

Alianza Universidad

David Held

## Modelos de democracia

Versión española de:  
Teresa Alberca

Alianza  
Editorial

# INDICE

Indice de figuras y tablas .....	12
Prefacio .....	13
Introducción .....	15

## PRIMERA PARTE: MODELOS CLASICOS

1. <i>La democracia clásica: Atenas</i> .....	27
Ideales y objetivos políticos .....	30
Características institucionales .....	36
El exclusivismo de la democracia antigua .....	38
Las críticas .....	43
<i>Resumen: modelo I</i> .....	50
2. <i>El desarrollo de la democracia protectora. A favor y en contra del estado 1</i> ..	52
El eclipse y el resurgimiento del <i>homo politicus</i> .....	53
De la vida cívica al poder del estado. ....	60
Poder y soberanía .....	65
Ciudadanía y estado constitucional .....	69
División de poderes .....	74
El problema de las facciones .....	81
Responsabilidad y mercados .....	87
<i>Resumen: modelo II</i> .....	91
3. <i>La formación de la democracia desarrollista. A favor y en contra del estado 2</i>	94
La república y la voluntad general .....	96

<i>Resumen: modelo IIIa</i> .....	101
Lo público y lo privado .....	102
El carácter central de la libertad .....	109
Los peligros del poder despótico y del estado sobredimensionado .....	112
El gobierno representativo .....	118
La subordinación de la mujer .....	123
Concepciones rivales sobre los «fines del gobierno» .....	127
<i>Resumen: modelo IIIb</i> .....	129
4. <i>Democracia directa y el fin de la política</i> .....	132
Clases y conflicto de clases .....	133
La historia como evolución y el desarrollo del capitalismo ..	135
Dos teorías del estado .....	142
El fin de la política .....	150
Concepciones rivales del marxismo .....	163
<i>Resumen: modelo IV</i> .....	168

## SEGUNDA PARTE: VARIANTES CONTEMPORANEAS

5. <i>Elitismo competitivo y la visión tecnocrática</i> .....	175
Clases, poder y conflicto .....	177
Burocracia, parlamentos y naciones-estado .....	181
La democracia elitista competitiva .....	188
La democracia liberal en la encrucijada .....	194
¿El último vestigio de democracia? .....	199
Democracia, capitalismo y socialismo .....	204
Democracia clásica <i>versus</i> democracia moderna .....	207
Una visión tecnocrática .....	215
<i>Resumen: modelo V</i> .....	223
6. <i>Pluralismo, capitalismo corporativo y estado</i> .....	225
Política de grupos, gobiernos y poder .....	228
Política, consenso y distribución del poder .....	237
Democracia, capitalismo corporativo y estado .....	243
<i>Resumen: modelo VI</i> .....	246
Acumulación, legitimación y la esfera limitada de lo político. ....	248
La cambiante forma de las instituciones representativas .....	259
7. <i>¿De la estabilidad a la crisis?</i> .....	267
¿Un orden democrático legítimo o un régimen represivo? ...	271
¿Un estado sobrecargado o una crisis de legitimidad? .....	277
Teorías de la crisis: una valoración .....	285

8. <i>La nueva polarización de los ideales democráticos</i> .....	293
Ley, libertad y democracia .....	295
<i>Resumen: modelo VII</i> .....	302
Participación, libertad y democracia .....	306
<i>Resumen: modelo VIII</i> .....	315

## TERCERA PARTE: REFLEXIONES FINALES

9. <i>¿Qué debería significar hoy en día la democracia?</i> .....	321
El principio de autonomía .....	323
La aplicación del principio .....	329
La herencia de la teoría clásica y contemporánea de la democracia .....	333
Democracia: un proceso de dos caras .....	340
La autonomía democrática: compatibilidades e incompatibilidades .....	347
<i>Resumen: modelo IX</i> .....	348
Epílogo. Democracia, la nación-estado y el sistema mundial ...	360
Supuestos comunes en la teoría de la democracia .....	361
Soberanía, política nacional e interconexión mundial .....	365
Estados, fronteras y política mundial .....	369
Interconexión mundial en el contexto de un sistema de estados. ....	375
Poderes y disyuntivas .....	378
La democracia y el sistema mundial .....	391
Soberanía, autodeterminación y autonomía democrática .....	397
Bibliografía .....	408
Índice analítico .....	425

Esta edición de *Modelos de democracia* contiene un largo epílogo que trata cuestiones que ediciones anteriores dejaron a un lado con demasiada facilidad: el destino de la democracia ante la interconexión mundial y el reto de la interdependencia mundial. Demasiado a menudo los problemas de la democracia se discuten y debaten, sin que se preste atención a las interrelaciones entre los pueblos y los estados. Esta nueva edición de *Modelos de democracia* trata de rectificar en cierta medida esta omisión.

DAVID HELD

Noviembre 1990

## INTRODUCCION

La historia del concepto de democracia es curiosa; la historia de las democracias es enigmática.

Hay dos hechos históricos sorprendentes. En primer lugar, hoy en día casi todo el mundo dice ser demócrata, ya sean sus posturas de izquierda, centro o derecha. Los regímenes políticos de todo tipo en, por ejemplo, Europa occidental, el bloque del Este y América latina dicen ser democracias. Sin embargo, lo que cada uno de estos regímenes dice, y lo que hace, es radicalmente distinto. La democracia parece dotar de un «aura de legitimidad» a la vida política moderna: normas, leyes, políticas y decisiones parecen estar justificadas y ser apropiadas si son «democráticas». Pero no siempre ha sido así. La gran mayoría de los pensadores políticos, desde la antigua Grecia hasta nuestros días, han sido muy críticos con la teoría y la práctica de la democracia. El compromiso conjunto con la democracia es un fenómeno muy reciente.

En segundo lugar, en los textos de que disponemos, desde la antigua Grecia a la Europa y América del Norte del siglo XVIII, se dice poco sobre la democracia. La extensa adherencia a la democracia, como una forma apropiada de organizar la vida política, tiene menos de cien años. Además, si bien hoy en día muchos estados pueden ser democráticos, la historia de sus instituciones políticas revela la fragilidad y la vulnerabilidad de los arcaos democráticos. La

de crear y sostener. La historia del siglo xx en Europa occidental lo pone por sí sola de manifiesto: el fascismo y el nazismo estuvieron muy cerca de destruir toda huella de democracia. La democracia ha evolucionado por medio de intensas luchas sociales y frecuentemente es sacrificada en esas luchas. Este libro trata de la idea de democracia, pero al explorar esa idea no podemos eludir aspectos de su historia, tanto en el pensamiento como en la práctica.

Si bien el término «democracia» se incorporó al inglés en el siglo xvi, proveniente de la palabra francesa *democratie*, sus orígenes son griegos. «Democracia» deriva de *démokratia*, cuyas raíces etimológicas son *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno). Democracia significa una forma de gobierno en la que, al contrario que en las monarquías y las aristocracias, el pueblo gobierna. Democracia implica un estado en el que existe alguna forma de *igualdad política* entre las personas. «Gobierno del pueblo» puede parecer un concepto ambiguo, pero las apariencias engañan. La historia de la idea de democracia es compleja y está marcada por concepciones contrapuestas. Hay un amplio margen para el desacuerdo.

Los problemas de definición surgen con cada elemento de la frase: ¿«gobierno»? - ¿«gobierno del»? - ¿«el pueblo»? Empecemos con «el pueblo»:

- ¿quiénes forman parte del «pueblo»?
- ¿qué tipo de participación se presupone para ellos?
- ¿qué condiciones se supone que conducen a la participación? ¿pueden ser iguales los desincentivos e incentivos, o costes y beneficios, para participar?

El concepto de «gobierno» evoca una plétora de cuestiones:

- ¿cómo debe ser de amplio o reducido el ámbito del gobierno?, o ¿cuál es el ámbito apropiado para la actividad democrática?
- si el «gobierno» incluye «lo político», ¿qué se entiende por «lo político»?  
 ¿incluye a) el orden público?; b) las relaciones entre Estados?; c) la economía?; d) la esfera doméstica o privada?

¿Implica «el gobierno del» la obligación de obedecer?

- ¿deben ser obedecidos los gobernantes «del pueblo»?; ¿cuál es el lugar de la obligación y la disidencia?

- ¿qué mecanismos hay que crear para aquellos que son declarada y activamente «no-participantes»?
- ¿en qué circunstancia, si es que en alguna, tienen derecho las democracias a recurrir a la coerción en contra de parte de su propio pueblo o en contra de aquéllos fuera de la esfera del gobierno legítimo?

Las áreas potenciales de desacuerdo no se agotan aquí, ya que, desde la antigua Grecia hasta la Europa y América del Norte contemporáneas, ha habido también opiniones expresadas fundamentalmente distintas acerca de las condiciones generales o los prerrequisitos de un «gobierno del pueblo» exitoso. ¿Tiene el pueblo, por ejemplo, que saber leer y escribir antes de ser demócrata?; ¿es necesario un cierto nivel de riqueza social para el mantenimiento de la democracia?; ¿pueden mantenerse las democracias en épocas de emergencia nacional o guerra? Estas y un enorme conjunto de otras cuestiones han garantizado que el significado de democracia se haya mantenido, y probablemente siempre se mantenga, inestable.

La historia del intento de restringir el significado de «el pueblo» a ciertos grupos es larga y significativa. Entre estos grupos destacan entre otros: los propietarios, los hombres blancos, los hombres educados, los varones, aquéllos con determinadas capacidades u ocupaciones, o los adultos. La historia de las distintas concepciones y debates acerca de qué se debe considerar como «gobierno» del pueblo es también interesante. El abanico de posiciones posibles incluye, tal como resumió útilmente un comentarista:

1. Todos deberían gobernar, en el sentido de que todos deberían participar en la promulgación de las leyes, la toma de decisiones respecto a la política general, la aplicación de las leyes y la administración gubernamental.
2. Todos deberían participar personalmente en la toma de decisiones cruciales, es decir en las decisiones acerca de las leyes generales y las cuestiones de política general.
3. Los gobernantes deberían ser responsables ante los gobernados; en otras palabras, deberían estar obligados a justificar sus acciones ante los gobernados y poder ser destituidos por los gobernados.
4. Los gobernantes deberían ser responsables ante los representantes de los gobernados.

5. Los gobernantes deberían ser elegidos por los gobernados.
6. Los gobernantes deberían ser elegidos por los representantes de los gobernados.
7. Los gobernantes deberían actuar en interés de los gobernados. (Lively, 1975, p. 30.)

Las posturas que se adoptan derivan en parte de las distintas formas de justificar la democracia. La democracia se ha defendido debido a que realiza uno o más de los siguientes valores o bienes fundamentales: la igualdad, la libertad, el autodesarrollo moral, el interés común, los intereses privados, la utilidad social, la satisfacción de las necesidades, decisiones eficaces. En la historia de los enfrentamientos entre posturas está la lucha por determinar si la democracia significa algún tipo de poder popular (una forma de vida en la que los ciudadanos participan en el *auto-gobierno* y la *auto-regulación*) o una contribución a la toma de decisiones (un medio de legitimar las decisiones de los elegidos por votación de vez en cuando —los «representantes»— para ejercer el poder). ¿Cuál debería ser el ámbito de la democracia?; ¿a qué dominios de la vida debería aplicarse?; o, por otra parte, ¿debería estar la democracia claramente delimitada, con el fin de conservar otros objetivos importantes?

Estas son cuestiones extremadamente difíciles. El análisis de las variantes de democracia, la tarea central de este libro, no las resuelve, aunque puede ayudar a aclarar por qué ciertas posiciones son más atractivas que otras. Al centrarse en las variantes clave, este volumen expondrá algunas de las opciones políticas a las que nos enfrentamos hoy en día. Pero hay que decir también que estas opciones no se presentan de una forma simple, bien definida. La historia de la democracia es a menudo confusa, en parte porque todavía es en gran medida una historia *activa*, y en parte porque las cuestiones son muy *complejas* (Williams, 1976, pp. 82-87). También es importante señalar que, como en todos los relatos, mi relato de la miríada de cuestiones se ha visto facilitado por mi posición concreta en esta historia activa: la creencia en que las ideas y prácticas democráticas sólo pueden ser protegidas a largo plazo si se *profundiza* su arraigo en nuestra vida política, social y económica. La naturaleza precisa de esta postura, y las razones para sustentarla serán aclaradas, eso espero, más adelante; pero esto significa que inevitablemente tengo más simpatías por algunos teóricos de la democracia que por otros.

El libro está dividido en tres partes. La parte I expone cuatro modelos clásicos de democracia: la idea clásica de democracia en la antigua Atenas; dos tipos de democracia liberal (la democracia protectora y la democracia desarrollista); y la concepción marxista de la democracia directa. La parte II examina cuatro modelos contemporáneos que han generado discusiones y conflictos políticos intensos: la democracia del elitismo competitivo, el pluralismo, la democracia legal y la democracia participativa. La parte III examina algunos de los problemas centrales de la teoría y práctica de la democracia, y responde a la pregunta: ¿qué debería significar la democracia en la actualidad? Por lo tanto, los objetivos de *Modelos de democracia* abarcan algunas de las primeras concepciones de la democracia, el eclipse de estas ideas durante casi dos milenios, el lento resurgimiento de las nociones democráticas a finales del siglo XVI con las luchas del liberalismo contra la tiranía y los estados absolutos, la reformulación de la idea de democracia a finales de los siglos XVIII y XIX tanto en la tradición liberal como en la marxista, y el conflicto entre las perspectivas contemporáneas.

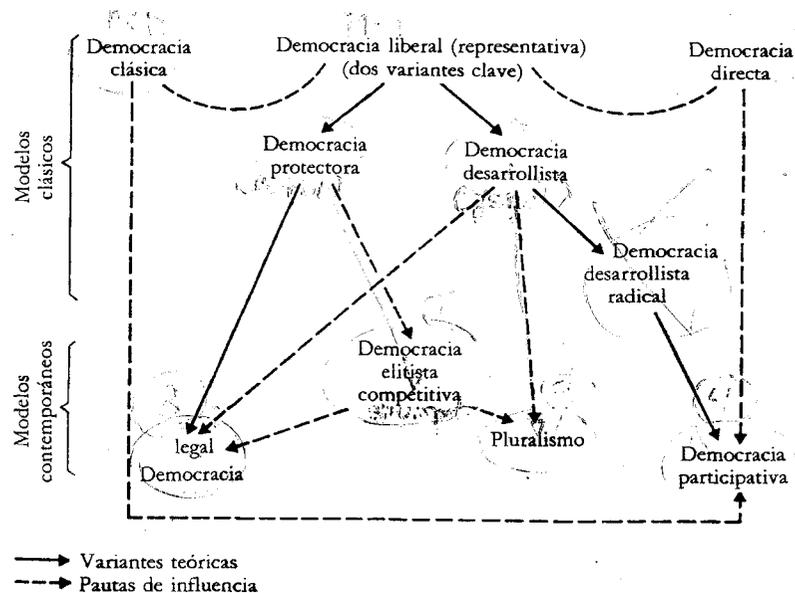


FIGURA 1. Variantes de democracia

Los modelos de democracia, que son el principal foco de atención de los capítulos siguientes, están expuestos en la figura 1, junto con las relaciones generales entre ellos. Los modelos podrían dividirse razonablemente en dos tipos generales: la democracia directa o participativa (un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente) y la democracia liberal o representativa (un sistema de gobierno que comprende a «funcionarios» electos que asumen la «representación» de los intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del «imperio de la ley»). Estos amplios rótulos clasificatorios se usarán ocasionalmente con el propósito de agrupar un número de modelos. Sin embargo, se recurrirá únicamente a ellos de forma muy restringida, ya que uno de los propósitos fundamentales de este volumen es explicar y valorar un conjunto mucho más amplio de argumentos sobre la democracia que el que sugieren por sí solas estas dos nociones generales. Hay muchísimo que aprender, por ejemplo, de las diferencias entre la democracia clásica, la democracia desarrollista radical, la democracia directa y la democracia participativa, a pesar de que todas podrían ser consideradas como un tipo de «democracia directa». Centrarse en ellas meramente como formas de esta última es arriesgarse a perder divergencias significativas entre ellas —divergencias que justifican un sistema de clasificación más complejo. Se puede argumentar de forma similar respecto a las «variantes» de la democracia liberal. Por consiguiente, en general se usarán los términos que se incluyen en la figura 1. El contexto en que se usen debería aclarar cualquier ambigüedad acerca del tipo de democracia que se discute y las similitudes y diferencias entre ellas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Hay dificultades terminológicas añadidas que deberían mencionarse. Entre las tradiciones políticas más importantes, al menos para el pensamiento político occidental moderno, está, por supuesto, el liberalismo. Es importante tener presente que el mundo occidental «moderno» fue primero liberal, y únicamente después, tras extensos conflictos, democrático liberal (véase los capítulos 2 y 3). Debería señalarse que en ningún caso todos los liberales, pasados y presentes, fueron demócratas, y viceversa. Sin embargo, el desarrollo del liberalismo fue un componente integral del desarrollo de la democracia liberal. Por lo tanto, si bien trataré el liberalismo y la teoría de la democracia liberal como formas distintas de pensamiento político, en ciertos contextos, especialmente en el último capítulo, usaré el término «liberalismo» para referirme tanto al liberalismo como a la democracia liberal. De nuevo, el contexto en el que se usen estos términos no planteará, así lo espero, ambigüedades en cuanto a su significado.

El desarrollo de la democracia abarca una historia larga y muy contestada. El campo de la teoría de la democracia comprende un vasto conjunto de consideraciones y debates. Al abrirme paso en esta historia y este conjunto de controversias, este volumen trata de ofrecer tanto un mapa de las posiciones y argumentos clave como una serie de reflexiones críticas sobre los mismos. Sin embargo, a pesar de que el libro cubre un margen sustancial de cuestiones, es también preciso señalar que es selectivo. Al incluir cuatro modelos clásicos (y algunas de sus variantes), me he guiado por el supuesto de que la cobertura suficientemente extensa de un número de las ideas y teorías más centrales es preferible a una visión superficial de todas. Por lo tanto, no he incluido un análisis de ciertas tradiciones políticas que, en el léxico de muchas personas, han hecho contribuciones decisivas a la teoría de la democracia, por ejemplo, la anarquista. Hay otras lagunas. Originalmente pensé explayarme ampliamente en el origen, fuente y contexto de cada una de las principales trayectorias teóricas de la teoría de la democracia. Fue necesario renunciar a ello con el fin de mantener el tamaño de este volumen a un nivel manejable; sin embargo, he tratado de proporcionar una breve introducción histórica y teórica de cada modelo. Además, debería señalar quizá que he seleccionado únicamente los «modelos de democracia» que considero de central importancia para el debate político clásico y/o contemporáneo.

Hay tres cuestiones más que me gustaría destacar acerca del enfoque adoptado en este libro y los supuestos que le subyacen. En primer lugar, unas palabras sobre el concepto de «modelos»<sup>2</sup>. Utilizo el término aquí para referirme a la construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos clave de una forma democrática y la estructura o relaciones que le subyacen. Un aspecto de la vida o un conjunto de instituciones sólo pueden ser adecuadamente entendidos en términos de sus relaciones con otros fenómenos sociales. Los modelos son, por consiguiente, «redes» complejas de conceptos y generalizaciones acerca de aspectos políticos, económicos y sociales.

Es más, los modelos de democracia implican necesariamente, tal

<sup>2</sup> Al exponer el concepto de «modelos» de democracia, estoy en deuda con la obra de C. B. Macpherson (1977). Los términos democracia «protectora» y «desarrollista» también derivan de su obra (1966, 1973, 1977). Sin embargo, desarrollaré todas estas ideas de forma sustancialmente distinta.

como se verá luego, un equilibrio cambiante entre las afirmaciones descriptivas-explicativas y normativas; es decir, entre las afirmaciones acerca de como son las cosas y por qué son así, y las afirmaciones acerca de cómo deben o deberían ser. Si bien los teóricos clásicos griegos consideraban a menudo que su obra era tanto descriptiva como prescriptiva, y que ofrecía una enseñanza unificada de la ética, la política y las condiciones de la actividad humana, muchos teóricos «modernos», de Hobbes a Schumpeter, afirman estar implicados en un ejercicio que ellos consideran esencialmente «científico», no-normativo. Hobbes alteró fundamentalmente la tradición de la teoría política al separar claramente la moral y la política; para él, el análisis político debía ser una «ciencia civil» construida sobre principios claros y deducciones atentamente razonadas. El surgimiento de las ciencias sociales (en concreto, de las disciplinas del «gobierno» y la sociología) a finales del siglo XIX y principios del XX, dotó de una mayor fuerza a la opinión de que el estudio de la democracia debe estar basado en la búsqueda de la ciencia. Ha habido un cambio significativo en cuanto a la importancia que se le da al «método científico» para la explicación del significado de la democracia. Pero la «ciencia» no ha triunfado ni mucho menos siempre sobre la «filosofía»; y un enfoque puramente empírico de la teoría de la democracia ha sido ampliamente criticado. Es más, independientemente del método que se dice utilizar en el análisis político, en todos los modelos de democracia se puede encontrar lo descriptivo y lo normativo entrelazado de forma compleja. En palabras de un observador:

Algunos teóricos de la democracia han visto bastante claramente que sus teorías son esa mezcla. Algunos no lo han visto, o incluso lo han negado. Aquellos que parten del supuesto tácito de que todo lo que es, está bien, son propensos a negar estar haciendo juicio de valor alguno. Aquellos que parten del supuesto tácito de que todo lo que es, está mal, dan un gran peso a su argumento ético (al tiempo que tratan de mostrar que es practicable). Y entre estos dos extremos hay lugar para un considerable abanico de énfasis. (Macpherson, 1977, p. 4.)

Al examinar modelos de democracia pasados, presentes, y quizá futuros, es importante preguntarse por sus características y recomendaciones fundamentales, por los supuestos que hacen sobre la naturaleza de la sociedad en la que la democracia está o podría estar

inmersa, por sus concepciones principales acerca de las capacidades políticas de los seres humanos, y por la forma en que justifica sus opiniones y preferencias. Y al valorar estos modelos debemos prestar atención a la naturaleza y coherencia de sus pretensiones teóricas, a la pertinencia de las afirmaciones empíricas y al carácter práctico de sus prescripciones.

En segundo lugar, al presentar una diversidad de modelos de democracia he tratado de mantener mis propios «prejuicios» bajo estrecha vigilancia, de forma de poder ofrecer una representación precisa de estos modelos. Pero toda «representación», tal como ya se ha señalado, implica interpretación, e interpretación que incluye un marco determinado de conceptos, creencias y criterios. Este marco no es una barrera para la comprensión; por el contrario, forma parte de ella (Gadamer, 1975). El marco que aportamos al proceso de interpretación determina lo que «vemos», lo que percibimos y registramos como importante. Por consiguiente, las interpretaciones particulares no pueden ser consideradas como la comprensión correcta o final de un fenómeno; el significado de un fenómeno está siempre sujeto a futuras interpretaciones desde perspectivas nuevas. Las interpretaciones son siempre, por lo tanto, susceptibles de ser cuestionadas. En la historia que yo narro, aparecen, inevitablemente, algunas de mis preocupaciones, criterios y creencias —«prejuicios». Si bien creo que la forma más defendible y atractiva de democracia es una en la que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones en un amplio conjunto de esferas (política, económica y social), no creo que ninguno de los modelos existentes proporcione por sí solo una elucidación satisfactoria de las condiciones, características o lógica de esa forma de democracia. Parte de mi enfoque para valorar los «modelos de democracia» incluye la consideración no sólo de la democracia que fue y es, sino también de la que podría ser.

Finalmente, al centrarme sobre todo en las «ideas» democráticas, no pretendo decir que estas ideas hayan sido decisivas en la determinación de la vida política y social. Más bien creo que, en general, las ideas tienen una influencia suficiente para alterar la naturaleza y el funcionamiento de las formas institucionales únicamente cuando están asociadas a circunstancias históricas y se desarrollan fuerzas estructurales propicias. Sin embargo, sería necesario matizar esta afirmación, ya que indudablemente hay circunstancias en las que el impacto de unas determinadas ideas políticas ha tenido

efectos prolongados e importantes, o ha tenido consecuencias muy dramáticas. El papel de las ideas en los procesos históricos no conduce fácilmente a generalizaciones, pero sea cual fuere la relación entre las «ideas» y las «condiciones sociales», un examen de los modelos de democracia tiene su propia justificación, especialmente en un mundo como el nuestro, en el que existen un escepticismo y un cinismo omnipresentes respecto a muchos aspectos de la vida política. En un mundo así es más importante que nunca examinar las formas posibles de transformar la política —la política democrática— para posibilitar a los ciudadanos la determinación y organización más eficaz de sus propias vidas. Es difícil imaginar cómo podría ser posible esta tarea sin, entre otras cosas, el intento de enfrentarse al desarrollo y el destino de las ideas, la práctica y las instituciones democráticas.

## Primera parte

### MODELOS CLASICOS

## Capítulo 1

### LA DEMOCRACIA CLASICA: ATENAS

En el siglo v a.C. Atenas emergía entre muchos centros de poder rivales griegos, como la «ciudad-estado» o *polis*<sup>1</sup> dominante. Las razones de su preeminencia y del extraordinario desarrollo del modo de vida «democrático» no tienen aquí un interés primordial; sin embargo sí son pertinentes algunos comentarios al respecto.

Entre los años 800 y 500 a.C. se fueron formando lentamente en el mundo griego los patrones de una civilización urbana. Numerosas comunidades pequeñas, a menudo estrechamente relacionadas entre sí, salpicaron la costa, mientras el interior permanecía prácticamente deshabitado (cf. Finley, 1963, 1973a; Anderson, 1974, pp. 29-44). En un principio, estas ciudades estuvieron gobernadas por monarquías locales, pero con el tiempo, a menudo tras violentos conflictos, acabaron siendo dominadas por «clanes» y jerarquías «tribales». Un comentarista describe estas ciudades fundamentalmente como:

---

<sup>1</sup> Emplearé el término «ciudad-estado», y ocasionalmente «ciudad-república» en sustitución del término griego *polis*. En el próximo capítulo se abordarán las razones que justifican la preferencia de algunos estudiosos por el término «ciudad-república», razones que tienen relación con el debate sobre el momento histórico en que la idea de «estado» fue formulada por primera vez.

núcleos residenciales donde se concentraban los agricultores y los terratenientes. En la pequeña ciudad típica de esta época, los agricultores vivían dentro de sus murallas y cada día salían a trabajar en los campos, volviendo de noche, aunque el territorio de las ciudades siempre incluía una circunferencia agraria con una población enteramente rural asentada en ella. La organización social de estas ciudades... estaba basada en el dominio privilegiado de una nobleza hereditaria sobre el resto de la población urbana, dominio que se ejercía normalmente por medio del gobierno sobre la ciudad de un consejo exclusivamente aristocrático (Anderson, 1980, pp. 23-24).

El cultivo de la tierra y el comercio marítimo estimularon el desarrollo de aquellas ciudades costeras especialmente bien situadas, algunas de las cuales disfrutaron períodos de progresivo crecimiento.

La aparición de «tiranos» o «autócratas» (c. 650-510 a.C.) quebró la continuidad política de las primeras ciudades-estado. Estos tiranos representaban los intereses de todos aquellos que recientemente habían hecho fortuna con la propiedad de tierras o el comercio e intercambio. El orden tribal y de «clanes» dio paso a regímenes más tiránicos. Pero la estabilidad de estos regímenes era vulnerable, debido a los continuos cambios en las alianzas y coaliciones. El enriquecimiento de unos pocos no fue acompañado de la mejora de las condiciones de vida de las clases más pobres, especialmente de los no-propietarios o de los propietarios de pequeñas granjas o «comunidades agrícolas». El aumento de la población hizo crecer la presión sobre los privilegiados, dando lugar a un período de intensas luchas sociales. Con el fin de preservar el equilibrio de poder, hubo que hacer a menudo algunas concesiones en la compleja e intensa vida política de las ciudades. Las concesiones que se hicieron, fundamentalmente en Atenas, pero también en el resto de las ciudades, reforzaron la autonomía económica de los medianos y pequeños agricultores, así como la de otras categorías del campesinado. El estatus de estos grupos mejoró aún más, debido a importantes cambios en la organización militar, que hicieron de agricultores y campesinos moderadamente prósperos, piezas centrales de la defensa de la comunidad (véase Mann, 1986). Sería este cambio, quizá más que ningún otro, el que influiría en la futura estructura política de las «ciudades-estado».

Con la expansión de la esclavitud (más adelante se volverá so-

bre este punto con más detenimiento), un creciente número de ciudadanos independientes experimentó un aumento sustancial del ámbito de sus actividades. Fue el establecimiento de una economía de esclavitud —en la minería, la agricultura y en ciertas industrias de artesanía— lo que, tal como ha sido señalado, «permitió el repentino florecimiento de la civilización urbana de Grecia... Frente a los trabajadores esclavos el ciudadano libre aparecía ahora en todo su esplendor» (Anderson, 1980, p. 31). Las comunidades urbanas griegas adquirieron un sentimiento creciente de identidad y solidaridad. Se establecieron líneas claras de demarcación entre «los de dentro» (ciudadanos) y «los de fuera» (esclavos y otras categorías que incluían a todos aquellos, sin importar su condición, procedentes de otras comunidades). Esta identidad se reforzó con la extensión de la alfabetización, que también benefició a la administración, y ayudó al control de la población y de los recursos materiales (a pesar de que la cultura de la antigua Grecia siguió siendo predominantemente oral).

A estos cambios siguieron innovaciones en las «constituciones» de las «ciudades-estado», transformándose los códigos legales escritos y no-escritos, transmitidos a lo largo de generaciones (véase Finley, 1975). Parece ser que fue a mediados del siglo VI cuando surgió en Quíos el primer gobierno democrático, aunque otros, con sus propias particularidades e idiosincrasias pronto le siguieron. Si Atenas destaca como el pináculo de este desarrollo, lo cierto es que la nueva cultura política se extendió por toda la civilización griega, concediéndose nuevos derechos a todos los ciudadanos libres. Es preciso destacar que el surgimiento de estas primeras democracias no fue el resultado de un único conjunto de acontecimientos; más bien, su desarrollo estuvo marcado por un proceso de continuo cambio a lo largo de muchas generaciones. Pero la pregunta sigue abierta: ¿por qué este proceso al que hemos hecho referencia llevó a la creación de un determinado tipo de democracia? Es ésta una pregunta difícil, cuya respuesta no es en absoluto clara. Entre todos los factores que pueden señalarse, lo que alimentó un modo de vida democrático fue quizá el surgimiento de una ciudadanía a la vez económica y militarmente independiente, en el contexto de comunidades relativamente pequeñas y compactas. Los cambios políticos tuvieron lugar en comunidades social y geográficamente acotadas, con una población de unos pocos miles de habitantes, que convivían en estrecha relación, en un centro urbano o en sus alrededores

res<sup>2</sup>. En estas comunidades la comunicación era relativamente fácil; las noticias circulaban con rapidez (aunque, por supuesto, no necesariamente con exactitud) y el impacto de cualquier medida económica y social era prácticamente inmediato. Las cuestiones de culpabilidad y responsabilidad política eran en este contexto prácticamente ineludibles, y el tipo de obstáculos a la participación política que plantean las sociedades grandes y complejas, no eran todavía significativos. Estos factores —tamaño, complejidad y grado de heterogeneidad política— son de gran importancia en la teoría de la democracia, a pesar de que, como explicaré más adelante, la desaparición definitiva de la democracia clásica griega no representa la pérdida de la única oportunidad histórica de una extensa y plena participación en los asuntos públicos. Pero, una vez dicho esto, es preciso recordar que, incluso en Atenas, el *demos* estaba enteramente compuesto por hombres adultos, con un estricto origen ateniense<sup>3</sup>.

### Ideales y objetivos políticos

El desarrollo de la democracia en Atenas ha constituido una fuente fundamental de inspiración para el pensamiento político moderno. Sus ideales políticos —igualdad entre ciudadanos, libertad, respeto a la ley y a la justicia— han modelado el pensamiento político de Occidente durante siglos, a pesar de que algunas ideas centrales, como por ejemplo, la moderna noción liberal del ser humano como «individuo» con «derechos», no pueden remontarse a Atenas. Sin embargo, el legado de Atenas no fue en absoluto aceptado sin críticas por los grandes pensadores griegos, incluyendo a Tucídides (hacia el 460-399 a.C.), Platón (hacia el 427-347 a.C.) y Aristóteles (384-322 a.C.) que examinaron sus ideas y cultura (véase Jones, 1957). Sus obras contienen algunos de los juicios más desafiantes y duraderos escritos sobre las limitaciones de la teoría y práctica democrática. Es sorprendente el hecho de que no existe un teórico de la democracia, en la antigua Grecia, a cuyos escritos e ideas podamos recurrir para los detalles y justificaciones de la *polis*

<sup>2</sup> Se estima que Atenas, que fue durante un período significativo la mayor de las ciudades-estado, tenía en el siglo V entre 30.000 y 45.000 ciudadanos.

<sup>3</sup> La ciudadanía se concedía en raras ocasiones a los extranjeros, y tan sólo con la aprobación de la Asamblea, el principal órgano soberano.

democrática clásica. Los conocimientos que tenemos de esta cultura floreciente provienen de fuentes tan diversas como fragmentos de obras, el trabajo de la «oposición crítica» y los descubrimientos de historiadores y arqueólogos.

Los ideales y objetivos de la democracia ateniense están extraordinariamente expuestos en la famosa oración fúnebre, atribuida a Pericles, un prominente ciudadano ateniense, general y político. El discurso, probablemente compuesto por Tucídides unos treinta años después de que fuera pronunciado, exalta la importancia y fuerza política de Atenas (véase Finley, 1972). Hay dos pasajes en concreto que merecen ser destacados:

Tenemos un régimen de gobierno que no envidia las leyes de otras ciudades, sino que más somos ejemplo para otros que imitadores de los demás. Su nombre es democracia, por no depender el gobierno de pocos, sino de un número mayor; de acuerdo con nuestras leyes, cada cual está en situación de igualdad de derechos en las disensiones privadas, mientras que según el renombre que cada uno, a juicio de la estimación pública, tiene en algún respecto, es honrado en la cosa pública; y no tanto por la clase social a que pertenece como por su mérito, ni tampoco, en caso de pobreza, si uno puede hacer cualquier beneficio a la ciudad, se le impide por la oscuridad de su fama. Y nos regimos liberalmente no sólo en lo relativo a los negocios públicos, sino también en lo que se refiere a las sospechas recíprocas sobre la vida diaria, no tomando a mal al prójimo que obre según su gusto, ni poniendo rostros llenos de reproche, que no son un castigo, pero sí penosos de ver. Y al tiempo que no nos estorbamos en las relaciones privadas, no infringimos la ley en los asuntos públicos, más que nada por un temor respetuoso, ya que obedecemos a los que en cada ocasión desempeñan las magistraturas y las leyes, y de entre ellas, sobre todo a las que están legisladas en beneficio de los que sufren la injusticia, y a las que por su calidad de leyes no escritas, traen una vergüenza manifiesta al que las incumple...

... Por otra parte, nos preocupamos a la vez de los asuntos privados y de los públicos, y gentes de diferentes oficios conocen suficientemente la cosa pública; pues somos los únicos que consideramos no hombre pacífico, sino inútil, al que nada participa en ella, y además, o nos formamos un juicio propio o al menos estudiamos con exactitud los negocios públicos, no considerando las palabras daño para la acción, sino mayor daño el no enterarse previamente mediante la palabra antes de poner en obra lo que es preciso. (La oración fúnebre de Pericles en Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, pp. 255-256, 257-258.)

De estos pasajes se pueden extraer varios puntos importantes.

Pericles describe una comunidad en la que todos los ciudadanos pueden, e incluso deben, participar en la creación y sustentación de una vida común. Formalmente, los ciudadanos no tenían que hacer frente a ningún obstáculo basado en el rango o en la riqueza para participar en los asuntos públicos. El *demos* es el poder soberano, es decir, la autoridad suprema que se ocupa de las funciones legislativa y judicial. El concepto ateniense de «ciudadano» implicaba tomar parte en estas funciones, participando *directamente* en los asuntos del estado. Tal como dice Pericles: «consideramos no hombre pacífico, sino inútil, al que nada participa en ella (la cosa pública)».

La democracia ateniense se caracterizaba por un compromiso generalizado con el principio de la *virtud cívica*: la dedicación a la ciudad-estado republicana y la subordinación de la vida privada a los asuntos públicos y al bien general. «Lo público» y «lo privado» se *entremezclaban*, si bien, como señala Pericles, la tolerancia era esencial para que cada uno pudiera disfrutar «a su manera». Pero el ideal de la antigua Grecia se inclinaba por la postura según la cual «la virtud del individuo es la misma que la virtud del ciudadano» (Jaeger, citado por Lee, 1974, p. 32). Los hombres solamente podían realizarse a sí mismos adecuadamente y vivir honorablemente como ciudadanos, en y a través de la *polis*, dado que la ética y la política estaban unidas en la vida de la comunidad política. En esta comunidad, el ciudadano tenía derechos y obligaciones; pero ni esos derechos eran atributos del individuo privado, ni esas obligaciones las imponía un estado dedicado al mantenimiento de una estructura destinada a proteger los fines privados de los individuos (véase Sabine, 1963, pp. 16-17). Mas bien, los derechos y obligaciones del ciudadano estaban relacionados con su posición social; se derivaban de su existencia como ciudadano: eran derechos y obligaciones «públicas». La «vida buena» sólo era posible en la *polis*.

La peculiar distinción moderna que surgió por primera vez con Niccolò Maquiavelo (1469-1527) y Thomas Hobbes (1588-1679) entre estado y sociedad, funcionarios especializados y ciudadanos, pueblo y gobierno, no forma parte de la filosofía política de la ciudad-estado ateniense. Puesto que la ciudad-estado celebraba la noción de una ciudadanía, activa e involucrada en un proceso de *auto-gobierno*, los gobernantes debían ser los gobernados. Todos los ciudadanos se reunían para debatir, decidir y hacer efectiva la ley. El principio de gobierno era el principio de una forma de vida: la *participación directa*. El proceso de gobierno mismo estaba basado en lo

que Pericles llama «estudiar con exactitud», es decir la disertación libre y sin limitaciones, garantizada por la *isegoria*, el derecho de todos por igual a hablar en la asamblea soberana (Finley 1973b, pp. 18-19). Las decisiones y las leyes descansaban, así se creía, en la convicción —la fuerza del mejor argumento— y no en la mera costumbre, en el hábito o en la fuerza bruta. La ley del estado era la ley del ciudadano. Todos eran iguales ante la ley, por lo que, en palabras de Pericles, «no infringimos la ley». La ley se contrapone a la tiranía y la libertad; por lo tanto, implica el respeto a la ley. En las acertadas palabras de un contemporáneo: «El ateniense no se imaginaba a sí mismo como totalmente exento de restricciones, sino que trazaba una distinción tajante entre la restricción que es una mera sujeción a la voluntad arbitraria de otro hombre y la que reconoce en la ley, una norma merecedora de respeto y que, por ende, en este sentido, se impone por sí misma» (Sabine, 1982, p. 26). Si la ley se formula adecuadamente en el marco de la vida en común, impone *legítimamente* obediencia. En este sentido, la noción de «imperio de la ley», por el proceso y el gobierno constitucional, encuentra su primera expresión en la política de la ciudad-estado.

Parece ser que los atenienses se enorgullecían en su mayoría de una vida política «libre y abierta», en la que los ciudadanos podían desarrollar y realizar sus capacidades y habilidades. Se reconocía abiertamente que no todo el mundo tenía la habilidad para ordenar y dirigir, por ejemplo, la armada o la marina ateniense: se admitían las diferencias respecto a la habilidad y al mérito. Pero cuando Pericles proclama con orgullo «la ciudad entera es la escuela de Grecia», está hablando, por encima de todo, de una forma de vida, en la cual «cualquier ateniense puede lograr una personalidad completa en los más distintos aspectos y dotada de la mayor flexibilidad, y al mismo tiempo el encanto personal» (Tucidides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, pp. 258-259). A través de su independencia, de su estatus, de la educación, del arte, de la religión, y sobre todo de la participación en la vida común de la ciudad, el individuo podía desarrollar sus «facultades materiales» y el *telos* (meta u objetivo) del bien común. La justicia consistía precisamente en afianzar y desarrollar el papel y el lugar del ciudadano en la ciudad-estado.

Una de las descripciones más notables de la democracia antigua se encuentra en la *Política* de Aristóteles (escrita entre el 335 y el 323 a.C.), un libro que, en términos generales, no constituye en ningún caso una defensa franca de las instituciones democráticas. El texto

analiza «las pretensiones, los fundamentos éticos y los propósitos» de la democracia, y hace una clara referencia a las características fundamentales de un número de democracias griegas. El segundo párrafo contiene probablemente el más fino y sucinto relato de las instituciones de la democracia clásica. El texto merece ser ampliamente citado<sup>4</sup>:

El fundamento del régimen democrático es la libertad (en efecto, suele decirse que sólo en este régimen se participa de la libertad, pues éste es, según afirman, el fin a que tiende toda democracia). Una característica de la libertad es el ser gobernado y gobernar por turno y, en efecto, la justicia democrática consiste en tener todos lo mismo numéricamente y no según los merecimientos, y siendo esto lo justo, forzosamente tiene que ser soberana la muchedumbre, y lo que apruebe la mayoría, eso tiene que ser el fin y lo justo. Afirman que todos los ciudadanos deben tener lo mismo, de modo que en las democracias resulta que los pobres tienen más poder que los ricos, puesto que son más numerosos y lo que prevalece es la opinión de la mayoría. Esta es, pues, una característica de la libertad, que todos los partidarios de la democracia consideran como un rasgo esencial de este régimen. Otra es vivir como se quiere; pues dicen que esto es resultado de la libertad, puesto que lo propio del esclavo es vivir como no quiere. Este es el segundo rasgo esencial de la democracia, y de aquí vino el de no ser gobernado, si es posible por nadie, y si no, por turno. Esta característica contribuye a la libertad fundada en la igualdad.

Siendo éste el fundamento y tal el principio de la democracia, son procedimientos democráticos los siguientes: el que todas las magistraturas sean elegidas entre todos; que todos manden sobre cada uno, y cada uno en su turno, sobre todos; que las magistraturas se provean por sorteo, o todas, o las que no requieran experiencias o habilidad especiales; que no se funden en ninguna propiedad, o en la menor posible; que la misma persona no ejerza dos veces ninguna de las relacionadas con la guerra; que las magistraturas sean de corta duración, o todas o las más posibles; que administren justicia todos los ciudadanos, elegidos entre todos, y acerca de todas las cuestiones o de la mayoría de ellas, y de las más importantes y principales, por ejemplo, la rendición de cuentas, la constitución y los contratos privados; que la asamblea tenga soberanía sobre todas las cosas (o las más

<sup>4</sup> En la concepción de Pericles del principio democrático de igualdad hay un lugar para el reconocimiento explícito del mérito. El texto de Aristóteles destaca, por el contrario, el hecho de que la idea democrática de igualdad implica igualdad de condición y de resultado. La discusión de Aristóteles sobre estos dos tipos de igualdad en la *Política* es una de las primeras manifestaciones de esta importante distinción (véase *Política*, pp. 82-83).

importantes), y los magistrados en cambio no tengan ninguna, o sobre las cuestiones menos importantes... Es también democrático pagar a todos los miembros de la asamblea, los tribunales y las magistraturas, o si no a los magistrados, los tribunales, el Consejo y las asambleas principales, o a aquellas magistraturas que requieran una mesa común. (Además, como la oligarquía se define por el linaje, la riqueza y la educación, las notas de la democracia parecen ser las contrarias a éstas: la falta de nobleza, la pobreza y el trabajo manual.) Además, ninguna magistratura democrática debe ser vitalicia, y si alguna sobrevive de un cambio antiguo, debe despojársela de su fuerza y hacerla sorteable en lugar de electiva. Estos son, pues, los rasgos comunes a todas las democracias (Aristóteles, *Política*, páginas 249-251).

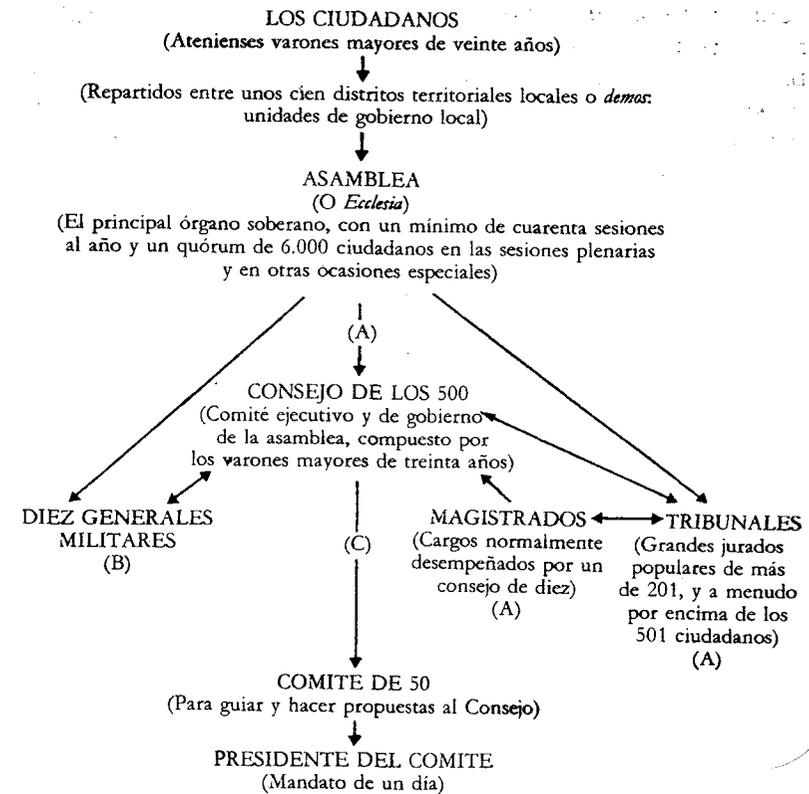
Para el demócrata, la libertad y la igualdad están, de acuerdo con Aristóteles, unidas de forma inextricable. Hay dos criterios de libertad: a) el «ser gobernado y gobernar por turno», y CF2b) el «vivir como se quiere». Para poder establecer el primer criterio como principio efectivo de gobierno, la igualdad es esencial: sin la «igualdad numérica», «la multitud» no puede ser soberana. De acuerdo con los demócratas clásicos «la igualdad numérica», es decir, el reparto equitativo de la práctica del gobierno, es posible debido a que a) la participación se remunera de tal forma que los individuos no se ven perjudicados como resultado de su participación política; b) todos los votos tienen el mismo peso, y c) en principio todos tienen las mismas posibilidades de acceder a un cargo público. Entendida así, la igualdad es el fundamento práctico de la libertad. Es también su fundamento moral, ya que la creencia de que todos deben participar por igual en el gobierno, justifica el primer criterio de libertad («ser gobernados y gobernar por turno»). Mientras que este fuerte compromiso con la igualdad puede entrar en conflicto (tal como han argumentado muchos, incluido Aristóteles) con la libertad, en cuanto a su segunda acepción («vivir como se quiere»), los demócratas sostienen que deben existir ciertos límites a la elección, si no se quiere que la libertad de un ciudadano interfiera injustamente en la libertad de otro. Siempre y cuando cada ciudadano tenga la oportunidad de «ser gobernado y gobernar por turno», los riesgos asociados con la igualdad podrán minimizarse y, por lo tanto, podrán cumplirse ambos criterios de libertad. De acuerdo con Aristóteles, la democracia clásica implica libertad, y la libertad implica igualdad (una cuestión que le llevó a expresar serias reservas sobre la democracia).

### Características institucionales

Las instituciones descritas por Aristóteles en su segundo párrafo clarifican, aun más, la naturaleza radical de la democracia antigua. No es de extrañar que Marx y Engels lo tomaran como fuente de inspiración; ellos describen su modelo del orden democrático ideal de tal forma que la Comuna de París en 1871 parece presentar un número significativo de características comunes con Atenas. La figura 1.1 representa la estructura institucional de Atenas.

La ciudadanía en su conjunto constituía el órgano soberano fundamental de Atenas: la asamblea. La asamblea se reunía más de cuarenta veces al año y tenía un quórum de 6.000 ciudadanos (el mínimo de ciudadanos cuya presencia se requería para que las actas de los asuntos fueran consideradas válidas). Todos los grandes asuntos, como la estructura legal para el mantenimiento del orden público, las finanzas y la imposición directa, el ostracismo o las cuestiones internacionales (incluyendo la valoración de la actuación del ejército y la marina, el establecimiento de alianzas, la declaración de guerra o la firma de la paz) eran llevados ante la asamblea de ciudadanos para su debate y discusión. La asamblea decidía sobre los compromisos políticos del estado ateniense. A pesar de que siempre se buscaba la unanimidad (*homonoia*) en la creencia de que los problemas podían resolverse de forma adecuada para el interés común, se reconocía la posibilidad de la existencia de grandes diferencias de opinión y de enfrentamientos de intereses individuales. La asamblea permitía que los asuntos espinosos se aprobasen por la regla de la mayoría, tras una votación formal (Larsen, 1948). La votación era una forma de hacer explícitas las diferencias de parecer, así como un procedimiento para legitimar la resolución de asuntos importantes y/o urgentes. Los griegos inventaron el procedimiento de la votación formal probablemente para legitimar las decisiones ante posiciones enfrentadas. Pero el ideal siguió siendo el del consenso, y no está claro que ni siquiera una mayoría de los asuntos fuese votada (véase Mansbridge, 1983, pp. 13-15).

La asamblea era un órgano demasiado grande como para redactar su propia agenda, hacer los borradores de la legislación y ser el centro de recepción de las nuevas iniciativas o propuestas políticas. El «Consejo de los Quinientos» asumía la responsabilidad de organizar y proponer las decisiones públicas; ayudado a su vez por el «Comité de 50», más eficaz, con un presidente a la cabeza (que sólo



#### Métodos de elección o selección

(A) Los *demos* elegían candidatos en proporción aproximada a su tamaño, para que les representasen en el Consejo o en otros órganos. La elección inicial se hacía al azar. Los «elegidos» pasaban a formar parte de una lista de candidatos. Finalmente, los candidatos que desempeñarían realmente el cargo eran seleccionados, de nuevo por sorteo, de esta lista. Este método pretendía igualar las probabilidades de todos de acceder a un puesto. Los mandatos de los cargos públicos eran cortos, sin posibilidad de reelección. Se pagaba a todos los candidatos elegidos por sus servicios, al igual que la asistencia a la asamblea en determinadas ocasiones.

(B) Elegidos por elección directa de todos los ciudadanos y susceptibles de posteriores reelecciones.

(C) El comité se formaba por rotación de los miembros del Consejo, que desempeñaban el puesto durante una décima parte del mandato anual.

FIGURA 1.1 La democracia clásica: Atenas. (Basado en la constitución de Clístenes, reformada el 507 a.C.)

Fuente: Finley (1963, 1983); Sabine (1963); Anderson (1974).

podía ocupar el puesto por un día). Mientras que los tribunales estaban organizados teniendo en cuenta criterios similares a la asamblea, las funciones ejecutivas de la ciudad eran desempeñadas por los «magistrados», pero incluso su poder era difuso, ya que un consejo de diez personas ejercía estos cargos. Casi todos los funcionarios eran elegidos por un período, no renovable, de un año. Más aún, con el fin de evitar los peligros de la política autocrática o de clientela, asociada a las elecciones directas, se desplegaron una variedad de métodos de selección, incluyendo la rotación de puestos, el sorteo, el sorteo por grupos y la elección directa, que garantizaban la responsabilidad de los administradores políticos y, en términos más generales, del sistema estatal en su conjunto.

### El exclusivismo de la democracia antigua

Las extraordinarias innovaciones de la democracia ateniense radican, en gran medida, en su carácter exclusivista. La *polis* clásica se caracterizaba por su unidad, solidaridad y participación, y por una ciudadanía sumamente restrictiva. El estado llegaba muy profundamente a la vida de los ciudadanos, pero abarcaba tan sólo a una pequeña proporción de la población. Los ciudadanos se ocupaban no sólo de actividades como la administración, el servicio militar, la formulación de leyes, la justicia, las ceremonias religiosas, los juegos y festivales, sino también de la supervisión y control de un gran número de personas, que no podían jugar papel alguno en el estado. En primer lugar, la cultura política ateniense era una cultura masculina-adulta. Solamente los atenienses varones mayores de veinte años podían optar a la ciudadanía. La democracia antigua era una democracia de patriarcas; las mujeres no tenían derechos políticos y sus derechos civiles estaban severamente limitados (si bien las mujeres casadas disfrutaban de mejores condiciones que las solteras en este último aspecto). Los logros de la democracia clásica estaban relacionados directamente con el trabajo y el servicio doméstico no reconocido políticamente de mujeres (y niños).

Un gran número de los residentes en Atenas tampoco tenían derecho a participar en los procedimientos formales. En este grupo se incluían los «inmigrantes», cuyas familias se habían instalado en Atenas varias generaciones atrás. Pero quizá, con diferencia, la categoría más amplia de marginados políticos era la de los esclavos. Se

calcula que la proporción de esclavos en la Atenas de Pericles era al menos de tres por cada dos ciudadanos libres, una población de entre 80.000 y 100.000 esclavos (Andrews, 1967; Anderson, 1974). Los esclavos eran empleados en casi todas las formas de agricultura, industria y minería, así como en las tareas domésticas. La democracia y la esclavitud ateniense parecen haber sido inseparables. El hiato entre las bases formales y reales de la vida política ateniense es sorprendente. La concepción clásica de la «igualdad política» estaba bastante alejada de las ideas sobre la «igualdad de poder» para todos los adultos; la igualdad política era una forma de igualdad para con igual estatus (varones atenienses de nacimiento), e incluso en este caso, como se indicará en breve, la igualdad de estatus no implicaba realmente las mismas oportunidades de influir políticamente. La legendaria democracia estaba íntimamente unida a lo que podría denominarse la tiranía de los ciudadanos.

Por lo tanto, el que podamos referirnos legítimamente a Atenas como una democracia es una cuestión que, al menos, debe ser planteada. Sin duda alguna, la política de la antigua Atenas descansaba sobre una base nada democrática. Pero es preciso señalar, al igual que Finley, que la elección entre el «gobierno de unos pocos» y el «gobierno de muchos» fue una «elección significativa», y que los «derechos» que varios grupos reclamaban para sí, y por los que lucharon encarnizadamente, tenían una enorme significación, a pesar de que «los muchos constituyeran una minoría de la población» (Finley, 1983, p. 9). Es necesario apreciar tanto los notables logros como los estrictos límites de la democracia ateniense.

Si dejamos a un lado, por el momento, los aspectos concernientes a la ciudadanía limitada, así como los conflictos que inevitablemente ésta tuvo que generar, y nos centramos en cambio en algunas de las características internas del nuevo orden democrático, es posible entonces vislumbrar las importantes dificultades creadas por la innovadora política ateniense: dificultades que con razón explican en parte su incapacidad para perpetuarse más allá del siglo v y iv a.C. En las fuentes históricas tenemos muy poca información sobre las experiencias y prácticas reales de la antigua democracia. Pero una de las narraciones más fascinantes que tenemos de sus características más negativas se encuentra en los escritos de Jenofonte. El siguiente extracto ilustra muchos de los rasgos institucionales descritos con anterioridad, mediante el retrato (o recreación) de una serie de incidentes y debates, que tuvieron lugar alrededor del año

406 a.C. El texto subraya tanto la impresionante responsabilidad política establecida en Atenas —la intervención directa de los ciudadanos en el proceso real de toma de decisiones— como los orígenes de algunas de sus dificultades. El extracto hace referencia a una importante victoria naval ateniense que, sin embargo, causó muchos muertos entre los victoriosos marineros. Los responsables de la expedición fueron acusados de haber dejado ahogarse innecesariamente a los hombres en los barcos hundidos. Al igual que en muchos de los otros relatos de los que disponemos, ha de tenerse en cuenta que esta historia fue escrita por una persona que estaba lejos de simpatizar con las ideas democráticas. A pesar de ello, merece la pena reproducirlo, ya que sí parece ser una ilustración viva de la vida política tal como era entonces.

Los de la ciudad cesaron a estos estrategos, excepto a Conón. Junto a él, eligieron a Adimanto y, en tercer lugar, a Filocles. De los estrategos que habían participado en la batalla naval, Protómaco y Aristógenes no volvieron a Atenas, pero de los seis que desembarcaron, Pericles, Diomedonte, Lisias, Aristócrates, Trasilo y Erasínides, a este último después de imponerle una multa previa, los acusó ante el tribunal Arquedemo, quien entonces era dirigente del pueblo en Atenas... El tribunal decidió encarcelar a Erasínides. Luego, en el Consejo, los estrategos tuvieron que responder de la batalla naval y acerca de la magnitud de la tempestad. Cuando Timócrates dijo que era preciso que los demás también fueran detenidos y entregados al pueblo, el Consejo los detuvo. Más tarde, se celebró una asamblea en la que, encabezados por Terámenes, también otros se dedicaron a acusar a los estrategos, en la idea de que era justo que respondieran a la cuestión de por qué no habían recogido a los naufragos... Después, cada uno de los estrategos se defendió brevemente (pues no se les ofreció la oportunidad de un discurso acorde con la ley), y expusieron los hechos, consistentes en que, mientras ellos navegaban contra los enemigos, habían ordenado la recuperación de los naufragos a hombres capaces, trierarcos que ya habían sido estrategos... y que si había que responsabilizar a alguien con motivo de la recuperación, no podía ser nadie más que aquéllos a quienes se les había dado la orden. «Y no porque nos acusen», dijeron, «mentiremos diciendo que ellos son los culpables, sino que fue la magnitud de la tempestad lo que impidió la recuperación». Presentaron como testigos a los pilotos y otros muchos compañeros de navegación: sus palabras persuadían al pueblo, hasta el punto de que muchos particulares se levantaban y expresaban su deseo de dar una fianza, pero decidieron que se aplazara para otra asamblea (pues ya era tarde y no podían ver las manos) y que el Consejo deliberase previamente y propusiera por qué procedimiento se debía realizar el juicio.

Después se celebraron las Apaturias, en que los padres y los familiares se reúnen entre sí. Con este motivo, los de Terámenes prepararon a muchos hombres, que en esta fiesta iban con mantos negros y totalmente rapados, para que vinieran a la asamblea como si fueran parientes de los que habían perecido, y convencieron a Calixeno para que acusara a los estrategos en el Consejo. Entonces tuvo lugar la asamblea, en la que el Consejo presentó como suya la siguiente propuesta, de acuerdo con lo que había dicho Calixeno: «Puesto que ya han escuchado en la anterior asamblea las acusaciones contra los estrategos y su propia defensa, que los atenienses voten todos por tribu, que se dispongan para cada tribu dos urnas, que un heraldo anuncie ante cada tribu que, a quienes les parezca que han cometido injusticia los estrategos que no recogieron a los vencedores en la batalla naval, voten en la primera, y a quienes no, en la segunda. Si se opina que han cometido injusticia, que se los condene a muerte, se los entregue a los once<sup>5</sup>, se confisquen sus bienes...»

Hubo uno que se presentó a la asamblea diciendo que se había salvado sobre un barril de harina y traía el encargo de parte de las víctimas de anunciar al pueblo, si se salvaba, que los estrategos no habían recogido a quienes se habían comportado como héroes en defensa de la patria. Euriptólemo, el hijo de Pisanacte, y algunos otros denunciaron a Calixeno sobre la base de que había hecho una propuesta legal. Algunos del pueblo lo aprobaron, pero la masa gritaba que sería terrible que alguien pudiera impedir al pueblo hacer lo que deseaba. Además, Liciso dijo que también a éstos había que juzgarlos con el mismo voto que a los estrategos, si no renunciaban a la denuncia, ante lo que la multitud reaccionó con ruidosas muestras de aprobación y se vieron forzados a renunciar a la denuncia.

Como algunos de los pritanos se negaban a proponer los términos de la votación de modo contrario a la ley, de nuevo subió Calixeno y les hizo la misma acusación, mientras los demás amenazaban a voces con demandar a los que se negaban. Los pritanos, asustados, estuvieron todos de acuerdo en hacer la propuesta, excepto Sócrates, el hijo de Sofronisco. Este dijo que no haría nada que no estuviera de acuerdo con la ley. A continuación subió Euriptólemo y dijo lo siguiente en defensa de los estrategos:

«He subido aquí, atenienses, por una parte, para acusar a Pericles, pariente mío, con el que además mantengo buenas relaciones, y a mi amigo Diomedonte, por otra, para defenderlos, y por otra, para decir cuál me parece la decisión mejor para la ciudad entera... Os aconsejo, y así no es posible que os dejéis engañar ni por mí ni por ningún otro, que conozcáis a los culpables y los castigéis con la pena que queráis, a todos al mismo tiempo y a cada uno por separado, pero que les concedáis, si no más, al menos un

<sup>5</sup> El traductor de este pasaje explica que los once eran los magistrados encargados de las prisiones y las ejecuciones (Jenofonte, p. 47).

día para defenderse personalmente, para que no tengáis que confiar en nadie más que en vosotros mismos... juzgarlos de acuerdo con la ley... que sean juzgados de uno en uno...

De ser así, los culpables afrontarán el mayor castigo, y a los inocentes los dejaréis libres, atenienses, y no perecerán injustamente. Vosotros, entonces, al juzgar de acuerdo con la ley, como hombres piadosos y fieles a los juramentos... ¿Qué temores os impulsan a daros tanta prisa?...»

Después de decir esto, Euríptolemo presentó su propuesta de que se juzgara a los hombres de acuerdo con el decreto de Cannono, a cada uno por separado, mientras la del Consejo consistía en juzgarlos a todos con una sola votación. Planteada la disyuntiva en votación a mano alzada, primero eligieron la de Euríptolemo, pero Meneclis recurrió bajo juramento y, al tener lugar una nueva votación, eligieron la del Consejo. A continuación votaron contra los ocho estrategos que habían participado en la batalla naval y murieron los seis presentes. No mucho tiempo después cambiaron de opinión los atenienses, y votaron que quienes habían engañado al pueblo fueran sometidos a juicios y que entre ellos estuviera Calixeno. Fueron acusados también otros cuatro y encarcelados por los que habían salido como fiadores. Pero luego, en el momento del conflicto interno en que murió Cleofonte, huyeron antes de ser juzgados. Calixeno, que volvió a la ciudad... murió de hambre odiado por todos» (Jenofonte, *Helénicas*, 1989, pp. 45-52).

La historia de Jenofonte pone de manifiesto la responsabilidad de los funcionarios y de los ciudadanos ante la asamblea, el control popular de los gobernantes, la existencia de un debate extenso y popular, la toma de decisiones en reuniones masivas, así como otras características de la ciudad-estado ateniense. El texto ilustra también la forma en que se moldeaba esta rica textura participativa: la plena participación dependía de las habilidades oratorias de cada uno; los enfrentamientos entre grupos de líderes rivales; la existencia de redes informales de comunicación e intriga; el surgimiento de facciones abiertamente opuestas, dispuestas a presionar por obtener medidas rápidas y concluyentes; la vulnerabilidad de la asamblea ante la excitación del momento; la inestabilidad de los fundamentos de ciertas decisiones populares; y el potencial de inestabilidad política general debido a la ausencia de sistemas de control de la conducta impulsiva (véanse los útiles comentarios de Rodewald, 1974, pp. 1-2; 19). Más adelante se incorporaron a la estructura de la democracia ateniense algunos frenos constitucionales, con vistas a salvaguardarla precisamente de decisiones precipitadas e irreversibles. Estos cambios intentaron compensar la soberanía popular

con un marco constitucional capaz de proteger las leyes y procedimientos promulgados, aunque es dudoso que estos cambios bastaran para este propósito (si es que frente a una oposición muy resuelta, el procedimiento constitucional puede ser en algún caso suficiente).

