

FRANCISCO JAVIER MARTÍNEZ REAL

¿Súbditos o ciudadanos?  
Los límites de la democracia liberal

Separata de «Estudios Filosóficos»

---

*Nº 133 Vol. XLVI. • Septiembre-Diciembre, 1997*

## ¿Súbditos o ciudadanos?

### Los límites de la democracia liberal

#### 1. UN APLAUSO UNIVERSAL

El triunfo de la democracia parece completo. No sólo carece de adversarios declarados, sino que goza de un reconocimiento prácticamente universal como principio necesario y suficiente de legitimación del orden político. Ahora bien, esta misma potencialidad legitimatoria, unida a la más completa indefinición y multisemia del término, hacen posible que la democracia se vea convertida en objeto de todo tipo de abusos ideológicos, ordenados al enmascaramiento de sistemas y acontecimientos políticos profundamente antidemocráticos<sup>1</sup>. La responsabilidad de tales manipulaciones incumbe en buena medida a los teóricos políticos que no han diferenciado suficientemente entre sus discursos analíticos sobre la democracia, por una parte, y sus posiciones normativas sobre la

1 También, en ocasiones, la ambigüedad del término democracia es cuidadosamente cultivada por los propios usuarios. La oscuridad de su significado conviene a quienes, con el fin de proteger su discurso de la crítica racional, tienen necesidad de apoyarse sobre fundamentos emocionales, procediendo así a un «dogmatismo emotivista» (cf. Adela Cortina, *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 26-27).

misma, por otra <sup>2</sup>. Han contribuido de ese modo a que «democracia» haya llegado a convertirse en uno de esos conceptos, denominados por François Lerroux «*implícitamente normativos*», que, por vehicular contenidos prescriptivos a través de una apariencia puramente descriptiva, muestran una particular aptitud para la manipulación ideológica.

Se impone, por tanto, un intento de definición explícitamente normativa de la democracia que, al tiempo que salga al paso de las distorsiones ideológicas al uso, dibuje un horizonte hacia el que orientar la necesaria transformación política de nuestras sociedades. Pues bien, nos encontramos aquí con la paradoja de que es precisamente aquello que venimos criticando lo que puede ofrecernos alguna pista interesante en orden a una tal normativización de la democracia: la generalización de la adhesión verbal al principio democrático, que se produce en razón de la capacidad legitimatoria de que es portador, sugiere que no nos encontramos ante un proyecto político de importancia periférica, sino ante un ideal al que ya no es posible sustraerse por ser característico de la propia modernidad. Habiendo llegado a ser, en efecto, una especie de «*evidencia moral*» <sup>3</sup>, la democracia «*proporciona un criterio común para la moderna legitimidad política*» <sup>4</sup>. Por tanto, nuestro primer propósito consiste en tratar de formular esa evidencia de la moral política moderna o bien, dicho de otro modo, en

2 Resulta paradigmática a este respecto la falacia naturalista en que han incurrido los autores tanto de la teoría del elitismo competitivo (cf. Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984; Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1988) como del modelo poliárquico (cf. Robert A. Dahl, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1989). Los proyectos de elaboración de teorías empíricas de la democracia, pretendidamente realistas, condujeron a tales autores a una normativización de los sistemas políticos vigentes.

3 Cf. Antonio García Trevijano, *Frente a la gran mentira*, Madrid, Espasa Calpe, 1996, p. 287.

4 John Dunn, *Conclusión*, en Id. (dir.), *Democracia. El viaje inacabado*, Barcelona, Tusquets, 1995, p. 292. Giovanni Sartori llega incluso a entender la democracia como «un producto de todo el desarrollo de la civilización occidental» (citado por Leonardo Morlino, «Las democracias», en: Varios, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1988, p. 80).

intentar establecer para la democracia un núcleo normativo irreductible. Con este fin y dado que, como decimos, el ideal democrático puede ser comprendido como la dimensión política del genio moderno, ha de poder aportarnos alguna luz el recurso a la concepción kantiana de la Ilustración.

## 2. MODERNIDAD Y DEMOCRACIA

### 2.1. EL HOMBRE COMO SUJETO

Bástenos recordar que la Ilustración aparecía a los ojos de Kant como un proceso emancipatorio que, encontrando en la libertad de uso público de la propia razón su instrumento privilegiado, acabaría por conducir al hombre desde la heteronomía hasta la autonomía. Tal publicidad de la libertad de pensamiento se traduciría progresivamente en libertad de acción de los ciudadanos y comportaría la exigencia política del respeto a la dignidad del hombre como fin en sí mismo<sup>5</sup>. El fundamento antropológico adoptado por Kant no era otro que la idea de persona moral y ésta venía a identificarse con la de individuo autónomo. Ahora bien, la noción kantiana de autonomía del individuo no se limita políticamente a la llamada por Benjamin Constant «*libertad de los modernos*», es decir la independencia individual para determinar y perseguir los propios fines (libertad negativa), sino que abarca también la participación política de los ciudadanos como condición necesaria de su efectiva autonomía<sup>6</sup> (libertad positiva), a la que Constant denominó «*libertad de los antiguos*» en referencia a la democracia ateniense<sup>7</sup>.

5 Cf. I. Kant, *¿Qué es la Ilustración?*, en A. Maestre, (ed.), *¿Qué es la Ilustración?*, Madrid, Tecnos, 1993<sup>3</sup>, pp. 17-25.

6 Cf. A. Cortina, *o. c.*, pp. 34, 69, 92, 206.

7 Cf. Benjamin Constant, *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, en ID., *Escritos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989. Otras denominaciones de la libertad de los antiguos y de la de los modernos suelen ser, respectivamente, *libertad para* y *libertad de*; y también *libertad política* y *libertad*

Así, siendo el punto de llegada de la ética kantiana la afirmación del valor absoluto de cada hombre, que se fundamenta en su capacidad de autonomía, se entiende que, en razón de la dimensión moral de la vida política, Kant haya podido aquilatar el siguiente principio rector para la misma: «*La piedra de toque de todo lo que puede decirse como ley para un pueblo reside en la siguiente pregunta: ¿podría un pueblo imponerse a sí mismo semejante ley?*»<sup>8</sup>. Parece claro, en consecuencia, que la legitimidad política ilustrada depende del consentimiento popular.

Una cuestión diferente es la relativa a las deficiencias de la traducción institucional de este criterio moral realizada por el propio Kant. Su resistencia a considerar como condición necesaria de legitimidad política la existencia de instituciones de verificación del acuerdo ciudadano limitó el alcance práctico de su concepción de la autonomía como exigencia de participación política de los ciudadanos<sup>9</sup>. Otros

*civil*. La tipificación probablemente más conocida, *libertad positiva y libertad negativa*, se debe a Isaiah Berlin, *Dos conceptos de libertad*, en ID., *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza, 1988. Fue este autor, y no Constant, quien introdujo en 1957 la dicotomía neta entre ambas dimensiones de la libertad que habría de convertirse enseguida en «*núcleo duro de la filosofía neoliberal*» (cf. A. García Trevijano, *o. c.*, pp. 216-222; J. Dunn, *l. c.*, pp. 296-297).

<sup>8</sup> I. Kant, *l. c.*, p. 22.

<sup>9</sup> En efecto, tal y como puede deducirse de otros pasajes más explícitos, estamos ante una forma de consentimiento o de derecho legislativo ciudadano puramente potencial: «*Esto es, en efecto, la piedra de toque de la juridicidad de una ley pública capaz de regir para todos. Si estuviera constituida de tal modo que le fuera imposible a la totalidad de un pueblo prestarle acuerdo... no sería justa; pero si es posible que un pueblo esté de acuerdo, será un deber tener a la ley por justa, aunque su pensamiento hubiera llegado ahora a una situación o estado sentimental por cuya índole, en caso de ser interrogado, rehusaría su asentimiento*» (I. Kant, *Über den Gemeinspruch*, citado por Cirilo Flórez Miguel, *Génesis de la razón histórica*, Ediciones Universidad de Salamanca, 1983, p. 26). Así, dado que la legitimidad de una ley no exigiría la manifestación efectiva del consentimiento popular, las implicaciones institucionales de la teoría kantiana parecen muy insuficientes: ¿quién puede hacer constar y por qué medios el acuerdo de los ciudadanos? Un problema añadido es el de la restrictiva definición kantiana de la ciudadanía activa o plena: el derecho legislativo, además de ser potencial, concernería únicamente al grupo de los varones propietarios, que incluye a todos aquellos que ejercen actividades independientes y del que, por lo tanto, se ven excluidos los asalariados, considerados por este medio como miembros pasivos del Estado (I. Kant, *Teoría y práctica*,

autores, en cambio, se mostraron más coherentes con la concepción de la libertad como autonomía moral. Es el caso de Rousseau, que atribuyó el poder legislativo a la voluntad colectiva del pueblo como único medio efectivo de garantizar tal libertad <sup>10</sup>.

Queda en pie, en todo caso, una autocomprensión de la modernidad en sus albores como proyecto de autonomía. Esto permite admitir que, a condición de que la definición normativa de la democracia esté necesariamente referida a la categoría de sujeto <sup>11</sup>, o sea, de agente autónomo, la democracia constituye la forma específicamente moderna de la vida política. La evidencia moral de la modernidad, que encuentra su expresión política en el ideal democrático, consiste en el descubrimiento del deber de respetar y promover la condición de sujetos tanto de los individuos como de las colectividades.

Por tanto, sólo podrá ser considerado democrático aquel sistema político que se construya sobre el principio de subjetividad o de auto-

Madrid, Tecnos, 1986, p. 34; cf. Joaquín Abellán, *Sobre el concepto de república*, en I. Kant, *Sobre la paz perpetua*, Madrid, Tecnos, 1996<sup>5</sup>, pp. xxix-xxx). Por eso, «el republicanism burgués de Kant es tan sintético y ejemplar que Karl Marx pudo llegar a afirmar que el pensamiento de Kant "es la filosofía alemana de la Revolución francesa"» (Salvador Giner, *Historia del pensamiento social*, Barcelona, Ariel, 1994<sup>9</sup>, p. 372).

10 «Toda ley no ratificada en persona por el pueblo es nula, no es una ley» (Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social o principios de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1992<sup>2</sup>, libro III, cap. 15). Se han criticado las posibles implicaciones tiránicas de esta obra, derivadas de la inexistencia de frenos para las decisiones mayoritarias. Además, en su *Emilio*, excluyó de la ciudadanía a las mujeres y, según parece, a los pobres (cf. David Held, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 1991, pp. 100-101).

11 «La democratización es la subjetivización de la vida política» (Alain Touraine, *Critique de la modernité*, Paris, Fayard, 1992, p. 400). El sujeto, que es tanto libertad personal como pertenencia colectiva, debe ser comprendido en esta obra de Touraine como la voluntad de actuar autónomamente y, por tanto, de ser reconocido como actor (personal y colectivo) frente a las pretensiones del poder (cf. *ibidem*, pp. 375-404). Aunque formulada de modos diversos, esta concepción normativa de la democracia es comúnmente suscrita. Por ejemplo, Cortina afirma que «una determinada idea de sujeto, que ejerce su autonomía en los distintos ámbitos de la vida social teniendo en cuenta sus peculiaridades, es la clave de una democracia radical», y propone como concepción básica del sujeto una antropología del hombre como «interlocutor válido» para decidir sobre las normas que le afectan (A. Cortina, *o. c.*, pp. 128, 143-144). También Held ofrece una versión del principio de autonomía (cf. D. Held, *o. c.*, pp. 326, 399).

nomía en su doble vertiente individual y colectiva y que, en consecuencia, al tiempo que ofrezca garantías constitucionales para la salvaguarda de los derechos individuales en la regulación de las vidas privadas de los ciudadanos, permita a todos ellos ser sujeto colectivo de sus propios proyectos comunes (autonomía), en lugar de objeto de las decisiones políticas ajenas (heteronomía). Creemos, por otro lado, que esta definición normativa de la democracia articulada en torno a la categoría de sujeto permite fundamentar el conjunto de aspectos con que suele caracterizarse el principio democrático<sup>12</sup>, que parcialmente se solapan y entre los que cabe citar: soberanía popular; autodeterminación o autogobierno; libertad e igualdad de los ciudadanos; publicidad, limitación y despersonalización del poder político; legalidad o exclusión de la autoridad arbitraria; control popular y responsabilidad del gobierno.

