

El triunfo de la democracia liberal.

Crítica de las concepciones procedimentales de la democracia

ROBERTO RODRÍGUEZ GUERRA

Universidad de La Laguna

rrguerra@ull.es

Palabras Clave: democracia, democratización, poliarquía, autoritarismo, liberalismo

«The triumph of liberal democracy. Criticism of the procedural conceptions of democracy». This paper is focused on the thesis of the definitely triumph of liberal democracy and the procedural conceptions of democracy that underlie the studies of democratization processes which provide empirical support for that thesis. To this end, it analyzes the concepts, attributes and «measurements» of democracy provided by S. P. Huntington (1), R. Dahl (2) and L. Diamond (3), it makes several critical assessments about their deficiencies (4) and, finally, it proposes some suggestions for overcoming them (5).

Keywords: democracy, democratization, polyarchy, authoritarianism, liberalism

El pasado siglo XX ha sido considerado «la era de los extremos» o un «largo siglo de violencias»¹. Pero también «el siglo de la democracia»². A diferencia de aquellas otras perspectivas, ésta última - propia de lo que con cierta sorna se denominó «transitología»³ - tiende a ofrecernos una imagen de dicho siglo como una etapa de progreso -con algunos avances y notables retrocesos - hacia sociedades no sólo más democráticas sino también más justas. La realidad no es sin embargo tan alentadora. Y no sólo por que la propia democracia ha tenido un evidente lado oscuro, porque sus sendas hayan transcurrido entre la violencia y la globalización o porque esté aquejada de una crónica crisis de credibilidad y participación⁴. También porque hoy sabemos no poco de las profundas desigualdades sociales, del aumento de la pobreza y de las situaciones de miseria y exclusión social que afectan a importantes sectores sociales, incluso en las sociedades democráticas. Pese a todo ello, rememorando y actualizando

¹ E. Hobsbawn, *The Age of Extremes. The Short Twentieth Century: 1914-1991*. London: Michael Joseph, 1994; J. Keane, *Reflections on violence*: London: Verso, 1996.

² Freedom House, «Democracy's Century: A Survey of Global Political Change in the 20th Century», Nueva York, Freedom House, 2000. Sobre tal tesis puede verse, además de las tesis de Huntington, Dahl y Diamond que más adelante recogemos, las sugerencias al respecto de A. Sen (*El valor de la democracia*. Madrid: El Viejo Topo, 2006, p. 9 y ss.) o Giovanni Sartori ("Una nueva reflexión sobre la democracia, las malas formas de gobierno y la mala política", *RICCS*, 129, 1991, p. 459 y ss; *La democracia después del comunismo*. Madrid: Alianza, 1993, p. 15 y ss.).

³ Ph. Schmitter, "Transitology: The Sciences or the Art of Democratization?", en J. Tulchin y B. Romero, eds., *The Consolidation of Democracy in Latin America*. Boulder, Lynne Rienner, 1995, pp. 11-41.

⁴ M. Mann, *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*. New York: Cambridge University Press, 2005; F. Quesada, *Sendas de democracia. Entre la violencia y la globalización*. Madrid, Trotta, 2008.

las esperanzas que hacia finales del siglo XIX y principios del XX tuvieron Tocqueville, Bryce, Weber o Kelsen⁵ acerca de la existencia de un movimiento imparable hacia la democracia, no pocos analistas contemporáneos han certificado el definitivo triunfo de la democracia o, más concretamente, de la democracia liberal. El sustento teórico y empírico de dicha tesis se encuentra en las características y los resultados de buena parte de los estudios recientes sobre los procesos de democratización y en las concepciones procedimentales de la democracia que les subyacen. Dichos estudios pretenden abordar los problemas inherentes a la transición a la democracia desde regímenes autoritarios, así como a la consolidación y estabilidad de las nuevas democracias. Pero, independientemente de cómo se teoriza una u otra fase, han dado lugar - como señalan D. Collier y S. Levitsky⁶ - a diferentes estrategias de innovación conceptual que pretenden, por una parte, aumentar la diferenciación analítica a fin de captar las diferencias entre unas y otras formas de gobierno y de democracia y, por otra, reflexionar sobre la cuestión de la validez conceptual, esto es, sobre el mismo concepto de democracia que se utiliza en cada caso y, en especial, sobre los excesivos estiramientos del concepto. Por lo demás, la gran mayoría de ellos parte de concepciones procedimentales de la democracia. Éstas no se articulan a partir de las «fuentes de autoridad» (el pueblo, la mayoría,...), los fines (la justicia social, el bien común, la felicidad,...) o las políticas sustantivas del gobierno sino, por el contrario, en torno a los procedimientos e instituciones que se consideran imprescindibles en todo régimen político democrático⁷. En el presente trabajo analizamos tres de esos estudios y concepciones de la democracia: las de Samuel P. Huntington, Robert Dahl y Larry Diamond. A diferencia de algunos otros analistas, los autores mencionados poseen la virtud de combinar la reflexión conceptual sobre la democracia con la determinación de los atributos propios de este tipo de régimen político y, por último, con diferentes mediciones acerca del avance de la democracia a lo largo del siglo XX. Por lo demás, sus aportaciones constituyen trabajos sumamente representativos de las concepciones procedimentales de la democracia actualmente predominantes en este tipo de estudios.

⁵ Véase A. de Tocqueville, *La democracia en América*. México: FCE, 1963, p. 42; M. Weber, *Escritos Políticos*. Madrid: Alianza, 1991, p. 249; J. Bryce, *Modern Democracies*. New York: Macmillan, 1921, vol. 1, pp. 4, 24 y 41; y H. Kelsen, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*". Madrid: Debate, 1988, p. 85.

⁶ «Democracy With Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research», *World Politics*, 49 (1997), pp. 430 ss.

⁷ *Ibid.*, p. 433.

En este artículo exponemos y analizamos críticamente sus reflexiones y distinciones conceptuales básicas, sus catálogos de requisitos a satisfacer por todo régimen democrático y, por último, sus datos acerca del ascenso de la democracia, si bien en este último caso y por razones de espacio nos limitaremos a dar cuenta de los mismos a efectos de poder valorar el verdadero alcance del triunfo de la democracia liberal. Tras todo ello realizaremos algunas apreciaciones críticas sobre estas concepciones procedimentales y, finalmente, aportaremos diversas sugerencias reconstructivas destinadas a vislumbrar algunas vías para la posible superación de sus insuficiencias

1.- Huntington: una concepción «procedimental mínima».

