

## Calidad de la democracia y liderazgo político

*Antonio Robles Egea\**

Cuando en un país la democracia está consolidada por su tradición y estabilidad comprobadas, o lleva un tiempo suficiente de práctica, deberíamos preguntarnos: ¿hasta qué punto y en qué grado el funcionamiento democrático ha producido, y produce, contenidos y resultados acorde con los valores y bienes políticos, pautas institucionales y disposiciones propias de la democracia? Ya no vale con considerar una concepción popular de la democracia (existencia de elecciones y libertad de organización y expresión), sino que hay que entender la democracia con la complejidad que ella presenta, es decir, como un modo de relación entre el Estado y los ciudadanos, y de estos entre sí; como un marco legal con características determinadas que blinda un sistema de procedimientos, derechos y garantías, en una palabra: bienes políticos básicos; como una red compleja de instituciones y acciones destinadas a desarrollar la institución de la representación así como la participación política de los ciudadanos; y, finalmente, como una determinada cultura cívica (Vargas Machuca, 2006: 34-40). Todo ello no se puede tratar aquí, pero sí podemos reflexionar sobre la relación entre la democracia y el liderazgo, que afecta lógicamente a la calidad democrática de una sociedad.

### CONFIANZA, RESPONSABILIDAD E INTERCAMBIO

Para garantizar la legitimidad de los sistemas democráticos es de crucial importancia que la ciudadanía tenga confianza en las instituciones y en las personas que la representan. Esta es una de las claves del liderazgo democrático como sostienen los especialistas. Para ello los canales de comunicación entre la sociedad civil y las instituciones públicas han de ser fluidos y evitar embotellamientos. También los encargados de la «res publica» han de responsabilizarse de su actividad o inactividad política. Sin embargo, las encuestas de opinión realizadas periódicamente por los centros de observación demos-

---

\* Universidad de Granada.

cópica demuestran la desconfianza de la población hacia los líderes y partidos políticos, así como a los órganos colegiados de representación (parlamentos y corporaciones de todos los niveles espaciales). La acusación ciudadana radica de manera fundamental en el olvido del interés general y la visibilidad del privado, sin que el rendimiento de cuentas (*accountability*) presida los procesos democráticos.

Sin duda existe un problema de cercanía e identificación de los gobernantes y representantes públicos con la ciudadanía. La selección de nuestros dirigentes adolece del rigor necesario para encumbrar siempre a los más honrados y capaces, con lo que nos encontramos con desviaciones en los procesos de configuración del poder y del gobierno democráticos. Los sistemas de elección de líderes y candidatos intra y extrapartidistas responden a estrategias dominadas por la relación afectiva y camaradería partidista, más que por criterios universalistas de mérito y calidad. Al contrario, son los intereses de las partes (de ahí deriva precisamente el nombre de partido) los que condicionan el proceso ascendente de la política, lo que se demuestra analizando las redes de apoyo de los líderes y el intercambio que da satisfacción a sus necesidades e intereses.

La lealtad y el soporte que dan los grupos cercanos al *leader* cuando está en la oposición han de ser retribuidos una vez alcanzado el poder. Para ello los vencedores distribuyen el botín (*spoils system*) entre los más fieles seguidores, que a su vez retribuyen con cargos y favores a sus propios seguidores más cercanos. El sistema recuerda la estructura y funcionamiento de la pirámide de siervos y vasallos medieval, sin la celebración del clásico homenaje, aunque a veces se observan actos públicos que lo recuerdan.

De esta forma surgen los cortes de fluidez en la comunicación de dirigentes y dirigidos, así como los encapsulamientos de las demandas de la sociedad civil, cuya opinión pública deja de escucharse entre elección y elección. La tela de araña formada por las diferentes categorías de dirigentes de partido, autoridades, altos cargos de la Administración Pública, *managers* de empresas públicas y semipúblicas, y todo el ejército burocrático que les sigue, impiden tanto la recepción original de demandas sociales, como una aplicación coherente de los programas políticos, que no se integran plenamente en la visión general del líder porque persiguen la satisfacción de incentivos colectivos de grupos específicos de los partidos y la sociedad. Así se reciclan las redes de apoyo y soporte electoral a los partidos y a sus jefes. Todo ello se observa mediante el análisis de las elites y líderes que han alcanzado el poder político, los apoyos recibidos de la ciudadanía (número de votos logrados en los procesos electorales) y de los militantes (redes de apoyo internas), teniendo en cuenta las estrategias utilizadas para el ascenso al gobierno (campañas) y los recursos obtenidos (cargos y presupuestos).