La vida política ateniense parece haber sido extraordinariamente intensa y competitiva. Además, la asamblea y el consejo tendieron a estar dominados por ciudadanos de «alta» cuna o rango, una élite de familias ricas y bien establecidas, que disponían de tiempo suficiente para cultivar sus contactos y perseguir sus intereses. Puesto que el poder no estaba estructurado por un sistema constitucional y gubernamental firme, las batallas políticas tomaban a menudo un tinte muy personal, terminando frecuentemente con la eliminación física de los oponentes a través del ostracismo o la muerte (Finley, 1983, pp. 118-119). Es fácil exagerar la frecuencia de estas batallas, subrayar el carácter representativo de la narrativa de Jenofonte como relato de la política ateniense, y olvidar que Atenas disfrutó períodos relativamente largos de estabilidad política. Sin embargo, la estabilidad política de Atenas se explica, probablemente menos en términos del funcionamiento interno del sistema político que en términos de su historia como victorioso «estado-conquistador»<sup>6</sup>. El desarrollo de Atenas estuvo acompañado de exitosas campañas militares; únicamente hubo unos pocos años sin guerra o conflictos militares. La victoria militar acarrearía beneficios materiales para casi todos los estratos de la ciudadanía ateniense, lo que sin duda contribuía a la formación de una base común entre ellos, base que debió de ser bastante sólida, mientras duraron las victorias.

### Las críticas

La igualdad de derechos de todos los ciudadanos a participar en la asamblea, a ser escuchados por ella y a acceder a un cargo público, aunque ciertamente no llegó a crear la igualdad de poder entre todos, era suficiente por sí misma para ser vista con consternación por los más famosos críticos de Atenas, entre ellos Platón. Merece la pena explayarse por un momento en la crítica contundente de

<sup>6</sup> Finley argumenta magníficamente todos estos puntos (1983).

Platón a la democracia en *La república*, ya que contiene críticas todavía hoy dirigidas contra la democracia, entendida como algo más que una votación en ocasiones periódicas, e incluso entendida simplemente como tal (demócratas legalistas).

La juventud de Platón estuvo ensombrecida por la guerra del Peloponeso, que terminó con la derrota de Atenas. Desilusionado por la desaparición de la ciudad, y por el deterioro de los estándares de liderazgo, moralidad y justicia, que culminaron en el juicio y muerte de Sócrates el 399 a.C., Platón se acercó cada vez más a la idea de que el control político debía residir en las manos de una minoría (Lee, 1974, pp. 11ss.). Expuso su postura sobre el telón de fondo de cuatro tipos de constitución: timocracia (un sistema de gobierno basado en la aristocracia militar de Esparta), oligarquía (el gobierno de los ricos), democracia (el gobierno del pueblo) y tiranía (el gobierno de un único dictador). Al discutir la democracia, Platón se basó fundamentalmente en su experiencia en Atenas. Si bien criticó algún aspecto de cada una de las cuatro constituciones, fue mordaz con la democracia, a la que definió como un tipo de gobierno en el que «reina una mezcla encantadora y una igualdad perfecta, lo mismo entre las cosas desiguales que entre las iguales» y que garantiza que «todo individuo es libre de hacer lo que guste» (*La república*, pp. 262, 263)<sup>7</sup>. Este compromiso con «la igualdad política» y «la libertad» es, de acuerdo con Platón, la seña de identidad de la democracia y la base de sus características más deplorables.

La democracia tiene una serie de defectos interrelacionados (véase Lee, 1974, pp. 27-30), que pueden extraerse, de entre otras fuentes, de las dos famosas metáforas de *La república*, la del patrón del navío (p. 196) y la del guardián de un «grande y robusto animal» (p. 201). Merece la pena empezar con el relato del patrón del navío.

Figúrate, pues, un patrón de una o de muchas naves, tal como voy a pintártelo; más grande y más robusto que el resto de la tripulación, pero un poco sordo, de vista corta, y poco versado en el arte de la navegación. Los marineros se disputan el timón; cada uno de ellos pretende ser piloto, sin tener ningún conocimiento náutico, y sin poder decir ni con qué maestro ni en qué tiempo lo ha adquirido. Además, son bastante extravagantes

<sup>7</sup> Obsérvese la identificación de «individuos» con «todos los hombres», cuando Platón se está en realidad refiriendo de hecho a los ciudadanos varones.

para decir que no es una ciencia que pueda aprenderse, y estarán dispuestos a hacer trizas al que intente sostener lo contrario. Imagínate que los ves alrededor del patrón, sitiándole, conjurándole y apurándole para que les confíe el timón. Los excluidos matan y arrojan al mar a los que han sido preferidos: después embriagan al patrón o le adormecen haciéndole beber la mandrágora, o se libran de él por cualquier otro medio. Entonces se apoderan de la nave, se echan sobre las provisiones, beben y comen con exceso, y conducen la nave del modo que semejantes gentes pueden conducirla. Además, consideran como un hombre entendido, como un hábil marino, a todo el que pueda ayudarles a obtener por la persuasión o por la violencia la dirección de la nave; desprecian como inútil al que no sabe liasonjear sus deseos; ignoran, por otra parte, lo que es un piloto, y que, para serlo, es preciso tener conocimiento exacto de los tiempos, de las estaciones, del cielo, de los astros, de los vientos y de todo lo que pertenece a este arte; y en cuanto al talento de gobernar una nave, haya o no oposición de parte de la tripulación, no creen que sea posible unir a él la ciencia del pilotaje. En las naves en que pasan tales cosas, ¿qué idea quieres que se tenga del verdadero piloto? Los marineros, en la disposición de espíritu en que yo los supongo, ¿no le considerarán como hombre inútil, y como visionario que pierde el tiempo en contemplar los astros? (Platón, *La república*, pp. 196-197).

El «verdadero piloto» representa a la minoría que, provista de la habilidad y experiencia necesaria, tiene más derecho que ninguno a gobernar legítimamente; ya que el pueblo (la tripulación) conduce sus asuntos de acuerdo con los impulsos, los sentimientos y los prejuicios. No tiene ni la experiencia ni los conocimientos para una sólida navegación, es decir carece de juicio político. Además, los únicos líderes a los que el pueblo es capaz de admirar son los aduladores: «¡qué empeño, por el contrario, en acogerles (a los políticos) y honrarlos, con tal que se digan muy celosos por los intereses del pueblo!» (*La república*, p. 262). En general, «lo natural es que el que tiene necesidad de ser gobernado vaya en busca del que puede gobernarle, y no que aquellos cuyo gobierno pueda ser útil a los demás supliquen a éstos que se pongan en sus manos. Y así no te engañarás comparando los políticos con los marineros» (p. 197). No puede existir en la democracia un liderazgo correcto; los líderes dependen del favor popular y actuarán, consecuentemente, para conservar su propia popularidad y posición. El liderazgo político se ve debilitado por su aquiescencia para las demandas populares y por el hecho de que la estrategia política se fundamente en aquello que puede «ser vendido». Los juicios cautelosos, las decisiones difíciles, las op-

ciones incómodas y las verdades desagradables se evitan generalmente por necesidad. La democracia margina al sabio.

Las demandas de libertad e igualdad política son, además, incompatibles con el mantenimiento de la autoridad, el orden y la estabilidad. Cuando los individuos son libres de hacer lo que quieren y exigen la igualdad de derechos, independientemente de sus capacidades y contribuciones, el resultado a corto plazo es la creación de una atractiva sociedad diversa. Sin embargo, a largo plazo, su efecto es la satisfacción del deseo y la permisividad, que erosionan el respeto por las autoridades políticas y morales. Los jóvenes ya no respetan más a sus profesores; desafían continuamente a sus mayores, y estos últimos «quieren remedar a los jóvenes» (*La república*, p. 267). En resumen, los ciudadanos «se hacen suspicaces hasta el punto de rebelarse e insurreccionarse a la menor apariencia de coacción. Y por último llegan... hasta no hacer caso a las leyes, escritas o no escritas, para no tener así ningún señor...» (p. 267). A «la insolencia» se le llama «cultura; a la anarquía libertad; al libertinaje magnificencia; a la desvergüenza valor» (p. 264). Una falsa «igualdad de la naturaleza de los placeres» conduce al «hombre democrático» a vivir al día. Como consecuencia, la cohesión social se ve amenazada, la vida política se fragmenta cada vez más, y la política se llena de disputas entre facciones. Esta situación conduce a un conflicto intenso entre los intereses sectoriales, ya que cada facción lucha más por sus propios intereses que por los del conjunto del estado. Un compromiso conjunto por el bien de la comunidad y por la justicia social se hace imposible.

Este estado de cosas conduce inevitablemente a interminables intrigas y manejos y a la inestabilidad política: una política de deseo y ambición desenfrenada. Todos los involucrados pretenden representar los intereses de la comunidad, pero de hecho todos se representan a sí mismos y a una egoísta ambición de poder. Aquellos con recursos económicos o en posiciones de autoridad, pensaba Platón, serán inevitablemente atacados; y el conflicto entre ricos y pobres se agudizará especialmente. En estas circunstancias, afirmaba, es probable la desintegración de la democracia. «Lo mismo con relación a un estado que con relación a un simple particular, la libertad excesiva debe producir, tarde o temprano, una extrema servidumbre» (*La república*, p. 268). A lo largo de las luchas entre facciones, se proponen líderes para defender las causas particulares, y es relativamente fácil para estos líderes populares exigir «una guardia perso-

nal» para protegerse de las agresiones. Con esta ayuda, el paladín popular está a un paso de apoderarse de las «riendas del estado». Conforme la democracia se zambulle en la disensión y el conflicto, los paladines populares pueden parecer ofrecer una visión clara, una dirección firme y la promesa de acabar con toda oposición. Se convierte en un opción tentadora apoyar al tirano elegido. Pero, por supuesto, una vez en posesión del poder del estado, los tiranos suelen ocuparse únicamente de sí mismos.

La tiranía de Platón no era, en sí misma, una solución estable a los problemas de la democracia. Los tiranos rara vez son «verdaderos pilotos». En la segunda famosa metáfora sobre «el grande y robusto animal» (la masa del pueblo), Platón deja claro que no basta con que su guardián sepa cómo controlar a la bestia, a través del estudio de sus humores, necesidades y hábitos. Para que el animal sea adecuadamente cuidado y amaestrado, es importante discernir lo que, en los gustos y apetitos de la criatura, es «honesto, bueno y justo, de lo que es vergonzoso, malo e injusto» (*La república*, p. 201). El planteamiento de Platón, en resumen, es que los problemas del mundo no pueden ser resueltos mientras no gobiernen los filósofos; ya que sólo ellos, bien educados y formados, tienen la capacidad de armonizar todos los elementos de la vida humana bajo «el gobierno de la sabiduría». Siguiendo a Sócrates, Platón creía que «la virtud es conocimiento»; es decir, que la «vida buena», tanto para los individuos como para las colectividades, es un fenómeno objetivo: existe independientemente de sus estados inmediatos y puede alcanzarse a través de un estudio sistemático. Es la sabiduría rigurosamente adquirida por los filósofos la que justifica su idoneidad para el poder. Es su capacidad para arreglar las cosas de la forma más ventajosa lo que hace recomendable que el principio de gobierno sea el principio del despotismo ilustrado.

No es preciso que nos ocupemos aquí detenidamente de los detalles de la postura de Platón; bastará con saber que su postura en *La república* esta motivada por el deseo de contestar a la pregunta: «¿qué es la justicia?» Partiendo de una concepción natural de la división del trabajo, en la que cada clase de individuos puede encontrar su propio papel (en términos generales como gobernantes, soldados o trabajadores), la tarea encomendada a los filósofos es la de examinar esa división, con vistas a *a*) estimular las virtudes propias de cada tipo de trabajo (sabiduría, valentía, templanza) y a *b*) garantizar que los individuos realizan las funciones adecuadas. Los individuos y

los estados se conciben como «todos» orgánicos en los cuales, cuando el «todo» está sano, los ciudadanos pueden desempeñar sus funciones, satisfacer sus necesidades, realizarse y, de este modo, morar en un estado eficiente, seguro y poderoso (véase Ryle, 1967). En estas circunstancias, la justicia puede prevalecer y la vida buena puede hacerse realidad.

En la postura de Platón, y del pensamiento de la antigua Grecia, en términos más generales, es preciso tener presente que la libertad que el estado protege no está tanto destinada al individuo *per se* como a su habilidad para cumplir su papel en el universo. Esta teoría difiere notablemente, tal como señala acertadamente un comentarista, «de una que pinte las relaciones sociales en términos de contrato o pacto y que, en consecuencia, conciba al estado como interesado de modo primordial en el mantenimiento de la libertad de elección» (Sabine, 1963, p. 49). Esta concepción, dominante en la tradición liberal del siglo xvii, habría constituido un anatema para Platón. Su obra defiende abiertamente la idea de una unidad armónica entre «lo público» y «lo privado». El estado asegura las bases para que el ciudadano desarrolle su vocación.

Platón modificó hasta cierto punto, en obras subsiguientes, especialmente en *El político* y en *Las leyes* la postura planteada en *La república*. En estos libros Platón reconoce que, en el estado real como opuesto al ideal, el gobierno no puede sostenerse sin algún tipo de consentimiento y participación popular. Se afirma también la importancia del gobierno de la ley como un modo de circunscribir el ámbito legítimo de los que ejercen el poder «público» —los filósofos-reyes. Se introduce significativamente una teoría del «régimen mixto», que combina elementos de la monarquía y la democracia, anticipándose a posiciones desarrolladas más adelante por Aristóteles y (en un sentido amplio) por Montesquieu<sup>8</sup>. Platón ideó incluso un sistema de votación proporcional, que encontraría más tarde su parangón en los escritos de figuras como John Stuart Mill. Pero estas ideas no fueron en su conjunto desarrolladas de forma sistemáti-

<sup>8</sup> La idea del «régimen mixto» como resultado de la combinación de distintos principios de organización, con el fin de que se contrarresten los unos a los otros, alcanzando así un equilibrio de las fuerzas políticas, tiene, por supuesto, una gran importancia en la historia de la teoría y práctica políticas. Platón pudo ser el primero en elaborar esa idea, aunque esto no puede confirmarse. La teoría del «régimen mixto», o la división de poderes, será analizada más adelante, cuando se examine el pensamiento de Maquiavelo, Locke y Montesquieu.

ca, y la tentativa de Platón de introducir un elemento democrático en su concepción del sistema de gobierno ideal no supuso un modelo de democracia original.

Tanto el modelo clásico de democracia (resumido en el modelo I) como sus críticas han tenido un impacto duradero en el pensamiento político moderno occidental: el primero, como fuente de inspiración para muchos pensadores demócratas, y las segundas, como advertencias de los peligros de la política democrática. Sin embargo, ni el modelo ni sus críticas han tenido influencia teórica y práctica inmediata más allá de la vida de la antigua ciudad-estado. El modelo mismo no se volvería a examinar, articular y defender completamente hasta Rousseau (1712-1778), y más tarde aún Marx (1818-1883) y Engels (1820-1895), a pesar de que reapareció directamente en el pensamiento político europeo con el Renacimiento italiano y el florecimiento de las ciudades-república italianas. La crítica de Platón, junto con las reflexiones críticas de otros pensadores políticos griegos, ha tenido una influencia particularmente profunda en tiempos relativamente recientes. En lo que concierne a sus escritos sobre las limitaciones morales de la democracia, en las acertadas palabras de un comentarista, «nunca han sido superados en fuerza y perentoriedad» (Dunn, 1979, p. 17). ¿Hasta qué punto debemos tomar en serio su crítica y su aplicación a otros modelos de democracia?; es ésta una cuestión sobre la que tendremos que volver más adelante. Desde luego, posturas similares en espíritu a la de Platón han sido de suma trascendencia histórica. Tal como ha destacado acertadamente un crítico de la teoría de la democracia, «la gran mayoría de los pensadores políticos... han insistido en la perversidad de las constituciones democráticas, en el desorden de la política democrática y en la depravación moral del carácter democrático» (Corcoran, 1983, p. 15). Hasta principios del siglo xviii, casi ninguno de los que dejaron amplia constancia de sus pensamientos creyó que la democracia fuera una forma deseable de organizar la vida política.

El eclipse de la democracia antigua, en el contexto del surgimiento de imperios, estados poderosos y regímenes militares, pudo deberse tanto a factores internos como a su cambiante suerte en ultramar. El estado ateniense descansaba en un sistema productivo que dependía en gran medida de los esclavos —fundamentalmente para trabajar las minas de plata de Laurion, que financiaban impor-

Resumen: modelo I  
La democracia clásica

+ Principio(s) justificativo(s)

Los ciudadanos deben disfrutar de la igualdad política para que puedan ser libres para gobernar y ser a su vez gobernados.

+ Características fundamentales

- 1) Participación directa de los ciudadanos en las funciones legislativa y judicial.
- 2) La asamblea de ciudadanos ejerce el poder soberano.
- 3) El ámbito de acción del poder soberano incluye todos los asuntos comunes de la ciudad.
- 4) Existen múltiples métodos de selección de los cargos públicos (elección directa, sorteo, rotación).
- 5) No existen distinciones de privilegio entre los ciudadanos ordinarios y los que ocupan puestos públicos.
- 6) Con excepción de los puestos relacionados con el ejército, el mismo puesto no puede ser ocupado dos veces por el mismo individuo.
- 7) Mandatos breves para todos los puestos.
- 8) Los servicios públicos están remunerados.

+ Condiciones generales

- 1) Ciudad-estado pequeña.
- 2) Economía de esclavitud, que deja tiempo «libre» para los ciudadanos.
- 3) Trabajo doméstico, es decir, el trabajo de la mujer, que libera a los hombres para los deberes públicos.
- 4) Restricción de la ciudadanía a un número relativamente pequeño.

taciones de grano vitales (cf. Anderson, 1974, caps. 1 y 2). Esta estructura económica era vulnerable al desorden y al conflicto internos y externos. La naturaleza radicalmente democrática del estado parece haber incrementado esta vulnerabilidad, ya que la ausencia de un centro burocrático exacerbaba las dificultades en la administración de la economía y de un extenso sistema comercial y territorial. Teniendo que hacer frente, por un lado, a problemas de coordinación, control y financiación, y, por otro, a la agresión de estados rivales, la democracia ateniense se vio atacada e ininterrumpidamente desgastada.

La ciudad-estado ateniense tenía rasgos comunes con la Roma republicana (véase Finley, 1983, pp. 84ss.). Ambas eran fundamentalmente sociedades que se comunicaban de boca en boca, culturas orales, con elementos de participación popular en los asuntos de gobierno y poco, si algo, control burocrático centralizado. Ambas intentaron fomentar un profundo sentido del deber público, una tradición de virtud cívica o responsabilidad hacia «la república» —hacia los distintos aspectos del reino de lo público. En ambas formas de gobierno se concedía a las demandas del estado una prioridad única y privilegiada sobre las del ciudadano individual. Sin embargo, si Atenas fue una república democrática, los eruditos contemporáneos afirman por lo general que Roma fue, en comparación, un sistema esencialmente oligárquico. A pesar de la introducción de las concepciones helénicas del estado en las obras de los pensadores romanos (especialmente en Cicerón, 106-43 a.C.), y de la inclusión en la comunidad política de los campesinos nacidos ciudadanos y de los esclavos emancipados, en Roma las élites dominaron con firmeza todos los aspectos de la política. La historia militar de Roma —su extraordinario historial en expansiones territoriales y conquistas— ayuda a explicar cómo y por qué Roma fue capaz de mantener compromisos formales de participación popular, por un lado, y un control popular real muy limitado, por otro. Por consiguiente, del mundo antiguo es la herencia de la tradición clásica griega, y del modelo de la democracia ateniense en particular, lo especialmente importante para comprender la historia del pensamiento y la práctica democráticos.

## Capítulo 2

EL DESARROLLO  
DE LA DEMOCRACIA PROTECTORA

## A FAVOR Y EN CONTRA DEL ESTADO 1

En la antigua Grecia un ciudadano era alguien que participaba «en la administración de justicia y en el gobierno» (Aristóteles, *Política*, p. 68). La ciudadanía significaba la participación en los asuntos públicos. Esta definición clásica tiene un doble interés. En primer lugar, sugiere que los antiguos griegos habrían tenido problemas para encontrar ciudadanos en las democracias modernas, exceptuando quizá a los representantes y las personas que ocupan cargos públicos. El limitado ámbito de la participación activa en la política contemporánea sería considerado por aquellos muy antidemocrático (véase Finley, 1973b). En segundo lugar, el concepto griego clásico de ciudadanía ha tenido resonancia en algunas comunidades, durante o después de su elaboración inicial. Las democracias antiguas constituyen regímenes bastante atípicos en la historia política. La idea de que los seres humanos pueden ser ciudadanos activos del orden político —ciudadanos de su estado—, y no meros súbditos sumisos de un soberano, tuvo pocos abogados desde las primeras asociaciones humanas hasta principios del Renacimiento y la caída del absolutismo. Es conveniente detenerse ahora en este punto.

El eclipse y el resurgimiento del *homo politicus*

Es difícil explicar el eclipse en Occidente del ideal del ciudadano activo, cuya existencia misma se afirma en y a través de la acción política. Sin embargo, resulta evidente que la antítesis del *homo politicus* es el *homo credens* de la fe cristiana; el ciudadano, para quien el juicio activo es esencial, es desplazado por el fiel creyente (Pocock, 1975, p. 550). Aunque sería un error sugerir que el desarrollo del cristianismo desterró eficazmente las consideraciones seculares de la vida de los gobernantes y de los gobernados, el cristianismo trasladó sin lugar a dudas la fuente de autoridad y sabiduría del ciudadano (o del «rey-filósofo») a otros representantes mundanos. La visión cristiana del mundo transformó la lógica de la acción política de la *polis* en un sistema teológico. La concepción helénica del hombre, como ser concebido para vivir en una ciudad, fue sustituida por la preocupación por la forma en que los humanos podían vivir en comunión con Dios (Pocock, 1975, p. 84). En agudo contraste con la concepción griega, según la cual la *polis* es la representación del bien político, la concepción cristiana del mundo insistía en la idea de que el bien reside en la sumisión a la voluntad de Dios. Las cuestiones sobre la forma en que debía interpretarse la voluntad divina, y su articulación con los sistemas de poder secular, preocuparon a la Europa cristiana durante siglos, hasta que la Reforma acabó con la noción misma de una única verdad religiosa.

El cristianismo, por supuesto, no ignoró las cuestiones acerca de las reglas y las metas que los seres humanos deben aceptar con el fin de vivir una vida productiva. A pesar de que el cristianismo fue impuesto en muchas comunidades, difícilmente se habría convertido en una religión mundial si no hubiera sostenido valores y aspiraciones que, hasta cierto punto, son apreciables por sí mismas, en virtud de su papel en los asuntos humanos (véase MacIntyre, 1966, cap. 9, especialmente las pp. 114-120). Más aún, sería un error considerar el cristianismo como un abandono total de la preocupación por el tipo de ideales que habían sido tan importantes para sectores enteros del mundo antiguo. El ideal de igualdad, por ejemplo, se conservó hasta cierto punto en el cristianismo, aunque en un contexto completamente distinto. Se ha sugerido que la afirmación cristiana de la «igualdad de los hombres ante Dios», junto con la posible existencia de una comunidad en la que nadie tiene derechos morales o políticos superiores, eran las únicas bases sobre las que el

valor de la igualdad podía ser preservado para la sociedad en su conjunto, en un mundo de excedentes económicos mínimos en el que la masa de la población vivía cerca o por debajo del nivel de subsistencia (MacIntyre, 1966, pp. 114-115). En esas condiciones, la concepción religiosa de la igualdad era, al menos, una forma de conservar el concepto. Sin duda, el cristianismo se utilizó para justificar una serie de instituciones diversas, incluyendo la esclavitud y la servidumbre. Pero contenía elementos contradictorios, algunos de los cuales se convertirían más adelante en semillas de su propia ruptura.

*La ciudad de Dios* de Agustín, escrita entre el 410 y el 423 d.C., ha sido frecuentemente considerada la afirmación más autorizada de la superioridad del poder eclesiástico sobre el secular. La insistencia de Agustín en que la historia de la Iglesia es «la marcha de Dios en el mundo», y en que el verdadero cristiano no debe centrarse en los problemas de «esta vida temporal», fue inmensamente influyente en la Europa medieval (Skinner, 1978, pp. 349-350). Escrita en los primeros años de la caída del Imperio romano, *La ciudad de Dios* recomendaba firmemente el aprovechamiento de «el deseo de las cosas terrenales» para «el deseo de la ciudad divina». La iluminación ofrecida por Dios podría guiar al verdadero creyente hasta «las eternas bendiciones que se prometen para el futuro».

La Edad Media no propició una reflexión extensa sobre la naturaleza de la comunidad política; es decir, un amplio cuerpo de textos y escritos que pudiera considerarse fundamental para la filosofía política; y en concreto, no dio lugar a nuevas concepciones sobre la democracia. A pesar de que hubo importantes innovaciones políticas en Europa, éstas no cristalizaron en un nuevo e importante sistema democrático (véase Poggi, 1978, cap. 2). Sin duda, el carácter eurocéntrico de mucha de la teoría política contemporánea ha impedido una adecuada comprensión de importantes desarrollos fuera de Europa en la época medieval; y sin duda, una gran parte se ha perdido para la historia. Pero hasta la obra de Tomás de Aquino en el siglo XIII, la influencia de los Padres de la Iglesia, y de Agustín en particular, en el pensamiento político fue profunda, y constituye un factor importante para explicar su relativo estancamiento.

Aquino (1226-1274) reexaminó la distinción entre la esfera de la jurisdicción secular y la esfera de la jurisdicción espiritual, intentando integrar la obra redescubierta de Aristóteles (que se había perdido para Occidente durante varios siglos) en las enseñanzas

fundamentales del cristianismo. Entre los muchos aspectos perturbadores de sus escritos está la aseveración de que si bien la monarquía es la mejor forma de gobierno, no debe atribuírsele autoridad ilimitada. En su opinión, el gobierno de un monarca es legítimo sólo en tanto se sustente en la ley natural (esa parte de la «ley eterna» revelada a la razón humana). Puesto que el estado no tiene autoridad para interpretar la doctrina religiosa, el juicio de la Iglesia puede situarse por encima del de los gobernantes. Más aún, la sublevación contra un gobernante está justificada si éste viola repetidamente la ley natural. Así es que Aquino se anticipó a la idea de un gobierno constitucional limitado —central en el desarrollo de la tradición liberal democrática—, a pesar de su preocupación última y primordial por el desarrollo de la comunidad cristiana.

Mientras la Edad Media concibiera la sociedad como un todo —una jerarquía divina ordenada, de rango y orden, establecida por Dios en la «gran cadena del ser»—, la existencia de la idea del «estado» en su acepción moderna era imposible. En el pensamiento político moderno occidental, la idea del estado está a menudo unida a la noción de un orden impersonal y privilegiado, legal o constitucional, con capacidad para administrar y controlar un territorio dado (véase Skinner, 1978, pp. 349-359). A pesar de que esta noción encontró su primera expresión en el mundo antiguo (especialmente en Roma), no pasa a ser objeto de principal interés hasta finales del siglo XVI. No era un elemento del pensamiento político medieval. La idea de un orden político impersonal y soberano, a saber, una estructura de poder legalmente circunscrita, independiente de gobernantes y gobernados, con jurisdicción suprema sobre un territorio, no podía imponerse mientras los derechos, obligaciones y deberes políticos estuvieran estrechamente ligados a la tradición religiosa y al sistema de derechos de propiedad feudal. De forma similar, la concepción de los seres humanos como «individuos» o «el pueblo», con derecho a ser ciudadanos de su estado, no podía desarrollarse bajo la constrictiva influencia del «círculo cerrado» de la vida intelectual medieval.

Los cambios históricos que contribuyeron a la transformación de los conceptos políticos medievales fueron inmensamente complicados. Luchas entre monarcas y barones por el dominio de la autoridad legítima; revueltas campesinas contra el peso de impuestos excesivos y obligaciones sociales; la extensión del intercambio, el comercio y las relaciones de mercado; el florecimiento de la cultura

renacentista con su renovado interés por las ideas políticas clásicas (incluyendo la democracia ateniense y el derecho romano); la consolidación en Europa de las monarquías nacionales y del sistema estatal absolutista (especialmente en Inglaterra, Francia y España)<sup>1</sup>; luchas religiosas y el cuestionamiento de la pretensión universalista del cristianismo; los conflictos entre la Iglesia y el Estado —cada uno de estos factores jugó su papel. Tan pronto como se relajaron las tradiciones y costumbres feudales surgieron, como preocupaciones del pensamiento político europeo, la naturaleza y los límites de la autoridad política, la ley, los derechos y la obediencia. Hasta finales del siglo XVI, el concepto de estado no pasaría a ser un elemento central del análisis político.

1) Entre todos los desarrollos que contribuyeron a provocar nuevas maneras de concebir la forma del estado ideal, la Reforma protestante fue quizá la más significativa. La Reforma hizo algo más que cuestionar la jurisdicción y autoridad papal en Europa; planteó importantes dudas acerca de la obligación y obediencia política. ¿A quien se debía lealtad: a la Iglesia católica, al gobernante protestante, a alguna secta religiosa concreta? Era ésta una cuestión que no se resolvía por sí misma. Las luchas más encarnizadas entre las facciones religiosas que se extendieron por toda Europa durante la última mitad del siglo XVI, y alcanzaron su máxima expresión en la Guerra de los Treinta Años, en Alemania, pusieron claramente de manifiesto que la religión se estaba convirtiendo en una fuerza altamente

<sup>1</sup> El absolutismo supuso el surgimiento de una forma de estado basada en: la absorción de las unidades políticas más pequeñas y débiles por estructuras políticas más grandes y poderosas (a principios del siglo XVI había en Europa unos 500 dominios políticos independientes); una reforzada capacidad para gobernar sobre un área territorial unificada; un estrecho sistema de orden público aplicado en todo un territorio; la aplicación de un gobierno «más unitario, continuo, calculable y efectivo» por una única cabeza soberana; y el desarrollo de un número relativamente pequeño de estados implicados en «luchas de poder sin límites, competitivas y cargadas de riesgo» (Poggi, 1978, pp. 60-61). A pesar de que a menudo se ha exagerado el poder real de los gobernantes absolutistas, estos cambios supusieron un aumento sustancial de la autoridad «pública» desde arriba. Ciertamente, los gobernantes absolutistas reclamaban para sí el derecho legítimo a decidir sobre los asuntos de estado. Una de las afirmaciones más notables de esta postura es la atribuida a Luis XV, rey de Francia entre 1715 y 1774: «El poder soberano reside únicamente en mi persona. El poder legislativo me pertenece, sin someterse a otros ni ser compartido con otros, y los derechos e intereses de la nación son necesariamente uno con los míos, y reposan únicamente en mis manos» (citado en Parker, 1983, p. 23):

desintegradora (véase Sigler, 1983). Poco a poco se hizo evidente que los poderes del estado tendrían que separarse del deber del soberano de defender una determinada fe (Skinner, 1978, p. 352). Esta conclusión ofrecía por sí misma una huida hacia adelante a los dilemas de gobierno creados por la competencia entre religiones, que pretendían cada una asegurar para sí el tipo de privilegios que reclamaba la iglesia medieval.

Pero no sólo la disensión creada por los movimientos de la Reforma tuvo un impacto duradero en el pensamiento político, ya que las enseñanzas de Lutero y Calvino contenían en su mismo centro una nueva concepción de la persona como «individuo». En las nuevas doctrinas se concebía al individuo solo ante Dios, juez soberano de todas las conductas, y directamente responsable de la interpretación y realización de la voluntad divina. Esta era una concepción con consecuencias profundas y dinámicas. En primer lugar, liberaba al individuo del «apoyo institucional» directo de la iglesia, y al hacerlo, contribuía a estimular la noción del individuo agente como «dueño de su destino», pieza central de mucha de la reflexión política posterior. Además, sancionaba directamente la autonomía de la actividad secular en todos los terrenos que no entraban directamente en conflicto con la moral y la práctica religiosa (véase el capítulo 5, y Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*). Este desarrollo, unido al momento de cambio político que se inicia con los conflictos entre religiones, y entre éstas y los poderes seculares, constituyó un nuevo impulso, importante para reexaminar la naturaleza de la sociedad y del estado.

2) El creciente conocimiento en Europa de una variedad de posibles sistemas sociales y políticos, a raíz del descubrimiento del mundo no-europeo, añadió fuerza a este impulso (véase Sigler, 1983, pp. 53-62). La relación entre Europa y el «Nuevo Mundo», y la naturaleza de los derechos (de haberlos) de los no-europeos, se convirtió en un importante foco de discusión. Agudizó el sentido de la pluralidad de las posibles interpretaciones de la naturaleza de la vida política. La dirección que en realidad tomaron estas interpretaciones estaba, por supuesto, directamente relacionada con el contexto y las tradiciones de determinados países europeos. La cambiante naturaleza de la política se experimentó de forma distinta en cada uno de los países europeos. Pero es difícil subestimar el significado de los sucesos y procesos que surgieron en una nueva era de reflexión política, marcada como estaba por acontecimientos tan dramáticos

como la Revolución inglesa (1640-1688), la Declaración de Independencia americana (1776) y la Revolución francesa (1789).

### *Las tradiciones emergentes del pensamiento político*

Entre las tradiciones de pensamiento político que surgieron en esta época, dos llegarían a ocupar un lugar central: el «humanismo cívico» o «republicanismo clásico», tradición representada aquí, sobre todo, por el pensamiento de Niccolò Maquiavelo (1469-1527), a caballo entre la teoría política del mundo antiguo y la del incipiente nuevo orden europeo; y la tradición liberal, de la que Thomas Hobbes (1588-1679), y fundamentalmente John Locke (1632-1704) eran máximos exponentes. Hobbes supone un interesante punto de transición entre la defensa del estado absolutista y la lucha del liberalismo contra la tiranía. Locke, por el contrario, señala claramente el principio de la tradición constitucionalista liberal. No es posible seguir aquí con detenimiento el desarrollo de estas tradiciones y su progresiva interconexión en los siglos XVIII y XIX. A pesar de que ambas tradiciones se discutirán más adelante, el objetivo central de este capítulo será el desarrollo de la tradición constitucional liberal, que se convirtió en el hilo central del cambiante tejido de la política europea y americana.

Es importante que el significado de «liberalismo» esté claro. Si bien se trata de un concepto controvertido y su significado ha cambiado históricamente, aquí se empleará para designar el esfuerzo por defender los valores de la libertad de elección, la razón y la tolerancia frente a la tiranía y al sistema absolutista (cf. Macpherson, 1966; Dunn, 1979; Pateman, 1985). Cuestionando los poderes de las «monarquías despóticas» y sus pretensiones de «sanción divina», el liberalismo pretendió restringir los poderes del estado y definir una esfera privada especial, independiente de la acción del estado. En el centro de este proyecto estaba el objetivo de liberar a la sociedad civil (la vida personal, familiar y económica) de la interferencia política y de delimitar simultáneamente la autoridad del estado. Paulatinamente, el liberalismo se asoció a la doctrina según la cual los individuos deben ser libres de seguir sus propias preferencias en los asuntos religiosos, económicos y políticos —de hecho, en todo lo que afecta a la vida cotidiana. Si bien las distintas «variantes» del liberalismo interpretaron este objetivo de forma diversa, todas

coincidían en la defensa de un estado constitucional, de la propiedad privada y de la economía de mercado competitiva como mecanismos centrales para coordinar los intereses de los individuos. Es preciso destacar que en las primeras (y más influyentes) doctrinas liberales, los individuos se concebían «libres e iguales», con «derechos naturales»; es decir, con derechos inalienables desde su nacimiento. Sin embargo, debe advertirse, también desde el principio, que en estos individuos no se incluía a las mujeres. Generalmente el foco de atención era el individuo propietario varón; y las nuevas libertades eran en primer lugar y principalmente para los varones de las nuevas clases medias o la burguesía (quienes se beneficiaban muy directamente del crecimiento de la economía de mercado). El dominio de los varones en la vida pública y privada no fue en su mayor parte cuestionado, por los prominentes pensadores liberales, hasta el siglo XIX.

El problema central al que se enfrentaba la teoría política liberal era reconciliar el concepto de estado, como estructura de poder impersonal circunscrita legalmente, con una nueva concepción de los derechos, obligaciones y deberes de los súbditos. La cuestión era cómo relacionar al «estado soberano» con el «pueblo soberano», reconocido como fuente legítima del poder del estado. La mayor parte de la teoría liberal y liberal democrática se ha enfrentado al dilema de encontrar un equilibrio entre la fuerza y el derecho, el poder y la ley, los deberes y los derechos. Puesto que, si bien el estado debe tener el monopolio del poder de coerción para proporcionar unas bases seguras sobre las que el «libre intercambio», los negocios y la vida familiar puedan prosperar, su capacidad coercitiva y reguladora debe ser contenida de tal forma que sus representantes no interfieran en la libertad política y social de los ciudadanos individuales, ni en la persecución, en competencia unos con otros, de sus intereses particulares.

Para entender mejor la naturaleza del liberalismo es preciso examinar su desarrollo con cierto detenimiento. Únicamente comprendiendo el surgimiento de la tradición liberal y las cuestiones que planteó acerca de la naturaleza de la soberanía, del poder del estado, de los derechos del individuo y de los mecanismos de representación es posible comprender los fundamentos de los nuevos modelos democráticos, que comenzaron a surgir en los siglos XVIII y XIX. Sin embargo, en este desarrollo es imposible ignorar «el momento maquiaveliano», y por lo tanto es preciso tratar antes el pen-

samiento de Maquiavelo. Maquiavelo proporciona un contexto que nos ayuda a comprender muchos desarrollos posteriores. Estos desarrollos culminaron en un nuevo modelo de democracia —al que nos referiremos aquí como «democracia protectora»— que tuvo su máxima expresión en la obra de Jeremy Bentham y James Mill. La democracia protectora subrayaba el carácter central de las instituciones democráticas para proteger a los gobernados de todo tipo de tiranía y, en particular, de la opresión del estado.

### De la vida cívica al poder del estado

"Himno cívico"  
"Recon clásico"

La vida independiente de las ciudades europeas se debilitó notablemente con la caída del Imperio romano, pero no fue completamente minada, fundamentalmente en el caso de Italia. Por ello no es quizá sorprendente encontrar, con el renovado desarrollo de la vida en la ciudad durante el Renacimiento, el resurgimiento del interés por el pensamiento republicano de la antigua Grecia y Roma. El ideal del «ciudadano activo en la república» pasó a ser un interés permanente en el nuevo escenario de las ciudades-estado independientes. A pesar de que los pensadores de este período en ningún caso aprobaron simplemente la concepción democrática ateniense, el concepto clásico de la *polis* pasó a ser central en la teoría política de las ciudades italianas, especialmente en Florencia (véase Pocock, 1975, fundamentalmente las pp. 64-80). El problema concreto que se debía afrontar, sin embargo, era cómo aplicar las ideas de la *polis* a las circunstancias particulares de Italia, circunstancias sumamente inestables. Puesto que la antigua civilización había sufrido el declive y la derrota, la cuestión era cómo defender algunos de sus valores en circunstancias históricas radicalmente distintas. No bastaba con una simple adopción de los modelos de gobierno pasados. Pocos entendieron esto mejor que Maquiavelo.

Maquiavelo, a menudo considerado el primer teórico del estado moderno, intentó explorar en dos libros claves, *El príncipe* y *Los Discursos*, las formas para encontrar el equilibrio adecuado entre los poderes del estado y los poderes del ciudadano. Durante demasiado tiempo *El príncipe* ha sido considerado la mayor contribución de Maquiavelo, y esto ha llevado a una lectura bastante distorsionada de su obra. Si se pone mayor énfasis en los *Discursos*, tal y como debemos hacer según los estudiosos contemporáneos (véase Gilbert,

1965; Pocock, 1975; Skinner, 1981), surge entonces una postura característica y en algunos aspectos convincente. El estudio de la historia clásica revela, argumenta Maquiavelo, que las tres principales formas de gobierno constitucional —monarquía, aristocracia y democracia— son inherentemente inestables y tienden a crear un ciclo de degeneración y corrupción. En pasajes con elementos análogos a Platón y Aristóteles, Maquiavelo sostenía que, después de un período inicial de desarrollo positivo, la monarquía tiende a degenerar en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en anarquía, que de nuevo tiende a transformarse en monarquía (*Discursos*, pp. 104-111). Cuando murió la generación que creó las democracias antiguas surgió una situación

en la que no se mostraba ningún respeto ni por el individuo ni por el oficial, y en la que, como todo el mundo hacía lo que quería, se cometían constantemente todo tipo de atrocidades. El resultado era inevitable. Ya fuera por la sugerencia de algún buen hombre o debido a que de alguna forma tenían que librarse de esta anarquía, se restableció de nuevo un principado. Y a partir de ahí se volvió, paso a paso, a la anarquía, a través de transiciones... Este es, entonces, el ciclo por el que pasan todas las repúblicas, ya se gobiernen ellas mismas o sean gobernadas (*Discursos*, páginas 108-109).

Maquiavelo señala directamente a Atenas como un ejemplo de democracia que degeneró por su incapacidad para protegerse de «la arrogancia de las clases superiores» y de «el carácter licencioso del gran público» (*Discursos*, p. 110). El mundo político, afirmaba, fue siempre un mundo de flujo y de caos potencial.

A diferencia de Platón y Aristóteles, antes que él, y de Hobbes y Locke después de él, Maquiavelo no creía que existiera un principio fijo o dado de organización (por ejemplo, la división del trabajo o los derechos naturales del individuo), consistiendo la tarea del gobierno en articularlo y apoyarlo. No existía un sistema natural o dado por Dios para ordenar la vida política. Más bien, la tarea de la política consistía en crear orden en el mundo. Maquiavelo concebía la política como una lucha para obtener, utilizar y contener el poder. Se atribuye por lo tanto a la política un lugar preeminente en la vida social, como el elemento constitutivo principal de la sociedad. Como tantos pensadores políticos, desde Platón en adelante, Maquiavelo concebía a «la mayoría de los hombres» egoístas, vagos, reacios e incapaces de hacer algo bueno a no ser constreñidos por la

necesidad (véase los *Discursos*, pp. 200-201, pp. 256-257). La cuestión era: ¿en qué circunstancias apoyarían los hombres el orden político y se someterían al estado? O, planteando la pregunta en términos más maquiavelianos, ¿cómo podría inculcarse en los hombres la virtud «la voluntad de hacer todo lo que sea necesario para alcanzar la gloria cívica»<sup>2</sup>.

Maquiavelo destacó dos mecanismos institucionales fundamentales como elementos críticos para inculcar la *virtud*: la defensa del culto religioso y la aplicación de la ley. Esto último, en particular, proporciona las bases para obligar a las personas a situar los intereses de la comunidad por encima de los suyos propios: la ley «puede hacer buenos a los ciudadanos». Pero, ¿cómo pueden distinguirse las buenas leyes de las malas? La respuesta la proporciona la investigación histórica sobre las formas en que la ley ha sido utilizada para fomentar la cultura cívica y la grandeza. La inestabilidad de todo régimen constitucional simple sugiere que tan sólo un sistema constitucional que combine elementos de la monarquía, la aristocracia y la democracia puede fomentar el tipo de cultura de la que depende la virtud. El mejor ejemplo de este gobierno fue, en opinión de Maquiavelo, Roma: la creación romana de un «gobierno mixto» estaba directamente relacionada con la ininterrumpida gloria que alcanzó.

No sólo es importante el camino histórico a esta conclusión; el razonamiento de Maquiavelo es también teóricamente innovador. Un «gobierno mixto», estructurado para compensar los defectos de los regímenes constitucionales simples, tiene más probabilidades de poder equilibrar los intereses rivales de los grupos sociales, particularmente los de los ricos y los pobres. El argumento de Maquiavelo no debe confundirse con argumentaciones posteriores en favor de la separación de poderes dentro del estado y de un gobierno representativo basado en la competencia entre partidos. Sin embargo, su argumento es precursor de éstos, y anticipa importantes aspectos de su lógica. Si ricos y pobres pueden ser atraídos al proceso de gobierno, y sus intereses encuentran una forma legítima de expresión, gracias al reparto de cargos entre ellos, entonces se verán forzados a algún tipo de acomodación mutua. Siempre vigilantes de sus propias

<sup>2</sup> Al plantear la cuestión de esta forma, y al buscar una respuesta, estoy siguiendo el admirable análisis de Quentin Skinner de la obra de Maquiavelo sobre este tema (1981, pp. 51-77).

posiciones, emplearán grandes esfuerzos en asegurarse de que no se promulgue ley que vaya en detrimento de sus intereses. El resultado de estos esfuerzos será probablemente un cuerpo legal con el que todos los partidos estén en último término de acuerdo. En contra de las tradiciones dominantes de su tiempo, Maquiavelo sostenía que la existencia de facciones y de disensión, lejos de mermar toda posibilidad de leyes buenas y efectivas, podía ser su condición previa (Skinner, 1981, pp. 63-66). Se llegaba a una conclusión bastante poco convencional: el conflicto y la discrepancia podían ser la base de la libertad.

Las ideas de Maquiavelo, escritas en el marco de la competencia y las guerras entre las ciudades-estado italianas del siglo XIV, tenían una significación especial, ya que su argumento era que las comunidades sólo han aumentado su «dominio y riqueza» cuando han sido capaces de disfrutar de la libertad (*Discursos*, p. 275). Bajo la tiranía, ya sea impuesta por un poder extranjero o por un tirano «local», las ciudades o los estados se degeneran a largo plazo. Esto significa que «decir que una ciudad [o un estado] tiene su libertad equivale a decir que se mantiene independiente de toda autoridad, exceptuando la de la comunidad misma. La libertad se equipara con el autogobierno» (Skinner, 1981, p. 52). Si una comunidad puede disfrutar de la libertad, tal como Maquiavelo confiaba en que lo haría una Italia unida en el futuro, es probable que prospere. Maquiavelo intentó reforzar este punto refiriéndose (no del todo consistentemente) a la Atenas clásica (con sus disputas entre facciones) y a Roma (con su conflicto entre el Senado y los Comitia), como ejemplos de ciudades que disfrutaron de libertad y «crecieron enormemente» en períodos relativamente Breves (*Discursos*, p. 275).

La preservación de la libertad, sin embargo, dependía de algo más que de una simple constitución mixta: se impone la «vigilancia eterna». Los intereses contrapuestos de las facciones por un lado, y la competencia entre los estados por otro, suponen una continua amenaza para la libertad. Si una constitución mixta es esencial para contener la primera amenaza, la mejor forma de asumir el reto de la competencia entre los estados es contenerlos antes de que uno contenga a otro. Una política expansiva es, por lo tanto, un prerrequisito necesario para preservar la libertad de la colectividad: el uso de la fuerza es parte esencial del mantenimiento de la libertad. Al argumentar de esta forma, Maquiavelo estaba situando firmemente los fines del estado de la comunidad por encima de los del individuo,

tanto en el interior como en el extranjero; las «razones de estado» tenían prioridad sobre los derechos de los individuos. Los deberes de la persona eran en primer lugar y sobre todo los exigidos por la ciudadanía. Sin embargo, Maquiavelo relacionó directamente este énfasis clásico en la primacía de la vida cívica con los requisitos de «la política de poder». Consecuentemente, surgió el «maquiavelismo» en su sentido contemporáneo más popular: el arte de gobernar y la persecución del poder tenían prioridad sobre los intereses individuales y sobre la moralidad privada. Maquiavelo anticipó por lo tanto ciertos dilemas del liberalismo, pero los resolvió de una forma profundamente antiliberal, garantizando la prioridad de la protección de la sociedad con todos los medios necesarios.

La vida política es ambigua. Para crear libertad y estabilidad política puede que no siempre sea posible recurrir a la ley y al mínimo uso de la fuerza. Maquiavelo prefería sin duda la libertad a la tiranía, pero pensaba que la última podría ser en ocasiones necesaria para sostener la primera. Su juicio se debatía de forma insegura entre la admiración por un pueblo libre, y que se autogobierna, y un líder poderoso capaz de crear y defender la ley. El intentó sin gran confianza reconciliar estas preferencias, distinguiendo entre, por un lado, el tipo de política necesaria para instaurar un estado, o para liberar a un estado de la corrupción, y por otro, el tipo de política necesaria para el mantenimiento de un estado, una vez que ha sido adecuadamente establecido. Un elemento democrático era esencial para lo segundo, pero bastante inapropiado para lo primero.

En general, sin embargo, Maquiavelo creía que un «gobierno libre» era no difícil, sino imposible de mantener, dadas las circunstancias políticas reales de Europa. Por lo tanto, existía una necesidad clara de un déspota ingenioso, que impusiera su visión del estado y de la sociedad y creara la posibilidad de orden y armonía. Un estado libre dependería de un estado expansionista fuerte para asegurar las condiciones de su existencia. El buen estado era en primer lugar y sobre todo el estado seguro y estable. Por consiguiente, así como encontramos en Maquiavelo los gérmenes de una teoría de la democracia —elementos democráticos son necesarios para proteger a los gobernados de los gobernantes, y para proteger a unos gobernados de otros—, estos elementos tienen una existencia muy precaria en el contexto de otros aspectos de su pensamiento. Es la necesidad de una fuerza política organizada, suprema en su propio territorio, y que persigue activamente su engrandecimiento, lo que

emerge con más fuerza en sus escritos. Estas ideas fueron decisivas para el desarrollo de la noción del estado moderno, pero se encontraban aún a una distancia considerable de una concepción coherente de la democracia.

Finalmente, cuando Maquiavelo dice defender elementos democráticos de gobierno, es preciso tener claro su significado (véase Plamenatz, 1963, vol. 1, pp. 36-40). Según los estándares de su época, él era, es preciso señalarlo, un demócrata; es decir, concebía la participación política en términos más amplios que la simple participación de los ricos y/o nobles en los asuntos públicos. Al igual que los demócratas de la antigua Grecia, quería que el proceso de gobierno incluyera a artesanos y a pequeños comerciantes. El «pueblo», o la ciudadanía, estaba compuesto por aquéllos con medios «independientes», de quienes se espera un interés sustancial en los asuntos públicos. No se esperaba ese interés de los extranjeros, los campesinos, los sirvientes y los «dependientes» (una categoría que incluía a mujeres y niños). Los ciudadanos eran hombres con intereses en el país», de inequívoca descendencia local. Los asuntos públicos eran sus asuntos. Más aún, no existía en el pensamiento de Maquiavelo un espacio conceptual para aquellos cuyas posturas difirieran radicalmente de lo que se define convencionalmente como «asuntos públicos». La libertad, tal como él la entendió, no implicaba los derechos a la libertad de palabra, a la libre expresión, creencia y asociación; es decir, en sus manos no abarcaba todavía muchos de los elementos que pasarían a ser centrales en el liberalismo moderno.

### Poder y soberanía

El resurgimiento del interés por los aspectos del «autogobierno» en Maquiavelo, y en la Italia de Maquiavelo de una forma más general, tuvo influencia significativa en la Inglaterra, Francia y América del siglo XVIII. El problema de cómo construir la vida cívica y cómo sustentar la vida pública era un problema al que se enfrentaban diversos pensadores. A pesar de que el significado del ideal del ciudadano activo se fue alterando progresivamente —y en muchos aspectos despojándose de sus implicaciones más provocativas—, algunos rasgos de este ideal permanecieron, tal como veremos, y continuaron teniendo impacto. Pero en el mundo angloparlante, en

particular, estos rasgos eran interpretados en el contexto de poderosas corrientes de pensamiento indígenas, dominadas por conceptos monárquicos y religiosos (véase Pocock, 1975, parte III). El debate sobre la naturaleza y el ámbito de los poderes del monarca fue un elemento central en la formación del liberalismo inglés. En este debate, Hobbes (1588-1679) ocupa un lugar primordial (y ambiguo).

En su *Leviatán* (1651), Hobbes describía a los seres humanos como profundamente egoístas, siempre buscando «deleites más intensos» y una posición más fuerte desde la que asegurarse sus objetivos. Los conflictos de interés y las luchas por el poder definen la condición humana. Hobbes enfatizaba «una inclinación general de toda la humanidad, un deseo perpetuo e insaciable de poder tras poder, que sólo cesa con la muerte» (*Leviatán*, p. 199). Desde esta perspectiva, la idea de que los hombres pueden llegar a respetar y a creer los unos en los otros, acatar los contratos y a cooperar políticamente, parece bastante remota. Sin embargo, escribiendo con el telón de fondo de la guerra civil inglesa, Hobbes deseaba mostrar que la preocupación constante por el propio interés no tiene que llevar, y no debería llevar, ni a conflictos interminables ni a la guerra. Con el fin de probar esto y de establecer, de esa manera, la forma más apropiada de estado, introdujo un «experimento del pensamiento». Merece la pena examinar brevemente este «experimento», ya que revela, en su forma más aguda, algunas de las cuestiones que surgen cuando se considera la relación entre el individuo y el estado.

Hobbes imaginó una situación en la que los individuos se encuentran en estado de naturaleza —es decir, una situación sin un «poder común» o estado, que haga cumplir las leyes y refrene el comportamiento—, disfrutan de los «derechos naturales» para usar todos los medios con el fin de proteger sus vidas y hacer todo lo que deseen, contra quien quieran, y «poseer, usar y disfrutar de todo lo que consiguen o puedan conseguir» (*Leviatán*, parte I, caps. 13-15). El resultado es la lucha continua por la supervivencia: la famosa frase de Hobbes «la guerra de todos contra todos». En este estado de naturaleza, los individuos descubren que la vida es «solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve» y, consecuentemente, que es preciso observar ciertas leyes naturales o reglas para evitar el daño y el riesgo de una muerte temprana, así como para garantizar las condiciones de un mayor bienestar (parte I, cap. 13). Las leyes y las normas son algo a lo que el individuo tiene que adherirse al tratar con otros, si hay suficiente fundamento como para creer que los otros harán lo

mismo (para una discusión clara de estas ideas, véase Plamenatz, 1963, vol. 1, pp. 122-132). Hobbes dice de estas leyes que «pueden resumirse en una fácil suma, inteligible incluso para aquellos con menor capacidad; y ésta es *No hagas al otro lo que no te harías a ti mismo* (véase *Leviatán*, caps. 14 y 15). Hay mucho de lo que dice sobre las leyes de la naturaleza que es ambiguo (sobre todo, su relación con la «voluntad de Dios»), pero estas dificultades no tienen por qué interesarnos aquí, ya que el problema clave según Hobbes es: ¿bajo qué condiciones confiarán los individuos los unos en los otros suficientemente como para «renunciar al derecho de un hombre a toda cosa», de tal forma que se puedan cumplir sus intereses a largo plazo en la seguridad y la paz? ¿Cómo pueden hacer pactos los individuos unos con otros, cuando en determinadas circunstancias puede ser del interés de alguien romperlos? Un acuerdo entre los individuos para asegurar la regulación de sus vidas parece necesario, y sin embargo parece una meta imposible.

El argumento de Hobbes es en definitiva el siguiente: si los individuos renuncian a sus derechos, transfiriéndolos a una autoridad poderosa, que puede forzarles a mantener sus promesas y convenios, entonces pueden formarse efectivas y legítimas esferas privada y pública, el estado y la sociedad. Por lo tanto, un contrato entre los individuos es esencial: un contrato social. Consiste en que los individuos ceden su derecho al autogobierno a una autoridad única —y por lo tanto autorizada para actuar en su nombre— con la condición de que todo el resto de los individuos hagan lo mismo. Resulta de ello una única relación de autoridad: la relación entre el soberano y sus súbditos. Se crea un único poder político: el ejercicio del poder soberano o de la soberanía, el uso autorizado (por lo tanto legítimo) del poder por una persona o una asamblea, creada como soberana (véase Benn, 1955; Peters, 1956).

Es importante hacer hincapié en que, en opinión de Hobbes, a pesar de que la soberanía debe ser indivisible, fundamentalmente absoluta y debe perpetuarse a sí misma, se establece por la autoridad que le confiere el pueblo (*Leviatán*, pp. 227-228). El derecho del soberano a ordenar y el deber de obedecer de los súbditos son el resultado de un «consentimiento» sobre las circunstancias en las que se habrían puesto de acuerdo los individuos de haberse llevado a cabo, realmente, un contrato social. Aunque hay poco, en la concepción del estado de Hobbes, que llamaríamos en la actualidad representativo, él argumenta de hecho que el pueblo gobierna a través del so-

berano. El soberano es su representante: «una multitud de hombres se ponen efectivamente de acuerdo, y pactan cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le concederá por mayoría el derecho a representar la persona de todos ellos (es decir, el derecho de ser su representante)» (*Leviatán*, p. 268). A través del soberano una pluralidad de voces y de intereses puede convertirse en «una voluntad», y el hablar de un estado soberano supone, sostenía Hobbes, esa unidad. Por lo tanto, su postura coincide con la de todos aquellos que argumentan la importancia del gobierno por consenso y rechazan las pretensiones de «los derechos divinos de los reyes» y, en términos más generales, la autoridad de la tradición. Sin embargo, sus conclusiones son contrarias a las de aquellos que a menudo se sirven de ese argumento, para señalar la necesidad de alguna forma de soberanía popular o de gobierno democrático representativo (véase Peters, 1956, cap. 9).

La postura de Hobbes se sitúa en los comienzos de la moderna preocupación por la necesidad de establecer tanto la libertad del individuo como el poder necesario para que el estado garantice el orden social y político. Es una contribución decisiva a la formación de la tradición liberal. Pero es una contribución que combina, al igual que el pensamiento de Maquiavelo, elementos profundamente liberales y aliberales. Es liberal, porque Hobbes estaba interesado en descubrir las circunstancias mejores para que la naturaleza humana encontrase su expresión; en explicar u obtener la forma más adecuada de sociedad y estado en relación con un mundo de individuos «libres e iguales»; y por enfatizar, de una forma nueva, la importancia del consentimiento en el establecimiento de un contrato o pacto, no sólo para regular los asuntos humanos y para garantizar un margen de independencia y elección en la sociedad, sino también para legitimar, es decir justificar, dicha regulación. Sin embargo la postura de Hobbes es también bastante aliberal: sus conclusiones políticas enfatizan la necesidad de un estado virtualmente todopoderoso para crear las leyes y asegurar las condiciones de la vida social y política. Hobbes no estaba en realidad pidiendo a sus propios compatriotas que hicieran un contrato; él les estaba pidiendo que reconocieran la naturaleza razonable de las obligaciones que se derivan, si se supone que se ha hecho dicho contrato (*Leviatán*, p. 728; véase Macpherson, 1968, p. 45). Su concepción de estas obligaciones inclinó la balanza drásticamente entre las demandas del individuo, por un lado, y el poder del estado, por otro, en favor de

este último. Se estableció el poder soberano del estado moderno, pero la capacidad de los individuos para una acción independiente —a excepción, debe ser señalado de nuevo, de los ciudadanos hombres con «alta posición» y propiedades sustanciales— se veía radicalmente comprometida. Hobbes intentó defender una esfera libre de las interferencias del estado, en la que el intercambio, el comercio y la familia patriarcal pudieran prosperar: la sociedad civil. Pero su obra fracasó, en último término, en la correcta articulación de los principios o las instituciones necesarias para delimitar la acción del estado.

### Ciudadanía y estado constitucional

Frente al argumento hobbesiano de que los individuos sólo pueden encontrar una vida «pacífica y cómoda» entre ellos si son gobernados por los dictados de un soberano indivisible, John Locke elaboró su famosa objeción y con ella se adelantó a toda la tradición de la democracia protectora. Locke dijo sobre este tipo de argumentación: «eso sería como pensar que los hombres son tan insensatos que se preocupan de salvaguardarse de los daños que puedan hacer las Mofetas o los Zorros, y les tiene sin cuidado, más aún, que juzguen como una salvaguardia el ser devorados por los Leones» (Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, p. 71, par. 93). En otras palabras, es difícil creer que los ciudadanos que no confían del todo los unos en los otros depositen su confianza en un gobernante todopoderoso para que cuide sus intereses. Locke (1632-1704) aprobaba la Revolución y el acuerdo de 1688 en Inglaterra, que impuso algunos límites constitucionales a la autoridad de la Corona. El rechazaba la idea de un gran estado preeminente en todas las esferas. Para él, la institución del «gobierno» puede y debe concebirse como «instrumento» para la defensa de la «vida, libertad y propiedad» de sus ciudadanos; es decir, la *raison d'être* del gobierno es la protección de los derechos del individuo, tal como han sido asentados por la voluntad divina y están contenidos en la ley (véase Dunn, 1969, parte 3).

Locke pensó, como había hecho Hobbes, que el establecimiento de un mundo político derivaba de la existencia previa de los individuos dotados de derechos naturales. Como Hobbes, él estaba interesado por la forma que debía adoptar un gobierno legítimo y por las condiciones de seguridad, paz y libertad. Pero la forma en que con-

cebía todas estas cosas era considerablemente diferente. En la importante segunda parte de *Ensayo sobre el gobierno civil* (que fue publicado por primera vez en 1690), Locke comienza con la proposición de que los individuos se encuentran originariamente en estado de naturaleza, «un estado de completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades y de sus personas como mejor les parezca, dentro de los límites de la ley natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otra persona» (*Ensayo sobre el gobierno civil*, p. 25, par. 4). Este estado de naturaleza —la forma básica de asociación humana— es un estado de libertad pero «no lo es de licencia». Los individuos están limitados por el deber a Dios y gobiernan tan sólo de acuerdo con las leyes de la naturaleza. Las leyes de la naturaleza (cuyo sentido preciso es difícil de concretar en el *Ensayo sobre el gobierno civil*) designan principios morales básicos: los individuos no deben quitarse sus propias vidas, deben intentar protegerse los unos a los otros y no deben perturbar la libertad de los demás. La ley puede ser entendida por la razón humana pero es una creación de Dios, «el infinitamente sabio Hacedor» (*Ensayo sobre el gobierno civil*, p. 26, par. 6).

Dentro del estado de naturaleza, los hombres son libres e iguales porque la razón les hace capaces de racionalidad, de seguir las leyes de la naturaleza. Disfrutan de los derechos naturales. Se presupone el derecho de dirigir los propios asuntos y de hacer cumplir la ley frente a los agresores, al igual que lo es la obligación de respetar los derechos de los demás. Los individuos tienen el derecho de disponer de su propio trabajo y de tener propiedad. El derecho a la propiedad es un derecho a «la vida, la libertad y la propiedad de la tierra» (*Ensayo*, p. 88, par. 123), a pesar de que Locke también usa la «propiedad» en su sentido más restringido, para referirse al uso exclusivo de objetos (cf. Macpherson, 1962; Plamenatz, 1963; Dunn, 1969).

