

1. Dos visiones de la democracia	11
1.1. El simplismo democrático	11
1.2. La democracia compleja	17

1. Dos visiones de la democracia

1.1. EL SIMPLISMO DEMOCRÁTICO

La democracia no es una canica. Es un régimen complejo. Una casa de muchos cuartos, muchos moradores, muchos pilares. A pesar de ello, muchos han tratado de encontrar al verdadero dueño de la casa, su salón principal o el pórtico de entrada. Han intentado condensar en una píldora la esencia de la democracia. Pero ésta es escurridiza. Tratar de atenuar la complejidad de este edificio no hace más que empobrecer nuestra comprensión de la vida democrática. Y, con ello, se empobrece nuestra propia experiencia.

No podemos negar que la idea es, en extremo, sencilla. Desde que nació en Grecia hace dos mil años, la democracia ha sido entendida como el gobierno que recae en la gente. Así

lo describen las dos mitades de la palabra: gobierno popular. En ese binomio está la raíz del principio democrático: que las decisiones que afectan a la comunidad no sean tomadas por personajes extraordinarios sino por la gente común; que el poder no descienda de los cielos, ni se encierre en los palacios o en los cuartellos; que ascienda de la calle; que los ciudadanos participen y decidan; que la sociedad sea libre y el poder controlado.

La etimología de la palabra nos habla del *título de legitimidad* de la democracia, es decir, del principio que justifica su poder. Pero mal entenderíamos la vida de la democracia si nos quedamos en las sílabas de la palabra. Saber que un automóvil es un vehículo movido por un motor nos sirve poco si queremos entender cómo funciona. Si queremos construir un

coche con ese instructivo estaríamos perdidos. Para comprender el funcionamiento de esa máquina rodante tendríamos que abrir el cofre, desmontar sus partes y analizar su mecánica interna. Del mismo modo, cuando tratamos de entender la vida de la democracia es preciso analizar sus componentes y sus procesos. La democracia, como el coche, está compuesta por una serie de pistones, válvulas, tuercas y correas que la convierten en una sofisticada pieza de ingeniería. Si la fuente de legitimidad democrática es elemental —el poder que surge del pueblo—, el proceso democrático es complejo. Así lo veía Montesquieu, quien advirtió que para fundar un gobierno moderado...

es preciso combinar la fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; dárles, por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras. Es una obra maestra de la legislación que el azar produce rara vez, y que rara vez dirige la prudencia. El gobierno despótico, por el contrario, salta a la vista, es simple, es uniforme en todas partes: como para

establecerlo basta la pasión, cualquiera sirve para eso.¹

Por ello debemos ser cautelosos frente a lo que podríamos llamar el *simplismo democrático*, las nociones que reducen las complejidades del proceso democrático a alguna fórmula elemental. Hoy podríamos encontrar dos versiones del simplismo democrático. La primera versión gira alrededor de la imagen del espejo. De acuerdo con esta visión, en la democracia se logra la identificación plena entre gobierno y pueblo. El régimen democrático es capaz de borrar la brecha entre soberano y súbdito. Es el autogobierno de la sociedad. El espejo democrático ha de reproducir, con toda fidelidad, la imagen del pueblo. Jean Jacques Rousseau, el filósofo que con mayor vigor ha defendido esa imagen, se adelantaba a describir sus cualidades: un cuerpo unitario, bueno, sabio y justo. Por ello, según el autor

¹ *El espíritu de las leyes*, Porrúa, col. Sepan Cuántos, México, libro v, capítulo xiv, p. 44.

de *El contrato social*, el gobierno democrático habrá de excluir cualquier fuerza que ensucie el espejo. Nada de subdivisiones, nada de competencia, nada de partidos o intereses individuales.

