

# Prólogo

## Instituciones sin alma

*Victoria Camps*

Posiblemente la historia de la democracia no sea nada más que la de la urgencia de enfrentarse a los sucesivos retos que la ponen en peligro. La democracia es frágil porque se asienta en un conjunto de reglas y procedimientos aceptados por sí mismos como garantes del funcionamiento del sistema. Incluso en las democracias primigenias, democracias llamadas “directas” y supuestamente idílicas, el sostén lo constituían las leyes que ordenaban esa forma de gobierno que el concepto “democracia” atribuía sin más a la gente, el *demos*. Leyes en manos de instituciones encargadas de aplicarlas con buen tino, es decir, sensibles a las necesidades y demandas de la sociedad, con vistas a un bien común que asegurara la convivencia y un cierto bienestar.

Desde tal perspectiva, no es raro que la democracia esté en crisis ni es tan negativo percibir sus muchas imperfecciones. Al contrario, constatar los fallos es una señal de lucidez.

Las críticas advierten de la debilidad de un sistema que ha de recomponer desvíos constantes, no menos frecuentes que los desvíos que se producen en el comportamiento humano, pues son hombres y mujeres los que gobiernan las instituciones democráticas. Si se da, como está ocurriendo en estos tiempos, una amplia y profunda desafección hacia la política, que revierte en escepticismo hacia la democracia misma, este se proyecta en las instituciones convertidas en el blanco de todos los rechazos. Las encuestas no dejan de reflejar la desconfianza de la ciudadanía con respecto a los gobiernos, la judicatura, los partidos políticos, los sindicatos, la policía, el parlamento. Solo el sistema sanitario merece elogios, y no tanto por el sistema en sí como por el buen hacer del que dan constante muestra sus profesionales. Pero, en líneas generales, la impresión de que nada funciona como debería, que el interés corporativo se antepone al interés público y que la corrupción es estructural, impide considerar con un mínimo de esperanza que los mimbres desvencijados que articulan la democracia puedan ser reparados.

No sirve, como vía de recambio, alimentar la nostalgia por una democracia directa que nunca llegó a existir y que, en cualquier caso, sería inviable en contextos de las dimensiones y la complejidad que conocemos. Tampoco es imaginable desde la sensatez la vía revolucionaria, impermeable a la idea de que el barco que naufraga debe ser reparado en alta mar con lo que uno tiene a su alcance, como hizo notar el viejo Neurath. Las actitudes anarcoides y antisistema son del agrado de nuestros tiempos convulsos y populistas, pero no son las convenientes. Solo llevan al encandilamiento con la perspectiva rousseauiana según la cual “el rostro humano está encadenado por nuestras instituciones”. Puede que estas sean percibidas como cadenas que nos atenzan, aun así son imprescindibles, como los son los vínculos normativos gracias a los cuales la vida en común no es todo lo caótica que podría ser.

Si las instituciones han perdido la autoridad que deberían tener y no recaban la aprobación ni merecen la credibilidad de la ciudadanía es porque han sido mal gestionadas y han dejado de cumplir la función que tenían encomendada. Muchas instituciones se han desvirtuado por no saber corregir los vicios y las rutinas en las que empezaron a caer desde hace tiempo. Puedo aseverarlo con una vivencia personal. Fui senadora a lo largo de una legislatura, a mediados de los años noventa del siglo pasado, y ya entonces se detectaba que la democracia de partidos estaba usurpando el terreno en el que debería desenvolverse una representación política más digna de crédito y menos vendida a directrices

espurias. Se critica la división de poderes poniendo el foco en la connivencia entre el poder ejecutivo y el judicial, pero, si bien se mira, la connivencia más escandalosa es la que se da entre el poder legislativo y el ejecutivo. Dado que es la institución más visible, el parlamento escenifica la institución que ha alcanzado las cotas más altas de deterioro de la democracia. Pero no es la única institución que está tocada. Todas lo están y demandan reformas, cambios de perspectiva que consigan devolverles el valor que en teoría les corresponde.