La cuestión de la retribución de la militancia no se reduce solamente al intercambio de favores entre los miembros de las elites políticas, también se tiene presente el proyecto presentado al electorado para su realización, con lo que se retribuye la satisfacción ideológica de muchos seguidores del partido en el gobierno, sean militantes, simpatizantes o simples votantes. La retribución de este tipo de incentivos colectivos ha de ser mantenida para satisfacer a la masa de votantes, pues sin ella las posibilidades de seguir en el poder disminuyen de manera considerable. No obstante, entre el programa electoral y la aplicación del mismo hay importantes desviaciones provocadas por la distancia existente entre objetivos ideológicos, muchos de ellos son programas de carácter demagógico, y recursos para su aplicación, o por los intereses y preferencias de los gobernantes.

#### LIDERAZGO DEMOCRÁTICO

Como hemos dicho anteriormente la calidad democrática está directamente ligada al liderazgo, y a los valores democráticos que representa. El liderazgo es uno de los elementos básicos de la política en la sociedad democrática de masas. Según Dahl y Neubauer: «Perhaps no question is as central to political discourse as that of political leadership. For, if there is an 'irreducible fact' of politics, it is that in any political society some shall be the rulers and some the ruled» (Cfr. Kellerman, 1984:63). Pero es en la sociedad democrática donde el liderazgo refuerza su centralidad, no sólo porque el líder simboliza una opción política frente a otros líderes y políticas, sino porque también es la figura legítima que ha de promover el fin democrático mayor: el gobierno del pueblo. Todo ello de acuerdo con estrategias factibles en los moldes institucionales de la democracia en la que se inserta.

Para ello el liderazgo democrático ha de ser calidad, lo que supone la asunción de los valores democráticos declarados en las constituciones y cartas de derechos humanos, la vinculación con una ética pública, el uso de la racionalidad en el debate político y la aplicación de estrategias adecuadas, donde haya equilibrio entre los fines colectivos deseados y los medios, el respeto a los procedimientos establecidos, la responsabilidad y eficacia en la aplicación de las políticas públicas, etc. Sin duda, todo ello requiere tener algún tipo de legitimidad derivada de una vocación política anterior.

La ley del político no debe ni puede suplantar a la ley de todos. El líder democrático ha de superar la concepción estrecha de la democracia clásica liberal o de la democracia competitiva, como decimos, y aventurarse a asumir su legítima responsabilidad en modelos democráticos más avanzados, donde la participación y el propio gobierno de los ciudadanos en condiciones de igualdad y bienestar sean permanentes y directos (Held, 1996:179). Cabe preguntarse,

entonces, si esa «democracia fuerte», como la denomina Barber, dejaría a los líderes y a los seguidores sin espacio al propiciar el completo y directo autogobierno de la ciudadanía. Los ecos de Rousseau son evidentes si respondemos afirmativamente (Gardner, 1990: 141). Pero las circunstancias de la vida moderna impiden esa realización absoluta de la libertad y el autogobierno.

En teoría, la libre relación existente entre líder y seguidor se establece en el plano de la comunicación y el acuerdo, sin que los roles individuales tengan que hacer sentir desigualdad y superioridad de una de las partes. Según Kellerman (1984: 78), en una democracia, la tarea del líder es articular e integrar los intereses colectivos de los subgrupos que componen una sociedad mediante el convencimiento o la persuasión y conseguir que los ciudadanos le sigan en su camino. En su libro *The Leadership Dilemma in Modern Democracy*, Ruscio concluye que «Democracy is not sustainable if good politics is bad leadership...» Esto significa que ha de existir una relación directa y armónica entre los líderes y la política de bien común. Si no ocurre esto surge la desconfianza ciudadana en las autoridades, o en algunas de ellas, dando lugar a la distinción entre «politicians» y «genuine leaders» (Ruscio, 2004: 117).