## 2.2. LA RESTRICTIVA INTERPRETACIÓN LIBERAL: EL SUJETO BURGUÉS

Hasta ahora nos hemos referido a la modernidad política, pero silenciado toda referencia explícita al pensamiento liberal que, sin embargo, contribuyó a gestarla. Por ello, podría objetarse a la concepción de la democracia como forma política específicamente moderna la profunda hostilidad de los padres del liberalismo hacia la difusión social de derechos políticos que han llegado a ser considerados como constitutivos de un umbral mínimo de la democracia. Es el caso del sufragio universal.

Es cierto, en efecto, que tales autores defendieron un modelo de sufragio restringido (censitario o capacitario), que además estuvo real-

12 He aquí dos ejemplos: «La democracia consiste en la igualdad de derechos (...) y la razón por la que ese sistema debe adoptarse es que todas las personas son sujetos y no objetos; cualquier otro sistema las trataría como objetos (...) La única forma de fundamentación posible (de la democracia) es el Imperativo que manda tratar a las personas como fines y no como medios, como sujetos y no como objetos» (José Porfirio Miranda, *Racionalidad y democracia*, Salamanca, Sígueme, 1996, p. 165). «Desde el punto de vista social o político, ser libres significa... estar sujetos no a una voluntad ajena, sino a la propia» (Gurutx Jáuregui, *La democracia en la encrucijada*, Barcelona, Anagrama, 1994, p. 38).

mente en vigor durante todo el primer período del Estado liberal. A semejante forma de dominación política prestaron cobertura ideológica tanto la doctrina de la soberanía nacional, explícitamente formulada en la Constitución francesa de 1791, como su correspondiente concepción del electorado-función. Puesto que se atribuía a la nación la titularidad de la soberanía, el voto de los ciudadanos no era entendido como un derecho, sino como una función confiada por aquélla a los más aptos de entre éstos para manifestar intereses supuestamente generales<sup>13</sup>. Es evidente que en tal modelo electoral venía a cristalizar una reducción del sujeto político al ciudadano burgués. Ahora bien, no es menos cierto que el liberalismo político acertó a reconocer que «*todos los individuos nacen libres e iguales*» (Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, art. 1), expresando de este modo el compromiso de no pocos autores con una versión del principio de subjetividad<sup>14</sup>.

Tampoco cabe duda de que tal versión del principio de subjetividad resultaba enormemente restrictiva; estaba centrada en la libertad negativa y en la igualdad formal de los individuos ante la ley.

13 Cf. Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1980<sup>6</sup>, pp. 73-75, 95-96. Aunque en España se introdujo el sufragio universal masculino ya en la Constitución de Cádiz, su extensión en los países occidentales, fruto de las reivindicaciones obreras, se fue realizando en la segunda mitad del siglo XIX y hasta la guerra de 1914. A pesar de las voces tempranas que se alzaron contra la constitución de la política en feudo de los propietarios varones, como la *Vindicación de los derechos de la mujer* de Mary Wollstonecraft en 1792 (cf. D. Held, *o. c.*, pp. 102-109), la población femenina habría aún de esperar hasta el período de entreguerras y mediados del presente siglo para ver reconocido su derecho de voto (cf. Miguel Martínez Cuadrado, *La democracia en la España de los años noventa*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 21; Miguel Ángel Ruiz de Azúa / Francisco Vanaclocha Bellver, *Los actores políticos y sociales*, en Juan Luis Paniagua Soto / Ramón García Cotarelo (comps.), *Introducción a la ciencia política*, Madrid, U.N.E.D., 1987, p. 317).

14 Valga como ilustración: «*Un pueblo que detenta el poder soberano debe hacer por sí mismo todo aquello que pueda hacer bien*». «*Puesto que en un Estado libre, todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo entero desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo*» (Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos, 1993<sup>2</sup>, libro II, cap. 2, y libro XI, cap. 6, respect.).



Esta interpretación liberal de los valores de libertad e igualdad se construyó sobre la ficticia separación de dos esferas autónomas y débilmente intercomunicadas a través del mandato representativo, sobre el que volveremos más adelante: la sociedad civil, cuyo elemento constitutivo sería el mercado libre, y el Estado, concebido como el instrumento institucional de protección de los derechos civiles y, muy particularmente, del de propiedad privada<sup>15</sup>. Es así como el reconocimiento liberal de la igualdad (formal) y de la libertad (negativa) pudo coexistir con las graves desigualdades sociales ocasionadas por la extensión de las relaciones mercantiles; más aún, las posibilitó y legitimó. Por tanto, el liberalismo político debe ser comprendido como «*un marco teórico destinado a fundamentar la implantación de un sistema de dominación política propiamente burgués*»<sup>16</sup>. Ahora bien, nada de lo dicho impide reconocer que, a pesar de constituir una atenuada e interesada interpretación de los valores de libertad y de igualdad, la versión liberal del principio de subjetividad representó una clave de transformación potencial de las condiciones políticas de la propia sociedad burguesa. «*La idea liberal de igualdad política como condición necesaria de la libertad... llevaba implícito un ideal igualitario de consecuencias perturbadoras del orden liberal*»<sup>17</sup>.

Frente al referido pensamiento liberal, que podemos identificar con modelos teóricos como la democracia protectora (Locke, Montesquieu, Madison, Bentham, J. Mill), el elitismo competitivo (Weber, Schumpeter) o la democracia legal (Nozick, Hayek), otras tradiciones

15 Cf. Antonio Porras Nadales, *El orden comunicativo de la representación política*, en *idem* (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 151; N. Bobbio, *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción*, Madrid, Taurus, 1995, pp. 158-160.

16 M. A. Ruiz de Azúa / F. Vanaclocha Bellver, *l. c.*, p. 305. Cf. M. Duverger, *o. c.*, pp. 196-198.

17 D. Held, *o. c.*, p. 92; cf. pp. 326-328. En este mismo sentido: «*La democracia debe ser entendida como un desarrollo natural del liberalismo, teniendo en cuenta su carácter de fórmula política que... equivale a soberanía popular*» (N. Bobbio, *Liberalism and Democracy*, citado por Miguel E. Vatter, *La democracia entre representación y participación*, en A. J. Porras Nadales, *o. c.*, p. 37). En esa misma obra de Held se encuentra una buena presentación de los modelos a los que a continuación se alude.

de pensamiento político, como la democracia desarrollista (Rousseau, J. S. Mill), la democracia directa (Marx, Engels) o el neopluralismo (Dahl en su nueva fase representada por *La democracia y sus críticos*), se mostrarán extremadamente críticas, acertando a poner en relación la distribución de los recursos económicos con la libertad política. Estos otros autores no sólo reivindicarán una concepción positiva de la libertad y, por lo tanto, el derecho de participación política ciudadana, sino que defenderán también la necesidad de entender esa libertad en términos reales. Dicho de otro modo, a sabiendas de la importancia política del poder económico, reclamarán una más equitativa distribución de la riqueza social entre los ciudadanos como condición de posibilidad de su libertad.

Hoy sabemos, en todo caso, que existen diversos grupos sociales carentes de los medios que permiten entrar en la arena política. Entendemos que las libertades negativas y formales constituyen garantías insuficientes, aunque necesarias, de la igual libertad efectiva de los ciudadanos y, en consecuencia, de su condición de sujetos. Un ejemplo tomado de los estudios sobre comportamiento electoral permite acreditar lo dicho: las investigaciones empíricas reflejan sistemáticamente una correlación positiva entre estatus socio-económico (riqueza, educación, integración laboral...), grado de satisfacción hacia las instituciones políticas y participación electoral, lo cual, como de paso hace notar Giner, introduce en el comportamiento electoral global un sesgo de signo conservador<sup>18</sup>. De todo ello parece seguirse que una auténtica democratización comporta necesariamente un mayor acceso de los sectores sociales menos favorecidos a aquellos recursos que hacen posible la participación y que confieren poder político, sean económicos, cognitivos u otros.

Estas consideraciones sobre las condiciones de efectividad de una igual libertad son ignoradas con demasiada frecuencia. Es

18 Cf. Gianfranco Pasquino, *Participación política, grupos y movimientos*, en Varios, *Manual de ciencia política*, pp. 186-187; Fundación FOESSA, *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid, 1994, vol. I, p. 585; Salvador Giner, *Carta sobre la democracia*, Barcelona, Ariel, 1996, pp. 54, 61.

conocido, por ejemplo, que la teoría de la democracia como mera forma de gobierno se centra exclusivamente en el imperio de la ley. Pretende no ocuparse «*de las leyes del gobierno, sino del gobierno de las leyes*», expresando así la aspiración a «*una igualdad de poder político, en medio y por encima de desigualdades sociales, económicas y culturales*»<sup>19</sup>. Pues bien, cuanto ahora intentamos decir es que tal pretensión constituye una quimera, porque desde el momento en que las desigualdades sociales tienen algún alcance político —y las agudas ciertamente lo tienen—, imposibilitan la igual libertad política en términos reales. En definitiva, aún en la hipótesis de que la democracia pudiera verse reducida al mero imperio de la ley y apoyarse así sobre una legitimidad meramente procedimental o formal<sup>20</sup>, exigiría como condición de posibilidad una legislación que corrigiera las asimetrías sociales con pertinencia política. «*Cualquier otra cosa*

19 A. García Trevijano, *o. c.*, pp. 202, 304. Aunque el mismo autor se pregunta si «*esa igualdad formal, sin previa igualdad de condiciones o de estado social... ¿no es acaso un puro bálsamo consolador...?*». También afirma en otro momento que «*la democracia es una forma concreta de gobierno y una idea vaga de moralidad civil y de justicia social (...)* Como idea de moralidad o de justicia, expresa la aspiración a la igualdad civil y social de los individuos en una comunidad nacional» (*ibidem*, pp. 285-286, 309).

20 Creemos que no lo puede. Esta cuestión tiene como trasfondo la temática de la necesidad de una doble legitimidad para la democracia, la de origen y la de resultados. Esta idea, que fue avanzada por Lipset al considerar como factores de estabilidad de un régimen democrático tanto la legitimidad (de origen) como la eficiencia (cf. Seymour Lipset, *L'homme et la politique*, Paris, Seuil, 1962, pp. 89-95) ha sido retomada por numerosos autores. Valga como ejemplo: «*No es probable que una democracia tenga un apoyo incondicional, independientemente de su política y resultados para distintos grupos sociales (...)* La distinción entre negar legitimidad al sistema político y negársela al sistema socioeconómico es básicamente analítica. En realidad, las dos son difíciles de distinguir» (Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1996<sup>5</sup>, pp. 27-28; entre los autores españoles puede consultarse S. Giner, *o. c.*, p. 51; G. Jáuregui, *o. c.*, pp. 27-28). Desde esta perspectiva de la doble legitimidad se ha criticado la concepción procedimental de la democracia, defendida por autores como Weber, Schumpeter, Popper, Kelsen o, más recientemente, Francis Fukuyama (cf. *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1994), que exclusivizan la legitimidad de origen al defender como único criterio de validez de una norma o decisión su adecuación a un conjunto de disposiciones institucionales y métodos legislativos tales como, por ejemplo, las elecciones periódicas, el sufragio universal, el pluripartidismo, o el principio de legalidad.

*impediría la realización del principio de autonomía y el gobierno de la democracia»*<sup>21</sup>.

Tras haber establecido una definición normativa de la democracia en sintonía con la modernidad, es ahora el momento de intentar evaluar, a la luz de la misma, las principales características de los regímenes políticos vigentes que reclaman un carácter democrático.