La observancia de la ley de la naturaleza, de acuerdo con Locke, garantiza que el estado de naturaleza no es un estado de guerra. Sin embargo, los derechos naturales de los individuos no están siempre salvaguardados en el estado de naturaleza, ya que existen ciertos «inconvenientes»: no todos los individuos respetan plenamente los derechos de los otros; cuando se deja en manos de cada individuo el cumplimiento de la ley, hay demasiados jueces y consecuentemente conflictos en torno a la interpretación del significado de la ley; y cuando el pueblo está débilmente organizado es vulnerable a las

agresiones desde el exterior (*Ensayo*, pp. 29-30, par. 13). El inconveniente fundamental que se sufre puede ser resumido como la regulación inadecuada de la propiedad, en su sentido más amplio: el derecho a «la vida, la libertad y la propiedad de la tierra» (p. 24, par. 3 y p. 88, par. 124). La propiedad es anterior tanto al estado como a la sociedad; la dificultad de su regulación es la razón crítica que obliga a los «hombres libres e iguales» a establecer ambos. Por lo tanto, el remedio a los inconvenientes del estado de naturaleza es un acuerdo o contrato para crear, en primer lugar, una sociedad independiente y, en segundo lugar, una sociedad política o gobierno (*Ensayo*, pp. 72-75, part. 94-97; véase Laslett, 1963). La distinción entre estos dos acuerdos es importante, ya que pone de manifiesto que son los individuos de la sociedad los que otorgan la autoridad al gobierno, con el propósito de que persiga los fines de los gobernados; si éstos fines no fuesen representados adecuadamente, los jueces últimos son el pueblo —los ciudadanos del estado—, quienes pueden prescindir tanto de sus diputados como, si es necesario, de la misma forma de gobierno existente.

En opinión de Locke, debe recalarse que la formación del estado no supone la transferencia de todos los derechos de los súbditos al estado (*Ensayo sobre el gobierno civil*, pp. 93-94, par. 135 y p. 102, par. 149). El derecho a elaborar y hacer cumplir la ley (el derecho legislativo y ejecutivo) se transfiere, pero el proceso completo está condicionado a que el estado se adhiera a un propósito esencial: la preservación de la «vida, libertad y propiedad». El poder soberano, es decir, la soberanía, reside en último término en el pueblo. El cuerpo legislativo promulga las leyes, como agente del pueblo, de acuerdo con la ley de la naturaleza, y el poder ejecutivo (en el que Locke incluía a la judicatura) hace cumplir el sistema legal. Esta separación de poderes es importante porque:

sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellos, o a que las redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno (*Ensayo sobre el gobierno civil*, p. 99, par. 143).

Por lo tanto, la integridad y los fines últimos de la sociedad re-

quieren un estado constitucional, en el que el «poder público» esté legalmente circunscrito y dividido. Locke creía en la conveniencia de una monarquía constitucional con poder ejecutivo y una asamblea parlamentaria con derecho a legislar, aunque no pensaba que fuera la única forma de gobierno, y sus posturas son compatibles con una variedad de concepciones sobre las instituciones políticas.

Las reglas de gobierno y su legitimidad se sostienen por el «consentimiento» de los individuos. El «consentimiento» es una noción crucial y difícil en los escritos de Locke. Podría ser interpretado como la sugerencia de que tan sólo el acuerdo activo, continuo y personal de los individuos será suficiente para garantizar el deber de la obediencia, es decir para garantizar la autoridad y legitimidad de un gobierno (Plamenatz, 1963, vol. 1, p. 228). Sin embargo, Locke parece haber pensado que el consentimiento activo de los individuos era crucial tan sólo en los momentos iniciales de la inauguración de un estado legítimo. Después, el consenso debe resultar de las decisiones mayoritarias de los representantes del pueblo, siempre y cuando ellos, los representantes de los gobernados, mantengan el contrato original de garantizar «la vida, la libertad y la propiedad de la tierra». (Para una discusión completa de los aspectos aquí reseñados, véase Lukes, 1973, pp. 80-81 y Dunn, 1980, pp. 36-37.) Si lo hacen, existe el deber de obedecer la ley. Pero si los que gobiernan no hacen caso de los términos del contrato, con una serie de actos políticos tiránicos, la rebelión para establecer un nuevo gobierno no sólo puede ser inevitable, afirmaba Locke, sino también justificable.

Para Locke, la actividad política es instrumental; garantiza el marco o las condiciones para la libertad, de modo que los fines privados de los individuos puedan ser realizados en la sociedad civil. La creación de una comunidad política es la responsabilidad que tienen los individuos para asegurar sus fines. Por lo tanto, la pertenencia a una comunidad política, es decir, la ciudadanía, otorga a los individuos responsabilidades y derechos, deberes y poderes, limitaciones y libertades (Laslett, 1963, pp. 134-135). En relación con las ideas de Hobbes, ésta era una postura más radical y significativa, ya que ayudó a inaugurar uno de los principios centrales del moderno liberalismo europeo, es decir que el estado existe para salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos, quienes son, en último término, los mejores jueces de sus propios intereses; y que consecuentemente el estado debe ser restringido en ámbito y limita-

do en la práctica, con el fin de garantizar el máximo posible de libertad para todos los ciudadanos. Desde muchos puntos de vista, fueron las posturas de Locke más que las de Hobbes las que ayudaron a echar los cimientos para el desarrollo del liberalismo y preparar el camino para la tradición del gobierno popular representativo. En comparación con Hobbes, la influencia de Locke en el mundo de la práctica política ha sido considerable.

Los escritos de Locke parecen apuntar hacia varias direcciones a la vez. Sugieren la importancia de asegurar los derechos de los individuos, la soberanía popular, la regla mayoritaria, la división de poderes dentro del estado, la monarquía constitucional y un sistema representativo de gobierno parlamentario: una anticipación directa de los elementos clave del gobierno británico, tal como se desarrolló en el siglo XIX y principios del XX, y de los principios del moderno estado representativo. Pero, en el mejor de los casos, la mayoría de estas ideas no consideraban muchos de los componentes vitales de un gobierno democrático representativo, por ejemplo, unos partidos competitivos, el poder de los partidos y el mantenimiento de las libertades políticas, con independencia de la clase, el sexo, el color y el credo (cf. Laslett, 1963, p. 123). No es necesario para un gobierno legítimo o de consenso, de acuerdo con Locke, el que se elija periódicamente una asamblea legislativa, ni mucho menos el sufragio universal. (Locke con toda seguridad habría disendido poco de un sufragio basado estrictamente en las propiedades de los hombres adultos. Cf. Plamenatz, 1963, pp. 231, 251-252; Dunn, 1969, cap. 10.) Más aún, no desarrolló detalladamente cuáles debían de ser los límites de la interferencia del estado en las vidas de los individuos y bajo qué condiciones está justificada la desobediencia. Él pensó que el poder político se ejercía «por confianza», por y para el pueblo, pero no llegó a especificar adecuadamente quién debía ser considerado «pueblo» y bajo qué condiciones se debía otorgar «la confianza». No tenía claro que ese poder debía de ejercerse directamente por los ciudadanos mismos, es decir en alguna forma de gobierno directo o autogobierno. Aunque Locke fue, sin lugar a dudas, uno de los primeros grandes paladines del liberalismo —y a pesar de que su obra ha estimulado el desarrollo tanto del gobierno liberal como del democrático (lo que podemos llamar democracia liberal, especialmente en su variante «protectora») (cf. Dunn, 1980, pp. 53-77)— en definitiva no puede ser considerado un demócrata, a no ser con grandes reservas.

## División de poderes

Se ha dicho algunas veces que, si bien Locke adelantó algunas consideraciones acerca de los principios de gobierno, fue el filósofo y político francés Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755), quien entendió mejor la necesidad de innovaciones institucionales para alcanzar un gobierno representativo reconstituido. Hay algo de verdad en esto. Montesquieu nunca justificó suficientemente su preferencia por un gobierno limitado. En sentido amplio, era un seguidor de Locke, un abogado de lo que él consideraba las nociones distintivamente «inglesas» de libertad, tolerancia y moderación, las cuales, afirmaba, estaban admirablemente reflejadas en la misma constitución inglesa: «el espejo de la libertad». Sobre el fondo de un notable descontento con el gobierno absolutista (con el reinado de Luis XIV en particular), se preocupó por la forma de asegurar un régimen representativo que se hiciera cargo de la libertad, y capaz de minimizar la corrupción y los inaceptables monopolios de privilegios. Locke escribió poco sobre las características deseables del poder del estado, o sobre las formas en que el poder público debía organizarse, mientras que Montesquieu dedicó una energía considerable a esta cuestión. Analizó un gran número de condiciones de la libertad, pero la más notable se refiere a cómo las constituciones pueden establecer límites inviolables a la acción del estado.

Montesquieu abogó por el gobierno constitucional como el mecanismo central para garantizar los derechos de los individuos (adultos, varones y propietarios). A pesar de que creía en una ley natural dada e inmutable, sus escritos indican tanto, si no más, interés por el desarrollo de un sistema de derecho positivo: una estructura formal explícitamente diseñada para la regulación de la vida pública y privada. Defendió con insistencia la idea de una sociedad en la que las capacidades y energías «individuales» fueran libres, con el convencimiento de que los intereses de iniciativa privada serían protegidos. Montesquieu daba por supuesto que «existen siempre personas que se distinguen por su nacimiento, riqueza u honores» que tienen «el derecho a refrenar el carácter licencioso del pueblo» (*Del espíritu de las leyes*, p. 146; primera edición en 1748); y daba por supuesto que muchas personas (entre otras los trabajadores, y aquellas sin riqueza importante) «se encuentran en una situación tan inferior como para creer que no tienen voluntad propia». Sin

embargo, sus escritos presentan de forma decisiva la idea del estado constitucional, que mantiene la ley y el orden en el interior y proporciona protección frente a agresiones desde el exterior. No usó directamente el término «estado constitucional», pero los argumentos que desarrolló apuntaban en parte a «despersonalizar» la estructura del poder estatal, para que fuera menos vulnerable a los abusos de individuos y grupos.

Montesquieu admiraba mucho la *polis* clásica (cf. Keohane, 1972). Tenía en alta estima el ideal de ciudadanía activa, de dedicación a la vida de la comunidad política y de alto sentido de los deberes públicos, que animaba al mundo antiguo. Pero, argumentaba, las condiciones generales que habían llevado al florecimiento de las ciudades-estado habían desaparecido para siempre.

Puesto que en un estado libre todo hombre, considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes estados, y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo (*Del espíritu de las leyes*, p. 145).

El surgimiento de estados que controlaban importantes territorios y el desarrollo del libre comercio y de la economía de mercado habían generado una tendencia irreversible hacia la heterogeneidad social y política. El contraste entre el mundo antiguo y el moderno es, de acuerdo con Montesquieu, el contraste entre, por un lado, escenarios concretos, comunidades estrechamente unidas, una economía de subsistencia y la preocupación por la igualdad y la disciplina cívica que promueven una ciudadanía activa, y por otro, grandes naciones-estado, jerarquías burocráticas centralizadas, sociedades comerciales relacionadas de forma laxa, la desigualdad de fortunas y la libre persecución de los intereses privados (*Del espíritu de las leyes*, pp. 15-21, 44ss.; Krouse, 1983, pp. 59-60). En las condiciones de la vida moderna, la forma de gobierno preferida por Montesquieu era un sistema de estado a imitación del modelo de la monarquía constitucional de Inglaterra.

La interpretación de Montesquieu de la constitución inglesa ha sido objeto de muchas críticas; con frecuencia se considera que no es particularmente original, ni acertada. Sin embargo, lo que tenía que decir sobre ella tuvo influencia, especialmente en algunos de

los fundadores de las nuevas comunidades políticas, notablemente en América del Norte. Aunque filósofos clásicos griegos, así como figuras como Maquiavelo y Locke, ya habían comprendido la importancia del «gobierno mixto» o de la «división de poderes», para mantener la libertad, fue Montesquieu quien hizo de ellos elementos fundamentales del conjunto de su doctrina. El estado debe organizar la representación de los intereses de los distintos «grupos» poderosos; es decir, debe ser un «gobierno mixto» que equilibre las posturas de la monarquía, la aristocracia y «el pueblo». Sin esa representación, argumentaba, la ley siempre estará sesgada por intereses particulares, los gobiernos se paralizarán, y el orden político será, a largo plazo, vulnerable. De acuerdo con su postura, la aristocracia era esencial para mantener de forma efectiva el equilibrio entre la monarquía y «el pueblo», los cuales, por sí solos, tendían al despotismo. Pero la libertad del individuo y un gobierno moderado dependían, por encima de todo, de determinadas garantías contra la opresión:

es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites... Para que no pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder sea un control para el poder. Una constitución puede ser tal que nadie esté obligado a hacer las cosas no preceptuadas por la ley, y a no hacer las permitidas (*Del espíritu de las leyes*, pp. 142-143).

Montesquieu distinguía, de forma más precisa que Locke, entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial. Era de la firme opinión de que no habría libertad, merecedora de tal nombre, «si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares» (*Del espíritu de las leyes*, p. 70). En un famoso capítulo de *Del espíritu de las leyes* (Libro XI, cap. 6, pp. 143-151), Montesquieu argumentaba que, en las condiciones modernas, la libertad sólo puede basarse en la esmerada creación de una división y un equilibrio institucional de los poderes dentro del estado. Con anterioridad, la idea del gobierno mixto había tendido a significar la «participación» limitada de los distintos estados dentro del estado. Al presentar argumentos convincentes a favor de una constitución basada en tres órganos distintos, con poderes legales sepa-

rados, Montesquieu estableció firmemente una idea que sería crucial, por un lado, en los intentos de restringir la autoridad muy centralizada, y por otro, para asegurar que el «gobierno virtuoso» depende menos de individuos heroicos o de la disciplina cívica, y más de un sistema de frenos y equilibrios.

El poder ejecutivo debe estar en manos del monarca; esta rama del poder «que necesita siempre de una acción rápida», razonaba Montesquieu, «está mejor administrada por una sola persona que por varias» (*Del espíritu de las leyes*, p. 147). Un liderazgo tajante, la formulación de políticas, la administración eficiente de la ley y la capacidad para sostener un conjunto claro de prioridades políticas, estos son los rasgos de un «ejecutivo glorioso». Consecuentemente, el ejecutivo debe tener el poder de vetar la legislación inaceptable (legislación que se considere que puede invadir su ámbito de poder), de regular las reuniones del cuerpo legislativo (su frecuencia y duración) y de controlar, entre otras cosas, al ejército, ya que «por su propia naturaleza, sus deberes son más de acción que de deliberación» (pp. 70-74). Por otro lado, el poder del monarca debe estar restringido por la ley. Con este fin, es vital que el poder legislativo consista no sólo en el derecho a deliberar sobre una política, y a enmendar y modificar las leyes, sino también en el derecho a hacer que el ejecutivo responda de los actos ilegales, en restringir el alcance del ejecutivo mediante el control de las bases fiscales del estado, y si fuese necesario, en el derecho a disolver o a controlar el ejército mediante la provisión de fondos anualmente (p. 74). Montesquieu pretendía haber recogido todos estos elementos de la constitución inglesa de su época. En ésta encontró también fundamentos para aprobar la división del poder legislativo en dos cámaras: una para la nobleza hereditaria y la otra para los representantes del «pueblo», individuos de distinción elegidos periódicamente, que servían de depositarios de los intereses del electorado (sensibles a estos últimos, pero no directamente responsables ante ellos). Entre las dos cámaras se respetarían los criterios e intereses de toda opinión «decorosa». Los nobles retendrían el derecho a rechazar la legislación, mientras que el estado llano tendría el poder de iniciativa legal. El poder judicial debía estar separado de estos dos cuerpos. Locke había pensado en el poder judicial como un brazo del ejecutivo, pero Montesquieu creía que su independencia era crucial para la protección de los derechos de los individuos. Sin un poder judicial independiente, los ciudadanos podrían enfrentarse a un poder reveren-

cial que combina las funciones de ejecutor, legislador, juez y jurado —y entonces, naturalmente, sus derechos no podrían ser garantizados.

El análisis de Montesquieu de la división de poderes no es ni sistemático ni completamente coherente. Por ejemplo, los poderes precisos del ejecutivo y del legislativo quedan bastante ambiguos. A pesar de ello, su explicación de los temas generales es más penetrante que la de cualquiera de sus predecesores. Tal como se ha señalado oportunamente:

Allí donde otros antes que Montesquieu, en defensa de la libertad y contra el abuso del poder, habían apelado al derecho natural y a la ley natural, o al contrato social cuyos términos obligan a gobernantes y gobernados, o al derecho a la revuelta popular contra los gobiernos que abusan de su confianza, él proclamaba la necesidad de un gobierno constitucional: de un poder político distribuido de tal forma que cualquiera que, compartiéndolo, estuviera tentado de abusar de él, se encontrara con otros con el poder disponible y la voluntad para usarlo, para impedirlo o castigarlo. La libertad no florece porque los hombres tengan derechos naturales o porque se rebelen si sus gobernantes les presionan demasiado: florece porque el poder está distribuido y organizado de tal forma que quien quiera que trate de abusar de él se encontrará en su camino con restricciones legales. (Plamenatz, 1963, vol. 1, pp. 292-293).

La gran importancia de los escritos políticos de Montesquieu reside en su tesis de que, en un mundo cuyos individuos son ambiciosos y anteponen sus intereses particulares a cualesquiera otros, es preciso crear instituciones que puedan convertir esa ambición en un gobierno bueno y efectivo (véase Krouse, 1983, pp. 61-62). Al institucionalizar la división de poderes, y al proporcionar un foro dentro del estado para que los grupos y facciones rivales se enfrentasen, Montesquieu pensó que había descubierto el sistema político más práctico y válido para el mundo moderno: un mundo adecuadamente dividido por un lado en la «esfera pública» de la política de estado controlada por los varones, y por otro, en la «esfera privada» de la economía, la vida familiar, las mujeres y los niños.

Sin embargo, al explorar la relación entre la sociedad civil y el estado, Montesquieu no logró establecer en el fondo los argumentos y mecanismos adecuados para la protección de la esfera de la iniciativa privada. Gastó una energía enorme tratando de explicar las variaciones en la estructura política en relación con las condi-

ciones geográficas, climáticas e históricas. Estas últimas determinaban, en su relato, la naturaleza específica de las leyes y las costumbres y prácticas de las naciones y estados. Las posibilidades políticas estaban circunscritas por factores geoclimáticos, así como por la organización del poder. Este argumento es ciertamente plausible, pero generó un número de dificultades para reconciliar, por un lado, la idea de que existe un ámbito considerable para el cambio constitucional, y por otro, la idea de que la vida política está determinada por circunstancias naturales e históricas, que escapan al control de los agentes particulares. En segundo lugar, una dificultad fundamental residía en el mismo centro de su concepción de la libertad. La libertad, escribía, «es el derecho a hacer lo que la ley permite». Los ciudadanos son libres para llevar a cabo sus actividades dentro del marco de la ley. Pero si se define la libertad en relación directa con la ley, no existe la posibilidad de argumentar coherentemente que la libertad puede depender de modificar la ley o que la ley misma, en ciertas circunstancias, articula la tiranía. A pesar de la defensa de Montesquieu de importantes innovaciones institucionales, resolvió formalmente el dilema de equilibrar la relación entre el estado y la sociedad a favor del primero; es decir, a favor de los legisladores. En términos democráticos, la postura habría sido más aceptable si los legisladores hubiesen sido responsables ante el pueblo. Pero Montesquieu pensaba en pocos individuos como potenciales votantes; no concebía a los legisladores o a los representantes como responsables ante el electorado, y atribuía al monarca vastos poderes, incluida la capacidad de disolver la asamblea legislativa. Además, ignoraba algunos temas importantes que habían sido centrales para Locke: el derecho de los ciudadanos a prescindir de sus delegados o a transformar la forma de gobierno si surgía la necesidad. En el pensamiento de Montesquieu los gobernados seguían siendo en último término responsables ante los gobernantes. No se anticipó, ni hubiera aprobado, desarrollos posteriores de la teoría y la práctica democráticas, a pesar de que su obra tuvo, tal como veremos, una influencia importante en el constitucionalismo liberal.

### *La idea de la democracia protectora: resumen y elaboración*

Desde Maquiavelo y Hobbes, una cuestión central (si no la cuestión central) de la teoría política liberal ha sido cómo sostener un gobierno, en un mundo marcado por la persecución legítima y razonable de los intereses personales, y qué forma debería de adoptar ese gobierno. Hobbes fue el teórico *par excellence* que se apartó sistemáticamente de los supuestos de la democracia clásica; tan sólo un estado protector poderoso podría reducir adecuadamente los peligros que afrontan los ciudadanos dejados a su libre albedrío. La modificación de Locke de este argumento fue decisiva: no existían buenas razones para suponer que los gobernantes proporcionarían por propia iniciativa un marco adecuado para que los ciudadanos persiguieran libremente sus intereses. De formas distintas, pero complementarias, Locke y Montesquieu argumentaron que debían existir límites al poder político legalmente sancionado. Pero ninguno de estos dos pensadores desarrolló su argumento hasta, lo que al menos hoy en día parece, su conclusión lógica. La protección de la libertad requiere una forma de igualdad política entre todos los individuos maduros: la igualdad formal para proteger sus intereses de los actos arbitrarios del estado y de sus conciudadanos. Hasta que esta intuición no se desarrolló sistemáticamente, la teoría de la democracia protectora no alcanzó su plena expresión, a pesar de que, tal como aquí se sostiene, muchos de los elementos centrales de esta teoría tienen su origen y su análisis más sucinto en los escritos políticos de los siglos XVII y XVIII.

Dos exposiciones clásicas de la teoría de la democracia protectora serán el centro de nuestra atención a continuación: la filosofía política de uno de los arquitectos clave de la constitución americana: James Madison (1751-1836); y los planteamientos de dos de los principales portavoces del «liberalismo inglés» del siglo XIX: Jeremy Bentham (1748-1832) y James Mill (1773-1836). En sus manos, la teoría de la democracia liberal protectora recibió, aunque es discutible, su elaboración más importante: los gobernantes deben responder ante los gobernados a través de mecanismos políticos (entre otros el voto secreto, votaciones regulares, la competencia entre representantes políticos) que proporcionan a los ciudadanos los medios adecuados para escoger, autorizar y controlar las decisiones políticas. A través de estos mecanismos, se argumenta, se puede lograr el equilibrio entre la fuerza y el derecho, la autoridad y la libertad.

Montesquieu / ped. Clases 81

Pero a pesar de este paso decisivo, la cuestión acerca de quién exactamente debía contar como «individuo», y de la naturaleza exacta de la participación política prevista, permaneció poco clara o pendiente.

### El problema de las facciones

4. II. 3. Se refiere a las facciones

En una serie de extraordinarios escritos en *The Federalist* (publicado en 1788), Madison transformó algunas de las ideas más notables de Hobbes, Locke y Montesquieu en una teoría y estrategia política coherente. Aceptó, en la tradición de Hobbes, que la política se funda en el egoísmo. Siguiendo a Locke, reconoció la importancia fundamental de proteger la libertad individual a través de la institucionalización de un poder político, circunscrito legalmente y responsable, en último término, ante los gobernados. Y siguiendo a Montesquieu, consideró el principio de la división de poderes como central para la construcción de un estado legítimo. Pero su propia postura puede quizás comprenderse mejor en relación con su valoración de la democracia clásica.

Al contrario que Montesquieu, que admiraba las antiguas repúblicas pero creía que su «espíritu» había sido minado por las fuerzas de la «modernización», Madison era extremadamente crítico, tanto con las repúblicas como con su «espíritu». Su juicio es similar al de Platón, y en ocasiones parece incluso más severo, sustentado como está por los presupuestos hobbesianos sobre la naturaleza humana. Según Madison, las «democracias puras» (por las que entiende sociedades «constituidas por un pequeño número de ciudadanos, que se reúnen en asamblea y administran personalmente el gobierno») han sido siempre intolerantes, injustas e inestables. En la política de estos estados, una pasión o interés común, sentido por la mayoría de los ciudadanos, conforma en términos generales los juicios políticos, las políticas y las acciones. Más aún, la naturaleza directa de toda «comunicación y acuerdo» significa, invariablemente, que «no existe nada que controle los alicientes para sacrificar al partido más débil o a un individuo detestable» (Madison, *The Federalist Papers*, núm. 10, p. 20). Como consecuencia de ello, las democracias puras «han constituido espectáculos de desorden y luchas» y han sido siempre «incompatibles con la seguridad personal o los derechos de propiedad». No puede ser una sorpresa el que «en general hayan

sido tan cortas en su vida como violentas en su muerte». Madison es mordaz con los «teóricos políticos» que han «patrocinado este tipo de gobiernos y han supuesto erróneamente que al reducir a la humanidad a una igualdad perfecta en cuanto a sus derechos políticos, la reducirían, al mismo tiempo, a la igualdad y asimilación perfecta en cuanto a sus posesiones, opiniones y pasiones» (*The Federalist Papers*, núm. 10, p. 20). La historia da fe de que tales suposiciones estaban lejos de ser ciertas.

El desacuerdo, el debate, la confrontación entre opiniones, los conflictos de interés y la formación constante de facciones rivales y contrapuestas son inevitables. Y lo son porque sus causas «tienen su semilla en la naturaleza del hombre» (*The Federalist Papers*, núm. 10, p. 18). La diversidad de capacidades y facultades, la falibilidad del razonamiento y del juicio, el celo por una opinión rápida, el apego a los distintos líderes, así como el deseo de un vasto espectro de diferentes objetos — todos ellos constituyen «obstáculos insuperables» a la uniformidad en la interpretación de las prioridades e intereses. La razón y el egoísmo están íntimamente conectados, creando una influencia recíproca entre la racionalidad y la pasión. Allí donde se ha proclamado la virtud cívica, ha constituido generalmente una máscara de las continuas mociones egoístas. La búsqueda de la preeminencia, del poder y del beneficio son elementos ineludibles de la condición humana que continuamente ha

dividido a la humanidad... inflamándoles de una animosidad mutua, y volviéndoles mucho más dispuestos a vejarse y oprimirse mutuamente que a cooperar por el bien común. Tan fuerte es esta propensión de la humanidad a caer en la animosidad mutua que, cuando no se presenta una ocasión importante, las distinciones más frívolas y caprichosas han sido suficientes para encender sus pasiones poco amistosas y excitar los conflictos más violentos (*The Federalist Papers*, núm. 10, p. 18).

Pero la fuente más común y duradera de antagonismo y división, argumentaba Madison, ha sido siempre «la variada y desigual distribución de la propiedad». Los propietarios y los no propietarios han constituido siempre «intereses distintos en la sociedad». Este énfasis en el papel de la propiedad es compartido por muchos de los teóricos políticos más prominentes, desde Platón en adelante. (Es curioso, sin embargo, que haya sido rechazado muy frecuentemente por los liberales y demócratas liberales del siglo xx.) En las

manos de Madison, llevó a la apreciación de que todas las naciones están divididas en clases basadas en la propiedad, «movidas por sentimientos y opiniones distintas». Al contrario que Marx, Engels y Lenin, quienes posteriormente trataron de resolver los problemas políticos planteados por el conflicto de clases recomendando la supresión de su causa (esto es, la abolición de la propiedad privada), Madison sostenía que tal ambición era irremediablemente irreal. Incluso si los «hombres de estado ilustrados» pudieran reducir radicalmente la desigual posesión y distribución de la propiedad — y es muy dudoso que pudieran, ya que los seres humanos siempre recrean sus patrones de desigualdad —, no resultaría de ello una homogeneidad de intereses. En consecuencia, concluía Madison, «la inferencia a la que nos vemos empujados es la de que el remedio para las disputas entre facciones debe perseguirse únicamente en el sentido de controlar sus efectos» (núm. 10, p. 19). La formación de facciones es ineludible; y el problema de la política es el problema de contener las facciones.

Por facción, Madison entendía «un número de ciudadanos, ya equivalgan a una mayoría o a una minoría del conjunto, que están unidos y actúan por algún impulso, pasión o interés común, que se opone a los derechos de otros ciudadanos, o a los intereses permanentes y agregados de la comunidad» (núm. 10, p. 17). La tarea que se encomendó a sí mismo fue la de encontrar formas de regular «los distintos y entremezclados intereses», de tal forma que se vieran implicados en las «operaciones de gobierno necesarias y comunes». Madison defendía un estado americano poderoso como salvaguardia contra la tiranía y como medio de control de «la violencia de las facciones», pero debía ser un estado organizado, en su opinión, de acuerdo con «principios republicanos», con un gobierno que tuviera que hacer frente al juicio de todos los ciudadanos de forma regular; es decir, que se enfrentase al poder electoral de los ciudadanos para cambiar a sus representantes. Los argumentos de Madison sugieren en algunas ocasiones que pensaba en la ciudadanía como una categoría universal, aplicable a todos los adultos, independientemente de su sexo, color y propiedades. Pero si bien pensaba en un sufragio electoral que se extendiese legítimamente a más personas de lo que Locke o Montesquieu hubieran aceptado nunca, es bastante improbable, en efecto, dada la época en la que escribía, que hubiera apoyado la extensión del voto a las mujeres y a los trabajadores no propietarios. Ciertamente, un criterio mucho más restric-

tivo de la extensión del electorado está esbozado en algunos de sus escritos (véase Madison, en Meyers, 1973; y Main, 1973). Sin embargo, él pensaba claramente que una forma de «gobierno popular» con una estructura federal y una división de poderes no sólo mejoraría las consecuencias más perniciosas de las facciones, sino que involucraría también de forma decisiva a los ciudadanos en el proceso político para proteger sus propios intereses.

Las dificultades políticas creadas por grupos de intereses minoritarios pueden superarse mediante las urnas electorales «que permiten a la mayoría derrotar sus siniestras posturas mediante la votación regular» (*The Federalist Papers*, núm. 10, p. 19). Las mayores dificultades planteadas por las facciones, sin embargo, surgen cuando una facción forma una mayoría, porque entonces existe el peligro de que la misma forma de gobierno popular permita a ese grupo «sacrificar tanto el bien público como los derechos de otros ciudadanos a sus pasiones o intereses de gobierno». La «tiranía de la mayoría», tal y como ha sido a menudo llamada, puede impedirse mediante determinadas disposiciones constitucionales. Entre éstas, son esenciales un sistema de representación política y un extenso cuerpo electoral.

La representación política supone la delegación del gobierno en «un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto» (núm. 10, p. 21). Este sistema, argumentaba Madison, es importante, ya que las opiniones públicas pueden ser «pulidas y extendidas» si «pasan por la mediación de un cuerpo elegido de ciudadanos». El gobierno representativo salva los excesos de la «democracia pura», porque las elecciones mismas fuerzan la clarificación de las cuestiones públicas; y los pocos elegidos, capaces de resistir el proceso político, suelen ser competentes y capaces de «discernir los verdaderos intereses de su país», esto es, los intereses de los ciudadanos. Pero el gobierno representativo por sí mismo no es condición suficiente para la protección de los ciudadanos: no puede por sí mismo impedir que los elegidos degeneren en una poderosa facción explotadora. Llegado este punto, Madison ofrecía un argumento nuevo, contrario al espíritu general de las «democracias puras», acerca de la virtud de la escala en los asuntos públicos. Una «república extensa», que cubra un vasto territorio y abarque una población considerable, es condición necesaria del gobierno no opresor. Se dan varias razones: En primer lugar, el número de representantes debe alcanzar un cierto nivel «para guardarse de las cábales de unos pocos» (siempre

que no sean demasiado numerosos, añadía rápidamente Madison, como para exponerse a «la confusión de la multitud» (núm. 10, p. 21). Más importante aún si en una república pequeña, y en una grande, la proporción de «sujetos capaces» es constante; en la última el electorado tendrá muchas más posibilidades para escoger. Además, en un estado grande los representantes serán elegidos por un electorado extenso, que tiene más probabilidades de reconocer a los «candidatos indignos». Y en un estado grande, con una economía basada en el logro de las necesidades privadas, existe inevitablemente una gran diversidad social y, por lo tanto, menos posibilidades de que se forme una mayoría tiránica, tanto entre el electorado como entre los elegidos. La diversidad social contribuye a crear una fragmentación política que impide la excesiva acumulación de poder<sup>3</sup>. A pesar de que en un gran estado los representantes pueden hacerse progresivamente más lejanos e impersonales, una constitución federal puede contrarrestar esto: «los intereses más importantes y agregados serán remitidos a la legislatura nacional, los locales y particulares a los órganos legislativos de los Estados» (núm. 10, p. 22). Si, finalmente, los poderes legales del ejecutivo, legislativo y judicial respectivamente están divididos tanto a nivel nacional como a nivel local, se podrá proteger mejor la libertad.

La extensa república de Madison tiene poco que ver con los ideales clásicos de la vida cívica y el reino de lo público. La atención teórica ya no se centra en el lugar adecuado para el ciudadano activo en la vida política de la comunidad; se centra, en cambio, en la legítima persecución por parte de los individuos de sus intereses y en el gobierno como, por encima de todo, un medio para favorecer esos intereses. A pesar de que Madison trató de buscar vías claras para reconciliar los intereses particulares con «la república», su postura señala la interrelación clara entre las preocupaciones republicanas y liberales (cf. Wood, 1969; Pocock, 1975, pp. 522-545). Concebía al estado federal representativo como un mecanismo clave para agregar los intereses de los individuos y proteger sus derechos. En tal estado, creía, podría garantizarse la seguridad de las personas y de la propiedad, y la política podría hacerse compatible con las demandas de las extensas y modernas naciones-estado, con sus complejos patrones de intercambio, comercio y relaciones in-

<sup>3</sup> Este argumento tuvo una profunda influencia en la tradición «pluralista» después de la segunda guerra mundial (véase el capítulo 6).

ternacionales. Para resumir su postura, en palabras de un comentarista:

únicamente... (un gobierno nacional soberano de ámbito verdaderamente continental puede garantizar un gobierno popular que no sea opresivo. Es necesario un leviatán republicano para proteger la vida, la libertad y la propiedad frente a la tiranía de las mayorías locales. Una republica extensa no es simplemente un medio de adaptar el gobierno popular a una nueva realidad política, sino un correctivo inherentemente deseable para los profundos e intrínsecos defectos en la política de los pequeños regimenes populares (Krouse, 1983, p. 66).

La preocupación de Madison por las facciones y su deseo de proteger a los individuos de colectividades poderosas constituía un proyecto ambiguo. Por un lado, despertaba importantes dudas acerca de los principios, procedimientos e instituciones del gobierno popular y de la necesidad de defenderlo de la acción impulsiva e irracional, de cualquier procedencia. Los críticos de la democracia han sacado frecuentemente a relucir este tema: ¿cómo se mantiene la estabilidad de los regimenes «populares»? ¿cómo se hace responder a los representantes? ¿cómo entienden los ciudadanos las «reglas del juego político»? y ¿de qué formas las siguen?; son todas ellas consideraciones legítimas. Por otro lado, si se desarrollan estas cuestiones a expensas de todas las demás, pueden asociarse fácilmente con un deseo conservador injustificado de encontrar una forma de proteger, por encima de todo, a los «poseedores» (una minoría) de los «desposeídos» (una mayoría). Madison insistía, como lo han hecho todos los críticos de la democracia y casi todos los teóricos de la democracia protectora, en un derecho natural a la propiedad privada (en la práctica, un derecho a la distribución desigual de la propiedad). Los fundamentos de este derecho siguen siendo misteriosos y sería precisamente este misterio (tal como veremos) el que Marx y Engels trataron de desenmascarar. Madison estaba a favor de un gobierno popular, siempre y cuando no existiera el riesgo de que la mayoría pudiera volver los instrumentos de la política del estado contra los privilegios de una minoría. A pesar de la considerable novedad e importancia del conjunto de sus argumentos, Madison era sin duda un demócrata a regañadientes. Compartía este con Jeremy Bentham y James Mill, quienes para nuestros propósitos aquí, pueden ser tratados conjuntamente.

## Responsabilidad y mercados

Bentham y Mill estaban impresionados por el progreso y los métodos de las ciencias naturales y eran decididamente seculares en sus orientaciones. Concebían conceptos tales como derechos naturales y contrato social en tanto que ficciones filosóficas engañosas que no lograban explicar las bases reales de los intereses, obligaciones y deberes de los ciudadanos para con el estado. Estas bases podían descubrirse, argumentaban, comprendiendo los elementos primitivos e irreducibles de la conducta humana real. La clave para la comprensión de los seres humanos reside en la tesis de que los hombres actúan para satisfacer el deseo y evitar el dolor. Su argumento, en resumen, es el siguiente: la motivación predominante de los seres humanos es satisfacer sus deseos, maximizar su satisfacción y utilidad y minimizar su sufrimiento; la sociedad está compuesta de individuos que persiguen tanta utilidad como puedan obtener de todo aquello que deseen; los intereses de los individuos siempre están en conflicto unos con otros, ya que «una gran ley rectora de la naturaleza humana» es, tal como pensaba Hobbes, subordinar «las personas y las propiedades de los seres humanos a nuestros placeres» (véase Bentham, *Fragmentos sobre el gobierno*). Puesto que los que gobiernan actuarán naturalmente de la misma forma que los gobernados, el gobierno, si se quiere evitar su abuso sistemático, debe responder directamente ante un electorado convocado frecuentemente para decidir si sus objetivos han sido cumplidos.

Con estos argumentos, la teoría protectora de la democracia recibió su explicación más clara (véase Macpherson, 1977, cap. 2). Para Bentham y Mill, la democracia liberal estaba asociada con un aparato político que asegurase la responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados. Tan sólo a través del gobierno democrático existirían los medios satisfactorios para generar decisiones políticas que correspondieran al interés público, a saber a los intereses de la masa de individuos. Tal como escribía Bentham: «Una democracia... tiene por característica, objeto y efecto... preservar a sus miembros de la opresión y la depredación de manos de aquellos funcionarios que emplea para su defensa» (Bentham, *Constitutional Code*, Libro I, p. 47). Se exige al gobierno democrático que proteja a sus ciudadanos del uso despótico del poder político, ya sea por parte de un monarca, de una aristocracia u otros grupos. «Los intereses de la comunidad en conjunto» únicamente pueden defenderse a través

del voto, del voto secreto, de la competencia entre potenciales representantes políticos, de la división de poderes y de la libertad de prensa, expresión y asociación pública (véase Bentham, *Fragments sobre el gobierno*, y James Mill, *An Essay on Government*).

Bentham, Mill y los utilitaristas en general proporcionaron una de las justificaciones más claras del estado democrático liberal, que garantiza las condiciones necesarias para que los individuos persigan sus intereses sin el riesgo de interferencias políticas arbitrarias, para que participen libremente en las transacciones económicas, intercambien trabajo y bienes en el mercado y para que se apropien de los recursos de forma privada. Estas ideas estaban en el centro del «liberalismo inglés» del siglo XIX: el estado debía desempeñar el papel de árbitro o mediador, mientras que los individuos perseguían en la sociedad civil, de acuerdo con las reglas de la competencia económica y del libre intercambio, sus propios intereses. Elecciones periódicas, la abolición de los poderes de la monarquía, la división de poderes dentro del estado, además del libre mercado, llevarían al máximo beneficio para todos los ciudadanos. El voto libre y el libre mercado eran condiciones *sine qua non*, ya que un supuesto clave era que el bien colectivo podía realizarse satisfactoriamente en muchos dominios de la vida únicamente si los individuos interactuaban en intercambios competitivos, persiguiendo su utilidad con la mínima interferencia del estado.

Significativamente, sin embargo, el argumento tenía otra cara. Unido a la defensa de un estado «mínimo», cuyo ámbito y poder debían estar estrictamente limitados, existía de hecho un fuerte compromiso con determinados tipos de intervención estatal, por ejemplo la restricción de la conducta de desobediencia, ya se tratase de individuos, grupos o clases (véase Mill, «Prisons and prison discipline»). Los que cuestionaban la seguridad de la propiedad o la sociedad de mercado ponían en peligro la realización del bien público. En nombre del bien público, los utilitaristas defendían un nuevo sistema de poder administrativo para la dirección de las personas» (cf. Foucault, 1977, parte 3; Ignatieff, 1978, cap. 6). El sistema de prisiones era el símbolo de esta nueva época. Más aún, siempre que el *laissez-faire* resultaba inadecuado para garantizar los mejores resultados posibles, se justificaba la intervención estatal para reorganizar las relaciones e instituciones sociales. La promulgación y aplicación de la ley, y la creación de políticas e instituciones, eran legítimas siempre y cuando defendieran el principio de utilidad; es

decir, siempre y cuando contribuyeran directamente al logro, por medio de cuidadosos cálculos, de la mayor felicidad del mayor número —el único criterio científico defendible, sostenían Bentham y Mill, del bien público. En este marco general el gobierno debía perseguir cuatro metas subsidiarias: «proporcionar sustento; producir abundancia; favorecer la igualdad; mantener la seguridad» (véase Bentham, *Principles of the Civil Code*). De estas cuatro, la última es con diferencia la más importante, ya que sin la protección de la vida y de la propiedad no habría incentivos para que los individuos trabajasen y generasen riqueza: el trabajo sería insuficientemente productivo y el comercio no podría prosperar. Si el estado persigue este objetivo (al tiempo que los otros, siempre que sean compatibles), será en interés del ciudadano obedecerle.

El utilitarismo, y su síntesis con las doctrinas económicas del *laissez-faire* de Adam Smith (1723-1790), tenía una vertiente más radical. En primer lugar, representaba un desafío decisivo para el poder político excesivamente centralizado y, en particular, para regulaciones de la sociedad civil hasta entonces no cuestionadas. El cuestionamiento constante del poder del estado por parte del liberalismo ha tenido, en este sentido, una importancia duradera. En segundo lugar, el utilitarismo contribuyó a generar una nueva concepción de la naturaleza y del papel de la política ya que proporcionó una defensa de intervenciones estatales selectivas, controladas electoralmente, con el fin de contribuir a maximizar el bien público. Bentham, por ejemplo, se convirtió en un defensor de un plan que incluía la educación gratuita, el salario mínimo y el subsidio de enfermedad. El legado utilitarista ha tenido una fuerte influencia en la conformación de las políticas del estado de bienestar (véase los capítulos 3 y 6). Por otro lado, es preciso señalar que la concepción de Bentham y Mill de los participantes legítimos y del ámbito de la política democrática tienen mucho en común con la típica visión restrictiva de la tradición liberal general: la «política», la «esfera pública» y los «asuntos públicos» siguen siendo sinónimos del reino de los varones, especialmente de los varones con propiedades. Desde Maquiavelo y Hobbes hasta Bentham y James Mill la estructura patriarcal de la vida pública (y privada), y su relación con la distribución de la propiedad se dio persistentemente por supuesta. Por ejemplo, al considerar la extensión del sufragio, Bentham y Mill encontraron fundamentos en cierto momento para excluir, entre otros, a la población femenina y a grandes sectores de la clase traba-

jadora, a pesar de que muchos de sus argumentos parecían apuntar directamente en la dirección del sufragio universal. (Bentham se hizo más radical que Mill en la cuestión del sufragio y, en obras posteriores, abandonó sus primeras reservas acerca del sufragio universal masculino, aunque mantuvo algunas reservas acerca de la conveniencia de extender la participación política de la mujer.) Se hace acertadamente referencia a sus ideas como «el modelo fundador de la democracia para una sociedad moderna industrial» (Macpherson, 1977, pp. 42-43). Sus escritos sobre la democracia la establecen como un requisito lógico para el gobierno de una sociedad, liberada del poder y la tradición absolutista, en la que los individuos tienen deseos ilimitados, forman un cuerpo de consumidores de masas y se dedican a maximizar su satisfacción privada. La democracia, consecuentemente, se convierte en un medio para realizar estos fines, no un medio en sí misma para, quizá, el cultivo y desarrollo de todas las personas. Como tales, las ideas de Bentham y Mill representan, en el mejor de los casos, junto con toda la tradición de la democracia protectora, una forma muy parcial de la teoría de la democracia (véase Pateman, 1970, cap. 1).

¿En que consiste la política democrática? Mientras que el ámbito de la política se extendía en la democracia ateniense a todos los asuntos comunes de la ciudad-estado, la tradición liberal de la democracia protectora (resumida en el modelo II) promovía una concepción más limitada: lo político se equipara con el mundo del gobierno o de los gobiernos y con las actividades de los individuos, facciones o grupos de interés que les presionan para que satisfagan sus demandas. La política se considera una esfera específica, separada de la sociedad, una esfera apartada de la economía, la cultura y la vida familiar. Para la tradición liberal, la política significa, por encima de todo, la actividad gubernamental y las instituciones. Una cruda consecuencia de esto es que los asuntos que conciernen, por ejemplo, a la organización de la economía o a la violencia contra las mujeres en el matrimonio (violación) no son considerados políticos, son el resultado de los contratos privados «libres» en la sociedad civil, no se trata de asuntos públicos o de cuestiones de estado (véase Pateman, 1983)<sup>4</sup>. Es ésta una visión muy restrictiva que será

<sup>4</sup> A pesar de la concepción más amplia de la política en el pensamiento griego, no está del todo claro que los griegos se hayan referido ellos mismos a estas cuestiones particulares.

rechazada posteriormente. Sin embargo, la concepción liberal de la democracia protectora ha tenido profundas consecuencias.

---

Resumen: modelo II  
Democracia protectora

---

Principio(s) justificativo(s)

Los ciudadanos exigen protección frente a sus gobernantes, así como frente a sus semejantes, para asegurarse de que los que gobiernan lleven a cabo políticas que correspondan a los intereses de los ciudadanos en conjunto.

Características principales

La soberanía reside en último término en el pueblo, pero se confiere a los representantes que pueden ejercer legítimamente las funciones del estado.

Las elecciones regulares, el voto secreto, la competencia entre facciones, líderes potenciales o partidos y el gobierno de la mayoría son las bases institucionales para establecer la responsabilidad de los que gobiernan.

Los poderes del estado deben ser impersonales, a saber, deben estar legalmente circunscritos y divididos en ejecutivo, legislativo y judicial.

Carácter central del constitucionalismo, para garantizar la libertad frente al trato arbitrario y la igualdad ante la ley, en la forma de derechos políticos y civiles, o libertades, sobre todo aquellos relacionados con la libertad de palabra, expresión, asociación, voto y creencia.

Separación del estado de la sociedad civil, es decir el ámbito de acción del estado, en general, debe ser fuertemente restringido a la creación de una estructura que permita a los ciudadanos desarrollar sus vidas privadas, libres del peligro de la violencia, los comportamientos sociales inaceptables y las interferencias políticas indeseadas.

Centros de poder y grupos de interés en competencia.

*Condiciones generales*

- .. Desarrollo de una sociedad civil políticamente autónoma.
- .. Propiedad privada de los medios de producción.
- .. Economía de mercado competitiva.
- .. Familia patriarcal.
- .. Nación-estado con extenso territorio.

NOTA: El modelo presenta, como los demás en este volumen, un resumen general de una tradición; no constituye un intento de representar exactamente, ni podría serlo, las posiciones particulares y las múltiples importantes diferencias entre los teóricos políticos tratados.

La idea de la libertad frente a una autoridad política envolvente («libertad negativa», tal como ha sido llamada) conformó el ataque a partir de finales del siglo XVI contra los antiguos regímenes de Europa y fue el complemento perfecto para la creciente sociedad de mercado; ya que la libertad de mercado implicaba, en la práctica, dejar que fueran las iniciativas privadas en la producción, distribución e intercambio las que determinarían las circunstancias de la vida de las personas. Pero la concepción liberal de la libertad negativa está unida a otra noción, la idea de escoger entre alternativas. Un elemento central de la libertad deriva de la capacidad real de hacer elecciones distintas y de perseguir cursos de acción distintos («libertad positiva»). Esta noción no fue desarrollada de forma sistemática por la tradición liberal aquí considerada, a pesar de que algunos temas pertinentes fueron examinados por el hijo de James Mill, John Stuart Mill (1806-1873), cuya obra se examina en el capítulo 3. Sin embargo, la idea liberal de la igualdad política como condición necesaria de la libertad —la igualdad formal de las capacidades de los ciudadanos para proteger sus propios intereses— lleva implícito un ideal igualitario de consecuencias perturbadoras para el orden liberal (véase Mansbridge, 1983, pp. 17-18). Si los intereses individuales deben ser protegidos por igual (porque sólo los individuos pueden decidir en último término qué desean y por qué lo desean), sus intereses tienen en principio igual peso, y se plantean entonces dos cuestiones: ¿no deberían tener todos los individuos maduros en ge-

neral (con independencia de su sexo, color, credo y riqueza) el mismo poder o medios para proteger sus intereses, es decir, un voto-e igualdad de derechos ciudadanos?; ¿no deberíamos plantearnos si de hecho los intereses individuales pueden ser protegidos de forma igualitaria mediante el mecanismo político de la democracia liberal, es decir si esta última crea una distribución equitativa del poder?

La primera de las consideraciones arriba mencionadas se encontraba en el centro de la lucha por la extensión del sufragio. Serían por lo general la clase trabajadora y las activistas feministas las que en algunos países alcanzarían, mediante luchas extensas y a menudo violentamente reprimidas, el sufragio genuinamente universal, en los siglos XIX y XX. Muchos de los argumentos de los demócratas liberales podían volverse en contra del *statu quo* revelando hasta qué punto permanecían sin vigencia en la práctica los principios democráticos. La segunda consideración sería central para marxistas, feministas y otras tradiciones radicales. Si bien cada paso hacia la igualdad política formal constituye un avance, la «libertad real» está recortada por impresionantes desigualdades que tienen sus raíces en las relaciones sociales de producción y reproducción privada. Las cuestiones planteadas desde esta perspectiva exigen un examen cuidadoso, pero no se tratan directamente en el modelo II. Esto no resulta sorprendente, dada la preocupación del modelo, en último término, por la legitimación de la política y la economía del egoísmo.

## Capítulo 3

LA FORMACION  
DE LA DEMOCRACIA DESARROLLISTA

## A FAVOR Y EN CONTRA DEL ESTADO 2

Las concepciones del gobierno que surgieron en las obras de los teóricos políticos desde Maquiavelo y Hobbes han ejercido una influencia enorme, especialmente en el mundo anglosajón. Sin embargo, estas tradiciones de pensamiento, y el modelo de la democracia protectora en particular, se contraponen a una postura alternativa: una postura que trató de combinar una nueva concepción de la relación entre el ciudadano y el estado, con una preocupación más amplia por las condiciones del desarrollo moral y social del individuo. Esta preocupación, que tuvo una de sus primeras expresiones durante la Revolución inglesa, en los programas de *Levellers* y *Diggers* («Niveladores» y «Excavadores») (cf. Macpherson, 1962; MacIntyre, 1966), se articuló enérgicamente en los siglos XVIII y XIX. Los cataclismos históricos que tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo XVIII, y alcanzaron su clímax más dramático en la Revolución francesa no sólo situaron firmemente el debate sobre los «derechos del hombre» en la agenda política, sino que también estimularon una rica variedad de posturas.

Con el descenso de la eficacia de las viejas tradiciones políticas y religiosas, la naturaleza y las consecuencias de la participación de los ciudadanos en el gobierno se convirtió en una preocupación especial. Al menos algunos pensadores mostraron interés por el modo en que la democracia misma podía convertirse en un (si no en *el*) mecanismo central para el desarrollo de los ciudadanos. En

este contexto, la idea de la «democracia desarrollista», que subraya el carácter indispensable de las instituciones democráticas para la formación de una ciudadanía activa y participativa, recibió una interpretación radical y liberal. Si bien Thomas Paine (1737-1809) escribió en *Los derechos del hombre* (1791) una de las declaraciones más importantes en defensa de la autodeterminación, fue Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) quien, quizá más que ningún otro, desarrolló la concepción más novedosa de la democracia, intentando relacionarla con una nueva visión de los derechos y deberes de los ciudadanos. La teoría de lo que podemos denominar «democracia desarrollista radical» tuvo uno de sus más firmes exponentes en Rousseau. Es importante examinar los planteamientos de Rousseau no sólo por la significación de su pensamiento, sino porque tuvo una influencia directa, por lo menos de acuerdo con algunos escritores, en el desarrollo de la alternativa fundamental a la democracia liberal: la tradición marxista, discutida en el capítulo 4 (véase, por ejemplo, Colletti, 1972).

La obra de Rousseau expone un número de temas de gran importancia para la teoría de la democracia. Su tratamiento de estos temas inspiró, entre otros, a Mary Wollstonecraft, cuya pionera investigación sobre la naturaleza de las interconexiones entre los reinos de lo público y lo privado se discutirá también más adelante. La obra de Wollstonecraft no tuvo como resultado un nuevo modelo de democracia, pero se considera, acertadamente, una contribución central al análisis de las condiciones que posibilitan la democracia desarrollista. En marcado contraste con el radicalismo democrático de ambos, Rousseau y Wollstonecraft, John Stuart Mill dio a la idea de la democracia desarrollista su expresión más liberal. La concepción de la democracia de Mill no se opone a la democracia protectora, como lo hace ésta, por ejemplo, a la democracia ateniense; no se trata de un modelo completamente nuevo. Pero su pensamiento representa una importante extensión de la tradición liberal, una exploración de ideas directamente relacionadas con la democracia protectora, pero que también van más allá en algunos puntos. Además, el modelo de Mill, como el de Rousseau, se enfrenta a una serie de cuestiones morales, ignoradas o marginadas por los teóricos de la democracia protectora.

## La república y la voluntad general

Se ha aludido a Rousseau como «el Maquiavelo del siglo XVIII» (Pocock, 1975, p. 504)<sup>1</sup>. Esta comparación es útil en la medida en que le sitúa en un movimiento general de pensadores que tratan de rearticular aspectos de las teorías políticas del mundo antiguo. En efecto, llamaba a su sistema político preferido «republicanismo», destacando el carácter central de las obligaciones y deberes para con el reino de lo público. Sin embargo, la interpretación de Rousseau acerca de la forma adecuada de «república» era, en muchos aspectos, única<sup>2</sup>. Rousseau criticaba, es preciso señalarlo, la noción de «democracia», que asociaba con la Atenas clásica. En su opinión, Atenas no podía defenderse como ideal político, porque no incorporaba una división clara entre las funciones legislativa y ejecutiva y, por lo tanto, en épocas de crisis propendía a la inestabilidad, a las luchas de aniquilación mutua y a la indecisión (Rousseau, *El contrato social*, pp. 112-114, pp. 136ss.). Pero es difícil no ver elementos de continuidad con la herencia de Atenas en su propia búsqueda de una forma de gobierno defendible, a pesar de que él mismo tendía a subrayar —no del todo consistentemente— la continuidad con el legado de la Roma republicana.

El carácter distintivo del pensamiento de Rousseau se hace patente en su valoración de los aspectos centrales de la tradición liberal. La idea de que es el consentimiento de los individuos lo que legitima el sistema de gobierno y, en términos más generales, el sistema de estado, era central para los liberales de los siglos XVII y XVIII así como para los demócratas liberales del XIX. Los primeros veían el contrato social como el mecanismo original de consentimiento individual, mientras que los últimos se centraban en la urna electoral como el mecanismo por el cual los ciudadanos confieren periódicamente autoridad al gobierno para promulgar leyes y regular la

<sup>1</sup> Rousseau parece, a un tiempo, haber admirado a Maquiavelo —«un caballero y un buen ciudadano»— y haber considerado su obra como un compromiso con las estructuras de poder de las repúblicas de su época (Rousseau, *El contrato social*, p. 118).

<sup>2</sup> La originalidad de la obra de Rousseau la hace hasta cierto punto inclasificable dentro de la teoría política y social. Si bien yo he interpretado la obra de Rousseau como un exponente radical de la idea de la democracia desarrollista, también habría sido posible acercarse a su obra desde otras perspectivas (cf. Shklar, 1969; Colletti, 1972; Pateman, 1985).

vida económica y social. Rousseau estaba insatisfecho, por razones a las que sólo podemos aludir brevemente aquí, con estos dos tipos de argumento. Al igual que a Hobbes y a Locke, le preocupaba la cuestión de la existencia o no de un principio legítimo y seguro de gobierno (*El contrato social*, p. 21). Al igual que Hobbes y Locke, ofreció una descripción del estado de naturaleza y del contrato social. En su clásico *El contrato social* (publicado en 1762) suponía que aunque los seres humanos eran felices en el estado de naturaleza original, habían sido expulsados de él por la existencia de una variedad de obstáculos para su preservación (debilidad individual, miserias comunes, desastres naturales) (*El contrato social*, p. 34). Los seres humanos se dieron cuenta de que el desarrollo de su naturaleza, la realización de su capacidad de razonar y la experiencia plena de la libertad sólo podían alcanzarse mediante un contrato social que estableciera un sistema de cooperación a través de un cuerpo de legisladores y ejecutores de la ley. Por lo tanto, existe un contrato, pero se trata de un contrato que crea la posibilidad de la autorregulación o el autogobierno.

En las versiones del contrato social de Hobbes y Locke, la soberanía se transfiere del pueblo al estado y su(s) dirigente(s), aunque para Locke la renuncia a los derechos de autogobierno era un asunto condicional. Por el contrario, Rousseau era original, tal como lo expresa acertadamente un comentarista, «al sostener que tal transferencia de soberanía no necesitaba o no debía tener lugar: la soberanía no sólo tiene su origen en el pueblo, sino que debe quedarse ahí» (Cranston, 1968, p. 30). Por lo tanto, Rousseau no sólo consideraba inaceptables las doctrinas políticas de Hobbes y Locke, sino también las ofrecidas por los demócratas liberales. En un pasaje justamente famoso escribió:

La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada... Los diputados del pueblo no son, por tanto, ni pueden ser sus representantes, no son más que sus delegados; no pueden concluir nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula; no es una ley. El pueblo inglés se piensa libre; se equivoca mucho; sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; en cuanto han sido elegidos, es esclavo; no es nada (*El contrato social*, página 98).

Rousseau veía a los individuos idealmente participando en la creación directa de las leyes por las que se regulan sus vidas. La au-

toridad soberana es el pueblo haciendo las reglas de acuerdo con las cuales vive. Al igual que haría John Stuart Mill después de él, Rousseau celebraba la noción de una ciudadanía activa y participativa, pero la interpretaba de una manera más radical: todos los ciudadanos deben reunirse para decidir qué es lo mejor para la comunidad, y promulgar las leyes apropiadas. Los gobernados deben ser los gobernantes. En la concepción de Rousseau, la idea del autogobierno se plantea como un fin en sí mismo; un orden político que ofrece oportunidades para la participación en los asuntos públicos no debe ser tan sólo un estado, sino más bien la formación de un tipo de sociedad: una sociedad en la que los asuntos de estado estén integrados en los asuntos de los ciudadanos comunes (véase *El contrato social*, pp. 44 y 64, y para una discusión general, el Libro 3, caps. 1-5). Rousseau se oponía firmemente a las distinciones pos-maquiavelianas y poshobbesianas entre estado y sociedad civil, gobierno y «pueblo» (a pesar de que aceptaba, y ya se volverá sobre esto más adelante, la importancia de dividir y limitar tanto el acceso al «poder gubernamental» como el poder gubernamental mismo).

El papel del ciudadano es el más elevado al que puede aspirar un individuo. El meditado ejercicio del poder por los ciudadanos es la única forma legítima de defender la libertad. El ciudadano debe tanto crear como estar limitado por «la dirección suprema de la voluntad general», la concepción públicamente generada del bien común (*El contrato social*, pp. 35-36). Rousseau reconocía que las opiniones acerca del «bien público» podían diferir, y aceptaba una disposición para el gobierno de la mayoría: «el voto del mayor número obliga siempre a los demás» (p. 109). Pero el pueblo sólo es soberano siempre y cuando participe activamente en la articulación de la «voluntad general».

Para comprender la postura de Rousseau es importante distinguir entre la «voluntad general» y la «voluntad de todos»: es la diferencia, según él, entre la suma de juicios sobre el bien común y la mera agregación de las fantasías personales y los deseos individuales (pp. 72-73, 75). Los ciudadanos sólo están obligados a un sistema de leyes y regulaciones con motivo de un acuerdo públicamente alcanzado, puesto que tan sólo pueden ser obligados legítimamente a una ley que ellos mismos, con el bien común en mente, hayan prescrito (p. 65, cf. p. 82). Rousseau establece, por lo tanto, una distinción clara entre la independencia y la libertad:

Muchos han sido los intentos de confundir independencia y libertad: dos cosas tan esencialmente distintas que se excluyen mutuamente. Cuando todo el mundo hace lo que le apetece, se hacen a menudo cosas que, por supuesto, no agradan a los demás; y esto no puede debidamente denominarse un estado libre. La libertad consiste menos en actuar de acuerdo con el deseo de uno que en no estar sujeto a la voluntad y el deseo de otras personas. Consiste también en no someter las voluntades de otras personas a la nuestra. Quienquiera que gobierne sobre otros no es libre, e incluso reinar es obedecer (De Carta 8, *Oeuvres complètes de J.-J. Rousseau*, citado en Keane, 1984a, p. 255).

La libertad y la igualdad están inextricablemente unidas, ya que el contrato social «establece la igualdad de todos los ciudadanos en el sentido de que... todos deben disfrutar de los mismos derechos» (*El contrato social*, p. 76, cf. p. 46).

Por «los mismos derechos» Rousseau no entendía simplemente la igualdad de derechos políticos. Aunque la igualdad de derechos políticos fuera ley, sostenía, no podría protegerse ante vastas desigualdades en la riqueza y en el poder. Rousseau consideraba el derecho a la propiedad sagrado, pero lo entendía como un derecho limitado tan sólo a un tamaño de propiedad que garantizase las necesidades de seguridad material e independencia de juicio del individuo. Libres de la dependencia económica, los ciudadanos no tenían por qué tener miedo de formarse juicios autónomos, puesto que los ciudadanos pueden entonces desarrollar y expresar sus opiniones sin correr el riesgo de poner en peligro su sustento. Rousseau deseaba un estado de cosas en el que «ningún ciudadano sea lo bastante opulento como para poder comprar a otro, y ninguno lo bastante pobre como para ser constreñido a venderse» (*El contrato social*, p. 57). Tan sólo una amplia similitud en cuanto a las condiciones económicas puede evitar grandes diferencias de interés, que desembocarían en disputas organizadas entre facciones, que minarían sin esperanza el establecimiento de la voluntad general. Pero Rousseau no abogaba, como se piensa algunas veces, por la igualdad absoluta, puesto que, dejó claro, «no hay que entender por esta palabra que los grados de poder y riqueza sean absolutamente los mismos, sino que, en cuanto al poder, que esté por debajo de toda violencia, y no se ejerza nunca sino en virtud del rango y de las leyes» (*El contrato social*, p. 57).

Rousseau argumentaba a favor de un sistema político en el que las funciones legislativa y ejecutiva estuvieran claramente delimita-

das. La primera pertenece al pueblo, y la segunda, al «gobierno» o «príncipe». El pueblo forma parte de la asamblea legislativa y constituye la autoridad del estado; el «gobierno» o «príncipe» (compuesto de uno o más administradores o magistrados) ejecuta las leyes del pueblo (Libro 3, caps. 1, 11-14, 18)<sup>3</sup>. Este tipo de «gobierno» es necesario en relación con su conveniencia: el pueblo necesita un gobierno que coordine los encuentros públicos, sirva como medio de comunicación, redacte las leyes y defienda el sistema legal (*El contrato social*, p. 61). El gobierno es el resultado de un acuerdo entre los ciudadanos y es legítimo siempre y cuando cumpla «las instrucciones de la voluntad general». Si dejase de comportarse de este modo podría ser revocado y cambiado, puesto que su personal se elige bien directamente por elección, o bien por sorteo (*El contrato social*, pp. 90-92, 103).