Cuando Ruscio se refiere al dilema del liderazgo en la democracia actual quiere subrayar que las características de la personalidad que cualifican a ciertos individuos («personal skills») para ejercer el liderazgo democrático (desgana de usar el poder, conciencia de sus peligros en una sociedad libre y compromiso con las limitaciones que tienen los que están en el poder) son las mismas cualificaciones que impiden actuar a los individuos que tienen posiciones de liderazgo en los complejos y sofisticados sistemas de «checks and balances» existentes en las modernas democracias (Ruscio, 2004: 118).

Ruscio continúa diciendo que las interferencias entre los objetivos morales y los medios de la acción política constituyen el verdadero desafío de la teoría democrática. Los estudios de liderazgo han enfocado los dos extremos: «If the course of democratic theory in modern times, from Machiavelli to Rawls, teaches us anything, it is the need for leaders to demonstrate prudence, practicality, and the acceptance of the art of the possible within a context of moral purpose, ethical reasoning, and transforming vision. The standard for effective political leadership requires no less than the intricate weaving together of both perspectives. Neither alone is sufficient, and the dilemma for democratic leadership —and theory- is to aspire to the high standard, while recognizing that only rarely will it be attained and guarding against the damage that will result when it is not» (Ruscio, 2004: 120).

## LIDERAZGO Y RAZÓN PÚBLICA

La calidad del liderazgo democrático tiene mucho más que ver con la forma en que se ejerce el liderazgo, que con la legitimidad que le aportan los votos. Esto no quiere decir que estilo y legitimación tengan que ir separados. Sin embargo, como señala Ruscio, el liderazgo democrático se enfrenta con la dificultad de dar estabilidad y permanencia a una sociedad de ciudadanos libres e iguales pero divididos en los valores, creencias, filosofías, riqueza, etc. Es la razón pública, y lo que ella representa de tolerancia, civismo y deliberación, la que puede acercarnos a la estabilidad social y política mientras se busca el bien común, porque sólo mediante la posibilidad de mostrar desacuerdos de manera razonable y justa se alcanzan los fines políticos (Gutmann y Thompson, 1996). Desde esta perspectiva, las tradiciones de pensamiento anglosajón marchan paralelas de las tradiciones de pensamiento continental europeo en cuanto a los procedimientos que imaginan para lograr el bien común. Las ideas que Locke y Rawls exponen sobre la razón pública suenan similares que las teorías de la voluntad general y la acción comunicativa de Rousseau y Habermas, especialmente en la necesidad de construir un proceso social deliberativo que se materialice en las leyes que han de aplicar los gobernantes.

Si se exige razón pública a los ciudadanos en sus comportamientos, mucho más ha de solicitarse de los líderes. La débil democracia de nuestros días, presa de la desafección, la desconfianza y el desinterés de los ciudadanos e inserta en la espiral de cinismo que crean los medios de comunicación, necesita ciudadanos cívicos que sepan explicar sus posiciones de manera lógica y sentido común, pero mucho más le es necesario contar con líderes que sepan y puedan dirigir el conflictivo debate de las diferencias y los intereses por el camino de la deliberación racional en un marco libre y abierto. Los líderes han de tener sus incentivos para proceder así, pero actuando con la virtud y la responsabilidad que les indica su moralidad, es decir, olvidando sus intereses personales en la discusión, porque han de tener plena conciencia de que su objetivo es el bien de todos y no el propio. La existencia de la razón pública en el interior de la vida política hace que se eleve la categoría del discurso haciéndolo riguroso y acercándolo a las fuentes de la legitimidad. Los líderes son responsables de alcanzar acuerdos por la vía de la tolerancia y el diálogo racional en los foros públicos, no por la del regateo y el pacto «a medias» en la oscuridad de los despachos. Como dice Rawls los líderes han de tener la virtud de generar confianza en la ciudadanía, porque a través de ella se comprueba que se persigue el bien común.