Pese a que su preocupación teórica se había centrado hasta entonces en la construcción del orden político o, en sus propias palabras, en «el problema de la estabilidad política»⁸, en *La tercera ola* y otros ensayos previos Huntington abogaba por redefinir el concepto de democracia⁹. Así, tras desechar aquellas definiciones de la misma que se articulan a partir de la fuente de autoridad que sustenta al gobierno democrático o de cuáles son sus fines morales y políticos, considera más útil acogerse a aquella definición «más empírica e institucional» que toman como punto de partida la conocida concepción de la democracia de Schumpeter, según la cual la democracia es "un sistema institucional, para llegar a decisiones políticas, en el que [algunos] individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo"¹⁰. En coherencia con tal filiación, Huntington defiende «una definición basada en procedimientos» a partir del presupuesto de que «el procedimiento principal de la democracia consiste en la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de las personas gobernadas por ellos»¹¹. Dirá así que un sistema político es democrático «siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar». De tal concepción puede decirse ciertamente

⁸ S.P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós, 1990, pp. 13 ss.

⁹ *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, tr. J. Delgado. Barcelona: Paidós, 1994; «Will More Countries Become Democratic?», *Political Science Quarterly*, 99, 2 (1984), pp. 193-218; y «El modesto significado de la democracia», *Estudios Públicos*, 33 (1989), pp. 5-30.

¹⁰ J. A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis, 1983, vol. II, p. 343

¹¹ S. P. Huntington, *op. cit.* (1994), p. 19 y s.

que -tal como quiere el propio Huntington- es tan *modesta* o *mínima* que concibe la democracia como un conjunto de procedimientos estrechamente relacionados con la competencia política entre líderes por el poder de decisión. No obstante, Huntington incorpora en su definición varios aspectos que no estaban expresamente presentes en la definición schumpeteriana: la periodicidad y limpieza de las elecciones, el sufragio universal y que los tomadores de decisiones deriven su poder de las elecciones. Puede decirse pues que Huntington ha ampliado en alguna medida los atributos de la schumpeteriana de la democracia. Pero aún así adolece de notables insuficiencias. No señala por ejemplo que a todos los ciudadanos o votantes debe asistirles en un grado significativo los derechos y libertades que subyacen al sufragio universal y al proceso electoral. Es más, en sus «mediciones» de la democracia Huntington es muy parco respecto del grado de extensión y respeto de estas últimas libertades y derechos. De hecho existen razones fundadas para pensar que les presta muy poca atención. Por otra parte, tampoco incluye como instituciones o atributos de un régimen democrático la división de poderes, el Estado de derecho, la existencia de un poder judicial independiente o, en fin, el respeto de los derechos de las minorías. De ahí que pueda decirse que su concepción de la democracia es tan poco exigente que corre el doble riesgo de caer en la «falacia del electoralismo»¹² y reducir la participación política a las instituciones y procedimientos electorales y representativos. Por un lado, tiende a aceptar que la mera celebración de elecciones convierte a un régimen político en democrático. Se incapacita con ello para captar el hecho de que en no pocos regímenes electorales se imponen diversas y severas restricciones de las libertades civiles y los derechos políticos. Y esto convierte a dichos regímenes en sólidos candidatos a entrar en la denominada «zona gris»¹³, esto es, en regímenes «híbridos» o «mixtos»¹⁴ sobre los que existen serias dudas sobre su carácter democrático. Pero, por otra parte, también olvida la existencia de otros procedimientos igualmente «políticos» que pueden contribuir directa o indirectamente no solo a la toma de decisiones políticas sino también a la conformación de una opinión y voluntad políticas que fundamenten tales decisiones. Pese a todo ello Huntington cree que aquella sobria definición de la

¹²T. Karl «The Hybrid Regimes of Central America», *Journal of Democracy*, 6, 3 (1995), pp. 72-86; Ph. C. Schmitter y T. Karl, «What Democracy Is... and Is Not», *Journal of Democracy*, 2, 3 (1991), p. 78.

¹³T. Carothers, «The End of the Transition Paradigm», *Journal of Democracy*, 13, 1 (2002), p. 9 y ss.

¹⁴ Cf., entre otros, M. Wigell, «Mapping «Hybrid Regimes»: Regimen Types and Concepts in Comparative Politics», *Democratization*, 15, 2 (2008), pp. 230-250; T. Karl «The Hybrid Regimes of Central America», *Journal of Democracy*, 6, 3 (1995), pp. 72-86, y L. Diamond, «Thinking About Hybrid Regimes», *Journal of Democracy* 13, 2 (2002), pp. 21-35.

democracia ofrece la ventaja de dejar bien claro que cuando un régimen político no celebra elecciones periódicas y limpias -o las celebra pero niega a una parte de su población adulta la participación político electoral- lo menos que podría decirse de él es que «no es democrático». Sin embargo, como veremos seguidamente, no es eso lo que en realidad ha hecho Huntington.

En *La tercera ola* Huntington sostiene que «el movimiento hacia la democracia parece adquirir el carácter de una marea universal casi irresistible, que avanza de triunfo en triunfo»¹⁵. Indica igualmente que dicha «marea» se ha fraguado a partir de tres olas de democratización - las dos primeras seguidas de dos contraolas que ocasionaron varios retornos al autoritarismo que aquí no mencionaremos - cuya duración y alcance han sido considerablemente diferentes. La primera de esas olas se inicia a su juicio en 1828 en EEUU y concluye en 1926 con la incorporación a la democracia de 33 Estados. Por su parte, la segunda ola se inicia en 1943 y termina en 1962. En ella transitan o vuelven a la democracia al menos 40 Estados y concluye con la existencia de 51 democracias. Por último, Huntington cree que la tercera ola supuso una «marea democrática» que surge a mediados de los 70 en el Sur de Europa, se extiende a Latinoamérica a finales de esa misma década, llega a comienzos de los ochenta a Asia y, finalmente, penetró en Europa del Este hacia finales de dicha década. El resultado de dicha ola es que el número de democracias aumenta hasta 62¹⁶. Tales son, en resumidas cuentas, los datos que avalan «el triunfo de la democracia» de que nos habla Huntington. Un triunfo por el cual - en sus mismos términos - «en 1990 escasamente el 45% de los países independientes tenían sistemas democráticos, el mismo porcentaje que en 1922»¹⁷.

Pero cuál es el tipo de democracia que según Huntington se ha extendido a través de las citadas olas? De aplicar aquella «sobria» definición de la democracia basada en el principio del sufragio universal, Huntington debería haber llegado a la conclusión de que hasta bien entrado el siglo XX casi ningún Estado cumplía con el

¹⁵ S. P. Huntington, *op.cit.* (1994), p. 33.

¹⁶ La teoría huntingtoniana de las olas de democratización ha estado sujeta a muy diversas críticas que aquí no podemos atender en detalle. Cf. R. Doorenspleet «Reassessing the Three Waves of Democratization», *World Politics*, 52, 3 (2000), pp. 384-406. Una perspectiva bien diferente de las olas de democracia, centrada en el papel de los movimientos sociales en pro de la democracia, puede verse en J. Markoff, *Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político*. Madrid: Tecnos, 1998. Sobre las dinámicas de la democratización en Europa, en especial en los casos de Francia, Inglaterra y Suiza, puede verse Ch. Tilly, *Contienda política y democracia en Europa, 1650-2000*. Barcelona: Hacer, 2000.