Decía que esta visión está anclada en la noción de identidad *pueblo igual a gobierno*. Por ello, la única forma legítima de poder es la que se basa en la democracia directa. El gobierno del pueblo sin intermediarios. El voto quiebra la identidad porque el pueblo ya no es gobierno sino simple elector. Decía también que la imagen de este pueblo gobernante es la de un cuerpo unitario. El esquema unitario se basa en la noción de la amistad, una sociedad construida en la identidad de intereses. Una sociedad sin conflicto. Si acaso, el conflicto sería exterior: el pueblo contra el antipueblo. Ahí está la gran trampa del discurso que predica “todo el poder al pueblo.” En toda su romántica vaguedad, la idea de pueblo crea un “nosotros” rígido que abre de inmediato la exclusión: ustedes, los otros, son el no-pueblo, el enemigo.

Evidentemente hay un simplismo en el modelo de Rousseau. Pero un simplismo iluso y peligroso. Por un lado, postula la exigencia de la democracia directa. La única democracia digna de ese nombre es, para Rousseau, la que expresa directamente la voluntad general mediante la congregación de todos los ciudadanos en la asamblea popular. La soberanía popular, argumentaba, no puede ser representada. Ha de expresarse en una asamblea no sujeta a los intereses parciales de sus componentes sino volcada a descubrir el interés superior de la comunidad. Pero, como el propio Rousseau aceptaba, la asamblea de todos los ciudadanos es sólo posible en una pequeñísima comunidad. Por eso, a medida que crece la ciudad y, sobre todo, cuando nace el Estado nacional, se impone la necesidad de la representación. En las sociedades contemporáneas no hay espacio para la democracia directa.

Los escritores realistas, quienes han tratado de entender la política tal como es y no como debería ser, han advertido que en toda sociedad exis-

te un grupo que gobierna y otro que es gobernado. Con la evidencia en las manos, observadores como Gaetano Mosca, Wilfredo Pareto o Roberto Michels han advertido que es inevitable que se abra una brecha entre gobernantes y gobernados. El espejo de identidad que soñaba Rousseau es imposible. Pero ello no nos debe llevar a tirar la bañera con todo y el proyecto democrático. Que el gobierno sea necesario no quiere decir que el gobierno democrático sea imposible. Bien dice Bobbio que “la presencia de élites en el poder no borra la diferencia entre regímenes democráticos y regímenes autocráticos.”²

De ese punto parte el segundo simplismo que quiero denunciar: el simplismo electoral. De acuerdo con esta segunda visión, la democracia se reduce al procedimiento por medio del cual el pueblo vota para elegir entre distintas opciones electorales. El economista austriaco Joseph A. Schumpeter, tratando de construir

un modelo realista de democracia, llegó a la conclusión de que el papel del pueblo en un régimen democrático es *producir* gobierno, no *ser* gobierno. Más que ser esa sustancia de identidad, la democracia se concibe aquí como procedimiento, como método. Pero Schumpeter parece reducir el procedimiento democrático al instante electoral. Dice: “El método democrático es el arreglo institucional para llegar a la adopción de decisiones políticas en donde los individuos adquieran el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto popular.”³ La democracia no termina con las élites: las multiplica y las enfrenta. Como advirtió un observador italiano, en la democracia las élites se proponen, no se imponen.⁴

La teoría democrática de Schumpeter contribuye a romper con la ilu-

³ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Row, Nueva York, 1950, p. 269.

⁴ Se trata de una idea de Filippo Burzio que es tomada por Bobbio en *El futuro de la democracia*, obra citada, p. 21.

² Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 20.

sión de identidad entre pueblo y gobierno. Pero se atasca al reducir el procedimiento democrático a la competencia electoral. Para este autor, no hay mayor diferencia entre la democracia y el mercado. Los consumidores (ciudadanos) compran (votan por) productos (líderes). De esta manera se construye un modelo de democracia que se ha llamado “elitismo competitivo.”

Esta visión, muy en boga en nuestros tiempos, describe una democracia episódica. Para regresar a la metáfora arquitectónica, el elitismo competitivo puede llegar a describir adecuadamente la entrada al edificio democrático, pero no observa sus corredores interiores. Pinta la puerta pero no capta sus territorios internos ni, mucho menos, el movimiento que se despliega entre sus paredes. Y si la democracia redujera a los ciudadanos al papel de compradores ocasionales en el tianguis electoral, tendría razón el temible Rousseau cuando cuestionaba la democracia inglesa al decir que los ingleses solamente eran libres en el momento de expresar su

voto. Al concluir el acto electoral recobraban su esclavitud.