Así pues, la deliberación racional a la hora de establecer los procedimientos para tomar decisiones y ejecutarlas es otra de las claves de las relaciones

entre líderes y seguidores dentro de una democracia de calidad. Es necesario explicar a la ciudadanía las medidas adoptadas y hacer visibles los procesos deliberativos, que no pueden convertirse en un constante regateo, aunque este sea preciso en algunos momentos. Existen fuertes razones para comprometerse en los ideales de la sociedad racional. La primera es el carácter racional del ser humano. La segunda es la comprobación práctica de que las empresas racionales son posibles y dan los resultados apetecidos. La tercera es el famoso «test del equilibrio reflexivo» de Rawls, o coherencia entre el modelo normativo de la sociedad y las creencias normales y previas de la gente, que en nuestra tradición moral y religiosa son los derechos humanos, la dignidad personal, la libertad de opinión y la autodeterminación, la igualdad de todos, la tolerancia, la confianza y el compromiso cívico. Spragens (1990:257) sostiene que «la concepción de la sociedad racional engloba los más básicos preceptos morales de la tradición religiosa; integra los valores ilustrados de libertad, igualdad y fraternidad y asimila el interés republicano cívico para el bien común y la virtud cívica». En definitiva, participación de acuerdo a pautas y prácticas de seres racionales que hacen estable a la democracia guiada con normas racionales acordes con profundas convicciones y valores democráticos. Desde luego que una sociedad racional no es una sociedad ideal, pero no se puede pensar en una sociedad ideal sin contar con la racionalidad.

Cabe, entonces, preguntarse si es posible introducir la racionalidad en la actividad política para lograr bienes colectivos o si sólo es posible emplearla como instrumento para satisfacer valores e intereses particulares de los agentes políticos (Spragens, 1990). En opinión de Rawls y de Habermas, si es posible el uso de la razón con el objetivo de encontrar la verdad y un consenso político general mediante la acción comunicativa o el diálogo es posible si sientan las bases de oportunidad, igualdad y estructura. Ignorando de antemano las diferencias previas o a través del establecimiento de condiciones que permitan la igualdad deliberativa hacen posible la participación racional de todos los ciudadanos en los procesos democráticos. La virtud de la racionalidad, desplegada en el discurso y la retórica del líder, convierten a éste en un servidor de la razón pública. La práctica de la racionalidad (sentido común, lógica, argumentación) entre los líderes, y entre los líderes y seguidores, ayudan al entendimiento y la consecución de puntos de vista comunes. Incluso esa práctica de la racionalidad que persigue el bien común contribuye a desenmascarar las pasiones e irracionalidades de los intereses individuales que pueden ser vistos en la vida política.

El liderazgo democrático tiene como función crear y mantener, o alterar en otros momentos, el sentido colectivo compartido. Esta orientación social, explicada racionalmente, representa una guía normativa para la interpretación y el comportamiento de los ciudadanos. Hacer estas formulaciones de sentido

colectivo es un arte en el que se mezcla la creatividad, la imaginación, la inteligencia de varios tipos, la personalidad y las circunstancias que rodean los procesos de liderazgo.

#### LIDERAZGO POLÍTICO: ÉTICA VERSUS CORRUPCIÓN

«Sin ética no hay liderazgo» «La ética es el corazón del liderazgo» (J.Ciulla)

Casi todos los días y en todos los medios de comunicación de masas aparecen noticias sobre los males o enfermedades de la vida política. Desde Suecia hasta África del Sur, desde Méjico hasta Japón. Raro es el país libre de éstas anomalías. Incluso, en algunos, es lo más normal. La realidad política muestra muchos casos de ambiciones personales, deseos de poder, escándalos, mentiras, desconfianzas, traiciones, etc. Especialmente conocida es la corrupción. Villoria (2006) la define, desde una perspectiva práctica y realista, nada jurídica, como «acción inmoral deslegitimatoria», es decir, comportamientos contrarios a las normas morales aceptadas socialmente que persiguen un interés propio a costa de los recursos colectivos. Una larga lista de casos, sin especificar momentos ni lugares, sirve para recordar de qué trata la corrupción política: Financiación de partidos políticos, licencias de obras, contratación de servicios, compra de bienes, recalificaciones del suelo urbano, falsedad en documentos, malgasto de dinero público, comisiones por decisiones públicas, clientelismo, nepotismo, arbitrariedad en subvenciones y ayudas, etc.