¹⁷ *Op.cit.* (1994), p. 36.

criterio de que «virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar» o, lo que para el caso es relevante, que las olas de democratización no comienzan hasta entonces. Pero -como hemos visto- no es esto lo que sostiene Huntington. En su opinión países como Francia, Japón, EEUU o Suiza forman parte de las democracias surgidas durante la primera o la segunda ola. Ahora bien, en tales países el sufragio universal no se implanta de hecho hasta 1946 (Francia), 1952 (Japón), 1970 (EEUU) o 1971 (Suiza)¹⁸. Cuáles han sido entonces los criterios que en realidad que ha usado para elaborar su teoría de las olas de democratización?

Aduciendo dificultades de diverso tipo, Huntington cree justificado recurrir a la idea de que un régimen político es «mínimamente democrático» cuando en él «(1) el 50% de los varones pueden ser elegidos para votar y (2) existe un Poder ejecutivo responsable, que debe mantener el apoyo de la mayoría en el Parlamento elegido, o al que se elige en elecciones populares periódicas»¹⁹. Las consecuencias normativas y políticas de tales criterios sobre su concepción de la democracia y su teorización acerca de las olas de democratización son más que evidentes y no necesitan mayor comentario. No obstante, el problema de tal enfoque no es sólo que considere democráticos a regímenes meramente electorales. Es también cataloga como democráticos a regímenes que restringieron severamente el derecho de sufragio. Y todo ello contribuye sin duda a sembrar más de una duda acerca de sus «mediciones» sobre el avance de la democracia.

2. Robert A. Dahl: una concepción procedimental «mínima ampliada».

La idea de la existencia de ciertas «olas de democratización» no es nueva, ni tampoco propia de Huntington. Antes que él, y cuando menos con dos décadas de antelación, la había formulado Dahl en su conocido ensayo de 1971 *La poliarquía. Participación y oposición*²⁰. Por lo demás, es sabido es que prefiere reservar el término «democracia» para designar a un ideal político acaso inalcanzable y usar en cambio el

¹⁸ G. Therborn, «The Rule of Capital and the Rise of Democracy», *New Left Review*, 1 (1979), p. 11.

¹⁹ *Op.cit.* (1994), p. 27.

²⁰ Madrid: Tecnos, 1989, p. 16 ss (tr. J. Moreno). De hecho, la tesis de sucesivas oleadas de democratización ha sido una suerte de constante en los estudios y reflexiones de Dahl acerca de la democracia. Aparece cuando menos en *After Revolution? Authority in a Good Society* de 1970, donde la usa para referirse a los tres grandes movimientos tendentes a la democratización del Estado que a su juicio han acaecido en Occidente (esto es, a los procesos de democratización acontecidos en la Grecia y Roma clásica hacia fines del siglo VI A.C., en las ciudades-estado del norte de Italia alrededor de los siglos X y XI y, finalmente, en los intentos de democratización de los Estados-nación modernos generados por las revoluciones francesa y americana) y pervive en *Democracy and Its Critics*. En todo caso, en *La poliarquía* Dahl la usa para referirse, como más adelante tendremos ocasión de comprobar, a los procesos de democratización acaecidos a partir del siglo XIX.

concepto de «poliarquía» para referirse «a la democracia representativa como la conocemos en la práctica». Para Dahl esta diferenciación terminológica no solo evita innecesarias confusiones conceptuales y normativas. También permite elaborar una primera tipología de los regímenes políticos estrechamente vinculada tanto al grado en que los diferentes sistemas políticos abren o liberalizan el acceso ciudadano a la esfera pública y al debate político como a su nivel de representatividad en función de la mayor o menor extensión de los derechos de participación política de sus ciudadanos y, más concretamente, de los derechos de sufragio y de elección de sus representantes. Diferenciará así entre «hegemonías cerradas» (en las que las escasas posibilidades de oposición coexisten con una participación muy baja), «oligarquías competitivas» (en las que hay posibilidad de oponerse a las políticas gubernamentales pero se niega o reduce sustancialmente la participación política ciudadana), «hegemonías representativas» (que abren el debate público sobre las políticas gubernamentales pero limitan severamente la participación ciudadana en la elección de representantes) y, finalmente, «poliarquías» o sistemas políticos «sustancialmente liberalizados y popularizados», esto es, «muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público»²¹. No obstante, más allá de tal tipología de formas de gobierno, la aportación básica de *La poliarquía* a la teoría de la democratización es la introducción de los criterios o instituciones que a su juicio debe poseer toda poliarquía: libertades de asociación, expresión y voto, derecho a ser elegido para los cargos públicos, libre competencia de los líderes por los votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres y competitivas y, finalmente, instituciones que garanticen que las políticas del gobierno dependen de los votos y demás formas de expresar preferencias²².

Provisto de tales criterios y tipología²³, Dahl nos ofrece en *La poliarquía* una versión de las tesis de las oleadas de democratización que constituye un necesario precedente de la ya comentada interpretación de Huntington. Sostiene aquí que dichas oleadas son tres y representan profundas y bien definidas transformaciones históricas de

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, p. 15.

²³ Tipología que a mi modo ver adolece de diversas insuficiencias, entre las que destacaría la ausencia de alguna forma de «hegemonía deliberativo-participativa» que, al tiempo que aún permanecería alejada de la democracia en tanto que ideal, si podría concebirse como un tipo régimen político realmente posible en el que los ciudadanos participen directa e intensamente en procesos autónomos y continuados de deliberación acerca de los asuntos públicos más relevantes -sin las restricciones y sesgos elitistas a que tan acostumbrados nos tienen las poliarquías realmente existentes- y tomen por sí mismos ciertas decisiones, al menos aquellas que ellos consideran que deben tomar y, en todo caso, las de especial relevancia para el futuro de la comunidad política en cuestión

las instituciones políticas de los países afectados. En su opinión la primera de ellas, acaecida durante el siglo XIX en Occidente, significó el tránsito de diversas hegemonías cerradas y oligarquías competitivas hacia regímenes cuasi-poliárquicos. Por su parte, la segunda condujo a la transformación de diversas cuasi-poliarquías en poliarquías y tuvo lugar entre finales del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial. Por último, la tercera supuso la plena democratización de las poliarquías. Tuvo sus primeros balbuceos tras la depresión de los 30, fue interrumpido por la II Guerra Mundial y cobró nuevos bríos a partir de finales de la década de los 60 del pasado siglo bajo la presión social en favor de la democratización de las instituciones sociales²⁴.