### 3. LAS DEMOCRACIAS LIBERALES

#### 3.1. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN

Hasta fechas recientes, la expresión *democracia liberal* ha sido utilizada con alguna frecuencia en un sentido ideológicamente polémico, es decir, como equivalente de *democracia burguesa* y por contraposición a la dada en llamar *democracia popular*. Nosotros entenderemos por democracia liberal aquel régimen político que, además de obedecer a la separación formal de los poderes y al principio de legalidad, está básicamente estructurado según el principio de representación y que, por lo tanto, no admite prácticamente ninguna posibilidad de participación inmediata de los ciudadanos en las decisiones legislativas y de gobierno. Nos vemos remitidos de este modo a una distinción entre dos grandes modelos de democracia que es habitual en la literatura politológica<sup>22</sup>, a pesar de no abarcar en todo la diversidad de las concepciones históricas. Se trata de la distinción entre la democracia representativa y la democracia directa o participativa, cuya contraposición data de la crítica radical dirigida por Rousseau al contractualismo liberal: «*La soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad*

21 D. Held, *o. c.*, p. 343.

22 Cf. *ibidem*, *o. c.*, p. 20; Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992, p. 27. Algunos intentos de elaboración de una «*democracia deliberativa*» en el terreno político institucional (David Miller) o de una «*democracia dialogante*» en órdenes sociales más amplios (cf. Anthony Giddens, *Más allá de la izquierda y la derecha*, Madrid, Cátedra, 1996, pp. 111-138) no consiguen superar tal dicotomía.

*general, y ésta no puede ser representada: es ella misma o es otra cosa; no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes; no son sino sus comisarios; no pueden acordar nada definitivamente (...) El pueblo inglés cree ser libre, pero se equivoca; sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; una vez elegidos, se convierte en esclavo, no es nada. En los breves momentos de libertad, el uso que de ella hace merece que la pierda»<sup>23</sup>.*

Es la diferencia entre la titularidad y el ejercicio del poder lo que permite distinguir claramente ambos modelos. Mientras que en la democracia participativa el sujeto de la titularidad del poder político lo es también de su ejercicio, la democracia representativa se funda sobre el principio de la delegación del poder. Pues bien, al menos en teoría, nuestras actuales democracias liberales consisten en un sistema de representación de los intereses y opiniones de los ciudadanos por parte de los depositarios del poder, siendo las elecciones el mecanismo del mandato político.

Ahora bien, es necesaria una visión retrospectiva que permita aquilatar las características de la forma de mandato político actualmente vigente, pues sucede que su configuración ha sufrido una transformación histórica notable. En efecto, el mandato de que eran portadores los representantes de las ciudades, estamentos y corporaciones profesionales en las cámaras del Antiguo Régimen obedecía al modelo jurídico de derecho privado. Esto significa que poseía un carácter imperativo, es decir, que contenía instrucciones más o menos precisas formuladas por los representados; y también que era inmediatamente revocable en el caso de que la acción del representante no se adecuase a las mismas, lo que venía a garantizar la responsabilidad de éste ante sus mandantes. Tal era también la concepción rousseauiana de la representación que aparece como corolario de su doctrina de la soberanía popular o fraccionada. En cambio, la doctrina de la soberanía nacional, característica del pensamiento liberal, vendrá a ofrecer justificación a un mandato llamado representativo,

23 J. J. Rousseau, *o. c.*, libro III, cap. 15.

en el cual el carácter colectivo de la nación representada impedirá prácticamente la formulación de instrucciones, excluyendo, en consecuencia, la posibilidad de la revocación inmediata del mandato. Se trata, como conviene a la doctrina de la separación del Estado y de la sociedad civil, del modelo de la autonomía de los representantes electos, que, al eximir a éstos de la responsabilidad ante sus electores, viene a constituir en la práctica un sistema de soberanía parlamentaria <sup>24</sup>.

La Constitución española, como la casi totalidad de las llamadas democráticas, reproduce las características del modelo representativo. En ella se afirma que las Cortes Generales representan al pueblo español, sobre todo en el ejercicio de la potestad legislativa (art. 66.1 y 2) y según el principio de la delegación del poder: «*Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo*» (art. 67.2).

Es evidente que esta delegación del poder que vertebra nuestra democracia representativa significa una alienación de la soberanía; una creación de centros de decisión política que, situándose por encima de la sociedad y gozando de un grandísimo margen de autonomía, se erigen en fuente de normatividad para la misma. Es la razón por la que se ha dicho, en clave teológica, que «*en las instituciones representativas hay siempre sumisión a una imagen visible. Esto es idolatría*» <sup>25</sup>. Podríamos decir, en clave antropológica, que la democracia representativa vehicula una concepción habitual de la mayoría de los ciudadanos como hombre-objeto y sólo excepcionalmente —con ocasión de las jornadas electorales, y aún de forma sesgada— otra del hombre-sujeto. En efecto, dada la inexistencia tanto de un mandato imperativo como de mecanismos efectivos de control popular sobre los electos, las elecciones consisten en un mero pro-

24 Cf. M. Duverger, *o. c.*, pp. 72-77; M. A. Ruiz de Azúa / F. Vanaclocha Bellver, *l. c.*, pp. 303-311. Puede verse una exposición de los significados más relevantes del concepto de representación política en Maurizio Cotta, *Parlamentos y representación*, en Varios, *Manual de ciencia política*, pp. 267-271.

25 M. D. Brown, *Love's Body*, citado por Jürgen Moltmann, *Crítica teológica de la religión política*, en J. B. METZ / J. Moltmann / W. Oelmüller, *Ilustración y teoría teológica*, Salamanca, Sígueme, 1973, p. 38.

cedimiento de designación de los sujetos minoritarios de una acción política que tendrá como objeto a la inmensa mayoría de los ciudadanos. Las elecciones no se orientan tanto a representar la voluntad ciudadana cuanto a proporcionar legitimidad genérica a las futuras decisiones de la clase política<sup>26</sup>. Todo esto equivale a pensar que está vigente en nuestras sociedades el modelo elitista competitivo, que muy significativamente denominaba Weber «*democracia cesarista*» o «*plebiscitaria*» y que Schumpeter presentaba del siguiente modo: «*El método democrático es el mecanismo institucional para llegar a decisiones políticas en las que algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular*»<sup>27</sup>.

En semejantes condiciones de alienación del poder político, el principio de soberanía popular proclamado por nuestras constituciones resulta ser pura ficción. Esto se ilustra en el caso de nuestro país, cuya Constitución declara que «*la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*» (art. 1.2), con un ejemplo extraordinariamente claro. Se trata del procedimiento parlamentario adoptado para la ratificación del Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht y recientemente modificado en Amsterdam. Puesto que comportaba una auténtica transferencia de competencias constitucionales o cesión de soberanía en materias muy importantes, entre ellas la monetaria, y que fue ratificado sin consulta popular, no podemos seguir pensando que la soberanía nacional reside efectivamente en el pueblo español<sup>28</sup>. Por otro lado,

26 Cf. Javier Franzé, *El discurso del malestar civil: la crisis de la política como crisis de lo político*, en A. J. Porras Nadales, o. c., p. 145. «*Las elecciones no resuelven problemas: deciden quién habrá de resolverlos*», en el mejor de los casos (G. Sartori, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 1988, vol. I, p. 147).

27 J. A. Schumpeter, o. c., vol. II, p. 343. Por tanto, aunque sea normativamente inválido, el modelo elitista competitivo posee una importante capacidad descriptiva.

28 Cf. Fernando Díez Moreno, *España: la ratificación de Maastrich*, «*Política Exterior*» 20 (1992/93), 89-103; Antonio Jiménez-Blanco, *Las constituciones de Francia, España y Alemania y el Tratado de la Unión Europea*, «*Política exterior*» 39 (1994), 45-55. Un caso paralelo es el de la integración en la estructura militar de la Alianza Atlántica. Los analistas advierten que, en situación de conflicto bélico, «*la soberanía de un Estado nacional está restringida de forma decisiva una vez que sus fuerzas armadas*» se encuentran

pretender que la legitimidad de tal ratificación se deriva de su adecuación a los procedimientos constitucionalmente previstos no hace sino retrotraer el problema, es decir, poner en evidencia la grave carencia democrática de la Constitución española.

Conviene, pues, insistir en que la democracia de que hacen gala nuestros regímenes políticos se encuentra reducida a un método de selección de dirigentes entre élites que, además, aunque sean electoralmente competitivas, presentan diferencias programáticas crecientemente periféricas. La libertad positiva se ve confinada a los límites de una participación electoral en la que el pueblo aliena su poder. La categoría de sujeto, en definitiva, llega a encontrarse en régimen de oligopolio. Es verdad que el modelo elitista competitivo establece una distinción entre dos tipos de sujetos políticos, los activos y los pasivos, pero con ello no hace sino maquillar una discriminación enormemente asimétrica entre sujetos y objetos del poder político, lo cual se opone frontalmente a las exigencias más elementales del principio de subjetividad.

Nos proponemos a continuación revisar someramente algunos de los argumentos habitualmente esgrimidos por los teóricos de la democracia representativa, en general, y del elitismo competitivo, en

comprometidas en una estructura supranacional de comando integrado (cf. D. Held, *o. c.*, p. 390). Pues bien, aunque una de las condiciones del referéndum de 1986 hubiera establecido que *«la participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada»*, el 14 de noviembre de 1996 el Congreso autorizó al gobierno, por muy amplia mayoría, a tramitar la plena integración de España en la estructura militar aliada, entonces y aún hoy en proceso de renovación. Conviene recordar que, tan sólo unos meses antes, los principales partidos implicados en dicho acuerdo habían presentado programas electorales que proponían el mantenimiento de las modalidades de participación española en la OTAN entonces vigentes, invocando, en el caso del PP, *«el obligado respeto a la voluntad expresada por el pueblo español»*. Sin embargo, el 12 de noviembre de 1996 el Congreso rechazó, también por aplastante mayoría, la propuesta de convocatoria de un nuevo referéndum presentada por quienes estimaron que el proyecto gubernamental de integración en la nueva estructura militar violaba la referida condición del referéndum de 1986 (cf. *«El País»*, 4, 13, 15-XI-96). En la última cumbre de la OTAN, celebrada en Madrid los días 8 y 9 de julio de 1997, José María Aznar ha confirmado la decisión de incorporar a nuestro país a la nueva estructura de mandos integrados.



particular, para justificar la inevitabilidad de la delegación del poder que criticamos.

A) Suelen proceder, en primer lugar, a una descalificación de la alternativa participacionista, según el posibilismo típico de la mentalidad liberal. Para ello, apelan explícitamente a las dificultades de coordinación e integración acarreadas tanto por la extensión geográfica y numérica de las actuales comunidades políticas como por la gran complejidad de las sociedades modernas. El argumento merece ser tenido en cuenta, y más adelante ha de inducirnos a pensar la representación y la participación en términos de complementariedad. Sin embargo, hay que decir que, en ese tipo de planteamientos representacionistas, late casi siempre una más o menos poderosa convicción de la incapacidad cognitiva de los ciudadanos para discernir sus verdaderos intereses y para abordar con competencia la envergadura de las actuales cuestiones políticas. Semejante convicción permite defender la necesidad de instauración de un especie de aristocracia del conocimiento políticamente válido, al tiempo que expresa una concepción de la política acentuadamente tecnocrática. Se reproduce así, en el fondo, la vieja crítica dirigida por Platón a la democracia ateniense<sup>29</sup>: la participación política de los ciudadanos equivaldría a la entronización de la ignorancia; y se reproduce no menos la correspondiente solución del rey filósofo o su versión más reciente del déspota ilustrado.

Cabe responder, por una parte, que la referida convicción no parece coherente con la tradición liberal, que reconoce a los individuos la condición de mejores jueces de sus propios intereses. Tampoco lo parece con el reconocimiento a esos mismos ciudadanos del derecho de sufragio electoral: *«Si partimos de la idea de que el electorado es incapaz de pensar acerca de cuestiones de importancia política, ¿por qué habríamos de creer en el juicio del electorado en lo que respecta a la elección*

29 «No está en el orden que el piloto suplique a la tripulación que le permita conducir la nave (...) Lo natural es que el que tiene necesidad de ser gobernado vaya en busca de quien puede gobernar» (Platón, *La República*, Madrid, Espasa-Calpe, 1979, p. 184).

de líderes políticos...?»<sup>30</sup>, máxime cuando éstos se presentan ante el cuerpo electoral en tanto que responsables de la concepción y puesta en práctica de un proyecto político tan vasto y complejo como es un programa electoral.