Sin entrar en precisas terminologías, la palabra corrupción tiene un uso vulgar muy extendido: satisfacción de intereses personales (privados) vulnerando las leyes, sea en sus aspectos más concretos, sea en los principios que los inspiran (públicos). Al margen de las usuales corruptelas que se practican en muchos países que no pueden ser denominados democráticos, también en los así denominados existen actitudes y comportamientos políticos alejados de los valores que inspiran la democracia y lógicamente de las normas legales vigentes en esos países. El hecho es grave y de él se explica el que la clase política esté desprestigiada, según demuestran los estudios de opinión pública.

Y es que el ejercicio del poder tiende a corromper, como dijo Lord Acton. Ese efecto del poder es apenas inevitable, por lo que si la democracia desea un liderazgo de calidad, los líderes «deberían estar mejor preparados para resistir los efectos corruptores de poder», para lo cual tienen que poseer claros valores y una moral efectiva (Keohane, 2005: 716-717). El poder, por otro lado, también puede ennoblecer o ensalzar a sus poseedores, todo depende de las características y de los contextos de los individuos que ejercen la autoridad política. Ésta es la dualidad del ejercicio del poder político: «Political

power is like nuclear energy: available to create deserts or make them bloom» (Keohane, 2005).

Sin duda el ejercicio del poder político produce efectos sobre las personas, las distingue, e incluso las hace adictas porque las seduce o droga. El líder descubre, día a día, que puede hacer que ocurran cosas (resolver problemas, defender personas o instituciones...) y comprobar que determina el curso de las acciones porque le obedecen muchas personas. El boato del poder también seduce: está fuera de la rutina cotidiana de los trabajadores, impacto de su poder simbólico, ceremoniales, obvio respeto público de la mayoría, etc. Esto se transfiere a la personalidad del dirigente, que se enviste de una «gracia» especial. La vanidad aparece y, como decía Weber, le hace perder su objetividad.

Normalmente, muchos de los errores estratégicos de los líderes, parten de la creencia en la suprema bondad de sus objetivos colectivos y hacen cálculos equivocados, sobre todo porque se sitúan fuera de los procedimientos formales establecidos. Terry Price (2006), en un reciente libro sobre las razones por las que los líderes fracasan en su comportamiento moral, sostiene que se deben a cuestiones de conocimiento más que de voluntad, o a excepciones que consideran legítimas, aun no siéndolas. Price sostiene que «...ethical failures in leadership are fundamentally cognitive, no volitional. I arguing for this thesis I reject the standard view that leaders behave unethically simply because they are selfish. Leader immorality is more a matter of belief and knowledge than a matter of desire and will. As such, the unethical behavior of leaders cannot be fully understood in terms of selfinterest and the desires leaders make to put selfinterest ahead of what they know to be the requirements of morality. So, for example, leadership ethics is not just about adjudicating between the interests of leaders and followers. An account of ethical failures in leadership must assign a primary role to mistaken moral beliefs» (Price, 2006: 1).

Pero también hay que considerar el ambiente moral o inmoral en el que actúan, que modela la conciencia de los líderes y sus seguidores, o los ciudadanos en general. En muchos casos la aparición de las «manos sucias» es resultado de esa contradicción entre el universo moral de la democracia y el comportamiento de los líderes. Si lo que predomina en la atmósfera moral es la inmoralidad, o la doble moralidad, las manos sucias no podrán ser observadas.

El problema no se resuelve aplicando la ley a toda corrupción política (infracción individual y colectiva de la legalidad, sea quien sea su autor), persiguiendo a culpables hasta los tribunales de justicia y castigándolos con posterioridad. Esta idea proviene de considerar la política a la luz de lo que es el derecho y la ley, sin tener en cuenta la realidad contraria, que considera la política como creadora de principios y normas jurídicas. Se confunden así los efectos con las causas.