Las reformas que se necesitan tienen que ir a la raíz. El mal funcionamiento o la mala gestión son males estructurales, derivados de la incapacidad de adecuar el sentido de la institución a la realidad en la que se encarna. Las instituciones necesitan nuevos *diseños*. Tal es la idea que ha movido a los coordinadores del libro que tengo el honor de prologar. Anna Estany y Mario Gensollen han tenido la buena idea de dedicar un completísimo estudio al *diseño institucional* como el modo de encarar el conjunto de innovaciones que requiere la democracia. Los defectos y deficiencias los sabemos y huelga repetirlos: déficit de participación, de deliberación, de gobernanza, de coordinación, ineficacia y falta de flexibilidad, exceso de burocracia y formalismo. Conocemos asimismo cuáles son las realidades o los fenómenos imprevistos para los que no se encuentran soluciones satisfactorias: no solo la pandemia, que, aunque tendrá un fin esperemos que no lejano, ha desvelado no pocos fallos, negligencias y errores de previsión; el mundo globalizado sufre desde hace tiempo lacras muy complejas de abordar, como las migraciones o el cambio climático. La tentación fácil de abolir lo que no funciona y sustituirlo por algo supuestamente más “auténtico” desde un sentido ingenuo de lo que debería ser la democracia, como el desprecio de las elecciones o el entusiasmo por los referéndums, es parte de la tendencia a dar soluciones simples a lo complejo y agarrarse a alternativas fáciles de comunicar.

Por diseño hay que entender, de acuerdo con los autores de este compendio de estudios, un “cambio social intencionado” que ayude a entender la realidad, que detecte las necesidades más perentorias y lleve a transformar los mecanismos para enfrentarse a ellas. Si el papel de las instituciones democráticas ha sido garantizar la interacción entre la sociedad y el Estado, habrá que diseñarlas de forma que cumplan con ese cometido en lugar de limitarse a preservar las relaciones de poder y dejarse llevar por querencias más oligárquicas que democráticas. El objetivo de acercar la política a la ciudadanía, hacerla más accesible y comprensible, también más “afectiva”, debiera extender la fun-

ción de las instituciones a cuanto tiene que ver con el día a día de las personas, que no es un cometido cortoplacista, aunque lo parezca, sino de largo alcance. Habrá que pensar en el significado de la participación, en modelos más deliberativos, en métodos de votación inéditos; también hay que prestar atención al espacio digital y a la inteligencia artificial; hay que replantearse la arquitectura de las ciudades, el lugar de la investigación y la cultura y tantas otras cuestiones que irrumpen en el mundo y siembran desconcierto a la falta de contar con respuestas institucionales solventes.

Veo el diseño institucional que aquí se propone como una concreción interesante de lo que Hugh Hecho desarrolló en su libro *Pensar institucionalmente*. En él se refería a la necesidad de asumir una “mentalidad institucional” como algo intrínseco al buen funcionamiento de la democracia. Todas las instituciones, no solo las políticas, poseen un alma que expresa su funcionalidad y sentido; en la mano de cada una de ellas está sostener o desbaratar lo que constituye su razón de ser. Cuando ocurre lo segundo y los comportamientos de las instituciones se vuelven disfuncionales, la desconfianza se cierne sobre ellas, es demasiado evidente que no están sirviendo a la sociedad sino a sí mismas o al bien particular de los gobiernos que las crearon.

Sin compromisos institucionales, la individualidad extrema que caracteriza al tiempo presente carece de cortapisas. Lo que Rousseau viera como estructuras de alienación y servidumbre, cadenas que coartan la libertad, no deberían ser sino las condiciones para que los individuos puedan desenvolverse libremente sin hacerse daño unos a otros. Dicho de otra forma, si dependemos de las instituciones es porque las necesitamos, por distantes que nos parezcan. Rousseau se equivocaba –señala Hecho–, pues lo que él describió como formas de ‘encadenamiento’ no son sino “testimonio institucionalizado de la creencia según la cual los seres humanos nacen siendo algo más que meras bestias paridas en el campo, y mueren siendo algo más que animales tirados en la cuneta. Es verdad que las instituciones ponen unos límites a cualquier licencia absoluta para hacer lo que queramos, pero pueden ser unos límites *habilitadores* que nos permiten vivir y desarrollar aún más nuestra humanidad”.

