

Problemas actuales de la democracia

Gurutz JÁUREGUI

Universidad del País Vasco

Working Paper n.119

Barcelona 1996

1. INTRODUCCIÓN

La democracia constituye un ideal que pretende la libertad y la igualdad de los seres humanos. Ese ideal pretende hacerse efectivo, en la práctica, a través de un conjunto de normas e instituciones específicas, dando origen así a los sistemas políticos democráticos.

Los sistemas democráticos son muy frágiles y por ello su existencia se halla sometida a riesgos constantes que emanan tanto del seno de los propios sistemas como de sus enemigos externos. Sin despreciar la importancia de estos últimos, cabe afirmar que, en el momento actual, y al menos en lo que se refiere a los sistemas democráticos ya consolidados, los principales retos y desafíos no provienen tanto del exterior, cuanto de su propia estructura y funcionamiento. Se da así una situación paradójica en la que la aparente fortaleza exterior de la democracia contrasta con la languidez y debilidad interna de la mayor parte de los actuales sistemas políticos democráticos.

Estamos viviendo momentos de crisis, de cambios muy profundos. Toda crisis implica un proceso de destrucción y construcción que nunca es simultáneo, un proceso en el que, al diagnóstico conocido de los vicios presentes, a la certeza de las estructuras e instituciones viejas, se opone la incertidumbre de lo desconocido y de las alternativas futuras. En esta situación, los sistemas democráticos se ven obligados a mantener un difícil equilibrio derivado de las tensiones provocadas entre una estructura social y tecno-económica burocrática y jerárquica, y un orden político formalmente asentado en la igualdad y la participación (D. Bell, 1982, p. 23ss).

¿Cómo dar respuesta a esa inestable anomalía, a ese desfase actualmente vigente entre las nuevas realidades sociales y el viejo orden político? En el momento actual se está optando, con carácter general, por mantener una defensa a ultranza de la vieja normalidad, atrincherarse en las viejas instituciones y estructuras, manipular su funcionamiento, y otorgarles una función que tiene muy poco que ver con la que realmente les corresponde. Ello supone desvirtuar el papel de esas instituciones convirtiéndolas en no pocos casos en un puro simulacro. La actividad actual de muchos Parlamentos constituye una buena prueba del resultado de esta actitud. Se trata de una actitud bastante generalizada que nos está llevando a un determinismo fatalista, a un «pathos» metafísico justificador de la despolitización y que consiste en la creencia de la imposibilidad de cambio o mejora de los sistemas actuales. Un fatalismo asentado, en definitiva, en la comodidad de lo ya conocido.

El resultado de todo ello es que no se acepta la democracia por sus virtudes intrínsecas, sino por los defectos de los otros sistemas. Es una opción por exclusión. No se vive la democracia, simplemente se la soporta.

A esta situación se ha llegado por dos razones fundamentales. En primer lugar, una creencia generalizada entre nosotros que tiende a considerar el actual sistema político democrático como el mejor de los sistemas «posibles», cuando en realidad es tan sólo el mejor de los sistemas «hasta ahora conocidos». Esto ha traído como consecuencia una renuncia en toda regla, por parte de los actuales sistemas políticos, a la búsqueda permanente de la «utopía» democrática entendida como una crítica de lo que es y una representación de lo que debe ser.

Renunciar a la aspiración de un sistema mejor, o en definitiva, de un mundo mejor, implica renunciar a una de las aspiraciones más queridas del ser humano como es el deseo de perfección constante, y eso, en el ámbito político, puede acabar derivando en una renuncia al propio sistema democrático. La democracia es el producto resultante de la tensión dialéctica existente entre sus hechos y sus valores. Una democracia sin valores es una democracia a la deriva, una democracia inerte, incapaz de generar los anticuerpos necesarios para responder a las amenazas y desafíos que se le plantean, e incapaz de regenerarse y adaptarse a las nuevas situaciones. Por ello es preciso revitalizar los sistemas democráticos a fin de evitar que las actuales democracias inertes se conviertan en democracias definitivamente inertes.

La segunda razón, derivada de la anterior, radica en la incapacidad de los actuales sistemas democráticos para adecuarse a las nuevas realidades y situaciones. El desfase entre la sociedad civil y las instituciones, entre la constitución formal y la constitución material, resulta lisa y llanamente abismal. Mientras que la realidad social, política, económica, cultural, tecnológica, etc... se apresta con decisión a afrontar los retos del siglo XXI, los vigentes sistemas políticos democráticos siguen anclados en los viejos esquemas decimonónicos o, en el mejor de los casos, en un sistema institucional diseñado en el primer tercio de este siglo para un mundo y unas realidades que poco o nada tienen que ver con el momento actual¹.

A consecuencia de ello, los sistemas políticos democráticos actuales cada vez se hallan menos capacitados para atender de forma real y efectiva a dos de

sus aspectos básicos como son, de una parte, el control de los gobernados sobre los gobernantes, y de la otra, el control mutuo entre los gobernantes.

En el momento presente la democracia se halla sometida a un doble reto. De una parte debe de actualizar y profundizar el contenido de sus fines, adecuándolos a los valores sociales, éticos y culturales vigentes. De la otra, debe llevar a cabo una profunda transformación de las bases institucionales en las que se asientan los vigentes sistemas democráticos y en ello le va su propia supervivencia.

Dejando al margen los aspectos de carácter institucional, en este trabajo voy a hacer referencia al primero de los retos citados. Para ello voy a tratar de abordar, de forma breve, qué es lo que entiendo por democracia, y cuál debe ser su contenido. A partir de ahí, estaremos en disposición de abordar el análisis de los valores o fines básicos de la democracia.

2. EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

La democracia se estructura en la práctica a través de los «sistemas políticos democráticos». Ahora bien, el concepto de sistema político democrático puede ser entendido en un sentido normativo o ideal, o bien puede ser dotado de un contenido empírico que se manifiesta en aquellas realizaciones concretas a través de las cuales se desarrolla el principio democrático. El primero sería la democracia ideal, es decir, aquél conjunto de ideales o valores que expresan las aspiraciones de libertad e igualdad de los seres humanos. El segundo, la democracia real, forma de gobierno o modelo de regulación de convivencia política de una sociedad.

La diferencia última entre ambas radica, de acuerdo con Kelsen, en la distinción entre unidad del pueblo como *objeto*, y como *sujeto* de poder. Así, la democracia real supone la unidad del pueblo entendido como objeto de poder, es decir, como conjunto de los actos humanos regidos por la ordenación jurídica del Estado, mientras que la democracia ideal implica la unidad del pueblo entendido como sujeto de poder, es decir, como gobierno del pueblo por el pueblo. La democracia ideal supone, por tanto, identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo. Tal unidad del pueblo como sujeto (coincidencia de pensamientos, sentimientos y voluntades, solidaridad de intereses, en una palabra, el mito de la “voluntad popular”) no se

da en la realidad nunca. Por ello la democracia ideal constituye un mero postulado ético político (Hans Kelsen, 1974, p. 29-34).

¿Tiene realmente sentido recurrir a un concepto de democracia ideal, a un ideal democrático a la hora de avanzar en la solución de los problemas prácticos de la democracia? ¿Merece la pena establecer una serie de principios genéricos, universales, teóricamente aceptados por todos, pero no susceptibles de aplicación? ¿Qué aportan tales principios al desarrollo concreto de la democracia cuando cualquier pretensión de aplicación práctica de los mismos choca inevitablemente con las diferencias de interpretación formuladas por las diversas corrientes de pensamiento o ideologías, dejando así de constituir un concepto asumido por todos?

La constatación de esta distancia insalvable entre la democracia ideal y las democracias reales ha llevado a un importante sector de la ciencia política a la conclusión de que la teoría de la democracia debe quedar circunscrita de modo exclusivo a los aspectos empíricos de la democracia, con renuncia a toda pretensión ideal. En contra de esa opinión me parece imprescindible reafirmar el concepto de democracia ideal como un elemento indispensable para un adecuado desarrollo tanto de la teoría como de la práctica democráticas.

La democracia tiene una doble justificación: 1. instrumental, en cuanto método que permite resolver pacíficamente las disputas, y exigir por parte de los ciudadanos a los gobernantes la satisfacción de sus necesidades; 2. sustancial, en la medida en que esa participación política de los ciudadanos constituye una actividad humana intrínsecamente consustancial al desarrollo de las cualidades propias del ser humano.