Dahl ha vuelto posteriormente sobre el concepto de poliarquía y los procesos de democratización tanto en *La democracias y sus críticos* (1989) como en *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (1998). En la primera de estas obras nos ofrece una nueva periodización de las oleadas de transición a la poliarquía. Sostiene ahora que la poliarquía ha tenido tres grandes periodos de desarrollo. El primero de ellos, que transcurre a su juicio entre 1776 y 1930, constituye en general una etapa de transición desde las hegemonías cerradas a cuasi-poliarquías. Se gesta como consecuencia de las revoluciones americana y francesa y su consecuencia última es que hacia 1930 podían contabilizarse 18 poliarquías plenas y 3 poliarquías masculinas. Aún así - aduce Dahl- no cabe perder de vista que incluso en estas nuevas poliarquías hasta comienzos del siglo XX votaba menos de un 20% de la población. La segunda transcurre para Dahl entre 1950 y 1959. El reinicio del proceso vendría marcado en este caso por el fin de la Segunda Guerra Mundial y sus implicaciones. Durante dicho periodo el número de poliarquías aumenta hasta 36 y permanecerá en torno a esa cifra hasta la década de los 80. Por último, la tercera se inicia para Dahl a principios de los 80. Si bien condujo a un escaso aumento del número de poliarquías plenas, supuso la aparición de algunas «poliarquías con limitaciones secundarias» y de otras «cuasi-poliarquías». En concreto, según Dahl hacia 1985 entre los 157 Estados existentes había 41 (el 25%) «poliarquías plenas», 10 que «poliarquías con limitaciones secundarias» (el 6%), 13 «cuasipoliarquías» o poliarquías con limitaciones severas y el resto regímenes no poliárquicos. De ahí que, aún sumando las primeras y las segundas poliarquías, nos encontramos con que hacia 1985 el número de poliarquías o democracias liberales se reduce a 51 (el 31% de los Estados independientes).

²⁴ *Ibid.*, p. 20.

Una década después, en *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Dahl actualiza estos datos y señala que en torno a 1990 existían 192 Estados de los cuales sólo 65 (el 33,8%) eran poliarquías²⁵. Valorando los resultados de las olas de democratización a lo largo del siglo XX, Dahl concluye que en el siglo XX la poliarquía ha experimentado un considerable avance, pues si bien a comienzos de siglo no había ninguna hacia 1990 existen 65. Pero dicho avance -advierte- debe ser contemplado con cautela. Y no solo porque el número de regímenes no poliárquicos sigue siendo superior. También porque - como el mismo Dahl señala²⁶ - entre las 65 poliarquías existentes en 1990 al menos 23 solo son marginalmente poliárquicas. De ahí que Dahl afirme finalmente que «el triunfo de la democracia ha sido así considerablemente menos completo del que a veces se ha presentado».

Pero, más allá de esta preocupación por medir el avance de la poliarquía en el siglo XX, tanto en *La democracia y sus críticos* como *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Dahl refina y amplía algunas de las ideas sugeridas en *La poliarquía* acerca de los criterios e instituciones que debe satisfacer todo régimen poliárquico. Sostiene ahora que éstos han de ser los siete siguientes: a) el control de las decisiones gubernamentales les corresponde, por disposiciones constitucionales, a los cargos públicos electos; b) estos cargos públicos son elegidos a través de elecciones periódicas, libres, imparciales en las que existe sólo un grado limitado de coacción; c) prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en dichas elecciones; d) la mayoría de ellos tiene así mismo derecho a presentarse a las elecciones para tales cargos públicos y ocuparlos si salen elegidos; e) los ciudadanos gozan de un amplio y efectivo grado de libertades civiles y políticas; f) los ciudadanos tienen acceso a diversas fuentes de información; y, finalmente, g) disfrutan del derecho a formar asociaciones autónomas, incluidas la asociaciones políticas, con el fin de influir sobre las decisiones del gobierno o rivalizar con él en las elecciones o mediante otras vías pacíficas²⁷.

La ventaja fundamental que aportan tales criterios es sin duda que establece un conjunto delimitado y pormenorizado de requisitos observables y, hasta cierto punto, «medibles» que permiten concretar la noción de poliarquía y, al mismo tiempo, determinar empíricamente cuáles de los regímenes políticos existentes los poseen y, por tanto, merecen ser considerados como tales. Estos requisitos son sin duda más exigentes

²⁵ *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, tr. F. Vallespín. Madrid: Taurus, 1999, p. 186.

²⁶ *Ibid.*, p. 186.

²⁷ *Ibid.*

que los de Huntington y se articulan a partir de una ampliación de los establecidos por las concepciones procedimentales mínimas. Son por ello parte de una concepción procedimental «mínima ampliada». No obstante, aún presentan al menos tres claras insuficiencias: 1. pese a que logran evitar la «la falacia del electoralismo», siguen centrándose en la dimensión «política» de la democracia; 2. lo hacen de modo parcial pues, al igual que Huntington, no incluyen referencias a otros procedimientos políticos de carácter deliberativo y participativo; y, finalmente, 3. tampoco incluyen referencias a problemas como la vigencia del constitucionalismo y el Estado de derecho, los derechos de las minorías, el presidencialismo o la división y equilibrio de poderes. De hecho, la superación de estos y otros déficits constituye el objeto la concepción de la democracia de Larry Diamond.

3. *Larry Diamond: una concepción procedimental extensa*.

Con la finalidad de apreciar con claridad la naturaleza y límites de los procesos de democratización, en *Developing Democracy* -dedicada a dilucidar el estado y el destino de la democracia a finales del siglo XX- Larry Diamond considera necesario no sólo precisar cuántas democracias existen y de qué tipo son. También, y de forma previa, cómo definimos la democracia a fin de reducir la enorme confusión conceptual existente. A tal efecto cree pertinente abandonar aquella moda -propia en su opinión de la década de los 60 del pasado siglo- de incluir criterios sociales y económicos en la definición de la democracia para sustituirla por aquella otra -igualmente de moda a partir de los 80, pero más a su gusto- en términos estrictamente políticos²⁸. Ahora bien, en opinión de Diamond esta estrategia conceptual ha dado lugar a concepciones procedimentales como las hasta ahora comentadas y que incurren en las insuficiencias ya señaladas para cada una de ellas. En todo caso -aduce Diamond- tales definiciones no permiten distinguir adecuadamente entre regímenes autoritarios y regímenes democráticos ni tampoco entre «pseudodemocracias», «democracias electorales» y «democracias liberales».