La obra de Rousseau tuvo una influencia significativa (aunque ambigua) en las ideas en boga durante la Revolución francesa, así como en las tradiciones del pensamiento revolucionario, desde el marxismo hasta el anarquismo. Su concepción del autogobierno se encuentra entre las más provocadoras, cuestionando de raíz algunos de los supuestos clave de la democracia liberal, especialmente la idea de que la democracia es el nombre de un determinado tipo de estado que sólo responde ante el ciudadano de vez en cuando. Pero las ideas de Rousseau, resumidas en el modelo IIIa, no representan un sistema completamente coherente o una receta para la acción directa. Comprendió algunos de los problemas creados por las sociedades a gran escala, complejas y densamente pobladas, pero no desarrolló estos aspectos tanto como debería haberlo hecho (por ejemplo, *El contrato social*, Libro 3, cap. 4).

También excluyó a todas las mujeres del «pueblo», es decir, de la ciudadanía, así como, según parece, a los pobres. Las mujeres están excluidas porque, al contrario que los hombres, su capacidad para establecer juicios sanos se ve enturbiada por «las pasiones inmoderadas» y, por lo tanto, «necesitan» de la protección y guía masculina para enfrentarse al reto de la política (véase Rousseau, *Emilio*, especialmente el Libro V; Pateman, 1985, pp. 157-158). Los pobres parecen ser parias, porque la ciudadanía depende de la posesión de

<sup>3</sup> Rousseau expone otras categorías institucionales, por ejemplo la del «legislador», que no serán explicadas aquí (véase *El contrato social*, pp. 83-88, 95-96).

---

*Resumen: modelo IIIa*  
*Un modelo radical de la democracia desarrollista*

---

*Principio(s) justificativo(s)*

Los ciudadanos deben disfrutar de la igualdad política y económica, para que nadie pueda ser amo de nadie y para que todos puedan disfrutar de igual libertad e independencia en el proceso de desarrollo colectivo.

*Características fundamentales*

- 1) Separación de las funciones legislativa y ejecutiva.
- 2) El poder legislativo está constituido por la participación directa de los ciudadanos en reuniones públicas.
- 3) La unanimidad en los asuntos públicos se considera deseable, pero en caso de desacuerdo se acepta la regla de la mayoría en las votaciones.
- 4) Los puestos del ejecutivo están en manos de «magistrados» o «administradores».
- 5) El ejecutivo es nombrado bien por elección directa, bien por sorteo.

*Condiciones generales*

- Comunidades pequeñas no-industriales.

- Distribución de la propiedad privada entre muchos; la ciudadanía depende de la posesión de propiedades, es decir, una sociedad de productores independientes.

- El servicio doméstico de las mujeres, que deja tiempo libre a los varones para el trabajo (no doméstico) y la política.

---

= *Obtener*  
una pequeña propiedad (tierra) y/o de la independencia de otros (véase Connolly, 1981, cap. 7).

Existen otras dificultades importantes. Se ha pintado a Rous-

seau como el abogado de un modelo de democracia con, en último término, implicaciones tiránicas (véase, p. ej., Berlin, 1969, pp. 162-164). En el centro de estas acusaciones está la preocupación de que, puesto que la mayoría es todopoderosa frente a los objetivos y deseos de los individuos, «la soberanía del pueblo» pudiera fácilmente destruir «la soberanía de los individuos» (Berlin, 1969, p. 163). El problema es que Rousseau no sólo daba por sentado que las minorías debían asentir a las decisiones de las mayorías, sino que además no establecía límite alguno al alcance de las decisiones de una mayoría democrática. (En *El contrato social*, Libro 4, cap. 8 discute la necesidad de hacer respetar las creencias comunes a través de una «religión cívica».) Aunque estas dificultades no plantean objeciones totales a cada uno de los aspectos de la teoría de Rousseau (véase Pateman, 1985, pp. 159-162), es difícil eludir la conclusión de que no logró reflejar adecuadamente las amenazas planteadas por el «poder público» para todos los aspectos de la «vida privada». (Se volverá sobre este tema en secciones posteriores de este capítulo y en los capítulos subsiguientes.)

La preocupación primordial de Rousseau era lo que podríamos llamar el futuro de la democracia en una comunidad no industrial, es decir, una comunidad como su «república de Ginebra» natal, a la que tanto admiraba. Su visión de la democracia era evocadora y desafiante, pero no guardaba relación con el relato de la política en un mundo enfrentado al cambio político rápido y a otro cambio de un tipo muy distinto: la revolución industrial, que a finales del siglo XVIII estaba cogiendo fuerza y comenzaba a minar la vida comunitaria tradicional. Dejó para otros el pensar acerca de la naturaleza de la democracia en relación con estos desarrollos. Al hacerlo, muchos llegaron a considerar el pensamiento de Rousseau utópico y/o irrelevante en las condiciones «modernas». Pero éste no era —y no es— en absoluto el juicio de todos los teóricos de la democracia.

### Lo público y lo privado

Reflexionando acerca de la importancia de la Revolución francesa y la difusión del radicalismo en Inglaterra y en otras partes de Europa, Mary Wollstonecraft (1759-1797) encontró mucho que admirar en la obra de Rousseau. Inspirada en parte por esos acontecimientos y por las cuestiones planteadas por Rousseau, Wollstone-

craft escribió uno de los tratados de teoría social y política más notables, *Vindicación de los derechos de la mujer* (escrito en 1791 y publicado en 1792). Si bien el texto fue recibido con considerable entusiasmo en los círculos radicales en los que ella se movía (círculos que incluían a William Godwin y a Thomas Paine), fue tratado con el mayor desprecio e irrisión en otros (véase Kramnick, 1982; Taylor, 1983; Tomalin, 1985). De hecho, estas últimas reacciones han caracterizado en su mayor parte desde el principio la recepción de *Vindicación de los derechos de la mujer*. Las causas de ello residen en el centro de su argumento, un argumento que apenas se tendría de nuevo en cuenta en la teoría política hasta la obra de John Stuart Mill y que desde ese momento sería olvidado junto con su obra sobre la subyugación de la mujer. Mary Wollstonecraft es rara vez considerada uno de los teóricos clave de la democracia desarrollista, pero debería serlo.

Wollstonecraft aceptaba el argumento de que la libertad y la igualdad están interrelacionadas. Al igual que Rousseau, era de la opinión de que todos aquellos que están «obligados a sopesar las consecuencias de cada penique que gastan» no pueden disfrutar de la libertad «de corazón y mente» (*Vindicación*, p. 255). Al igual que Rousseau, argumentaba que del excesivo respeto a la propiedad y a los propietarios procedían muchos de los «demonios y vicios de este mundo». La existencia de una ciudadanía activa y sabia depende de la protección contra la pobreza, así como contra un sistema de riqueza hereditaria que infunde en las clases gobernantes un sentido de la autoridad independiente de cualquier análisis racional o de mérito. Wollstonecraft sostenía firmemente la opinión de que si bien la pobreza embrutece la mente, el vivir de la riqueza creada por otros fomenta la arrogancia y la ociosidad habitual (*Vindicación*, pp. 252-253, 255). Las facultades humanas sólo pueden desarrollarse si son utilizadas, y serán rara vez utilizadas «a no ser que la necesidad de algún tipo ponga antes el mecanismo en funcionamiento» (*Vindicación*, p. 252). Y Wollstonecraft sostenía, al igual que Rousseau, que para que los ciudadanos alcanzaran una comprensión bien informada de su mundo, y para que el orden político fuera gobernado por la razón y el sano juicio, se debía crear más igualdad. En un pasaje típicamente audaz, afirmaba:

Las absurdas distinciones de rango, que convierten la civilización en una calamidad, al dividir al mundo en tiranos voluptuosos y astutos y en-

vidiosos dependientes, corrompe, casi por igual, a todo tipo de personas, porque la respetabilidad no está unida al desempeño de los deberes relativos de la vida, sino a la posición social, y cuando no se cumple con los deberes, los afectos no pueden alcanzar la fuerza suficiente como para fortificar la virtud de la que son el premio natural (*Vindicación*, pp. 256-257).

Sin embargo, al contrario que Rousseau, Wollstonecraft no podía aceptar la poderosa rama del pensamiento político tradicional, que reducía los intereses de las mujeres y de los niños a los de «el individuo», es decir, el ciudadano varón. Wollstonecraft criticaba toda presunción de una identidad de intereses entre hombres, mujeres y niños, y criticaba profundamente el retrato de Rousseau de la adecuada relación entre hombres y mujeres, que negaba a la mujer un papel en la vida pública (véase *Vindicación*, cap. 5). Aunque no fue la primera en plantear la cuestión de por qué la doctrina del individuo libre e igual no era aplicable a la mujer, ofreció un análisis de esta cuestión mucho más trascendente que cualquier otro antes que ella y, claro está, en muchas generaciones posteriores (cf. Mary Astell, *Some reflections upon marriage*, publicado por primera vez en 1700). Para Wollstonecraft, el hecho mismo de que no se explorase el tema de la emancipación política de la mujer había ido en detrimento no sólo de la igualdad en las vidas de los individuos varones y mujeres, sino también de la propia naturaleza de la razón y la moral mismas. En su opinión, las relaciones entre hombres y mujeres se fundamentaban en presunciones en su mayor parte injustificadas (sobre las diferencias naturales entre el hombre y la mujer) y en instituciones injustas (desde el contrato de matrimonio hasta la ausencia directa de representación femenina en el estado). En palabras de Wollstonecraft, este estado de cosas era «subversivo» para los esfuerzos humanos de perfeccionar la naturaleza y sustentar la felicidad (*Vindicación*, pp. 87, 91). Si se pretende que el mundo quede libre de la tiranía, no sólo debe cuestionarse el «derecho divino de los reyes» sino también el «derecho divino de los maridos» (p. 127). Teniendo en cuenta este punto de vista, apenas resulta entonces sorprendente que *Vindicación de los derechos de la mujer* fuera tratado con tanto temor por tantas personas.

En contra de la imagen ampliamente aceptada de la mujer como un ser débil, volátil, «incapaz de resistir solo» y pasivo, «insignificante objeto de deseo», Wollstonecraft argumentaba que en la medida en que las mujeres eran criaturas dignas de lástima esto se debía

a la forma en que habían sido educadas (*Vindicación*, pp. 81-83). El tema en cuestión *no* eran las capacidades naturales de las mujeres, sino las acusadas insuficiencias de su educación y circunstancias. Aislada en las rutinas domésticas y limitada por unas oportunidades restringidas, las habilidades de las mujeres para convertirse en ciudadanas plenas eran constantemente atacadas y socavadas. Las mujeres *aprendían* un «ideal femenino» que se sentían presionadas, por todos lados, a confirmar; se les enseñaba a ser delicadas, bien educadas y a no interesarse por los asuntos mundanos. La posición de las mujeres en la vida les *impedía* cumplir con los deberes de los ciudadanos y, como resultado, las degradaba profundamente (*Vindicación*, pp. 257-258). La posición y educación de las «señoras», por ejemplo, parecía estar diseñada para desarrollar las cualidades necesarias para «el confinamiento en jaulas»: «al igual que la raza emplumada, no tienen nada que hacer excepto darse gusto a sí mismas, y andar con ridícula majestuosidad de percha en percha. Es cierto que se las provee de comida y vestimenta, por lo que ni trabajan ni producen; pero a cambio de la salud, la libertad y la virtud» (p. 146). En resumen, lo que las mujeres son y lo que pueden llegar a ser es el producto de medidas humanas e históricas, y no una cuestión de diferencias naturales.

Es necesario, por lo tanto, sostenía Wollstonecraft, repensar las relaciones políticas en conexión con «unos cuantos principios sencillos», aceptados por la mayoría de los pensadores que han intentado cuestionar el poder arbitrario y despótico (*Vindicación*, p. 90). La preeminencia de los seres humanos sobre la «creación bruta» radica en su capacidad de razonar, de acumular sabiduría a través de la experiencia, y de vivir una vida de virtud. Los humanos pueden —y tienen derecho a— organizar su existencia de acuerdo con los dictados de la razón y la moral. Los seres humanos son capaces de comprender el mundo y de perseguir la perfección de su naturaleza (*Vindicación*, p. 91). Sin embargo, lo que distingue la invocación de Wollstonecraft de estos dogmas liberales clásicos de la de casi todos sus predecesores es que ella los volvió en contra de las presunciones «masculinas» tanto de los pensadores liberales como radicales. Tanto el hombre como la mujer nacen con la capacidad, concedida por Dios, de razonar, una capacidad denegada demasiado a menudo «por las palabras o la conducta de los hombres» (*Vindicación*, p. 91). «Si los derechos abstractos del hombre resisten a la discusión y a la explicación», reconocía Wollstonecraft, «los de la mujer, por el mis-

mo razonamiento, no se verían reducidos ante la misma prueba» (p. 87). Y concluía que, para que la mujer sea eficaz tanto en la vida pública *como* en la privada (como ciudadana, esposa y madre), debe, en primer lugar y principalmente, cumplir con sus deberes para consigo misma como ser racional (p. 259).

Para que la mujer esté en posición de desempeñar sus deberes tan bien como sea posible, no es suficiente reformar simplemente su posición alterando, por ejemplo, la naturaleza de su educación, tal como habían sostenido algunas figuras de los siglos xvii y xviii. La autoridad arbitraria suprime de muchas formas el imperio de la razón. Es, en particular, el «fastidioso purpurado», dice en una frase memorable, «el que hace del progreso de la civilización una maldición, y el que pervierte el entendimiento» (p. 99). Wollstonecraft dirige la mayoría de sus críticas contra todos aquellos cuyo poder y autoridad deriva de la propiedad heredada y/o de un sistema de títulos. Tres grupos institucionales se destacan por recibir un comentario especialmente duro: la nobleza, la iglesia y el ejército. Sus privilegios, sus vidas ociosas y/o sus mal-ideados-proyectos —las relaciones corruptas que «producen la riqueza, la ociosidad y la locura»— no sólo oprimen a la mujer, sino también a «una clase numerosa» de duros trabajadores (pp. 260, 317). Consecuentemente, es el sistema político en su conjunto —«si se puede llamar cortésmente sistema a algo compuesto por dependencias que se multiplican e impuestos artificiales que oprimen al pobre y miman al rico»— el que debe ser alterado para que el imperio de la razón pueda ser firmemente establecido (p. 256). Tan sólo cuando «no existe coerción establecida en la sociedad», afirmaba Wollstonecraft, «los sexos... ocupan su lugar adecuado» (p. 88).

Para que los hombres y las mujeres disfruten de la libertad es necesario que disfruten de las condiciones y oportunidades para perseguir los fines escogidos por ellos mismos, así como para cumplir con sus obligaciones sociales, políticas y religiosas. Lo especialmente importante de esta afirmación de la postura de Wollstonecraft, debe señalarse, son las conexiones profundamente arraigadas que establece entre las esferas de «lo público» y «lo privado»: entre, por un lado, la ciudadanía y la participación en el gobierno y, por otro, los obstáculos a ello fuertemente anclados en las relaciones desiguales entre los géneros. Su argumento es que puede haber pocos cambios políticos progresivos, si es que puede haber alguno, sin que se reestructure la esfera de las relaciones privadas, y no puede haber

una reestructuración satisfactoria de «lo privado» sin grandes transformaciones en la naturaleza de las instituciones gobernantes. Más aún, ella trataba de demostrar que los deberes privados (para con los más cercanos, ya sean adultos o niños) «no se cumplen nunca adecuadamente a no ser que la comprensión [razón] agrande al corazón», y que la virtud pública no puede desarrollarse adecuadamente a no ser que «la tiranía del hombre» llegue a su término; ya que «la virtud pública es tan sólo una agregación de las privadas [virtudes]» (*Vindicación*, pp. 316, 318). La emancipación de la mujer es, por lo tanto, una condición fundamental de la libertad en un orden racional y moral.

Entre los cambios prácticos que Wollstonecraft perseguía se encontraban un sistema nacional de educación, nuevas oportunidades profesionales para la mujer («la mujer... puede ser médico al igual que enfermera») y, a pesar de que «pueda provocar risa», una «participación directa» de la mujer «en las deliberaciones del gobierno» (p. 252ss.). Con estos cambios la mujer podría llegar a tener la oportunidad de hacer una gran contribución a la sociedad: «no debe, si cumple con sus deberes civiles, desear individualmente la protección de leyes civiles; no debe depender para su subsistencia de la subvención de su marido mientras viva o después de su muerte; porque, ¿cómo puede ser generoso un ser que no tiene nada propio?, o ¿cómo puede ser virtuoso cuando no es libre?» (*Vindicación*, p. 259). Dados los recursos financieros para mantenerse y para contribuir al bienestar de otros, las mujeres estarían al menos en posición para convertirse en miembros iguales del sistema de gobierno. El orden social y político se transformaría en beneficio de ambos, hombres y mujeres: el orden no podrá basarse entonces en ninguna otra autoridad que la razón misma.

La obra de Wollstonecraft supone una contribución significativa al esclarecimiento de la interrelación entre los procesos sociales y políticos y, por lo tanto, a una nueva apreciación de las condiciones de la democracia. Hasta el siglo xx, hubo pocos escritores, si es que hubo alguno, que rastrearán tan perceptivamente como lo hizo ella la relación entre las esferas pública y privada, y las formas en las que las relaciones desiguales entre los géneros actúan en contra de ambas, en detrimento de la calidad de vida de ambos. El avance radical de su argumento planteó nuevas preguntas acerca de las condiciones complejas bajo las que una democracia —abierta a la participación tanto de hombres como de mujeres— puede desarrollarse.

Después de Wollstonecraft, es difícil imaginar cómo podrían los teóricos políticos desestimar el estudio de las diferentes condiciones para la participación de hombres y mujeres en la política democrática. Sin embargo, después de Wollstonecraft, relativamente pocos siguieron esa línea de investigación. Las causas radican sin duda fundamentalmente en el dominio, tal como lo habría entendido Mary Wollstonecraft, de los varones en las instituciones políticas y académicas; pero un factor que también contribuyó fueron las ambigüedades de su propio pensamiento.

Para empezar, la obra de Wollstonecraft no tuvo como resultado un modelo alternativo claro de democracia, como, por ejemplo lo tuvo la obra de Rousseau anteriormente, o la de John Stuart Mill posteriormente. Los argumentos de Wollstonecraft se movían de forma insegura entre los principios liberales familiares desde el *Ensayo sobre el gobierno civil* de Locke y los principios más radicales de la democracia directa o participativa. En *Vindicación de los derechos de la mujer* indicaba que pronto escribiría un volumen adicional que desarrollaría las implicaciones políticas de su análisis, pero ese volumen nunca apareció (*Vindicación*, p. 90). La opinión precisa de Wollstonecraft sobre el adecuado papel del gobierno y del estado es lamentablemente imprecisa. A pesar de que a menudo habla de la necesidad de extender la participación de la mujer (y de los varones trabajadores) en el gobierno, y defiende claramente la extensión del sufragio, las implicaciones de estas ideas para las formas y los límites del gobierno no están expuestas detalladamente. En la medida en que se extraen implicaciones, éstas apuntan en distintas y, a veces, contrarias direcciones: hacia un modelo de democracia liberal, por un lado, y hacia ideas democráticas bastante revolucionarias, por otro (cf. Taylor, 1983, pp. 1-7).

Las fronteras bastante sorprendentes que ella misma estableció alrededor de la audiencia relevante para su obra, subrayan las dificultades para exponer la postura de Wollstonecraft; al «dirigirme a mi sexo... presto una atención especial a aquéllas de la clase media, porque ellas parecen encontrarse en el estado más natural» (*Vindicación*, p. 81). Dejando a un lado las cuestiones acerca de lo que entendía por mujeres viviendo en «el estado más natural» (una frase que está algo en tensión con su énfasis en la naturaleza histórica de las relaciones sociales), la cuestión que se plantea es si tan sólo reivindicaba los derechos de las mujeres de clase media. Aunque esa postura habría sido por sí misma bastante radical para su época (la ma-

yoría de los escritores anteriores preocupados por la situación de la mujer, tal como señaló la misma Wollstonecraft, por lo general se habían dirigido exclusivamente a las «señoras» de las clases altas), resulta curioso que pensase limitar la aplicación de su doctrina a las clases medias. El hecho de que desease limitar su doctrina de esta forma se pone de manifiesto más claramente cuando escribe que una mujer emancipada tendrá «una criada para librarla de la parte servil de los asuntos domésticos» (*Vindicación*, pp. 254-255). A pesar de que muchos de sus argumentos son de gran relevancia para las condiciones de todas las mujeres, Wollstonecraft no parece haberlos aplicado a todas las mujeres: de hecho, la mujer emancipada parece necesitar de la mujer sirvienta. Más evidencia de este planteamiento se encuentra en la discusión de Wollstonecraft acerca de las mujeres (y hombres) de «las filas de pobres», quienes —destinados al trabajo doméstico o a trabajos manuales— incluso en una sociedad reformada todavía necesitarían de atención filantrópica y educación especial para alcanzar una módica ilustración (véase Kramnick, 1982, pp. 40-44; *Vindicación*, pp. 273ss.).

A pesar de todo, Wollstonecraft planteó cuestiones fundamentales a las que toda teoría de la democracia, que no quiera simplemente asumir que los «individuos» son varones, tendría que hacer referencia en el futuro. Uno de los pocos que realmente se ocupó de este problema fue John Stuart Mill, tal como se señaló anteriormente, quien trató de integrar las preocupaciones acerca del género en una nueva versión de los argumentos liberales democráticos. Pero tampoco Mill, debe tenerse presente, desarrolló suficientemente las implicaciones para la democracia de las cuestiones planteadas sobre el género; únicamente con el advenimiento del feminismo contemporáneo la relevancia y las implicaciones de muchas de las ideas de Mary Wollstonecraft han empezado a ser plenamente apreciadas (véase los capítulos 8 y 9).

### El carácter central de la libertad

John Stuart Mill (1806-1873) marcó ampliamente el rumbo del pensamiento democrático liberal moderno. Escribiendo en un período de intensas discusiones sobre la reforma de las instituciones de gobierno británicas, Mill trató de defender una concepción de la vida política marcada por el realce de la libertad individual, un go-

bierno más responsable y una administración gubernamental eficiente, libre de prácticas corruptas y de regulaciones excesivamente complejas. Los peligros para estas aspiraciones provenían, en su opinión, de muchas partes, incluyendo «las clases dirigentes», que trataban de resistirse al cambio, las demandas de las clases y grupos sociales recientemente formadas, que corrían el riesgo de forzar el ritmo de cambio más allá de su formación y preparación general, y del mismo aparato de gobierno, que, en el contexto de las múltiples presiones generadas por una creciente nación industrial, corría el riesgo de expandir su papel dirigente más allá de los límites deseables. Al exponer la visión de Mill de estos asuntos se ponen claramente de relieve muchas de las cuestiones que han pasado a ser centrales para el pensamiento democrático contemporáneo.

Si Bentham y James Mill eran demócratas reluctantes dispuestos sin embargo a desarrollar argumentos que justificasen las instituciones democráticas, John Stuart Mill era un claro abogado de la democracia, preocupado por el ámbito de la libertad individual en todas las esferas del esfuerzo humano. La democracia liberal, o gobierno representativo, era importante para él, no sólo porque establecía los límites para el logro de la satisfacción individual, sino porque era un aspecto importante del libre desarrollo de la individualidad. La participación en la vida política — votar, participar en la administración local y en el servicio judicial — era vital, sostenía, para crear un interés directo en el gobierno, y consecuentemente, las bases de una ciudadanía, masculina y femenina, informada y en desarrollo. Al igual que Rousseau y Wollstonecraft, Mill concebía la política democrática como un mecanismo fundamental para el autodesarrollo moral (cf. Macpherson, 1977, cap. 3; Dunn, 1979, pp. 51-53). La «mayor y armoniosa» expansión de las capacidades individuales era una preocupación central<sup>4</sup>. Sin embargo, esta preocupación no le llevó a apoyar un tipo de democracia no-representativa; era extremadamente escéptico, como veremos, de todas esas concepciones.

La obsesión de Mill con la cuestión de la libertad de individuos y minorías se pone de manifiesto de la forma más clara en su famo-

<sup>4</sup> Mill comparaba la votación periódica con la aprobación de un «veredicto por un juez»: idealmente, el resultado considerado de un proceso de deliberación activa sobre los hechos de los asuntos públicos, no una mera expresión del interés personal.

so e influyente estudio, *Sobre la libertad* (1859). Para examinar sus opiniones, es útil empezar con este texto, ya que apunta muchos de los elementos distintivos de su pensamiento. El objetivo de *Sobre la libertad* es elaborar y defender un principio que establezca «la naturaleza y límites del poder que puede ejercer legítimamente la sociedad sobre el individuo», un asunto rara vez explorado por los que abogan por formas de democracia directa (*Sobre la libertad*, p. 39; y pp. 91-92 de este volumen). Mill reconocía la necesidad de alguna forma de regulación e interferencia en la vida de los individuos, pero buscó obstáculos a la intervención arbitraria e interesada. Expresaba así las cuestiones clave:

El objeto... de proclamar un principio muy sencillo encaminado a regir de modo absoluto la conducta de la sociedad en relación con el individuo en todo aquello que suponga imposición o control, bien se aplique la fuerza física en forma de penas legales, o la coacción moral de la opinión pública. Tal principio es el siguiente: el único objeto que autoriza a los hombres, individual o colectivamente, a turbar la libertad de acción de cualquiera de sus semejantes, es la propia defensa; la única razón legítima para usar de la fuerza contra un miembro de una comunidad civilizada es la de impedirle perjudicar a otros. (*Sobre la libertad*, p. 32.)

La intromisión social o política en la libertad individual puede justificarse tan sólo cuando una acción (o la ausencia de acción), ya sea intencionada o no, «concierna a otros», y en ese caso, únicamente cuando «perjudica» a otros. La única razón para intervenir en la libertad debe ser la propia defensa. En aquellas actividades que incumben meramente al individuo, es decir, que tan sólo le conciernen a él, «la independencia es, por derecho, absoluta»; ya que «sobre sí mismo, sobre su propio cuerpo y mente, el individuo es soberano» (*Sobre la libertad*, p. 33).

El principio de Mill es, de hecho, todo menos «muy simple»: su significado e implicaciones siguen siendo controvertidos (véase Ryan, 1974). Por ejemplo, ¿qué incluye exactamente «perjudicar a los otros»? ¿Produce perjuicio una educación inadecuada? ¿Produce perjuicio la existencia de desigualdades masivas en la riqueza y en la renta? ¿Produce perjuicio la publicación de pornografía? Pero, dejando a un lado por el momento cuestiones como éstas, es preciso apuntar que en sus manos el principio generó la defensa de muchas de las libertades fundamentales asociadas con el gobierno democrático liberal. La «región adecuada para la libertad humana» pasó a

ser: en primer lugar, la libertad de pensamiento, sentimiento, discusión y publicación; en segundo lugar, la libertad de gustos y ocupaciones («organizar nuestra vida siguiendo nuestro modo de ser»); y en tercer lugar, la libertad de asociación o combinación, suponiendo, por supuesto, que no cause perjuicio a otros (*Sobre la libertad*, pp. 34-35). La «única libertad que merece este nombre es la de buscar nuestro propio bien a nuestra propia manera, en tanto que no intentemos privar de sus bienes a otros o frenar sus esfuerzos para obtenerla» (*Sobre la libertad*, p. 35). Mill sostenía, más aún, que la práctica de gobernantes y ciudadanos de su época se oponía, en términos generales, a sus doctrinas, y que a no ser que pudiera establecerse «una poderosa barrera de convicción moral» contra tales malos hábitos, eran de esperar cada vez más violaciones de la libertad de los ciudadanos, conforme se expandiera el estado para hacer frente a las presiones de la era moderna (*Sobre la libertad*, cap. 5).

### Los peligros del poder despótico y de un estado sobredimensionado

El carácter distintivo de la postura de Mill se ve con claridad si, como él hizo, la contraponemos a lo que consideraba, en primer lugar, la naturaleza inaceptable del «poder despótico» (que todavía defendían, de distintas maneras, algunas figuras influyentes de su época), y en segundo lugar, el peligro de violaciones aun mayores de la libertad de los ciudadanos, si el estado se desarrollara demasiado rápidamente, en un intento por controlar los complejos problemas nacionales e internacionales. Había abundante evidencia, sostenía Mill, como para sugerir que un «estado sobredimensionado» era una posibilidad real. (Es interesante señalar que el argumento de Mill contra el absolutismo es paralelo a argumentos contemporáneos en contra de la planificación centralizada o «planificación en detalle», mientras que sus argumentos en contra de un estado grande y abultado son paralelos en muchos aspectos a los debates de hoy en día sobre el mismo tema.)

En *Del gobierno representativo* (1861), Mill critica el estado absolutista (al que se refiere como «monarquía absoluta») y, en términos más generales, el uso despótico del poder político, en primer lugar, por razones de ineficacia e impracticabilidad a largo plazo, y en segundo lugar, por su carácter indeseable *per se*. En contra de todos aquellos que abogaban por una forma de poder absoluto, Mill argu-

mentaba que éste sólo podía llevar al desempeño «virtuoso e inteligente» de las funciones del gobierno en las siguientes condiciones, extraordinarias e irrealizables: que el monarca absoluto o el déspota fuera no sólo «bueno» sino también «omnipresente»; que se dispusiera en todo momento de información detallada sobre la dirección y el funcionamiento de cada rama del gobierno en cada distrito del país; que se diera una atención similar a todos los problemas en este amplio campo; que todo el personal necesario para la administración pública tuviera la capacidad de discernir (Mill, *Del gobierno representativo*, pp. 202-203). Las «facultades y energías» presupuestas para el mantenimiento de tal sistema están, dice Mill, fuera del alcance de cualquier mortal ordinario y, por lo tanto, todas las formas de poder absoluto son imposibles a largo plazo. Pero incluso si, en interés del argumento, pudiéramos encontrar superhombres adecuados para el poder absoluto, ¿queríamos entonces lo que tendríamos: «un hombre de actividad mental sobrehumana gobernando todos los asuntos de un pueblo mentalmente pasivo»? (*Del gobierno representativo*, p. 203). La respuesta de Mill es un inequívoco «no»; puesto que todo sistema político que priva al individuo de «una vez potencial en su propio destino» socava las bases de la dignidad humana, pone en peligro la justicia social y niega a los hombres las circunstancias mejores para disfrutar de «el mayor número de consecuencias beneficiosas que derivan de sus actividades»<sup>5</sup>.

La dignidad humana se verá amenazada por el poder absoluto porque, sin la oportunidad de participar en la regulación de los asuntos que le interesan a uno, es difícil descubrir las propias necesidades y deseos, llegar a juicios probados y contrastados y desarrollar las excelencias mentales de tipo intelectual, práctico y moral. La participación activa para determinar las condiciones de la propia existencia es el mecanismo fundamental para el cultivo de la razón humana y para el desarrollo de la moral. Se violaría la justicia social, porque las personas son mejores defensoras de sus propios derechos e intereses de lo que cualquier «representante» no elegido pueda nunca llegar a ser. La mejor salvaguardia contra la desaten-

<sup>5</sup> Mill criticaba extensamente muchos de los supuestos de la doctrina utilitarista de Bentham, en la que le introdujeron directamente su padre y el mismo Bentham (para quien, durante un tiempo, sirvió como secretario), pero afirmaba el principio general de utilidad como el criterio fundamental para determinar qué son fines justos, o qué está bien. Sin embargo, la defensa de este principio no le llevó en ningún caso a aplicarlo de modo inequívoco (cf. Ryan, 1974, cap. 4).

ción de los derechos de un individuo es que pueda participar de forma rutinaria en su articulación. Finalmente, cuando los individuos están comprometidos en la resolución de los problemas que les afectan o que afectan a la colectividad en su conjunto, se desatan energías que aumentan las posibilidades de crear soluciones imaginativas y estrategias exitosas. En resumen, la participación en la vida social y pública reduce la pasividad y aumenta la prosperidad general «en proporción a la cantidad y variedad de las energías personales juntadas para promoverla» (*Del gobierno representativo*, pp. 207-208, 277-279).

La conclusión que Mill extrae de estos argumentos es que el gobierno representativo, cuyo ámbito y poder está fuertemente restringido por el principio de libertad, y el de *laissez-faire*, el principio que debe gobernar las relaciones económicas en general, son condiciones necesarias de toda «comunidad libre» y de una «prosperidad sobresaliente» (*Del gobierno representativo*, p. 210)<sup>6</sup>. Antes de seguir comentando la concepción de Mill sobre la «idealmente mejor forma de gobierno» y el «idealmente mejor sistema económico», resulta ilustrativo centrar la atención en lo que él consideraba una gran amenaza moderna para los mismos: la sobredimensión del estado.

En *Sobre la libertad*, Mill sostenía que el poder de los déspotas y de los conquistadores había sido cuestionado en dos etapas históricas clave: en primer lugar, «al obtenerse el reconocimiento de ciertas inmunidades, llamadas libertades o derechos políticos, que de violarlos el soberano, debía considerarse una extralimitación de sus obligaciones»; y en segundo lugar, con el establecimiento de los frenos constitucionales, por los que «el consentimiento de la comunidad» o de «un cuerpo que la representa» pasa a ser condición necesaria para «algunos de los actos más importantes del poder gobernante» (*Sobre la libertad*, p. 27). Cuando la soberanía popular o el gobierno popular era un mero sueño, la idea de que «el pueblo no tiene necesidad de limitar el poder sobre sí mismo» se daba por suelta. De acuerdo con Mill, sin embargo, el reconocimiento de los derechos del individuo y la importancia de los frenos constitucio-

<sup>6</sup> No me ocuparé aquí de muchas de las aparentes inconsistencias del argumento de Mill. Por ejemplo, estaba bastante dispuesto a justificar el gobierno despótico en territorios «dependientes». Para un interesante y reciente comentario véase Ryan (1983); y para un estudio completo del tema véase Duncan (1971).

nales ha sido siempre tan importante como lo es ahora. Al explicar este estado de cosas Mill puso gran énfasis en las amenazas planteadas por lo que él percibía como dos fenómenos interrelacionados: «la tiranía de la mayoría» y el florecimiento del poder gubernamental.

#### *Del gobierno popular a la amenaza de la burocracia*

La cuestión que plantea la posibilidad de una mayoría tiránica ya ha surgido en distintos contextos: como un tema de preocupación directa de los críticos de la democracia clásica, como un problema tratado directamente por los defensores de la democracia protectora (Madison), así como en relación con un notable silencio en la obra de Rousseau. Sin embargo, sería el teórico e historiador francés Alexis de Tocqueville (1805-1859) quien influiría más en Mill en este tema. En su principal estudio, *La democracia en América*, Tocqueville había argumentado que la progresiva extensión del derecho al voto en la población adulta, y de la democracia en general, generaba un proceso nivelador de amplias condiciones sociales de todos los individuos. En nombre del *demos*, el gobierno se estaba inevitablemente volviendo en contra de los privilegios de las viejas posiciones y órdenes; de hecho, en contra de toda forma tradicional de estatus y jerarquía. Estos desarrollos, en opinión de Tocqueville, amenazaban fundamentalmente la libertad política y la independencia personal. Entre muchos de los fenómenos sobre los que reflexionó está la siempre creciente presencia del gobierno en la vida diaria, como un agente regulador intruso. En medio de «la revolución democrática», el estado había pasado a ser el centro de todo conflicto: el lugar en el que se disputan las políticas, o casi todos los aspectos de la vida. Bajo el supuesto de que se trataba de un aparato esencialmente «benigno», el estado había llegado a ser considerado como el garante del bienestar público y del cambio progresista. Tocqueville pensaba que este supuesto era una grave equivocación y que, de no oponerse a él en la teoría y en la práctica, se convertiría en una receta para la capitulación ante los «dictados» del administrador público<sup>7</sup>. Mill retomó, entre otros asuntos, esta preocupación, que analizó de forma peculiar.

<sup>7</sup> Tocqueville recomendaba una serie de fuerzas contrapuestas para ayudar a crear barreras al ejercicio de un poder excesivamente centralizado. Entre estas ba-

La visión de Mill del crecimiento del poder gubernamental puede exponerse de la siguiente forma:

1) El aparato de gobierno moderno, con cada función que se añade (transportes, educación, banca, gestión económica) se expande.

2) Conforme se expande el gobierno, más y más personas «activas y ambiciosas» tienden a unirse más y/o a depender más del gobierno (o de un partido que trata de hacerse con el control del aparato gubernamental).

3) Cuanto mayor sea el número de personas (en términos absolutos y relativos) designadas y pagadas por el gobierno, y cuanto mayor sea el control central de las funciones y del personal existente, mayor será la amenaza para la libertad; ya que si estas tendencias se desarrollan libremente, «ni la más completa libertad de prensa, ni la más popular composición de la legislatura podrían impedir que este país o cualquier país libre lo fuesen más que en el nombre» (*Sobre la libertad*, p. 121).

4) Más aún, cuanto más eficiente y científica se haga la maquinaria administrativa, más peligrará la libertad.

Mill resume de forma elocuente la esencia de estos puntos:

Si cualesquiera de los asuntos sociales que exigen una organización concertada y puntos de vista amplios y comprensivos estuvieran en manos del gobierno, y si todos los empleos del gobierno estuvieran ocupados por los hombres más capaces, toda la cultura y toda la inteligencia práctica del país (excepto la parte puramente especulativa) estaría concentrada en una burocracia numerosa, y el resto de la comunidad esperaría todo de esa burocracia: la multitud, la dirección y el dictado de cuanto tuviera que hacer; el hábil y ambicioso, su avance personal. Los únicos objetos de ambición serían entrar en el escalafón de la burocracia, y, una vez admitido, progresar dentro de ella. (*Sobre la libertad*, p. 124.)

rreas incluía la descentralización de determinados aspectos del gobierno, la existencia, en la vida política, social y económica, de asociaciones y organizaciones independientes y poderosas que se situaran entre el individuo y el estado, y la promoción de una cultura que respetase el espíritu de la libertad (véase Krouse, 1983; Dahl, 1985, cap. 1). La amplia «visión pluralista de la sociedad» de Tocqueville era ampliamente compartida por Mill, a pesar de su crítica a varios aspectos de la postura de Tocqueville (véase Mill, «M. de Tocqueville on Democracy in America»).

Pero su argumento no está de ningún modo completo con estos puntos, ya que existen otras consideraciones significativas acerca del impacto específico de un aparato de gobierno sobredimensionado en la «multitud»:

5) Si el poder administrativo se expande de forma continua, los ciudadanos — por falta de experiencia práctica y de información — estarán cada vez peor informados y serán cada vez menos capaces de controlar y detener el poder.

6) A no ser que sea compatible con «el interés de la burocracia ninguna iniciativa en los asuntos políticos será tomada en serio, ni aunque proceda de la presión popular.

7) El «sometimiento» de todos al estado burocrático será cada vez más completo y se extenderá incluso a los mismos miembros de la burocracia. «Pues los gobernantes son tan esclavos de su organización y disciplina como los gobernados lo son de los gobernantes» (*Sobre la libertad*, p. 125). La rutina de la vida organizativa sustituye «al poder y a las actividades» de los mismos individuos; en estas condiciones, se ahoga la actividad mental creativa y el carácter progresista potencial del cuerpo soberano. Mill expone este punto de la siguiente forma:

Inseparable en todas sus partes, y siguiendo un sistema que, como todos los sistemas, procede casi siempre por reglas determinadas, el cuerpo oficial se ve tentado constantemente a debilitarse en una indolente rutina; o bien, en el supuesto de que alguna vez abandonarse este girar de noria, se sentirá apasionado por cualquier idea, apenas esbozada por alguno de sus miembros importantes: la única limitación de estas tendencias, que tan de cerca se relacionan (si bien parecen oponerse), el único estímulo que puede mantener y elevar a una cierta altura la capacidad del cuerpo es la sujeción a una crítica exterior, vigilante y capaz. Por supuesto resulta indispensable que haya medios, fuera del Estado, de formar esa capacidad, que faciliten las oportunidades y la experiencia necesaria para juzgar con claro juicio los grandes problemas prácticos (*Sobre la libertad*, p. 125).

Entre los ejemplos que cita Mill de la dominación de la sociedad por los burocratas se encuentra, muy notablemente, «la triste situación del imperio ruso». El mismo zar «carece de poder contra el cuerpo burocrático» del estado: puede «enviar a sus miembros a Siberia, pero no puede gobernar sin ellos ni contra su voluntad» (*Sobre la libertad*, p. 124).

## El gobierno representativo

Entonces, ¿cuál consideraba Mill que era «la forma de gobierno ideal»? En términos generales, Mill abogaba por una democracia vigorosa que contrarrestase los peligros de un estado sobredimensionado y excesivamente intervencionista. Parecía establecer una marcada distinción entre democracia y burocracia: la democracia podía contrarrestar a la burocracia. Pero surgían varias preguntas de esta formulación general que planteó dilemas para Mill, así como para todos los liberales y demócratas liberales. En primer lugar, ¿cuánta democracia debería existir?, ¿en qué medida debería organizarse democráticamente la vida social y económica? En segundo lugar, ¿cómo pueden reconciliarse los requisitos de la participación en la vida pública, que crean las bases para el control democrático de los gobernantes, con los requisitos de una administración especializada, en una compleja sociedad de masas?, ¿es compatible la democracia con un gobierno especializado y profesional? En tercer lugar, ¿cuáles son los límites legítimos a la acción del estado?, ¿cuál es el ámbito adecuado para la acción individual, por contraposición a la acción colectiva? Vale la pena considerar brevemente las respuestas de Mill a cada una de estas cuestiones.

Según Mill, la idea de la *polis* de la antigua Grecia no podía sostenerse en la sociedad moderna. La noción de autogobierno o gobierno de asambleas abiertas es, sostenía (de acuerdo con la tradición liberal en su conjunto) una pura locura para toda comunidad que exceda a una pequeña ciudad. Por encima de los pequeños números, los individuos no pueden participar «más que en una porción muy pequeña de los asuntos públicos» (*Del gobierno representativo* pp. 217-218). Aparte de los vastos problemas planteados por los grandes números, existen límites geográficos y físicos obvios al momento y el lugar en que las personas pueden reunirse: estos son límites difíciles de superar en una comunidad pequeña; en una grande, no pueden ser superados. Los problemas que plantea la coordinación y la regulación en un país densamente poblado son complejísimo para cualquier sistema de democracia clásica o directa (*Del gobierno representativo*, pp. 175-176, 179-180). Más aún, cuando el gobierno es el gobierno de todos los ciudadanos existe el constante peligro de que los más sabios y experimentados sean eclipsados por la falta de sabiduría, habilidad y experiencia de la mayoría. Esta última puede contrarrestarse poco a poco con la experiencia en los

asuntos públicos (votaciones, servicios judiciales, participación extensa en el gobierno local), pero sólo hasta cierto punto. Por lo tanto, la «forma de gobierno ideal» en las condiciones modernas comprende un sistema democrático representativo, en el que el pueblo «ejerza, a través de diputados periódicamente elegidos por él, el poder de control último» (*Del gobierno representativo*, p. 228).

Un sistema representativo, junto con la libertad de expresión, de prensa y de reunión, tiene ventajas especiales: proporciona un mecanismo mediante el cual los poderes centrales pueden ser observados y controlados; establece un foro (parlamento) que actúa como perro guardián de la libertad y como centro de la razón y el debate; aprovecha a través de la competición electoral las cualidades de liderazgo con intelecto para el máximo beneficio de todos (*Del gobierno representativo*, pp. 195, 239-240). Mill argumentaba que no existía una alternativa deseable a la democracia representativa, a pesar de que era consciente de algunos de sus costes. Hoy en día, escribía, la democracia representativa y la prensa escrita son «el equivalente real, aunque no en todos los aspectos el adecuado, del Pnyx y el Foro» (pp. 176ss.). En sociedades grandes, complejas y densamente pobladas, la participación en la vida política es, por desgracia, pero inevitablemente, limitada.

Mill, sin embargo, en el fondo confiaba extraordinariamente poco en el juicio del electorado y de los elegidos. Si bien argüía que el sufragio universal era esencial, se esmeraba en recomendar un sistema complejo de voto plural, con el fin de que las masas, la clase trabajadora, «la democracia», no tuvieran la oportunidad de someter el orden político a lo que simplemente denominaba «ignorancia» (p. 324). Dado que los individuos tienen capacidades muy distintas y sólo unos pocos han desarrollado sus plenas capacidades, ¿no sería conveniente que algunos ciudadanos tuvieran más influencia en el gobierno que otros? Por desgracia para la lógica de su argumento, así pensaba Mill y recomendaba un sistema de voto plural; todos los adultos debían tener un voto pero los más sabios y con más talento debían tener más votos que los ignorantes o los menos hábiles<sup>8</sup>. Mill tomó el estatus ocupacional como una guía aproxi-

<sup>8</sup> Hay evidencia, en *Del gobierno representativo*, de que Mill consideraba el voto plural como un mecanismo educativo transitorio que sería eventualmente reemplazado (cuando las masas alcanzaran niveles morales e intelectuales superiores) por el sistema una persona-un voto. Las razones por las que aquellos con varios

mada para la asignación de los votos y ajustó consecuentemente su concepción de la democracia: aquellos con más conocimientos y habilidad (que por casualidad se correspondían con los trabajos mejor pagados y más privilegiados) no podían perder en las elecciones ante los menos capacitados, es decir, las clases trabajadoras. Pero para evitar el gobierno de «las clases operativas» y, en ese sentido, el gobierno egoísta de las clases propietarias —la ignorancia política en su forma más peligrosa y la legislación clasista en su expresión más limitada (*Del gobierno representativo*, p. 324)— no bastaba tan sólo un sistema de voto; era preciso también garantizar la pericia en el gobierno. ¿Cómo podía garantizarse esto?

Hay una «distinción radical», argumentaba Mill, «entre controlar los asuntos del gobierno y gobernar realmente» (pp. 229-230). El control y la eficiencia aumentan si las personas no tratan de hacerlo todo. Las cuestiones de gobierno requieren un trabajo especializado (p. 335): «Cuanto más se entrometa el electorado en este asunto, y cuantos más diputados y cuerpos representativos interfieran en la administración diaria, mayores serán los riesgos de minar la eficiencia, de difuminar las líneas de responsabilidad de la acción y de reducir en su conjunto los beneficios para todos. Los beneficios del control popular y de la eficiencia sólo pueden alcanzarse si se reconoce que tienen unas bases bastante distintas:

No hay forma de combinar estos beneficios a no ser separando las funciones que garantizan uno de las que garantizan el otro; desligando la oficina de control y crítica de la dirección real de los asuntos, correspondiendo la primera a los representantes de la mayoría, al tiempo que se asegura para lo segundo, bajo la estricta responsabilidad de la nación, la sabiduría adquirida y la inteligencia práctica de unos pocos especialmente formados y experimentados (*Del gobierno representativo*, p. 241).

El parlamento debe nombrar individuos para los puestos ejecutivos; debe servir como el foro central para la articulación de las necesidades y de las demandas, y para el desarrollo de la discusión y la crítica; debe actuar como el sello último de aprobación o consentimiento nacional. Pero el parlamento no debe administrar o redac-

votos estarían dispuestos, en un estadio posterior, a renunciar a los mismos, no están, sin embargo, suficientemente explicadas.

tar los detalles de la legislación, ya que no tiene competencia en este dominio<sup>9</sup>.

La democracia representativa, entendida así, puede combinar la responsabilidad con la profesionalidad y la pericia; puede combinar las ventajas del gobierno burocrático, sin sus desventajas (tabla 3.1). Estas últimas se contrarrestan con la vitalidad inyectada en el gobierno por la democracia (*Del gobierno representativo*, pp. 246-247). Mill valoraba tanto la democracia como el gobierno especializado, y creía firmemente que uno era condición del otro: ninguno podía alcanzarse independientemente. Lograr el equilibrio entre ellos era, pensaba, una de las cuestiones más difíciles, complicadas y centrales «del arte de gobernar» (*Sobre la libertad*, p. 168).

TABLA 3.1. Resumen de las ventajas y desventajas del gobierno de la burocracia según Mill

Ventajas	Desventajas
Experiencia acumulada	Inflexibilidad
Alcanza máximas bien contrastadas	Rutinas rígidas
Garantiza la habilidad de aquellos que realmente llevan los asuntos	Pierde su «principio vital»
Se persiguen los fines de forma persistente	Mina la individualidad, limitando por lo tanto la innovación

La pregunta sigue abierta: ¿en qué dominios de la vida puede o debe intervenir un estado democrático?, ¿cuáles son los límites apropiados a la acción del estado? Mill trató de concretar esto de forma clara a través del principio de la libertad individual: la propia

<sup>9</sup> De hecho, Mill llegó incluso a recomendar que el parlamento tuviera tan sólo el derecho a vetar la legislación propuesta y redactada por una comisión de expertos no elegidos.

protección es el único fin que justifica la intromisión en la libertad de acción. La actividad del estado debería estar restringida en su ámbito y limitada en su práctica con el fin de garantizar la máxima libertad posible para cada ciudadano. Esta última puede asegurarse mediante la democracia representativa combinada con una economía política de libre mercado. En *Sobre la libertad* Mill habla de la doctrina del *laissez-faire*, como si descansase en bases tan sólidas como el principio de libertad. Consideraba todas las restricciones al comercio —así como las limitaciones— perniciosas e ineficaces puesto que no producían el resultado deseado, es decir, la maximización del bien económico: el máximo beneficio económico para todos (*Sobre la libertad*, pp. 109-110). A pesar de que existen ambigüedades significativas en el argumento de Mill (sobre la intervención del estado para proteger a los trabajadores en trabajos peligrosos, por ejemplo), la clave de *Sobre la libertad* es que la reducción de las relaciones entre las personas a las del intercambio económico en el mercado, y la mínima interferencia del estado, son la mejor vía para la protección de los derechos individuales y para la maximización de las consecuencias beneficiosas incluyendo, de forma importante, la posibilidad del autodesarrollo. En otras obras (especialmente en *Principles of Political Economy*, publicada por primera vez en 1848, pero revisada de forma significativa en su tercera edición, 1852), la defensa de Mill del *laissez-faire* es de alguna forma más equívoca; ofrece extensos argumentos a favor de la intervención del gobierno para resolver «problemas de coordinación» y para proveer bienes públicos como la educación. *Equilibrio = equilibrio*

Sin embargo, Mill defiende la postura de reducir al máximo posible el poder coercitivo y la capacidad reguladora del estado. Es una postura a la que podemos referirnos como la concepción democrática liberal del «equilibrio armonioso dinámico»: dinámico, porque contribuye al autodesarrollo libre de los individuos; armonioso, porque las relaciones políticas y económicas competitivas basadas en el intercambio equitativo parecen hacer el control de la sociedad superfluo en muchos sentidos. Las formas arbitrarias y tiránicas de poder se cuestionan no sólo por principios, sino que pasan a ser innecesarias por la competencia que genera, en palabras de un comentarista, «la única organización natural y justa de la sociedad: la organización de acuerdo con el mérito... todo el mundo ocupa el lugar que se merece» (Vajda, 1978, p. 856). La «mano invisible» del mercado genera eficiencia y equilibrio económico a largo plazo,

mientras que el principio de representación proporcional aporta las bases políticas para la protección de la libertad.

### La subordinación de la mujer

Si bien Mill acepta la equiparación de la política fundamentalmente con la esfera del gobierno y de la actividad gubernamental, y la necesidad de establecer una clara distinción entre estado y sociedad, es notable su ruptura con los supuestos masculinos dominantes de la tradición liberal, al contar a las mujeres como «adultos maduros» con derecho a ser individuos «libres e iguales». Es importante detenerse por un momento en su postura sobre estos asuntos porque plantean, junto con las reflexiones de Wollstonecraft, cuestiones vitales sobre las condiciones de la participación de mujeres y hombres en una democracia. La tradición liberal ha dado generalmente por supuesto que «el mundo privado», libre de la intervención del estado, es un mundo no-político y que las mujeres tienen su lugar natural en ese dominio. Consecuentemente, las mujeres se sitúan en una posición totalmente marginal en relación con lo político y lo público. Si bien mantuvo una concepción estricta sobre lo que debe ser y lo que no debe ser un asunto público, Mill no proyectó la división «de géneros» (hombre-mujer) en la dicotomía político-no político (cf. Siltanen y Stanworth, 1984, pp. 185-208).

En el (hasta recientemente) muy abandonado *Ensayo sobre la igualdad sexual* (1869), Mill criticaba directamente, tal como lo había hecho Wollstonecraft antes, la concepción de la naturaleza de la mujer basada exclusivamente en los papeles domésticos, las relaciones afectivas y los deberes para con el hogar y la vida familiar. Si las mujeres habían sido convencionalmente definidas en estos términos por los hombres y en algunos casos, desde luego, por las mismas mujeres, era porque en una vasta porción de la historia de la humanidad el ámbito de sus vidas y actividades había sido restringido. La subordinación de la mujer al hombre —en el hogar, en la vida laboral y en la política— es «una reliquia única de un mundo antiguo en el pensamiento y en la práctica» (*Igualdad*, p. 19). A pesar de las declaraciones de muchos de que se ha alcanzado la igualdad de derechos, persiste, afirmaba Mill, un «estado primitivo de esclavitud» que no ha perdido «la tacha de su brutal origen» (*Igualdad*, pp. 5-6). Las relaciones entre hombres y mujeres se «basan en la fuerza» y,

aunque algunos de sus «rasgos más atroces» se han suavizado con el tiempo, «la ley del más fuerte» se ha plasmado en «la ley del país» (véase *Igualdad*, pp. 1-28). Desde que Locke rechazara la idea de que algunos hombres tienen un derecho inherente y natural a gobernar, los liberales habían concedido un lugar prominente al establecimiento del consenso entre los gobernados como el medio para garantizar un equilibrio entre la fuerza y el derecho. Sin embargo, en general, la noción del hombre como el amo «natural» de la mujer no se había cuestionado. La posición de la mujer, concluía Mill, es una excepción totalmente injustificada de los principios de libertad individual, justicia equitativa e igualdad de oportunidades —un mundo en el que la autoridad y el privilegio deben estar relacionados directamente con el mérito, no con la fuerza institucionalizada.

*Ensayo sobre la igualdad sexual* constituía ciertamente un argumento para la extensión del sufragio a la mujer, pero no era sólo eso. Tampoco se trataba de la mera extensión de los argumentos expuestos por Mill en *Sobre la libertad* y *Del gobierno representativo*, aunque en muchos aspectos también lo era (Mansfield, 1980, pp. ix-xix). La postura de Mill era nueva entre los demócratas liberales por su insistencia en la imposibilidad de realizar la felicidad humana, la libertad y la democracia mientras persistiera la desigualdad entre los sexos. La subordinación de la mujer ha creado «obstáculos fundamentales al progreso de la humanidad» (*Igualdad*, p. 1). En primer lugar, ha llevado a subestimar la significación de la mujer en la historia y a sobrestimar la importancia del hombre. El resultado ha sido un efecto distorsionador sobre lo que los hombres y las mujeres piensan de sus propias capacidades: las habilidades de los hombres han sido casi constantemente infladas, mientras que las capacidades de las mujeres han sido en casi todos los sentidos subestimadas. La división sexual del trabajo ha llevado, más aún, al desarrollo parcial y unilateral de los caracteres de la mujer y el hombre. Las mujeres han sufrido «la represión forzosa en algunos sentidos» adquiriendo, por ejemplo, una excesiva capacidad de autosacrificio y, en otros, «un estímulo no natural» para buscar, por ejemplo, la aprobación constante (de los hombres) (*Igualdad*, pp. 21ss.). Por otro lado, los hombres se han hecho fundamentalmente egoístas, agresivos, vanidosos y devotos de su propia voluntad. La capacidad de los dos sexos de respetar el mérito y la sabiduría se ha erosionado. Demasiado a menudo el hombre se cree fuera del alcance de las críticas, y la

mujer asiente a sus juicios en detrimento del gobierno y de la sociedad en general.

Piénsese lo que significa para un niño hacerse hombre en la creencia de que sin ningún tipo de mérito o esfuerzo propio, aunque sea el ser más frívolo y vacío o el más ignorante y flemático de la humanidad, por el mero hecho de haber nacido niño es por derecho superior a todos y cada uno de los miembros de una mitad entera de la raza humana: que incluye probablemente a algunos cuya superioridad real tendrá ocasión de sentir diariamente o a cada hora; pero incluso si en toda su conducta sigue habitualmente los consejos de una mujer, aun así, si es un tonto, pensará que por supuesto ella no es, ni puede ser, igual en capacidad y juicio a él mismo; y si no es un tonto, se comporta aún peor —ve que ella es superior a él y cree que, a pesar de su superioridad, él tiene el derecho a ordenar y ella tiene la obligación de obedecer. ¿Cuál debe ser el efecto... de esta lección? (*Ensayo sobre la igualdad sexual*, p. 80.)

La desigualdad entre los sexos ha privado a la sociedad de una gran reserva de talento. Si las mujeres disfrutaran del «libre uso de sus facultades» así como de «las mismas recompensas y estímulos» que los hombres, se duplicaría «la masa de facultades mentales disponibles al servicio más elevado de la humanidad» (*Igualdad*, p. 83).

La injusticia perpetrada contra las mujeres ha mermado la condición humana:

toda limitación a la libertad de conducta de cualquiera de las criaturas humanas (a no ser el hacerlas responsables de cualquier maldad realmente causada por ellas) seca *pro tanto* la fuente principal de felicidad humana, y deja a la especie menos rica, en un grado inapreciable, en todo lo que hace valiosa la vida para el ser humano individual. (*Igualdad*, p. 101.)

Para Mill, tan sólo la «completa igualdad» entre hombres y mujeres en todas las disposiciones legales, políticas y sociales puede crear las condiciones adecuadas para la libertad humana y para una forma de vida democrática. Al volver muchos de los principios liberales clave en contra de la estructura patriarcal del estado y de la sociedad, Mill estaba argumentando que la emancipación de la humanidad es inconcebible sin la emancipación de la mujer.

Si bien Wollstonecraft llegó a esta conclusión antes que Mill, y, sin lugar a dudas, innumerables mujeres de las que no hay constan-

cia llegaron a ella primero, se trataba de una conclusión sorprendente para alguien en la posición de Mill<sup>10</sup>. El ataque intransigente a la dominación masculina en *Ensayo sobre la igualdad sexual* es probablemente la razón fundamental de su relativo desconocimiento en relación a su, por ejemplo, «académicamente aceptable» *Sobre la libertad* (Pateman, 1983, p. 208). Pero aun siendo radical, como sin duda lo era, el ataque no estaba libre de ambigüedades. Dos deben ser destacadas: En primer lugar, todo el argumento residía de forma bastante insegura en la estrecha concepción de lo político de Mill. El principio de libertad podría llevar a justificar un amplio conjunto de iniciativas del estado para reestructurar, por ejemplo, las disposiciones económicas y sobre el cuidado de los niños, de tal forma que las mujeres estuvieran mejor protegidas contra el «perjuicio» causado por la desigualdad y pudieran tener la oportunidad de desarrollar sus propios intereses. Sin embargo, Mill no parece interpretar el principio de este modo. Las nuevas políticas que defendía eran, si bien de la mayor trascendencia, limitadas; incluían la extensión del sufragio a las mujeres, la reforma de las leyes de matrimonio para reforzar la posición de independencia de la mujer en la familia, y sugerencias para ayudar a crear oportunidades iguales en la educación (véase Mansfield, 1980, pp. xxii-xiii). Los límites que Mill estableció a la acción legítima del estado deben explicarse en parte por su creencia en que una vez que la mujer lograra el voto, se encontraría en una posición ventajosa para concretar aún más las condiciones de su propia libertad. Esta postura sería ventajosa porque si la «emancipación» de la mujer se dejase en manos de las organizaciones políticas existentes, se distorsionaría por los intereses patriarcales tradicionales: las mujeres deben disfrutar de la igualdad de derechos para poder explorar sus propias capacidades y necesidades. Por otro lado, Mill probablemente no pensó en estrategias más intervencionistas porque habrían violado la libertad de los individuos para decidir lo que se adecúa a sus propios intereses. Los individuos deben estar libres de impedimentos políticos y sociales para decidir cómo arreglar sus vidas —sujetos, por supuesto, a que sus

<sup>10</sup> Algunos estudiosos han argumentado que la postura de Mill debe mucho a Harriet Taylor, su amiga durante muchos años y su esposa desde 1851 hasta su muerte en 1858 (véase Eisenstein, 1980), mientras que otros han sostenido que debe bastante al libro de William Thompson *Appeal of One Half the Human Race*, publicado en 1825 (véase Pateman, 1983, p. 211).

elecciones no causen ningún «perjuicio» a los demás. Pero esta provisión debilita radicalmente las implicaciones políticas del análisis de Mill, ya que deja a los poderosos (los hombres) en una posición fuerte para resistirse al cambio en nombre de la libertad de acción.

En segundo lugar, Mill no analiza en detalle la división doméstica del trabajo. Si no se comparten los deberes domésticos, la capacidad de las mujeres de perseguir activamente líneas de acción de su propia elección se ve considerablemente debilitada. Mill revela su visión última del papel de la mujer al asumir que incluso si existiera «un estado de cosas justo», la mayoría de las mujeres escogería correctamente —como «la primera llamada a sus esfuerzos»— y de forma exclusiva casarse, educar a los niños y llevar la casa (véase *Ensayo sobre la igualdad sexual*, pp. 47-48; Okin, 1979; Pateman, 1983). Sin hacer referencia a las obligaciones que deben aceptar los hombres con respecto al cuidado de los niños y a las labores domésticas, y a la pérdida de privilegios injustificables a la que se deben adaptar (temas sobre los que se volverá más adelante), las condiciones para la libertad humana y para la participación democrática no pueden ser analizadas adecuadamente. Pero a pesar del fracaso de Mill en este aspecto —un fracaso que comparte hasta cierto punto con Wollstonecraft (cuya estima por la maternidad le llevó de vez en cuando a adoptar una postura bastante poco crítica de los deberes del padre)—, es difícil subestimar la importancia de su contribución en *Ensayo sobre la igualdad sexual* y sus consecuencias perturbadoras para la tradición democrática liberal en su conjunto.

### Concepciones rivales sobre los «fines del gobierno»

La libertad y la democracia hacen posible, según Mill, «la excelencia humana». La libertad de pensamiento, de discusión y de acción son condiciones necesarias para el desarrollo de una mente independiente y del juicio autónomo; son vitales para la razón o racionalidad humana. A su vez, el cultivo de la razón estimula y sostiene la libertad. El gobierno representativo es esencial para la protección y el realce de la libertad y la razón. Un sistema de democracia representativa hace al gobierno responsable ante los ciudadanos y crea ciudadanos más sabios capaces de perseguir el interés público. Es por lo tanto un medio para desarrollar la propia identidad, la

individualidad y la diferenciación social —una sociedad pluralista— y un fin en sí mismo, un orden democrático imprescindible. Si, además, se eliminan todos los obstáculos a la participación de la mujer en la política, existirán pocos «impedimentos para el progreso de la humanidad». El modelo IIIb resume en términos generales la postura de Mill.

Hacia el final de *Del gobierno representativo* Mill resume los «fines del gobierno» de la siguiente forma: «La seguridad de las personas y de la propiedad, y la justicia equitativa para todos los individuos son las necesidades primarias de una sociedad y los fines fundamentales del gobierno: si estas cosas pueden dejarse en manos de cualquier instancia que no sea la más alta, no hay nada en absoluto, exceptuando la guerra y los tratados, que requiera un gobierno general» (p. 355). Llegado este punto, es preciso preguntarse si Mill estaba tratando de «reconciliar irreconciliables» (Marx, *El capital*, vol. I, p. 16). La obra de Mill supone el intento de reunir en un todo coherente la seguridad de la persona y de la propiedad, la justicia equitativa y un estado suficientemente fuerte como para evitar o hacer guerras y sostener tratados. De hecho, la obra de Mill se presta a una gran variedad de interpretaciones en lo que respecta no sólo a cuestiones de énfasis, sino al mismo empuje político del liberalismo y de la democracia liberal. Hay, al menos, tres interpretaciones posibles que merece la pena subrayar.