No cabe una democracia sin postulados ético-políticos, por utópica que resulte su consecución. El logro del ideal democrático resulta tan imposible como imprescindible su búsqueda permanente. Como bien indica Robert Michels, «la democracia es un tesoro que nadie descubrirá jamás por la busca deliberada; pero si continuamos nuestra búsqueda, al trabajar infatigablemente para descubrir lo indescubrible, realizaremos una obra que tendrá fértiles resultados en el sentido democrático» (R. Michels, 1972 (II), p. 193). Es precisamente la simultaneidad, aparentemente antagónica, entre imposibilidad e imprescindibilidad, lo que debe definir a la relación entre el ideal democrático y la democracia real.

Lo que define a todo lo ideal, y en este caso a la democracia ideal es el valor de la perfección absoluta. La realidad siempre resulta, por el contrario, imperfecta. Pretender materializar en la práctica un ideal democrático perfecto implica maximizar hasta el límite ese ideal. Cuando esa maximización se manifiesta en su forma extrema, termina por actuar en contra de la propia democracia real, produciendo así un resultado inverso del que se pretendía. La imposibilidad de hacer real ese ideal democrático provoca en última instancia el rechazo del sistema democrático y su sustitución por otro alternativo. De ahí que, matizando una afirmación de Sartori, el perfeccionismo no constituye el único peligro, pero sí uno de los peligros, que amenaza a una democracia que oficialmente carece de enemigos (Sartori, 1988, p. 113).

La imposibilidad del logro del ideal democrático no debe suponer, sin embargo, una renuncia a la mejora o perfección de los sistemas democráticos reales. Es aquí donde entra en juego el factor de la imprescindibilidad de la democracia ideal. La existencia de un ideal democrático que actúe como guía o punto de referencia constituye un elemento imprescindible para poner en cuestión de forma constante los hechos que configuran la democracia real. Los ideales, y entre ellos, el ideal democrático, no se construyen para ser literalmente convertidos en hechos, sino para poner en cuestión permanente esos hechos. Los ideales no pueden ser realizados totalmente pero sí pueden ser satisfechos parcialmente. Por ello el problema no radica en maximizar, ni tampoco en renunciar a los ideales, sino en optimizarlos (Sartori, 1988, p. 113ss).

La profundización de la democracia implica la búsqueda permanente de fórmulas dirigidas a reducir el abismo entre la democracia real y la ideal, o dicho en términos kelsenianos, a ampliar el pueblo como sujeto de los derechos políticos. Lo característico de la democracia no es que se dé una identidad perfecta entre la voluntad gobernante y la voluntad del pueblo, cosa del todo imposible, sino que se acerque lo más posible a los deseos y las capacidades de los ciudadanos. Para que un sistema democrático resulte viable es imprescindible que cuente con un asentimiento y apoyo generalizados.

3. EL CONTENIDO DE LA DEMOCRACIA

Establecida ya la distinción entre democracia ideal y real, así como la necesidad de una mutua relación entre ambas, conviene ahora centrarnos de forma específica en las democracias reales, a fin de delimitar su contenido.

La democracia debe basarse en datos empíricos que vienen reflejados en el funcionamiento concreto de los sistemas políticos. En este sentido no existe la democracia sino los sistemas políticos democráticos. Por ello, a la hora de delimitar su contenido debemos de conocer cuáles son los elementos que permiten determinar si un sistema político concreto es democrático o no. Ello nos plantea dos problemas. En primer lugar, el problema de cuáles son los criterios que deben ser tomados en cuenta. En segundo lugar, qué contenido concreto hay que otorgarle a esos elementos.

Centrémonos, por ahora, en el primer problema. En este caso, la cuestión se plantea en torno a la idea de si deben ser tenidos en cuenta sólo los criterios relativos al método, o también los relativos a los fines o valores de la democracia. Dicho de otro modo, y en expresión de Ross, se trata de determinar si la democracia es sólo un cómo o también un qué (Ross, 1989, p. 97).

3.1. La democracia como método

Una de las definiciones más precisas y claras de la democracia entendida como mero procedimiento de organización política es la formulada por Schumpeter, para quien, textualmente, «la democracia es un *método* político, es decir, un cierto tipo de concierto institucional para llegar a las decisiones políticas -legislativas y administrativas- y por ello no puede constituir un fin en sí misma, independientemente de las decisiones a que dé lugar en condiciones históricas dadas» (Schumpeter, 1968, p. 311-312). De acuerdo con esta concepción, la democracia constituye simplemente un conjunto de reglas mediante las cuales se crea y se pone en práctica un determinado ordenamiento social. Se trata de una democracia procedimental sustentada en una serie de universales procesales, tales como elecciones competitivas, partidos políticos en libre competencia, libertad del electorado, aplicación del juego de las mayorías y minorías, etc... De este modo queda excluido de la democracia cualquier contenido valorativo o finalista.

Schumpeter considera que el acuerdo de los ciudadanos sólo puede limitarse a un compromiso en torno a un cierto tipo de ordenamiento institucional, a un método, para alcanzar decisiones políticas. No caben compromisos con referencia a valores o fines, porque al no existir una comunidad absoluta de tales valores por parte de todos los ciudadanos, tal compromiso puede chocar con los valores e ideales de cada uno. Un individuo cualquiera no puede prestar acatamiento y lealtad incondicional al mismo tiempo a sus ideales y a ciertos

fines con los que en un determinado momento puede no estar de acuerdo. Sin embargo, sí puede prestar un acatamiento condicional a un determinado método político, como la democracia, que a su juicio puede servir para lograr los fines por él perseguidos. El carácter condicional del acatamiento hace posible que, en caso de contradicción, prevalezcan los ideales propios sobre los compromisos democráticos adquiridos.

En apoyo de su tesis, plantea el siguiente silogismo: «Trasladémonos a un país hipotético que practica de una manera democrática la persecución de los cristianos, la quema de los brujos y la matanza de los judíos. Nosotros no aprobaríamos, ciertamente, estas prácticas por el hecho de haber sido decididas conforme a las reglas del procedimiento democrático. Pero la cuestión crucial es ésta: ¿aprobaríamos la constitución democrática misma que dio lugar a tales resultados con preferencia a la constitución no democrática que los evitase?» (Schumpeter, 1968, p. 311).

En mi opinión, este silogismo es falso, pues parte de la idea de que método y fin son compartimentos estancos que no tienen nada que ver entre sí. Schumpeter confunde la idea de democracia con una realidad política que erróneamente se interpreta a sí mismo como democrática, pero que no lo es. Dicho de otro modo, la persecución, quema, o matanza citados, nunca pueden ser realizados de forma democrática o de acuerdo con los procedimientos democráticos, porque se oponen a los principios de libertad de opinión y de asociación, base esencial del principio -metodológico, procedimental- del gobierno de la mayoría (Bachrach, 1973, p. 44).

Como ya se ha indicado antes, en la democracia real no existe un pueblo entendido en un sentido unitario y global. Ese pueblo está compuesto por una mayoría más una minoría. Si el criterio de la mayoría se transforma en la norma de la mayoría absoluta, entonces una parte del pueblo queda reducida a la condición de no pueblo. La democracia no es el gobierno de la mayoría a secas, sino el gobierno de la mayoría limitado por los derechos de la minoría. Pues bien, el juego de las mayorías y minorías, requisito procedimental imprescindible para que exista una democracia, implica la presencia necesaria tanto de la mayoría como de la minoría. Son los derechos de la minoría los que justifican la validez de la democracia como gobierno de la mayoría, convirtiéndose así en condición necesaria del proceso democrático mismo. Tales mayorías y minorías no pueden darse sin la previa existencia de unas libertades, y la presencia de tales libertades resulta consustancialmente contradictoria con la persecución a la que alude Schumpeter.

Forma y contenido material, o si se quiere, método y fines constituyen aspectos inescindibles en la democracia. Toda forma o procedimiento contiene implícitamente una serie de fines. La democracia es un método para conseguir unos determinados objetivos y al mismo tiempo es el resultado derivado de esos objetivos que se han conseguido o se están consiguiendo. Si el método democrático se sustenta en el consentimiento de los ciudadanos, parece necesario que para ser viable tal consentimiento, los objetivos perseguidos por ese método no pueden alejarse demasiado de los deseos y capacidades de esos ciudadanos. No cabe un método sin unos fines que justifiquen ese método.