Según las concepciones procedimentales anteriores todo régimen democrático debe, además de celebrar elecciones periódicas, libres y competitivas: a) garantizar a sus ciudadanos un nivel adecuado de libertades civiles y derechos políticos que - como requería Dahl - permita un grado satisfactorio de participación y oposición política de

²⁸ *Developing Democracy: Toward Consolidation*. London: Johns Hopkins University Press, 1999, p. 8.

los ciudadanos y los grupos; y b) carecer de «dominios reservados»²⁹. Pero Diamond cree que estas definiciones son aún insuficientes para dar cabal cuenta de las características de la democracia liberal. Ésta no sólo exige una adecuada satisfacción de los anteriores requisitos. Requiere mucho más. De ahí considere pertinente elaborar una tipología de formas de gobierno que distingue entre «no-democracias» (régimenes autoritarios), «pseudo-democracias» (meros régimenes electorales en los que hay elecciones pero no hay oposición ni competencia político-electoral), «democracias electorales» («democracias mínimas» en las que las principales posiciones de poder político son ocupadas a través de elecciones libres, regulares, limpias y competitivas pero en las que pueden existir serios abusos de los derechos humanos, significativas restricciones de las libertades individuales, discriminación de las minorías, manipulación de los distritos electorales, gobiernos irresponsables, poderes judiciales poco íntegros e ineficaces, amplio grado de violencia y criminalidad) y «democracias liberales»³⁰. Éstas últimas -argumenta Diamond- son sistemas de gobierno muy exigentes que al menos han de satisfacer los siguientes criterios: a) el control del Estado y sus decisiones fundamentales están únicamente en manos de los cargos públicos electos; b) el poder ejecutivo está constitucionalmente limitado por otros poderes gubernamentales autónomos (cámaras representativas, gobiernos regionales y locales) y por un poder judicial independiente; c) los resultados electorales son inciertos en tanto que existe un significativo voto de oposición, hay posibilidad de alternancia en el poder y ningún grupo que se adhiera a los principios constitucionales tiene prohibido presentarse a la elecciones; d) las minorías culturales, étnicas, religiosas o de cualquier otro tipo, así como a las mayorías históricamente desaventajadas, pueden expresar libremente sus intereses en el proceso político y no se les prohíbe hablar su lengua o practicar su cultura; e) los ciudadanos tienen, más allá de los partidos y las elecciones, múltiples canales para la expresión y representación de sus intereses y valores, incluyendo la libertad de formar asociaciones y movimientos independientes; g) tienen fuentes de información alternativas a las que pueden acceder sin restricciones; h) tienen plena libertad de creencia, opinión, discusión, palabra, publicación, reunión,

²⁹ Esto es de ámbitos o temas de decisión -con frecuencia garantizados constitucionalmente- en los que algunos grupos o agentes no electos (militares, burocracias, autoridades religiosas) tienen reservado el poder de decisión (G. O'Donnell, «Estado, democratización y ciudadanía», *Nueva Sociedad*, 128, 1993, pp. 63 ss.).

³⁰ L. Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York: Times Books, 2008, p. 23.

manifestación y petición, i) son iguales ante la ley, aunque sean desiguales en recursos; j) las libertades individuales y de grupo están protegidas por un poder judicial independiente; y, por último, k) la ley protege a los ciudadanos de las detenciones injustificadas, el exilio, el terror, la tortura, etc., así como de las indebidas interferencias en sus vidas por parte del Estado u de otras fuerzas no estatales o anti-estatales. Condiciones a las que Diamond añade una última: la existencia de una constitución como ley suprema, pues las democracias son y han de ser democracias constitucionales³¹.

La tipología de las formas de formas de gobierno que propone Diamond es ciertamente poco precisa respecto de las primeras formas de gobierno. No obstante, de sus sugerencias respecto de la democracia liberal cabe decir que amplían considerablemente los requisitos o atributos recogidos por las concepciones procedimentales «mínimas ampliadas». De hecho, haciendo nuevamente un uso propio de la terminología de Collier y Levitsky, cabría caracterizarla no ya como una concepción como la defendida por Dahl o, incluso con mayores requisitos, por O'Donnell. Son parte, más bien, de una suerte de concepción procedimental «extensa» que aún así adolece de otros déficits que más adelante tendremos ocasión de comentar pero que, en todo caso, sigue centrándose en las instituciones de carácter exclusivamente político.

En todo caso, respecto de los avances de la democracia en el siglo XX, en *Developing Democracy* Diamond se remite a la tercera ola de democratización. A su juicio ésta ha supuesto una dramática expansión de la democracia a lo largo del mundo. Así mientras en 1974 (momento en que comienza la mencionada ola) existían 147 Estados de los cuales únicamente 39 eran democracias, en 1997 (momento en que juicio de Diamond dicha ola parece acercarse a su fin) existían 191 Estados de los cuales 117 eran democracias. Ahora bien, entre ellas hay 36 democracias electorales³². El avance triunfo de la democracia liberal ha sido pues considerable, pero su «definitivo triunfo» se traduce pues en que en 1997 menos de la mitad de los Estados existentes (81, el 42,4%) podrían concebirse como tales. Es más, a tenor de las sugerencias del propio Diamond sobre las carencias de las democracias liberales, sobre los déficits y creciente

³¹ L. Diamond, *op.cit.* (1999), p. 11 ss.; «Universal Democracy», *Policy Review*, 119 (2003), p. 8.

³² Los datos de Diamond parten de la utilización de los estudios anuales de Freedom House acerca de la libertad en el mundo y adolecen por tanto de las dificultades que se les achacan a estos estudios. Cf. Gerardo L. Munck y Jay Verkuilen, «Conceptualizing and Meeasuring Democracy. Evaluating Alternative Indices», *Comparative Politics*, 35, 1 (2002), pp. 5-34; T. Vanhanen, «A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998b0062», *Journal for Peace Research*, 37, 2 (2000), pp. 251-265.

deterioro de las democracias electorales y, finalmente, sobre las recientes tendencias negativas de los procesos de democratización, no parece que dicho triunfo vayan a sufrir mayores progresos. De hecho, esto último es lo que el propio Diamond ha sugerido en ensayos posteriores³³ y en *The Spirit of Democracy*.

En ésta última obra Diamond actualiza sus mediciones sobre la democracia hasta el 2006. Sostiene aquí que entre los 194 Estados existentes en ese momento hay 121 democracias, de las cuales 78 son democracias liberales y 43 democracias electorales. Puede decirse pues que el número de democracias ha aumentado e incluso que también lo ha hecho el porcentaje de democracias respecto de los regímenes autoritarios³⁴. Pero Diamond cree que el optimismo de tales datos no es acertado por dos razones fundamentales. Porque se ha reducido el número de democracias liberales (de 81 a 78) y porque los estudios y evaluaciones sobre los que se sustentan tales datos - como es el caso de los de *Freedom House* que él utiliza - únicamente atienden al número de países que transitan hacia la democracia, pero no al tamaño e importancia estratégica de los países involucrados. De atender a tales datos percibiríamos - aduce Diamond - que los logros democráticos se han dado, en general, en Estados pequeños y débiles. Por el contrario en Estados grandes y estratégicamente importantes - los casos de Nigeria o Rusia - se han debilitado y deteriorado hasta los mínimos democráticos que exigen su consideración como democracias electorales. En muchas de las nuevas democracias - sostiene Diamond - hay elecciones, pero no son más que procesos manipulados que lo reducen todo a la lucha entre élites corruptas. Hay parlamentos y gobiernos locales, pero no responden ante nadie y no representan a la mayor parte de la ciudadanía. Hay constituciones, pero no constitucionalismo. Hay democracia en un sentido formal, pero los pueblos no son políticamente libres³⁵. Es por eso que Diamond cree que ya desde principios del siglo XXI es perceptible una poderosa «resaca autoritaria», «una nueva y siniestra tendencia que ha ido ganando terreno: una recesión democrática» que se verá agravada por los graves problemas económicos y de gobernabilidad que están soportando muchas de las nuevas democracias.