Sucede, por lo demás, que la concepción tecnocrática de la política carece de todo fundamento. Hoy somos perfectamente conscientes de la irreductibilidad de la racionalidad política a una racionalidad pretendidamente instrumental —en realidad siempre portadora de intereses sectoriales— de la que serían titulares algunos ciudadanos particularmente competentes. La razón es que la política posee constitutivamente una dimensión moral, en la que no caben conocimientos privilegiadamente certeros y cualificados cuyo monopolio pudiera reclamar legítimamente la élite política; digamos, en otros términos, que la acción política comporta siempre opciones que, por ser axiológicamente relevantes, no pueden obtenerse deductivamente a partir de ningún tipo de competencia técnica. En este sentido decía Bertrand de Jouvenel: «*Existen en el gobierno de los hombres dos categorías de problemas: los susceptibles de una solución única, son los técnicos... Pero también existen algunos problemas que no son susceptibles de esta solución. Son los problemas políticos. ¡La política es el conjunto de problemas que no tiene solución!*»<sup>31</sup>.

En consecuencia, el recurso a lo que hemos llamado la incapacidad cognitiva de los ciudadanos, tema que admite disfraces altamen-

30 D. Held, *o. c.*, p. 196; cf. p. 218.

31 Citado por Juan Ferrando Badía, *La democracia en transformación*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 91. También Bell ha expresado muy elocuentemente la inevitable presencia de la moral hasta en las decisiones políticas más concretas: «*¿Queremos conservar un bosque de secoyas, o procurar una industria lucrativa a una comunidad local? ¿Aceptaremos el ruido en aumento de los aviones en las localidades próximas a los aeropuertos, o forzaremos la reducción de la carga y del peso máximo del equipaje, con el consecuente aumento de los costes para la industria y el pasajero? ¿Atravesará una carretera general por las zonas antiguas de una localidad, o se plantea su trazado en torno al sector con mayor coste para todos? Estos dilemas, y otros miles de ellos, no pueden resolverse sobre la base de criterios técnicos; implican necesariamente elecciones políticas y valores*» (Daniel Bell, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, Alianza, 1976, p. 418).

te sofisticados, parece no poder justificar la necesidad de un sistema político meramente representativo.

B) Otro argumento con que suele abordarse la legitimación de la democracia representativa es el relativo a la supuesta apatía y pasividad de los ciudadanos frente a los asuntos políticos. Existen pocas dudas acerca de la difusión social de una nueva mentalidad débilmente proclive a la participación política institucional, pero el argumento al que ahora estamos refiriéndonos tiene un mayor calado<sup>32</sup>. Asistiríamos, según Lipovetsky, a la ruina del *homo politicus* y al triunfo apotéósico del *homo psicologicus*: «la autoconciencia ha sustituido a la conciencia de clase, la conciencia narcisista a la conciencia política (...) el narcisismo, instrumento de socialización, nueva tecnología de control flexible y autogestionado, socializa desocializando y pone así de acuerdo al individuo con lo social pulverizado»<sup>33</sup>. Pues bien, en esta perspectiva, la democracia representativa sería la forma política de la conciencia narcisista. La supuesta apatía ciudadana vendría no sólo a dar razón de la necesidad de un liderazgo que, en compensación de la huida masiva hacia la vida privada, gestionase responsablemente los asuntos comunes. Vendría también a estabilizar las actuales democracias elitistas, dado que la alternativa de una participación política amplia podría llegar a generar un estado de saturación e inestabilidad del sistema. Por eso se ha dicho que «no es cierto que una tasa de participación elevada funcione siempre en favor de la democracia»<sup>34</sup>. En definitiva, la apatía política de los ciudadanos sería tanto un factor de legitimación de la democracia representativa como una condición de posibilidad de la misma.

El primer problema que presenta esta tesis es su tratamiento de la apatía política como una variable independiente de la propia demo-

32 Puede verse una presentación y discusión de esta temática en G. Jáuregui, o. c., pp. 96-104.

33 Gilles Lipovetsky, *La era del vacío*. Citado por José Vidal-Beneyto, *Elementos para una opción política de progreso*, en Francisco Bobillo (coord.), *España a debate*, Madrid, Tecnos, 1991, vol. I, p. xxi.

34 S. M. Lipset, o. c., p. 44.

cracia representativa, siendo así que, en realidad, la ausencia de posibilidades de una participación eficaz y el consiguiente monopolio ejercido por las élites políticas deben más bien pensarse como factores poderosamente desincentivadores del interés de los ciudadanos por la política. El segundo problema de la tesis es su desconsideración de la emergencia de una cultura política participativa que, desengañada por las referidas limitaciones del funcionamiento institucional y de los partidos políticos, busca expresión en los nuevos movimientos sociales. Y aún un tercero, el afán tecnocrático que se revela en el sacrificio permanente de los derechos políticos de los ciudadanos en aras de unos imperativos sistémicos de estabilidad indebidamente exaltados y progresivamente preponderantes. *«Todo lo que conduzca a la "governabilidad" será políticamente correcto. ¡Al tiempo!»*<sup>35</sup>.

Los sondeos de opinión que actualmente proliferan pueden generar la falsa impresión de ofrecer un nuevo método de expresión democrática. Conviene no ceder a la ingenuidad, pues es sabido que se prestan fácilmente a todo tipo de manipulación y que, de hecho, llegan a usarse como medio de legitimación de algunas decisiones gubernamentales o de otras élites políticas. Representan, en todo caso, un tipo de expresión extraño a la más elemental forma institucional.

C) Un curioso argumento favorable al mandato representativo consiste en apelar a la independencia de que necesita gozar la expresión del sentido moral de los electos para estar en condiciones de posibilitar un funcionamiento correcto de la democracia moderna: *«El específico funcionamiento democrático... es el hecho de que, por ejemplo, no elegimos diputados con voto atado. El parlamento es para que las razones y la conciencia moral de los elegidos tengan la última palabra. Si el parlamentario tuviera inescapablemente que votar según la voluntad de quienes lo eligen, le estaríamos prohibiendo el atender razones, lo estaríamos haciendo impenetrable para la argumentaciones racionales y morales. Lo que los elec-*

35 Agapito Maestre, *El vértigo de la democracia*, Madrid, Huerga y Fierro, 1996, p. 167; cf. pp. 163.

tores tenemos que escoger es personas con conciencia, no transmisores automáticos del interés de su distrito. Para eso se harían plebiscitos, no elecciones (...) El mandato no puede ser mecánico. La integridad moral del candidato es la pieza clave en el funcionamiento de la democracia moderna»<sup>36</sup>. Bástenos recordar a este respecto que existe, de todos modos, el llamado mandato de partido, cuestión que inmediatamente abordaremos; y también que la experiencia común acumulada desaconseja firmemente una confianza tan ingenua en la moralidad de los representantes políticos. Además, aunque no fuera el caso, ¿por qué habrían de verse privados los ciudadanos de participar en un debate abierto en el que también ellos pudieran exponer y contrastar sus razones morales?

### 3.2. EL ESTADO DE PARTIDOS

Nos proponemos abordar ya una segunda característica de los actuales regímenes democráticos, a la que la literatura politológica suele referirse con la expresión «Estado de partidos». Se denomina así aquel modo de organización del Estado en que la representación política se encuentra mediada de forma casi exclusiva por el sistema de partidos. Tal modelo de organización de la representación nació con la extensión del sufragio electoral y la aparición de los partidos de masas en el período de entreguerras. Llegando a generalizarse a mediados del presente siglo en las democracias liberales, el Estado de partidos ha comportado una importante transformación del paradigma de representación individual que había sido practicado en los Estados liberales del siglo XIX.

No cabe duda de que los regímenes democráticos que actualmente conocemos otorgan a los partidos una centralidad absoluta en su diseño institucional al erigirlos en instrumentos ordinarios de comunicación entre el Estado y la sociedad civil. Esto significa que los partidos han llegado a convertirse en cauces prácticamente obli-

36 J. P. Miranda, *o. c.*, p. 145; cf. p. 179. Propósitos semejantes, aunque en tono menos normativo, parecen entreverse en S. Giner, *o. c.*, p. 72.

gatorios de acceso ciudadano al ejercicio legítimo del poder del Estado y, por lo tanto, en actores políticos de primer orden. De hecho, nuestra propia Constitución establece que «*los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*» (art. 6).

Tratando de sistematizar las funciones de los partidos, asunto al que se refiere este artículo constitucional, podemos decir que tradicionalmente se han identificado las siguientes<sup>37</sup>: 1) La orientación de la opinión pública mediante la oferta electoral y la consiguiente estructuración del voto. 2) El reclutamiento del personal político. 3) La integración y expresión de los intereses de los ciudadanos. 4) La postulación de proyectos políticos de carácter global mediante agregación y jerarquización de demandas ciudadanas. 5) La formación de políticas públicas.

Puesto que los partidos ejercen prácticamente en solitario tanto la función de estructuración del voto como la de reclutamiento de los representantes, debe quedar claro que su importancia como instancias de control del poder del Estado es máxima. Ahora bien, tal monopolio de los partidos en lo que respecta a la representación institucional y, por tanto, a la legitimidad política tiene lugar en el marco social de una insatisfacción hacia los mismos crecientemente significativa, pudiendo senalar entre sus síntomas: el descenso lento, pero generalizado, de la participación electoral; el incremento de la volatilidad del voto, que ha debilitado notablemente la persistencia del fenómeno de identificación partidaria que había sido detectado hasta fechas recientes por los estudios sobre comportamiento electoral; el estancamiento, si no disminución, de los índices de afiliación y militancia; la

37 Cf. Manuel Martínez Sospedra, *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1996, pp. 24-27; Stefano Bartolini, *Partidos y sistemas de partidos*, en Varios, *Manual de ciencia política*, pp. 245-252. Dos importantes estudios de la problemática planteada por los partidos en los actuales regímenes políticos son: Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986; Klaus von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1995.

quiebra de algunos partidos tradicionales en favor de nuevas organizaciones electorales tales como foros, movimientos o ligas; y, por último, el escaso aprecio recogido por los partidos en las encuestas de valoración ciudadana, por detrás de otras muchas instituciones estatales y sociales<sup>38</sup>.

Es probable que tanto este malestar de la sociedad civil en su relación con los partidos políticos como la llamada revolución silenciosa de los valores postmaterialistas<sup>39</sup> ofrezcan claves adecuadas para comprender la emergencia de los nuevos movimientos sociales, que han hecho irrupción como plataformas alternativas de articulación y expresión de las demandas ciudadanas y que, de ese modo, han entrado en competición con los propios partidos en lo que respecta al ejercicio de las tres últimas funciones anteriormente reseñadas<sup>40</sup>. Hay que decir, de todos modos, que los reproches (A) de desconexión de la sociedad civil, (B) de falta de democracia interna y (C) de implicación en casos de corrupción y clientelismo en que cristaliza habitualmente el malestar ciudadano frente a los partidos políticos poseen un sólido fundamento. Más aún, la trayectoria seguida por los partidos en la rápida evolución que inmediatamente vamos a esbozar parece apuntar hacia un agravamiento de esos tres problemas, que con posterioridad trataremos.

La clasificación de los partidos políticos comúnmente reconocida acostumbra a distinguir, atendiendo a la estructura interna de los mismos, entre los siguiente tipos<sup>41</sup>:

1) El partido de cuadros característico del Estado liberal, que, al contar con una ideología poco definida y con una estructura orga-

38 Cf. Fundación FOESSA, *o. c.*, vol. I, p. 594; Roberto L. Banco Valdés, *Ley de bronce, partidos de hojalata*, en A. J. Porrás Nadales, *o. c.*, pp. 192-197; G. Jáuregui, *o. c.*, pp. 170-175.

39 Cf. Roland Inglehart, *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, CIS, 1991. Offe propone una corrección estructuralista de la tesis de Inglehart, que él considera psicologizante (cf. Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988, pp. 201-219).

40 Cf. G. Jáuregui, *o. c.*, 178-180.

41 Cf. M. Martínez Sospedra, *o. c.*, pp. 31-33, 97-104.

nizativa muy elemental, concedía un amplio margen de autonomía a su grupo parlamentario.

2) El partido de masas, que articuló la expresión política del movimiento obrero a partir de la guerra de 1914. Fundándose sobre una firme unidad ideológica, trataba de garantizar la disciplina parlamentaria de los electos mediante la primacía de un aparato de partido fuertemente desarrollado <sup>42</sup>.