Al contrario de lo señalado por Schumpeter la democracia no sólo debe ser entendida en términos de procesos, sino también en términos de resultados. Trasladando la cuestión a términos jurídico-constitucionales, para que una Constitución sea democrática no es suficiente que haya sido emanada democráticamente; resulta imprescindible que también establezca un Estado democrático, es decir que su contenido material, sus fines, resulten democráticos.

De hecho el propio Schumpeter reconoce implícitamente la existencia de fines u objetivos al predicar de la democracia el carácter de método para llegar a las decisiones políticas. Por ello, de la tesis de Schumpeter no se deduce tanto la afirmación de la exclusividad del método sobre los fines democráticos, cuanto el control de la selección de tales fines por parte de los gobernantes. Tal tesis tiene, como vamos a ver a continuación, todos los visos de un seguro contra todo riesgo en favor de los gobernantes, frente a las demandas de los ciudadanos.

3.2. Elitismo y apatía como condiciones de la democracia

Ya he señalado antes que, para Schumpeter, la democracia no es sino un simple método para la toma de decisiones. Las decisiones políticas pueden ser tomadas tanto por medios democráticos como no democráticos. Para que una decisión política sea considerada democrática, es preciso establecer un criterio identificador del método democrático, a saber: la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado. Por tanto la democracia no es sino un método regulador de la conducta de la lucha de la competencia. En un sistema democrático la capacidad de un pueblo queda reducida simplemente a la posibilidad de aceptar o rechazar a las personas que han de gobernarle, todo ello

mediante el método electoral que es prácticamente el único del que disponen para este fin las comunidades de cierta magnitud.

Desde el punto de vista teórico, la concepción schumpeteriana de la democracia incurre en dos importantes errores. De una parte, como acertadamente ha reseñado Kelsen, confunde la esencia de la democracia con su eficacia (Kelsen, 1988, p. 320). Es indudable que en una democracia directa el gobierno es menos eficiente que en una democracia indirecta, pero no es menos cierto que resulta mucho más democrático. Atendiendo a la esencia de la democracia, una institución de gobierno en el que estén representados todos los grupos políticos resulta mucho más democrática que aquella en el que sólo esté representado el grupo mayoritario.

El segundo error radica en que se altera la jerarquía de los elementos fundamentales que definen a un sistema como democrático. Tal ocurre en lo referente a uno de sus elementos más característicos, como son las elecciones libres. Lo que define a una democracia como tal es el hecho de que el gobierno reside en el pueblo. De esa premisa se deriva una consecuencia lógica cual es el hecho de que corresponde al pueblo, a los ciudadanos, decidir sobre diversas opciones posibles, y ello se logra a través de unas elecciones libres. Las elecciones libres y la lucha competitiva por el voto del pueblo, constituyen un instrumento para hacer efectiva la democracia, y por tanto suponen un criterio secundario para determinar la esencia de la democracia. Sin embargo, Schumpeter altera esa jerarquía elevando la lucha competitiva por el voto del pueblo a principio de primer orden, olvidando que tal competitividad es la consecuencia y no la finalidad de las elecciones libres.

Aún si aceptásemos la tesis schumpeteriana de que la democracia constituye sólo un método político, el patrón para juzgar ese método político no es el grado de centralización o delegación en el proceso de toma de decisiones, sino el grado de ajuste del sistema a los principios básicos del método democrático. Es probable que, dada la dimensión y la complejidad de los actuales sistemas democráticos, la división entre élite y masa resulte inevitable. Pero de ello no puede derivarse en absoluto una primacía de la élite sobre el resto de los ciudadanos.

Al considerar la lucha competitiva como un fin de la democracia en sí mismo, Schumpeter convierte a las élites en el núcleo de los sistemas democráticos. Ello le lleva a considerar que es a las élites a quienes corresponde decidir el destino político de los ciudadanos. Sin embargo, el dominio de las élites

sobre la mayoría resulta contradictorio con el desarrollo de los valores y fines propios de la democracia, la libertad y la igualdad. Como señala Hannah Arendt, ese dominio indica la cruel necesidad en que se encuentran los pocos de protegerse contra la mayoría, o para ser más exactos, de proteger la isla de libertad en que habitan del mar de necesidad que les rodea (H. Arendt, 1967, p. 289).

Schumpeter cree necesaria la existencia de un liderazgo competente que cuente con una administración burocrática y un sistema parlamentario adecuado, porque considera que la mayor parte de la ciudadanía no se halla interesada y además no resulta capacitada para la actividad política. En su análisis sobre el comportamiento humano y su relación con la democracia, Schumpeter aborda el doble aspecto del desinterés y la falta de formación política de los ciudadanos.

En cuanto al primer aspecto, considera que los individuos no actúan de la misma manera en aquellas decisiones de la vida diaria, la familia, el trabajo, los amigos, las aficiones, etc... que caen dentro del campo que abarca la mente y las preocupaciones inmediatas de los ciudadanos, y las decisiones sobre cuestiones que carecen de un nexo directo e inequívoco con las preocupaciones privadas, entre las que cabe reseñar precisamente la actividad política. Mientras que en el primer caso, el individuo responde o actúa con gran responsabilidad y precisión, en el segundo, su capacidad de raciocinio resulta muy inferior. En el campo de la política el pensamiento de los individuos se hace asociativo y efectivo, es decir, primitivo. Ello no significa que los ciudadanos no tengan deseos, ilusiones o quejas, preferencias o aversiones. Lo que sucede es que, al ser miembro de una comisión incapaz de funcionar, de la comisión constituida por toda la nación, invierte «menos esfuerzo disciplinado en dominar un problema político que en una partida de *bridge*» (Schumpeter, 1968, p. 334).

La tesis schumpeteriana se sustenta en una construcción lógica, pero resulta al mismo tiempo profundamente contradictoria, ya que confunde la causa y el efecto del sistema representativo. En primer lugar cabe preguntarse qué se entiende por remoto y por cercano, y quién o con qué criterios se establece que una cuestión afecta o no afecta de modo directo al ámbito directo de los intereses y preocupaciones reales de los ciudadanos. Por citar problemas generales que afectan a todo el marco de la Europa desarrollada, ¿el aumento del tráfico y consumo de drogas, o el progresivo aumento del índice de desempleo de los jóvenes, constituyen materia política, y por tanto, ajena a la preocupación de los ciudadanos, o más bien, suponen una cuestión familiar con consecuencias directas? ¿Dónde está la frontera entre lo político y lo no político? ¿Dónde se encuentra la línea de separación entre los problemas de índole

política y las preocupaciones directas de los ciudadanos? No se puede olvidar que muchas cuestiones han sido elevadas a la categoría de políticas, no por decisión de los dirigentes políticos, sino precisamente como consecuencia de la presión derivada a través de la participación ciudadana. El ecologismo, el pacifismo, la igualdad de los derechos del hombre y de la mujer, etc... son problemas políticos que inicialmente surgieron como preocupaciones directas de los ciudadanos.

En segundo lugar, no es posible efectuar una doble distinción o separación entre lo político (adscrito en exclusiva a las élites), y lo no político (preocupación directa de los ciudadanos). La línea divisoria entre lo político y lo no político depende en no pocas ocasiones de las posibilidades que se les otorgue a los ciudadanos para participar en las decisiones. El propio Schumpeter admite que determinados sectores de los negocios públicos, por ejemplo, los asuntos locales, se encuentran más al alcance de la mente del ciudadano que otros (Schumpeter, 1968, p. 333). De ello cabe deducir la consecuencia de que la mejor solución para que los ciudadanos mantengan un interés racional por la actividad política es acercarlos a esos negocios públicos de modo que resulten cercanos a sus intereses. Ello hará posible el aumento de la participación y el interés ciudadanos. Por el contrario, la cesión de estos asuntos en favor de las élites tiende a provocar, como consecuencia ineludible, el aumento de la apatía de los ciudadanos. En consecuencia, difícilmente puede alegarse la falta de interés de los ciudadanos como causa justificativa de su no participación.

Junto a la cuestión del interés de los ciudadanos por la vida política, Schumpeter plantea un segundo problema cual es el de su educación política, es decir, su capacidad para la toma de decisiones políticas.

Es necesario reconocer que determinadas personas poseen un mayor nivel de educación política que otras, y consecuentemente una mayor capacidad para la toma de decisiones políticas que se derivan del grado de especialización, competencia o dedicación adquiridos en el ámbito específico de lo político. Es lógico que quien ostente una mayor competencia sobre una materia, tenga asimismo una mayor capacidad para tomar las decisiones más adecuadas al respecto. Como bien afirma Sartori, mientras se nos disuade para que no traspasemos otros campos de la actividad humana, como pueden ser la física, la química, o la música, que para el ciudadano común constituyen áreas de ignorancia, sin embargo, se nos estimula para que entremos en el mundo de la política (Sartori, 1988, p. 145).