No puedo estar más de acuerdo con esa reivindicación de los pilares institucionales que son, a fin de cuentas, lo que liga nuestra vida en comunidad. Es preciso subrayarla en unos tiempos en que cualquier represión del deseo inmediato es vista como una limitación intolerable de la libertad. Ahora bien, para que el reconocimiento institucional funcione, las instituciones tienen que

dar la talla y no solo cumplir adecuadamente su misión, sino contar con la flexibilidad suficiente para amoldarse a las exigencias de cada momento. Las instituciones han de empeñarse en preservar su razón de ser a través de los cambios. Puesto que, por definición, pertenecen al pasado, su pervivencia depende de la capacidad de discernir qué conviene conservar del pasado y qué puede ser desechado porque ya no aporta nada al futuro.

En nuestro mundo virtual, donde todo es efímero y sin sustancia; en un mundo donde privan el presente, el afán de publicidad y propaganda, la rentabilidad que dan los logros inmediatos y fáciles de conseguir, sostener las instituciones es una tarea improbable. Al contrario, lo que proliferan son las pulsiones antiinstitucionalistas como artífices del cambio. Como decía hace un momento, la tendencia vira hacia lo ingenuamente utópico o hacia proclamas antisistema. Los años vividos en democracia no han llegado a urdir una mentalidad democrática sólida. Por lo mismo, hemos de lamentar la incapacidad para cultivar la mentalidad institucional en que se asienta el buen funcionamiento de la democracia, a partir de la convicción de que las instituciones son necesarias para no deambular atomizados, para no confundir la libertad con la anarquía, sin anclajes ni vínculos que nos permitan proyectar algo más que la próxima contienda electoral. Las crisis continuas en que nos hemos visto envueltos no han hecho sino reafirmar la interdependencia que como humanos nos constituye. La desprotección y el desconcierto en que nos ha sumido la pandemia confirma con creces la necesidad de contar con instituciones en las que poder confiar.

Por eso adquiere una importancia mayor el proyecto de “diseño institucional” que se articula en las páginas que siguen. Dado que sin instituciones no hay democracia, la reflexión sobre ellas es un paso necesario para corregir los defectos de la democracia.

La idea de diseño se me antoja vinculada a la de repensar las instituciones y, en definitiva, la democracia, desde marcos conceptuales inéditos. Puesto que las crisis a las que acabo de referirme han dañado profundamente las instituciones democráticas, tengo para mí que un buen diseño institucional es el que va a las raíces de los problemas y, por lo tanto, no excluye una pregunta a mi juicio imprescindible: ¿qué podemos esperar de la democracia? Una pregunta a la que hay que contestar desde la moderación y la sensatez, dos cualidades despreciadas donde las haya, pero me temo que sin ellas ningún cambio puede llegar a buen puerto. Tanto el ideal de democracia, como el de la autonomía

del sujeto o la libertad individual, en los que se asienta la democracia moderna, no solo han sufrido distorsiones que hay que corregir, sino que tienden a adquirir dimensiones desorbitadas que no ayudan en absoluto a extrapolar la afirmación de Protágoras para afirmar que, si el hombre es la medida de todas las cosas, también es la medida de la democracia. Qué hay que esperar de la democracia equivale a preguntarse cómo construir una democracia de forma humana, una democracia que no degenera en demagogia, el gobierno popular sin ley, el actual populismo.