En primer lugar, Mill trató de combinar argumentos favorables a la democracia con argumentos a favor de la «protección» del mundo político moderno de «la democracia». Si bien era extremadamente crítico con las grandes desigualdades de renta, riqueza y poder (reconocía, especialmente en sus últimos escritos, que impedían el pleno desarrollo de la mayoría de los seres humanos y especialmente de las clases trabajadoras), se quedó corto en su compromiso con la igualdad política y social. De hecho, podríamos referirnos a la postura de Mill como una forma de «elitismo educacional», puesto que claramente trata de justificar una posición privilegiada para aquellos con conocimientos, habilidad y sabiduría: en resumen, para una versión moderna de los filósofos-reyes. Asigna el papel del liderazgo político en la sociedad a una clase de intelectuales, que, en el sistema de reparto de votos de Mill, tienen un poder electoral considerable. Llega a esta postura a través de su énfasis en la importancia de la educación como una fuerza clave de la libertad y la emancipación.

---

*Resumen: modelo IIIb*  
*Democracia desarrollista*

---

*Principio(s) justificativo(s)*

La participación en la vida política es necesaria no sólo para la protección de los intereses individuales, sino también para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo. La participación política es esencial para la expansión «más alta y armoniosa» de las capacidades individuales.

*Características fundamentales*

La soberanía popular con el sufragio universal (junto con un sistema «proporcional» en el reparto de votos).

Gobierno representativo (liderazgo electo, elecciones periódicas, voto secreto, etc.).

Frenos constitucionales para asegurar las limitaciones y la división del poder del estado, así como la promoción de los derechos individuales, especialmente los relacionados con la libertad de pensamiento, sentimiento, gusto, discusión, publicación, combinación y la persecución de los «planes de vida» elegidos individualmente.

Demarcación clara de la asamblea parlamentaria y la burocracia pública, es decir, separación entre las funciones de los elegidos y las de los administradores especialistas (expertos).

Participación de los ciudadanos en las distintas ramas del gobierno, a través del voto, una extensa participación en el gobierno local, debates públicos y el servicio judicial.

*Condiciones generales*

— Una sociedad civil independiente con la mínima interferencia del estado.

— Una economía de mercado competitiva.

— Posesión y control privado de los medios de producción, junto con

experimentos con formas de propiedad «comunitaria» o cooperativa.

- a) - Emancipación política de la mujer, pero preservación, en general, de la tradicional división del trabajo doméstico.
- b) - Un sistema de naciones-estado con relaciones internacionales desarrolladas.

NOTA: Es importante tener presente que Mill está construyendo y desarrollando aspectos de la tradición liberal y que, por lo tanto, muchas de las características y condiciones de la democracia desarrollista son similares a las del modelo II (véase p. 70).

Conclusiones:

A) Es una postura plenamente comprometida con el desarrollo moral de todos los individuos, pero que al mismo tiempo justifica desigualdades importantes con el fin de que los educadores estén en situación de educar a los ignorantes. Por lo tanto, Mill presenta algunos de los argumentos más importantes a favor del estado democrático liberal, junto con argumentos que en la práctica paralizarían su realización.

B) En segundo lugar, los argumentos de Mill en lo que respecta a la economía política de libremercado, y a la mínima interferencia del estado, se adelantan a argumentos «neoliberales» posteriores (véase el modelo VII: democracia legal, en el capítulo 8). De acuerdo con esta postura, el sistema legal debería maximizar la libertad de los ciudadanos — fundamentalmente, asegurar su propiedad y el funcionamiento de la economía — de tal forma que éstos puedan perseguir libres de impedimentos los fines elegidos por ellos. La vigorosa protección de la libertad individual permite a «los más dotados» (los más capaces) prosperar, y garantiza un nivel de libertad política y económica que, a largo plazo, beneficia a todos.

C) En tercer lugar, si bien Mill, a lo largo de casi toda su vida, se mantuvo firme en la opinión de que el estado liberal debía ser neutral ante los fines y estilos de vida rivales de los individuos (los individuos debían ser tan libres como fuera posible), algunas de sus ideas pueden desarrollarse para justificar una visión de la política «reformista» o «intervencionista» (véase el capítulo 6). El estado democrático liberal de Mill tiene asignado un papel activo en la protección de los derechos de los individuos a través de la creación de leyes diseñadas para proteger a grupos como las minorías étnicas y

para realzar la posición de la mujer. Además, si tomamos en serio el principio de libertad de Mill, es decir, si exploramos aquellos casos en los que estaría justificado intervenir políticamente para evitar el «perjuicio» a otros, tendremos, al menos, un argumento a favor de la concepción «socialdemócrata» de la política en sentido estricto. La salud y la seguridad laboral, el mantenimiento de la salud general y la protección frente a la pobreza (de hecho, todas las áreas de preocupación del estado de bienestar después de la segunda guerra mundial) podrían incluirse dentro de la esfera legítima de acción estatal para evitar el perjuicio. En *Principles of Political Economy* (tercera edición) Mill adoptó esa línea de razonamiento y argumentó no sólo que debían existir muchas excepciones a la doctrina económica del *laissez-faire*, sino también que todos los trabajadores debían experimentar los efectos educativos de la propiedad y el control de los medios de producción. Si bien desde luego creía que el principio de propiedad privada individual sería y debía ser la forma de propiedad dominante en un futuro previsible, abogaba por experimentos prácticos con distintos tipos de propiedad para llegar a encontrar la forma más beneficiosa para «el progreso de la humanidad» (véase *Principles of Political Economy* y el ensayo de Mill sobre el socialismo, publicado originariamente en 1879, G. L. Williams, 1976, pp. 335-358). Tomadas en su conjunto, estas posturas pueden ser entendidas como una de las primeras afirmaciones de la idea de un estado de bienestar intervencionista y de una economía mixta (Green, 1981).

Imp (= Sabine)

- 1) anteacl → nous.
- 2) aut gov despôt ←
- 3) gov elem apt — evita lo ph  
legain ya  
la concen/ elec. incl ←
- 4) aut ←
- 5) aut ←

Karl Marx (1818-1883) y Friedrich Engels (1820-1895) atacaron de forma implacable la idea de un estado liberal «neutral» y de una economía de mercado «libre». En un mundo capitalista industrial, ni el estado podría ser nunca neutral, ni la economía podría ser nunca libre. El estado democrático liberal de John Stuart Mill podía tener la pretensión de actuar en nombre de todos los ciudadanos, podía defender su pretensión de legitimidad con la promesa de defender «la seguridad de la persona y de la propiedad» y promover al tiempo la «justicia equitativa» entre todos los individuos, pero esta promesa, argumentaban Marx y Engels, en la práctica no puede cumplirse. «La seguridad de la persona» está en contradicción con la realidad de la sociedad de clases, en la que la mayoría de los aspectos de la vida individual —la naturaleza de las oportunidades, el trabajo, la salud, la duración media de la vida— están determinados por la situación del individuo en la estructura de clases. ¿Qué esperanzas pueden ponerse en la promesa de garantizar la «seguridad de la persona» después de comparar la situación del parado, o del trabajador de una fábrica que realiza tareas rutinarias, aburridas y nada gratificantes, en condiciones peligrosas, y la situación del pequeño y rico grupo de propietarios y controladores de la propiedad productiva, que viven en condiciones de lujo más o menos suntuoso? ¿qué sentido puede darse a la promesa del estado liberal de una «justicia equitativa» entre los individuos, cuando existen enormes desigualdades sociales, económicas y políticas?

Marx y Engels —que nacieron en Alemania, pero vivieron la mayor parte de su vida laboral en Inglaterra— rompieron de forma decisiva con los términos de referencia de las tradiciones liberal y democrática liberal. A pesar de que aquí nos centraremos en la obra de Marx, con el fin de entender la forma en que ambos concibieron la política, la democracia y el estado, es necesario comprender sus valoraciones generales sobre el lugar del individuo en la sociedad, el papel de las relaciones de propiedad y la naturaleza del capitalismo. Únicamente desmenuzando el análisis que hicieron de estos elementos podremos aproximarnos a la comprensión de su evaluación del destino de la democracia liberal y al modelo completamente distinto que firmemente promovían.

### Clases y conflicto de clases

Los seres humanos como «individuos»; los individuos en competencia unos con otros; la libertad de elección; la política como arena para la defensa de los intereses individuales; la protección de «la vida, la libertad y la propiedad»; el estado democrático como el mecanismo institucional para articular el marco en el que, en la sociedad civil, se llevan a cabo las iniciativas privadas, y, en «el proceso de gobierno», se desarrollan los intereses públicos; todas estas son preocupaciones de la tradición democrática liberal. Si bien Marx y Engels no negaban que las personas tuviesen capacidades, deseos e intereses únicos por libre elección, criticaban la idea de que el punto de partida para el análisis de la vida política, y de su forma de organización más deseable, pudiese ser el individuo y su relación con el estado. En palabras de Marx, «el hombre no es un ser abstracto situado fuera del mundo. El hombre es el mundo humano, el estado, la sociedad» (*The Critique of Hegel's Philosophy of Right*, p. 131.) Los individuos sólo existen en interacción con y en relación con otros; su naturaleza sólo puede ser comprendida como un producto social e histórico. No es el individuo solo, aislado, el que es activo en los procesos históricos y políticos, sino que lo son los seres humanos que viven en relaciones concretas con otros y cuya naturaleza se define a través de estas relaciones. Un individuo o una actividad social, o una institución (de hecho, cualquier aspecto de la vida humana) sólo puede ser correctamente explicado en términos de su interacción histórica con otros fenómenos sociales, un proceso di-

námico y cambiante de elementos inextricablemente relacionados.

La clave para entender la relación entre las personas es, de acuerdo con Marx y Engels, la estructura de clases (para una visión general del tema véase Giddens y Held, 1982, pp. 12-39). La división de clases no existe, mantenían, en todas las formas de sociedad: las clases son una creación de la historia, y en el futuro desaparecerán. En los primeros tipos de sociedades «tribales» no existían las clases. Esto era así porque en esos tipos de sociedad no existían excedentes de producción, ni la propiedad privada: la producción se basaba en los recursos comunitarios, y los frutos de la actividad productiva se distribuían entre toda la comunidad. La división de clases surge tan sólo cuando se genera un excedente tal que hace posible que una clase de no-productores viva de la actividad productiva de otros. Aquellos que logran alcanzar el control de los medios de producción forman una clase dominante o gobernante, tanto económica como políticamente. Las relaciones de clase para Marx y Engels son, por lo tanto, necesariamente explotadoras, e implican una división de intereses entre las clases gobernantes y las subordinadas. La división de clases es, aún más, inherentemente conflictiva y frecuentemente da lugar a la lucha de clases activa.

Es sorprendente, y digno de destacarse desde el principio, que Marx no escribiera virtualmente nada sobre las posibles intersecciones entre la explotación de clase y la explotación de la mujer. Engels, sin embargo, trató de llevar a cabo esa tarea en *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*. En este libro trató esencialmente de unir los orígenes de la dominación sexual al surgimiento de la propiedad privada, especialmente de la propiedad privada de los medios de producción, lo que a su vez se consideraba la condición para el desarrollo del estado. Las primeras formas de sociedad, de acuerdo con Engels, eran matriarcales: las mujeres eran más poderosas que los hombres. Pero esta relación entre los sexos se invirtió con el surgimiento de la propiedad privada. Aunque la visión de Engels acerca de cómo tuvo lugar este proceso no está del todo clara, lo asociaba directamente con el advenimiento de la propiedad privada, y por lo tanto de las clases, una vez que el hombre asumió la supremacía para proteger la herencia. Por consiguiente, la explotación sexual, en el análisis de Engels, se explica como una parte de la explotación de clase.

La familia moderna individual está basada en la abierta o disfrazada es-

clavitud doméstica de la mujer... Hoy en día, en la gran mayoría de los casos, el hombre tiene que ser el que gana, el que mantiene a la familia... y esto le coloca en una posición dominante que no precisa de ningún privilegio legal especial. En la familia, él es el burgués; la mujer representa al proletariado (Engels, *Origen*, p. 510).

Engels no dudó en deducir las implicaciones de este punto de vista: con la trascendencia del capitalismo, y por lo tanto de la división de clases, la explotación sexual también desaparecería. El desarrollo del capitalismo, creía él, prepara el terreno para la superación de la explotación sexual, porque la forma principal de privación a la que están sometidas las mujeres en una sociedad capitalista —su exclusión de una participación igual en la fuerza de trabajo— se supera hasta cierto punto con el incremento de la participación de la mujer en el trabajo asalariado. En una sociedad futura, la igualdad en la participación en la producción será la base para alcanzar la igualdad en otras esferas<sup>1</sup>. Engels y Marx adoptaron una postura similar en relación con las desigualdades raciales. Según ellos, las clases y la lucha de clases constituyen el mecanismo central o el «motor» del desarrollo histórico.

### La historia como evolución y el desarrollo del capitalismo

Con el fin de comprender adecuadamente el desarrollo histórico es esencial analizar cómo «las personas hacen la historia», pero no siempre «en circunstancias de su propia elección», porque estas últimas «están dadas y se transmiten desde el pasado» (Marx, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, p. 15). Comprender «los fundamentos de

<sup>1</sup> Aunque las opiniones están de alguna manera divididas, la mayoría de los comentaristas están de acuerdo en que hay poco del relato de Engels que pueda defenderse hoy en día. Las fuentes de las que Engels extrajo la evidencia de la existencia de un estadio matriarcal en la sociedad han sido sustancialmente desacreditadas. La antropología contemporánea parece haber sido incapaz de sugerir ni un solo ejemplo auténtico de sociedad en la que las mujeres dominen a los hombres, aunque en las distintas sociedades existen considerables variaciones en las relaciones de poder entre los sexos. La conexión que Engels estableció entre la propiedad privada y la dominación masculina también parece invalidada; no parece existir ninguna relación directa de este tipo (véase Hartmann, 1976; Coward, 1983; Moore, 1987).

«modo de producción» (circled in red) toda la historia», en palabras de Marx, es comprender cómo los actos creativos de los humanos están constreñidos y favorecidos por los recursos que las personas pueden utilizar, por las técnicas de producción a su disposición y por la forma de sociedad que existe como resultado de los esfuerzos de generaciones anteriores. Ignorar este conjunto de procesos es olvidar los fundamentos mismos de la existencia humana. Explicarlos, por el contrario, supone establecer las condiciones para las distintas formas de asociación humana, y de las posibilidades de la política en cada era.

Dos conceptos generales —«formación social» y «modo de producción»— ayudan a resolver el proceso histórico (aunque tan sólo este último fue usado de forma explícita por Marx y Engels). La formación social connota una red de relaciones e instituciones que constituyen una sociedad. Esta red consiste en una combinación de fenómenos económicos, políticos y culturales, incluyendo un tipo determinado de economía, un sistema de poder, un aparato de estado y una vida cultural, todo lo cual se interrelaciona de una forma específica entre sí. Estas interconexiones, sostenía Marx, pueden descubrirse al analizar el «modo de producción». Un modo de producción designa la estructura esencial de la sociedad: las relaciones sociales de producción. Estas relaciones especifican la forma dominante en que la producción excedente se extrae y se apropia. Las sociedades modernas occidentales o formaciones sociales son, de acuerdo con Marx y Engels, capitalistas porque se caracterizan por la extracción del excedente de producción en la forma de «plusvalía», el valor que generan los trabajadores en el proceso productivo en exceso de sus salarios, y del que se apropian los propietarios del capital (véase, especialmente, Marx, «Value, Price and Profit»). La división entre los poseedores de capital y los que sólo tienen su capacidad de trabajo para vender delimita las bases fundamentales de la explotación y del conflicto en la época moderna, y establece las relaciones sociales y políticas clave, es decir las relaciones de clase. Los «capitalistas» poseen fábricas y tecnología, mientras que los trabajadores asalariados carecen de propiedades. Conforme se desarrolla el capitalismo, la inmensa mayoría de la población pasa a ser de trabajadores asalariados, que para ganarse la vida tienen que vender su fuerza de trabajo en el mercado.

Los modos de producción son, sin embargo, combinaciones complejas de relaciones y fuerzas de producción. La tabla 4.1 expone de forma resumida la concepción de Marx de este concepto. Si

bien las relaciones sociales de producción son el elemento central, alrededor de ellas cristalizan normalmente una variedad de relaciones y organizaciones interconexas (1b) y c) en la tabla 4.1). La forma exacta que estas organizaciones y relaciones adoptan (por ejemplo, la estructura de los sindicatos) depende de las circunstancias históricas, y del equilibrio en la lucha entre las clases sociales. Las fuerzas de producción comprenden todo aquello que se emplea directamente en el mismo proceso productivo.

Tabla 4.1 Elementos de un modo de producción

### 1. Relaciones de producción

- a) Relaciones sociales de producción, por ejemplo, el salario laboral/ las relaciones de capital.
- b) Relaciones productivas secundarias (o indirectas), por ejemplo, las organizaciones sindicales y del capital; las pautas de vida familiar.
- c) Relaciones derivadas de la política, por ejemplo, el estado, las instituciones educativas, esto es, una complejidad de relaciones e instituciones que sirven a a) y a b).

### 2. Fuerzas de producción

- a) Medios de producción, a saber, medios materiales o instrumentos de producción.
- b) Métodos técnicos.
- c) Recursos naturales y humanos empleados en la producción.
- d) Organización del trabajo, determinada en gran parte por 1 a), b) y c).

En algunos de los escritos más conocidos de Marx y Engels, éstos elaboraron una concepción de la historia basada en el ideal de la sucesión de etapas de desarrollo. Estas etapas se distinguían por sus diferentes medios de producción, y el cambio era impulsado por la «base» económica, en particular por la interacción de las fuerzas de producción en progresiva expansión, por un lado, y la lucha de clases por la distribución de la riqueza social, por otro. La forma exacta

ta en que Marx y Engels concebían la interacción o dinámica no tiene aquí importancia primordial. Lo que sí es esencial destacar es que sugería una concepción de la historia como un proceso evolutivo, marcado por periodos de cambio revolucionario (véase, por ejemplo, el «Prefacio» de Marx a *A Contribution to the Critique of Political Economy*). Esta interpretación del desarrollo histórico es una característica clásica del marxismo ortodoxo (desde Engels hasta Bujarin y Stalin, entre otros), e implica la idea de una sociedad que pasa por cinco etapas de desarrollo, desde el modo de producción primitivo comunitario, al antiguo, feudal, capitalista y (eventualmente) poscapitalista.

Marx creía que el modo de producción burgués o capitalista era la gran última etapa antes del orden político y económico fundamentalmente nuevo, en el que los ideales de libertad e igualdad se realizarían gradualmente: el comunismo. Antes de analizar el estado y la vida democrática, tal como Marx los concebía, resulta práctico señalar las razones que le llevaron a pensar que el capitalismo era la última etapa de explotación y falta de libertad. Su descripción del capitalismo arroja alguna luz sobre los razonamientos que le hacían sostener que una nueva forma de organización política no sólo era deseable, sino también posible. Sus argumentos pueden convertirse (aunque inevitablemente de forma simplificada) en una serie de tesis:

1) La sociedad contemporánea está dominada por el modo de producción capitalista. Es una sociedad basada en la propiedad privada de los medios de producción y en el intercambio; intercambio desigual entre el capital y el trabajo. Los productos se manufacturan fundamentalmente con el fin de generar plusvalía y beneficios, y no por su capacidad de satisfacer a largo plazo las necesidades y los deseos humanos.

2) El capitalismo no es un orden social armonioso. Se basa en contradicciones tanto en el reino de la producción como en el reino de la ideología (el sistema de creencias, valores y prácticas que sirven a los intereses de los grupos y clases dominantes). Las relaciones capitalistas de producción impiden el pleno desarrollo de las fuerzas de producción y producen una serie de conflictos y crisis.

3) Los fundamentos del capitalismo son progresivamente minados «desde dentro», a saber, como resultado del desarrollo mismo del capitalismo. La economía es vulnerable a los ciclos políticos

empresariales, que implican aumentos seguidos de descensos de la actividad económica. Los aumentos se producen por un crecimiento de la demanda, que lleva a los productores a incrementar su producción. Conforme aumenta la producción, el número de personas empleadas se incrementa, y el desempleo cae. Conforme el desempleo cae, la lucha de clases por la distribución de la renta se intensifica, ya que los trabajadores se hacen activos más «valiosos» y pueden sacar provecho de las condiciones de escasez en el mercado de trabajo. Con el fin de seguir siendo competitivos y de mantener los costes de producción bajos (los costes suben con el incremento del índice de salarios y con la expansión de la demanda de materias primas), los productores sustituyen trabajo por capital (en forma de nueva tecnología). La capacidad productiva crece rápidamente. Puesto que todas las unidades de producción operan de forma competitiva y aisladas unas de otras, eventualmente el resultado es un exceso de producción y de capacidad. Comienza una crisis (un descenso de la actividad económica, o una recesión, o una depresión); se recorta la producción, se despiden trabajadores, aumenta el desempleo, el índice de salarios disminuye hasta que la «oferta» y la «demanda» se vuelven a equilibrar, y el ciclo vuelve a empezar.

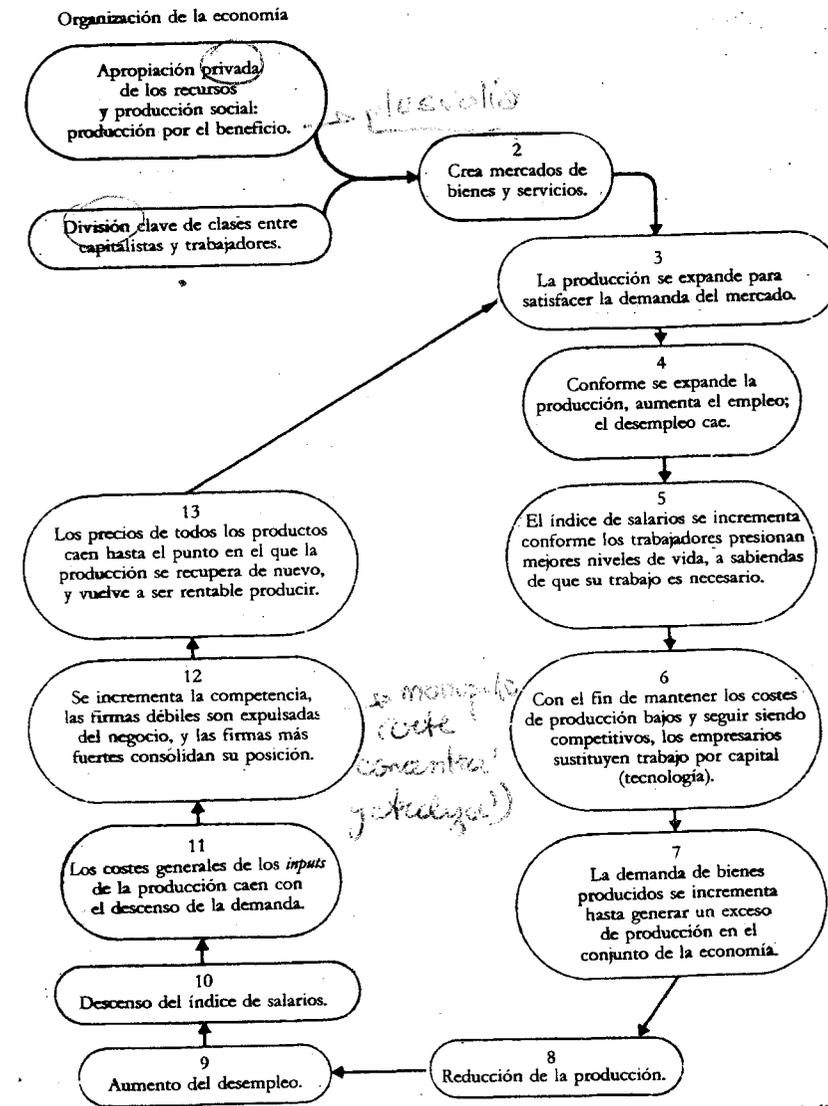
4) Además, en periodos de recesión las empresas pequeñas y/o débiles suelen ser expulsadas del negocio por las empresas más grandes, más capaces para hacer frente a las malas condiciones económicas. De esta manera, el «libre» mercado de empresas competitivas es progresivamente reemplazado por una producción en masa de bienes de carácter oligopolístico o monopolístico: existe, en otras palabras, una tendencia inevitable hacia una «concentración» creciente de la vida económica. Esta concentración tiende también a ir acompañada de lo que Marx llamaba la creciente «centralización» de la economía; ésta hace fundamentalmente referencia a la expansión de las actividades de los bancos y de otras organizaciones financieras, que operan en parte a través del estado, para coordinar la economía en su conjunto. Estos procesos de concentración y centralización revelan progresivamente la naturaleza necesariamente social de la producción capitalista, que mina los mecanismos de la competencia empresarial individualista. Más aún, la creciente interdependencia entre las empresas comerciales y financieras garantiza, en el mejor de los casos, un delicado equilibrio económico, ya que cualquier perturbación o desorganización importante puede potencialmente afectar a todo el sistema. La bancarrota de una em-

presa o de un banco gigante, por ejemplo, tiene repercusiones en numerosas empresas aparentemente sólidas, en comunidades enteras y, por lo tanto, en la estabilidad política. La figura 4.1 expone la teoría de la crisis de Marx de forma resumida<sup>2</sup>.

5) Como parte de estos desarrollos, la lucha de clases se intensifica tanto esporádicamente en tanto que característica de las tendencias cíclicas de la economía, como una forma más general a largo plazo. La posición del trabajador aislado es incomparablemente más débil que la de su patrono, que no sólo puede despedir al trabajador, sino que también puede recurrir a enormes recursos en caso de conflicto continuado. Los trabajadores descubren que la persecución individual de sus intereses es inútil e incluso contraproducente. Una estrategia de acción colectiva es, por lo tanto, la única forma de lograr cubrir ciertas necesidades y carencias básicas (por ejemplo, el incremento de los beneficios materiales, el control de la vida cotidiana, un trabajo satisfactorio). Únicamente a través de la acción colectiva pueden los individuos establecer las condiciones para una vida satisfactoria. A la larga, los trabajadores se percatan de que tan sólo mediante la abolición de las relaciones capitalistas de producción pueden ser libres. La lucha colectiva por la realización de la libertad y la felicidad es una parte de la vida diaria de los trabajadores. Esta lucha colectiva tiene que llevarse a cabo y desarrollarse para alcanzar sus «intereses generales»; es decir, para establecer el libre desarrollo de los individuos, la justa distribución de los recursos y la igualdad en la comunidad.

6) El desarrollo del movimiento obrero es el medio para alcanzar la revolución. Las enseñanzas que se aprenden en el lugar de trabajo y a través de los sindicatos son las bases para la extensión de sus actividades a la esfera del estado. El derecho formal a organizar partidos políticos, en el aparato de la «democracia representativa», permite la formación de organizaciones socialistas capaces de cuestionar el orden dominante. A través de esos cuestionamientos puede hacerse la revolución, un proceso que Marx aparentemente creía que, en determinados países con fuertes tradiciones democráticas (como Inglaterra), podía ser una transición pacífica, pero que pro-

<sup>2</sup> En la literatura actual existen, de hecho, varias interpretaciones distintas sobre la teoría de la crisis de Marx (cf. Sweezy, 1942; Mattick, 1969; Mandel, 1972; Fine y Harris, 1979).



La teoría de Marx trata de establecer que: (a) las crisis son características regulares del desarrollo capitalista; (b) las crisis son crisis de superproducción; (c) existe una fuerte tendencia a incrementar la concentración y centralización de la economía, lo que lleva a un «equilibrio» económico muy delicado; (d) la división de la sociedad en clases, que la predispone a crisis y luchas de clases, es el «mecanismo» esencial de desarrollo económico, conforme el poder se traslada de los empresarios a los trabajadores, dependiendo de las condiciones del mercado de trabajo.

FIGURA 4.1 La teoría de la crisis de Marx

bablemente implicaría confrontación violenta en el resto de los países.

7) El comunismo, como doctrina política, tiene varias fuentes relacionadas entre sí, aparte de la tradición de escritores del «socialismo utópico» como Saint-Simon (1760-1825), Fourier (1772-1837) y Owen (1771-1858). Surge, por ejemplo, de la lucha diaria de los trabajadores por conseguir dignidad y control sobre sus vidas. Surge de la contradicción entre la promesa del capitalismo de producir un crecimiento económico estable y su realidad inestable. Surge del fracaso del orden democrático liberal en la creación de las condiciones para la libertad, la igualdad y la justicia; y surge de la contradicción de que, a pesar de estar fundado en la «apropiación privada» —la apropiación del beneficio por parte de los capitalistas—, el capitalismo es la forma de orden más «socializada» que los seres humanos hayan creado jamás. Una economía capitalista implica la cooperación y la dependencia mutua de todos a una escala desconocida en sociedades anteriores. El comunismo es la extensión lógica de este principio a un nuevo tipo de sociedad.

## Dos teorías del estado

Marx creía que el gobierno democrático era esencialmente inviable en una sociedad capitalista; la regulación democrática de la vida no podía realizarse bajo las limitaciones impuestas por las relaciones capitalistas de producción. Creía necesario transformar las bases mismas de la sociedad para crear la posibilidad de una «política democrática». Para entender de forma más precisa las razones que llevaban a Marx a pensar así es importante examinar su concepción de la posición del estado —su papel, función y límites— en el contexto del capitalismo.

La idea de que el estado puede decirse representante de la comunidad o lo público en su conjunto, frente a los objetivos y preocupaciones privadas de los individuos, es central para las tradiciones liberal y democrática liberal. Pero, de acuerdo con Marx y Engels, esta pretensión es, hasta cierto punto, ilusoria (véase Maguire, 1978, cap. 1). El estado defiende lo «público» o la «comunidad» como si las clases no existieran, la relación entre las clases no tuviera un carácter explotador, las clases no tuvieran intereses fundamentalmente distintos y estas diferencias no definieran amplia-

E = aparato go

mente la vida económica y política. Al tratar formalmente igual a todo el mundo, de acuerdo con principios que protegen la libertad de los individuos y defienden su derecho a la propiedad, el estado (por el que Marx entendía todo el aparato de gobierno, desde el ejecutivo y el legislativo hasta la policía y el ejército) puede que actúe «neutralmente», pero genera efectos que son parciales; es decir, defenderá inevitablemente los privilegios de los propietarios. Al defender la propiedad privada de los medios de producción, el estado ya ha tomado partido. Entra en la misma fábrica de la vida económica y de las relaciones de propiedad reforzando y codificando —a través de la legislación, administración y supervisión— su estructura y prácticas. Como tal, el estado juega un papel central en la integración y control de las sociedades divididas en clases; y en las sociedades capitalistas esto implica un papel central en la reproducción de la explotación del trabajo asalariado por el capital. La noción liberal del estado «mínimo» está, de hecho, directamente relacionada con un fuerte compromiso con ciertos tipos de intervención para restringir el comportamiento de quienes cuestionan las desigualdades producidas por el llamado libre mercado: el estado liberal o democrático liberal es por fuerza, en la práctica, un estado coercitivo o poderoso. La conservación de la propiedad privada de los medios de producción contradice los ideales de un orden político y económico compuesto de ciudadanos «libres e iguales». El movimiento en favor del sufragio universal y de la igualdad política era, en términos generales, reconocía Marx, un paso adelante de suma importancia, pero su potencial emancipador estaba severamente limitado por las desigualdades de clase y las consecuentes restricciones en cuanto al margen de elección en la vida política, económica y social de muchas personas.

Más aún, la pretensión liberal de que debe hacerse una distinción clara entre lo privado y lo público, el mundo de la sociedad civil y el de lo político, es, según Marx, dudosa. La fuente fundamental del poder contemporáneo —la propiedad privada de los medios de producción— está ostensiblemente despolitizada; es decir, se la trata arbitrariamente, como si no fuese propiamente un tema político. Se considera que la economía no es política, puesto que la división masiva entre los que poseen y controlan los medios de producción, y los que deben vivir del trabajo asalariado, se considera el resultado de contratos privados libres, no una cuestión de estado. Pero al defender la propiedad privada de los medios de producción,

el estado no se mantiene imparcial ante las relaciones de poder de la sociedad civil, como un conjunto de instituciones situadas por encima de todo interés concreto, a saber, un «poder público» que actúa para «lo público». Por el contrario, el estado está profundamente inmerso en las relaciones socioeconómicas y unido a intereses particulares. Más aún, esta unión se mantiene (por razones que serán examinadas más adelante) con independencia de las posturas políticas de los «representantes» del pueblo y de la extensión del sufragio.

Existen al menos dos visiones de la relación entre clases y estado de Marx; si bien Marx no las diferencia explícitamente, resulta clarificador, para el propósito analítico, separarlas. La primera, denominada en lo sucesivo postura 1, señala que el estado en general, <sup>WNY</sup> las instituciones burocráticas en particular, pueden adoptar una variedad de formas y constituir una fuente de poder que, a corto plazo, no tiene por qué estar directamente unida a los intereses, o bajo el inequívoco control de la clase dominante. De acuerdo con esta postura, el estado retiene un margen de poder independiente de la clase dominante: sus formas institucionales y su dinámica operacional no pueden inferirse directamente de la configuración de las fuerzas de clase: son «relativamente autónomas». La segunda visión, postura 2, es sin lugar a dudas la dominante en sus escritos: el estado y la burocracia son instrumentos de clase que surgen para coordinar una sociedad dividida, en interés de la clase dirigente. La postura 1 es ciertamente una visión más compleja y sutil. Ambos planteamientos se elaborarán más adelante, empezando con la postura 1, ya que ésta se expresa más claramente en los primeros escritos de Marx y destaca la medida en que la segunda postura implica una reducción de los términos de referencia del análisis marxista del estado y de la política.

El compromiso de Marx con los problemas teóricos planteados por el poder del estado deriva de una primera confrontación con Hegel (1770-1831), figura central de la filosofía idealista alemana e influencia intelectual crucial en su vida. En *Philosophy of Right*, Hegel argumentaba que el estado podía potencialmente resolver los intensos conflictos entre individuos, proporcionando, por un lado, un marco racional para la interacción en la sociedad civil y, por otro, una oportunidad de participar (a través de una forma limitada de representación) en la formación de «la voluntad política general». Con el tiempo, el estado moderno se había convertido en el centro

de la ley, la cultura y la identidad nacional, en la base global de todo desarrollo. Al identificarse con él, los ciudadanos pueden superar la anarquía competitiva de la sociedad civil y descubrir una verdadera base de unidad. Únicamente en virtud del estado podrían los ciudadanos alcanzar una «existencia racional». (Para una exposición concisa de esta postura véase Hegel, *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, distribuida por primera vez en 1830, pp. 94-97).

Hegel concebía la sociedad civil como una esfera de acciones que sólo a ella concernían, en la que la búsqueda del interés personal estaba completamente legitimada. Si bien el interés personal siempre ha tenido cabida, el reino plenamente distintivo de lo civil emerge tan sólo con la progresiva emancipación de los individuos de las restricciones religiosas, éticas y de la política coercitiva. En el centro de este proceso se sitúa la expansión del libre mercado, que erosiona a su paso la tradición. Pero el significado del libre mercado, y de la sociedad civil en términos más generales, no pueden comprenderse adecuadamente, insistía Hegel, por la simple referencia a la teoría que caracteriza el comportamiento humano como egoísta; es fundamentalmente erróneo abstraer del egoísmo de la sociedad civil, tal como han hecho muchos pensadores liberales, una teoría general de la motivación y el comportamiento humanos. Hegel aceptaba la búsqueda de la riqueza material como una base central para la realización de las necesidades humanas, pero argumentaba, en las sucintas palabras de uno de sus estudiosos, «que detrás del egoísmo, del carácter fortuito y de la arbitrariedad de la sociedad civil, se vislumbra la razón inherente» (Avineri, 1972, p. 147). Es decir, la sociedad civil es una asociación de intereses parciales «mutuamente entrelazados», que tiene su fundamento tanto en las necesidades contrapuestas como en el sistema legal (Hegel, *Philosophy of Right*, pp. 122ss.). Este último garantiza la seguridad de la persona y de la propiedad y, de este modo, proporciona un mecanismo para refrenar los excesos de los individuos (*Philosophy of Right*, pp. 149-152). La existencia de la sociedad civil tiene como premisa el reconocimiento de que el «bien general» sólo puede realizarse a través de la aplicación de la ley y de la dirección consciente del estado (*Philosophy of Right*, p. 147ss.). La historia del estado pone de manifiesto un fuerte deseo por la búsqueda racional de la vida. Según Hegel, el estado es la base que hace posible que los ciudadanos realicen su libertad en unión con otros. Libre de la tiranía, representa la unidad potencial de la razón y la libertad.

La organización real del estado es fundamental para el grado de libertad, que pueden disfrutar los ciudadanos. Hegel admiraba (aunque con algunas reservas) el estado prusiano, al que describía como correctamente dividido en tres divisiones sustantivas —el legislativo, el ejecutivo y la corona— que conjuntamente expresaban «la intuición y la voluntad universal». Para él, la institución más importante del estado era la burocracia, una organización en la que todos los intereses particulares se subordinan, por un lado, a un sistema de jerarquía, especialización, pericia y coordinación, y por otro, a presiones internas y externas para que sea competente e imparcial (*Philosophy of Right*, pp. 132, 179, 190-191, 193). Según Marx, sin embargo, Hegel no logró cuestionar la propia imagen del estado y, en particular, la de la burocracia (*The Critique of Hegel's Philosophy of Right*, pp. 41-54).

La burocracia es la «conciencia del estado». En marcado contraste con Hegel, y con figuras como John Stuart Mill, Marx describía la burocracia, el cuerpo de funcionarios del estado, como una «sociedad particularmente cerrada dentro del estado», que extiende su poder y su capacidad a través del secreto y del misterio (*Critique*, p. 46). El burócrata individual es iniciado en esta sociedad cerrada a través de «una confesión burocrática de fe» —el sistema de exámenes— y del capricho del grupo político dominante. Posteriormente, la carrera del burócrata pasa a ser muy importante, la obediencia pasiva a los superiores se convierte en una necesidad y «el interés del estado se convierte en un objetivo privado especial». Pero el objetivo del estado no se alcanza de este modo, ni la competencia queda garantizada (*Critique*, pp. 48, 51), ya que en palabras de Marx,

La burocracia afirma ser el fin último del estado... Los objetivos del estado se transforman en metas de la burocracia, o las metas de la burocracia se transforman en metas del estado. La burocracia es un círculo del que no puede escapar nadie. Su jerarquía es una jerarquía de sabiduría. El punto más alto confía la comprensión de los detalles a los que ocupan escalones inferiores, mientras que éstos atribuyen a los que ocupan los cargos más elevados la comprensión en lo que respecta a lo universal (el interés general); y por lo tanto se defraudan mutuamente. (*Critique*, pp. 46-47)

La crítica de Marx a Hegel incluye varios puntos, pero uno en particular es crucial. En la esfera de lo que Hegel denominaba «el interés absolutamente universal del verdadero estado» no se en-

cuentra, en opinión de Marx, más que «burocracia» y «conflictos sin resolver» (*Critique*, p. 54). El énfasis de Marx en la estructura y la naturaleza corporativa de la burocracia es significativo, porque sirve para destacar la «autonomía relativa» de estas organizaciones y anuncia los argumentos elaborados en la que podría ser su obra más interesante sobre el estado, *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*.

*El 18 Brumario* es un análisis elocuente de la subida al poder en Francia, entre 1848 y 1852, de Louis Napoleón Bonaparte, y de la forma en que el poder se acumuló en manos del ejecutivo a expensas de, en primer lugar, la sociedad civil y los representantes políticos de la clase capitalista, la burguesía. El estudio pone de manifiesto el distanciamiento de Marx de cualquier concepción del estado como «instrumento de intuición universal», «comunidad ética» o «juez» ante el desorden. Marx señalaba que el aparato del estado es simultáneamente un «cuerpo parásito» en la sociedad civil y una fuente autónoma de acción política. Por lo tanto, describiendo el régimen de Bonaparte, escribía: «Este poder ejecutivo, con su enorme organización burocrática y militar, con su ingeniosa maquinaria estatal, abarcando a amplios estratos, con una multitud de funcionarios que llegan al medio millón, aparte de un ejército de otro medio millón, este horroroso cuerpo parasitario... envuelve al conjunto de la sociedad francesa como una red y cubre todos sus poros» (*18 Brumario*, p. 121). Se describe al estado como un inmenso conjunto de instituciones, con capacidad para modelar a la sociedad civil, e incluso para restringir la capacidad de la burguesía para controlar el estado (véase Maguire, 1978; Spencer, 1979). Marx concedía al estado cierta autonomía frente a la sociedad: los resultados políticos son el resultado de la trabazón entre coaliciones complejas y disposiciones constitucionales.

El análisis que plantea *El 18 Brumario*, como el de *The Critique*, sugiere que los agentes del estado no sólo coordinan la vida política en interés de la clase dominante de la sociedad civil. El ejecutivo, en determinadas circunstancias (por ejemplo, cuando existe un equilibrio relativo entre las fuerzas sociales), tiene la capacidad de tomar la iniciativa política, así como de coordinar el cambio. Pero el interés de Marx, incluso al discutir esta idea, era esencialmente el estado como fuerza coercitiva. Destacaba la importancia de su red de información como un mecanismo de vigilancia, y la forma en que la autonomía política del estado se entrelaza con su capacidad para minar los movimientos sociales que cuestionan el *statu quo*. Más

aún, la dimensión represiva del estado se complementa con su capacidad para sostener la creencia en la inviolabilidad de las disposiciones existentes. Lejos de ser, por tanto, el fundamento para la articulación del interés público, el estado, argumentaba Marx, transforma «las metas universales en otra forma de interés privado».

Sin embargo, existían ciertos límites fundamentales respecto a las iniciativas que Bonaparte podía tomar sin arrastrar a la sociedad a una gran crisis, como las que se producen en cualquier rama legislativa o ejecutiva del estado. Esto es así porque el estado en una sociedad capitalista, concluía Marx (una conclusión que pasaría a ser central en el conjunto de sus enseñanzas), no puede dejar de depender de la sociedad y, por encima de todo, de los que poseen y controlan los procesos de producción. Su dependencia se pone de manifiesto siempre que la economía entra en crisis, ya que las organizaciones económicas generan los recursos materiales gracias a los que subsiste el estado. Las políticas globales del estado tienen que ser compatibles a largo plazo con los objetivos de los industriales y comerciantes, de otra forma se comprometería la sociedad civil y la estabilidad del estado mismo. Por ello, a pesar de que Bonaparte usurpó el poder político a los representantes de la burguesía, protegió el «poder material» de la burguesía, una fuente vital de préstamos e ingresos. Consecuentemente, Bonaparte estaba obligado a apoyar, y en eso no era diferente de cualquier otro político de una sociedad capitalista, el interés económico a largo plazo de la burguesía, y a poner los cimientos para la regeneración de su poder político directo en el futuro, independientemente de lo que decidiera hacer desde el gobierno (18 Brumario, pp. 118ss.).

Marx atacó la idea de que la distribución de la propiedad no tiene nada que ver con la constitución del poder político. Este ataque es, por supuesto, un aspecto central del legado de Marx y de lo que he denominado postura 2. A lo largo de sus ensayos políticos, y especialmente en sus panfletos más polémicos, como *Manifiesto comunista*, Marx (y por supuesto Engels) insistía en la dependencia directa del estado del poder económico, social y político de la clase dominante. El estado es una «superestructura» que se levanta sobre los «cimientos» de las relaciones económicas y sociales (véase *Manifiesto comunista* y «Preface» a *A Contribution to the Critique of Political Economy*). El estado, en esta formulación, sirve directamente a los intereses de la clase económica dominante: la noción del estado como un lugar para la acción política autónoma es suplantada por el énfasis

sis en el poder de clase, énfasis ilustrado por el famoso slogan del *Manifiesto comunista*: «El ejecutivo del estado moderno no es más que un comité para dirigir las cuestiones comunes a toda la burguesía.» Esta fórmula no implica que el estado sea dominado por la burguesía en su conjunto: puede ser independiente de algunos sectores de la clase burguesa (véase Miliband, 1965). El estado, sin embargo, se caracteriza por ser esencialmente dependiente de la sociedad y de aquellos que dominan la economía: la «independencia» se ejercita tan sólo cuando hay que resolver conflictos entre diferentes sectores del capital (industriales y financieros, por ejemplo), y entre el «capitalismo doméstico» y las presiones generadas por los mercados capitalistas internacionales. El estado sostiene los intereses generales de la burguesía en nombre del interés público o general.

Existen por lo tanto dos versiones (a menudo interrelacionadas) de la visión de la relación entre las clases y el estado de Marx: la primera concibe el estado con un cierto poder independiente de las fuerzas de clase; la segunda sostiene la idea de que el estado es meramente una «superestructura» que sirve a los intereses de la clase dominante. Se ha destacado la postura 1 porque, en términos generales, la literatura secundaria de Marx le ha quitado importancia (importantes excepciones son las de Draper, 1977; Maguire, 1978; Pérez-Díaz, 1978). Pero la obra de Marx sobre el estado y las clases políticas sigue siendo incompleta. La postura 1 dejó varias cuestiones importantes sin explorar suficientemente. ¿Cuál es la base del poder del estado? ¿cómo funcionan las burocracias estatales? ¿qué intereses específicos desarrollan los funcionarios? ¿cuál es el margen de iniciativa de los políticos? ¿es insignificante a largo plazo la capacidad del político para la acción política autónoma? ¿tiene el estado —incluso en el marco de las disposiciones de una democracia liberal— poca relevancia general aparte de su relación con las fuerzas de clase? La postura 2 es aún más problemática: postula una organización específicamente capitalista del estado (o, tal como se la ha denominado recientemente, «una lógica del capital») y da por suelta una relación causal simple entre la dominación de clase y las vicisitudes de la vida política.

Pero los escritos reunidos de Marx sí indican hasta qué punto consideraba central al estado para controlar las sociedades divididas en clases. Más aún, su obra sugiere límites importantes a la acción del estado en las sociedades capitalistas. Si la intervención del estado mina el proceso de acumulación de capital, mina simultánea-

mente las bases materiales del estado; por ello, las políticas del estado deben ser consecuentes con las relaciones de producción capitalistas. O, en otras palabras: existen limitaciones en las democracias liberales —límites impuestos por los requisitos de la acumulación de capital privado— que restringen sistemáticamente las opciones políticas. El sistema de propiedad e inversión privada crea exigencias objetivas que deben ser atendidas si se quiere apoyar el desarrollo económico. Si este sistema se ve amenazado (por ejemplo, por un partido que accede por elección al poder con la firme intención de promover una mayor igualdad), el resultado inmediato puede ser el caos económico (debido a que, por ejemplo, las inversiones de capital se hacen en el extranjero) y la aceptación del gobierno puede verse minada de forma radical<sup>3</sup>. Consecuentemente, una clase económica dominante puede *gobernar sin gobernar directamente*, es decir, puede ejercer una determinada influencia política, sin ni siquiera representantes en el gobierno. Esta idea sigue ocupando un lugar vital en los debates entre los teóricos marxistas, demócratas liberales y otros. Es una base fundamental sobre la que los marxistas argumentan que la libertad de las democracias capitalistas es puramente formal: la desigualdad mina de forma fundamental la libertad y deja a la mayoría de los ciudadanos libres sólo de nombre. El capital gobierna.

### El fin de la política

Lejos de desempeñar el papel de emancipador, caballero protector o árbitro entre intereses contrapuestos, el estado está atrapado en las redes de la sociedad civil. No es el estado, escribía Marx, el que subyace al orden social, sino el orden social el que subyace al estado. Marx no negaba que la libertad fuera deseable —lejos de ello. Reconocía que la lucha del liberalismo contra la tiranía y la lucha de los demócratas liberales por la igualdad política representaban un gran paso en la batalla por la emancipación. Pero pensaba que la

<sup>3</sup> Tal como escribía recientemente un neomarxista, la política liberal tiene un carácter peculiarmente «negativo». Se orienta a evitar los riesgos y a erradicar las amenazas al sistema: «en otras palabras, no se orienta a la realización de objetivos prácticos (es decir, elecciones de valor concretas) sino hacia la resolución de problemas prácticos» (Habermas, 1971, pp. 102-103).

libertad era imposible mientras continuara la explotación humana (resultado de la propia dinámica de la economía capitalista), apoyada y reforzada por el estado. La libertad no puede realizarse si la libertad significa, en primer lugar y por encima de todo, la libertad del capital. En la práctica, esa libertad implica dejar que las circunstancias de la vida de las personas sean determinadas sin obstáculos por las presiones de la inversión privada capitalista. Significa sucumbir a las consecuencias de las decisiones económicas de la minoría acaudalada, decisiones que no han sido tomadas en relación con los costes o beneficios generales. Significa una reducción de la libertad a la competencia capitalista sin trabas, y la subordinación de la masa de la población a fuerzas enteramente fuera de su control.

Marx hacía referencia a este estado de cosas (a lo largo de toda su obra, creo yo, aunque el asunto es controvertido) como un estado de «alienación»; es decir, una situación en la que la masa del pueblo está enajenada de los productos de su trabajo, del proceso de su trabajo, de sus compañeros y de sus capacidades fundamentales, lo que él denomina su «ser como especie» (véase Marx, *Economic and Philosophical Manuscripts*, pp. 120-131, 202-203; Ollman, 1971). Esto es así porque las condiciones son tales que se da la apropiación privada de los productos del trabajo por parte del empresario, que los vende en el mercado; el trabajador tiene poco, si algún, control sobre el proceso de trabajo y las condiciones de su vida; los individuos están divididos unos contra otros por la competencia y la posesión; y hombres y mujeres corren el peligro de perder su capacidad para ser agentes activos y creativos —personas capaces de «hacer su propia historia» con voluntad y conciencia. La teoría de Marx sobre la naturaleza humana se aparta radicalmente de la persona racional, estratégica y egoísta, centro de la mayor parte del pensamiento liberal, a pesar de que existen algunos puntos importantes de convergencia con las ideas de J. S. Mill. Para Marx, no es el ser humano aislado el que es activo en el proceso histórico; más bien lo es la interacción creativa entre colectividades en el contexto de la sociedad: la naturaleza humana es, por encima de todo, social. Con «ser como especie» Marx hacía referencia a una característica distintivamente humana, en comparación con otros animales. Dado que los seres humanos no actúan meramente por instinto, no se adaptan de una forma pasiva a su medio ambiente, como la mayoría de los animales. Los seres humanos para sobrevivir pueden y deben dominar

su medio ambiente activamente, expresamente y creativamente; la creatividad y el control de las circunstancias de uno mismo son, por lo tanto, una parte intrínseca de lo que es ser «humano». Una persona que desempeña tareas normalmente rutinarias, aburridas y nada gratificantes en el contexto de un mínimo control económico y político de las circunstancias, se reduce a la mera adaptación imaginativa al medio ambiente: en palabras de Marx «el animal pasa a ser humano y el humano animal».

Las doctrinas políticas liberales limitan de forma eficiente la libertad a una minoría de la población, al conceder a las relaciones de producción capitalista y al «libre» mercado un lugar central; legitiman un sistema económico y político que explota las capacidades y amenaza al «ser como especie» de los seres humanos. Únicamente una concepción de la libertad que sitúe la igualdad en su centro (como trataba de hacer la concepción de la libertad de Rousseau), y que se preocupe, por encima de todo, de la libertad igual para todos (algo que la concepción de Rousseau en el fondo no llegaba a hacer) puede devolver a las personas la fuerza necesaria para «hacer su propia historia» (*Manifiesto comunista*, p. 127). La libertad supone, en la concepción de Marx, la democratización completa de la sociedad, así como del estado; sólo puede llegar a establecerse con la destrucción de las clases sociales y, en último término, la abolición del poder de clase en todas sus formas.

¿Cómo concebía Marx el futuro después de la revolución?; ¿cómo veía en concreto el futuro de la democracia y del estado?; ¿cómo debía organizarse el poder político, tras la destrucción de las relaciones de producción capitalistas? Sólo con plantear estas preguntas, sin embargo, surgen las dificultades. Marx rara vez escribió con detalle sobre cómo debería ser el socialismo o el comunismo. Estaba en contra del desarrollo de anteproyectos, a los que comparaba con la «camisa de fuerza» de la imaginación política. La «música del futuro» no podía y no debía componerse por adelantado; más bien, debía surgir en la lucha por abolir las contradicciones del orden existente. Las personas implicadas en esta lucha debían participar por igual en la definición del futuro. Sin embargo, a pesar de esta perspectiva general, Marx daba frecuentemente indicaciones sobre cómo podría ser una sociedad «libre e igualitaria».

<sup>4</sup> Estas indicaciones se encuentran en pasajes dispersos y en algunas pocas exposiciones más largas, fundamentalmente en: *The Critique of Hegel's Philosophy of*

Sold  
C. y  
Pol  
E

Marx expuso su postura en el marco de lo que denominaré «el fin de la política». El fin de la política (o el fin de la era del estado) significa la transformación de la vida política tal como era conocida por las sociedades burguesas; es decir el desmantelamiento de la política como una esfera institucionalmente diferenciada de la sociedad para la perpetuación de la clase dirigente. La emancipación de las clases trabajadoras implica necesariamente la creación de una nueva forma de gobierno. En *Miseria de la filosofía* Marx escribía: «La clase trabajadora, en el transcurso de este desarrollo, sustituirá la vieja sociedad civil por una asociación que excluirá a las clases y sus antagonismos y ya no habrá el llamado poder político, puesto que el poder político es precisamente la expresión oficial del antagonismo en la sociedad civil» (p. 182). Y discutiendo, en *Manifiesto comunista*, la forma en que «el proletariado usará su supremacía política», escribía:

Quando en el transcurso de este desarrollo hayan desaparecido las distinciones de clase y toda la producción se haya concentrado en las manos de una extensa asociación de toda la nación, el poder público perderá su carácter político. El poder político, en sentido estricto, es sencillamente el poder organizado de una clase para oprimir a las demás. Si el proletariado durante su lucha contra la burguesía se ve obligado, por la fuerza de las circunstancias, a organizarse como clase; si, mediante una revolución, se convierte en la clase gobernante y, como tal, suprime por la fuerza las viejas condiciones de producción, habrá suprimido entonces, junto con estas condiciones, las condiciones para la existencia del antagonismo de clase y de las clases en general y habrá abolido su propia supremacía como clase.

En lugar de la antigua sociedad burguesa, con sus clases y sus antagonismos de clase, tendremos una asociación en la que el libre desarrollo de cada uno es la condición para el libre desarrollo de todos (p. 127).

Con la destrucción de la clase burguesa, la necesidad de un «poder político organizado» dejará de existir.

El núcleo de esta postura puede exponerse de la siguiente forma:

1. puesto que el estado se desarrolla sobre los cimientos de las relaciones sociales y económicas;

*Right* (1843); *La ideología alemana* (1845-1846); *Miseria de la filosofía* (1847); *Manifiesto comunista* (1848); *La guerra civil en Francia* (1871), y *Critique of the Gotha Programme* (1875).

2. puesto que garantiza y expresa la estructura de las relaciones productivas y no puede determinar la naturaleza y forma de las mismas;
3. puesto que, como instrumento o marco, coordina la sociedad de acuerdo con los intereses a largo plazo de la clase dominante;
4. puesto que las relaciones de clase determinan las dimensiones fundamentales de poder y los ejes del conflicto en el estado y en la sociedad;
5. por lo tanto, cuando finalmente se trasciendan las clases, todo poder político quedará desprovisto de su fundamento y el estado —y la política como actividad distintiva— no tendrán ya un papel que jugar.

Las clases se «inscriben» en el estado. Y precisamente, debido a que tantos de los aparatos de los estados modernos son accesorios de la dominación de clase (las estructuras legales para proteger la propiedad, las fuerzas para contener el conflicto, los ejércitos para apoyar las ambiciones imperialistas, las instituciones y sistemas de recompensas para aquellos que hacen carrera en la política, y demás), la clase trabajadora no puede apoderarse simplemente del poder del estado y aprovecharlo en su beneficio durante y después de la revolución. «El instrumento político de su esclavitud no puede servir como el instrumento político de su emancipación» (véase *La guerra civil en Francia*, pp. 162-168). El «dueño de la sociedad» no se convertirá en «criado» a solicitud. La lucha para «abolir» el estado y para poner «fin a la política» es, por lo tanto, la lucha por la «reabsorción del estado por la sociedad» (*Guerra civil*, p. 168).

Marx relacionaba el «fin de la política» no sólo con el triunfo político de la clase trabajadora socialista, sino también, de forma importante, con la eventual desaparición de la carestía de los materiales. Creía hasta cierto punto que el potencial de libertad estaba directamente relacionado con la carestía. La seguridad frente a los estragos de la naturaleza, la mitigación de las presiones de la necesidad física no satisfecha y el tiempo para realizar actividades de propia elección, son algunas de las condiciones esenciales de la libertad real. El «dominio de la naturaleza» a través del desarrollo de las

fuerzas de producción era necesario para el avance del socialismo y el comunismo.

El triunfo del capitalismo puede explicarse por referencia tanto a los que lo imponen como sistema político y económico, como a sus extraordinarios logros productivos. Marx consideraba la expansión rápida de las fuerzas de producción y el subsiguiente incremento del crecimiento económico en el capitalismo como, en sí mismo, un fenómeno enormemente progresista. El otro lado de este progreso era, por supuesto, el sistema explotador de las relaciones productivas. Estas últimas eran, paradójicamente, las condiciones del éxito del capitalismo y de su inevitable caída. La naturaleza de crisis del crecimiento económico, la tendencia al estancamiento y, por encima de todo, la constante creación de condiciones de sufrimiento y degradación para la masa de los ciudadanos minaban a largo plazo la naturaleza de los logros del capitalismo. Por lo tanto, según Marx, el capitalismo contribuye a hacer posible la libertad —al ayudar a generar sus prerequisites materiales a través de la modernización de los medios de producción— y simultáneamente impide su actualización.

La lucha contra el capital por «el fin de la política» permite avanzar radicalmente en el logro histórico del capitalismo. Una vez que las relaciones de producción capitalistas hayan sido destruidas, no habrá ya obstáculos fundamentales al desarrollo humano. Marx concebía la lucha por «el fin de la política» en términos de «dos etapas del comunismo». En *El estado y la revolución* (1917), Lenin se refería a ellas como «socialismo» y «comunismo» respectivamente<sup>5</sup>. Puesto que esta terminología es compatible con las etapas de Marx, por conveniencia se adoptará aquí (véase Moore, 1980). Para Marx «socialismo» y «comunismo» eran fases de la emancipación política. La tabla 4.2 indica sus características más generales<sup>6</sup>. Me centraré más adelante en la concepción de Marx del futuro del poder del estado y de la democracia, pero resulta interesante y necesario situar esta concepción, tal como lo hace la tabla 4.2, en el contexto de su visión global de la transformación social.

<sup>5</sup> Marx acostumbraba usar estos términos de forma más o menos intercambiable.

<sup>6</sup> Para diseñar la tabla 4.2 me he basado en varias fuentes, especialmente en *Manifiesto comunista*, *La guerra civil en Francia* y *Critique of the Gotha Programme* de Marx, así como en tres excelentes discusiones secundarias: Draper (1977), Ollman (1977) y Moore (1980).

Uno de los objetivos inmediatos de la era posrevolucionaria, según Marx, es el establecimiento de la autoridad ilimitada del estado, de tal forma que el poder y las limitaciones impuestas al desarrollo humano por la propiedad privada de los medios de producción puedan ser superados. El estado en manos de la clase trabajadora y de sus aliados debe transformar las relaciones económicas y sociales, al mismo tiempo que defiende la revolución contra los restos del orden burgués. Pero la extensión de la autoridad del estado a la economía y la sociedad (a las grandes fábricas y a los fondos de inversión, por ejemplo) debe ir pareja al establecimiento de la responsabilidad ilimitada del «estado soberano» ante el «pueblo soberano». Al igual que el estado «liberal», el estado socialista debe tener el derecho supremo a promulgar y administrar la ley sobre un territorio dado, pero al contrario que el «estado liberal», debe ser totalmente responsable ante sus ciudadanos en todas sus operaciones. Además, el estado socialista debe tener como objetivo el convertirse lo más rápidamente posible en un estado «mínimo»: un aparato para la coordinación y dirección de la vida social, sin el recurso a la coerción.

Marx se refería generalmente al estado transitorio en la lucha por el comunismo como «la dictadura revolucionaria del proletariado» (véase, por ejemplo, la *Critique of the Gotha Programme*).

La «dictadura» se establece durante la revolución y «desaparecerá» con el comienzo del comunismo. ¿Qué entendía Marx por «dictadura»? No entendía lo que frecuentemente se cree: la necesaria dominación de un grupo o un partido revolucionario pequeño, que reconstruye la sociedad de acuerdo con su concepción particular de los intereses populares. Esta postura fundamentalmente leninista (véase pp. 132-135) debe distinguirse de la postura general de Marx. Por «dictadura del proletariado» Marx entendía el control democrático de la sociedad y del estado por aquellos —la aplastante mayoría de los adultos— que ni son propietarios ni controlan los medios de producción. La cuestión es, por supuesto: ¿cómo concebía Marx el control democrático del estado y de la sociedad por las clases trabajadoras y sus aliados?

Cuando Marx hacía referencia a «la abolición del estado» y a «la dictadura del proletariado» tenía presente después de 1891, creo yo (aunque no todos los estudiosos del tema están de acuerdo), el mo-

delo de la Comuna de París<sup>7</sup>. El año 1871 fue testigo de un gran alzamiento en París, en el que miles de trabajadores parisinos tomaron las calles para derrocar lo que ellos consideraban una estructura gubernamental anticuada y corrupta. A pesar de que el movimiento fue eventualmente aplastado por el ejército francés, Marx lo consideraba «un glorioso presagio de una nueva sociedad» (*La guerra civil en Francia*, p. 99). La rebelión duró lo suficiente como para dar tiempo a planear una notable serie de innovaciones institucionales y una nueva forma de gobierno: la Comuna. La descripción de Marx de la Comuna es rica en detalles y merece ser citada con cierta amplitud:

La Comuna estaba formada por concejales municipales, elegidos por sufragio universal en los distintos distritos electorales de la ciudad, responsables y revocables en mandatos cortos. La mayoría de sus miembros eran naturalmente hombres trabajadores, o representantes reconocidos de la clase trabajadora. La Comuna era un cuerpo obrero, no parlamentario, ejecutivo y legislativo al mismo tiempo. En lugar de continuar siendo el agente del gobierno central, la policía fue despojada de sus atributos políticos, y convertida en un agente de la Comuna responsable y en todo momento revocable. Lo mismo ocurrió con los funcionarios de todas las otras ramas de la administración. Desde los miembros de la Comuna hacia abajo, todo el servicio público debía hacerse con salarios de trabajadores. Los intereses concedidos y las subvenciones de representación de los altos dignatarios del estado desaparecieron junto con los mismos altos dignatarios. Las funciones públicas dejaron de ser la propiedad privada de los instrumentos del gobierno central. No sólo la administración municipal, sino el conjunto de iniciativas hasta entonces ejercidas por el estado pasaron a manos de la Comuna.