El problema que plantea Sartori es cierto, pero no lo es, al menos necesariamente, la consecuencia que de él extrae. La diferencia sustancial entre la actividad política y las otras actividades que, a modo de ejemplo, reseña Sartori, no radica en el nivel de especialización que una y otras requieren, sino en los efectos y consecuencias que producen para el conjunto de los ciudadanos. Cuando una decisión afecta de modo directo al conjunto de los ciudadanos, resulta imprescindible que éstos manifiesten su voluntad respecto a la misma. Los detalles técnicos constituyen materia de los especialistas, en este caso de los especialistas políticos. Tal tecnificación no está reñida, sin embargo, con la participación ciudadana en la toma de las decisiones políticas que a ellos afecte. La cuestión resulta bastante similar en los otros campos de la ciencia y de la técnica. Resulta absurdo que los ciudadanos discutan y decidan sobre los elementos relativos a la fusión del átomo, pero es imprescindible que los ciudadanos participen en la toma de decisiones sobre una determinada política energética derivada de las investigaciones sobre el átomo que puede afectar de modo directo a su salud o a la de sus hijos.

Ser políticamente competente no significa conocer cuál es la decisión más adecuada y perfecta en cada momento, tiempo, y lugar, sino determinar qué actos o medidas pueden resultar más plausibles y prácticos atendiendo a las contingencias y situaciones que condicionan las mismas. En la práctica, la toma de decisiones políticas no suele venir determinada por el criterio exclusivo de la mayor o menor competencia de quien toma esa decisión, sino por un cúmulo de circunstancias que es necesario sopesar en cada momento concreto. Si la política fuese un cuestión de mera competencia técnica, sobrarían los políticos, y en su lugar deberían gobernar los expertos. La realidad es muy diferente como lo muestra la facilidad y frecuencia con las que miembros de la élite política como, por ejemplo, los ministros, cambian de cartera en función de circunstancias políticas que, desde luego, poco o nada tienen que ver con la competencia técnica.

No cabe confundir la pasividad de las masas con su «ausencia», o en frase de Sartori, sería del todo erróneo inferir de la pobre calidad del ciudadano medio su condición de ciudadano ausente (Sartori, 1988, p. 166). Por ello es preciso aclarar que para la concepción elitista de la democracia, la cuestión no se plantea en torno a la dialéctica participación/no participación, sino en referencia al «quantum» de participación.

Este «quantum» viene perfectamente delimitado. De acuerdo con Schumpeter, la democracia constituye un método para llegar a las decisiones

políticas. La diferencia de la democracia con respecto a otros métodos políticos radica en la capacidad de los individuos para decidir el resultado de la lucha entre varias opciones. En consecuencia, la única materia para la cual resultan competentes los ciudadanos es para elegir entre varias candidaturas, y por tanto la única participación ciudadana posible se produce con la celebración, cada cierto tiempo, de las oportunas elecciones.

Si se acepta la premisa schumpeteriana de la democracia como método de selección de dirigentes, su consecuencia, a saber, la limitación del protagonismo de los ciudadanos a la mera participación electoral, resulta desde un punto de vista lógico-racional, irreprochable: tal limitación constituye una exigencia ineludible de la propia democracia. Hasta aquí no hay nada que objetar a la corrección de los argumentos expuestos por Schumpeter.

Sin embargo, bien porque la democracia, incluso la democracia representativa, resulta intrínsecamente contradictoria con el establecimiento de límites a la participación, o bien por otros motivos, lo cierto es que, a la hora de justificar esta participación limitada, tanto Schumpeter como otros muchos autores, abandonan la argumentación lógico-racional para adentrarse en las arenas movedizas de la psicología y el comportamiento humanos.

La pasividad ciudadana puede ser entendida como causa, como efecto, e incluso como atributo de la democracia representativa. En no pocas ocasiones se establece una confusión entre la descripción aséptica de un hecho real, a saber, la escasa participación de los ciudadanos, con las causas y consecuencias de la misma. El silogismo se plantea así: es bueno que los ciudadanos no participen excesivamente, pues como lo demuestra el hecho de que su participación en la práctica real es débil, la no participación constituye condición inexcusable para el buen funcionamiento de la democracia. La consecuencia final de este silogismo es que la apatía, la falta de interés y la falta de competencia para los asuntos políticos hacen conveniente la limitación de la participación de los ciudadanos en la vida política.

Sin embargo, la apatía no constituye tanto un elemento consustancial a la naturaleza humana, ni tan siquiera una condición imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia, sino un instrumento para justificar un determinado modelo de democracia. Se trata de una apatía deliberada y conscientemente buscada, y tiene por objeto limitar al máximo el control de los ciudadanos sobre las élites políticas. Las élites burocráticas, cuya seña de identidad es la superioridad técnica y profesional, tratan de incrementar tal

superioridad a través del secreto de sus conocimientos e intenciones. La publicidad, el control, resultan antagónicos con la actividad de tales élites.

El único control admisible es aquél que permite establecer la línea divisoria entre lo que formalmente es una democracia y no lo es, a saber, la participación de los ciudadanos en la selección de los dirigentes. A partir de ahí, todo control adicional resulta inconveniente, ya que una participación más activa y sobre todo constante por parte de los ciudadanos trae como consecuencia un aumento de la responsabilidad de las élites ante los ciudadanos, y ello genera la necesidad de gobernar de acuerdo con los intereses de estos últimos.

Uno de los argumentos utilizados para la defensa de la validez democrática de este nivel mínimo de participación es lo que Friedrich ha definido como la regla de las "reacciones previstas" según la cual los políticos elegidos que pretenden ser reelegidos están condicionados en sus decisiones por la anticipación o expectativa de la reacción del electorado ante esas decisiones (Friedrich, 1966, capítulo 11, especialmente p. 228ss.). Esta regla permite relacionar y armonizar el acto de la votación con el proceso representativo dando lugar así un modelo de retroalimentación de la democracia (Sartori, 1988, p. 201-202).

Es evidente que la actividad de los dirigentes políticos resulta condicionada por la regla de las "reacciones anticipadas", pero no tanto por las reacciones de los electores, sino por las de los otros grupos o élites competidoras. Las actuales técnicas de propaganda, en manos de las élites, hacen que a pesar del desarrollo cuantitativo de los medios de comunicación, el ciudadano siga estando poco y mal informado. De ahí que la retroalimentación no se dé exclusivamente, ni tan siquiera principalmente entre los electores y las élites, sino también y sobre todo entre las élites entre sí.

La participación electoral proporciona una legitimidad mínima, pero conlleva en sí mismo una contradicción intrínseca que cabe definir como la «parábola del buen ciudadano». Las élites requieren una lealtad difusa de las masas pero evitando su participación. El ciudadano deviene en un ente pasivo con derecho a la aprobación y el rechazo en bloque de los hechos consumados. Se invita al ciudadano democrático a perseguir fines contradictorios: debe mostrarse activo, pero pasivo; debe participar, pero no demasiado; debe influir, pero aceptar; no puede participar fuera de las elecciones, pero le está vedado abstenerse en éstas. Aquél que se abstiene de toda actividad política en el

período entre elecciones es un ciudadano ideal, pero si se abstiene en los procesos electorales deviene en un ciudadano no responsable.

De acuerdo con esta visión de la democracia, la participación no constituye un valor en sí mismo, ni tan siquiera un valor instrumental dirigido al desarrollo de los ciudadanos como miembros de un colectivo social. La consecuencia de todo ello es una disminución del ejercicio de la libertad en su doble versión, positiva y negativa, a las que aludiré más adelante.

En lo que se refiere a la libertad positiva, la única posibilidad que se le permite al ciudadano es la de optar entre partidos o grupos políticos rivales que previamente le vienen dados. No cabe otro tipo de participación política. Además, la posibilidad de elección entre alternativas diferentes resulta muy limitada, pues la diversidad de élites o competitividad deriva en competencia oligopólica, al ser las propias élites las que establecen los requisitos de participación. Las reglas al respecto son tan estrictas que sólo aquellos grupos que cumplan con una serie rígida de condiciones están en disposición de competir.