4.- *Apreciaciones críticas.*

³³ «The Global State of Democracy», *Current History*, 99, 641 (2000), pp. 413 ss.

³⁴ *Op.cit.* (2008), p. 372.

³⁵ *Op.cit.* (2008), p. 292; *op. cit.* (1999), pp. 43-63.

Las teorías analizadas en el presente ensayo realizan diversos esfuerzos por integrar la reflexión teórico-conceptual sobre la democracia con el establecimiento de los atributos y procedimientos propios de tal tipo de régimen político y, en suma, con la medición del avance de la democracia en el mundo. Sobre esto último y, en suma, sobre el citado triunfo de la democracia liberal, lo más que podría decirse es que, a tenor de los resultados que ofrecen los autores aquí analizados, ésta se ha convertido en la forma de democracia más extendida, pero no en la forma de gobierno predominante. El ascenso de la democracia y de la democracia liberal ha sido - sin duda y pese a sus conocidas insuficiencias - considerable. Pero el «definitivo» triunfo de la democracia liberal quizá ha sido proclamado con escaso apoyo empírico y de forma notablemente acrítica.

En todo caso, las definiciones de la democracia aquí analizadas parten de enfoques cualitativos y forman parte de aquellas concepciones procedimentales que definen la democracia a partir de un conjunto de procedimientos e instituciones cuya presencia se considera imprescindible en todo régimen de este tipo. El alcance y el número de éstos varía en función de la sobriedad o amplitud de la concepción adoptada. Por lo que aquí nos interesa, las teorías de Huntington, Dahl y Diamond son respectivamente representativas de los tres enfoques procedimentales predominantes y abarcan desde la «sobria» definición huntingtoniana a la «extensa» de Diamond, pasando por la «amplia» de Dahl. Ya hemos señalado algunas de las deficiencias básicas en cada uno de estos casos. De ahí que nos limitemos ahora a unos pocos comentarios generales sobre sus insuficiencias. Y la primera de ellas reside en que centran su atención en los procedimientos que se consideran propios de las democracias representativas realmente existentes, ya sea en su variante electoral o liberal. Es precisamente este sesgo el que las convierte en concepciones parcialmente unidimensionales y, paradójicamente, insuficientemente realistas. Lo primero se debe a que reducen la dimensión política de la democracia a las instituciones relacionadas con la conquista y el ejercicio de la representación política. Lo segundo a que obvian no solo que las democracias establecidas padecen notables déficits (crisis de participación, promesas incumplidas, desafección, etc.). También que en esas mismas democracias existen demandas y experiencias de diverso tipo que desbordan los límites y procedimientos de la propia democracia liberal-representativa. Es más, en tanto que tienden a definir la democracia como un conjunto de procedimientos relacionados con la lucha político-electoral, transforman el verdadero significado y referente normativo

de la democracia (el gobierno del pueblo o la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones) en una cuestión claramente secundaria y sitúan a las elecciones y el ejercicio de la representación política como su aspecto primordial. Así, los partidos y los representantes políticos son convertidos en los sujetos básicos de la democracia. Los ciudadanos quedan a su vez relegados a la categoría de votantes. En coherencia con ello, no suelen incluir, ni entre los atributos de la democracia ni entre los indicadores usados para «medirla», referencias a la dimensión deliberativa y participativa de la democracia. Es más, a la hora de evaluar las democracias realmente existentes ni siquiera suelen tener en cuenta el grado de participación política electoral de los ciudadanos, el sistema y tipo de partidos existente o el sistema electoral vigente en cada caso³⁶. Y ello a pesar de que los autores aquí analizados reconocen en mayor o menor medida el serio problema que para la democracia representa el crecimiento de la «alienación» y del «extrañamiento» de la política (indiferencia, apatía, desafección, impotencia, absentismo). De hecho - así ocurre en los casos de Huntington y Diamond - consideran que es poco recomendable fomentar la participación política ciudadana. Creen que ésta debilita la autoridad de las élites, contribuye a la inestabilidad política, genera problemas de ingobernabilidad y crea profundos conflictos sociales. De ahí que sus atributos e indicadores de democracia no recojan procedimientos o instituciones tan políticas y actualmente existentes como los referéndums, las iniciativas legislativas o múltiples órganos deliberativo-participativos.

La parcialidad de la dimensión política de estas concepciones alcanza en todo caso a otras dos importantes cuestiones: el problema de las minorías o identidades culturales minoritarias y la cuestión de los derechos de la mujer. En el primer caso, algunos autores llegan a reconocer e incluir entre los atributos de la democracia -es el caso de Diamond y Dahl- ciertas libertades civiles relacionadas con las identidades culturales y los problemas de las minorías étnicas. Pero no hacen referencia a «derechos diferenciados en función del grupo» que podrían traducirse, según el caso, en derechos especiales de representación, políticas de acción afirmativa, derechos de autogobierno... En el segundo caso, aunque se contempla formalmente la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, ya hemos visto que habitualmente se omiten referencias a sus situaciones de opresión y exclusión o a sus grados de participación política. Otro tanto

³⁶ No siempre ocurre así, pues en el caso de los estudios empíricos de T. Vanhanen (*loc.cit.*) se incluyen indicadores a este respecto.

podría decirse sin duda respecto de la específica situación de las personas con orientaciones sexuales diferentes (gays, lesbianas, transexuales).

Por otro lado, las teorías aquí analizadas -y los informes o estudios empíricos en que se basan- parten de definiciones y mediciones de la democracia que toman al Estado nacional como realidad política última. Obvian así las profundas transformaciones a que éste ha sido sometido en las últimas décadas. Y esto no solo se refiere a la creciente influencia que ciertas potencias hegemónicas tienen sobre las decisiones políticas de otros Estados o a la cesión de competencias por parte de éstos a nuevas entidades supranacionales o internacionales (Unión Europea, ONU). También alude al creciente poder de decisión política otorgado a entidades como el FMI, la OCM, el Banco Mundial o a múltiples agencias evaluadoras³⁷. Todo lo cual en buena medida alude al problema de la «economización del poder» tanto a nivel estatal como interestatal y global.³⁸ Todos estos fenómenos trastocan, inhiben, condicionan y limitan de forma evidente tanto la formación de la voluntad y opinión política democrática en el ámbito estatal como, consecuentemente, el principio de soberanía popular y la responsabilidad de los cargos públicos electos frente a sus ciudadanos³⁹.