3) El partido electoral-profesional, que, habiendo comenzado a perfilarse en los años cincuenta <sup>43</sup>, ha acabado por dominar el panorama político contemporáneo. Puede ser entendido como una adaptación del partido de masas a las exigencias competitivas de la lógica electoral en un medio social que conoce condiciones diferentes de las de la época industrial y, más concretamente, una nueva estructura de clases <sup>44</sup>. Suele trazarse su perfil típico mediante las siguientes carac-

42 «Se trata de partidos que se corresponden con una situación sociopolítica muy diferente de la anterior... De una sociedad en la que ha crecido el dominio de la política, y con él el tamaño, la importancia y la actividad del Estado, en la que existe una fuerte participación política por la confluencia de reglas institucionales que la facilitan y de fuertes incitaciones a la participación, pero en la que existe una rígida estructura de clases, que ocasiona intensos conflictos de clase, una estratificación social con escasa permeabilidad y movilidad social y en la que las fronteras religiosas están bien marcadas al estar las estructuras religiosas claramente diferenciadas» (M. Martínez Sospedra, o. c., p. 95; cf. pp. 31-32 para una visión completa de la tipología).

43 La declaración del Congreso de Bad Godesberg, celebrado por el partido socialdemócrata alemán en 1959, representó un hito en este sentido: «El partido socialdemócrata se ha transformado, de un partido de la clase obrera, en el del pueblo» (citado por Gilles Sandoz, *Social-démocratie*, «Encyclopaedia universalis», XXI, 120). La denominación de partido electoral-profesional ha sido propuesta por Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1990. Ha prolongando el concepto de «catch-all-party» acuñado por Kirchheimer ya en 1966 en su trabajo sobre *The transformation of Western European Party Systems*. Puede encontrarse una presentación de este modelo en Otto Kirchheimer, *El camino hacia el partido de todo el mundo*, en Kurt Lenk / Franz Neumann, *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, pp. 328-347. Panebianco, sin embargo, llama la atención sobre las fisuras de la élite partidaria y sobre la posibilidad de circulación de la misma.

44 En una sociedad «en la que el proceso de secularización y el abandono del modelo de cristiandad por las Iglesias debilita los conflictos confesionales, en la que la prosperidad económica y la movilidad social difuminan las fronteras y debilitan la intensidad de los conflictos de clase, en una sociedad de economía mixta cuya instancia central la constituye el



terísticas: *a)* una notable flexibilización ideológica ordenada a la maximización del resultado electoral, con el consiguiente interés por la mercadotecnia política y los problemas de financiación de las campañas electorales que ésta acarrea y que se encuentran en la base de no pocos casos de corrupción; *b)* la tendencia al predominio de los electos y de los profesionales vinculados a actividades gubernamentales en razón de sus conocimientos técnicos, a costa de la influencia tradicionalmente ejercida por los representantes de la organización; *c)* el reforzamiento del liderazgo y la inclinación hacia la personalización, posibilitada y acentuada por la mediatización de la comunicación política y su característica política-espectáculo; *d)* la pérdida de importancia de los afiliados y la progresiva desaparición del interés del partido hacia los mismos a causa de su decreciente utilidad electoral; *e)* la permeabilidad a las presiones de la organizaciones corporativas y grupos de interés; *f)* la propensión al clientelismo.

(A) Pues bien, son estas características de la forma de partido hoy dominante las que permiten explicar que se haya generalizado socialmente la sensación de la *existencia de una fisura* entre los propios ciudadanos y los partidos políticos; y comprender tal sensación como la percepción certera del extrañamiento objetivo de la sociedad civil respecto de los partidos y del poder político que monopolizan. «*El partido de electores es el instrumento idóneo para la configuración de una democracia elitista en la que las promesas participativas que constituyen el acompañamiento necesario de la vida democrática no tienen otro papel que el de ser defraudadas. El partido "catch-all" reduce drásticamente el espacio destinado a los políticos "amateurs" y a los ciudadanos con un cierto nivel de concien-*

*ejecutivo y sus políticas, pragmáticas por necesidad, los partidos privilegian las campañas electorales, al tiempo que la revolución electrónica permite a los dirigentes conocer los deseos de los electores, mediante los recursos demoscópicos, y entrar en contacto directo con ellos mediante la televisión»* (M. Martínez Sospedra, *o. c.*, p. 96). Resulta interesante abordar la adaptación de que hablamos sirviéndose de paradigmas económicos, es decir, en términos de oferta y demanda electoral. Una versión clásica de los mismos es la propuesta ya en 1957 por Anthony Downs, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.

cia política. Y al hacerlo mutila la democracia...»<sup>45</sup>. La presencia de los rasgos típicos del partido electoral-profesional entre los partidos españoles es inequívocamente identificada por los analistas<sup>46</sup>.

(B) Son igualmente esas características las que permiten dar razón de una segunda observación crítica de los partidos políticos, que también contribuye al malestar de la sociedad civil al que estamos refiriéndonos. Es el problema de su *falta de democracia interna* o de su carácter oligárquico, derivado de su condición de organizaciones competitivas orientadas a la maximización del voto. Como ya previó Michels en 1911 con su conocida *ley de hierro de las oligarquías*, la eficacia en la búsqueda de ese objetivo electoral genera una organización portadora de exigencias funcionales como la burocratización y la profesionalización de una élite que, a través del propio aparato del partido, acaba por imponerse sobre la militancia de base: «*Quien dice organización, dice oligarquía*»<sup>47</sup>.

En efecto, pese a que los estatutos y reglamentos de los partidos políticos españoles satisfacen formalmente la prescripción constitucional (art. 6) de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, los procesos reales de toma de decisiones son más bien de tipo oligárquico, llegando a producirse una auténtica acumulación de funciones en manos de los dirigentes<sup>48</sup>. La falta de democra-

45 M. Martínez Sospedra, o. c., pp. 99-100.

46 Cf. Fundación FOESSA, o. c., vol. I, pp. 629-636, 640-642; Josep M. Vallés, *Entre la regularidad y la indeterminación: balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1989)*, en F. J. Bobillo, o. c., p. 37. Martínez Sospedra considera al PNV como «partido dotado de una penetrante red organizativa que hace del mismo el único auténtico partido de masas del espectro parlamentario» (cf. o. c., p. 314).

47 Robert Michels, *Los partidos políticos*, citado por José María Mardones, *Fe y política*, Santander, Sal Terrae, 1993, p. 93. A pesar de las divergencias de análisis y de posicionamiento político que existen entre las obras de Rosa Luxemburg, de Weber y de Michels, puede verse un resumen del denominador común de estos autores respecto de la burocratización de los partidos en C. Offe, o. c., p. 62.

48 «Si analizamos los factores en torno a los cuales se desarrollan actividades vitales para la organización podemos observar que aspectos tales como la competencia del "experto", las relaciones con el entorno, la comunicación, la definición de las reglas del juego, la finan-

cia de los partidos se manifiesta en realidades tales como 1) la elaboración relativamente centralizada de las listas electorales<sup>49</sup>; 2) la composición por decisión de unas élites de los órganos de dirección de cada partido<sup>50</sup>, y 3) la disciplina de voto que regula el funcionamiento de los grupos parlamentarios, y que transforma el mandato representativo recibido de los electores en mandato imperativo emitido por la oligarquía del partido; tal disciplina se apoya sobre mecanismos de puesta a disposición del escaño por parte de los parlamentarios en caso de disidencia<sup>51</sup>, sobre el carácter cerrado y bloqueado de las listas electorales o, incluso, sobre las sanciones monetarias posibilitadas por la dependencia de los miembros del grupo parlamentario respecto del partido<sup>52</sup>, dependencia que

*ciación de los partidos o el reclutamiento son factores generalmente acumulativos. Quien controla una cierta zona de influencia, tiene posibilidades de controlar las otras» (G. Jáuregui, o. c., pp. 150-151).*

49 *«En España, el papel asignado por los partidos a las diversas instancias territoriales comporta, desde luego, una cierta dispersión del poder entre ellas, lo que supone un límite a la discrecionalidad de la cúpula, pero eso no impide que en cada uno de los niveles la última palabra corresponda a un pequeño número de personas con tendencia a constituirse en auténticas oligarquías dentro de su ámbito territorial de competencia» (Julián Santamaría Ossorio, *El debate sobre las listas electorales*, en A. J. Porras Nadales, o. c., pp. 248-249).*

50 Valga como ejemplo lo referido por José Bono hace unos meses: *«Anteriormente Felipe encomendaba la elaboración de la Comisión Ejecutiva Federal a Guerra. Últimamente participaban también algunos dirigentes regionales, pero quien quería estar en la Ejecutiva sabía que tenía que ser incluido por Felipe o por Guerra. Este modelo se reprodujo en las regiones y provincias» (declaraciones a «El País», 26-I-97).*

51 *«Aunque el escaño pertenecía de iure al diputado, corresponde de facto al partido, que, a veces, exige de sus elegidos que, al tiempo de recoger el acta, la pongan formalmente a disposición del partido» (Ibidem, p. 249).* Según los Estatutos Federales del PSOE, aprobados por su XXXI Congreso, *«todos los miembros del Grupo Parlamentario aceptan el compromiso de presentar su dimisión al Presidente del Parlamento si una vez elegidos causasen baja en el PSOE por cualquier circunstancia» (art. 50).*

52 Por ejemplo, el diputado socialista García Santesmases fue sancionado con una multa de 40.000 pesetas por no participar en la votación que tuvo lugar el 14 de noviembre de 1996 en el Congreso de los Diputados sobre la plena integración de España en la estructura militar de la OTAN (cf. «El País», 19-XI-1996). Los Estatutos Federales del PSOE establecen que *«las asignaciones económicas y emolumentos que perciban los miembros del Grupo Parlamentario se ingresarán automáticamente en la Secreta-*

ha sido consagrada por la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos.

De este modo, si, junto al monopolio de la representación política ejercido por los partidos y la ausencia de mecanismos efectivos de control popular sobre los mismos, consideramos su falta de democracia interna, se impone la conclusión de que son las oligarquías de los partidos quienes constituyen los auténticos sujetos políticos. En ocasiones se piensa que el carácter temporalmente limitado del mandato representativo conduce a resultados análogos a los de la revocabilidad del mandato imperativo<sup>53</sup>; es decir, que las elecciones constituyen una especie de mecanismo de control retroactivo sobre los electos y los dirigentes de sus partidos que ofrece alguna garantía de su responsabilidad política ante el cuerpo electoral. Aún en el caso de que realmente funcionase, tal mecanismo sería insuficiente dado el carácter extraordinariamente ocasional y global del pronunciamiento electoral. Pero sucede, además, que el monopolio electoral de los partidos y el método de las listas cerradas y bloqueadas, elaboradas por las élites partidarias, permitirán a éstas en unos futuros comicios seleccionarse nuevamente a sí mismas por cooptación.

En este contexto de la problemática planteada por el Estado de partidos, en general, y por sus aspectos electorales, en particular, parecen pertinentes algunas consideraciones sobre nuestro sistema electoral, que aquí, sin embargo, no podemos sino esbozar<sup>54</sup>. Tanto la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de 1985, como sus posteriores reformas han conservado en lo substancial los criterios adoptados en el Real Decreto-ley electoral de 1977, cuyo contenido fue básicamente el resultado del acuerdo entre los dirigentes de las organizaciones entonces mayoritarias, UCD y PSOE. Aunque la Constitu-

*ría Federal de Administración. El Comité Federal procederá a fijar las asignaciones económicas correspondientes al Grupo» (art. 52).*

53 Cf. M. Duverger, *o. c.*, p. 199. Es la llamada por Friedrich regla de las «reacciones previstas» (cf. G. Jáuregui, *o. c.*, p. 102).

54 Cf. M. Martínez Cuadrado, *o. c.*, pp. 59-60, 110-111, 119-143; M. Martínez Sospedra, *o. c.*, pp. 260-262; J. Santamaría Ossorio, *l. c.*, pp. 238-242.

ción española establezca para el Congreso que «*la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional*» (art. 68.3), encontramos que las características técnicas del sistema electoral español hacen que sea fuertemente mayoritario, proporcionando importantes primas a los dos primeros partidos de ámbito nacional, penalizando a los intermedios y procurando una representación parlamentaria más o menos equilibrada a los partidos nacionalistas o regionalistas con mayor implantación<sup>55</sup>. Esto significa que nuestro sistema electoral concede prioridad al principio de gobernación o de constitución de mayorías parlamentarias sobre el de representación proporcional de la heterogeneidad política del cuerpo electoral, que contribuye así a fortalecer al poder ejecutivo y a debilitar al Parlamento y que fomenta la bipolaridad de las organizaciones electorales. Así lo propone la doctrina anglosajona hoy dominante y todo el discurso del parlamentarismo racionalizado, y así conviene a las exigencias derivadas de las teorías neoliberales y neoconservadoras del «Estado sobrecargado» de demandas sociales.