Algo similar ocurre en lo referente a la libertad negativa. En teoría, el objetivo fundamental de cualquier gobierno es proteger la libertad de los individuos y grupos y facilitar sus intereses políticos, evitando que el ejercicio de tales libertades socaven las libertades de los otros. La libertad individual constituye teóricamente la máxima expresión de la democracia. Sin embargo, en una sociedad en la que la economía aparece dominada por organizaciones de gran escala (corporaciones, sindicatos, agencias estatales, etc...) la representación política no se da tanto a través de las instituciones políticas y mediante unas reglas de competición abierta entre los individuos, ni tan siquiera entre los grupos, sino a través de una coordinación o conflicto de intereses entre tales organizaciones.

En las actuales democracias competitivas, el agente de la actividad política, económica, etc... lo constituye la alianza de las élites en torno al ejecutivo y las burocracias corporativas, desplazando así del centro del poder a las instituciones democráticas, particularmente, a las legislaturas, los partidos, y las elecciones. El motor de tal actividad lo constituyen los intereses organizados. Aquellos intereses políticos que no se encuentren organizados encuentran verdaderas dificultades para asegurarse el acceso al conjunto de élites estratégicas situadas dentro del Estado, hasta el punto de quedar en no pocos casos expulsadas del sistema político.

Los elementos centrales de la teoría schumpeteriana, que en gran medida conforman la visión tecnocrática de la democracia tal como la conocemos ahora, implican la aceptación del status quo, lo que resulta, en definitiva, conservador, y contrario a la idea de progreso de los individuos y los grupos humanos. Partiendo de que resulta imposible la puesta en práctica de cualquier otro tipo de democracia, se identifica al modelo elitista competitivo como el único modelo válido, en cuanto único posible. El resultado de todo ello es la reducción de los fines y valores de la democracia, y en definitiva la obstaculización del desarrollo y profundización del sistema democrático.

3.3. Los índices de democraticidad

Establecido el criterio de que en la selección de los elementos definidores del concepto de democracia debe incluirse no sólo aspectos metodológicos o procedimentales sino también materiales (método + fines), procede aludir ahora a su contenido. Resulta muy difícil, sino imposible, medir la democracia, y ello por dos motivos. El primero y principal, es la evidente ausencia de unanimidad acerca de los parámetros adecuados para tal medición. El segundo, una falta de unanimidad no menos evidente en la valoración a otorgar a los diversos índices de medición seleccionados.

A la vista de estas dificultades, la doctrina ha optado por fijar un umbral mínimo democrático que permita, cuando menos, diferenciar los sistemas democráticos de aquellos que no lo son. El establecimiento del umbral mínimo constituye un paso importante, aunque insuficiente, en el proceso de concreción de los contenidos de la democracia. El concepto del umbral democrático plantea dos problemas. El primero es determinar cuáles son los elementos mínimos necesarios para considerar democrático un sistema político determinado. Se trata de un problema relativamente menor, ya que aun sin llegar a una total unanimidad, hay un consenso básico en lo fundamental en torno a tales elementos. Existen en la actualidad suficientes estudios empíricos del conjunto de los sistemas democráticos existentes en el mundo y en los que se han analizado diversos índices de democraticidad durante un período de tiempo determinado. En base a tales contribuciones puede establecerse un umbral mínimo democrático si no unánimemente aceptado, sí al menos, no excesivamente contestado (Vid. Bobbio, Cotta, Dahl, Hermet, Linz, Powell, etc...).

El umbral mínimo democrático es un concepto útil como parámetro capaz de determinar la distinción entre modelos democráticos y no democráticos, pero

no sirve para establecer una comparación entre sistemas políticos democráticos históricos y actuales y, sobre todo, no permite determinar el índice de mayor o menor democraticidad de los diversos sistemas democráticos vigentes. Es aquí donde se plantea el segundo problema al que se ha hecho referencia anteriormente. El umbral mínimo democrático no puede tener carácter estático. Su contenido debe estar sometido a un proceso constante de revisión derivada de la propia evolución de los sistemas democráticos.

Por razones evidentes, ese umbral mínimo debe ser dinámico y progresivo. Si aplicáramos, por ejemplo, los parámetros actualmente establecidos para definir el umbral mínimo democrático al sistema político español de la Restauración, a la Italia de Giolitti, o a la democracia victoriana británica, difícilmente estos tres regímenes políticos podrían ser calificados de democráticos. Hoy aceptamos con plena naturalidad que el concepto de democracia de finales del pasado siglo no resiste la comparación con el actual. Del mismo modo, es preciso aceptar que los actuales sistemas democráticos difícilmente serán capaces de superar lo que pueda entenderse como umbral mínimo dentro de cuarenta o cincuenta años.

Como bien señala Dahl, la democratización ha pasado históricamente por varias fases. Así, a lo largo del siglo XIX se produjo un tránsito de hegemonías y oligarquías competitivas a regímenes casi poliárquicos. Tales cuasipoliarquías se convirtieron en el primer tercio del presente siglo en poliarquías plenas. A partir de esa fecha comienza una tercera fase, en la que nos encontramos ahora, y que se caracterizaría por un intento de plena democratización de las oligarquías (Dahl, 1989, p. 20).

Uno de los peligros derivados de la consideración de la democracia como mero método político, desprovisto de unos objetivos o fines es, precisamente, el hecho de no suministrar al teórico base alguna para juzgar si el sistema va disminuyendo o aumentando su nivel de democraticidad, tanto desde una perspectiva histórica como comparada, entre los diversos sistemas políticos democráticos vigentes.

Por ello resulta necesario establecer un doble índice de democraticidad. El primero lo constituye el umbral mínimo democrático, el cual permite distinguir los sistemas democráticos de los que no lo son. El segundo, el umbral comparativo que consiste en establecer una gradación de la intensidad democrática entre los diversos países. Cuando un núcleo de países democráticos alcanza un grado de intensidad o desarrollo democrático más alto con respecto a los niveles de

democraticidad existentes en la generalidad o mayoría de los otros sistemas políticos, habría que establecer un nuevo umbral mínimo de modo que los sistemas que no hayan alcanzado ese segundo nivel dejen de ser considerados democráticos.

El umbral mínimo resulta útil como dato indicativo genérico que nos permite distinguir los sistemas políticos democráticos de los no democráticos pero no puede constituir parámetro de referencia o de uso dentro de los sistemas democráticos. Dando por hecho que, si no se obtienen los mínimos exigidos el sistema no es democrático, lo que aquí interesa es la intensidad democrática, o si se quiere el grado de democratización existente en un determinado sistema democrático. Es importante esta puntualización, en la medida en que se puede correr el riesgo de aplicar los parámetros de mínimos a los sistemas democráticos.

El problema está en determinar los criterios que permitan hablar de un mayor o menor índice de democraticidad. La cuestión es realmente compleja y de difícil concreción. Por ello no voy a aludir aquí a índices específicos, sino a ciertos criterios o directrices que nos permitan avanzar en el proceso de intensificación de la democracia. Son concretamente los principios de legitimidad y eficacia.

3.4. Legitimidad y eficacia

Al contrario de lo que ocurre en otros sistemas, el criterio legitimador de un sistema democrático radica en el modo o reglas que han permitido a sus detentadores obtener el poder, o dicho de otro modo en lo que Weber ha definido como el principio de la legitimidad legal-racional (M. Weber, 1969). El poder queda legitimado en referencia a su origen, y no a sus fines. Es decir, lo que debe definir y diferenciar a un sistema democrático con respecto a otro no democrático es el método de elección de los detentadores del poder.

En los sistemas democráticos, la legitimidad asegura la capacidad de un gobierno para hacer cumplir una decisión, lo que le otorga el derecho a dar cierto tipo de órdenes y hacerlas cumplir. Ello no implica necesariamente estar de acuerdo con la norma, ni apoyar a un determinado gobierno, sino aceptar el carácter vinculante de aquella, hasta tanto se produzca un cambio de acuerdo con los procedimientos establecidos.

La obediencia exigida por la democracia se refiere tan sólo al respeto de las reglas de juego por parte de todos. E incluso esta obediencia tiene sus propios límites, pues el sistema democrático debe aceptar un derecho a la disidencia manifestado en una actitud de desobediencia civil, de rechazo consciente y manifiesto de determinadas normas con el objeto, precisamente, de forzar su derogación. Aunque fuera cierto que la mayoría de las democracias legislan teniendo en cuenta los intereses de todos, ello no significa que el hecho de vivir en una democracia constituya, en sí mismo, una razón para obedecer la ley. Significa solamente que es más probable que sea válido, en favor de la obediencia, el argumento de los «beneficios recibidos» (P. Singer, 1985, p. 27).