No es este el momento ni el espacio para desarrollar ahora esos límites que la democracia corre el peligro de traspasar cada vez que se analiza a sí misma. Pero sí me veo capaz de apuntar algunos de los desafueros que deberían evitarse. Uno de ellos, el más ambicioso y básico, es el cambio de paradigma con respecto al habitante del *demos*, el sujeto de la democracia. Precisamente porque no es un individuo solitario –como el que, en el estado de naturaleza, prefiguró Hobbes–, sino miembro de una comunidad, del *demos*, la concepción de ese sujeto ha de subrayar su relación esencial con los demás y no solo sus potencialidades como individuo libre. El pensamiento liberal, que ha nutrido la política y también la ética, con pocas excepciones, a lo largo de la modernidad, ha tenido como consecuencia un individualismo extremo que, en lugar de poner la libertad al servicio de la democracia, la ha desprovisto de cualquier atisbo de responsabilidad con respecto a la vida en común e incluso a la vida futura. La digitalización de ese sujeto, más allá de las ventajas que sin duda tiene con vistas a un trabajo más humanizado y a una comunicación más fluida, requiere “diseños” que por lo menos hagan tomar conciencia de la degradación de una comunicación política que excluye la información fiable por su excesiva simplicidad y la propensión a la destemplanza. Uno de los fines de cualquier institución debería ser recabar acuerdos, coordinar las decisiones públicas. Sin embargo, lo habitual en nuestro mundo es que los desacuerdos no se aborden, sino que se descalifiquen y se rechacen sin más. Los tuits de unos y otros son instrumentos de confrontación, nada más alejado de la deliberación o el diálogo.

Si el sujeto de la democracia fuera visto como un sujeto relacional y no solo el ser autónomo que se forja su propio plan de vida indiferente al de los demás, el modelo de estado social tan maltrecho tendría visos de ser sostenido por instituciones –como la sanidad, la educación, la investigación– que apuntarían a un bien común en lugar de a un sinfín de propósitos de escaso recorrido. No se sentiría ese déficit de comunidad que ha dado lugar a los nacionalismos

de última hora, a los que les debemos, entre sus muchas perversiones, la reducción de la democracia al derecho a votar sin más o la exaltación del referéndum como la escenificación de la democracia más auténtica. Si, por otra parte, el bien común tuviera que ver con la justicia social y con una redistribución equitativa de los bienes básicos, si ese objetivo poco popular y atractivo para los que más tienen que perder fuera el prioritario, nos tomaríamos más en serio los derechos fundamentales, como recomendó en su día Ronald Dworkin. La tendencia a convertir los deseos en derechos es otra de las manifestaciones de un individuo egoísta socializado por los intereses de la economía de consumo.

El cambio de perspectiva que propugno haría de la globalización una empresa humana, no en constante fricción con los estados nacionales y los territorios que aspiran a serlo. Aunque la idea de un estado mundial es una quimera, las migraciones están obligando a repensar las fronteras. “El pueblo no existe, pero tampoco el kantiano reino universal de los fines”, escribe Gerard Vilar en un texto de reciente publicación, y añade: “lo que existe es un archipiélago y la necesidad de crear pasajes entre las islas”. Siempre estará cuestionado quién pertenece al *demos* y hay que aprender a convivir con dicha cuestión.

En resumen, innovar en democracia no es ponerla patas arriba y proponerse empezar de nuevo no se sabe desde dónde. Lo primero que hay que dar por supuesto es que la nuestra es y debe ser una democracia representativa y que todos los intentos por mejorarla deben ir destinados a recabar una representación más creíble por parte de los representados. La ciudadanía espera de las instituciones democráticas que sirvan para resolver los problemas que los individuos no pueden afrontar solos y confiará en instituciones que incentiven un comportamiento cívico a todos los niveles. Lo dice bien Daniel Innerarity al observar que, en nuestras sociedades, hay un porcentaje pequeño de santos que siempre devolverán una cartera encontrada en la calle, aunque nadie los vea, y un porcentaje similar de delincuentes que siempre se la quedarán, aunque los pillen. Y añade: “El resto de la humanidad, pongamos que un noventa por ciento, somos personas sensibles a los incentivos de diverso tipo para hacer lo que no haríamos si no hubiera incentivos. Cuando hablo de diseño institucional me estoy refiriendo precisamente al gobierno de ese noventa por ciento que obrará mejor o peor dependiendo de que esté vigilado, de la información disponible, la amenaza del castigo o las facilitaciones que se le proporcionen”. Efectivamente, las buenas instituciones crean círculos virtuosos, son el subsuelo de la calidad de la democracia.