(C) Es necesario referirse ya, aunque también escuetamente, al tercer problema que hemos destacado como factor de influencia en el descontento ciudadano: los muchos *casos de corrupción y clientelismo*

55 En 1989 se calculaba para el sistema electoral español un índice de proporcionalidad de 85/100, mientras que el índice medio de los países con sistema de representación proporcional era de 95/100 y el de los países con sistemas mayoritarios 86/100. A partir de esa fecha, el índice de proporcionalidad español se ha visto incrementado —en 1993 era de 87/100—, pero sin dejar de primar a unos partidos de ámbito nacional y de penalizar a otros de forma relativamente importante (cf. M. Martínez Sospedra, *o. c.*, pp. 261-262). Resultados de las elecciones de junio de 1993 para el Congreso de los Diputados: el PSOE obtuvo el 38,78 % de los votos y el 45,43 % de los escaños; el PP, el 34,76 % de los votos y el 40,29 % de los escaños; IU, el 9,55 % de los votos y el 5,14 % de los escaños; CIU, el 4,94 % de los votos y el 4,86 % de los escaños; el PNV, el 1,24 % de los votos y el 1,43 % de los escaños. Resultados de las elecciones de marzo de 1996: el PP obtuvo el 38,79 % de los votos y el 44,57 % de los escaños; el PSOE, el 37,63 % de los votos y el 40,29 % de los escaños; IU, el 10,54 % de los votos y el 6 % de los escaños; CIU, el 4,60 % de los votos y el 4,57 % de los escaños; el PNV, el 1,27 % de los votos y el 1,43 % de los escaños (datos tomados de *Anuario El País 1997*, p. 62).

de partidos de que tenemos noticia, ciertamente más por el trabajo de algunos jueces y profesionales de los medios de comunicación que por el control ejercido por las comisiones parlamentarias. Su razón de ser remite tanto a la mentalidad patrimonialista de lo público, que se ve favorecida por el elitismo en que viene a desembocar el Estado de partidos, como a los problemas de financiación de los partidos electoral-profesionales. Se ha escrito acerca de la situación española contemporánea: «El clientelismo de partidos... trata de financiar al partido y aumentar su capacidad de influencia para obtener el mayor número de votos posibles, poder repartir empleos, utilizar recursos monetarios públicos y, en definitiva, para crear una red de apoyo más o menos explícita. Ante las deficiencias del sistema de financiación oficial, insuficiente para costear los inmensos gastos de enormes aparatos organizativos y gastos electorales, los partidos utilizan la administración o las ayudas de empresas privadas, o particulares, para seguir funcionando. Así, conceden, si es posible, los empleos públicos a los afines o idóneos, e incluso, bordeando la legalidad, adjudican subvenciones a los amigos; las concesiones y contrataciones se hacen recibiendo algo a cambio (...) Este clientelismo de masas es como el aire que respiramos, invisible, y como el agua que bebemos, inodoro»<sup>56</sup>. Por lo demás, este tipo de prácticas encuentran una importante condición de posibilidad en la concentración de poderes a que enseguida vamos a referirnos. De hecho, los sucesivos intentos de reforma administrativa no han permitido atajarlas.

Comprobamos, en suma, que los factores de descrédito de los partidos políticos ante la sociedad civil constituyen otros tantos problemas objetivos en el funcionamiento del Estado de partidos, sin duda lo suficientemente graves como para dar razón de la crisis de legitimidad democrática que se cierne sobre nuestros sistemas políticos. Son los dirigentes de los partidos quienes desempeñan el papel de sujetos políticos reales, y como tales son socialmente percibidos.

<sup>56</sup> Antonio Robles Egea, *Sistemas políticos, mutaciones y modelos de las relaciones de patronazgo y clientelismo en la España del siglo XX*, en *idem* (comp.), *Política en penumbra*, Madrid, Siglo XXI, 1996, p. 250; cf. José Cazorla Pérez, *El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia*, en *ibidem*, pp. 291-310.

### 3.3. LA SEPARACIÓN DE LOS PODERES

Obedeciendo a su típico reflejo de desconfianza hacia el Estado y hacia la virtud de los gobernantes, el pensamiento político liberal optó por salvaguardar la libertad de los ciudadanos mediante el recurso a determinados mecanismos institucionales, entre los cuales siempre ha ocupado un lugar central el de la división del poder y la separación de los poderes resultantes. La aportación de Montesquieu consistió en el diseño de una división tripartita de los mismos: «... es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites (...) Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder (...) Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad... Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo»<sup>57</sup>.

Pues bien, se llaman regímenes presidencialistas a aquellos que, con el propósito de garantizar una separación efectiva del poder legislativo y del poder ejecutivo, dotan a ambos de una legitimidad democrática directa. Pero no es ese el caso de los regímenes parlamentarios, como el español, en los que el poder ejecutivo queda constituido por la mayoría parlamentaria. Esta mayoría, además, se ve tanto más facilitada cuanto menos proporcional sea el sistema electoral, cosa que, como hemos dicho, tiende actualmente a suceder en muchos países bajo pretexto de un «parlamentarismo racionalizado». Esto significa que, en el funcionamiento real de los regímenes parlamentarios, ambos poderes, legislativo y ejecutivo, se encuentran concentrados en la(s) élite(s) del partido o de la coalición gobernante, por más que sigan estando constitucionalmente distinguidos y formalmente separados. Es lógico que el control ejercido sobre su partido, cuyo grupo es dominante o incluso mayoritario en el parlamento, por una oligarquía que también ocupa la función ejecutiva, se traduzca en un

<sup>57</sup> Montesquieu, o. c., libro XI, cap. VI. Locke, en cambio, había concebido el poder judicial como brazo del ejecutivo.

importante control de la misma sobre el poder legislativo. Carece, pues, de toda operatividad la función constitucional de control del parlamento sobre el gobierno y, más concretamente, la previsión de mecanismos de responsabilidad política de éste ante aquél, tanto el de la moción de censura como el de la cuestión de confianza.

Es frecuente en el análisis politológico de los regímenes parlamentarios<sup>58</sup> el discurso sobre el desplazamiento del parlamento desde su centralidad institucional originaria, que en la actualidad debería seguir confiriéndole su condición de órgano (teóricamente) depositario de la soberanía nacional, hacia posiciones cada vez más secundarias. Entre las causas de tal desplazamiento cabe citar la hipertrofia del poder ejecutivo, en parte inducida por la globalización o integración internacional que luego trataremos, así como las nuevas formas de corporativismo a que también haremos referencia. La realidad, en cualquier caso, es que el parlamento se ha visto degradado a la condición de cámara de registro de decisiones legislativas externas y de mero lugar público de discusión política. Más aún, hay que decir respecto de esta segunda función que el mundo de los medios de comunicación está cobrando una importancia creciente como nueva arena política, lo que implica un suplemento de marginación del parlamento<sup>59</sup>. Quienes saludan este fenómeno del apogeo mediático como favorable a un mayor control de la clase política por parte de la opinión pública deberían recordar, en primer lugar, que los medios de comunicación refuerzan la tendencia plebiscitaria y teatralizadora de los actuales regímenes políticos y, en segundo, que son portadores de su propia lógica y vehiculan sus propios intereses, no necesariamente democráticos.

Ahora bien, el certero diagnóstico del declinar del parlamento y de la creciente capacidad decisoria del gobierno no debe ocultar que, dada la existencia del Estado de partidos, son exactamente las oligar-

58 Cf., por ejemplo, Ignacio Sotelo, *Sobre la actual descomposición de la democracia*, «Política exterior» 47 (1995), 13-37; G. Jáuregui, *o. c.*, pp. 190-199.

59 Cf. A. J. Porras Nadales, *l. c.*, 174-178.



quías partidarias quienes, a través de esas y de otras instituciones, ostentan un poder político prácticamente ajeno a las posibilidades del control popular.

En efecto, el dominio sobre la vida política que ejercen las élites de los partidos con mayor calado electoral no se limita a los poderes ejecutivo y legislativo, sino que, a través de la capacidad de este último para determinar la composición de un cierto número de órganos constitucionales, tiene una envergadura mucho mayor. Vale la pena recordar que:

A) De los veinte vocales que, junto con el presidente que ellos mismos eligen y que también lo es del Tribunal Supremo, componen el Consejo General del Poder Judicial, diez son designados por el Congreso y otros diez por el Senado. Este asunto, que se encuentra regulado por la Constitución (art. 122.3), fue precisado en un sentido tan particular por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (art. 112,1.2.3). Parece claro que, al dotar al poder judicial un órgano de gobierno propio e independiente del ejecutivo, el constituyente quiso profundizar en el principio de la división de poderes. Sin embargo, la realidad ha venido a dar razón a la sentencia del Tribunal Constitucional de 1986 (106/86), que ya entonces advertía del riesgo de politización del C.G.P.J. que comportaba este método de designación de sus miembros. La lógica del Estado de partidos ha acabado por penetrar profundamente en ese Consejo, permitiendo su enfeudamiento por las élites partidarias: se ha desarrollado un sistema de cuotas, según el cual los grupos parlamentarios se reparten las vocalías del C.G.P.J. de forma proporcional a su peso numérico en el Congreso y en el Senado<sup>60</sup>. Además, aunque la L.O.P.J. (art. 119.2) establezca la prohibición de que los vocales estén ligados «*por mandato imperativo alguno*», la elección en noviembre de 1996 del presidente de la sala segunda del Tribunal Supremo, responsable

<sup>60</sup> Puede verse una buena presentación de estas cuestiones en Ventura Pérez Mariño, / Perfecto Andrés Ibáñez, *La justicia: entre Constitución y crisis*, en F. J. Bobillo, *o. c.*, pp. 83-94.

del juicio del caso G.A.L.<sup>61</sup>, ha puesto en evidencia hasta qué punto los miembros del C.G.P.J. acatan las consignas del partido a cuya propuesta deben su elección.

B) Tal y como se establece en la Constitución (art. 159.1), las propuestas de nombramiento de los doce miembros del Tribunal Constitucional se distribuyen del siguiente modo: cuatro por el Congreso, otros cuatro por el Senado, dos por el gobierno y otros dos por el C.G.P.J. Puesto que es competencia de este tribunal el control de la constitucionalidad de las leyes, su independencia política debería quedar completamente salvaguardada en orden a garantizar el propio principio de legalidad que constituye el Estado de derecho; en ella se juega la posibilidad de subordinar el poder político a la ley.

C) El Tribunal de Cuentas, *«supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público»* depende directamente de las Cortes Generales, es decir, de la reunión de ambas cámaras parlamentarias (Const. 136.1). La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982 (arts. 29, 30, 32) regula su composición: seis miembros elegidos por el Congreso, otros tantos por el Senado y el fiscal nombrado por el gobierno.

D) El Defensor del Pueblo, a quien compete nada menos que velar sobre los derechos fundamentales y libertades públicas, es designado por las Cortes Generales (Const. 54).

61 El que los votos de los vocales propuestos por CIU se unieran a los de los propuestos por el PSOE, permitió la elección de José Augusto de Vega, magistrado considerado poco beligerante en el caso G.A.L., por ser uno de los que en su día había rechazado la comparecencia de Felipe González y de José María Benegas en el sumario del caso Marey. Resultó derrotado el candidato apoyado por los votos de los vocales propuestos por el PP, el PNV y CC, Luis Román Puerta, quien, por el contrario, sí había sido favorable a la comparecencia de González y de Benegas en el citado caso, así como a la de Alfonso Guerra en el caso Filesa, relativo a la supuesta financiación ilegal del PSOE (cf. «El País», 21, 22-XI-1996). *«Fuentes de la negociación han confirmado a este periódico —escribía «El País» el 21 de noviembre de 1996— que fueron Joaquín Almunia, portavoz parlamentario del PSOE, y Joaquín Molins, el de CIU, los encargados de sellar el acuerdo, previo conocimiento de Felipe González y de Jordi Pujol».*

En consecuencia, parece fundado afirmar no sólo que la separación de los poderes se encuentra insuficientemente garantizada por el diseño constitucional, sino que, de hecho, se produce una auténtica concentración de poder político en ese reducido grupo de ciudadanos que dirigen los partidos políticos.