Dejar en manos de la mayoría el juicio referente a cuándo un grupo está recibiendo un tratamiento injusto, supone convertir a esa mayoría en juez de su propio caso. De ahí que la desobediencia se configure como una forma de protección de la minoría frente a la tendencia de la mayoría a imponer «sus propias ideas y prácticas como reglas de conducta a aquellos que disientan de ellas» (J.S. Mill, 1984, p. 32).

La aplicación del principio de la legitimidad legal-racional permitió la aparición del Estado de Derecho, y ha supuesto un extraordinario avance en el desarrollo de las libertades y los derechos de los ciudadanos, y consecuentemente en el desarrollo de la propia democracia. Sin embargo, el principio de legitimidad constituye condición *necesaria pero no suficiente* a la hora de establecer la democrática de un sistema político. Un sistema político es democrático no sólo cuando está diseñado para promover el bien de sus miembros sino cuando también está efectivamente regulado por una concepción de la justicia. No basta con que las leyes e instituciones estén ordenadas. Es necesario que sean, además, justas. En caso contrario, deben ser abolidas o reformadas (J. Rawls, 1985, p. 19).

Dicho en términos políticos, no basta con la legitimidad de origen, sino que además es necesaria una legitimidad de ejercicio (E. Díaz, 1990, p. 45). La legitimidad de ejercicio radica en la eficacia de sus decisiones, entendiendo ésta como la capacidad del sistema para satisfacer los objetivos marcados, aun cuando no se hayan obtenido resultados, siempre que no cree disatisfacciones de contenido adverso.

Por tanto la democracia supone congruencia entre la legitimidad y la eficacia, o dicho de otro modo, entre el método y los principios, entre los fines y medios perseguidos por el sistema. La democracia no se agota en la existencia

de una sociedad bien ordenada entendida como un esquema de cooperación para ventajas mutuas, sino que implica también una administración eficiente de los recursos sociales con el objeto de maximizar la satisfacción de los ciudadanos.

La legitimidad no constituye un concepto estático, sino fluctuante, dependiente de la actividad y las respuestas de ese sistema político. Legitimidad y eficacia aparecen estrechamente interrelacionados de modo que un régimen aumentará su grado de aceptación en función de su mayor o menor eficacia. La aceptación de las reglas legitimadoras de un sistema democrático y constitucional se verá reforzada en proporción a su mayor o menor capacidad para obtener resultados. Ello implica que el principio de legitimidad, manifestado en las reglas institucionales reguladoras de un sistema democrático, es decir, en el método, resulta insuficiente, y que junto a él es preciso añadir el parámetro de la eficacia, que implica contenido, valores, y fines, y no sólo método. De ello se deducen dos consecuencias.

La primera de ellas es que no cabe un régimen democrático sin legitimidad legal racional, por muy efectivo que sea. El principal problema de la democracia no es el problema del gobierno más eficaz; otras formas pueden ser más eficaces. El objetivo primordial de la democracia es el de lograr un gobierno que satisfaga el máximo de libertad e igualdad posibles. La justificación de un procedimiento democrático de toma de decisiones no depende de sus posibilidades de acertar con mayor frecuencia que cualquier otro procedimiento, sino de las ventajas que ofrece en cuanto base de un método justo y pacífico para resolver disputas. Por ello, el deseo de un gobierno supuestamente eficaz «no justifica la sustitución de la definición de la democracia como gobierno del pueblo por una definición de la que se elimine al pueblo como poder activo o en el que se mantenga al pueblo únicamente como elemento pasivo del que se exige la aprobación, expresada de una u otra forma, del líder» (H. Kelsen, 1988, p. 249).

Conviene insistir en ello pues en los últimos años se viene produciendo una inclinación hacia la prevalencia del principio de eficacia en detrimento del principio de legitimidad. La forma en que se manifiesta esta tendencia no consiste tanto en negar la necesidad de la legitimidad, cuanto en equiparar o confundir el concepto de legitimidad con los conceptos de creencia, opinión o consenso. Ello implicaría reducir la legitimidad a la habilidad del sistema para persuadir a los ciudadanos de la validez del propio sistema. En las actuales sociedades de la comunicación resulta relativamente fácil establecer un flujo de

información y persuasión desde los líderes a los ciudadanos, mediante la diseminación de símbolos justificadores de las decisiones políticas por ellos tomadas. Esa diseminación provoca una disgregación y una unidimensionalización de las normas e instituciones que pasan a convertirse en instrumento de la eficacia propugnada por los detentadores del poder (Schaar, en W. Connolly (ed), 1984, p. 118).

La legitimidad no es sólo una cuestión de sentimiento ni puede medirse con parámetros sociológicos. Es cierto que la legitimidad democrática se deriva de la creencia de la validez de ese sistema político y que esa creencia debe ser un producto de la razón y del juicio de los ciudadanos. Pero es preciso no confundir los términos de legitimidad y consenso, o legitimidad y «lealtad de masa». Mientras que la legitimidad implica una confianza estable en la validez del sistema político, la lealtad de masa supone una «apática disponibilidad a la obediencia» al sistema político con renuncia total a exigencias de legitimidad (C. Offe, 1977, p. 57). Los estados de opinión, el conjunto de creencias, la opinión pública, etc... pueden facilitar el desarrollo de la legitimidad de un sistema político. Pero la legitimidad sólo puede sustentarse de modo efectivo mediante un corpus jurídico constitucional, unas reglas de juego, por todos decidido, y a todos aplicable, sin excepción alguna.

La segunda consecuencia es que, como ya se ha indicado, la legitimidad es condición necesaria pero no suficiente para la democraticidad de un sistema político. La democracia no puede quedar reducida a simple método, a pura legitimidad formal, sino que implica también valores, principios, fines, y objetivos. Un sistema democrático funciona no porque está organizado mediante una serie de normas reconocidas y aceptadas, sino porque sus fines básicos y sus normas procedimentales van dirigidos a la satisfacción de las aspiraciones de sus ciudadanos. Es hora de proceder al análisis de esos valores o fines.

4. LOS VALORES O FINES DE LA DEMOCRACIA

El concepto de valores o fines de la democracia debe ser delimitado en un doble sentido. En primer lugar, es preciso distinguir los valores estrictamente democráticos de los valores éticos, sociológicos, o incluso políticos vigentes en una determinada sociedad, y más concretamente, en una sociedad democrática. Es evidente que estos valores sociológicos, culturales, etc... condicionan tanto el contenido de los valores y fines democráticos, como su realización. Pero una cosa es que tales valores incidan en el sistema democrático, y otra muy diferente

cargar sobre la democracia la responsabilidad de diseñar tanto modelos de comportamiento individuales como un modelo de sociedad.

La democracia debe reconocer sus propios límites y dejar en manos de las otras esferas sociales -la cultura, el arte, la música, la amistad, el amor, la reflexión científica o incluso la fe religiosa- la búsqueda de los fines últimos y la promoción de los valores humanos tanto individuales como colectivos. La política debe ser restituida, incluso desde la perspectiva de la democracia más exigente y radical, a sus funciones laicas de organización de los intereses particulares, de mediación de los conflictos, de garantía de la seguridad, y de la tutela de las libertades civiles (Zolo, 1992, p. 208).

En segundo lugar, ya en el ámbito estrictamente democrático, sólo pueden ser considerados valores, en sentido estricto, los valores materiales, es decir, aquellos que son fines en sí mismos, y no medios para otros fines. En tal sentido, los dos grandes valores de la democracia, entendidos como fines en sí mismo, son la libertad y la igualdad. Lo que tradicionalmente se ha entendido como otros valores democráticos tales como la justicia, el pluralismo o la participación, son en realidad o bien una condición de la democracia como es el caso de la justicia, o bien situaciones (el pluralismo, la participación, etc...) que hacen posible la realización de aquellos dos valores (M. Aragón, 1989, p. 99ss). Se trata pues de elementos que pertenecen al ámbito del método democrático y no valores o fines en sí mismo considerados.