La decisión de centrarse en la «democracia política» se deriva - como hemos visto en los casos de Huntington o Diamond -, por una parte, de las dificultades que a su juicio conlleva la introducción de concepciones teleológicas del gobierno, esto es, de los fines o propósitos que debe perseguir un gobierno y, por otro, de la disminución o pérdida de utilidad analítica⁴⁰. En su opinión, introducir tales requisitos convertiría a la democracia en una forma de gobierno tan exigente que tendría escasos o nulos referentes empíricos o conduciría a una definición tan sobrecargada que sería prácticamente inmanejable⁴¹. Parece pues que las cuestiones metodológicas y de «medición» priman sobre las conceptuales y sustantivas. Pero esto -dicho sea de paso- no es más una forma de debilitar no sólo el potencial conceptual y explicativo de la

³⁷ Cf. al respecto D. Held, *La democracia y el orden global*, tr. S. Mazzuca. Barcelona: Paidós, 1997, pp. 99 ss.

³⁸ J. F. Tezanos, «Las democracias del siglo XXI. Tendencias, posibilidades y objetivos», en A. Guerra y J. F. Tezanos (eds.), *La calidad de la democracia. Las democracias del siglo XXI*. Madrid: Sistema, 2009, pp. 73 ss.

³⁹ B. Riutort, «Ciudadanía, cosmopolitismo y democracia», en B. Riutort (coord.), *Indagaciones sobre la ciudadanía*. Barcelona: Icaria, 2007, pp. 62 ss.

⁴⁰ En este mismo sentido se pronuncia también O'Donnell (*Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo, 2007, p. 153) cuando sostiene que «la definición que equipara a la democracia con un grado sustantivo de justicia e igualdad social no es útil analíticamente. Además, es peligrosa: tiende a despreciar la democracia existente, y de ese modo le hace el juego al autoritarismo».

⁴¹ G. L. Munck y J. Verkuilen, *loc. cit.*, p. 9.

teoría. Es también un medio para atenuar los atributos de la democracia y convertir a la «democracia política», a la democracia liberal-representativa en el referente normativo último. Y acaso nadie lo haya expresado mejor que Giovanni Sartori cuando, tras referirse al triunfo de la democracia liberal, sostiene de forma tan tajante como problemática que «los sistemas no liberales son, por ello mismo, no democráticos» y que «cuando decimos democracia *política* deberíamos decir, para ser exactos, liberalismo o, al menos, democracia liberal»⁴².

Estas definiciones parcialmente unidimensionales de la democracia facilitan la realización de estudios empíricos acerca de la extensión de la democracia. En su simplicidad conceptual reside su (engañosa) utilidad empírica. Pero no lo es que estén libres de toda contaminación teleológica o extrapolítica, pues presuponen explícita y/o implícitamente la promoción de ciertos valores o fines. Sin ir más lejos se asientan sobre la primacía de las libertades individuales. No solo parten -por decirlo con Rawls- de la prioridad de la libertad. También eluden toda referencia a otros valores como la igualdad y la justicia social. No obstante, pese a que proclaman limitarse a los atributos políticos de la democracia y pese a que manifiestan evaluar los regímenes en función de procedimientos estrictamente políticos, la realidad es que no siempre ocurre así. Así, por mencionar un caso harto significativo, los cuestionarios utilizados por Freedom House - sobre cuyas evaluaciones y datos se apoya en ocasiones Dahl y siempre Diamond - contienen preguntas expresamente relacionadas con las garantías ofrecidas por cada Estado a los derechos de propiedad privada y a la economía de mercado, el grado de control estatal de la economía, el volumen de propiedad estatal o la fijación estatal de precios y cuotas de producción. Pero si de hecho o de derecho estos fines o valores forman parte de las definiciones procedimentales, por qué no incluir otros con igual o mayor fundamento moral y político?

5.- Sugerencias crítico-reconstruktivas.

La superación del carácter parcialmente unidimensional de estas y otras concepciones procedimentales de la democracia requiere sin duda un acercamiento a otras perspectivas y estrategias teórico-conceptuales capaces de dar cuenta no solo de la crisis de credibilidad, participación y desafección por la que atraviesan desde hace ya

⁴² G. Sartori, «Una nueva reflexión sobre la democracia, las malas formas de gobierno y la mala política», *RICS*, 129 (1991), pp. 459 y 472, notas 1 y 2; *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, tr. S. Sánchez. Madrid: Alianza, 1988, vol. 2, pp. 470 s.

tiempo no la democracia como forma de gobierno sino, más bien, las democracias establecidas, sean éstas electorales o liberales. También han de dar cuenta de diversas prácticas deliberativas y participativas igualmente existentes, si bien de forma minoritaria, en las democracias actuales. No obstante, incluso sin abandonar la perspectiva procedimental, es posible superar la parcialidad de tales concepciones por medio a una definición procedimental plena de la democracia. Se trataría así de ampliar aún más los atributos de la democracia y, con ello, de articular una definición de la misma que, a los atributos recogidos por las definiciones procedimentales extensas y que Diamond considera propias de las democracias liberales, añada otros relacionados con la dimensión deliberativa y participativa de la democracia y, consecuentemente, que los esfuerzos de medición de la democracia contemplaran indicadores empíricos al efecto. Es probable que tales inclusiones dificulten en alguna medida el trabajo conceptual y empírico. Pero a cambio estaríamos ante enfoques que en alguna medida mantienen, si bien de forma atenuada, una idea de la democracia como deliberación y decisión colectiva en torno a las cuestiones públicas, esto es, como ejercicio de la razón pública y como gobierno del pueblo. Por lo demás, también mejorarían sustancialmente la información sobre la realidad de las democracias existentes pues - sin abandonar la dimensión política de la democracia - permitirían distinguir entre democracias electorales, liberales y participativas e interpretar cada una de ellas como formas de democracia que incluyen los atributos de aquellas otras que pretenden superar. Es más, mejorarían el realismo del que supuestamente hacen gala las diferentes concepciones procedimentales al uso. Nada de ello obligaría empero -insistimos- a abandonar el carácter procedimental de estas concepciones. Ni tampoco obligaría -dicho sea de paso- a que necesariamente pierdan su raigambre liberal (al menos mientras no reduzcamos el liberalismo a la economía de mercado y entendamos que las libertades civiles y los derechos políticos -incluidos los participativos y deliberativos- son parte sustancial del mismo)⁴³ ni su dimensión representativa (al menos mientras entendamos que la representación sigue siendo un instrumento necesario). Existen ya sobrados ejemplos de que la democracia deliberativa y participativa puede combinar adecuadamente el «artificio de la representación» (J. Madison) y sus libertades y procedimientos con diversos mecanismos de deliberación pública y de participación política directa de los

⁴³ Véase al respecto Roberto Rodríguez Guerra, *El liberalismo conservador contemporáneo*. La Laguna. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, 1998; y «La tradición liberal», en F. Quesada (ed.), *Ciudad y ciudadanía. Senderos contemporáneos de la Filosofía Política*. Madrid: Trotta, 2008, pp. 7-30.

ciudadanos en la toma de decisiones, tanto en los diversos niveles de la organización política del Estado como en los diferentes ámbitos de la sociedad (educación, empresa). Cosa bien distinta es que se crea -que no es nuestro caso- que la democracia sea únicamente un método o conjunto de procedimientos políticos, que la representación política deba atenerse a las concepciones y formas hoy predominantes o que la participación política sea cosa casi exclusiva de élites o representantes. Como distinto es también - por decirlo con Macpherson - que una democracia más deliberativa y participativa pueda, por sí sola, reducir sustancialmente las profundas desigualdades e injusticias sociales hoy existentes⁴⁴. Pero esto último nos remite sin duda a la necesidad de superar el carácter unidimensional de las concepciones procedimentales de la democracia.