#### 3.4. EL CORPORATIVISMO DE NUEVO CUÑO

El desarrollo tecnológico y económico está produciendo una profunda transformación de las estructuras sociales que hemos conocido durante la época industrial; no sólo de las de la sociedad civil con el conocido fenómeno de la segmentación del mercado de trabajo y de la dualización social, sino también de las del Estado. Estamos asistiendo a una auténtica oligopolización tecno-económica que modifica el tradicional pactismo social entre organizaciones empresariales y sindicales mediante la incorporación de nuevos grupos de presión corporativa.

La actividad desplegada por estas asociaciones de defensa de intereses específicos y sectoriales, caracterizada por una privacidad que busca y consigue evitar el control de la opinión pública, está dirigida preferentemente hacia el poder ejecutivo y los altos cargos de la administración del Estado. No es extraño que sus dirigentes lleguen incluso a participar en la negociación de determinadas decisiones políticas, a las que posteriormente el parlamento deberá prestar un acuerdo formal que las revista de legalidad. Es la razón por la que la teoría del neocorporativismo ha podido conceptuar la existencia de un auténtico circuito funcional de expresión de intereses, no sólo paralelo al circuito representativo, sino incluso crecientemente preponderante sobre él. Puesto que ese circuito funcional permanece ajeno al valor de la igualdad política de los ciudadanos y, en cambio, es extraordinariamente sensible a las desigualdades de recursos, permite al poder tecno-económico transformarse en poder político.

La consecuencia que el neocorporativismo comporta para el sistema político es evidente: la inmensa mayoría de los ciudadanos ven

disminuidas sus ya escasísimas posibilidades de participación política o, lo que es lo mismo, se produce una nueva restricción del principio democrático. Además, dado que no todos los intereses son igualmente corporativizables ni disponen de los mismos recursos, el circuito funcional desempeña el papel de mecanismo reproductor y agravante de las asimetrías sociales<sup>62</sup>.

### 3.5. LA GLOBALIZACIÓN ACELERADA

La teoría de la democracia se ha construido sobre los supuestos de la soberanía (jurídica) y de la autonomía (efectiva) de los Estados, es decir, ha tratado los regímenes políticos como unidades independientes y considerado endógenamente sus procesos. Sucede, sin embargo, que estamos asistiendo a un proceso acelerado de planetarización de las actividades y de las relaciones que permite hablar del surgimiento de un sistema mundial económico, militar, de comunicaciones, etc., en el que los Estados se encuentran crecientemente integrados.

Se trata del conocido fenómeno de la globalización. En él se incluye la aparición, difusión y fortalecimiento de las más diversas organizaciones internacionales y supranacionales que, por su capacidad de influencia sobre los Estados, invalidan respectivamente los supuestos de autonomía y de soberanía de los mismos. Como ejemplo de lo que sucede en la dimensión internacional, baste pensar en las restricciones

62 Cf. C. Offe, *o. c.*, pp. 133-157; M. Cotta, *l. c.*, 278-284; D. Held, *o. c.*, 259-266. Alejandro Nieto ha escrito sobre la emergencia en la sociedad española de un nuevo alto estamento, privilegiado a causa de su función de absorción del impacto producido por la rápida internacionalización de la economía nacional: «*La novedad de la situación estriba en su exacerbación esquizofrénica, es decir, en la superposición y forzada convivencia de dos regímenes distintos rigurosamente contradictorios: por un lado, el régimen tradicional de la ley general e igualitaria impuesta desde el poder al común de los ciudadanos (de acuerdo con la fórmula democrática del Estado-legislador), y por otro, y al mismo tiempo..., el régimen privilegiado de un estamento al que se gobierna con normas especiales y previamente pactadas (el Estado-negociador)*» (*La organización social esquizofrénica*, en Jordi Nadal, [coord.], *El mundo que viene*, Madrid, Alianza, 1994, p. 178).

que las sociedades transnacionales o los mercados mundiales imponen a la capacidad de los Estados para determinar autónomamente su política económica y financiera. Pero, como decimos, también están emergiendo auténticas organizaciones supranacionales, es decir, entidades receptoras de la cesión de determinadas competencias por parte de los Estados, que aceptan de ese modo limitar su soberanía en favor de aquéllas. El ejemplo paradigmático lo ofrece ahora el caso la Unión Europea. Ya el Acta Única, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, sustituyó la unanimidad por la mayoría cualificada como método de toma de decisiones en el Consejo de Ministros acerca de determinadas materias, con lo cual el proceso de construcción europea se situó a caballo entre la internacionalidad y la supranacionalidad. Hoy es el día en que una gran proporción de la decisiones que conciernen a los ciudadanos se están tomando en instituciones de la Unión Europea, a pesar de que su proceso de constitución adolezca gravemente de lo que se ha llamado el déficit democrático. Más aún, este proceso está operando una redistribución del poder entre las instancias nacionales que abunda en el sentido del fortalecimiento de los gobiernos y del debilitamiento de los parlamentos<sup>63</sup>.

Nos estamos refiriendo al proceso de globalización con el propósito de llamar la atención sobre sus efectos desdemocratizadores, es decir, sobre su carácter limitativo de la capacidad de los ciudadanos para controlar los procesos que les afectan. Queremos así sugerir la necesidad de que el principio democrático desborde el ámbito estatal y vea planteadas sus exigencias también en la perspectiva internacional y supranacional.

63 «El saldo final muestra como vencedores a los ejecutivos centrales, a los jueces y a ese nuevo poder, tanto en el sentido funcional como en el orgánico, que es el monetario; y, como víctimas, a los parlamentos y a las entidades regionales y locales» (A. Jiménez-Blanco, l. c., 45-46.). Toda esta problemática de las consecuencias de la globalización para los regímenes democráticos ha sido tratada por Jean-Marie Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Paris, Flammarion, 1993. También puede verse D. Held, o. c., pp. 306-405.

#### 4. UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El resultado del balance es deplorable. Tras haber evaluado las principales características de nuestros regímenes políticos, nada permite afirmar que los ciudadanos seamos reconocidos como tales, es decir, sujeto(s) de nuestro(s) presente(s) y de nuestro(s) futuro(s). Por el contrario, resulta obligado pensar que somos objeto de la soberanía realmente detentada por esos nuevos príncipes que son los dirigentes de los partidos políticos. Se nos trata como a súbditos.

De ahí que sea necesario volverse hacia algún tipo de democracia participativa que, además de reconocer al pueblo la condición de titular de la soberanía, ponga al alcance de ciudadanos los medios que les permitan tanto el mayor ejercicio posible del poder político como el control de aquellos a quienes, en la medida en que sea necesario, quieran confiar su representación. La democracia participativa aparece, de este modo, como un intento de operativización del principio de subjetividad o de autonomía.

No debe ocultárenos que el debate entre participacionismo y representacionismo tiene un gran calado antropológico, que aquí no podemos sino apuntar. Bástenos decir que el sistema representativo parece fundamentarse sobre la antropología individualista característica del pensamiento liberal, el cual, precisamente por entender que «*cada uno de nosotros tiende naturalmente a privilegiar sus propios intereses*»<sup>64</sup>, construye una concepción de la política como conjunto de procedimientos instrumentalmente orientados a la protección y maximización de tales intereses privados. Por el contrario, el participacionismo supone con Aristóteles que el hombre es un ser constitutivamente político y

64 Milton & Rose Friedman, *La tyrannie du statu quo*, Paris, Lattes, 1984, p. 95. Los supuestos antropológicos de ambos modelos son abordados por A. Cortina, o. c., pp. 91-96. Ya Carl Schmitt formuló claramente que «*pueden analizarse todas las teorías del Estado y todas las doctrinas política en función de su antropología subyacente, consciente o no...*» (*La notion de politique*, Paris, Calmann-Lévy, 1972, p. 103). En el pensamiento participacionista suelen incluirse las propuestas de autores como C. B. Macpherson, C. Pateman o B. Barber.

sostiene, por ello, que la participación política es consubstancial al desarrollo humano o, en otros términos, que ofrece una forma de vida válida en sí misma.

#### 4.1. ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

Interesa destacar, en cambio, que la tensión entre representacionismo y participacionismo remite igualmente al problema de la relación entre el Estado y la sociedad civil, cuya distinción requeriría una esmerada diligencia que, sin renunciar a su necesaria diferenciación, permitiera escapar a la ficción liberal de la separación supuestamente existente entre ambos. Se trata de evitar una concepción territorial del Estado y de la sociedad civil, es decir, una visión de los mismos en tanto que ámbitos de la realidad social separados, correspondiendo el primero a las relaciones sociales mediadas por el monopolio de la violencia física legal y la segunda a las articuladas a partir de la libre espontaneidad de individuos y grupos. Por el contrario, Estado y sociedad civil deben ser concebidos como dimensiones de una única realidad social, que son ciertamente diferentes, pero que están de hecho estrechamente interrelacionadas y de ningún modo separadas. Las consideraciones sobre el neocorporativismo anteriormente efectuadas nos han permitido referirnos al fenómeno de la estatalización de determinadas relaciones civiles de poder, es decir, a su transformación en poder político. Pero sabemos también, en sentido contrario, que el Estado contribuye a estructurar la sociedad. La legislación pública —piénsese, por ejemplo, en la laboral— se encuentra fuertemente implicada en la configuración de la vida civil, con sus correspondientes relaciones asimétricas y hegemónicas entre unos y otros ciudadanos.

Así, el más sano realismo exige que el principio de subjetividad o de autonomía se traduzca en un proceso de doble democratización: «*la transformación interdependiente tanto del Estado como de la sociedad civil*» <sup>65</sup>.

65 D. Held, *o. c.*, p. 340.

Ahora bien, como decimos, este proceso debe evitar tanto la identificación de ambas dimensiones como su (de todos modos) artificial separación.

A) *La identificación del Estado y de la sociedad civil* conduciría a una inadmisibles estatalización de todas las actividades humanas y relaciones sociales. El principio de subjetividad en su vertiente individual prohíbe la identificación del hombre con el ciudadano <sup>66</sup>. En este punto es de gran importancia el asumir la sensibilidad de los liberales respecto de la necesidad de un régimen constitucional que evite la tiranía de la mayoría, ya temida por lo críticos de la democracia ateniense, y que, respetando del principio de subsidiariedad, salvaguarde las libertades individuales y civiles; un régimen, por lo tanto, que proteja los derechos de las minorías y que asegure también la inviolabilidad de la vida personal en aquellos asuntos para los que los ciudadanos puedan reivindicar legítimamente un carácter interpersonal o estrictamente privado: *«nadie me puede obligar a ser feliz a su modo»*, según la formulación kantiana <sup>67</sup>.

Tampoco tiene sentido pensar que la democratización de la sociedad civil deba comportar una extensión de la regla de la mayoría a los procesos de toma de decisiones en todas las instituciones sociales. Existen algunas, como es el caso de los centros de salud, cuyos fines requieren criterios de decisión ajenos a la regla mayoritaria, por ejemplo la competencia <sup>68</sup>.

66 Como ha escrito Alain Touraine, no debe cederse nuevamente a *«la tentación de identificar al hombre con el ciudadano, esperanza grandiosa que ha acarreado las mayores catástrofes, porque ha conducido a la destrucción de todas las barreras que podían limitar un poder absoluto (...) La sociedad más democrática es también la que establece los límites más estrictos al control de los poderes políticos sobre la sociedad y sobre los individuos»* (o. c., p. 401).

67 I. Kant, *Teoría y práctica*, p. 27. He aquí una ilustración de la sensibilidad liberal de que hablamos: *«Hay una creencia errónea y desprovista de fundamento, según la cual en lo que el poder esté en manos de la mayoría no puede ser arbitrario (...) Una tal creencia está absolutamente injustificada; no es la fuente, sino la limitación del poder lo que le impide ser arbitrario»* (Friedrich A. Hayek, *La route de la servitude*, Paris, Quadrige / P.U.F., 1993, p. 57).