4.1. La libertad

La libertad y la igualdad constituyen los dos instintos primitivos del ser humano como ser social. Todo ser humano aspira a ser libre y a sentirse igual a los demás. Por ello, la rebelión contra una realidad heterónoma que se impone a él constituye una reacción consustancial a su propia naturaleza. El ser humano siente la carga de una voluntad ajena que se le impone como ordenamiento social. Esta carga nos resulta tanto más insoportable cuanto más rechace la conciencia de nuestro valor propio la pretensión de cualquier otro de representar un valor más alto (Kelsen, 1988, p. 230). En tal sentido ser libre significa que otros no se interpongan en nuestra actividad. Cuanto más extenso sea el ámbito de la ausencia de interposición, más amplia es nuestra libertad.

Ahora bien, el símbolo de la libertad -sentimiento humano- debe sufrir un cambio fundamental de significado para llegar a ser una categoría social. Yo no

puedo ser absolutamente libre ya que ello impediría la libertad de los demás. Por ello debo ceder algo de mi libertad para preservar las libertades de los otros, y en definitiva mi propia libertad con respecto a los demás. Así, la libertad debe dejar de significar la negación de todo ordenamiento social, un estado de naturaleza caracterizado por la ausencia de toda clase de gobierno, y asumir el significado de un método específico para establecer el ordenamiento social. De este modo, la libertad natural se transforma en libertad social o política.

Desde el punto de vista social o político, ser libres significa estar sujetos a un ordenamiento normativo, significa libertad subordinada a la ley social. Pero significa estar sujetos no a una voluntad ajena, sino a la propia, a un ordenamiento normativo y a una ley en cuyo establecimiento el sujeto participa. De ello se derivan tres consecuencias: 1. El principio o valor libertad es irrenunciable; 2. Es prioritario a cualquier otro principio o valor; 3. Es absoluto.

El principio de libertad sólo puede ser restringido en favor de la propia libertad. Si mi libertad depende de la miseria de un gran número de otros seres humanos, el sistema que promueve esto es injusto e inmoral, y por tanto mi libertad debe ser limitada a fin de favorecer a esos otros seres humanos. Pero si yo reduzco o pierdo mi libertad con el fin de aminorar la vergüenza de tal desigualdad, y con ello no aumento materialmente la libertad individual de otros, se produce de manera absoluta una pérdida de libertad (I. Berlin, 1974, p. 140). La libertad, así como la igualdad, no pueden estar sometidas a regateos políticos, ni al cálculo de intereses sociales. La injusticia que supone una disminución de ambos principios sólo será tolerable cuando su limitación resulte necesaria para evitar una injusticia mayor.

La transformación de la idea de la libertad natural en libertad política no implica una completa desaparición de la primera, pues ello supondría una destrucción de nosotros mismos. La libertad natural o de «los modernos», de acuerdo con la famosa distinción efectuada por Constant, es una libertad negativa, material, y se traduce en el derecho de cada individuo al «disfrute apacible de la independencia privada» (B. Constant, 1989, p. 268). Ser libre supone, en tal sentido, que nadie se interponga en mi actividad. Cuanto más amplio sea el ámbito de no compulsión, más amplia resulta mi libertad. Esta libertad se disuelve en una serie de libertades individuales, en una serie de esferas de acción especiales, precisamente delimitadas, en las cuales la sociedad no plantea ninguna exigencia que pueda chocar con los deseos del individuo. Para garantizar la libertad negativa resultan imprescindibles el control del poder y el pluralismo.

La libertad política o «de los antiguos» es una libertad positiva, y se manifiesta en el deseo y la capacidad por parte del individuo de ser dueño de sí mismo. Se trata de una libertad formal, entendida como autonomía o autodirección y que consiste en la participación activa en el proceso político. El individuo no sólo aspira a beneficiarse del conjunto de derechos en que se materializa la libertad negativa, sino también a participar activamente en la creación de las condiciones que hacen posible el ejercicio de la libertad negativa. Es una libertad indispensable en cuanto que constituye medio para garantizar la libertad natural. El instrumento principal a través del cual se manifiesta la libertad positiva es el de la participación política.

Ambas libertades son imprescindibles y mutuamente complementarias, por lo que no cabe separarlas. El peligro de la libertad negativa consiste en que, absorbidos por el disfrute de nuestra independencia privada y por la búsqueda de nuestros intereses particulares, renunciemos con demasiada facilidad a nuestro derecho de participación en el poder político, dejando así de controlar y vigilar a nuestros representantes, con lo que, en definitiva estamos poniendo en riesgo nuestra propia libertad negativa (B. Constant, 1989, p. 282-283).

Por su parte, el peligro de la libertad positiva consiste en que los seres humanos se muestren atentos únicamente a asegurarse la participación en el poder social, despreciando los derechos y placeres individuales. Pedirles que sacrifiquen la totalidad de su libertad individual a la libertad política «es el medio más seguro para apartarles de la primera y, cuando eso se haya logrado, no se tardará en arrancarles la segunda» (Constant, 1989, p. 278).

La distinción de los dos conceptos de libertad no obedece a una mera disquisición académica sino que comporta consecuencias de primer orden en el desarrollo de los sistemas democráticos². En efecto, a la hora de establecer la relación entre la libertad y la democracia, no basta con responder a la pregunta de «qué soy libre de hacer o de ser», sino también, a la de «por quién estoy gobernado» o «quién tiene que decir lo que yo tengo o no tengo que hacer o ser». La democracia no se agota en el deseo de disponer de un ámbito libre de acción, sino que supone asimismo el deseo de ser gobernado por uno mismo, de participar en ese proceso en el que se van a establecer límites a mi ámbito de libertad. Pero a su vez, la libertad derivada de la participación en las decisiones de gobierno no puede sobrepasar la frontera de ese ámbito de libertad negativa que resulta inviolable. Ninguna sociedad está autorizada a cruzar esa frontera.

4. 2. La igualdad

La doctrina distingue tres conceptos o dimensiones de la igualdad. El primero es la igualdad entendida como igualdad de condiciones. Se trata del concepto de igualdad derivado de las primeras revoluciones burguesas y tiene como prototipo a los primeros estados liberales. Se trata de una igualdad jurídico-política, y su elemento definidor lo constituye la igualdad formal de todos los ciudadanos ante la ley. A tenor del mismo, toda persona tiene un derecho igual a un sistema de libertades básicas, y a la titularidad de derechos políticos fundamentales. A pesar de los fuertes embates a los que ha sido sometido a lo largo de los dos últimos siglos, bien por parte de las teorías fascistas o autoritarias, o bien por parte del marxismo, en el momento actual el concepto de igualdad jurídico-política se halla plenamente asentado y goza, desde un punto de vista teórico, de una aceptación prácticamente universal.

Son perfectamente aplicables al principio de la igualdad jurídico-política las apreciaciones realizadas más arriba en torno a los conceptos de legitimidad y eficacia. La igualdad jurídico-política en sí misma considerada no constituye condición *suficiente* para el funcionamiento de un sistema democrático, pero su existencia es condición *imprescindible* para toda democracia que se precie. Se puede poner en cuestión la mayor o menor importancia de la igualdad jurídico-política con respecto a otros conceptos de igualdad, pero parece evidente que su ausencia no sirve para favorecer el desarrollo de los otros niveles o contenidos de igualdad.

El segundo concepto corresponde a la igualdad de medios u oportunidades para ejercer el poder. Su prototipo lo constituyen los actuales estados sociales de derecho. Su elemento definidor viene determinado por una doble igualdad: igualdad de acceso a las adquisiciones y habilidades indispensables para alcanzar un estatus de poder (riqueza, educación, etc...), lo que implica situaciones de mayor beneficio para los menos aventajados, e igualdad de acceso a las posiciones de poder (derecho a la participación, al acceso a cargos y funciones públicas, etc...). Aquí la igualdad se mide no por los resultados obtenidos, sino por las oportunidades. El factor fundamental no es la igualdad efectiva de poder, sino la igualdad de oportunidades. En este estadio, se dan los prerrequisitos para el ejercicio del poder, desaparecen los obstáculos legales para un acceso igual al poder, pero no desaparecen las desigualdades reales.

Este concepto no goza de una aceptación tan generalizada como el de la igualdad jurídico-política, y ha sido objeto de críticas por parte de diversas concepciones democráticas tales como la concepción elitista o los defensores de la llamada teoría económica de la democracia. Para sus críticos, la reivindicación de la igualdad de oportunidades parte de la idea errónea de atribuir a la voluntad de los individuos una independencia y una calidad racional que son completamente irreales (Schumpeter, 1968, p. 325). Dado que no todos los ciudadanos pueden tener el mismo grado de racionalidad en su comportamiento político, la aplicación de este principio de igualdad carece de sentido.