Uno de los más engañosos efectos de estas concepciones, y de los estudios empíricos y mediciones derivados de ellas, es que pretenden eludir - aunque, como ya hemos visto, no ocurre así en realidad - toda referencia a los contextos y condiciones materiales en que los ciudadanos viven y ejercen sus derechos. No puede decirse sin embargo que tal omisión sea inconsciente, pues desde hace ya mucho tiempo se sabe de las consecuencias que tales condiciones tienen sobre la igualdad y la participación políticas de los ciudadanos. El mismo Dahl ha reconocido insistentemente que las diferencias y las desigualdades en la propiedad, los ingresos, la riqueza o la educación «equivalen a desigualdades extremas en las fuentes de poder político» y conducen a evidentes desigualdades de poder e influencia política⁴⁵. Pero si esas diferentes condiciones materiales causan buena parte de las desigualdades políticas, parece evidente que éstas no pueden erradicarse sin modificar aquellas. Sabemos sobradamente que la igualdad política formal, aún siendo deseable, no garantiza por sí sola la igualdad política real. Es más, tenemos pruebas más que suficientes de que el disfrute de las libertades civiles y de los derechos políticos «no es posible sin una difusión general de la instrucción, un mínimo de seguridad económica y ciertos servicios sociales. La ciudadanía política requiere presupuestos materiales sin los cuales está cerca de ser meramente nominal»⁴⁶.

⁴⁴ C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, tr. F. Santos. Madrid: Alianza, 1987, p. 114.

⁴⁵ *Op. cit.* (1989), p. 84; *La democracia económica. Una aproximación*, tr. M. Bofill. Barcelona: Hacer, 2002, pp. 3 ss. y 49 ss.

⁴⁶ Javier Peña, *La ciudadanía hoy: Problemas y propuestas*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, 2000, p. 45.

Superar el carácter parcialmente unidimensional de las definiciones procedimentales de la democracia y de los estudios empíricos basados en ellas exigiría por tanto avanzar hacia una concepción de la democracia que de cabida - como sugiere P. Ródenas⁴⁷ - a los derechos políticos de libertad, igualdad y bienestar. Y para ello es preciso redefinir su dimensión política (ampliando los procedimientos e indicadores a tener en cuenta) y reconocer su dimensión social (incluyendo ahora nuevos atributos e indicadores al efecto). En particular y tentativamente parece preciso añadir diversos atributos e indicadores referidos, por una parte, a procedimientos, instituciones y derechos igualmente políticos pero relacionados tanto con los grados de participación política ciudadana (abstención, participación de la mujer y otros grupos sociales discriminados), los sistemas y tipos de partidos (bipartidistas, pluripartidistas), los sistemas políticos (presidencialismo, parlamentarismo) o los sistemas electorales (proporcionales, mayoritarios), los derechos de las minorías y de las mujeres (autogobierno, representación, acción afirmativa) como con la existencia y uso habitual de procesos e instituciones deliberativas y participativas (referéndums, iniciativas legislativas, presupuestos participativos, consejos deliberativos de diverso tipo); y, por otra, con algunos otros derechos igualmente humanos como los derechos sociales, económicos y culturales (educación, sanidad, pensiones, desempleo). Y no se trata -por aludir al miedo de O'Donnell- de menospreciar la importancia de las libertades civiles y derechos políticos. Se trata, cuando menos, de reconocer que la democracia incorpora la promesa de una cierta igualdad plenamente compatible con la libertad. Una igualdad que presupone un cierto «repertorio de derechos y libertades» (Rawls) que, hoy por hoy y hasta tanto las luchas sociales por su ampliación no logren aumentar los límites del «coto vedado» (Garzón Valdés), debería hacerse coincidir con los recogidos en las distintas generaciones de derechos humanos y que, por tanto, debe extenderse no solo a la igualdad liberal sino también -como sugiere J. Muguerza⁴⁸ - a la igualdad social y a la igualdad etnocultural. Sólo así podremos dar reconocimiento a una idea de igualdad que presupone la libertad, que está basada en la autonomía individual y que -como señala C. B. Macpherson⁴⁹- habría de ser entendida «no solo como una igualdad de oportunidades para ascender una escalera de clase, sino como una igualdad tal que solo podría ser

⁴⁷ «Orden mundial y ciudadanía», en B. Riutort (coord.), *op.cit.*, p. 75. Véase también A. Sen, *La idea de justicia*, tr. H. Valencia. Madrid: Taurus, 2010, pp. 411 ss.

⁴⁸ «Los rostros de la igualdad en la cultura contemporánea», en E. Garzón Valdés, J. Muguerza y T. R. Murphy, *Democracia y cultura política*. Las Palmas: Fundación Mapfre Guanarteme, 2008, p. 35.

⁴⁹ *Op. cit.*, pp. 14 y 34.

plenamente alcanzada en una sociedad en la cual ninguna clase determinada pudiera dominar o vivir a expensas de las otras».

Promover y reconocer estos derechos a través de diversos mecanismos de redistribución de la riqueza y de igualdad de oportunidades puede contribuir sin duda a paliar las desigualdades sociales. Ahora bien, pese a su importancia y sus logros (hoy francamente en peligro), tales instrumentos permiten a lo sumo corregir las injusticias que genera el modelo social y económico vigente. Pero no alteran dicho modelo. Pueden paliar las desigualdades pero no modifican las fuentes de dichas desigualdades. Obvian el hecho de que la libertad, las capacidades y las oportunidades de los individuos se encuentran mediadas y condicionados por el contexto social en que viven, por las relaciones sociales (de poder, explotación, marginación y exclusión) en que están insertos. De hecho son estas -como decíamos- las que dan lugar a no pocas desigualdades sociales y, por tanto, son ellas las que deben ser abordadas en origen. Es seguro que todo ello requiere de una vigorosa democracia política y social. Pero también requerirá una regulación social del uso y disfrute de los derechos de propiedad, del funcionamiento de la economía de mercado y del sistema financiero, de un sistema tributario progresivo y equitativo y, en fin, de un amplio sector público capaz de ofrecer a los ciudadanos los servicios sociales básicos. Pero esto último no sería ya tanto una requisito o atributo de la democracia cuanto sin duda una tarea democrática.