El acto electoral es crucial para determinar la existencia de un régimen democrático. De ninguna manera puede menospreciarse. Sin voto no hay democracia. En ese derecho está, como afirmaba Karl Popper, la única posibilidad de deshacerse del gobierno sin derramamiento de sangre. Pero hay democracia por fuera del voto. Es claro que en cualquier democracia digna de ese nombre existe un espacio para la competencia electoral institucionalizada: un lugar donde existen elecciones libres, instituciones imparciales, partidos que ganan y pierden elecciones. Pero no podemos pensar que ésa sea la única dimensión del proceso democrático.

*

La democracia, pues, no es un espejo en el que se identifican plenamente pueblo y poder. No se agota tampoco en el mercado electoral. Es algo más complejo. Y más rico. La democracia está en muchas partes. No se limita al

espacio electoral: cubre, de distintas maneras, todas las acciones del poder público. Las fronteras de la democracia van más allá del *quién gobierna*. La médula democrática es la cuestión del *ejercicio* del poder. Los simplismos de los que hemos hablado se concentran en el depósito del poder. Su pregunta es elemental: ¿en dónde está la soberanía?, ¿quién gobierna? La respuesta, en el primer caso, es el pueblo entero; en el segundo, quien recibe más votos. Pero ambos ignoran totalmente el funcionamiento cotidiano de la democracia: cómo gobierna ese poder, de qué manera toma decisiones, cómo se conocen sus actos, cuál es la estructura interna de ese poder, cuál es, a fin de cuentas, el espacio político del ciudadano. Por ello, además del quién gobierna, debemos preguntarnos cómo gobierna. Regresando a Popper, si planteamos la cuestión democrática solamente en términos de quién debe gobernar, abrimos la puerta a la opresión. En la formulación de esa pregunta se esconde la ilusión de que basta sentar al pueblo en el trono para que los problemas políticos desapa-

rezcan. La prudencia nos aconseja plantear otra interrogante: “¿cómo podemos organizar las instituciones políticas, de tal manera que se impida a los gobernantes malos o incompetentes hacer demasiado daño?”⁵

Me parece conveniente aclarar desde ahora qué es lo que *no* trato de decir. En primer lugar, no estoy abogando por el retorno de esa imprecisa —y en muchas ocasiones trampa— noción de *democracia social*. El gran sociólogo francés Alexis de Tocqueville hablaba de democracia en ese sentido, como una condición social de igualdad. Pero, si queremos entendernos, creo que debemos usar la palabra democracia para nombrar una forma de gobierno, un régimen político. El filósofo mexicano Carlos Pereyra, que era “marxista pero elegante,” condensó la cuestión en las siguientes fórmulas: la democracia es siempre democracia política, siempre democracia formal, siempre de-

⁵ Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, capítulo 17.

mocracia representativa, siempre democracia pluralista.

En segundo lugar, digo que la democracia está en muchas partes. No digo que esté o deba estar en todas partes. La democratización de todos los espacios humanos parece un proyecto indeseable que implicaría más que la radicalización de la democracia, la edificación de una “democracia totalitaria.” Cuando hablamos de la democratización total estamos sugiriendo la politización total y eso significa la disolución de la membrana que separa lo público de lo privado, lo personal de lo colectivo. Esa es una de las dimensiones esenciales de la democracia liberal, es decir, de la democracia moderna. En ese sentido Norberto Bobbio señala que el principio de que “todo es política” (punto de partida de que todo es democratizable) implica “la reducción de todos los intereses humanos a los intereses de la *polis*, la politización integral del hombre, la resolución del hombre en el ciudadano, la eliminación de la esfera privada en la esfera pública.”