El tercer concepto o nivel lo constituye la igualdad de realizaciones. El objetivo fundamental en este caso es la igualdad efectiva en el ejercicio del poder. Esta igualdad no implica un igualitarismo en el sentido de que todos deben ejercer una cuota exactamente igual de poder. Esta confusión entre igualdad e igualitarismo constituye una idea errónea ampliamente extendida tanto entre los defensores idealistas de la democracia, como entre sus detractores, y supone identificar el concepto de igualdad con el concepto de identidad. La igualdad de realizaciones no debe perseguir la desaparición del principio de la meritocracia como modo de acceso al poder, sino el establecimiento de una serie de normas que hagan más justa tal meritocracia. El principio de igualdad, entendido como igualdad de realizaciones, no debe resultar contradictorio, sino paradójicamente complementario, con el principio de autonomía individual, entendido como expresión de las capacidades variadas y diversas de los individuos, las cuales deben manifestarse en toda su plenitud. Las capacidades diferenciales de los seres humanos se podrán desarrollar con mayor plenitud e intensidad, cuanto mayor sea la igualdad de realizaciones.

La consecución de esta igualdad no se refiere al modo de acceso al poder, tal como ocurría en los otros dos estadios, sino al modo de ejercicio del poder. Lo que este principio pone en juego es la relación entre élites y ciudadanos. Es posible que la corrección de desequilibrios actualmente existentes en las élites dirigentes de cualquier país permitiría un mayor acceso de representantes de los grupos menos favorecidos al poder, e incluso probablemente, aunque no necesariamente, una mejor representación de sus intereses pero, como afirma Bachrach, la división de la sociedad entre élites y masa permanecería intacta; los pocos seguirían contando mucho, y los muchos poco.

El problema fundamental de la igualdad democrática no radica, por tanto, en la composición de la élite, sino en «la posibilidad de difundir el poder en la

sociedad en grado suficiente como para inculcar en personas de todas las esferas la justificada sensación de que gozan de él para participar en las decisiones que los afectan y que gravitan en la vida común, particularmente dentro de la comunidad inmediata en la que trabajan...» sin perjuicio de que «las decisiones primordiales de gobierno deban ser tomadas por unos pocos» (Bachrach, 1973, p. 144-145).

El hecho de que determinadas decisiones deban ser tomadas por una élite, no es motivo para que establezcamos un modelo de democracia que nos impida tomar las medidas necesarias para impedir o combatir la rápida concentración de poder fuera de esta limitada esfera de toma de decisiones.

Norberto Bobbio ha expresado de forma muy gráfica una de las manifestaciones de la igualdad democrática, en el sentido de igualdad de realizaciones que se acaba de indicar, al afirmar que en el momento actual del desarrollo democrático, el índice de democratización no se mide por el criterio de *cuántos* votan, sino de *en cuántos sitios* se vota. La igualdad jurídica implica el derecho al voto. La igualdad de oportunidades implica igualdad de condiciones para acceder al poder. La igualdad de resultados implica igualdad en el modo de ejercer el poder mediante la apertura del mayor número de espacios de participación y actuación (Bobbio, 1984, p. 17).

De este modo, los dos grandes valores de la democracia, libertad e igualdad aparecen íntimamente ligados a la idea de participación entendida siempre como derecho y no como obligación impositiva. La libertad positiva de la que gozaban los antiguos, esa libertad manifestada en la capacidad de participar activamente en el poder se ha visto notoriamente reducida en la práctica como consecuencia del desarrollo y complejidad de la sociedad moderna. De ahí que en la democracia moderna la libertad positiva haya cedido paso a la libertad negativa, manifestada en el disfrute apacible de nuestra independencia privada.

El principio de igualdad, en los tres estadios que acaban de reseñarse, supone un instrumento imprescindible para el disfrute de la libertad positiva, para que cada uno de los ciudadanos, consciente del valor de su participación, pueda encontrar compensación en la conciencia de su importancia personal. Las ideas «positiva» y «negativa» de la libertad, como bien afirma Berlin, se han desarrollado históricamente en direcciones divergentes (I. Berlin, 1973, p. 146). La igualdad de realizaciones se manifiesta de este modo como una vía hacia la convergencia entre ambos conceptos de libertad en una misma dirección.

Se ha dicho que el único fin en sí mismo de la democracia es la libertad, quedando reducida la igualdad a medio o condición para la consecución del fin de la libertad. La exigencia de igualdad tendría así un significado relativo en el sentido de que no debe privarse a nadie de libertad. Quizás conviene precisar esta relación. La libertad es anterior a la igualdad en el sentido de que quien no es libre de decidir, difícilmente puede aspirar a la igualdad. Pero esto no implica una relación de dependencia de la igualdad con respecto a la libertad. La igualdad es una forma de libertad en la medida en que constituye una condición de la libertad, pero al mismo tiempo la libertad supone también una condición de la igualdad. La libertad no puede subsistir sin la igualdad ya que, en última instancia, el interés de los ciudadanos por la libertad se concreta en la práctica en un interés por los resultados, es decir, por la igualdad.

NOTAS

Este trabajo resume algunas de las reflexiones contenidas en mi libro *La democracia en la encrucijada*. Barcelona, Anagrama, 1994. Los interesados en profundizar los problemas aquí citados pueden acudir a él.

1. A partir del período de entreguerras, momento en que se establecieron las bases del Estado social de Derecho y el control de constitucionalidad de las leyes, han sido muy escasos los avances producidos en el ámbito político-institucional.
2. Para una aplicación de estos dos principios a las sociedades democráticas de nuestros días puede verse G. Jáuregui, op. cit., p. 87-141.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, Manuel: *Constitución y democracia*. Madrid, Tecnos, 1989.
- ARENDRT, Hannah: «Sobre la Revolución», *Revista de Occidente*. Madrid, 1967.
- BACHRACH, Peter: *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
- BELL, Daniel: *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid, Alianza, 1982 (2ª edición).
- BERGER, Suzanne (ed.): *La organización de los grupos de interés en Europa occidental*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- BERLIN, Isaiah: «Libertad y necesidad en la Historia», *Revista de Occidente*. Madrid, 1974.
- BOBBIO, N.: «El futuro de la democracia», *Revista de las Cortes Generales*. (Madrid) nº 2, 1984.
- BOBBIO, N. y otros: *Crisis de la democracia*. Barcelona, Ariel, 1985.
- BOBBIO, N.: *Las ideologías y el poder en crisis*. Barcelona, Ariel, 1986.
- CONNOLLY, William (ed.): *Legitimacy and the State*. Oxford, Blackwell, 1984.
- CONSTANT, Benjamin: *Escritos Políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- DAHL, Robert A.: *Dilemmas of Pluralist Democracy*. Yale University Press, 1982.
- DAHL, Robert A.: *Democracy and its Critics*. Yale University, 1989 a.
- DAHL, Robert A.: *La Poliarquía*. Madrid, Ed. Tecnos, 1989 b.
- FRIEDRICH, Carl Joachim: *El Hombre y el Gobierno*. Madrid, Tecnos, 1966.
- HERMET, Guy y otros: *¿Para qué sirven las elecciones?* México, FCE, 1982.
- JÁUREGUI, Gurutz: *La democracia en la encrucijada*. Barcelona, Anagrama, 1994.
- KELSEN, Hans: *Esencia y valor de la democracia*. México, Editora Nacional, 1974.
- KELSEN, Hans: *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Madrid, Ed. Debate, 1988.
- LINZ, Juan J.: *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza, 1987.
- MICHELS, Robert: *Los Partidos Políticos*. Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1972, (2 tomos).
- MILL, John Stuart: *Sobre la libertad*. Madrid, Sarpe, 1984.
- OFFE, Claus: *Lo stato nel capitalismo maturo*. Milano, Etas Libri, 1977.
- POWELL, G. Bingham, Jr.: *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*. Harvard University Press, 1982.
- RAWLS, John: *Teoría de la justicia*. México, FCE, 1985.
- ROSS, Alf: *¿Por qué democracia?* Madrid, C.E.C., 1989.

SARTORI, Giovanni: *Teoría de la democracia* (2 tomos). Madrid, Alianza, 1988.

SCHUMPETER, Joseph A.: *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid, Aguilar, 1968.

SINGER, Peter: *Democracia y Desobediencia*. Barcelona, Ariel, 1985.

ZOLO, Danilo: *Il principato democratico*. Milán, Feltrinelli, 1992.