La corrupción política sobrepasa la idea del comportamiento punible de los máximos dirigentes de la sociedad y de las autoridades públicas. Los líderes, en todos sus rangos y niveles, tienen que estar guiados por los principios de la democracia, que constituyen la armadura ética con la que han de luchar para mejorar el comportamiento ciudadano y lograr el bienestar general. Los líderes son el ejemplo a seguir. Han de mostrar un comportamiento ético sin fisuras ni dudas, que refleje respeto a la opinión diferente, tolerancia con las ideas ajenas, defensa de la igualdad, responsabilidad, racionalidad y desinterés personal. Sin embargo, la actitud de muchos políticos, escudándose en la defensa del interés público, refleja una fuerte intransigencia emocional frente a las opiniones de los otros, ocultación de información, cuando no mentiras, tráfico de influencias e información privilegiada, clientelismo político y profesional, negación a asumir las responsabilidades personales.

En muchas de estas situaciones, la clase política no infringe la legalidad positiva, sino que incumple los principios que inspiran los códigos democráticos. A través de estos comportamientos se corrompe a las jóvenes generaciones en el proceso de aprendizaje laboral y ciudadano, a los empleados una vez socializados en las organizaciones burocráticas en los que prestan sus servicios, a la población en general que observa nítidamente como sus representantes sólo miran por los intereses del partido que los eligió y de los votantes que les auparon al pedestal político, aunque en realidad sean representantes de la sociedad en su conjunto.

Por esto, la ética cívica, entendida como conjunto de valores que inspiran el ordenamiento político y jurídico de un país, debe ser la estructura condicionante de la actuación de los líderes políticos. Es decir, el punto de partida de la visión del líder y de su estrategia. Pero, también ha de ser, el punto y final de su trabajo de reformas y cambios que se espera de toda clase dirigente. En el fondo, el líder ha de perseguir la mejora moral de los ciudadanos a través de los principios ideales que regulan la vida social y política en cada comunidad.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- J. BLONDEL (1987), *Political Leadership: Towards a general Analysis*, London: Sage Publications.
- J. B. CIULLA (1998), *Ethics, the Heart of Leadership*, Westport, CT: Praeger.
- (1998), «Leadership Ethics: Mapping the Territory» en Ciulla, J.B. (1998), pp.3-25.
- (2003), *The Ethics of Leadership*, Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.

- J. B. CIULLA; T. L. PRICE y S. E. MURPHY (eds), (2005), *The quest for moral Leaders: essays on leadership ethics*, Cheltenham UK, Northampton, MA: Edward Elgar.
- J. W. GARDNER (1990), *On Leadership*, New York: The Free Press (MacMilland).
- A. GUTMANN y D. THOMPSON (1996), *Democracy and Disagreement: Why Moral Conflict Cannot Be Avoided in Politics, and What Should Be Done about it*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- D. HELD (1996), *Models of Democracy*, Stanford, California: Stanford University Press.
- B. KELLERMAN (Ed.), (1984), *Leadership. Multidisciplinary Perspectives*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- (1984), «Leadership as a political act», en Kellerman, B. (1984), pp. 63-89.
- N. O. KEOHANE (2005), «On Leadership», *Perspectives on Politics*, December, Vol. 3, N° 4, pp. 705-722.
- A. NATERA PERAL (2001), *El liderazgo político en la sociedad democrática*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- A. NATERA PERAL y F.J. VANACLOCHA BELLVER (drs.), (2005), *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid/BOE.
- T. L. PRICE (2006), *Understanding Ethical Failures in Leadership*, Cambridge: Cambridge University Press.
- K. P. RUSCIO (2004), *The Leadership Dilemma in Modern Democracy*, Northampton, MA: Edward Elgar.
- T. A. Jr. SPRAGENS (1990), *Reason and Democracy*, Durham and London: Duke University Press.
- R. C. TUCKER (1995), *Politics as Leadership. Edición revisada*. Columbia, London: University of Missouri Press (Primera edición de 1981).
- M. VILLORIA (2006), *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.
- R. VARGAS-MACHUCA (2006), «La calidad de la democracia», *Claves de Razón Práctica*, N° 165/2006, octubre, Madrid, pp. 34-40.