En un sentido similar, Hannah Arendt argumentaba que una de las libertades políticas más importantes es la libertad *de la política*: el derecho al silencio.⁶

1.2. LA DEMOCRACIA COMPLEJA

Frente a los simplismos de los que he hablado, puede construirse un modelo de democracia compleja que reconozca las múltiples dimensiones del proceso democrático. Un modelo de democracia que resalte la experiencia democrática, es decir, la forma en que el régimen es vivido por la gente. Un modelo que resalte las estructuras que impiden la arbitrariedad, los instrumentos que permiten a los ciudadanos entender y cuestionar al poder, las organizaciones que canalizan la participación, las asociaciones que permiten a los individuos promover sus intereses. No puede entenderse el

⁶ La reflexión de Bobbio en *El futuro de la democracia*, obra citada, p. 33; la idea de Arendt en *On Revolution*, Viking Press, Nueva York, p. 284.

régimen democrático —que, a fin de cuentas, forma todo un universo de significación— sin comprender este tejido de fibras que se entrelazan. ¿Qué es el voto sin prensa libre y crítica? ¿Qué es la competencia electoral sin capacidad de organización? ¿Qué es un gobierno democrático sin frenos al poder? ¿Qué es de la ciudadanía en la intemperie de la ilegalidad?

En la democracia hay una multiplicidad de democracias. Es la superposición de una serie de historias que se sostienen recíprocamente. La democracia de la que hablo es, por así decirlo, polifónica: entrelaza varias melodías simultáneamente. Un sistema de sistemas en donde cada bloque condiciona a los otros y es condicionado por ellos.

Que la democracia sea un régimen complejo, un sistema de sistemas, no quiere decir que sea indescifrable. Cada uno de los subsistemas que componen el tejido democrático está vertebrado por lo que podríamos llamar entidades constitutivas. Pienso en el actor, las reglas y el proce-

dimiento. Analizaré estas entidades constitutivas a continuación. A partir de estos tres elementos: agentes, normas y procesos democráticos, podremos observar la multiplicación de las democracias en distintos espacios. Adoptando la imagen de la justicia de Michael Walzer,⁷ los he llamado “esferas de la democracia” porque, a pesar de que todas estas dimensiones integran el complicado universo democrático, cada una de ellas conforma un mundo en sí. Como veremos, cada esfera tiene un estatuto propio, actores y resortes específicos.

En este diagrama debemos percatarnos también de que cada una de las esferas refleja las tensiones características del régimen democrático: el choque entre el poder y la libertad, entre la participación y la decisión. Las complicaciones de la gobernabilidad democrática, pues.

⁷ Me refiero al interesante libro del filósofo Michael Walzer, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

El ciudadano

El ciudadano es el protagonista de la democracia. La democracia es una sociedad de ciudadanos. El ciudadano es, ante todo, miembro de una comunidad política. En ese título de pertenencia se fundan las prerrogativas y responsabilidades que conforman el cuerpo del ciudadano. La ciudadanía moderna es una condición jurídico-política que otorga al individuo una serie de derechos y obligaciones frente a la colectividad. El ciudadano es el titular de un poder efectivamente compartido. Según un estudio clásico del sociólogo inglés T. H. Marshall, el estatuto de ciudadanía tiene tres momentos. Un momento civil que garantiza al hombre el ejercicio de sus libertades individuales frente al Estado: libertad de expresión, de movimiento, garantías frente a las arbitrariedades del poder. Un momento político que da al individuo el derecho de participar en el gobierno: votar y ser votado. Finalmente, Marshall destaca el elemento social de la ciudadanía: el derecho de cada miem-

bro de la comunidad a disfrutar de ciertos mínimos de bienestar.⁸

El ciudadano es un personaje que está en posibilidad de *tomar decisiones* en el ámbito político. No es el súbdito que calla y obedece: piensa y discute, habla y decide. No es cosa, sino agente. Es motor de la vida colectiva, no una tuerca dentro de la máquina de la política. Ahí está la gran subversión democrática: la transformación del súbdito en ciudadano.