Una vez que se hubieron librado del ejército y policía permanente, los elementos de fuerza física del viejo gobierno, la Comuna puso empeño en acabar con la fuerza espiritual de la represión, el «poder del clero», separando del estado y desamortizando todas las iglesias como cuerpos de propietarios. Los párrocos fueron devueltos al descanso de la vida privada, para alimentar ahí las almas de los fieles a imitación de sus predecesores,

<sup>7</sup> Engels era desde luego de esta opinión: véase, por ejemplo, su Carta a A. Bebel, marzo, 1875. Para un planteamiento alternativo véase Arendt (1963) y Anweiler (1974). Arendt argumenta que Marx concebía la Comuna tan sólo como una medida temporal «en la lucha política para llevar a cabo la revolución» (p. 259). En mi opinión, la Comuna proporciona un modelo claro para al menos la «primera etapa del comunismo».

TABLA 4.2. Características fundamentales del socialismo y el comunismo

Características distintivas	Socialismo (o la «dictadura del proletariado»)	Comunismo
Objetivos generales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apropriación de todo el capital privado a gran escala.</li> <li>2. Control central de la producción en manos del estado.</li> <li>3. Rápido incremento de las fuerzas productivas.</li> <li>4. Disolución gradual del estado burgués.</li> <li>5. Defensa de la revolución contra los restos del viejo orden.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fin de la explotación del trabajo en todas sus formas; propiedad social.</li> <li>2. Consenso en todas las cuestiones públicas; por lo tanto, no existen las leyes, ni la disciplina ni la coerción.</li> <li>3. Satisfacción de todas las necesidades materiales.</li> <li>4. Obligaciones y trabajo colectivamente compartidos.</li> <li>5. Autogobierno (incluso la democracia pasa a ser redundante).</li> </ol>
Estado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integración de las funciones ejecutiva y legislativa.</li> <li>2. Todo el personal del gobierno queda sujeto a frecuentes elecciones, al mandato de sus electores y a la destitución.</li> <li>3. Elección y destitución de los magistrados y de los jueces, así como de los funcionarios.</li> <li>4. Sustitución del ejército y de la fuerza policial por las milicias populares.</li> <li>5. Autonomía local completa dentro del marco de los consejos (estructura piramidal).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abolición de las funciones legislativa y ejecutiva (ya no son necesarias).</li> <li>2. Distribución de las tareas administrativas por rotación y elección.</li> <li>3. Disolución de todas las fuerzas armadas y coercitivas.</li> </ol>
Economía	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Extensión de la propiedad estatal de las fábricas.</li> <li>2. Control estatal del crédito.</li> <li>3. Control estatal del transporte y las comunicaciones.</li> <li>4. Abolición gradual de la propiedad privada de la tierra y cultivo de todas las tierras.</li> <li>5. Igual compromiso de todos los ciudadanos de trabajar; dirección pública del empleo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eliminación de los mercados, del intercambio y de la función del dinero.</li> <li>2. Fin de la división del trabajo, rotación de todas las tareas.</li> <li>3. Las personas disfrutan de una variedad de tipos de trabajo y de ocio.</li> <li>4. Se reduce a un mínimo la jornada laboral.</li> <li>5. Con la desaparición de la escasez, se satisfacen todas las necesidades y la idea de la propiedad privada pierde su sentido.</li> </ol>
Sociedad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fuerte tributación gradual.</li> <li>2. No existe la herencia.</li> <li>3. Educación gratuita para todos los niños.</li> <li>4. Reunión de la ciudad y el campo a través de una distribución más equitativa de la población a lo largo del campo, y de la integración del ambiente laboral y no laboral.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El principio de cooperación se extiende a todas las cuestiones públicas.</li> <li>2. Las diferencias sociales, culturales, regionales y raciales desaparecen como fuente de conflicto.</li> <li>3. Las personas exploran al máximo sus capacidades con la libertad de los demás como única limitación.</li> <li>4. La familia se organiza en base a disposiciones comunales; persiste la monogamia, aunque no necesariamente como un compromiso para toda la vida.</li> </ol>
Objetivos generales de ambas sociedades	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Expansión planificada de la producción y abolición de la escasez material.</li> <li>2. Se reemplaza la «administración de las personas» por la «administración de las cosas», a saber el «replegamiento del estado».</li> <li>3. Los principios de la justicia se establecen gradualmente: «de cada uno según su capacidad, para cada uno según su necesidad».</li> </ol>	

los apóstoles. El conjunto de las instituciones estatales se abrió de forma gratuita al pueblo, libres al mismo tiempo de las interferencias de la iglesia y del estado. Por lo tanto, no sólo se hizo accesible a todos la educación, sino que se liberó a la ciencia misma de las trabas que el prejuicio de clase y las fuerzas gubernamentales imponían.

Los funcionarios judiciales serían despojados de esa falsa independencia que no había servido más que para enmascarar su abyecta subordinación a todos los sucesivos gobiernos a los que, a su vez, habían tomado, y quebrantado, juramento de lealtad. Al igual que el resto de los funcionarios, los magistrados y los jueces serían elegidos, responsables y revocables.

La Comuna de París debía servir, por supuesto, como modelo a todos los grandes centros industriales de Francia. Una vez establecido en París y en los centros secundarios el régimen comunal, el viejo gobierno centralizado tendría también que dejar paso en las provincias al autogobierno de los productores. En un esquema a grandes rasgos de la organización nacional, que la Comuna no tuvo tiempo de desarrollar, se afirma claramente que la Comuna debía ser la forma política de incluso los más pequeños caseríos del país, y que en los distritos rurales el ejército permanente debía ser reemplazado por una milicia nacional, con un periodo de servicio extremadamente corto. Las comunas rurales de cada distrito debían administrar sus asuntos comunes mediante una asamblea de delegados en la ciudad principal, y estas asambleas de distrito debían mandar a su vez a sus diputados a una Delegación Nacional en París, siendo cada miembro revocable en cualquier momento por el mandato imperativo de sus electores. Las pocas pero importantes funciones que quedasen para el gobierno central no debían suprimirse, tal como se ha malinterpretado de forma intencionada, sino que debían ser desempeñadas por agentes comunales, y por lo tanto estrictamente responsables. La unidad de la nación no se rompería, sino que, por el contrario, se convertiría en una realidad con la destrucción del poder del estado que decía ser la encarnación de esa unidad independientemente de, y superior a, la nación misma, de la que no era más que una excrecencia parasitaria. Mientras que los órganos meramente represivos del viejo poder gubernamental serían amputados, sus funciones legítimas serían arrebatadas a la autoridad usurpadora preeminente de la sociedad, y devueltos a los agentes responsables de la sociedad. En lugar de decidir una vez cada tres o seis años qué miembro de la clase gobernante representa de forma engañosa al pueblo en el parlamento, el sufragio universal serviría al pueblo, constituido en comunas, como el sufragio individual sirve a cada patrón en la búsqueda de trabajadores y directivos para su negocio. Y es bien sabido que las compañías, como los individuos, en cuestiones de auténticos negocios generalmente saben cómo colocar al hombre adecuado en el lugar adecuado, y, si por una vez cometen un error, cómo corregirlo rápidamente. Por otro lado, nada podría ser más

extraño al espíritu de la Comuna que reemplazar el sufragio universal por una investidura jerárquica. (*La guerra civil en Francia*, pp. 67-70)

Los cinco puntos de la tabla 4.2 catalogados como las características distintivas del estado en el socialismo resumen las cuestiones fundamentales de esta cita. La «maquinaria» del estado «liberal» sería reemplazada por la estructura de la Comuna. Según Marx, todos los aspectos del «gobierno» serían entonces completamente responsables: «la voluntad general» del pueblo prevalecería. Las comunidades más pequeñas administrarían sus propios asuntos, elegirían a sus delegados para unidades administrativas mayores (distritos, ciudades) y éstas, a su vez, elegirían candidatos para áreas de la administración aun mayores (la delegación nacional). Esta disposición se conoce como la estructura «piramidal» de la democracia directa: todos los delegados pueden ser revocados, están limitados por las instrucciones de sus electores y organizados en una «pirámide» de comités elegidos directamente.

El estado poscapitalista no tendrá, por lo tanto, ningún parecido con el régimen parlamentario. Los parlamentos crean barreras inaceptables entre los gobernados y sus representantes; un voto de vez en cuando es una base totalmente insuficiente, pensaba Marx, para garantizar una verdadera representación de las opiniones del pueblo. Un sistema de delegación directa supera esta dificultad, al igual que acabaron con la ausencia fundamental de responsabilidad introducida en el poder del estado por el principio de la división de poderes. La división de poderes deja a ramas del estado fuera del control directo del electorado. Todas las agencias estatales deben enmarcarse en la esfera de un conjunto de instituciones directamente responsables (véase Polan, 1984, pp. 13-20). Únicamente cuando esto ocurra se restaurar gradualmente «esa independencia, esa libertad, que desapareció de la tierra con los griegos, y se desvaneció en la calina azul del cielo con el cristianismo» (Marx, segunda carta de *Deutsch-Französische Jahrbüchen*, 1842). Si bien el modelo de democracia directa de Marx parte en muchos aspectos del modelo de la antigua Atenas, y de la concepción afín de Rousseau de la república del autogobierno, es difícil no ver en ello, al menos en parte, un intento de recuperar directamente la herencia radical de estas posiciones contra la corriente de la tradición liberal (véase pp. 20-22, 78)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Se podría argumentar que, si tenemos en cuenta los problemas que plantea el

Marx siempre destacaba el hecho de que la transformación de la sociedad y del estado sería un proceso lento; las personas que participaran «tendrán que pasar por largas luchas, por una serie de procesos históricos que transformarán las circunstancias y a los hombres» (*Guerra civil*, p. 73). Pero la lucha era tanto necesaria como justificada, puesto que el fin era el comunismo: una forma de vida en la que la sociedad y el estado estarían plenamente integrados, donde el pueblo gobernaría los asuntos comunes de forma colectiva, donde todas las necesidades serían satisfechas y donde «el libre desarrollo de cada uno» sería compatible con «el libre desarrollo de todos». En este mundo de abundancia material y autorregulación, el estado «desaparecería» finalmente por completo. Los gobiernos, las legislaturas y las judicaturas ya no serían necesarias. Como instituciones, se basan en el supuesto de que existirán conflictos importantes de interés en la sociedad y en que éstos deben ser organizados y regulados. Pero en el comunismo, todo vestigio de clase desaparecerá y con ella las bases de todo conflicto. Y puesto que las necesidades materiales del pueblo estarán satisfechas y no existirá la propiedad privada, la *raison d'être* de las fuerzas de «orden público» habrá desaparecido. Será necesaria alguna coordinación de las tareas en términos generales, tanto en la vida comunitaria como en el trabajo, pero esto se logrará sin crear un estrato de funcionarios privilegiados. Bertell Ollman, que ha reconstruido en detalle la visión del comunismo de Marx, relaciona la concepción de Marx de las tareas del administrador comunista con «dirigir el tráfico»: «ayudar a las personas a que lleguen a donde quieran ir» (Ollman, 1977, p. 33). El administrador o coordinador será «designado» por un proceso de elección que Marx describe como un «asunto de negocios», es decir un asunto no-político. Y puesto que todo el mundo coincide en cuestiones básicas de la política pública, en las elecciones no habrá probablemente oposición y se convertirán en meros mecanismos

hacer estrictamente responsables a los delegados a nivel nacional, quizá habría que describir el sistema de la Comuna como una forma altamente indirecta de democracia. Esta objeción tiene una fuerza considerable y discutiré más adelante en este capítulo algunas de las cuestiones que plantea. Sin embargo, encuentro útil el término «democracia directa» para ayudar a caracterizar una forma de gobierno que trataba de combinar la autonomía local con un sistema de representantes que son, en principio, delegados directamente revocables. Por supuesto, el hecho de que la «democracia directa» sea o no un modelo más aceptable que los otros, es otra cuestión.

para garantizar la rotación de las tareas administrativas. De este modo pensaba Marx, «el fin de la política se habrá alcanzado».

### Concepciones rivales del marxismo

El marxismo contemporáneo se divide en al menos tres grandes grupos a los que me referiré aquí como los «libertarios» (por ejemplo Paul Mattick, 1969), los «pluralistas» (por ejemplo Nicos Poulantzas, 1980) y los «ortodoxos» (por ejemplo los marxistas-leninistas). Cada uno de estos grupos (o escuelas del marxismo) reclama en parte la protección de Marx<sup>9</sup>. Argumentaré que todos pueden reclamarlo, ya que Marx mismo habría intentado, como él dijo de John Stuart Mill, «reconciliar irreconciliables». Marx concebía el futuro poscapitalista en términos de una asociación de todos los trabajadores, una asociación en la que la libertad y la igualdad se combinarían a través de: a) la regulación democrática de la sociedad; b) el «fin de la política»; c) el uso planificado de los recursos; d) la producción eficiente, y e) más ocio. Pero, ¿es compatible esta regulación democrática de la sociedad con la planificación? ¿es compatible el modelo de la Comuna, de la democracia directa, con un proceso de toma de decisiones que produzca un número de decisiones suficiente para coordinar una sociedad compleja, a gran escala? ¿es compatible la producción eficiente con la progresiva abolición de la división del trabajo? Marx preveía la plena participación de todos los trabajadores «libres e iguales» en instituciones de democracia directa. Pero, ¿cómo funcionaría exactamente esa asociación? ¿cómo habría que protegerla exactamente? ¿qué ocurriría si algunas personas se opusieran abiertamente a una decisión de la Comuna central? Suponiendo que los disidentes son una minoría, ¿tienen algún derecho, por ejemplo, a defender su postura? ¿qué ocurriría si las personas estuvieran simplemente en desacuerdo acerca de cuál debe ser

<sup>9</sup> Si bien estos tres grupos son extremadamente importantes, es preciso señalar que no abarcan por completo la diversidad de posturas de los escritores y activistas de los distintos movimientos revolucionarios, partidos comunistas, partidos socialdemócratas (especialmente antes de la primera guerra mundial) ni de los muchos grupos y organizaciones políticas relativamente pequeñas que reclaman la herencia de Marx. Tal diversidad da fe del hecho de que la historia del marxismo es mucho menos monolítica y mucho más fragmentada de lo que a menudo se piensa.

la mejor línea de acción?; ¿qué ocurriría si las diferencias de interés persistieran entre grupos de distinta edad, región o religión?; ¿qué ocurriría si no funcionaran inmediatamente las nuevas formas de asociación, o si a largo plazo no funcionaran en absoluto adecuadamente? (véase Vajda, 1978). Las escisiones del marxismo contemporáneo son en parte una consecuencia de la insuficiente reflexión de Marx sobre asuntos como estos (cf. la discusión anterior sobre Rousseau, pp. 78-79).

Debe señalarse que Marx no era un anarquista; por lo tanto veía un largo período de transición hacia el comunismo, en el que se desplegarían los recursos del estado, aunque de un estado transformado. Pero los marxistas libertarios argumentan que esta postura sólo puede ser correctamente interpretada si la tomamos como una crítica consistente de todas las formas de división del trabajo, de la burocracia del estado y del liderazgo autoritario (ya sea de «izquierdas» o de «derechas»). Sostienen que Marx estaba tratando de integrar los ideales de igualdad y libertad en su concepción de la lucha por el socialismo (y en el modelo de la Comuna) y que, por lo tanto, los objetivos de un orden no coercitivo deben encarnarse en los medios utilizados para establecer ese orden. Si la lucha no se organiza democráticamente, con una estructura de comunas o de consejos, será vulnerable a decisiones que pueden ser explotadas por nuevas formas de poder despótico. El fin —una vida plenamente democrática— necesita en la lucha contra el capital y el estado de un movimiento democráticamente organizado. Los marxistas libertarios sostienen, en definitiva, que Marx era un paladín de la transformación democrática de la sociedad y del estado y un crítico consistente de la autoridad jerarquizada y centralizada y de toda forma de planificación detallada. La lucha por el socialismo y el comunismo debe implicar la creación de un movimiento de masas, independiente de la influencia corruptora del aparato del estado burgués, que cuestione toda forma de poder establecido. Los marxistas libertarios dejan claro que, en su opinión, no pueden existir asociaciones o compromisos con el estado, ya que siempre y en todo lugar será el «poder condensado» y el «instrumento de poder» de los intereses económicos dominantes.

Por el contrario, los marxistas pluralistas señalan que Marx veía la transición hacia el socialismo y el comunismo de forma distinta según el país. Partiendo de su concepción de las instituciones del estado como hasta cierto punto independientes (o «relativamente au-

tónomas») de la clase dominante, los marxistas pluralistas destacan la importancia del despliegue de estas instituciones contra los intereses del capital. En países donde la tradición democrática liberal está bien establecida, la «transición al socialismo» debe utilizar los recursos de esa tradición —las urnas electorales, el sistema competitivo de partidos— para ganar el control del estado, en primer lugar, y en segundo, para utilizar al estado para reestructurar la sociedad. El principio de la «urna electoral» no debe ser invalidado: no se puede crear un nuevo orden democrático sin tener en cuenta los logros de las anteriores luchas por la emancipación política. Al contrario que los marxistas libertarios, cuya postura es consistentemente antiestado y antipartido, los marxistas pluralistas —desde el eurocomunismo hasta los socialdemócratas del ala izquierdista— argumentan que las implicaciones de la crítica de Marx al estado capitalista son que el partido de la clase trabajadora y sus aliados pueden, y deben, alcanzar una postura segura y legítima en el estado, con el fin de reestructurar el mundo político y social. Además, los marxistas pluralistas argumentan (junto con algunos marxistas libertarios) que la preocupación de Marx por reducir el poder no coercitivo al mínimo no debe ser exclusivamente interpretada (tal como el mismo Marx solía hacer demasiado a menudo) en términos de cuestiones relacionadas con las clases. Debe hacerse frente al poder de los hombres sobre las mujeres, de una raza sobre otra, de los denominados administradores o burócratas «neutrales» sobre las poblaciones sometidas, y deben analizarse sus implicaciones, incluyendo, especialmente, la consecuencia de que no todas las diferencias de interés pueden interpretarse en términos de clase. Es más, los marxistas pluralistas argumentan que «el fin de la escasez» está tan lejos en el futuro —si es que puede imaginarse— que tendrá que haber grandes diferencias en las posturas acerca de la asignación de los recursos. Es inconcebible que las personas tengan posturas idénticas sobre las prioridades políticas; sobre los objetivos del gasto público, por ejemplo (inversiones en producción *versus* consumo corriente, programas de viviendas *versus* programas educativos), o sobre la adecuada asignación de esos gastos (dadas las distintas necesidades de las diferentes regiones y de determinados estratos de la población: los jóvenes, los ancianos, los enfermos, etc.). Por lo tanto, la transición al socialismo y el establecimiento de una forma de gobierno socialista será, en realidad, un largo camino democrático en el que las elecciones periódicas y la movilización de los intereses

contrapuestos de los partidos deben —por todas las razones proporcionadas por los demócratas liberales— ocupar un lugar central. Con el fin de crear un espacio para las ideas y programas alternativos, y evitar que los que ocupen el poder «se transformen en una burocracia congelada e inamovible», siempre debe existir la posibilidad de ser revocado del cargo. (Esta postura se elabora a menudo en términos de un modelo de democracia «participativa»: véase el modelo VIII en el capítulo 8.)

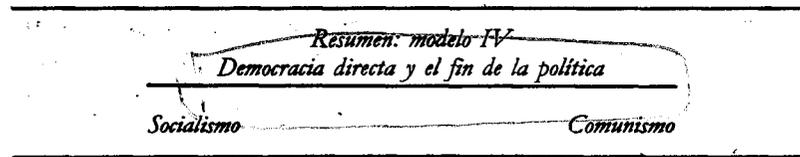
Los marxistas ortodoxos, finalmente, subrayan (al igual que los marxistas libertarios) que el moderno representante de estado es «una fuerza represiva especial» para la regulación de la sociedad en interés de la clase económica dominante. El estado liberal democrático puede crear la ilusión de que la sociedad está democráticamente organizada, pero no es más que una ilusión, ya que, en el marco de la democracia liberal, la explotación del trabajo asalariado por el capital está asegurada. Las elecciones periódicas no alteran en ningún modo este proceso. Así, no basta simplemente con que un movimiento democrático tome y contenga al estado; su estructura coercitiva tiene que ser conquistada y destruida. Preocupados con los problemas de alcanzar el poder, los marxistas ortodoxos argumentan que la transición al socialismo y al comunismo necesita el liderazgo «profesional» de un cuadro disciplinado de revolucionarios. Únicamente un liderazgo así tiene la capacidad de organizar la defensa de la revolución contra las fuerzas contrarrevolucionarias, de planear la expansión de las fuerzas de producción y de supervisar la reconstrucción de la sociedad. Puesto que las diferencias fundamentales de interés las constituyen los intereses de clase, puesto que el interés (o el punto de vista) de la clase trabajadora es el interés progresivo de la sociedad, y puesto que durante y después de la revolución tiene que ser articulado de forma clara y decisiva, un partido revolucionario es esencial. El partido es el instrumento que puede crear el marco para el socialismo y el comunismo.

Podría decirse, entonces, que si bien Marx ofrece uno de los retos más profundos a la moderna idea liberal y democrático-liberal del estado, y una de las visiones más poderosas de una sociedad libre, en último término «sin estado» (resumida en el modelo IV), sus posturas contienen ambigüedades que conducen a una variedad de interpretaciones. Marx dejó una herencia ambigua. Pero es necesario considerar, y se volverá más adelante sobre esta cuestión con más detenimiento, si las ambigüedades tienen su raíz en dificultades

más fundamentales. A pesar de que la crítica marxista al liberalismo tiene gran importancia —mostrando, como hace, que la organización de la economía no puede ser considerada no-política, y que las relaciones de producción son fundamentales para la naturaleza y distribución del poder—, su valor es en último término limitado debido a la conexión directa que establece (incluso cuando concibe el estado como «relativamente autónomo») entre la vida política y la económica. Al reducir el poder político al poder económico y de clase —y al exigir el «fin de la política»— el mismo marxismo tendió a marginar o a excluir de su consideración del discurso público y de la política misma ciertos tipos de cuestiones. Esto es verdad en todas aquellas cuestiones (discutidas más adelante en posteriores capítulos) que no pueden reducirse en último término a asuntos relacionados con las clases. Los ejemplos clásicos de esto son la dominación de las mujeres por los hombres, de ciertas razas y grupos étnicos sobre otros y de la naturaleza por la industria (lo que plantea cuestiones ecológicas). Otras preocupaciones fundamentales incluyen el poder de los administradores públicos o burócratas sobre sus «clientes» y el papel de los «recursos autoritarios» (la capacidad de coordinar y controlar las actividades de los seres humanos) que se acumulan en la mayoría de las organizaciones sociales.

Sin embargo, no es simplemente la marginación de importantes problemas lo que está en juego, ya que el tema en cuestión es el sentido mismo de la política y las bases para una participación política legítima. La postura de los marxistas pluralistas plantea una serie de argumentos útiles incluyendo que, si no todas las diferencias de interés pueden reducirse a las de clase, y si las diferencias de opinión acerca de la asignación de los recursos son, a todos los efectos prácticos, inevitables, es esencial crear el espacio institucional para que se generen y debatan estrategias y programas políticos alternativos.

Con el fin de evitar que los que ocupan el poder —digamos el pináculo de la pirámide de comunas— se conviertan en un liderazgo político inamovible, siempre debe existir la posibilidad de revocar ese liderazgo, con sus políticas particulares. La política implica discusión y negociación sobre las políticas públicas —discusión y negociación que no puede tener lugar de acuerdo con criterios completamente imparciales u «objetivos», si pudiéramos ponernos de acuerdo sobre cuáles son esos criterios y cómo deben aplicarse. (Incluso la filosofía de la ciencia es conocida por las continuas controversias acerca de cuáles son los criterios adecuados para resolver las

*Principio(s) justificativo(s)*

El «libre desarrollo de todos» sólo puede alcanzarse con el «libre desarrollo de cada uno». La libertad exige el fin de la explotación y, en último término, la plena igualdad política y económica; únicamente la igualdad puede garantizar las condiciones para la realización de la potencialidad de todos los seres humanos, de tal forma que «cada uno pueda dar» según su capacidad y «recibir según su necesidad».

*Características fundamentales*

- |   |   |
|---|---|
| <p>Las cuestiones públicas deben ser reguladas por Comuna(s) o consejo(s) organizados en una estructura piramidal.</p>                                      | <p>El «gobierno» y la «política» en todas sus formas dejan paso a la autorregulación.</p>   |
| <p>El personal del gobierno, los magistrados y los administradores están sujetos a frecuentes elecciones, al mandato de su comunidad y a ser revocados.</p> | <p>Todas las cuestiones públicas se resuelven colectivamente. El consenso es el principio de decisión en todas las cuestiones públicas.</p> |
| <p>Los funcionarios no cobran más que el salario de los trabajadores.</p>   | <p>Distribución del resto de las tareas administrativas por rotación y elección.</p>  |
| <p>La milicia popular mantiene el nuevo orden político sujeto al control de la comunidad.</p>   | <p>Sustitución de todas las fuerzas armadas y coercitivas por el autocontrol.</p>   |

*Condiciones generales*

- |                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <p>Unidad de la clase obrera.</p> | <p>Todo vestigio de las clases desaparece.</p>                         |
| <p>Derrota de la burguesía.</p>   | <p>Desaparición de la escasez y abolición de la propiedad privada.</p> |

- |   |   |
|---|---|
| <p>Fin de los privilegios de clase.</p>   | <p>Eliminación de los mercados, del intercambio y del dinero.</p> |
| <p>Desarrollo substancial de las fuerzas de producción, de tal forma que las necesidades básicas estén cubiertas y las personas tengan suficiente tiempo para desarrollar actividades no laborales.</p> | <p>Fin de la división social del trabajo.</p>                     |
| <p>Integración progresiva del estado y la sociedad.</p>   |   |

disputas entre posturas teóricas contrapuestas.) Además, si las diferencias de interés suponen a menudo diferencias en cuanto a las creencias políticas, es esencial un conjunto de procedimientos y mecanismos institucionales para debatir y tomar decisiones sobre los asuntos públicos. Marx defendía, por supuesto, el papel de las elecciones para escoger delegados de entre los que representarían las posturas e intereses locales, a quienes se asignaría el mandato de articular las posturas particulares y que estarían sujetos a ser revocados si fracasaban en este sentido. Era consciente de la importancia práctica de tener la posibilidad de retirar a los delegados de sus cargos. Pero esa postura no es en ningún caso suficiente.

El problema fundamental de la visión del «fin de la política» de Marx es que no puede aceptar la descripción de cualquier diferencia política como «genuina»; es decir, como una opinión que un individuo o un grupo tiene derecho a defender y negociar como miembro igual de un estado (Polan, 1984, p. 77)<sup>10</sup>. La concepción de Marx del fin de la política deslegitima de hecho radicalmente la política en el cuerpo de ciudadanos. Después de la revolución, existe el peligro acusado de que sólo pueda haber una forma genuina de «política», puesto que ya no existen fundamentos que justifiquen el desacuerdo esencial. El fin de las clases significa el fin de toda base legítima de disputa: únicamente las clases tienen intereses irreconciliables.

<sup>10</sup> La excelente discusión de Polan sobre la versión de Lenin del «fin de la política» ha configurado mi propia valoración de la exposición original de Marx sobre este tema (véase Polan, 1984, especialmente pp. 77-79, 125-130, 176).

*Imp  
tend. autorit. de gov.*

bles. Es difícil resistirse a la opinión de que, implícita en esta postura, está la propensión a una forma autoritaria de la política. Ya no hay un lugar para fomentar y tolerar sistemáticamente el desacuerdo y el debate sobre los asuntos públicos. Ya no hay un lugar para la promoción institucional, a través de la formación de grupos y partidos, de posturas opuestas. Ya no hay un ámbito de acción para la movilización de posturas políticas contrapuestas.

Sin un reino institucional para el discurso público, y sin procedimientos para proteger su autonomía e independencia, se otorgará a la estructura de la Comuna un poder casi ilimitado. En tales circunstancias, no puede haber garantías de que sean examinadas y controladas las acciones y el comportamiento de aquellos que son elegidos para el cargo más alto. No hace falta aceptar que los individuos son simplemente egoístas para recordar los eficaces argumentos de la crítica de Locke de la concepción del estado moderno de Hobbes, o la defensa de la libertad frente a la amenaza de un estado sobredimensionado, de J. S. Mill. Parece pues que Marx subestimó la importancia de la preocupación liberal y democrática liberal por garantizar la libertad de crítica y acción, a saber, la elección y la diversidad ante el poder centralizado del estado, aunque esto no quiere decir en absoluto que las formulaciones tradicionales liberales del problema y sus soluciones sean plenamente satisfactorias (cf. Arendt, 1963). Se argumentará más adelante que un reino de la vida social, en el que los asuntos de interés general puedan ser discutidos, en el que las diferencias de opinión puedan ser resueltas por un debate sostenido y/o por procedimientos establecidos para la resolución de las diferencias, es una característica institucional esencial de la vida pública (véase Habermas, 1962), pero que demócratas clásicos, liberales y marxistas no lograron comprender del todo sus condiciones preliminares.

Marx no produjo una adecuada teoría política del socialismo y del comunismo ni, por encima de todo, una adecuada teoría de sus estructuras institucionales. Si se reducen las instituciones políticas a un solo tipo uniforme, a un complejo de organizaciones que no están claramente separadas, el poder puede congelarse de una forma jerárquica. Marx tendía a asumir que el nuevo aparato político sería accesible para todos, completamente transparente y estaría abierto al cambio en el futuro. En las acertadas palabras de un crítico,

Es... una apuesta gigante; la apuesta de que será posible emprender la

tarea de construir el estado «en el mejor de los mundos posibles». Los obstáculos a la realización de esta tarea son astronómicos. No sólo exige la ausencia de las peculiarmente poco útiles condiciones de la Rusia posterior a 1917 (subdesarrollo económico, aislamiento de la revolución de otros movimientos sociales, peligro de involución por parte de poderes hostiles, falta de recursos como resultado de la guerra, guerra civil, etc.) —a pesar de que esas condiciones mismas han conspirado durante mucho tiempo a sugerir la inocencia esencial del modelo. También exige una situación en la que no haya conflictos políticos, problemas económicos o contradicciones sociales, o todo tipo de emociones y motivaciones inadecuadas, egoístas, negativas o simplemente humanas. Exige, en resumen... la ausencia de la política. (Polan, 1984, pp. 129-130.)

La historia del marxismo —marcada por agudos conflictos sobre cómo definir los verdaderos fines políticos y cómo desarrollar la estrategia política en condiciones históricas a menudo bastante diferentes de las previstas por Marx— atestigua en contra de la deseabilidad de esta empresa. Pero esto no implica, en modo alguno, que otras empresas, inspiradas en parte por Marx, y definidas apropiadamente, no sean dignas de consideración —lejos de ello.

*o crit. definit al marx.*

## Capítulo 5

### ELITISMO COMPETITIVO Y LA VISION TECNOCRATICA

Una concepción optimista y progresista de la historia humana configuró el pensamiento de John Stuart Mill, Karl Marx y muchos otros liberales y radicales del siglo XIX. Guiados por la ciencia, la razón y la filosofía, los seres humanos podrían crear una vida marcada por la expansión «más elevada y armoniosa» de sus capacidades y de las formas cooperativas de autorregulación, aunque, por supuesto, la forma de interpretar esto último estaba sujeta a las disputas más profundas. Por el contrario, muchos de los que examinaron las perspectivas de la democracia a finales del siglo XIX y principios del XX tenían una visión mucho más sombría del futuro, una visión determinada por la sensibilidad no sólo hacia algunas de las características negativas de la vida en una civilización tecnológicamente desarrollada, sino también incluso hacia las consecuencias impredecibles de las acciones políticas mejor-intencionadas.

Max Weber (1864-1920) y Joseph Schumpeter (1883-1946), en cuya obra se centra este capítulo, compartían una concepción de la vida política en la que había poco margen para la participación democrática y el desarrollo individual o colectivo, y en la que ese margen estaba sujeto a la amenaza de una erosión constante por parte de las fuerzas sociales poderosas. Ambos pensadores creían que inevitablemente se debía pagar un alto precio por vivir en una sociedad moderna industrial. Su obra tiende a afirmar un concepto muy restrictivo de la democracia, concibiendo ésta, en el mejor de

los casos, como un medio para escoger a los encargados de adoptar las decisiones y para limitar sus excesos. Esta concepción tiene mucho en común con aspectos de la teoría de la democracia protectora, pero fue elaborada de forma bastante distinta.

Fue fundamentalmente en el pensamiento de Max Weber, donde un nuevo modelo de democracia, al que me referiré por lo general como «elitismo competitivo», recibió su expresión más profunda. Weber escribió relativamente poco sobre este modelo en concreto, pero muchos de sus escritos sobre la naturaleza y la estructura de la sociedad moderna tienen que ver con la existencia de la democracia. Se ha llamado a Weber un «liberal desesperado» (Mommsen, 1974, pp. 95ss.). Estaba preocupado por las condiciones de la libertad individual en una época en la que, tal como él lo veía, muchos desarrollos sociales, económicos y políticos estaban minando la esencia de la cultura política liberal; que es la libertad de elección y la libertad para llevar a cabo distintas líneas de acción. Llegó casi a aceptar que, en la época moderna, ni los principios del liberalismo podían ser ya defendidos. Si bien estaba firmemente comprometido con los ideales de la individualidad y la diferenciación social, se mostraba preocupado por su supervivencia en una época con organizaciones cada vez mayores, ya fueran compañías, sindicatos, partidos de masas o estados nacionales. Estaba especialmente preocupado por el destino de los valores liberales en su Alemania nativa.

Al contrario que muchos teóricos políticos liberales anteriores, que partían de consideraciones acerca de la forma más deseable de organización política, para llegar a la caracterización de las organizaciones políticas reales, Weber, como Marx, seguía en su argumentación líneas de razonamiento inversas: de relatos descriptivos-explicativos de fenómenos reales a valoraciones sobre el carácter factible de varias opciones políticas contrapuestas (véase la obra de Weber «Politics as a Vocation»). Al contrario que Marx, Weber creía que esos estudios del «carácter factible» estaban libres de valores, en el sentido de que no especificaban, ni podían hacerlo, qué es lo que se debía hacer. Pero resulta bastante evidente en su obra que el «ser» y el «deber» se entremezclan de manera mucho más compleja de lo que él sugería. No pensaba que la ciencia en cualquiera de sus formas, ya fuera la física o la nueva disciplina de la sociología, con la que estaba fuertemente comprometido, pudiera contestar la pregunta: «¿Qué debemos hacer y cómo debemos vivir?» («Science

as a Vocation», p. 207). Sin embargo, parece claramente haber hecho de «necesidades históricas aparentes, virtudes teóricas positivas» (Krouse, 1983, pp. 76-77), tal como había hecho Hobbes, entre otros, antes que él. Al hacerlo, llevó a cabo una transformación fundamental en la teoría de la democracia. Su caracterización de los procesos de la modernidad le llevó a una concepción muy particular de la forma ideal de la política y la democracia.

Weber trató de rearticular el dilema liberal de encontrar un equilibrio entre la fuerza y el derecho, el poder y la ley, el gobierno de expertos y la soberanía popular. Pensaba que los problemas planteados por la persecución de esta meta eran aspectos ineludibles de la vida moderna, y que únicamente podían ser correctamente comprendidos bajo la luz de las tendencias sociales dominantes, incluyendo aquellas iniciadas por el mismo liberalismo y por su principal alternativa: el marxismo (véase Beetham, 1985). La reflexión de Weber sobre estos problemas sugiere una revisión fundamental de las doctrinas liberales: revisión que habría de tener gran influencia en el desarrollo de la teoría política y social en el mundo anglosajón, especialmente en los años que siguieron a la segunda guerra mundial. También constituyó uno de los retos más coherentes y convincentes para el marxismo. Lo que hizo que este reto fuera tan importante, aunque en absoluto acertado en todos los aspectos, es su compromiso y la valoración de las circunstancias sociales y políticas en las que los valores liberales y marxistas deben sobrevivir. Es, en último término, una mezcla concreta de sociología, política y filosofía lo que da fuerza a la obra de Weber; una mezcla que, formalmente al menos, Weber habría desaprobado con energía.

### Clases, poder y conflicto

¿Qué sentido se le puede dar a la libertad en un mundo cada vez más dominado por la rivalidad entre el capitalismo y el socialismo, y en donde existe, prácticamente con independencia del tipo de régimen político, un florecimiento de grandes organizaciones que imponen roles limitados a los individuos? Weber aceptaba bastante de lo que Marx tenía que decir sobre la naturaleza del capitalismo, aunque rechazó de forma decisiva cualquier intento de argumentar que esto implicaba aprobar las ideas políticas de Marx. Si el capitalismo era en algunos aspectos un sistema socioeconómico proble-

mático, juzgado en términos de igualdad y libertad, existían aún menos razones para, según Weber, recomendar el socialismo (en su disfraz socialdemócrata o bolchevique). Con el fin de comprender su postura general, resulta útil apuntar algunas diferencias importantes entre sus ideas y las de Marx.

En primer lugar, Weber aceptaba que las intensas luchas de clases habían tenido lugar en varias fases de la historia y que la relación entre capital y trabajo asalariado es de considerable importancia para explicar muchas de las características del capitalismo industrial. Estaba de acuerdo en que la clase es ante todo una característica «objetiva» de las relaciones económicas, fundadas en las relaciones de propiedad, y que el surgimiento del capitalismo moderno implicaba la creación de una masa de trabajadores asalariados no propietarios, que tienen que vender su trabajo a los propietarios del capital para ganarse la vida. No aceptaba, sin embargo, la teoría de la plusvalía, basándose en cambio en la economía «marginalista» fundamentalmente, y conceptualizando la clase, por lo tanto, en términos no «explotadores». Según Weber, las clases consisten en agregados de individuos que comparten conjuntos similares de «posibilidades de vida» en cuanto al trabajo y los productos del mercado. Las clases no son grupos, aunque la acción grupal puede apoyarse en intereses comunes de clase; es decir, en intereses económicos que son el resultado de una misma posición en el mercado.

Weber no creía en la posibilidad, o la conveniencia, de la revolución proletaria, y ofrecía una visión más diversificada del conflicto en las sociedades capitalistas; cuestionaba enérgicamente la idea de que el análisis del conflicto puede reducirse al análisis de las clases, ya que, para él, las clases constituyen tan sólo un aspecto de la distribución y de la lucha por el poder. Lo que él denominaba «grupos de estatus»<sup>1</sup>, los partidos políticos y los estados-naciones, son al menos tan importantes, si es que no lo son más. El fervor creado por el sentimiento de solidaridad grupal, comunidad étnica, prestigio del poder o nacionalismo, es en general una parte absolutamen-

<sup>1</sup> Los grupos de estatus se basan en las relaciones de consumo que toman la forma de «estilos de vida» y separan a un grupo de otro. Weber mantenía que los grupos de estatus (en la forma de estados feudales, o de castas en la India) habían sido elementos fundamentales de todas las sociedades precapitalistas. Si bien, en el capitalismo moderno tendían a ser eclipsados por las relaciones de clase, la afiliación a los grupos de estatus no pierde en ningún caso su importancia.

te vital de la creación y movilización del poder y del conflicto en la época moderna (véase «Class, Status and Party» y «Status, Groups and Classes» en Giddens y Held, 1982, pp. 60ss.). Si bien la clase y el conflicto de clases son importantes, no son el «motor» principal del desarrollo histórico.

En segundo lugar, Weber veía el capitalismo industrial como un fenómeno distintivamente occidental en sus orígenes, que incorporaba valores y modos de actividad específicos, diferentes de los generados por otras civilizaciones (*La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, y pp. 56-58 de este volumen). La característica más importante de esta «occidentalidad» es lo que él denominaba la «racionalidad» característica de la producción capitalista, algo que se extiende más allá de la misma empresa económica. La racionalización es un fenómeno que impregna cada una de las grandes instituciones de la sociedad capitalista. La «racionalización» es un concepto formulado de forma ambigua en los escritos de Weber. Pero su significado central hace referencia a la extensión de las actitudes calculadas de carácter técnico a más y más esferas de actividad, condensadas en los procedimientos científicos y cuya expresión sustantiva es el cada vez más importante papel que la especialización, la ciencia y la tecnología juegan en la vida moderna (Giddens, 1972, pp. 44ss.).

La racionalización del mundo moderno tiene consecuencias profundas, que incluyen la erosión de la credibilidad del sistema de creencias, que trata de proporcionar una interpretación clara del «significado de la vida». Las creencias religiosas, al igual que las doctrinas políticas y filosóficas, que proponen una solución concreta a los asuntos naturales o humanos, dejan paso a una visión más fluida de las cosas. El concepto de la tierra como un «jardín encantado» —como un lugar en el que «fuerzas misteriosas incalculables entran en juego»— se ve minado de forma irreversible por el *ethos* instrumental, una postura firme de que «todo puede ser dominado mediante el cálculo» («Science as a Vocation», p. 139). La actitud de Weber ante este proceso era ambivalente. Por un lado, el mundo se «intelectualiza» progresivamente, liberando a las personas de la carga de las ilusiones teológicas y metafísicas. Por otro, la racionalización supone también una pérdida que Weber denominaba «desencanto» («Science», pp. 138ss.). En un mundo progresivamente dominado por la razón científica y técnica, ya no existen «visiones del mundo» que puedan imponer legítimamente el acuerdo general; las

bases tradicionales para resolver la «lucha» entre el inmenso conjunto de actitudes posibles sobre la vida se ha debilitado considerablemente. Hoy en día, argumentaba Weber, no existe una justificación última, más allá de la elección del individuo, acerca de a «cuál de los dioses rivales deberíamos servir» («Science», pp. 152-153). Es responsabilidad de cada individuo juzgar y decidir qué valores es más conveniente defender. Este es, escribía memorablemente, «el destino de una época que ha comido del árbol de la sabiduría».

Si bien, desde una perspectiva, la postura de Weber representaba «la apoteosis del individualismo», desde otra sugería una ruptura radical con la tradición liberal clásica que, tal como hemos visto, concebía inicialmente los fundamentos del individualismo en la ley natural y los derechos naturales (véase el capítulo 2 y Beetham, 1985, p. 4ss.). En una época de valores contrapuestos, en la que ninguno puede considerarse objetivamente válido, la idea de que la vida política se funda en una moralidad dada o acordada, no puede sostenerse. En estas circunstancias, la política liberal sólo puede defenderse, sostenía Weber, sobre la base de los procedimientos —poniendo el énfasis en su importancia como mecanismo para promover la «competencia entre los valores» y la «libertad de elección» en un mundo racionalizado (véase Roth y Schluchter, 1979). La democracia es un componente vital de los arreglos institucionales necesarios para el logro de estos fines, es decir, para el mantenimiento de una cultura política liberal.

En tercer lugar, Weber pensaba que la racionalización iba inevitablemente acompañada de la extensión de la burocracia. Cuando Marx y Engels escribían sobre la «burocracia» tenían en mente la administración pública, el aparato burocrático del estado. Pero Weber aplicaba el concepto de forma mucho más extensa, caracterizando todas las formas de organización a gran escala: el estado, por supuesto, pero también las empresas industriales, los sindicatos, los partidos políticos, las universidades y los hospitales. Estaba de acuerdo con Marx en que la burocracia no es esencialmente democrática, porque los burócratas no son responsables ante la masa de la población afectada por sus decisiones. Sin embargo, insistía en que a) el problema de la dominación burocrática es mucho más omnipresente de lo que Marx imaginaba, y b) no existe ninguna forma de trascender la dominación burocrática, salvo limitando la extensión de la burocracia misma. En concreto, no puede existir la posibilidad de «trascender el estado». Los logros de la sociedad socialis-

ta, en opinión de Weber, tendrían justo el efecto contrario al predicho por los pensadores socialistas: una mayor extensión de la dominación burocrática. Por dominación Weber entendía una «estructura de ordenamiento y subordinación sostenida por una variedad de motivos y medios para hacerla cumplir», que puede adoptar muchas formas, siendo la más eficaz la administración burocrática (Weber, *Economía y sociedad*, parte I, p. 43 y parte II, pp. 695ss.). A pesar de que no consideraba que la dominación opresiva de la burocracia fuera ineludible, pensaba que la política moderna debe idear estrategias para contener y limitar su desarrollo. Estaba absolutamente convencido de una cosa: si el socialismo o el comunismo significaban la regulación directa y equitativa de los asuntos económicos, sociales y políticos por parte de todos los ciudadanos, entonces eran doctrinas excesivamente ingenuas y peligrosamente engañosas.

### Burocracia, parlamentos y naciones-estado

La concepción de que el estado y la organización burocrática, en particular, constituyen entidades «parasitarias» de la sociedad, es una postura que han expuesto Marx y muchos otros marxistas (especialmente Lenin). Pero las administraciones centralizadas podrían ser ineludibles. Weber llegó a esta posición en parte a través de la apreciación de la naturaleza impracticable de la democracia directa:

cuando la organización social sobrepasa cuantitativamente una cierta medida o cuando la diferenciación cualitativa de las tareas de gobierno dificulta su realización mediante el sistema de turno, insaculación o elección de miembros por breves periodos en forma satisfactoria. Las condiciones que rigen el gobierno en las organizaciones de masas son radicalmente distintas de las que rigen el gobierno de las asociaciones basadas en la relación personal o de vecindad... El desarrollo cuantitativo y cualitativo de las tareas del gobierno, que exige una superioridad técnica a causa de la creciente necesidad del entrenamiento y de la experiencia favorece inevitablemente la continuidad, por lo menos de hecho, de una parte de los funcionarios. Con ello surge siempre la posibilidad de que se forme una organización social permanente para los fines del gobierno, lo cual equivale a decir para el ejercicio del dominio (*Economía y sociedad*, parte II, p. 704).

Weber no creía que la democracia directa<sup>2</sup> fuera imposible en todas las circunstancias; creía más bien que no podía funcionar en organizaciones que cumplieran las siguientes condiciones:

1) limitación local, 2) limitación en el número de participantes, 3) poca diferenciación en la posición social de los participantes. Además, presupone: 4) tareas relativamente simples y estables y, a pesar de ello, 5) una no escasa instrucción y práctica en la determinación objetiva de los medios y fines apropiados (*Economía y sociedad*, parte II, p. 701).

La democracia directa requiere la igualdad relativa de todos los participantes, cuya condición clave es una diferenciación económica y social mínima. Consecuentemente, ejemplos de esa forma de «gobierno» pueden encontrarse entre las aristocracias de las ciudades-estado de la Italia medieval, entre ciertos municipios de los Estados Unidos y entre grupos profesionales muy selectos, por ejemplo, los profesores universitarios. Sin embargo, el tamaño, la complejidad y la total diversidad de las sociedades modernas hacen que la democracia directa sea simplemente inapropiada como modelo general de regulación y control político.

Weber comprendía que el objetivo de la democracia directa era la reducción de la dominación al mínimo posible, pero en una sociedad heterogénea la democracia directa llevaría a una administración ineficaz, a una ineficiencia no deseada, a la inestabilidad política y, en último término, a un incremento radical en la probabilidad (tal como Platón y otros críticos habían señalado de la democracia clásica) del gobierno opresivo de una minoría. Esto último era posible precisamente por el vacío en la coordinación creado por la ausencia de una administración técnicamente eficiente. Además, la democracia directa tiene otra característica importante que la hace especialmente inadecuada para la política moderna: su modelo de representación política impide toda posibilidad de negociación y compromiso político. Esto es particularmente evidente cuando la democracia directa se estructura en una jerarquía de mandato o delegados «instruidos» (véase el modelo IV en el capítulo 4). El man-

<sup>2</sup> Por «democracia directa» Weber entendía un sistema de toma de decisiones sobre las «cuestiones públicas», en el que los ciudadanos participan de forma directa. (En lo que respecta a este libro, la democracia directa, así entendida, abarcaría los modelos I, IIIa, IV y elementos del VIII.)

dato directo mina el ámbito que deben tener los representantes para resolver el conflicto, equilibrar los intereses contrapuestos y desarrollar políticas suficientemente flexibles como para hacer frente a circunstancias cambiantes (véase *Economía y sociedad*, parte I, pp. 289-290, 292-293; parte II, pp. 948-952, 983-987). La democracia directa no dispone de un mecanismo adecuado para mediar en las luchas entre facciones.

Es erróneo mezclar los problemas referentes a la naturaleza de la administración con los problemas referentes al control del aparato del estado (véase Albrow, 1970, pp. 37-49). En opinión de Weber, Marx, Engels y Lenin confundían estos temas al mezclar la cuestión sobre la naturaleza clasista del estado con la cuestión sobre si una administración burocrática centralizada es una característica necesaria de la organización política y social. El compromiso de Lenin con la «destrucción» del estado es quizá el ejemplo más claro de la incapacidad de verlas como dos cuestiones distintas. Más aún, Weber se resistía a toda sugerencia acerca de que la organización del estado moderno podía explicarse directamente en términos de las actividades de las clases. Con el fin de entender esta postura, resulta útil comprender su concepción del estado.

Weber desarrolló una de las definiciones más importantes del estado moderno, poniendo el énfasis en dos elementos distintivos de su historia: la territorialidad y la violencia. El estado moderno, al contrario que sus predecesores, agitados por la lucha constante entre facciones, tiene la capacidad de monopolizar el uso legítimo de la violencia en un territorio dado; es un estado-nación en las relaciones armadas con otros estados-nación, más que con segmentos armados de su propia población. «Por supuesto», destacaba Weber, «...la violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es su medio específico... el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*» (es decir, considerada legítima) («Politics as a Vocation», p. 83). El estado mantiene la conformidad o el orden en un territorio dado; en cada sociedad capitalista esto implica, de forma crucial, la defensa del sistema de propiedad y el apoyo a los intereses económicos domésticos en el extranjero, aunque en ningún caso pueden reducirse a esto todos los problemas de orden. La red de agencias e instituciones estatales encuentra su sanción última en la pretensión del monopolio de la coerción, y un orden político es, en

última instancia, vulnerable a las crisis únicamente cuando se erosiona este monopolio.

Sin embargo, existe un tercer término clave en la definición del estado de Weber: la legitimidad. El estado se basa en el monopolio de la coerción física, legitimado (es decir, se sostiene) por la creencia en el carácter justificable y/o la legalidad de ese monopolio. Hoy en día, argumentaba Weber, las personas ya no obedecen la autoridad reclamada por los poderes, simplemente sobre la base, tal como era común, del hábito y la tradición o el carisma y el atractivo personal de los dirigentes individuales. Más bien se da la obediencia general en «virtud de la “legalidad”, en virtud de la creencia en la validez de preceptos legales y en la “competencia” objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas» («Politics as a Vocation», p. 85). La legitimidad del estado moderno se funda predominantemente en la «autoridad legal», es decir en el compromiso con un «código de regulaciones legales». Por lo tanto, las actividades del estado moderno están limitadas por el imperio de la ley, un complejo proceso de limitaciones. Por un lado, el imperio de la ley implica que los agentes del estado deben conducir sus asuntos, de acuerdo con los principios propios del procedimiento legislativo, al tiempo que, por otro lado, implica que las personas, en tanto que «ciudadanos», deben respetar la autoridad del estado en virtud del mantenimiento de estos principios. Los funcionarios del estado moderno pueden reclamar obediencia, debido no a un determinado atractivo que puedan poseer, aunque esto sea a veces de hecho muy importante, sino debido a la autoridad que temporalmente tienen, como resultado del cargo que ocupan, autoridad que las personas aprueban o al menos generalmente aceptan.

Más aún, entre las instituciones del estado están los aparatos administrativos: una vasta red de organizaciones dirigidas por funcionarios designados. A pesar de que estas organizaciones han sido, en muchas épocas y lugares en la historia, fundamentales para los estados, «tan sólo Occidente», según Weber, «conoce el estado en sus dimensiones modernas, con una administración profesional, un funcionariado especializado y un derecho basado en el concepto de ciudadanía». Estas instituciones «tuvieron sus comienzos en la antigüedad y en Oriente», pero allí «nunca lograron desarrollarse» (*Historia económica general*, p. 232).

El estado moderno no es, argumentaba Weber, un resultado del capitalismo; precedió y contribuyó a promover el desarrollo capita-

lista (*Economía y sociedad*, parte II, pp. 1381ss.). El capitalismo, sin embargo, proporcionó un enorme ímpetu, tanto en la vida pública como en la privada, a la expansión de la administración racional, es decir, el tipo de burocracia fundada en la autoridad legal. En el mundo contemporáneo, creía Weber, la administración pública y privada se estaban burocratizando cada vez más (*Economía y sociedad*, parte II, p. 1465). Es decir, existe un crecimiento de las siguientes estructuras organizativas: una jerarquía ordenada en una pirámide de autoridad; la existencia de reglas de procedimiento, impersonales y escritas; límites estrictos a los medios de coacción, a disposición de cada funcionario; la designación de los funcionarios teniendo en cuenta su formación y unas cualidades especiales (no por el sistema del patronazgo); tareas especializadas claramente definidas, que requieren empleados a tiempo completo; y, significativamente, la separación de los funcionarios de la «propiedad de los medios de administración» (*Economía y sociedad*, parte I, pp. 220-221).

El último punto necesita alguna aclaración. Weber generalizaba la idea marxista de la «expropiación del control de los medios de producción al trabajador» más allá de la esfera de la producción misma, relacionándola con la expansión general de la burocracia en el mundo moderno. La «expropiación al trabajador», argumentaba, es característica de todas las organizaciones burocráticas y es un proceso irreversible. La «alienación» del trabajador debe entenderse como un elemento ineludible de la centralización de la administración. Los individuos en el nivel más bajo de las organizaciones burocráticas pierden inevitablemente el control del trabajo que realizan, que está determinado por los que ocupan escalones superiores. Las burocracias, además, tienden a convertirse en fuerzas impersonales; sus reglas y procedimientos adquieren una vida propia, conforme contienen y limitan las actividades de todos los que están sujetos a ellos, ya sean funcionarios o clientes. Más aún, el proceso de toma de decisiones burocrático es «rígido» e «inflexible», y no considera frecuentemente (y necesariamente) las circunstancias particulares de cada individuo. En suma, la burocracia, de acuerdo con Weber, constituye una «jaula de acero» en la que la gran mayoría de la población está destinada a pasar la mayor parte de su vida. Este es el precio, al que hacíamos referencia anteriormente, que se tiene que pagar por los beneficios de vivir en un mundo económicamente y técnicamente desarrollado.

No existe una forma plausible de que el ciudadano moderno

cree administraciones «no-burocráticas», ya que en todas las circunstancias imaginables en teoría, la burocracia es «completamente indispensable» (*Economía y sociedad*, parte I, p. 223). La única elección «en el campo de la administración es entre burocracia y diletantismo». Weber explicaba la extensión de la burocracia en los términos siguientes:

La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costes objetivos y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática... (*Economía y sociedad*, parte II, pp. 730-731)

Conforme la vida económica y política se hace más compleja y diferenciada, la administración burocrática es cada vez más imprescindible.

Weber relacionaba la indispensabilidad de la burocracia con los problemas de coordinación planteados por los sistemas económicos modernos y por la ciudadanía masiva. Es esencial para el desarrollo de las empresas económicas un medio política y legalmente predecible; sin él, no pueden administrar con éxito sus asuntos y sus relaciones con los consumidores. La eficacia y estabilidad organizativa, que a largo plazo sólo la burocracia puede garantizar, era (y es) necesaria para la expansión del comercio y la industria (véase *Economía y sociedad*, parte II, pp. 969-980; Beetham, 1985, cap. 3). La ciudadanía masiva llevó al incremento de las demandas al estado, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo. Los que acababan de adquirir el derecho al voto no sólo pedían más del estado, en áreas como la educación y la sanidad, sino que también pedían la uniformidad en el trato a las personas con niveles de necesidad similares (*Economía y sociedad*, parte II, p. 975)<sup>3</sup>. La estandarización y «rutinización» de las

<sup>3</sup> La burocracia se desarrolla «de forma más perfecta», escribía Weber, «cuanto más deshumanizada esté, cuanto más éxito tenga en completar la eliminación de la tarea burocrática el amor, el odio, y todos los elementos puramente personales, irracionales y emocionales, que escapan al cálculo» (*Economía y sociedad*, parte II, p. 975).

tareas administrativas era crucial para el logro de este fin. Además, las crecientes demandas hechas al estado eran tanto de tipo internacional, como nacional; y cuantas más demandas, más necesaria es una administración especializada para su cuidada interpretación y administración:

Es evidente que el gran estado moderno depende tanto más de una base burocrática técnica cuanto mayor es y ante todo cuanto más es o tiende a ser en potencia... cuanto mayor sea la superficie de fricción con el exterior y cuánto más urgente sea la necesidad de una unificación administrativa en lo interno. (*Economía y sociedad*, parte II, pp. 728-729.)

Si bien el gobierno de los funcionarios no es inevitable, les corresponde un poder considerable en base a su especialización, información y acceso a los secretos. Este poder puede pasar a ser, pensaba Weber «excesivamente dominante». Los políticos y los actores políticos de todo tipo pueden encontrarse en una situación de dependencia respecto a la burocracia. Una cuestión central (si no una preocupación) para Weber eran las posibles formas de controlar el poder burocrático. Estaba convencido de que, en ausencia de controles, la organización pública caería presa de funcionarios demasiado celosos o de poderosos intereses privados (entre otros, capitalistas organizados y grandes terratenientes) que no tendrían el interés nacional como su primera preocupación. Más aún, en momentos de emergencia nacional, habría un liderazgo ineficaz: los burócratas, al contrario que los políticos en general, no pueden tomar una postura firme. No tienen la formación —ni las burocracias están diseñadas estructuralmente— para la consideración de criterios políticos, técnicos o económicos. Sin embargo, la solución de Weber al problema de la burocratización ilimitada no dependía únicamente de la capacidad de innovar de los políticos. Al escribir sobre Alemania, abogaba por un parlamento fuerte, que crease las bases competitivas para la preparación de un liderazgo fuerte y que sirviera de equilibrio entre la burocracia pública y privada (véase Mommsen, 1974, cap. 5).

La postura política de Weber puede clarificarse aún más, examinando su crítica del socialismo. Creía que la abolición del capitalismo privado «significaría simplemente que... la máxima dirección de las empresas nacionalizadas o socializadas se burocratizarían» (*Economía y sociedad*, parte II, p. 1402). La dependencia de los que

controlan los recursos aumentaría, ya que la abolición del mercado supondría la abolición de un contrapeso clave al estado. El mercado genera cambio y movilidad social: es la fuente misma del dinamismo capitalista.

La burocracia estatal gobernaría sola si se eliminara el capitalismo privado. Las burocracias privadas y públicas, que ahora funcionan conjuntamente, y potencialmente unas contra otras, controlándose mutuamente por lo tanto hasta cierto punto, convergerían en una única jerarquía. Esta situación sería similar a la del antiguo Egipto, pero tendría lugar de una forma mucho más racional —y por lo tanto más duradera (*Economía y sociedad*, parte I, p. 143).

Si bien Weber argumentaba que el desarrollo capitalista da un ímpetu enorme al «progreso» hacia el estado burocrático, creía que este mismo desarrollo, asociado al gobierno parlamentario y al sistema de partidos, proporcionaba el mejor obstáculo a la usurpación del poder del estado por los funcionarios. Lejos de acabar con la dominación, el socialismo la transformaría en una forma burocrática impermeable, que en último término suprimiría toda expresión de los intereses legítimamente en conflicto, en nombre de una solidaridad ficticia —el estado burocrático gobernaría solo.

### La democracia elitista competitiva

Al abogar por una economía de dirección capitalista, así como por un gobierno parlamentario y un sistema de partidos competitivo, Weber se situaba en un terreno familiar para muchos liberales de los siglos XIX y XX. Pero su defensa de estos nexos institucionales residía en argumentos nuevos. Antes de examinar algunas limitaciones de sus ideas, es importante decir algo más sobre su modelo de democracia, un modelo que él creía «inevitable» y deseable.

Weber dio varias razones para justificar por qué el parlamento era vital. En primer lugar, el parlamento garantiza un grado de accesibilidad al gobierno. Como foro para el debate de la política pública, asegura una oportunidad para la expresión de las ideas e intereses rivales. En segundo lugar, la estructura de la discusión parlamentaria, la naturaleza del debate y el requisito de que para ser «persuasivo» es preciso lograr un alto nivel en la oratoria, hacen del parlamento un importante campo de prueba para los aspirantes a lí-

deres; los líderes deben ser capaces de movilizar la opinión y de ofrecer un programa político plausible. En tercer lugar, el parlamento proporciona un espacio para la negociación de posturas atrincheradas. Los representantes políticos toman decisiones de acuerdo con criterios distintos de la lógica de los procesos burocráticos y de las operaciones de mercado. Pueden mostrar las alternativas políticas a los individuos o grupos con intereses contrapuestos, creando de ese modo una oportunidad para el compromiso. Son capaces de formular conscientemente objetivos que respondan a las presiones cambiantes y que se correspondan con las estrategias para el éxito electoral y nacional. Como tal, el parlamento es un mecanismo esencial para preservar la competencia entre los valores.

El papel del parlamento no debe concebirse en términos románticos. Según Weber, la concepción del parlamento como un centro de discusión y debate —el lugar en el que se formulan los programas políticos autorizados— es, hasta cierto punto, una tergiversación de la naturaleza de las cuestiones parlamentarias modernas («Politics as a Vocation», p. 129). No puede afirmarse con certeza si los parlamentos fueron o no alguna vez «centros de razón». Contrariamente a la opinión de personas como J. S. Mill, Weber argumentaba que la extensión del sufragio y el desarrollo de los partidos políticos minaba la concepción liberal clásica del parlamento como lugar donde la reflexión racional, guiada únicamente por el interés público o general, define la política nacional. Si bien formalmente el parlamento es el único cuerpo con legitimidad para promulgar la ley y definir la política nacional, en la práctica la política de partidos predomina (véase Mommsen, 1974, pp. 89-90). El sufragio masivo altera fundamentalmente la dinámica de la vida política, situando al partido en el centro de la cuestión política.

Únicamente comprendiendo la naturaleza de los partidos políticos modernos podemos entender plenamente el significado de la extensión del sufragio en los siglos XIX y XX. Lejos de garantizar «la soberanía popular» —una idea que Weber consideraba bastante simplista—, la extensión del sufragio se ha asociado fundamentalmente con el surgimiento de un nuevo tipo de político de carrera. ¿Por qué ha sido así? Con la extensión del sufragio, se hizo necesaria «la creación de un enorme aparato de asociaciones políticas». Estas asociaciones o partidos se dedicaban a la organización de la representación. En todas las comunidades de mayor tamaño que los pequeños distritos rurales, la organización política es, afirmaba We-

ber, «necesariamente una *empresa de interesados...* No es imaginable que en las grandes asociaciones puedan realizarse elecciones prescindiendo de estas empresas, en general adecuadas a su fin. Prácticamente esto significa la división de los ciudadanos con derecho a voto en elementos políticamente activos y políticamente pasivos» («Politics as a Vocation», p. 122-123).