68 Cf. A. Cortina, o. c., pp. 65-66.



B) La ideología de *la separación del Estado y de la sociedad civil* distorsiona la realidad y acaba por ofrecer a los agentes civiles hegemónicos la posibilidad de primar en la adopción de las decisiones políticas.

Piénsese, por ejemplo, en la estructura oligopólica del mercado español de comunicaciones y en la capacidad de sus grandes grupos para instrumentalizar la información en función de sus respectivos intereses no sólo económicos, sino también ideológicos<sup>69</sup>. Existen en la sociedad luchas simbólicas que pretende imponer mediáticamente una u otra percepción de la realidad social y, de este modo, orientar la opinión pública y condicionar la agenda política. Los grupos oligopólicos en el mundo de la comunicación constituyen otros tantos poderes políticos que atentan contra el ideal democrático de la «*isegoría*».

Piénsese también en el poder social y en la capacidad de influencia política acumulados por las grandes entidades económicas y financieras, lo cual nos remite a la ya clásica reivindicación de la democracia industrial. La Constitución española (art. 129.2), cuyo modelo económico contiene elementos sistemáticamente ignorados, establece: «*Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción*». El constituyente debió entender que la democratización de las empresas es una dimensión constitutiva del ideal democrático. Como también entendió la libertad y la igualdad en términos reales: «*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*» (art. 9.2).

No habrá democracia política sin igualdad de palabra pública. Tampoco la habrá sin algún tipo de democratización económica, que

69 Cf. Miguel de Aguilera Moyano, *Las comunicaciones sociales*, en F. J. Bobillo, o. c., pp. 149- 168.

comporte, como mínimo, tanto una participación de los trabajadores en las decisiones de sus empresas como una más equitativa distribución del producto social que ofrezca a todos los ciudadanos las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos políticos. Digamos, más allá de estos ejemplos, que la democratización de la sociedad política tiene como condición de posibilidad la democratización de la sociedad civil.

#### 4.2. INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DEMOCRACIA

La legitimidad de un proyecto no garantiza su viabilidad. De hecho, el ideal de una democracia participativa no cuenta en la actualidad con las condiciones que pudieran hacerlo inmediatamente operativo, al menos si se interpreta la participación en términos de una democracia directa al modo clásico. En todo caso, en sociedades extensas y con sistemas políticos complejos, que incorporan funciones con un alto grado de especialización, no parecería mínimamente realista la pretensión de prescindir completamente de todo tipo de mecanismo representativo.

Ahora bien, la democratización política exige que el principio de representación sea radicalmente corregido por una aplicación del principio de participación que ponga a disposición de los ciudadanos al menos la posibilidad permanente de ejercer un control sobre la clase política. Cualquier tipo de reforma institucional orientada a la profundización democrática debería abordarse con un talante eminentemente experimental, es decir, sin apriorismos ingenuos respecto de la viabilidad e idoneidad de los medios adoptados. Pero, al menos en principio, sí parecen ofrecer posibilidades de control ciudadano sobre la clase política y, más en general, de operativización del principio de subjetividad las llamadas instituciones de democracia semi-directa, como la iniciativa popular y el referéndum.

A) Si la soberanía reside verdaderamente en el pueblo español y de éste emanan los poderes del Estado, resulta imprescindible que los ciudadanos puedan, en todo momento y por iniciativa propia,

modificar la constitución, norma jurídica suprema que define, organiza y distribuye el poder político. Es necesaria, por tanto, alguna institución que garantice a los ciudadanos la permanencia de esa libertad constituyente del poder del Estado<sup>70</sup>. El derecho de iniciativa popular, al menos en materia constitucional, aparece como absolutamente elemental.

B) Resulta igualmente fundamental la institución del referéndum. Debería ser obligatorio para toda reforma de la constitución, mientras que, en materia legislativa, sería suficiente con que tuviera un carácter facultativo para la iniciativa ciudadana, es decir, con que se reconociera a los ciudadanos el derecho de provocarlo. Dispondrían de este modo de un instrumento adecuado para vetar las decisiones de la clase política, así como para influir sobre la agenda política y participar en la formación de la política gubernamental. Esta institución del referéndum representaría también un interesante medio de politización de la diversidad social, puesto que permitiría la expresión institucional de minorías, pequeños partidos y movimientos sociales<sup>71</sup>.

La situación de estos derechos políticos en España es lamentable. A) No existe el derecho de iniciativa popular en materia de reforma constitucional (Const. 166-168), sino que pertenece al Congreso, al Senado, al Gobierno o a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Más aún, la celebración del referéndum sólo es obligatoria si la iniciativa de reforma afecta a determinadas materias, a saber, el

70 Cf. A. García Trevijano, o. c., 265. «El axioma de Montesquieu, situado en la lógica de los poderes y en la ausencia del pueblo, dio una garantía astuta a la libertad política de los ciudadanos. El axioma de Rousseau, situado en la lógica de la libertad y en la presencia del pueblo, puede dar una garantía autónoma. La síntesis de estas dos garantías es posible (...) La ley de la democracia se funda así en el presupuesto básico de la representación política y en el requisito de la separación de poderes», pero «lo específico de la democracia... no es el principio representativo, que lo da por supuesto, sino el axioma de Rousseau de que cuando se hace presente el representado cesa la representación» (ibidem, pp. 282, 326).

71 Cf. Yannis Papadopoulos, *Quel rôle pour les petits partis dans la démocratie directe?*; Marco S. Giugni, *Les impacts de la démocratie directe sur les nouveaux mouvements sociaux*, «Annuaire suisse de science politique» 31 (1991), 131-150, 173-185 respect.

conjunto de la constitución, los principios generales (tít. preliminar), los derechos fundamentales y libertades públicas (tít. I, cap. 2, sec. 1.<sup>a</sup>) y lo relativo a la corona (tít. II). En el caso de que tal iniciativa afecte a las demás materias, el referéndum sólo es convocado cuando así lo pide una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras. B) El derecho de iniciativa legislativa se encuentra enormemente restringido. Medio millón de electores pueden someter al Congreso proposiciones de ley, pero quedan excluidas las materias propias de ley orgánica, las tributarias y las de carácter internacional (Const. 87.3). Además, el hecho de que la ley en cuestión sea aprobada o rechazada exclusivamente por las Cámaras priva a los ciudadanos de toda posibilidad de intervención en el proceso legislativo. C) Ni siquiera las decisiones políticas de especial transcendencia están obligatoriamente sometidas a la celebración de un referéndum, sino que éste depende de la iniciativa del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso, y tiene además un carácter meramente consultivo (Const. 92). El único referéndum celebrado en España bajo el actual régimen constitucional ha sido el de marzo de 1986, relativo a la permanencia en la Alianza Atlántica.

Así pues, bien valdría la pena explorar las potencialidades de una adopción de las instituciones de la democracia semidirecta. No sólo apuntan en la dirección de la necesaria profundización democrática, sino que además, puesto que se vienen practicando en algunos países, parecen suficientemente viables<sup>72</sup>.

72 Aunque con distintos alcances y fórmulas diversas, una u otra existen en Suiza, Estados Unidos o Italia. Es cierto que, por razones que aquí no podemos abordar, el modelo helvético no debe en modo alguno ser idealizado, pero no cabe duda de que es el que conoce mayores posibilidades institucionales en el sentido que proponemos: A) Existe la iniciativa popular de reforma de la constitución, para la que basta la presentación de cien mil firmas. B) El referéndum es obligatorio, entre otros supuestos, para toda revisión total o parcial de la constitución, así como para la adhesión a organizaciones supranacionales o de seguridad colectiva. Es facultativo —tiene efectivamente lugar cuando así lo piden cincuenta mil ciudadanos u ocho cantones— para la adopción de leyes y de decretos de alcance general, para la aprobación de algunos tratados internacionales, etc... (Constitution Fédérale, arts. 89, 89 bis, 120-122).

Como tampoco resultaría superfluo, en segundo lugar, considerar la idea de la revocabilidad de los mandatos electorales, como condición de posibilidad de la responsabilidad política de los representantes ante sus electores.

Por otro lado, dado que las posibilidades de participación ciudadana son inversamente proporcionales al tamaño de los espacios territoriales de organización política, resulta igualmente necesario un nuevo impulso de descentralización de competencias, tanto en favor de las comunidades autónomas —sin excluir la fórmula federal alternativa— como de los municipios<sup>73</sup>.

Por último, la centralidad de los partidos en nuestro sistema político conduce a pensar que la democratización de los mismos concierne a todos los ciudadanos y constituye una condición necesaria para la democratización del Estado. Entre los medios de democratización de los partidos que suelen proponerse cabe citar: *a)* El establecimiento de tutelas jurisdiccionales en favor de los derechos de los afiliados que sean ajenas a los propios partidos<sup>74</sup>; *b)* La participación efectiva de las bases en la elección de los candidatos electorales; *c)* La modificación del actual sistema de listas electorales, cerradas y bloqueadas, que permite a las élites de los partidos ejercer poder sobre los mismos<sup>75</sup>.

73 La Federación Española de Municipios y Provincias viene reclamando un incremento del volumen de competencias de los entes locales. Se concreta en la reivindicación de una participación del 25 % en el gasto público.

74 Existen tribunales internos, pero «*la realidad muestra con demasiada frecuencia que en las decisiones de tales órganos resulta jurídicamente culpable quien es políticamente minoritario*» (G. Jáuregui, *o. c.*, p. 152; cf. pp. 151-153 sobre la democratización de los partidos políticos).

75 Se ha defendido (cf. J. Santamaría Ossorio, *l. c.*, 246-262) que no existe una relación de causalidad, ni siquiera un alto grado de asociación probabilística, entre el sistema de listas cerradas y bloqueadas y el fenómeno de la oligarquización de los partidos políticos. En cambio, la Fundación *Foro para la Innovación Social* (citada por J. Franzé, *l. c.*, 131-132), sosteniendo que ese tipo de listas electorales sí contribuye a la oligarquización de los partidos, ha propuesto la adopción de listas abiertas y desbloqueadas. Parece claro, de todos modos, que el sistema de listas cerradas y bloqueadas representa un instrumento del poder ejercido por las élites sobre sus respectivos

A veces se objeta desde las filas del representacionismo que, dadas la inmadurez del sentido cívico y la insuficiencia de la responsabilidad ciudadana, la adopción de las instituciones de la democracia semidirecta provocaría graves disfunciones políticas y sociales, por ejemplo, en materia de fiscalidad y finanzas públicas. Es cierto que ningún tipo de ingeniería legal conseguirá evacuar la necesidad de una cultura política democrática, llamada en otro tiempo virtud cívica, y que, por lo tanto, el correcto funcionamiento de las instituciones políticas participativas exige, en otras cosas, importantes dosis de responsabilidad ciudadana. Pero no es menos cierto que, del mismo modo que las instituciones cristalizan y vehiculan determinados valores, también éstos son posibilitados, favorecidos y hasta suscitados por aquéllas. En este sentido escribió Montesquieu: «*Las costumbres de un pueblo esclavo son parte de su esclavitud; las de un pueblo libre son parte de su libertad*»<sup>76</sup>. Además, a quienes temen en exceso las consecuencias de la supuesta irresponsabilidad ciudadana en el ejercicio de un mayor poder político habrá que recordarles que, a juzgar por la experiencia, tampoco es que el sentido moral de la clase política disfrute de privilegio alguno. Su frecuente y fraudulenta invocación de la ética de la responsabilidad apenas consigue esconder un pragmatismo del que el propio Max Weber quiso distanciarse.

La historia de la democratización, en todo caso, pertenece a la utopía del sujeto y nada tiene de extraño que permanezca abierta: es mucha la autonomía que queda por alcanzar a los súbditos para poder decirse ciudadanos. La definitiva e «*indudable victoria del liberalismo económico y político*»<sup>77</sup> no pasó de ser un espejismo tramposo. El final de la historia no se atisba por ningún lado.

FRANCISCO JAVIER MARTÍNEZ REAL

partidos. Cabe por ello pensar que, aunque las listas abiertas y desbloqueadas no ofrezcan por sí solas garantías de democratización de los partidos, bien pueden favorecerla.

<sup>76</sup> O. c., libro XIX, cap. XXVII.

<sup>77</sup> Cf. F. Fukuyama, *¿El final de la historia?*, «Claves de razón práctica» 1 (1990), 85-96.