Para constituirse, la ciudadanía requiere un sólido armazón jurídico. Pero no se agota en el esqueleto de la ley. La miseria es excluyente. La ciudadanía de una persona es la posibilidad que ésta tiene de controlar su destino dentro de una comunidad. En la pobreza extrema, la ciudadanía no es más que un espejismo. El ejercicio

⁸ T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Pluto Press, Londres, 1991. Sobre este tema puede leerse el estudio de Ralf Dahrendorf, *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Editorial Mondadori, Madrid, 1988.

pleno de la ciudadanía es posible sólo para los individuos que disfrutan de cierta seguridad material y que tienen acceso a la educación y a la información. En la precariedad social, la ciudadanía se desbarata.

Pertenencia y participación son los atributos básicos de la ciudadanía. Como la democracia no se agota en las elecciones, la ciudadanía tampoco se limita al acto electoral. Los derechos de ciudadanía deben incluir la capacidad de participar en la selección de los gobernantes. Pero una vez constituido el gobierno, el ciudadano cuenta con muchos espacios para hacerse presente en la toma de decisiones políticas. Si la democracia fuera simplemente el proceso de integración del gobierno mediante el voto, Rousseau habría tenido razón: sólo se es libre el día de las elecciones y se es esclavo el resto del tiempo. Pero el ciudadano no existe solamente cuando decide su voto y lo deposita en una urna. Vive su ciudadanía al leer el periódico, al irse a huelga, al organizar una asociación vecinal, al pagar sus impuestos, al comparecer ante

los tribunales, al ocupar un cargo público, al decir lo que piensa. Las esferas de la democracia son las múltiples esferas de la ciudadanía.

Podríamos decir que la democracia no es tanto el poder del pueblo como el poder del ciudadano, de cada ciudadano. De ahí que la democracia liberal no pueda ser separada del pluralismo. El núcleo social de la democracia no es una masa compacta y homogénea, sino una multiplicidad de fuerzas que interactúan. A través del principio de ciudadanía, el poder es descentralizado en una serie de agentes sociales. En la democracia, el ciudadano convive con otros; sus intereses y sus proyectos tendrán que convivir con otros intereses y otros proyectos. La diversidad es la energía democrática.

En el espacio de la sociedad civil y en el terreno de la sociedad política, es decir, dentro de las instituciones políticas, la pluralidad de agentes del poder es expresión del arreglo democrático. En este terreno me interesa subrayar que el ciudadano no es solamente el

“gobernado.” Quienes forman parte de la llamada “clase política” no pierden su condición ciudadana. La vigencia de sus derechos ciudadanos es, en ese sentido, crucial para la vigencia del régimen democrático.

Las normas

La ciudadanía no es silvestre. Es individualidad cuya armazón son normas. La sociedad democrática requiere de un sólido tejido normativo que garantice los derechos políticos de los ciudadanos y establezca las llamadas “reglas del juego político.” El filósofo italiano Norberto Bobbio ha argumentado a lo largo de los años que la democracia debe entenderse precisamente como un conjunto de normas que permiten la participación de los ciudadanos en las decisiones que interesan y afectan a toda la colectividad.

Partiendo de las formulaciones del propio Bobbio y apoyándome en los trabajos del también italiano Umberto Cerroni y del politólogo norteamericano Robert Dahl, podría decir que

las reglas esenciales del juego democrático giran alrededor de dos núcleos normativos: las reglas que sostienen el principio de ciudadanía y las reglas que aseguran el control democrático. El siguiente esquema puede ser de utilidad.

A) Reglas de ciudadanía.

- a) Todo miembro de la comunidad política que ha alcanzado la mayoría de edad es ciudadano.
- b) Cada ciudadano tiene los mismos derechos.
- c) Los ciudadanos gozan de libertad para asociarse, difundir sus ideas, votar y ser votados.
- d) La mayoría tiene el derecho de decidir.
- e) Las minorías tienen el derecho de existir y la posibilidad de convertirse en mayoría.

B) Reglas de control.

- a) Existen mecanismos para distribuir y controlar institucionalmente el poder.