La extensión del sufragio supone ineludiblemente la proliferación de asociaciones políticas que organizan el electorado, cuyos intereses, en la mayoría de las circunstancias (siendo la excepción las situaciones de emergencia nacional y las guerras), están fragmentados y divididos. Una pluralidad de fuerzas sociales compite por obtener influencia sobre los asuntos públicos. Con el fin de lograr influencia, esas fuerzas necesitan movilizar recursos, reunir los medios financieros, reclutar seguidores y tratar de ganar personas para sus causa(s). Pero, al organizarse, pasan a depender de los que trabajan de forma continuada en el nuevo aparato político; y estos aparatos, al tratar de ser eficientes, se convierten en burocráticos. Los partidos pueden esforzarse por llevar adelante un programa de principios políticos «ideales», pero, a no ser que sus actividades se basen en estrategias sistemáticas para lograr el éxito electoral, estarán condenados a la insignificancia. Por consiguiente, los partidos se transforman, fundamentalmente, en medios para competir y ganar elecciones. El desarrollo de partidos opuestos entre sí cambia irreversiblemente la naturaleza de la política parlamentaria. Las máquinas de partido desechan la afiliación tradicional y se establecen como centros de lealtad, desplazando a otros como base fundamental de la política nacional. Crece la presión para defender la línea del partido, incluso sobre los representantes electos; los representantes se vuelven «por lo general, unos borregos votantes perfectamente disciplinados» («Politics as a Vocation», p. 136). Las claves del argumento de Weber están resumidas en la figura 5.1.

A pesar de que Weber creía firmemente que el avance de la burocratización significaba más o menos el descenso progresivo de la autonomía de las personas en los escalones más bajos de la organización social, era crítico con los escritos de Michels cuya propia formulación de esta tendencia, «la ley de hierro de la oligarquía», debía mucho a Weber (Michels, *Political Parties*; véase Roth, 1978, pp. lxxi y xcii). Michels formuló la «ley de hierro» en los términos siguientes: «Es la organización lo que da lugar al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandados, de los

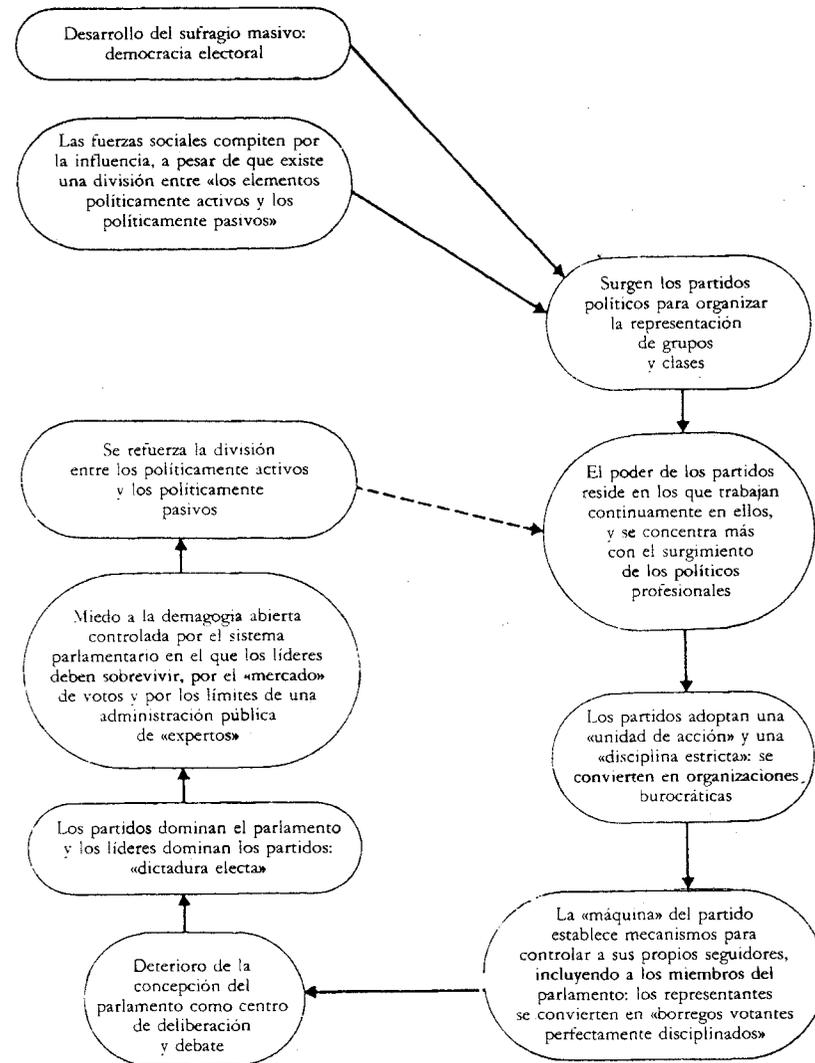


FIGURA 5.1. El sistema de partidos y la pérdida de la influencia del parlamento.

delegados sobre los que delegan. Quien habla de organización, habla de oligarquía» (*Political Parties*, p. 365). Para Weber, esta afirmación suponía una excesiva simplificación; la burocratización no sólo era un proceso muy complejo, sino que también era compatible con un grado de democratización política y con el surgimiento de líderes capaces.

Los partidos políticos modernos refuerzan, de hecho, la importancia del liderazgo. El liderazgo debe ser entendido como un concomitante necesario, tanto de las organizaciones a gran escala, que requieren una dirección política firme, como de la pasividad de la masa del electorado. Esta pasividad es en parte el producto del mundo burocrático moderno. Pero a pesar de que el análisis de Weber ofrecía, a primera vista, una explicación razonable de por qué la masa de ciudadanos es pasiva (tienen pocas oportunidades significativas de participar en la vida institucional, a saber, no tienen suficiente poder como para que esa participación merezca la pena), el mismo Weber tendía a incluir en su explicación una escasa estima por el grueso del electorado. En su famoso ensayo «Politics as a Vocation», hacía referencia al «carácter emocional» de las masas como una base poco adecuada para comprender o juzgar los asuntos públicos. Parece haber pensado que el electorado era en general incapaz de discriminar entre políticas, y únicamente capaz de hacer algún tipo de elección entre posibles líderes. Por lo tanto, describe la democracia como un terreno de prueba para los líderes potenciales. La democracia es como el «mercado», un mecanismo institucional para eliminar a los más débiles y para establecer a los más competentes en la lucha competitiva por los votos y el poder. En las circunstancias actuales sólo existe la elección, escribía, «entre la democracia caudillista con “maquinaria” (de partido) o la democracia sin caudillos, es decir, la dominación de “políticos profesionales” sin vocación» («Politics as a Vocation», p. 150).

Weber describía la democracia representativa como una «democracia de liderazgo plebiscitario» de «liderazgo» porque lo que en las elecciones estaba en juego era la popularidad y credibilidad de un determinado grupo de líderes, a saber, las élites políticas; «plebiscitaria» porque las elecciones periódicas en los países occidentales (Gran Bretaña, Alemania, Estados Unidos) se diferenciaban cada vez menos de los votos de confianza directos y ocasionales al gobierno (o la moción de censura). Weber llegó incluso a describir la democracia contemporánea como «cesarista». Lejos de ser la base

del desarrollo potencial de todos los ciudadanos, la democracia se entiende mejor como un mecanismo clave para garantizar el liderazgo político y nacional efectivo. Al servir a la función de seleccionar, y al legitimar a los elegidos (a través de las elecciones), la democracia es indispensable. En las acertadas palabras de un comentarista, «Weber era un abogado de la democracia en el sentido de que, en las condiciones sociales y políticas de las sociedades burocráticas modernas, ofrecía un máximo de dinamismo y liderazgo» (Mommsen, 1974, p. 87). Y tal como apuntaba otro, «el entusiasmo de Weber por el sistema representativo, se debe más a su convicción de que la grandeza nacional depende de que se encuentren líderes capaces, que a cualquier preocupación por los valores democráticos» (Albrow, 1970, p. 48). Weber tuvo como interés primordial el establecimiento de un liderazgo competente, capaz y con voluntad de mantener poder y prestigio.

La tensión entre la fuerza y el derecho, entre el poder y la ley, la resolvió hasta cierto punto, en favor de la fuerza y el poder. A pesar de que estaba firmemente comprometido con el «imperio de la ley», lo importante del proceso democrático era que establecía una forma de «dictadura electa». Weber apoyaba claramente esta tendencia. La defendía argumentando que las condiciones sociales que genera son irreversibles, y exponiendo los beneficios de ese sistema. Era bastante consciente de la desaparición de una época «heroica» del individualismo liberal, una época que prometía desatar los impulsos y capacidades individuales. Pero en las circunstancias contemporáneas, Weber creía que, simplemente, los costes tenían que pagarse. Ya no era posible preservar la libertad de acción y de iniciativa para todos los individuos por igual. Más bien, la cuestión central a la que se enfrentaban los liberales era cómo preservar el ámbito de iniciativa en los «pináculos del poder».

Weber estaba preocupado por comprender y encontrar vías para garantizar un equilibrio efectivo entre la autoridad política, un liderazgo cualificado, una administración eficiente y un grado de responsabilidad política. Debe subrayarse que de ningún modo rechazó la importancia de que el electorado tuviera la posibilidad de prescindir de los líderes incompetentes. Pero éste era virtualmente el único papel que preveía para el electorado. Tenía que encontrarse un equilibrio entre la autoridad política y la responsabilidad sin ceder demasiado poder al *demos*. Al argumentar así, Weber se situaba de lleno en la tradición democrática liberal clásica que de forma

consistente ha tratado de defender y limitar los derechos políticos de los ciudadanos. Sin embargo, en un sentido importante alteró esta tradición, ya que articuló un nuevo modelo de democracia muy restrictivo. Es restrictivo porque concibe la democracia como poco más que un modo de establecer líderes políticos cualificados. Es restrictivo porque el papel del electorado y las posibles vías para extender la participación política son tratados con bastante escepticismo. Es restrictivo porque, a pesar de que Weber pensaba que el sistema electoral proporcionaba una apariencia de protección para el electorado, sostenía que esta protección debía entenderse únicamente como la posibilidad de destituir a los ineficientes de sus cargos. En este sentido, la obra de Weber se sitúa, tal como se ha señalado correctamente, «en el punto de partida, más que en la conclusión, de una serie de desarrollos de la teoría y práctica de la democracia liberal en la era de la política de masas y las organizaciones burocráticas; debe ser entendido como un precursor más que como un “epígono”» (Beetham, 1985, p. 7).

Los escritos de Weber representan un reto, tanto para las ideas liberales tradicionales como para los que veían la posibilidad de crear sociedades de autogobierno, libres de la burocracia. A pesar de que algunos teóricos políticos, particularmente los de la corriente marxista tradicional, tienen tendencia a rechazar, de una forma bastante superficial, las apreciaciones pesimistas de Weber sobre el mundo moderno, es seguro que plantean problemas de gran importancia. Escribiendo antes de la era del stalinismo y del surgimiento de las sociedades de estado socialistas en el este de Europa, la obra de Weber fue bastante profética. Su intento de recuperar la naturaleza de la democracia liberal en un mundo de conjuntos de instituciones nacionales e internacionales altamente complejos, se hace eco de las posturas de muchos que no creen posible una reorganización radical de la sociedad.

### La democracia liberal en la encrucijada

Weber temía que la vida política, tanto en Occidente como en el Este, cayera cada vez más en la trampa de un sistema de administración burocrático y racionalizado. Contra ello, defendía el poder de contrapeso del capital privado, el sistema competitivo de partidos y un liderazgo político fuerte, que impidiera el control de la po-

lítica por los funcionarios del estado. Al plantear el caso de esta forma, las limitaciones de su pensamiento político se hacen evidentes: algunas de las intuiciones y principios clave, tanto del marxismo como de la teoría política liberal, parecen haber sido despreciados. La importancia de las enormes desigualdades de poder político y de clase está minusvalorada, debido a la primacía de la política de poder —a saber, entre líderes y entre estados. Esta primacía deja, en último término, el equilibrio entre la fuerza y el derecho al juicio de los líderes políticos «carismáticos», atrapados en la confrontación entre estado y burocracias económicas, una situación que se acerca peligrosamente a aceptar que incluso los principios centrales del liberalismo clásico no pueden defenderse ya en la época contemporánea. Parece como si tan sólo aquellos que «alcanzan la cima» tuvieran tiempo para prosperar como individuos «libres e iguales». Esto puede entenderse como una afirmación «realista» de las tendencias empíricas, o puede considerarse una transformación de ciertos desarrollos sociales y políticos en virtudes teóricas inadecuadamente justificadas. Es esta última postura la que yo considero correcta.

El supuesto de Weber de que el desarrollo de la burocracia conduce a un incremento del poder de aquellos que están en los niveles más altos de la administración, le lleva a rechazar las formas en las que aquellos que ocupan las posiciones subordinadas pueden incrementar su poder. En los sistemas burocráticos modernos parece haber «oportunidades» considerables para aquellos «en posiciones formalmente subordinadas para alcanzar o recuperar el control sobre las tareas organizativas» (por ejemplo, impidiendo o bloqueando la recopilación de información vital para la toma de decisiones centralizadas) (Giddens, 1979, pp. 147-148). Las burocracias pueden aumentar el potencial de desorganización desde «abajo» e incrementar los espacios para burlar el control jerárquico. Weber no caracterizó adecuadamente los procesos de organización interna, ni su importancia para los desarrollos en otras esferas políticas<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Se busca en vano en sus escritos una explicación satisfactoria del carácter preciso de la relación entre la creciente centralización burocrática del estado y del capitalismo moderno (véase Krieger, 1983). En su relato histórico de las pautas de burocratización en diversas sociedades, no aisló en qué medida ciertos procesos burocráticos podían ser específicos, o estaban influidos por el desarrollo capitalista *per se*. No logró separar el «impacto de las fuerzas culturales, económicas y tecnológicas» en el crecimiento de la burocracia, ni decir hasta qué punto éstas eran independientes del desarrollo capitalista. Al final, la relación específica entre el estado, la burocratización y el capitalismo permanece confusa.

Más aún, su subestimación del poder de los «subordinados» está relacionada con otra dificultad: una aceptación sin críticas de la «pasividad» de la masa de los ciudadanos —su aparente falta de conocimientos, compromiso y participación en la política. La explicación de Weber de este tema es doble: existen relativamente pocas personas capaces e interesadas al mismo tiempo en la política; y tan sólo un liderazgo competente, asociado a una administración pública y a un sistema parlamentario, puede hacer frente a la complejidad, los problemas y las decisiones de la política moderna. Esta postura plantea varios problemas que serán estudiados a continuación y en capítulos posteriores.

En primer lugar, la postura de Weber depende en parte de una dudosa afirmación sobre la capacidad del electorado para discriminar entre grupos de líderes alternativos y su incapacidad para decidir entre políticas de acuerdo con sus méritos. ¿Cómo puede defenderse de modo satisfactorio esta afirmación? Si partimos de la idea de que el electorado es incapaz de pensar acerca de cuestiones de importancia política, ¿por qué habríamos de creer en el juicio del electorado en lo que respecta a la elección de los líderes políticos, con sus pretensiones rivales de competencia e imaginación? Parece inconsistente y, de hecho, dogmático considerar al electorado capaz de esto último, al tiempo que se rechazan sus consecuencias para una apreciación más general (y elevada) del conjunto de sus capacidades.

En segundo lugar, podría interpretarse que el relato de Weber de la separación o enajenación de los individuos de «la propiedad de los medios de administración» implica un círculo vicioso de participación política limitada o inexistente. La línea de puntos en la figura 5.1 revela hasta qué punto la división entre los políticamente «activos» y los «pasivos» podría ser el resultado de la falta de oportunidades importantes para participar en la política, más que de una «pasividad» o «emocionalidad» natural (?). La subordinación de la mujer se ha relacionado normalmente con esta pasividad, con el fin de enmascarar y legitimar las condiciones sociales, económicas y políticas que impidieron la participación política activa de las mujeres (véase los capítulos 3 y 9). Hay evidencia clara de que para muchas personas la política denota una actividad, con respeto a la cual sienten una mezcla de cinismo, escepticismo y desconfianza (véase Held, 1984). Las cuestiones de gobierno y la política nacional no son cosas que muchos digan entender, ni son objeto continuo de in-

terés. De forma significativa, las personas más cercanas a los centros de poder y privilegio (sobre todo, los varones de las clases altas) son los que muestran un mayor interés y los que están a favor de la vida política. Sin embargo, podría ser que los que manifiestan falta de interés en la política lo hagan precisamente porque experimentan la «política» como remota, porque sienten que no afecta directamente a sus vidas y/o que son impotentes para influir en su curso.

Es bastante significativo que la participación en la toma de decisiones (de cualquier tipo) es mucho más amplia cuanto más relacionada esté con asuntos que afectan directamente a la vida de las personas, y cuanto más seguros estén los afectados de que su *input* contará realmente en el proceso de toma de decisión; es decir, si tuvieran un peso equitativo y no fueran simplemente evitados o ignorados por los más poderosos (véase Pateman, 1970; Mansbridge, 1983; Dahl, 1985). Este descubrimiento es especialmente pertinente para los que han examinado de forma crítica algunas de las condiciones de la participación política: defensores de la democracia clásica (que destacan, por ejemplo, la necesidad de tener no sólo tiempo para la política, sino también los recursos para poder permitirse la participación); marxistas (que subrayan los enormes obstáculos que plantea la concentración del poder económico para la participación igual en la vida política); y críticos de los sistemas de dominación masculina (que muestran cómo la división sexual del trabajo en la vida «privada» y «pública» impide la plena participación de la vasta mayoría de las mujeres en la política local y nacional) (véase las pp. 101-109, 123-127 de este volumen; Siltanen y Stanworth, 1984; Pateman, 1985). Es de suma importancia considerar influidos entonces, si es posible romper el círculo vicioso que muestra la figura 5.1, y todas las circunstancias institucionales que crean círculos viciosos de participación limitada o inexistente. Al descartar esta posibilidad, Weber rechazó demasiado deprisa otros modelos de democracia alternativos, y aceptó con demasiada facilidad la competencia entre grupos de líderes rivales como la única forma en que la historia podía seguir abierta a la voluntad humana y a la lucha por los valores.

*— Carl A. Weber*  
La complejidad y gran escala de la vida moderna podría hacer inevitable un control, como sostenía Weber, y un sistema de toma de decisiones político centralizado. Los argumentos de Weber sobre estas cuestiones son poderosos. Pero no debe en ningún caso darse

por supuesto el hecho de que la *forma* y los *límites* de esa organización política centralizada tengan que ser tales como Weber los describió. Weber tendía a asumir un patrón de desarrollo burocrático ilimitado. Si bien sería un error negar todos los aspectos de esta postura, las formas organizativas han resultado ser mucho más variadas de lo que la «lógica de la burocracia» de Weber sugiere (véase Crozier, 1964; Albrow, 1970; Giddens, 1979). Además, existen muchas formas de democracia representativa, basadas en distintos tipos de sistema electoral, que precisan especificarse y valorarse con cuidado. Weber no proporcionó una adecuada descripción de los posibles tipos y formas de la organización política, ya sea a nivel central o local.

A pesar de ello, su intento de analizar el funcionamiento interno de las organizaciones públicas (y privadas), y sus observaciones acerca de las tendencias burocratizadoras, constituyen una gran contribución para comprender el gobierno y la democracia. Su obra proporciona un contrapeso al énfasis marxista, y principalmente leninista, en la relación íntima entre las actividades del estado, las formas de organización y las relaciones de clase (véase Wright, 1978, cap. 4). El argumento de que las administraciones privadas y públicas están estructuradas de forma similar —frente al argumento de que están determinadas causalmente por el poder de clase— es importante, como lo es su argumento, que desarrolla ideas de la tradición liberal, de que una administración cualificada y predecible es una condición necesaria para otros objetivos importantes: el fin de la arbitrariedad, del carácter fortuito y del excesivo patronazgo político en la regulación de los asuntos públicos; la disponibilidad de procedimientos de conocimiento público para enfrentarse a las dificultades rutinarias y para exigir, a cuerpos como los consejos o los parlamentos, que se enfrenten o resuelvan problemas serios; el establecimiento de reglas públicas relativamente claras, que permitan a las personas investigar la legitimidad o lo contrario de las decisiones y del proceso de toma de decisiones. Sin una administración cualificada y previsible, los asuntos públicos pueden convertirse rápidamente, tal como argumentaba correctamente Weber, en un cenagal de facciones luchando cuerpo a cuerpo, y totalmente ineficiente para resolver asuntos colectivos apremiantes —parecido a algunos aspectos de la democracia clásica, al menos de acuerdo con el relato de Platón. Por supuesto, la forma de esa administración admite discusión.

Los escritos de Weber han tenido enorme influencia en la sociología y la ciencia política del mundo anglosajón. Han estimulado una rica variedad de desarrollos, dos de los cuales merecen atención: la teoría de la democracia desarrollada por Schumpeter (que explora aspectos del concepto de democracia de liderazgo plebiscitario de Weber), y la teoría de la democracia empírica o «pluralismo» (que tomó como punto de partida las ideas de Weber acerca del carácter multidimensional del poder). Juntos, estos desarrollos representan claramente las tensiones del pensamiento político de Weber, a pesar de que elaboran líneas bastante distintas de su pensamiento. La obra de Schumpeter se discutirá inmediatamente, y el pluralismo en el capítulo 6.

### ¿El último vestigio de democracia?

Schumpeter, nacido en Austria, pero posteriormente de nacionalidad norteamericana, trató de desarrollar un modelo de democracia «realista», fundamentado empíricamente. Al contrario que las principales corrientes de la teoría política desde la época clásica, pretendió liberar el pensamiento acerca de la naturaleza de la vida pública de lo que él consideraba una excesiva especulación, así como de preferencias normativas arbitrarias. Su tarea fundamental era explicativa: dar cuenta del funcionamiento de las democracias reales. Quería producir una teoría que fuera, en sus palabras, «mucho más fiel a la realidad» que los modelos existentes. A pesar de que su objetivo no significaba una ruptura tan radical con la tradición como la que él pretendía —Bentham, Marx y Weber, por ejemplo, hasta cierto punto lo compartieron—, su obra hizo mucho por revisar las nociones aceptadas de la democracia. Su clásico *Capitalismo, socialismo y democracia* (publicado por primera vez en 1942) tuvo un impacto extraordinario en el desarrollo de la teoría de la democracia tras la segunda guerra mundial, especialmente en las incipientes disciplinas de ciencia política y sociología (a pesar de que en su disciplina fundamental —economía— no se le prestó mucha atención). Posteriormente, muchos científicos sociales trataron de explorar y ampliar la hipótesis fundamental de Schumpeter acerca de cómo se comportan los líderes políticos y los votantes y cómo se influyen los unos a los otros (véase, por ejemplo, Berelson *et al.*, 1954; Dahl, 1956, 1961; Almond y Verba, 1963).

La preocupación de Schumpeter por lo empírico no debe aceptarse sin críticas. Al igual que ocurre con la de Max Weber, su obra tiene una dimensión claramente normativa. Como parte de un gran proyecto para examinar la superación gradual del capitalismo por el socialismo en Occidente<sup>5</sup>, la teoría de la democracia de Schumpeter se centraba en un abanico bastante limitado de preguntas y defendía un conjunto muy concreto de principios acerca de la forma adecuada de gobierno «popular». La aparente correspondencia entre estos principios, y la estructura real de dos de las democracias liberales más importantes de posguerra (Gran Bretaña y Estados Unidos), puede contribuir a explicar por qué Schumpeter y sus seguidores podían defenderlos como la concepción más «realista» de los sistemas democráticos. Además, el relato muy crítico de Schumpeter de los esquemas de la democracia más participativa, que encontramos en las obras de figuras como Rousseau y Marx, se hacía eco de la opinión de muchos comentaristas y políticos occidentales de la época, que creían que una participación «excesiva» podía producir la movilización del *demos* con consecuencias muy peligrosas: entre las experiencias más importantes que tenían en mente estaban sin duda la revolución bolchevique y las masivas manifestaciones que marcaron el advenimiento de la Alemania nazi. Sin embargo, debe señalarse que el concepto de democracia de Schumpeter estaba lejos de ser original. Algunos estudiosos afirman que hay una correspondencia punto por punto entre muchas de las ideas de Schumpeter acerca de la democracia, la organización de partidos y la burocracia, y las de Weber en *Economía y sociedad* (Roth, 1978, p. xcii). Si bien exageran la postura, la deuda de Schumpeter con Max Weber es, tal como veremos, considerable. Sin duda alguna, Schumpeter popularizó algunas de las ideas de Weber, pero también las desarrolló de forma interesante.

Por democracia, Schumpeter entendía un método político, es decir, un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas —legislativas y administrativas— confiriendo a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos, como consecuencia de su éxi-

<sup>5</sup> Schumpeter definía el socialismo como «un diseño institucional en el que el control sobre los medios de producción y sobre la producción misma está investido de una autoridad central... en el que, por cuestión de principio, los asuntos económicos de la sociedad pertenecen a la esfera pública y no a la privada» (*Capitalismo, socialismo y democracia*, p. 167).

to en la búsqueda del voto de las personas (*Capitalismo, socialismo y democracia*, p. 269). La vida democrática era la lucha entre líderes políticos rivales, organizados en partidos, por el mandato para gobernar. Lejos de ser una forma de vida caracterizada por la promesa de igualdad y de las mejores condiciones para el desarrollo humano en un contexto rico de participación, la suerte del ciudadano democrático era, sencillamente, el derecho periódico a escoger y autorizar a un gobierno para que actuase en su nombre. La democracia puede servir a una variedad de fines, por ejemplo al logro de la justicia social. Pero era importante no confundir estos fines, argumentaba Schumpeter, con la democracia misma. El tipo de decisiones políticas que se tomaran era una cuestión independiente de la forma en que se adoptaran: las condiciones de legitimidad *de facto* de las decisiones y de los que las tomaban, como resultado de las elecciones periódicas entre élites políticas rivales.

La esencia de la democracia está, tal como subrayaban acertadamente los teóricos de la democracia protectora, en la habilidad de los ciudadanos para sustituir un gobierno por otro y, por lo tanto, para protegerse del riesgo de que los políticos encargados de tomar las decisiones se transformen en una fuerza inamovible. Mientras los gobiernos puedan cambiarse, y mientras el electorado pueda elegir entre (al menos dos) plataformas de partido muy distintas, la amenaza de una tiranía puede ser controlada. La democracia es un mecanismo que permite tomar en cuenta amplios deseos de la gente corriente, al tiempo que deja la política pública en manos de unos pocos, suficientemente experimentados y cualificados. Dada la diversidad de deseos individuales y el conjunto inevitablemente extenso (fragmentado) de demandas al estado, ampliamente analizado en la obra de Weber, es preciso un mecanismo que seleccione a aquellos capaces de producir «el conjunto de decisiones con el que estarían más de acuerdo, o al menos, menos en desacuerdo, todo el conjunto de demandas individuales diversas» (Macpherson, 1977, pp. 78-80). La democracia es el único mecanismo que puede alcanzar remotamente este objetivo.

Si la democracia es un arreglo institucional para generar y legitimar el liderazgo, entonces tiene, en el mejor de los casos, una relación muy tenue con el concepto clásico de democracia: «el gobierno del pueblo». El mismo Schumpeter se apresuró a señalarlo:

democracia no significa y no puede significar que el pueblo gobierne real-

mente en cualquier sentido manifiesto de «pueblo» y «gobernar». Democracia significa que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a las personas que pueden gobernarle... Ahora bien, un aspecto de esto puede expresarse diciendo que la democracia es el gobierno del político. (*Capitalismo, socialismo y democracia*, pp. 284-285, la cursiva es mía.)

#### Es cuestión de enfrentarse a los hechos:

Si queremos enfrentarnos de lleno a los hechos, debemos reconocer que, en las democracias modernas... la política será inevitablemente una carrera. Esto a su vez significa el reconocimiento de un interés profesional distintivo en el político individual y de un interés de grupo distintivo en la profesión política como tal. Es esencial incorporar este factor a nuestra teoría... Entre otras cosas dejamos inmediatamente de preguntarnos por qué los políticos no sirven a menudo a los intereses de su clase o del grupo con que están personalmente relacionados. En términos políticos, el hombre (sic) que no ha absorbido todavía, para no olvidar nunca, las palabras de uno de los más grandes políticos de la historia, se encuentra todavía en pañales: «Lo que no entienden los hombres de negocios es que exactamente igual que ellos comercian con petróleo yo comercio con votos». (*Capitalismo*, p. 285.)

Esta no es, subrayaba Schumpeter, una visión «frívola o cínica» de la política. Por el contrario, lo que es «frívolo o cínico» es la pretensión de que la democracia pueda convertirse en una comunidad autorregulada, guiada únicamente por el «bien común», cuando se sabe que siempre servirá a un conjunto de intereses por encima de todos los demás: los intereses de los que ocupan realmente el poder. La democracia, entendida como mecanismo de selección, proporciona una garantía contra tales pretensiones, así como las condiciones mínimas necesarias para mantener a los responsables bajo control.

—Al igual que Weber, Schumpeter consideraba la noción de «soberanía popular» inútil y llena de ambigüedades peligrosas. El mundo moderno, complejo, sólo podía ser gobernado con éxito si el «estado soberano» se distinguía claramente del «pueblo soberano» y el papel de este último se circunscribía firmemente. Es difícil a veces entender (un punto sobre el que volveré más adelante) por qué Schumpeter retuvo la fe en lo que podríamos llamar el último vestigio de la idea de democracia —un voto ocasional para todos los adultos maduros. Tenía en baja estima las capacidades políticas e intelectuales del ciudadano medio. Su descripción de este último tie-

ne en algunos lugares reminiscencias del típico habitante del estado de naturaleza de Hobbes, pero Hobbes, más consistente que Schumpeter, no era un democrata (véase *Capitalismo*, pp. 256-264). En términos generales, sin embargo, Schumpeter caracterizaba al electorado, bajo la influencia de psicólogos de masas como Gustave Le Bon, como generalmente débil, propenso a impulsos emocionales intensos, incapaz intelectualmente de hacer nada decisivo por su cuenta y sensible a las fuerzas externas. Lo que le preocupaba especialmente era el amplio ámbito de circunstancias corrientes, desde la reunión de un comité al escuchar la radio, en las que se daba un sentido mínimo de participación, un bajo nivel de energía y pensamiento y una gran sensibilidad hacia las influencias ilógicas, circunstancias en las que cualquier «intento de argumentar racionalmente estimula únicamente las energías animales» (*Capitalismo*, p. 257). Para las personas en estas situaciones cotidianas la política es como un «mundo ficticio»: «las grandes cuestiones políticas tienen lugar en la economía física del típico ciudadano con esas actividades en las horas de ocio que no han alcanzado el rango de hobbies, y con los temas de conversaciones irresponsables» (*Capitalismo*, p. 261).

La ignorancia y la falta de juicios sanos caracterizan las especulaciones de los que carecen de educación, al igual que las de muchas personas con educación, en lo que se refiere a los asuntos públicos. La educación, afirmaba Schumpeter, rara vez establece diferencias significativas: «las personas no pueden ser arrastradas esaseras arriba» (*Capitalismo*, p. 262). ¿Por qué? En política, la mayoría de los asuntos nacionales y extranjeros son tan lejanos a la mayoría de las vidas de las personas que es difícil que tengan «un sentido de la realidad». Al contrario que en el mundo de los negocios, en el que las personas tienen que medir rutinariamente los riesgos y peligros de las distintas líneas de acción, la distancia entre las personas y el mundo político hace que una tarea de juicio equivalente sea extremadamente difícil: «los peligros pueden no llegar a materializarse siquiera, y si lo hicieran, pueden no hacerlo tan seriamente» (*Capitalismo*, p. 261). Sin el sentido de la responsabilidad que surge de la participación inmediata, la ignorancia persiste. Por lo tanto, el típico ciudadano argumenta y analiza la política de «una forma infantil»: «se convierte de nuevo en un hombre primitivo» (*Capitalismo*, p. 262). Dos consecuencias siniestras que se deducen son: en primer lugar, el prejuicio irracional y el impulso gobiernan una gran parte

de lo que pasa por ser la contribución a la política del ciudadano medio; en segundo lugar, «la conciencia pública» es muy vulnerable a la influencia de grupos que actúan de forma interesada: políticos egoístas, intereses económicos o «idealistas de cualquier tipo».

Ya se tome como punto de partida la filosofía política de la antigua Atenas o el surgimiento del pensamiento democrático liberal (en su variante protectora o desarrollista), parece que la «teoría de la democracia» ha completado un círculo casi completo: de la defensa de una variedad de fundamentos bastante rígidos, que pueden justificar un compromiso con la forma de vida democrática, hasta un argumento que parece ceder en casi todos los aspectos ante los adversarios de la democracia. Las razones a favor de la democracia de Schumpeter tan sólo pueden apoyar, en el mejor de los casos, un mínimo de participación política: esa participación que puede considerarse suficiente para legitimar el derecho a gobernar de élites políticas rivales.

### Democracia, capitalismo y socialismo

La concepción de la sociedad industrial moderna de Schumpeter estaba en deuda tanto con Marx como con Weber (véase Bottomore, 1985, cap. 3). Al igual que Marx, subrayaba el movimiento continuo y la naturaleza dinámica del capitalismo industrial. Como Marx, afirmaba la existencia de una tendencia al dominio de la producción y distribución de bienes por corporaciones cada vez mayores. Y, como Marx, creía que el desarrollo del capitalismo industrial destruiría eventualmente los fundamentos de la sociedad capitalista: la sociedad capitalista estaba basada en contradicciones que no podía resolver (véase *Capitalismo, socialismo y democracia*, parte II). El capitalismo occidental dejaría paso con toda probabilidad a un nuevo orden económico que, con independencia del nombre que en realidad se le diera, sería una forma de socialismo.

Sin embargo, Schumpeter era socialista a regañadientes. El socialismo debía entenderse como el resultado de una serie de tendencias sociales; era esencialmente una predicción, no un ideal ético. Además, el socialismo no significaba necesariamente la propiedad social o estatal. Más bien, suponía fundamentalmente una solución al problema técnico de maximizar el *output* nacional de forma eficiente en el contexto de una economía dominada por grandes com-

pañías. Schumpeter rechazaba el papel central que Marx daba a las clases y al conflicto de clases. Pensaba que todo el ámbito de análisis de las clases era «un campo abonado para los prejuicios», y que la «retórica de la revolución» estaba bastante equivocada (*Capitalismo*, p. 14, y véase pp. 57-58, 346). El elemento que definía al socialismo era la planificación de los recursos: un modelo institucional que permitía el control de los sistemas de producción por una autoridad central (*Capitalismo*, p. 167). Así interpretado, el socialismo no era necesariamente incompatible, tal como había dicho Weber, con la democracia. Con un argumento que tuvo una influencia especial sobre teóricos posteriores de la economía mixta y del estado de bienestar (véase el capítulo 6), Schumpeter sostenía que siempre y cuando la democracia se defina en términos de «elecciones generales, partidos, parlamentos, gabinetes y primeros ministros», es decir, en términos de un sistema para el establecimiento del liderazgo, podría muy bien tratarse del instrumento más apropiado para hacer frente a la agenda política del orden capitalista o socialista (*Capitalismo*, p. 301).

Al igual que Weber, Schumpeter consideraba que la aplicación de una actitud racional y calculadora a todos los sectores de la vida tendría enormes consecuencias para la naturaleza de la sociedad moderna. Al igual que Weber, afirmaba que el capitalismo había dado un impulso enorme al «proceso de racionalización» (*Capitalismo*, pp. 121-122; véase Bottomore, 1985, pp. 39-40). Más aún, estaba de acuerdo con Weber en que esa racionalización era una parte necesaria de un mundo complejo que precisa de una organización imparcial y funcional; en que únicamente «gobiernos de expertos» pueden dirigir el aparato administrativo del estado en su tarea de regulación y control; y en que, en las circunstancias contemporáneas, únicamente puede sostenerse un modelo muy limitado de democracia. Pero discrepaba profundamente de Weber al pensar que no eran el capitalismo y la democracia los que proporcionaban un límite significativo a la expansión del proceso de racionalización, sino que, por el avance continuado de los procesos «técnicos», el capitalismo mismo se erosionaría progresivamente.

El crecimiento de las empresas a gran escala está acompañado por la expansión en los sectores privado y público de una forma burocrática y racionalizada de dirección. Se incrementa el control central sobre una serie de fenómenos, sujetos hasta ese momento a la regulación directa del mercado: innovación, *output*, precios e in-

sol. planif. E

versión. El capitalismo industrial orientado hacia el mercado es, consecuentemente, suplantado poco a poco por el progreso económico organizado o planificado. El gobierno burocrático contribuye sin duda de forma positiva a este desarrollo; es esencial, tanto para la creciente escala de la industrialización moderna como para cualquier organización socialista futura. En palabras de Schumpeter:

Ya que no se puede imaginar, en las condiciones de la sociedad moderna, una organización socialista a no ser en la forma de un aparato burocrático enorme, que lo abarque todo. Cualquier otra posibilidad que pueda concebir significarían el fracaso y su interrupción... esto no debería horrorizar a nadie que se haga cargo de lo lejos que ha ido ya la burocratización de la vida económica —o incluso de la vida en general... (*Capitalismo, socialismo y democracia*, p. 206.)

Ni el socialismo ni la democracia están amenazados por la burocracia; por el contrario, esta última es un complemento inevitable de ambos (*Capitalismo*, p. 206, y véase pp. 293-294). El socialismo únicamente tendrá éxito como organización económica en la medida en que utilice los «servicios de una burocracia bien formada, de buena reputación y tradición». La burocratización es la base de la gestión moderna y del gobierno democrático, independientemente de que la economía sea capitalista o socialista. Al contrario que Weber, Schumpeter consideraba que la burocracia era totalmente compatible con la democracia y que la democracia era, en principio, bastante consecuente con la organización socialista.

Los detalles de la teoría del capitalismo y del socialismo de Schumpeter no tienen aquí un interés especial; sin embargo, la concepción de su desarrollo está resumida en la figura 5.2. Los puntos clave que deben destacarse para comprender el contexto de la democracia moderna, tal como él la entendía, son: en primer lugar, la erosión de las fuerzas del mercado por el incremento progresivo en escala y la concentración de los medios de producción; en segundo lugar, una tendencia creciente hacia la racionalización y burocratización de la gestión; en tercer lugar, el carácter cada vez más indispensable de la planificación de los recursos en la vida económica y política; y, en cuarto lugar, la importancia tanto de la burocracia como de la democracia para la regulación de las condiciones de una economía «centralista».

### Democracia «clásica» versus democracia moderna

La defensa de la «democracia de liderazgo» o «elitismo competitivo» de Schumpeter residía en un rechazo explícito de la «doctrina clásica de la democracia». Por esto él entendía «ese arreglo institucional para llegar a decisiones políticas que realizan el bien común, haciendo que el pueblo mismo decida sobre los asuntos a través de la elección de individuos que deben reunirse en una asamblea para llevar a cabo su voluntad» (*Capitalismo*, p. 250). Así expuesta, esta doctrina representa una curiosa amalgama de teorías, combinando elementos de una variedad de modelos bastante distintos; se alude a ideas utilitaristas y rousseaunianas, así como, creo yo, a ciertas nociones marxistas acerca de la integración del estado y la sociedad. La idea de que existe una «doctrina clásica», tal como él la llamaba, tiene poco sentido y debería desecharse; existen, tal como he tratado de demostrar, una variedad de modelos «clásicos».

Schumpeter ha sido acertadamente criticado por erigir un «hombre de paja» (Pateman, 1970, p. 17). Sin embargo, la crítica propone un número de razones fundamentales para preferir el «elitismo competitivo» a otros modelos. Como tal, es digno de consideración (véase Miller, 1983, pp. 137-141). *Gift Schumpeter*

Schumpeter empezó su crítica atacando la idea del «bien común» sobre «el que todas las personas estarían de acuerdo o acabarían estando de acuerdo por la fuerza del argumento racional» (*Capitalismo, socialismo y democracia*, p. 251). Esta noción es, afirmaba, engañosa y peligrosa. Es engañosa porque las personas no sólo tienen distintas preferencias, sino también diferentes valores. Los individuos y los grupos rara vez comparten los mismos objetivos e, incluso cuando lo hacen, puede haber profundas discrepancias acerca del medio más apropiado para la realización de un objetivo dado. En las sociedades modernas, económica y culturalmente diferenciadas, siempre habrá interpretaciones distintas del bien común. Existen desavenencias en cuestiones de principio y de política, que simplemente no pueden resolverse apelando a «una voluntad general universal». Es más, estas desavenencias no pueden salvarse con la argumentación racional, ya que los «valores últimos», argumentaba Schumpeter, en la misma línea que Weber, «están fuera del alcance de la mera lógica». Existen diferencias irreductibles entre concepciones rivales sobre lo que debe ser la vida y la sociedad (*Capitalismo*, pp. 251-252). Subestimar esas diferencias es, más aún, políticamen-

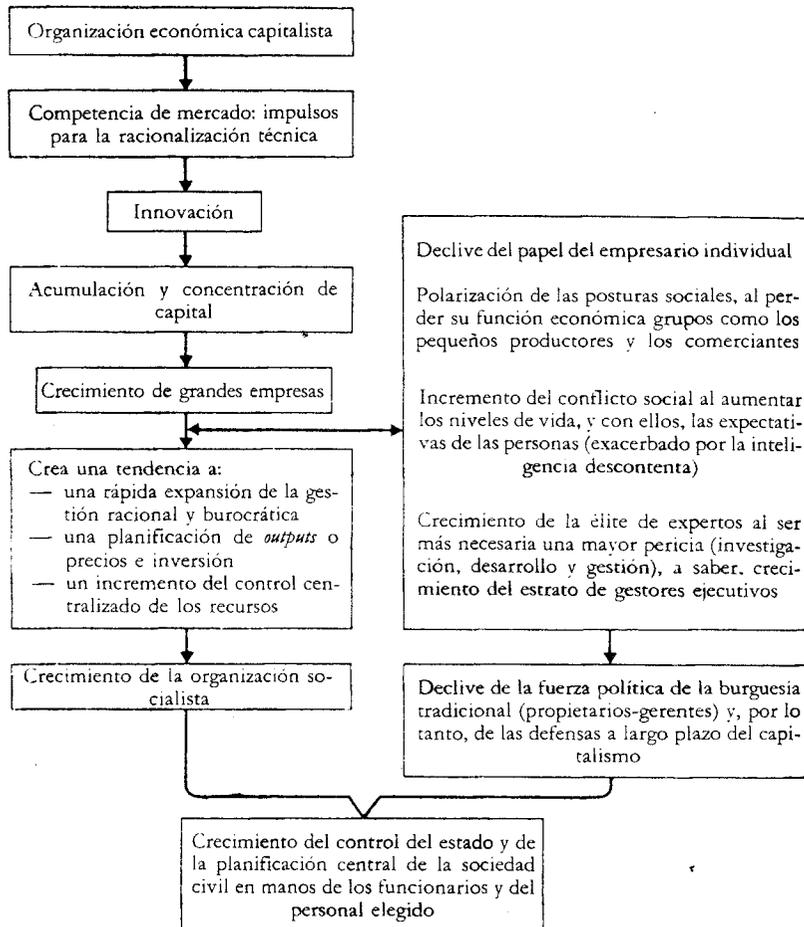


FIGURA 5.2. Del capitalismo al socialismo: elementos centrales de la teoría de Schumpeter

peeligroso. Si asumimos la existencia de un bien común y afirmamos que es producto de la racionalidad, estamos entonces a un paso de rechazar toda discrepancia por sectaria e irracional. Los adversarios «sectarios e irracionales» pueden ser legítimamente marginados o ignorados; pueden ser incluso reprimidos, «por su propio bien», si persisten en su protesta. El concepto del bien común es un elemen-

to inaceptable de la teoría de la democracia (*Capitalismo*, páginas 252ss.).

Que la ley o las políticas deban basarse en la «voluntad de todos» no es una parte imprescindible de la concepción de la democracia de Rousseau o de Marx. Pero incluso si por la «voluntad de todos» entendemos la «voluntad de la mayoría», no está en absoluto garantizado que la «democracia clásica» alcance lo que «el pueblo realmente quiere» (*Capitalismo*, p. 254). El segundo argumento de Schumpeter contra la «doctrina clásica» es que las decisiones de organismos no-democráticos pueden resultar en algún caso más aceptables para las personas en general que las «decisiones democráticas», ya que tales organismos pueden utilizar su posición única para producir políticas, sobre las que los distintos partidos afectados, en primer lugar, no se habrían puesto de acuerdo o las habrían rechazado sobre la base de que implicaban niveles de sacrificio inaceptables. Citaba un acuerdo religioso impuesto por Napoleón Bonaparte en Francia muy a principios del siglo XIX, como un ejemplo clásico de política satisfactoria establecida por medios dictatoriales; y Schumpeter afirmaba que la política había tenido, incuestionablemente, resultados beneficiosos a largo plazo para todos los partidos. En su opinión, el ejemplo está lejos de ser un caso aislado, y por lo tanto: «si el que los resultados prueben ser a largo plazo satisfactorios para la mayoría de las personas es la prueba del gobierno para el pueblo, entonces el gobierno por el pueblo, tal como lo concebía la doctrina clásica de la democracia, no pasaría a menudo la prueba» (*Capitalismo*, p. 256).

El argumento final de Schumpeter contra la «herencia clásica» es el más interesante y el más conocido: ataca directamente la naturaleza misma de la «voluntad general». Basándose en las teorías de los psicólogos de masas, mencionados anteriormente, y en observaciones de los éxitos de la publicidad en la modulación de las preferencias de los consumidores, sostenía enérgicamente que la «voluntad general» (o «la voluntad del pueblo» o la «voluntad de los votantes») es una construcción social que tiene poco, si es que tiene alguno, fundamento independiente o racional (véase *Capitalismo*, pp. 256-268). El caso de la publicidad es aleccionador. La clara habilidad de los publicistas para crear «necesidades» para los nuevos productos y para reavivar el interés por los viejos es una prueba de la susceptibilidad y el carácter manipulable de los deseos y elecciones «individuales». El origen de estos últimos es claramente social y,

desde el punto de vista del individuo, «extrarracional» (*Capitalismo*, p. 256). Esto no quiere decir que los publicistas puedan vender cualquier cosa; los productos deben tener algún tipo de «valor de uso» a largo plazo si quieren mantener su atractivo. Sin embargo, sí implica que los consumidores son susceptibles a las influencias de los publicistas, quienes, usando la fuerza de la repetición o actuando sobre el subconsciente (con el fin de evocar asociaciones placenteras de una naturaleza completamente extrarracional, frecuentemente sexual) pueden producir efectos muy profundos (*Capitalismo*, p. 258).

El mundo del consumo ofrece, al menos, una forma rutinaria de contrastar las promesas con la realidad (¿cumple el producto las expectativas?). En política, por desgracia, no es éste el caso. La remota distancia entre las cuestiones nacionales e internacionales y las vidas de la mayoría de las personas les sitúa en una posición muy débil para hacer juicios fundamentados sobre las ideologías y políticas alternativas. Más aún, la susceptibilidad general de los individuos, y su vulnerabilidad a las presiones de los grupos de interés, recorta cualquier base independiente para el pensamiento político. Además, el siempre creciente uso de las técnicas de publicidad por parte de los políticos erosiona más aún cualquier fe en que la idea liberal o radical de la «soberanía popular» sea, o pueda ser, la fuente y el control de los «poderes soberanos del estado». Según Schumpeter, en política uno se enfrenta en gran medida a una voluntad popular «manufacturada», no «genuina». La *volonté générale* de la «democracia clásica» es hoy en día de hecho, «el producto y no el poder motor del proceso político» (*Capitalismo*, p. 263).

Este estado de cosas tiene muchas consecuencias preocupantes: las cuestiones, opciones y «remedios» políticos pueden ser creados mediante presiones selectivas, trucos de venta y trucos publicitarios; las modas y las novedades pueden dirigir la opinión pública; y la inestabilidad política puede convertirse rápidamente en norma. Los peligros de ser víctima del «vendedor» egoísta, minimizados hasta cierto punto en el reino del comercio por el proceso diario de consumo real, son muy grandes en la vida pública. Si bien Schumpeter no pretende rechazar por completo el aforismo de Lincoln sobre la imposibilidad de «burlar a todo el mundo a la vez», insistía en que:

la historia... consiste en una sucesión de situaciones cortas que pueden al-

terar para siempre el curso de los acontecimientos. Si a corto plazo todas las personas pueden ser embaucadas poco a poco en algo que realmente no quieren, y si esto no es un caso excepcional que podamos permitirnos despreciar, entonces ningún sentido común retrospectivo alterará al hecho de que, en realidad, ni plantean ni deciden cuestiones, sino que otros plantean y deciden normalmente para ellos las cuestiones que determinan su destino. (*Capitalismo*, p. 264.)

La conclusión que extrae Schumpeter de este argumento es que, con el fin de evitar algunos de los peores peligros y riesgos de la política contemporánea, «los amantes de la democracia» deben limpiar su credo de los supuestos «imaginarios» y de las tesis de la «doctrina clásica» de la democracia. Por encima de todo, deben desterrar la idea de que «el pueblo» tiene opiniones concluyentes y racionales sobre todas las cuestiones políticas; que sólo puede hacer efectivas esas opiniones o actuando directamente o eligiendo «representantes» que llevarán a cabo su voluntad; que el poder de adoptar decisiones es un elemento esencial de la democracia. Si «el pueblo» no puede considerarse «decisor» o «gobernante», entonces, ¿qué papel, si es que hay alguno, se le puede atribuir? En opinión de Schumpeter, «el pueblo» es, y no puede ser nada más que «el productor de los gobiernos», un mecanismo para seleccionar «los hombres capaces de tomar las decisiones» (*Capitalismo*, p. 269). Por lo tanto, debe entenderse la democracia como un método político en el que el pueblo, como elector, elige periódicamente entre equipos posibles de líderes. El «elitismo competitivo» es, por consiguiente, el modelo de democracia más indicado, factible y apropiado.

Schumpeter concebía el comportamiento de los políticos de forma análoga a las actividades de los capitalistas que compiten por clientes. Las riendas del gobierno pertenecen realmente a los que dominan «el mercado» (*Capitalismo*, p. 282). Al igual que los votantes no definen las cuestiones políticas centrales del día, también su «elección» de los candidatos está muy limitada. A quién seleccionan depende de las reglas que rigen la elegibilidad para un cargo, de las iniciativas de los candidatos que de hecho se presentan y de las poderosas fuerzas que hay detrás de esas candidaturas. Los partidos políticos restringen aún más las alternativas disponibles. A pesar de que resulta tentador pensar que los partidos están modelados «por los principios que comparten todos sus miembros», esto es, sostenía Schumpeter (de forma análoga a Weber), una racionalización poli-

Los Partidos

grosa: una capitulación ante la imagen que los partidos dan de sí mismos. Todos los partidos están comprometidos con determinados principios y plataformas, pero no pueden entenderse en estos términos. La explicación de por qué los partidos tienen, de hecho, historiales de gobierno similares y conjuntos de políticas similares en la práctica, radica en su función como «máquinas» ideadas con el fin de ganar la lucha competitiva por el poder. Tuvieron que inventarse debido a la incapacidad de los ciudadanos corrientes para coordinar sus propias actividades políticas:

\* Los partidos y las maquinarias políticas son simplemente la respuesta al hecho de que la masa electoral sólo es capaz de actuar de forma precipitada y unánime, y constituyen un intento de regular la competencia política de forma exactamente igual a las prácticas correspondiente a una asociación de comercio. Las técnicas psicológicas de la dirección de un partido y la propaganda del partido, los eslógans y las melodías características no son accesorios. Son la esencia de la política. Al igual que lo es el jefe político (*Capitalismo*, p. 283).

El papel del votante se reduce a aceptar o rechazar un «jefe» u otro. El «jefe» proporciona orden y la capacidad de gobernar la complejidad de la política; el voto del electorado proporciona la legitimidad para las posteriores acciones políticas.

Es muy conveniente una división clara del trabajo entre representantes y votantes: «Los votantes fuera del parlamento deben respetar la división del trabajo entre ellos y los políticos elegidos. No deben retirar su confianza tan fácilmente entre una y otra elección y deben comprender que, una vez que han elegido a un individuo, la acción política ya no es asunto suyo» (*Capitalismo*, p. 295). Los electores no sólo deben abstenerse de tratar de instruir a sus representantes acerca de lo que deben hacer, sino que deben abstenerse también de cualquier intento de influir en su opinión: «la práctica de bombardearlos con cartas y con telegramas, por ejemplo, debería estar incluida en la misma prohibición» (p. 295). La única forma de participación política abierta a los ciudadanos, en la teoría de Schumpeter, es la discusión y el voto ocasional. En su opinión, la democracia tiene más probabilidades de ser efectiva cuando los líderes pueden establecer los términos de la política pública sin el estorbo del «pasajero del asiento de atrás»<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Se trata de una expresión inglesa que hace referencia al pasajero que, sentado

La democracia de cualquier tipo comporta el riesgo de convertirse en campo abonado para la ineficiencia administrativa. Incluso como arreglo institucional para el establecimiento del liderazgo, la democracia puede impedir el buen gobierno como resultado de, entre otras cosas, la lucha incesante por las ventajas políticas y la adaptación de la política pública a los intereses a largo plazo de los políticos (por ejemplo, gobernar la economía con vistas a aumentar las posibilidades de reelección). Estos riesgos son reales, al igual que lo son multitud de otras posibles dificultades (véase *Capitalismo*, pp. 284-289). Sin embargo, los problemas pueden minimizarse si se comprenden las condiciones para un funcionamiento satisfactorio de la democracia. Las condiciones, en opinión de Schumpeter, son estas:

1. Los políticos deben tener mucha capacidad.
2. La competencia entre los líderes rivales (y los partidos) debe tener lugar dentro de un abanico de cuestiones políticas relativamente restringido, limitado por el consenso sobre la dirección general de la política nacional, sobre lo que constituye un programa parlamentario razonable y sobre los asuntos constitucionales en general.
3. Debe existir una burocracia independiente bien formada, de «buena reputación y tradición» para ayudar a los políticos en todos los aspectos de la formulación y administración de políticas.
4. Debe existir el «autocontrol democrático», esto es, amplios acuerdos sobre la inconveniencia de, por ejemplo, que los votantes y los políticos confundan sus respectivos roles, de una excesiva crítica al gobierno en todos los temas, y del comportamiento impredecible y violento.
5. Debe existir una cultura capaz de tolerar las diferencias de opinión.

en la parte de atrás de un coche, pretende saber más sobre la conducción que el propio conductor. (*N. del T.*)

El método democrático puede funcionar bien cuando estas cinco condiciones están presentes pero, subrayaba Schumpeter, está «en desventaja en períodos conflictivos» (*Capitalismo*, p. 296). La democracia tiene muchas probabilidades de derrumbarse cuando los intereses y las ideologías se defiendan tan firmemente que las personas no estén dispuestas a comprometerse. Esa situación señala normalmente el fin de la política democrática.

Schumpeter argumentaba que su relato de la democracia tenía una serie de ventajas concretas en comparación con otras teorías. Proporcionaba un criterio eficiente para distinguir el gobierno democrático de otros; reconocía plenamente el carácter central del liderazgo; afirmaba la importancia de la competencia en la política —incluso si es imperfecta— y mostraba cómo se pueden crear y destituir los gobiernos. Además, la teoría destacaba la naturaleza de los deseos populares sin exagerar su significación. Schumpeter sentía también que su teoría aclaraba la relación entre democracia y libertad. Si entendemos por esta última «la existencia de una esfera de autogobierno individual», entonces el método democrático precisa que todo el mundo sea, en principio, libre para competir por el liderazgo político. Para que este requisito se cumpla debe existir «una considerable libertad de discusión para todos», y esto implica tanto la libertad de expresión como de prensa (*Capitalismo*, pp. 270-271).

Es más, una parte importante de la teoría de Schumpeter era demostrar que la democracia y la libertad son compatibles tanto con una organización capitalista, como con una organización socialista de la economía, siempre y cuando la concepción de la política no se estire en exceso. En una economía capitalista es difícil que ocurra esto último, porque la economía se considera fuera de la esfera directa de la política, del mundo de la actividad gubernamental y las instituciones. Este «esquema de cosas» liberal, y fundamentalmente «burgués», es, por supuesto, rechazado por los socialistas, para quienes las relaciones de poder de la economía son una parte central de lo que constituye «la política». Sin embargo, si bien el concepto socialista tiene ventajas explicativas, también plantea, señalaba acertadamente Schumpeter, severas dificultades: carece de una restricción decisiva del ámbito y los límites de la política y, por lo tanto, deja abiertos todos los reinos de la actividad a la intervención y el control político. La «democracia», señalaba, no es una respuesta a esa dificultad. Es más, la idea de «democratizar» el estado y la socie-

dad, situando la autoridad política plena en manos de los ciudadanos, se apoya en todas las ilusiones de la «doctrina clásica de la democracia»; es una idea errónea y peligrosa del mundo moderno. Por lo tanto, la democracia y el socialismo sólo pueden ser compatibles si la democracia se entiende como «elitismo competitivo» y si se cumplen las cinco condiciones para su funcionamiento óptimo. Una democracia socialista precisa, entre otras cosas, una burocracia extensa, así como una separación sin ambigüedades entre la política y las cuestiones tecnoadministrativas. A pesar de que la concepción de la política de Schumpeter está lejos de ser clara, parece que, en su opinión, la política debería equivaler a la competencia entre partidos y a los procesos de elaboración de las leyes y las políticas que establecen la «infraestructura» del estado y de la sociedad civil. No se puede determinar por adelantado, afirmaba Schumpeter, si una democracia socialista podría funcionar o no adecuadamente a largo plazo. Pero de una cosa estaba absolutamente seguro: las ideas que conforman la «doctrina clásica de la democracia» no pueden hacerse nunca realidad; un socialismo futuro, cualquiera que sea su resultado exacto, no tendrá ninguna relación con ellas.

### Una visión tecnocrática

La teoría de la democracia de Schumpeter señala muchas características reconocibles en las modernas democracias liberales de Occidente: la lucha competitiva por el poder político entre los partidos; el importante papel de las burocracias públicas; la significación del liderazgo político; la forma en que la política moderna despliega muchas de las técnicas publicitarias; la forma en que los votantes están sujetos a una avalancha constante de información, material escrito y discusión; y la forma en que muchos votantes, a pesar de esta avalancha, permanecen pobremente informados sobre las cuestiones políticas contemporáneas y muestran una notable incertidumbre acerca de ellas. Muchas de estas ideas pasaron a ser centrales en la ciencia política y social de los años cincuenta y comienzos de los sesenta y fueron objeto de investigaciones posteriores (para una investigación crítica véase Duncan y Lukes, 1963). Los resultados de estos estudios no tienen aquí importancia primordial, a pesar de que es importante señalar que muchos pretendieron confirmar el empuje básico de la descripción de la democra-

cia de Schumpeter. Lo importante aquí es, sin embargo, considerar directamente unas cuantas posturas fundamentales de Schumpeter, teóricas y empíricas.

Tras la descripción de la democracia de Schumpeter subyacen <sup>— crítica</sup> dos afirmaciones muy cuestionables: que existe una «teoría clásica de la democracia» que es esencialmente infundada, porque no está basada en la realidad; y que esta teoría sólo puede ser sustituida por un modelo de «élites competitivas». En primer lugar, tal como ya he señalado, no existe tal «teoría clásica de la democracia»; existen muchos modelos «clásicos». El concepto de la herencia clásica de Schumpeter es un mito (Pateman, 1970, p. 17). En segundo lugar, la pretensión de Schumpeter de reemplazar un modelo «irreal» por una alternativa bien fundamentada y de base empírica presupone que esta última puede dar cuenta de todos los elementos clave de la democracia contemporánea. Toda pretensión de globalidad debería invitar al escepticismo, y las críticas hechas a continuación muestran que «la alternativa» no puede explicar un número de aspectos vitales de la vida democrática contemporánea. En tercer lugar, el modelo del liderazgo competitivo no agota en ningún caso todas las opciones defendibles dentro de la teoría de la democracia. Al igual que Weber, Schumpeter no investigó algunas formas distintas de democracia y organización política. Schumpeter no consideró, por ejemplo, la forma en la que se podrían combinar aspectos del modelo competitivo con esquemas más participativos, que implicasen la oportunidad de reuniones cara a cara, para estimular y crear una política y/o una decisión por el voto masivo y/o la elección de representantes, con el mandato de llevar a cabo determinados planteamientos (véase Miller, 1983).

Pero no podemos simplemente dejar aquí la cuestión; ya que todo el ataque de Schumpeter a la «democracia clásica» reside en una «equivocación categorica». Supone equivocadamente, tal y como han señalado algunos críticos, que la evidencia empírica sobre la naturaleza de las democracias contemporáneas puede tomarse sencillamente como la base para refutar los ideales normativos que encierran los modelos clásicos, por ejemplo, los ideales de igualdad política y participativa. En palabras de un comentarista, «el fracaso de las sociedades contemporáneas en el logro de esos fines no puede demostrar, por sí solo, que son inherentemente imposibles de alcanzar... Si la "democracia clásica"... no existe no se prueba con ello que es imposible» (Parry, 1969, p. 149; véase Duncan y Lukes,

1963). Rousseau y Marx, dos de los demócratas más radicales, eran muy conscientes de que sus concepciones ideales de la democracia estaban esencialmente reñidas con el mundo de su época; el sentido de gran parte de su obra, algo que prácticamente no necesita decirse, era criticar ese mundo. Es más, eran también conscientes de los grandes obstáculos que impedían la transformación de la realidad en una dirección más «democrática». Ahora bien, puede que sea posible demostrar que ciertos ideales políticos no podrán llegar a realizarse nunca, demostrando que nunca fue humanamente posible alcanzarlos, o que la lucha por alcanzarlos implicaría tales cataclismos masivos que, en la práctica, nunca llegarían a ser alcanzados o que encarnan fines contradictorios (cf. Parry, 1969). Pero el ataque de Schumpeter es de una clase muy distinta. No apeló este tipo de argumentos, lo que hizo fue definir la democracia y el ámbito de las posibilidades políticas «reales» en términos de un conjunto de procedimientos, prácticas y metas que prevalecían en Occidente en el momento en que él escribía. Al hacerlo, no proporciona una valoración adecuada de teorías que son críticas de la realidad —visiones de la naturaleza humana y de las disposiciones sociales que rechazan explícitamente el *statu quo* y tratan de defender un conjunto de alternativas posibles (Duncan y Lukes, 1963).

Es más, el ataque de Schumpeter a «la herencia clásica» suponía casi un ataque explícito a la idea misma del agente humano individual, una idea que se encuentra en el corazón del pensamiento liberal desde finales del siglo xvi. Central para toda la tradición liberal ha sido la noción de los seres humanos como «individuos», que pueden ser ciudadanos activos de su orden político y no meros sujetos del poder de otros. Schumpeter reconocía que los individuos podían ser «activos» en los reinos del consumo y de la vida privada, pero llegó casi a negar la existencia de esa capacidad en la esfera de la política. Su énfasis, tanto en el grado en que la «voluntad popular» está «manufacturada», y en la vulnerabilidad de los individuos frente a las fuerzas «irracionales», amenaza con destruir la idea misma del individuo como actor, al amenazar con destruir la idea de que los seres humanos pueden ejercer el poder, eligiendo.

Es ciertamente fundamental, para cualquier concepción satisfactoria del hombre agente, la idea de que los agentes «hubieran podido actuar de otra forma». El concepto de actor presupone un «entendimiento en los actores». Ser humano es ser un agente con propósitos, que tiene razones para actuar de una determinada manera

y, que si se le preguntase, podría elaborar un discurso sobre esas razones (véase Giddens, 1984). Subrayar que los agentes humanos son capaces de acciones con conocimiento no implica en ningún caso, por supuesto, que ese conocimiento sea ilimitado. Está claramente limitado por, entre otras cosas, las condiciones de la acción que pueden ser tan sólo pobremente comprendidas o totalmente incomprendidas. Si bien es de vital importancia reconocer que la individualidad está estructurada por las fuerzas sociales, también es importante no recortar completamente la idea de agente. Si dejamos a un lado la idea de que los seres humanos son agentes conscientes, capaces de hacer elecciones políticas, estamos entonces a un paso de pensar que todo lo que «el pueblo» necesita como «gobernantes» son ingenieros capaces de adoptar las decisiones técnicas correctas acerca de la organización de los asuntos humanos. El «elitismo competitivo» de Schumpeter está tan sólo a un paso de esta visión tecnocrática —una visión que es tanto antiliberal como antidemocrática.