- b) El poder debe someterse al imperio de la ley.
- c) Las decisiones de la mayoría no pueden atropellar los derechos de las minorías.
- d) Los gobernantes deben rendir cuentas regularmente de sus acciones.

Estas reglas tejen la malla democrática. Al definir quiénes pueden participar en el proceso democrático y cómo deben resolverse los conflictos, integran las llamadas reglas del juego democrático. Sobre ellas debe existir un consenso de las fuerzas sociales y políticas. El principio básico —no absoluto— es la regla de la mayoría. La aceptación de ese criterio es una condición necesaria para la existencia del régimen democrático. Por ello la democracia puede implantarse en una sociedad diversificada en la que haya distintos proyectos de vida y diferentes interpretaciones del mundo, en medio de profundos desacuerdos ideológicos o políticos, siempre y cuando exista ese mínimo acuerdo procedural que consiste en reconocer a toda persona la cali-

dad de ciudadano y en someter las decisiones fundamentales a la regla de la mayoría restringida.

La incertidumbre

He hablado de los jugadores y de las reglas de juego. Queda hablar de la dinámica misma del juego. El proceso democrático es siempre incierto. La multiplicidad de agentes políticos que actúan de acuerdo con las reglas del juego democrático escribe un signo de interrogación. La distribución de los poderes y las reglas de imparcialidad hacen que ninguno de los actores tenga la capacidad de definir por sí mismo el resultado del partido. Es, auténticamente, un juego cuyo resultado no puede ser conocido de antemano. Por eso se dice que el componente esencial de la democracia es la incertidumbre.

El politólogo Adam Przeworski señala que el sistema democrático procesa los conflictos de tal manera que no existe una sola fuerza que pueda controlar lo que finalmente sucede:

En una democracia los resultados del proceso político están hasta cierto punto indeterminados con respecto a las posiciones que ocupan los participantes en todas las relaciones sociales, incluyendo las relaciones de producción y las instituciones políticas.⁹

Los sistemas no democráticos, en cambio, tienen como característica esencial el hecho de que existe alguien que tiene la capacidad de evitar resultados adversos. Ese “alguien” puede ser el dictador, el partido, las fuerzas armadas, la burocracia o algún grupo privilegiado. Los intereses de ese bloque político autoritario están asegurados. Su poder no está en disputa. La democracia, en cambio, pone todos los intereses sociales en el juego de la competencia, sometiéndolos a reglas firmes e imparciales. De ahí que la democracia nace cuando el poder ya no pertenece a una persona o a un grupo de personas, sino que “reside” en un cuerpo de instituciones y un conjunto de normas.

El teórico francés Claude Lefort ha planteado una tesis paralela. En una democracia el poder proviene del pueblo pero no es de nadie. En la democracia se desata un proceso perpetuo de cuestionamiento. El poder se vuelve un “lugar vacío.” “La democracia —dice Lefort— se instituye y se sostiene por la disolución de los referentes de certidumbre.”¹⁰

La dinámica democrática impide de esta forma la coagulación del poder. Todo proceso político llama a la competencia, esa licuadora que genera incertidumbre. Así, toda decisión se vuelve, en cierta medida, revocable, todo veredicto político es apelable. Pero, desde luego, la incertidumbre democrática es incertidumbre regulada. La democracia no es caótica, como la pintan los diversos autoritarismos. Todo lo contrario, las reglas dan al sistema democrático una notable regularidad y predictibilidad. Que no se sepa quién ganará

⁹ Adam Przeworski, “La democracia como resultado contingente de los conflictos”, en *Zona abierta*, abril-septiembre de 1986.

¹⁰ Claude Lefort en *Democracy and Political Theory*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1988.

el partido no significa que se ignore cómo se puede jugar. Las reglas son conocidas y aceptadas por los jugadores. Bajo la incertidumbre del resultado está la certeza de las normas.

En la aceptación generalizada de las reglas de juego, en el conocimiento de los procedimientos aceptables para la competencia política, está la plementada de la convivencia democrática.