La problemática descripción de Schumpeter de la naturaleza de la acción y su poca estimación de las capacidades de las personas plantearon un número de dificultades similares a las que encontramos en el pensamiento de Weber. Si consideramos al electorado incapaz de establecer juicios razonables sobre las cuestiones políticas acuciantes, ¿por qué debemos considerarle capaz de discriminar entre conjuntos de líderes alternativos? ¿sobre qué base podríamos considerar adecuado el veredicto del electorado? Si el electorado es capaz de valorar los liderazgos opuestos, seguro que es capaz de comprender las cuestiones claves y de discriminar entre plataformas rivales. Más aún, Schumpeter suponía la existencia de un grupo de líderes políticos competentes que adoptasen las decisiones políticas. Pero ofrece pocas justificaciones para esta postura, a no ser la valoración infundada de que en la política hay algunas personas de talento y tenaces, que poseen un alto nivel de racionalidad, y que están suficientemente afectadas por los problemas «reales» de la vida pública como para ser capaces de establecer juicios políticos sanos. Schumpeter argumentaba, se recordará, que el grueso de la población no participa, no está interesado y, por lo tanto, es incapaz de pensar acerca de las cosas de la política debido, entre otras cosas, a la enorme distancia que separa a esta última de la vida de la mayoría de las personas. Sin embargo, si tratamos de definir «las cosas de la política», extrañamente sin especificar por Schumpeter, inclui-

ríamos entonces seguro (en la descripción de la mayoría de las personas) cuestiones como la guerra y la paz, el empleo y el desempleo, la desigualdad social y el conflicto social (véase Held y Leftwich, 1984). Es difícil caracterizar estas cosas como «alejadas» de la vida cotidiana: es más exacto caracterizarlas como algunos de los problemas más profundos a los que, como ciudadanos, tienen que hacer frente diariamente la mayoría de las personas. Es más, se trata de problemas sobre los que las personas suelen tener opiniones firmes. Dejar de explorar la relevancia de estas opiniones es reforzar la justificación de la política como «método», e interrumpir prematuramente la indagación acerca de la forma más adecuada de democracia.

Los problemas hasta aquí expuestos están relacionados con otra dificultad: la propensión de Schumpeter a exagerar el grado en que la «voluntad popular» está manufacturada. A pesar de que existe una gran evidencia en las ciencias sociales que sugiere que el impacto de los medios de comunicación, las instituciones políticas y otros organismos oficiales de «socialización» es de hecho grande, también hay evidencia de que su poder no debe exagerarse. Está claro que los valores, las creencias y el marco mismo en el que las personas piensan no refleja simplemente el sello de poderosas instituciones. Este área de investigación es muy compleja. Pero, al menos, es cierto que el argumento de Schumpeter debe mirarse con las mayores reservas. Hay poca evidencia de que las actitudes políticas de las personas estén abrumadoramente modeladas por los mensajes que reciben «desde arriba». En general, la evidencia señala tanto la aprobación moral general de las instituciones dominantes, por parte de los políticamente poderosos y movilizados, así como la persistencia de la discordia en los valores y de marcadas divisiones de opinión, entre muchos trabajadores; un conjunto de actitudes fragmentado es un descubrimiento más común que una postura coherentemente «manufacturada». Las opiniones «aireadas» en la política y los medios de comunicación se entremezclan de forma compleja con la experiencia diaria, la tradición local y la estructura de clases (véase Thompson, 1984).

La democracia es importante para Schumpeter porque legitima la posición de aquellos con autoridad. Pero, ¿cómo puede exactamente afirmarse eso? ¿podemos estar de acuerdo en que un sistema democrático competitivo supone legitimidad? ¿legítima el voto ocasional un sistema político? Es preciso hacer un gran número de

anotaciones importantes. Schumpeter asumía que la votación implicaba la creencia de que las políticas o las instituciones políticas eran aceptadas, esto es, legitimadas. Pero la dificultad de esta concepción de la legitimidad radica en que no logra distinguir entre las distintas razones para aceptar u obedecer, consentir o estar de acuerdo con algo (cf. Mann, 1970; Habermas, 1976). Podemos aceptar o consentir porque:

1. No hay otra elección (*siguiendo órdenes o la coerción*).
2. Nunca se ha pensado sobre ello y se hace como se hizo siempre (*tradición*).
3. Nos da igual una cosa que otra (*apatía*).
4. A pesar de que no nos gusta la situación (no es satisfactoria y está lejos de ser ideal), no podemos imaginar realmente las cosas de otro modo y aceptamos lo que parece ser el destino (*consentimiento pragmático*).
5. Estamos a disgusto con las cosas tales como son, pero a pesar de ello las acatamos, con el fin de garantizar un fin; consentimos porque a largo plazo nos conviene (*aceptación instrumental o acuerdo condicional*).
6. En las circunstancias actuales, y con la información disponible en el momento, llegamos a la conclusión de que es «bueno», «correcto» o «adecuado» para nosotros como individuos o miembros de una colectividad: es lo que nosotros genuinamente *debemos o deberíamos* hacer (*acuerdo normativo*).
7. Es lo que en circunstancias ideales —con, por ejemplo, todos los conocimientos que quisiéramos, todas las oportunidades de descubrir las circunstancias y requisitos de otros— habríamos aceptado hacer (*acuerdo ideal normativo*).

Estas distinciones son analíticas: en la vida real se mezclan a menudo muchos tipos de acuerdos; y lo que denomino «acuerdo ideal normativo» es una postura que no sostendrá probablemente nadie. Pero la idea de un «acuerdo ideal normativo» es interesante

porque proporciona un punto de referencia que nos ayuda a valorar si aquellos que aceptan las normas, las leyes y el sistema político porque es, por ejemplo, pragmático, los *habrían* aceptado *si* hubieran tenido mejores conocimientos, información, etc., en el momento de su acción.

El análisis de Schumpeter no sólo no distingue entre los distintos significados posibles de aceptar, implicados en un acto como la votación, sino que proporciona de hecho buenas razones de primera mano para dudar de que la participación a través del voto deba equipararse a la «legitimidad». En la descripción de Schumpeter, un sistema democrático competitivo posibilita rutinariamente, a los que ocupan posiciones políticas poderosas, la manipulación y la distorsión de la voluntad política de los ciudadanos. ¿No crea ese sistema político las condiciones para su propia legitimidad? La obra de Schumpeter no examina de forma crítica las circunstancias en las que podría decirse que los ciudadanos confieren legitimidad; es decir, las circunstancias en las que los ciudadanos hacen cosas porque ellos piensan que son buenas, correctas, justificadas —dignas<sup>7</sup>. El poder y la legitimidad se entremezclan de forma más compleja de lo que el análisis de Schumpeter permite.

Schumpeter creía que su teoría de la democracia arrojaba luz sobre la relación entre democracia y libertad. La democracia implica, en su opinión, un estado en el que todo el mundo es, en principio, libre para competir por el liderazgo político. Las condiciones de esta participación son la libertad de discusión y de palabra (*Capitalismo, socialismo y democracia*, pp. 270-271). Así expuesta, sin embargo, ésta es una opinión bastante limitada. En primer lugar, muchas personas no pueden presentarse como candidatos a un cargo político, no porque no disfruten de la libertad de discusión, sino porque no tienen, de hecho, los recursos necesarios (ya sea tiempo, capacidad de organización, dinero o capital). Está muy claro que existe una gran variedad de grupos que simplemente no tienen los medios para competir en la arena nacional con aquellos, digamos, que poseen o controlan el grueso de los recursos económicos, o que dirigen poderosos aparatos políticos. Algunos no tienen acceso a los medios mínimos para la movilización política de cualquier tipo. Las condiciones de lo que anteriormente llamamos «participación

<sup>7</sup> Se volverá sobre este tema en los capítulos siguientes, y en mis conclusiones, pp. 347-352.

limitada» o «inexistente» deben ser analizadas, y Schumpeter no lo hace. Al igual que Weber, Schumpeter no examinó el círculo vicioso de la no-participación, a pesar de que también él reconoció que sin un margen para la iniciativa política las personas se volverían probablemente apáticas incluso ante toda la información necesaria para una participación activa (*Capitalismo*, p. 262). La participación efectiva depende tanto de la voluntad política como de tener la capacidad real (recursos y capacidades) para llevar a cabo distintas líneas de acción.

Finalmente, merece la pena comentar la pretensión de Schumpeter de que su modelo de democracia representa un sistema fundamentalmente «competitivo». Tal como ha señalado acertadamente un crítico, resulta bastante más apropiado referirse al modelo como «oligopolista». Es decir,

hay tan sólo unos pocos vendedores, unos pocos proveedores de bienes políticos... Cuando hay tan pocos vendedores, no necesitan responder, y no lo hacen, a las demandas de los compradores, como tendrían que hacerlo en un sistema competitivo. Pueden fijar el precio y la variedad de bienes que ofrecen. Más aún, pueden, hasta cierto punto, crear... (sus propias) demandas. (Macpherson, 1977, p. 89.)

En el sistema democrático de Schumpeter, los únicos participantes plenos son los miembros de las élites políticas de los partidos y los cargos públicos. El papel del ciudadano corriente no sólo está muy delimitado, sino que se describe frecuentemente como una intromisión, no querida en el fluido funcionamiento de la toma de decisiones «pública». Todo esto pone en considerables dificultades las pretensiones democráticas del «elitismo competitivo».

Poco queda en defensa de la democracia, exceptuando el argumento de la absoluta «protección contra la tiranía» (Macpherson, 1977, pp. 90-91). Tal como han tratado de demostrar los últimos cuatro capítulos, esta cuestión está lejos de ser trivial; si se tratase simplemente de una elección entre tiranía y elitismo competitivo (monopolio u oligopolio en la política), este último sería por supuesto deseable. Pero la rica tradición del pensamiento democrático indica que éstas están lejos de ser las únicas vías abiertas. Junto con Max Weber, Schumpeter acabó demasiado apresuradamente con la exploración de otros modelos posibles en la teoría y práctica democráticas, aparte de aquellos que plantean el control de las

Resumen: modelo V  
Democracia elitista competitiva

#### Principio(s) justificativo(s)

Método de selección de una élite política cualificada e imaginativa, capaz de adoptar las decisiones legislativas y administrativas necesarias.

Un obstáculo a los excesos del liderazgo político.

#### Características fundamentales

- 1) Gobierno parlamentario con ejecutivo fuerte.
- 2) Competencia entre élites y partidos políticos rivales.  
Dominio del parlamento por los partidos políticos.
- 3) Carácter central del liderazgo político.
- 4) Burocracia: una administración independiente y bien formada.  
Límites constitucionales y prácticos al «margen efectivo de decisión política».

#### Condiciones generales

- 1) Sociedad industrial.  
Modelo de conflicto social y político fragmentado.
- 2) Electorado pobremente informado y/o emotivo.
- 3) Una cultura política que tolera las diferencias de opinión.
- 4) Surgimiento de estratos de expertos y gerentes técnicamente cualificados.
- 5) Competencia entre los estados por el poder y las ventajas en el sistema internacional.

NOTA: Este modelo contiene elementos centrales de las posturas de Weber y Schumpeter.

cuestiones públicas por parte de los ciudadanos o de las élites competitivas. Junto con Max Weber, captó importantes tendencias en la política moderna —el desarrollo del sistema de partidos competitivo; la habilidad de aquéllos en el poder para establecer la agenda, el dominio de las élites en la política nacional— y las encasilló de forma acrítica en modelos rígidos: que es el fundamento para la pretensión de que, en último término, tan sólo un determinado modelo de democracia es adecuado para la época contemporánea. Tomadas en su conjunto estas posturas, resumidas en el modelo V, constituyen algunas de las contribuciones más interesantes y problemáticas al análisis de la política moderna.

## Capítulo 6

### PLURALISMO, CAPITALISMO CORPORATIVO Y ESTADO

En la teoría de Schumpeter se sitúan pocas cosas entre el ciudadano individual y el liderazgo electo. Se describe al ciudadano como un ser aislado y vulnerable en un mundo marcado por el choque competitivo entre élites. En esta descripción apenas se presta atención a los grupos «intermediarios» como las asociaciones comunitarias, los cuerpos religiosos, los sindicatos y las organizaciones empresariales que atraviesan las vidas de las personas y las relacionan de formas complejas a una variedad de instituciones. Juzgada únicamente en relación a este tema, la teoría de Schumpeter es parcial e incompleta.

Una escuela de analistas políticos, a la que se denomina generalmente la teoría empírica de la democracia o «pluralismo», trató de subsanar esta deficiencia examinando directamente las dinámicas de la «política de grupos». Los pluralistas exploraron las interrelaciones entre la competencia electoral y las actividades de los grupos de interés organizados, y argumentaron que la política democrática moderna es en la realidad mucho más competitiva, y las políticas resultantes son mucho más satisfactorias para todos los partidos, de lo que sugería el modelo de Schumpeter. La estructura fluida y abierta de las democracias liberales ayuda a explicar, afirmaban, el alto grado de conformidad en Occidente con las instituciones políticas dominantes. Los pluralistas alcanzaron una posición conspiciua en los estudios políticos americanos en los años cincuenta y se-

senta. Si bien su influencia no es, hoy en día, de ningún modo tan extensa como entonces, su obra ha tenido un efecto duradero en el pensamiento político contemporáneo. Muchos, especialmente marxistas, han rechazado el pluralismo como una celebración ideológica ingenua y/o estrecha de las democracias occidentales, pero esta tradición ha aportado algunas ideas importantes.

No se han seguido con detenimiento los antecedentes intelectuales del pluralismo, a pesar de que pueden detectarse fácilmente un número de líneas de influencia. La crítica de Schumpeter al carácter «irreal» de los ideales democráticos y de la concepción del gobierno representativo de los escritos de liberales del siglo XIX como John Stuart Mill tuvo un impacto decisivo. Los pluralistas aceptaron el planteamiento general de Schumpeter de que lo que distingue a las democracias de las no-democracias son las formas (métodos) por las que los líderes políticos son elegidos. Es más, confirmaban como empíricamente correctas las ideas de que el electorado es más apático y está menos informado de lo que los teóricos de la democracia habían admitido por lo general, que los ciudadanos individuales tenían poca, si es que tenían alguna influencia directa en el proceso político y que los representantes son a menudo «creadores de opinión». Pero no pensaban que la concentración de poder en manos de las élites políticas en competencia fuera inevitable. Siguiendo a Weber, tomaron como punto de partida la existencia de muchos determinantes en la distribución del poder y, por lo tanto, de muchos centros de poder. Utilizaron las ideas de Weber para contribuir a cuestionar las doctrinas que sugerían la abrumadora primacía en la vida política de determinados grupos de élites (o clases).

Si bien la obra de Schumpeter y de Weber constituye una fuente cercana del pluralismo, sus términos de referencia intelectuales los establecieron fundamentalmente dos corrientes de pensamiento: la herencia de Madison en la teoría de la democracia americana y las concepciones utilitaristas del carácter ineludible de la búsqueda competitiva de la satisfacción de los intereses. Madison proporcionaba, según Robert Dahl (uno de los primeros y más prominentes exponentes del pluralismo), «una razón de ser básica del sistema político americano» (Dahl, 1956, p. 5). A diferencia de muchos liberales que destacaron la importancia en la política democrática de la relación del individuo con el estado, los pluralistas, siguiendo a Madison, se han preocupado por el «problema de las facciones» (véase

pp. 82-93). Los pluralistas dan una importancia especial a los procesos que generan, y que resultan de la combinación de los esfuerzos individuales en grupos y en instituciones en la competencia por el poder. Al igual que Madison, destacaban que las facciones —en su disfraz moderno, los «grupos de interés» o los «grupos de presión»— son «la contrapartida natural a la libre asociación», en un mundo donde la mayoría de los bienes más deseados son escasos y donde un complejo sistema industrial fragmenta los intereses sociales y crea una multiplicidad de demandas. Al igual que Madison, aceptaban que un propósito fundamental del gobierno es proteger las libertades de las facciones para que desarrollen sus intereses políticos, al tiempo que impedir que cualquier facción individual socave la libertad de las demás. A diferencia de Madison, sin embargo, los pluralistas argumentaban (a pesar de ciertos desacuerdos entre ellos) que las facciones, lejos de suponer una gran amenaza para las asociaciones democráticas, constituyen una fuente estructural de estabilidad y la expresión central de la democracia. Para los pluralistas, la existencia de intereses competitivos diversos es la base del equilibrio democrático y de un desarrollo favorable de la política pública (véase Held y Krieger, 1984). Tendían a dar por supuesta la idea de que al igual que la economía se ocupa de que los individuos satisfagan al máximo sus propios intereses, la política se ocupa de que grupos de individuos satisfagan al máximo su interés común. Por consiguiente, se presupone también una concepción utilitaria muy particular de los individuos, como «maximizadores de su satisfacción», que actúan en intercambio competitivo unos con otros en el mercado y en la política (véase Elster, 1976).

En el mundo competitivo moderno, caracterizado por la complejidad y las divisiones de interés, la vida política, admitían los pluralistas, no podrá nunca acercarse a los ideales de la democracia ateniense o al tipo de democracia previsto por Rousseau o Marx. El mundo es, sin lugar a dudas, «imperfecto» de acuerdo con esos ideales, pero no debemos juzgarlo así. Más bien, debe analizarse con un «método descriptivo» que considere las características distintivas y el funcionamiento real de todas esas naciones-estado y organizaciones sociales que los científicos sociales denominan comúnmente democráticas (Dahl, 1956, p. 63). Los pluralistas tenían como objetivo describir el funcionamiento real de la democracia y valorar su contribución al desarrollo de la sociedad contemporánea. Por lo tanto, se refirieron a su propia teoría de la democracia como una

«teoría empírica de la democracia», un relato descriptivo-explicativo de la actualidad de la política democrática. Al igual que Weber y Schumpeter, su objetivo era ser «realistas» y «objetivos» frente a todos aquellos pensadores que valoraron determinados ideales, sin la debida atención a las circunstancias en las que se encontraban. Por lo tanto, la crítica de los pluralistas a esos pensadores es similar en muchos aspectos al tratamiento crítico ofrecido por Montesquieu, Madison, Mill, Weber y Schumpeter. A continuación me centraré en la comprensión positiva de la democracia por los pluralistas. (Se puede encontrar un relato sucinto de la crítica de Dahl a la «democracia populista», tal como él la llama, en Dahl, 1956, cap. 2).

### Política de grupos, gobiernos y poder

Se han expuesto varias teorías pluralistas, pero yo examinaré inicialmente lo que podría considerarse la «versión clásica» que puede encontrarse en los escritos de, entre otros, Truman y Dahl (véase, por ejemplo, Truman, 1951; Dahl, 1956, 1961, 1971). Esta versión ha tenido una influencia penetrante, aunque serían relativamente pocos los científicos políticos y sociales que la aceptarían hoy en día sin modificaciones (a pesar de que en los medios de comunicación muchos políticos, periodistas y otros todavía parecen hacerlo). Algunos de sus representantes originales han desarrollado el pluralismo, estableciéndose una nueva variante, a la que frecuentemente se denomina «neopluralismo» o «pluralismo crítico»; este último modelo se discutirá en las páginas siguientes.

La esencia de los planteamientos pluralistas clásicos tiene su raíz en la investigación acerca de la distribución del poder en las democracias occidentales. Por poder, los pluralistas han entendido generalmente la capacidad de alcanzar las propias metas, haciendo frente a la oposición. En palabras de Dahl, por «poder» entendemos una... relación realista, la capacidad de A para actuar de tal forma que controle las respuestas de B» (Dahl, 1956, p. 13)<sup>1</sup>. La capa-

<sup>1</sup> Hay otras formulaciones del poder en la literatura pluralista. El mismo Dahl se refería también al poder implicando «el intento exitoso de A de conseguir que B haga algo que no haría de otro modo» (Dahl, 1957; cf. Nagel, 1975, pp. 9-15). Tanto si destacamos los resultados reales del comportamiento en el ejercicio del

cidad de actuar de A depende de los medios a disposición de A y, en particular, del equilibrio relativo de recursos entre A y B. Los pluralistas señalaban que los recursos pueden ser de muy distintos tipos; los medios financieros son sólo un tipo de recursos, y pueden ser fácilmente aventajados, por ejemplo, por una oposición con una base popular importante. Claramente, existen muchas desigualdades en la sociedad (en educación, salud, renta, riqueza, etc.) y no todos los grupos tienen el mismo acceso a todos los tipos de recursos, ni mucho menos recursos iguales. Sin embargo, casi todos los grupos tienen alguna ventaja que puede ser utilizada para influir en el proceso democrático. Puesto que los distintos grupos tienen acceso a distintos tipos de recursos, la influencia de un determinado grupo variara por lo general de un asunto a otro.

En la concepción pluralista, el poder no se organiza de forma jerárquica o competitiva. Es una parte inextricable de un «proceso interminable de intercambio» entre numerosos grupos que representan diferentes intereses, entre los que se incluye, por ejemplo, las organizaciones empresariales, los sindicatos, los partidos políticos, los grupos étnicos, los estudiantes, los funcionarios de prisiones, los institutos de la mujer y los grupos religiosos. Estos grupos de interés pueden estructurarse alrededor de determinadas divisiones económicas o culturales, como las clases sociales, la religión o la raza. Pero, a largo plazo, las constelaciones de fuerzas sociales tienden a cambiar su composición, a alterar sus intereses y a modificar sus posturas. Por lo tanto, la determinación de las decisiones políticas a nivel nacional o local no refleja (ni puede reflejar) una «marcha majestuosa» del «público» unido en determinadas cuestiones políticas básicas, tal como imaginaban, aunque de forma bastante distinta, Locke, Bentham y Rousseau. Incluso cuando en una elección hay una mayoría numérica, rara vez es útil, subrayaba Dahl, «construir esa mayoría como algo más que una expresión aritmética... la mayoría numérica es incapaz de emprender cualquier acción coordinada: son los distintos componentes de esa mayoría numérica los que tienen los medios para la acción» (Dahl, 1956, p. 146). Los resulta-

poder, tal como sugiere esta última definición de Dahl, o las capacidades, tal como especificaba su definición original, la definición pluralista del poder tiende a depender del ejercicio del control sobre sucesos inmediatos: la cuestión es la superación de la resistencia inmediata de B a la voluntad o propósito de A (véase Lukes, 1974, cap. 2).

dos políticos son el resultado del gobierno y, en último caso, del ejecutivo que trata de mediar y juzgar entre las demandas contrapuestas de los grupos. En este proceso, el sistema político o, el estado apenas puede distinguirse ya del flujo y reflujo de la negociación, de la presión competitiva de los grupos de interés. De hecho, a veces es mejor considerar a cada uno de los departamentos del gobierno como otro tipo de grupo de interés, ya que también ellos compiten por los recursos escasos. Por lo tanto, la toma de decisiones gubernamentales democráticas implica el intercambio continuo, y el apaciguamiento de las demandas de grupos relativamente pequeños, aunque probablemente en ningún caso todos los intereses serán plenamente satisfechos.

En el modelo pluralista clásico no existe, en último término, un poderoso centro de toma de decisiones. Puesto que el poder está esencialmente disperso a lo largo de la sociedad, y puesto que existe una pluralidad de puntos de presión, surge una variedad de centros de formulación de políticas y adopción de decisiones rivales. ¿Cómo puede alcanzarse, entonces, el equilibrio o la estabilidad en una sociedad democrática como la de Estados Unidos? Según David Truman, otro de los primeros analistas de la política de grupos:

Únicamente las actividades gubernamentales muy rutinarias muestran cierta estabilidad... y éstas pueden subordinarse tan fácilmente a elementos del legislativo como del ejecutivo... grupos de interés organizados... pueden enfrentar a una parte de la estructura contra otra según lo permitan las circunstancias y las consideraciones estratégicas. El patrón completo de gobierno en un período de tiempo presenta por lo tanto un complejo protésico de relaciones que cambia en fuerza y dirección con las alteraciones en el poder y en la posición de los intereses, organizados y sin organizar (Truman, 1951, p. 508).

La clave de por qué la democracia puede alcanzar una estabilidad relativa reside, argumentaba Truman, en la existencia misma de un «complejo protésico» de relaciones. Partiendo del presupuesto de Madison de que la misma diversidad de intereses en la sociedad protegerá probablemente a la política democrática frente a «la tiranía de una mayoría facciosa» (fragmentándola en facciones), Truman sugería que «la pertenencia solapada» a distintas facciones es una variable explicativa adicional importante. Puesto que, en pa-

labras de Truman, todas las personas «tolerablemente normales» pertenecen a múltiples grupos con intereses diversos —e incluso incompatibles, cada grupo de interés permanecerá probablemente demasiado débil y dividido internamente como para asegurarse una participación en el poder que no guarde relación con su tamaño y objetivos. La dirección general de la política pública surge como resultado de una serie de impactos en el gobierno, relativamente descoordinados desde todos los lados de las fuerzas en competencia, sin que ninguna posea una influencia excesiva. Por consiguiente, de la lucha entre intereses surge la política —hasta cierto punto independiente de los esfuerzos de determinados políticos— dentro «del molde democrático» (Truman, 1951, páginas 503-516).

Nada de esto implica que las elecciones y el sistema de partidos competitivo tengan una importancia trivial en la determinación de la política. Siguen siendo cruciales para garantizar que los representantes políticos sean «de alguna forma sensibles a las preferencias de los ciudadanos comunes» (Dahl, 1956, p. 131). Pero por sí solos las elecciones y los partidos no garantizan el equilibrio de los estados democráticos. La existencia de grupos activos de distinto tipo y tamaño es crucial para que el proceso democrático se sostenga y los ciudadanos promuevan sus objetivos.

Por supuesto, algunos ciudadanos ni son activos ni están interesados en la política. Una serie de estudios a gran escala, iniciados en América del Norte, sobre el comportamiento electoral dentro del marco pluralista, descubrieron que los votantes eran a menudo hostiles a la política, apáticos y que estaban desinformados sobre las cuestiones públicas (véase, por ejemplo, Berelson *et al.*, 1954; Campbell *et al.*, 1960). La evidencia mostraba que menos de una tercera parte del electorado estaba «firmemente interesado» en la política. Sin embargo, nada de esto se tomó como evidencia contra la caracterización pluralista de las democracias liberales y, sobre todo, de la de Estados Unidos, puesto que los pluralistas clásicos sostenían que, únicamente desde la perspectiva de los ideales abstractos de la «democracia clásica» estos descubrimientos podrían juzgarse lamentables. En el mundo contemporáneo, las personas son libres para organizarse, tienen la oportunidad de presionar a favor de las demandas de los grupos de interés y disfrutan del derecho a destituir de sus cargos a los gobiernos que consideren insatisfactorios, mediante su voto. La decisión de las personas de participar en

el proceso político y en las instituciones es una decisión personal. Es más, un margen de inacción o apatía podría ser incluso funcional para la continuidad estable del sistema político. Una participación extensa podría llevar fácilmente a un incremento del conflicto social, a una excesiva desorganización y fanatismo, tal como se ha visto claramente en la Alemania nazi y la Italia fascista (véase Berelson, 1952; Berelson *et al.*, 1954; Parsons, 1960). La falta de participación política puede interpretarse, además, de forma bastante positiva: puede estar basada en la confianza en los que gobiernan (véase Almond y Verba, 1963). En palabras de un autor, «la apatía política podría reflejar la salud de la democracia» (Lipset, 1963, p. 32, n. 20). Esta argumentación pone claramente de manifiesto la combinación de lo normativo y lo empírico (frecuentemente presente, pero a menudo negada en los escritos sobre la democracia). Los teóricos empíricos de la democracia sostenían que, independientemente del ámbito de participación real de los ciudadanos, la democracia pluralista era un gran logro. En efecto, la «democracia» no parece precisar de un alto grado de participación activa de todos los ciudadanos; puede funcionar bastante bien sin ella.

Fue Dahl, quizá más que ningún otro, el que trató de concretar la naturaleza exacta de las «democracias pluralistas». A diferencia de Truman, y de otros muchos escritores de la tradición pluralista, Dahl insistía en la importancia de separar los intereses. Argumentaba que: a) si un sistema electoral competitivo se caracteriza por una multiplicidad de grupos o minorías, que sienten con suficiente intensidad diversas cuestiones, entonces se protegerán, los derechos democráticos estarán protegidos y se evitarán las enormes desigualdades económicas con mayor garantía que la que ofrecen las meras disposiciones legales y constitucionales; y b) hay evidencia empírica para sugerir que al menos determinados sistemas políticos, por ejemplo los de Estados Unidos y Gran Bretaña, satisfacen estas condiciones. Preocupado en descubrir quién tiene exactamente el poder sobre los recursos (y de ahí el título de su famoso estudio de la política local en América, *Who Governs?*), Dahl descubrió que el poder está efectivamente disperso y no es acumulativo; numerosos grupos de la sociedad que representan intereses diversos lo comparten e intercambian (Dahl, 1961). *Who Governs?* reveló la existencia de múltiples coaliciones que tratan de influir en la política pública. Había, por supuesto, conflictos intensos acerca de los resultados de las políticas, puesto que cada grupo hacía presión en defensa de sus

intereses sectoriales, pero el proceso de intercambio de intereses, a través de los organismos gubernamentales, creaba una tendencia hacia el «equilibrio competitivo», así como un conjunto de políticas que eran, a largo plazo, positivas para la mayoría de los ciudadanos.

Como mínimo, según Dahl, «la teoría de la democracia se ocupa de los procesos por los que los ciudadanos comunes ejercen un grado de control relativamente alto sobre los dirigentes» (Dahl, 1956, p. 3). En su opinión, la investigación empírica demuestra que el control puede mantenerse, si el ámbito de acción de los políticos está limitado por dos mecanismos fundamentales: las elecciones regulares y la competencia política entre partidos, grupos e individuos. Subrayaba que, si bien las elecciones y la competencia política no contribuyen de forma significativa a un gobierno de mayorías, «incrementan ampliamente el tamaño, el número y la variedad de las minorías cuyas preferencias deben ser consideradas por los dirigentes al decidir las políticas» (Dahl, 1956, p. 132). Es más, afirmaba que, de tomar constancia de todas las implicaciones de esto, entonces se aclararían finalmente las diferencias esenciales entre la tiranía y la democracia, la preocupación de la mayor parte de la teoría política.

Una vez que el liberalismo alcanza la victoria sobre los viejos «poderes totalitarios» del estado, muchos pensadores liberales —se recordará— comienzan a expresar sus temores por el creciente poder del *demos*. Madison, Tocqueville y J. S. Mill, entre otros, estaban preocupados por los nuevos peligros que el gobierno mayoritario planteaba a la libertad: la promesa de la democracia podía ser recordada por «el pueblo» mismo, actuando en conjunto contra las minorías. Según Dahl, esta preocupación en gran medida se ha exagerado. Una mayoría tiránica es improbable porque las elecciones expresan las preferencias de varios grupos en competencia, más que los deseos de una mayoría firme. Los partidarios de la democracia no tienen por qué tener miedo de una «facción excesivamente poderosa». Mas bien, lo que Dahl denomina «poliarquía» —una situación de lucha abierta por el apoyo electoral entre una gran proporción de la población adulta— garantiza la competencia entre los grupos de interés: la salvaguardia de la democracia. Por lo tanto, escribía,

La cuestión del mundo real no ha resultado ser si una mayoría, y mu-

cho menos «la» mayoría, actúa de forma tiránica utilizando los procedimientos democráticos para imponer su voluntad en una (o la) minoría. En lugar de eso, la cuestión más relevante es la medida en que varias minorías de una sociedad frustran mutuamente sus ambiciones con el pasivo consentimiento o indiferencia de una mayoría de adultos o votantes.

... si hay algo que decir acerca de los procesos que realmente distinguen a la democracia (o poliarquía) de la dictadura... la distinción está (muy cerca)... de ser la que existe entre el gobierno de una minoría y el gobierno de minorías. En comparación con los procesos políticos de una dictadura, las características de la poliarquía amplían enormemente el número, tamaño y diversidad de las minorías cuyas preferencias influyen en el resultado de las decisiones gubernamentales. (Dahl, 1956, p. 133.)

El carácter democrático de un régimen está garantizado por la existencia de múltiples grupos o múltiples minorías. En efecto, argumentaba Dahl, la democracia puede definirse como el «gobierno de las minorías», ya que el valor del proceso democrático reside en el gobierno de «múltiples oposiciones minoritarias» más que en el establecimiento de la «soberanía de la mayoría». El escepticismo de Weber y de Schumpeter acerca del concepto de soberanía popular estaba justificado, si bien por razones distintas de las que ellos mismos dieron.

Dahl apoyaba la idea de que la competencia entre grupos de interés organizados estructura las políticas resultantes y establece la naturaleza democrática de un régimen. Sean cual fueren sus diferencias, casi todos los teóricos empíricos de la democracia definen una interpretación de la democracia como un conjunto de disposiciones institucionales que crean una rica textura de la política de los grupos de interés y permiten, a través de la competencia por influir y seleccionar líderes políticos, el gobierno de múltiples minorías. En la valoración de Dahl, se trata de una situación deseable, a la que se aproximan en la realidad la mayoría de las democracias liberales.

Si bien las mayorías rara vez gobiernan, si es que gobiernan alguna vez, en un importante sentido a pesar de todo «gobiernan»; es decir, determinan el marco en el que se formulan y administran las políticas. Esto es así debido a que la política democrática opera, hasta el punto de que perdura a lo largo del tiempo, dentro de los límites del consenso establecido sobre los valores de los miembros políticamente activos de la sociedad, de los cuales los votantes son el cuerpo clave (Dahl, 1956, p. 132). Si los políticos se apartan de

este consenso o persiguen activamente sus propios objetivos, sin tener en cuenta las expectativas del electorado, fracasarán casi con toda seguridad en cualquier nueva tentativa de permanecer en el poder:

lo que comúnmente describimos como «política» democrática es meramente la paja. Es la manifestación superficial, que representa los conflictos superficiales. Anterior a la política, por debajo de ella, envolviéndola, limitándola, condicionándola, está el consenso esencial sobre las políticas que normalmente existen en la sociedad... Sin ese consenso ningún sistema democrático podría sobrevivir mucho tiempo a los interminables enojos y frustraciones que producen las elecciones y la competencia entre partidos. Con ese consenso, las disputas sobre las alternativas políticas son casi siempre disputas sobre un conjunto de alternativas que ya han sido aventadas, reducidas a las que disfrutan de un amplio margen de acuerdo básico. (Dahl, 1956, pp. 132-3.)

Al contrario que Schumpeter, que sostenía que la política democrática está dirigida en último término por élites competitivas, Dahl (al igual que muchos otros pluralistas) insistía en que está anclada en un valor de consenso que estipula los parámetros de la vida política. Es cierto que siempre han sido los políticos o las élites políticas las que han tenido un impacto profundo en la dirección de la nación; sin embargo, su impacto sólo puede entenderse adecuadamente en relación con la cultura política de la nación con la que armonizan.

Los prerequisites sociales para el funcionamiento de una poliarquía —consenso sobre las reglas de procedimiento; consenso sobre el margen de opciones políticas; consenso sobre el ámbito legítimo de la actividad política— son los obstáculos más profundos a cualquier forma de gobierno opresivo. Cuanto más extenso sea el consenso, más segura estará la democracia. La protección contra la tiranía de que disfruta una sociedad hay que buscarla, fundamentalmente, en factores no-constitucionales (Dahl, 1956, pp. 134-135). Dahl no negaba, en absoluto, la importancia de, por ejemplo, la división de poderes, un sistema de frenos y equilibrios entre la legislatura, el ejecutivo, el poder judicial y la burocracia administrativa. Las normas constitucionales son cruciales para determinar el peso de las ventajas y desventajas a que se enfrentan los grupos en un sistema político; por lo tanto, se discute a menudo encarnizadamente sobre ellos. Pero la importancia de las normas constitucionales para

el desarrollo exitoso de la democracia es, argumentaba Dahl, «trivial» en comparación con la de las normas y prácticas no constitucionales (Dahl, 1956, p. 135). Y, concluía, siempre que se mantengan intactos los prerrequisitos sociales de la democracia, ésta seguirá siendo un «sistema relativamente eficiente para reforzar el acuerdo, favorecer la moderación, y mantener la paz social» (p. 151).

El planteamiento de Dahl no exige que el control sobre las decisiones políticas esté equitativamente distribuido; ni exige que todos los individuos y grupos tengan el mismo «peso» político (Dahl, 1956, pp. 145-146). Además, reconocía claramente que las organizaciones y las instituciones pueden emprender «su propia vida» que puede llevarlas a separarse, tal como predicaba Weber, de los deseos e intereses de sus miembros. Existen «tendencias oligárquicas»: las estructuras burocráticas pueden anquilosarse y los dirigentes pueden convertirse en élites insensibles a los sectores públicos o privados. Por consiguiente, la política pública puede estar sesgada hacia ciertos grupos de interés que tienen la mejor organización y los recursos más abundantes; puede estar sesgada hacia ciertos organismos estatales políticamente poderosos; y puede estar sesgada por intensas rivalidades entre los distintos sectores del mismo gobierno. La formulación de políticas como proceso estará siempre afectada y limitada por un número de factores, entre los que se incluyen: la intensa competencia política; las estrategias electorales; los recursos escasos, y la limitación de los conocimientos y la competencia. El proceso democrático de toma de decisiones es inevitablemente progresivo y frecuentemente inconexo. Pero la postura pluralista clásica no explora con mucho detenimiento estos asuntos, potencialmente muy significativos. No se consideran sus implicaciones, ya que las premisas centrales de esta postura —la existencia de múltiples centros de poder, de intereses diversos y fragmentados, la acusada propensión de un grupo a contrarrestar el poder de otro, un consenso «trascendente» que une al estado y a la sociedad, el estado como juez y árbitro entre las facciones— no podrían explicar un mundo en el que hubiera muchos desequilibrios sistemáticos en la distribución del poder, la influencia y los recursos. La plena consideración de estos asuntos es incompatible con los presupuestos y los términos de referencia del pluralismo clásico.

## Política, consenso y distribución del poder

La descripción de la política de los grupos de interés que ofrecían los pluralistas clásicos era un correctivo importante al énfasis unilateral en la «política elitista» y al excesivo énfasis en la capacidad de los políticos de modelar la vida contemporánea, que encontramos en los escritos de los elitistas competitivos. Los pluralistas subrayaban correctamente las muchas formas en que determinadas pautas de interacción, competitividad y conflicto se «inscriben» en, es decir, están inmersas en, la organización, la administración y las políticas del estado moderno. Las limitaciones electorales y la política de los grupos de interés implicaban que la capacidad de los dirigentes políticos para actuar independientemente de las demandas y presiones de la sociedad estaría casi siempre comprometida, con la excepción quizás de las épocas de guerra y otro tipo de catástrofes nacionales. La democracia, como conjunto de instituciones, no puede entenderse adecuadamente sin hacer una referencia detallada a este complejo contexto.

Sin embargo, el énfasis pluralista en la naturaleza «empírica» de la democracia introduce una dificultad en el pensamiento democrático, una dificultad creada, en parte, por Weber y Schumpeter. Al definir la democracia en términos de lo que en Occidente se denomina convencionalmente «democracia» —las prácticas y las instituciones de la democracia liberal—, y al centrarse exclusivamente en los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos, se dice, pueden controlar a los dirigentes políticos (elecciones periódicas y política de grupos de interés), los pluralistas no examinaron de forma sistemática, ni compararon, la justificación, las características y las condiciones generales de los distintos modelos democráticos. Los escritos de los autores pluralistas clave tendían a deslizarse, de un relato descriptivo-explicativo de la democracia, hacia una nueva teoría normativa (véase Duncan y Lukes, 1963, pp. 40-47). Su «realismo» implicaba concebir la democracia en términos de las características reales de los sistemas políticos occidentales. Al concebir la democracia de esta forma la vaciaron de contenido y, al hacerlo, renunciaron a la rica historia de la idea de democracia por lo ya existente. Las preguntas sobre el grado apropiado de participación de los ciudadanos, el ámbito adecuado del dominio político y las esferas más convenientes para la regulación democrática —preguntas que han formado parte de la teoría de la democracia desde Atenas

hasta la Inglaterra del siglo XIX— se dejan a un lado, o, más bien, se contestan con la mera referencia a la práctica actual. Los ideales y los métodos de la democracia pasan a ser, por defecto, los ideales y los métodos de los sistemas democráticos existentes. Puesto que el criterio crítico para valorar las distintas teorías sobre la democracia es su grado de «realismo», los modelos que se alejan, o que están en tensión con la práctica democrática actual, pueden ser rechazados por empíricamente incorrectos, «irreales» o indeseables.

En los términos de referencia del pluralismo clásico, no pueden explorarse sugerencias sobre cómo enriquecer la vida pública democrática. Esto se ilustra más claramente por el uso de los descubrimientos acerca de la mayor o menor uniformidad y/o apatía de los ciudadanos respecto a la política. En su mayor parte, los pluralistas clásicos consideran simplemente esos descubrimientos como evidencia de la poca participación política que es necesaria para el buen funcionamiento de la democracia. La participación limitada o inexistente de grandes segmentos de la ciudadanía —por ejemplo, de los no-blancos— no es un problema inquietante para ellos, porque su marco teórico no permite la discusión de hasta qué punto ese fenómeno podría negar la caracterización de la política occidental como democrática. Una vez más, los descubrimientos empíricos se convierten en virtudes teóricas, inadecuadamente justificadas.

La pregunta sigue siendo, por supuesto, ¿en qué medida es satisfactorio el pluralismo como descripción de la «realidad»? Un punto de partida interesante para comenzar una valoración de este tema es examinar más el valor consensuado subyacente que, según Dahl, integra en último término estado y sociedad. Si bien Schumpeter creía que la aquiescencia a un sistema electoral competitivo implicaba la creencia en la legitimidad del sistema, Dahl afirmaba que el apoyo a un sistema político derivaba de las profundidades de la cultura política. Uno de los estudios más famosos dentro de la tradición pluralista, *The Civic Culture* (1963), de Almond y Verba, pretendía explorar de forma directa, a través de una investigación muestral, que comparaba las actitudes políticas de varios países, si la cultura política moderna occidental era una fuente de ese apoyo. Merece la pena reflexionar por un momento sobre los descubrimientos de ese estudio.

Según Almond y Verba, para que un régimen político sobreviva a largo plazo «debe ser aceptado por sus ciudadanos como la forma adecuada de gobierno *per se*» (Almond y Verba, 1963, p. 230). La

democracia, en su opinión, es en efecto aceptada de este modo por «élites y no élites» (p. 180). Llegan a esta conclusión tomando como índice apropiado, para medir la aceptación o legitimidad, el hecho de que los individuos se muestren orgullosos de su país y de sus instituciones políticas (pp. 102-103, 246). Pero es preciso señalar varias cosas. En primer lugar, tan sólo una minoría —un 46 por 100— de los ingleses que respondieron (el segundo porcentaje más alto después del de Estados Unidos) expresaron orgullo por su sistema gubernamental, y esto a pesar de que Inglaterra se consideraba un bastión de la democracia (p. 102). En segundo lugar, la medida de legitimidad de Almond y Verba era, al igual que el tratamiento pluralista general de este concepto, muy tosca, ya que no logra diferenciar entre los distintos significados posibles del orgullo y su muy ambigua relación con la legitimidad. Por ejemplo, uno puede expresar orgullo o satisfacción con la democracia parlamentaria, sin que implique, en ningún sentido, la creencia de que funciona hoy en día como debería, o de que se trata de la adecuada, o la mejor o más aceptable forma de gobierno. Uno puede expresar orgullo por algo al tiempo que desea que cambie sustancialmente. Almond y Verba no investigaron posibilidades como ésta, y sin embargo su estudio es probablemente el estudio pluralista de las actitudes políticas clave. En tercer lugar, Almond y Verba parecen haber malinterpretado sus propios datos. Puede demostrarse que una lectura cuidadosa de la evidencia presentada en *The Civic Culture* revela no sólo que el grado de compromiso con el valor común de una democracia como la inglesa es bastante pequeño, sino también que de acuerdo con la única (e indirecta) medida usada de las clases sociales —el tipo de educación formal del encuestado—, las personas de la clase trabajadora expresan con frecuencia opiniones que Almond y Verba piensan que reflejan «el sentimiento más extremo de desconfianza y alienación» (Almond y Verba, 1963, p. 268; véase Mann, 1970; Pate-man, 1980). Almond y Verba no consiguen explicar las diferencias sistemáticas que revelan sus datos entre la orientación política de las distintas clases sociales y, cortando a través de ellas, de hombres y mujeres.

Que ni en Inglaterra ni en Estados Unidos existe el valor consensuado en un grado significativo, lo confirma una investigación de una gran variedad de material empírico, basada en una encuesta llevada a cabo a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta (Mann, 1970). La investigación reveló que las personas de clase

media (trabajadores de cuello blanco y profesionales), en su conjunto, tienden a mostrar una mayor consistencia en sus creencias y un mayor acuerdo con los valores, que las personas de la clase trabajadora (trabajadores manuales). En la medida en que existen valores comunes, sostenidos por la clase trabajadora, estos valores tienden a ser hostiles, más que favorables, al sistema. Existe más «disensión» entre las clases que «consenso». Es más, si se examina la «eficacia política», es decir, la valoración que hacen las personas de su capacidad para influir en el gobierno, también se registran diferencias significativas entre las clases: la clase media tiende a declarar mucha más confianza que la clase trabajadora. En la clase trabajadora se pone de manifiesto una distancia y desconfianza considerables hacia las instituciones políticas dominantes (cf. Pateman, 1971, 1980). Una lealtad sincera al sistema democrático liberal y a las «normas democráticas» parece estar directamente correlacionada, tal como se indica en el capítulo 5, con el estatus socioeconómico.

Debe destacarse que mucha de la investigación sobre el valor del consenso es ambigua y difícil de interpretar. Lo que importa aquí, y lo que puede decirse con seguridad, es que cualquier afirmación de una amplia adhesión a un sistema de valores común debe ser tratada con el mayor escepticismo. Refuerza esta postura la historia de las sociedades en las que surgió el pluralismo. A lo largo de los años sesenta y a comienzos de los setenta hubo en los Estados Unidos y en Europa Occidental una escalada de tensión y conflicto que es difícil de comprender dentro del marco pluralista. En el contexto de una incipiente y global recesión económica, de un creciente desempleo, de severas dificultades en las finanzas públicas, de crecientes niveles de conflicto industrial, de la crisis en las áreas urbanas y del conflicto racial, aumentaron los cuestionamientos del «imperio de la ley» y de las instituciones públicas.

El período 1968-1969 representa algo así como una línea divisoria (Hall *et al.*, 1978). El movimiento contra la guerra del Vietnam, el movimiento estudiantil y una multitud de otros grupos políticos asociados con la Nueva Izquierda comenzaron a alterar la paz social: fue una época de marcada polarización social. Las demandas de paz, la extensión de los derechos democráticos a la industria y a las comunidades locales, la liberación de la mujer y la oposición al racismo eran tan sólo algunas de las cuestiones que produjeron escenas de protesta sin parangón en Londres y Washington (de la posguerra), y llevaron a Francia al borde de la revo-

lución en mayo del 68. Los nuevos movimientos parecían definirse contra casi todo lo que el sistema político tradicional defendía. Caracterizaban al sistema de rígido, reglamentado, autoritario y vacío de cualidades morales, espirituales y personales. Si bien es fácil exagerar la coherencia de estos movimientos y el grado de apoyo de que disfrutaron, no es fácil exagerar hasta qué punto hicieron añicos las premisas del pluralismo clásico. En términos pluralistas, los sucesos y circunstancias de finales de los sesenta eran totalmente inesperados, y desde luego no fueron predichos. Más aún, las redes de corrupción y engaño en los centros de la democracia americana se pusieron de manifiesto durante el escándalo de Watergate en la era de Nixon y desacreditaron aún más la idea misma de un gobierno «accesible y de confianza» (McLennan, 1984, p. 84).

Una de las razones más importantes del fracaso del pluralismo clásico, en cuanto a la caracterización de la política occidental, radica en dificultades fundamentales de su concepción del poder y de las relaciones de poder. En una influyente crítica del concepto pluralista de poder, Bachrach y Baratz (1962) llamaron la atención sobre las formas de ejercer el poder en las que pueden estar ya determinados los casos (observables) de control de A sobre B, lo que constituye el poder en la concepción pluralista (Bachrach y Baratz, 1962, pp. 947-952). Señalaron acertadamente —adoptando el concepto de «movilización de predisposiciones» de Schattschneider— que las personas o los grupos pueden ejercer el poder «creando o reforzando barreras para que los conflictos de las políticas no vean la luz» (cf. Schattschneider, 1960). En otras palabras, A podría controlar el comportamiento de B participando en un proceso de ausencia de toma de decisiones.

Por supuesto, se ejerce poder cuando A participa en la toma de decisiones que afectan a B. Pero también se ejerce poder cuando A dedica sus energías a crear o reforzar los valores sociales y políticos y las prácticas institucionales que limitan el ámbito del proceso político sometido a consideración pública a aquellas cuestiones que son comparativamente inocuas para A. En la medida en que A tiene éxito en este sentido, B se ve impedido, a todos los efectos prácticos, para llamar la atención sobre cualquier cuestión cuya resolución pudiera ser seriamente perjudicial para el conjunto de preferencias de A. (Bachrach y Baratz, 1962, p. 949.)

La crítica de Bachrach y Baratz tiene una importancia considerable, al llamar la atención, como lo hace, sobre el hecho de que no

sólo se ejerce el poder cuando ocurren cosas (toma de decisiones), sino también cuando no ocurren (ausencia de toma de decisiones). Sin embargo, el poder no puede concebirse simplemente en términos de lo que los individuos hacen o dejan de hacer, una postura que los mismos Bachrach y Baratz parecen adoptar. Tal como observó Lukes en un significativo análisis del concepto de poder, «los sesgos de un sistema no se sostienen simplemente por una serie de actos de elección individual, sino también, y de más importancia, por el comportamiento de los grupos y los usos de las instituciones, socialmente estructuradas y culturalmente pautadas» (Lukes, 1974, p. 22). Si se define el poder en términos de la capacidad de los individuos para imponer sus voluntades venciendo las resistencias, no se tienen en cuenta las fuerzas colectivas y las disposiciones sociales. No resulta sorprendente, entonces, que los pluralistas clásicos no lograran llegar a comprender las asimetrías de poder —entre clases, razas, hombres y mujeres, políticos y ciudadanos comunes— que se encontraban detrás, en gran parte, de la decadencia de lo que ellos denominaban la «política de consenso».

Existen otras dificultades con el planteamiento del pluralismo clásico. Todas ellas tienen su raíz en una forma inadecuada de entender la naturaleza y la distribución del poder. La existencia de muchos centros de poder apenas garantiza que el gobierno vaya a: a) escucharlos por igual; b) hacer algo más que ponerse en contacto con los dirigentes de esos centros; c) ser susceptible de ser influido por alguien más, aparte de los que ocupan las posiciones de poder; d) hacer algo sobre las cuestiones en discusión, y demás (Lively, 1975, pp. 20-24, 54-56, 71-72, 141-145). Si bien los pluralistas clásicos reconocían algunos de estos puntos, no desarrollaron sus consecuencias para el análisis de la distribución de poder y de la responsabilidad política. Además, está suficientemente claro que, tal como se señaló en la discusión del análisis de las condiciones de participación política de Schumpeter, muchos grupos no tienen los recursos para competir en la arena política nacional con la influencia política, por ejemplo, de poderosas corporaciones económicas, nacionales o multinacionales. Muchos grupos no tienen los recursos mínimos para la movilización política. En una visión retrospectiva, el análisis pluralista de las condiciones de participación política parece extraordinariamente ingenuo. Es difícil evitar la idea de que, en parte, muchos pensadores pluralistas en la época de la posguerra debían estar tan ansiosos de reafirmar los logros de las de-

mocracias occidentales que no lograron apreciar un gran número de potenciales objeciones.

Algunas de estas objeciones serían ahora aceptadas por «pluralistas» fundamentales, entre ellos Dahl (1978, 1985). De hecho, como resultado de los problemas, tanto conceptuales como empíricos, de la teoría pluralista de los últimos años, el pluralismo clásico se ha disuelto en efecto en una serie de escuelas y tendencias rivales, aunque los contornos de una nueva visión «neopluralista» han comenzado a surgir (véase McLennan, 1984). Es este un desarrollo teórico significativo, especialmente evidente en los escritos de Dahl.

### Democracia, capitalismo corporativo y estado

En un reciente volumen, *A Preface to Economic Democracy* (1985), Dahl argumenta que, en el mundo contemporáneo, las amenazas fundamentales a la libertad no han resultado estar relacionadas, tal como predecían Tocqueville y otros, con las demandas de igualdad —la amenaza de una mayoría que nivelase las diferencias sociales y erradicase la diversidad política (Dahl, 1985, pp. 44ss., 50 ss., 161-163). Puede que existan tensiones entre la igualdad y la libertad, pero la igualdad no se opone en general a la libertad. De hecho, el reto más importante para la libertad deriva de la desigualdad, o de la libertad de un determinado tipo: «la libertad para acumular recursos económicos de forma ilimitada y para organizar la actividad económica en empresas dirigidas de forma jerárquica» (Dahl, 1985, p. 50). El moderno sistema de propiedad y de control de las empresas está profundamente implicado en la creación de una variedad de formas de desigualdad, todas las cuales amenazan la extensión de la libertad política. En palabras de Dahl:

La propiedad y el control contribuyen a crear grandes diferencias entre los ciudadanos respecto a la riqueza, la renta, el estatus, las capacidades, la información, el control sobre la información y la propaganda, el acceso a los líderes políticos, y, por término medio, las oportunidades de vida predecibles, no sólo para los adultos maduros sino también para los nonatos, los infantes y los niños. Con todas las debidas reservas, diferencias de este tipo ayudan a su vez a generar importantes desigualdades entre los ciudadanos respecto a sus capacidades y oportunidades para participar como iguales políticos en el *gobierno del estado*. (Dahl, 1985, p. 55.)

En marcado contraste con *A Preface to Democratic Theory* (1956), Dahl concluye ahora, haciendo una gran concesión a las teorías del estado de Marx (aunque no lo reconoce expresamente) que el «capitalismo corporativo» moderno tiende a «producir desigualdades tan grandes, respecto a los recursos sociales y económicos, como para causar severas violaciones de la igualdad política y por lo tanto del proceso democrático...» (Dahl, 1985, p. 60)<sup>2</sup>.

La naturaleza de estas violaciones, sin embargo, va más allá de la creación e impacto inmediato sobre las desigualdades económicas, puesto que incluso la capacidad de los gobernantes de actuar de la forma en que desearían los grupos de interés está limitada, tal como han argumentado muchos marxistas y como aceptan ahora neopluralistas como Charles Lindblom (Lindblom, 1977; cf. Dahl, 1985, p. 102). Las limitaciones de los gobiernos occidentales y de las instituciones estatales —limitaciones impuestas por las exigencias de la acumulación privada— restringen sistemáticamente las opciones políticas. El sistema de inversión privada, propiedad privada, etc., crea exigencias objetivas que deben satisfacerse si se quiere sostener un crecimiento económico y un desarrollo estable. Si se ponen en peligro estas cuestiones, el caos económico sobreviene rápidamente y se puede desgastar la legitimidad de los gobernantes. En otras palabras, en los sistemas electorales democrático liberales, el gobierno, para permanecer en el poder, debe tomar medidas que garanticen la rentabilidad y prosperidad del sector privado: depende del proceso de acumulación de capital que, por su propio bien, debe apoyar. Lindblom explica bien este punto:

Puesto que, en el sistema de mercado, las funciones públicas residen en manos de los hombres de negocios, se deduce que los trabajos, precios, producción, crecimiento, nivel del vida y la seguridad económica de todo el mundo están en sus manos. En consecuencia, los funcionarios del gobierno no pueden ser indiferentes a cómo desempeñan su función los negocios. La depresión, la inflación u otros desastres económicos pueden derrocar un gobierno. Una función principal del gobierno es, por lo tanto, procurar que los hombres de negocios cumplan con sus tareas. (Lindblom, 1977, pp. 122-123.)

Las políticas de gobierno deben seguir una agenda política que

<sup>2</sup> Dahl aplica este mismo argumento al «socialismo burocrático», pero sin desarrollarlo con detenimiento (Dahl, 1985, p. 60).

sea al menos «favorable a», esto es, que esté «sesgada hacia», el desarrollo del sistema de empresas privadas y del poder corporativo.

La teoría de la democracia se enfrenta por lo tanto a un gran reto, un reto mucho mayor de lo que Tocqueville y J. S. Mill imaginaron, y mucho más complejo de lo que concibieron nunca los teóricos pluralistas clásicos. Los representantes políticos encontrarán extremadamente difícil, si no imposible, seguir los deseos de un electorado comprometido con la reducción de los efectos adversos en la democracia y en la igualdad política del capitalismo corporativo. La democracia está inmersa en un sistema socioeconómico que garantiza sistemáticamente una «posición privilegiada» a los grandes intereses económicos. Según Dahl, ésta debe ser una preocupación para todos aquellos interesados en la relación entre las libertades, que en una democracia existen en principio para todos los ciudadanos, y las que existen en la práctica. El compromiso con la democracia sólo puede sostenerse hoy en día, afirma, si se reconoce que el autogobierno no puede alcanzarse plenamente sin una gran reducción del poder de las corporaciones económicas. Esto, a su vez, implica reconocer la superioridad del derecho al autogobierno sobre el derecho a la propiedad productiva (Dahl, 1985, p. 162). Para cumplir con la promesa de la libertad política es preciso establecer un extenso sistema de formas cooperativas (no-privadas) de propiedad y de control de las empresas; esto es, la extensión del principio democrático a la misma industria. Se volverá más adelante sobre la propuesta de Dahl para superar los obstáculos económicos a la democracia (véase el capítulo 9). El argumento que debe hacerse aquí es que en la visión de neopluralistas como Dahl y Lindblom, los grupos de interés no pueden considerarse como necesariamente iguales, y el estado no puede considerarse como el árbitro neutral entre todos los intereses: las corporaciones económicas ejercen una influencia desproporcionada sobre el estado y, por lo tanto, sobre la naturaleza de los resultados de la democracia.

Las consideraciones anteriores sugieren la necesidad de examinar más de cerca el funcionamiento real de las instituciones del estado. No resultaría extraño que sectores del estado —fundamentalmente, los sectores menos responsables ante el pueblo, como el ejército— estuvieran atrapados en la estructura de intereses de un número de grandes productores (véase Duverger, 1974). Pero sería un error bastante grande sugerir que las instituciones democráticas están directamente controladas por los distintos grupos de interés eco-

nómico con los que interactúan. Al perseguir sus propios intereses (por ejemplo, el prestigio y la estabilidad de sus trabajos, la influencia de sus departamentos), los «administradores del estado», subrayan los neopluralistas, es muy probable que desarrollen sus propias metas y objetivos. Los representantes políticos y los funcionarios del estado pueden constituir un poderoso grupo de interés, o un poderoso conjunto de grupos de interés en competencia, preocupados por reforzar el estado mismo y/o garantizar determinados resultados electorales.

*Resumen: modelo VI  
Pluralismo*

*Pluralismo clásico*

*Neo pluralismo*

*Principio(s) justificativo(s)*

Garantiza el gobierno de las minorías y, por lo tanto, la libertad política.

Obstáculo fundamental al desarrollo de facciones excesivamente poderosas y de un estado insensible.

*Características fundamentales*

Derechos del ciudadano, incluido una persona-un voto, la libertad de expresión, la libertad de organización.

Un sistema de frenos y contrapesos entre el legislativo, el ejecutivo, el poder judicial y la administración burocrática.

Sistema electoral competitivo con (al menos) dos partidos.

Abaico diverso de grupos de interés (solapados), que buscan influencia política. Múltiples grupos de presión, pero una agenda política sesgada hacia el poder de las corporaciones económicas.

El gobierno media y juzga entre las distintas demandas. El estado, y sus departamentos, persiguen sus propios intereses sectoriales.

Las normas constitucionales están inmersas en una cultura política que las respalda.

Las normas constitucionales funcionan en un contexto de culturas políticas diversas y un sistema de recursos económicos radicalmente desigual.

*Condiciones generales*

El poder es compartido e intercambiado entre numerosos grupos de la sociedad.

El poder es atacado por numerosos grupos.

Amplia base de recursos de distinto tipo, dispersos a lo largo de la población.

La escasa base de recursos de muchos grupos impide una participación política plena.

Valor de consenso respecto a los procedimientos políticos, el conjunto de alternativas y el ámbito legítimo de la política.

La distribución del poder socioeconómico proporciona oportunidades y límites para las opciones políticas.

Equilibrio suficiente entre los ciudadanos activos y los pasivos, como para garantizar la estabilidad política.

Participación desigual en la política: gobierno insuficientemente accesible.

Los políticos democráticos no sólo se ocupan de satisfacer las demandas de los grupos de la sociedad civil, sino también de: desarrollar las estrategias políticas para situar determinados asuntos en la agenda a expensas de otros; de movilizar o minar determinados sectores de la comunidad; de satisfacer o ignorar determinadas demandas; y de construir o quitar importancia a cuestiones electorales (cf. Nordlinger, 1981). En el contexto de estos procesos, los neopluralistas reconocían el carácter complejo de las consecuencias y peligros del desarrollo de unos intereses burocráticos y de unas estructuras burocráticas. Todo esto hace vital el análisis de «quién consigue realmente qué, cuándo, y cómo» (véase Pollitt, 1984). Los neopluralistas son reacios a asumir la existencia de unos patrones fijos, inalterables, en las relaciones y los resultados políticos; y subrayan la necesidad de examinar las constelaciones de intereses, los contextos institucionales, los recursos y las tácticas concretas que

intervienen en un determinado caso. A pesar de que reconocen la preeminencia de los intereses económicos, los neopluralistas no pretenden presentar una visión fija o completa de las fuerzas y relaciones que sustentan la política democrática contemporánea. Al señalar este último punto, retienen algunos de los principios esenciales del pluralismo clásico, entre los que se incluye la descripción de cómo la democracia liberal genera una variedad de grupos de presión, un conjunto de demandas siempre en continuo cambio y, en último término, un amplio número indeterminado de posibilidades políticas. Además, los neopluralistas afirman que la democracia liberal es un obstáculo crucial al desarrollo del estado monolítico insensible: partidos políticos competitivos, una esfera electoral abierta y grupos de presión vigilantes pueden alcanzar un grado de responsabilidad política sin parangón en cualquier otro modelo de poder estatal. El modelo VI presenta un resumen de las posturas pluralista clásica y neopluralista.

La cuestión sobre qué es exactamente la democracia y qué debería ser se ha hecho quizá más complicada con el paso del tiempo. La trayectoria del pluralismo ilustra bien esto; las teorías del carácter y la naturaleza deseable de la democracia se han ido alterando sucesivamente. Dentro del pluralismo, muchas de las cuestiones centrales sobre los principios, las características principales y las condiciones generales de la democracia están hoy en día más abiertas que nunca al debate. Lo mismo puede decirse, es interesante señalarlo, de las perspectivas teóricas contemporáneas alternativas, especialmente de las posturas neomarxistas.

### Acumulación, legitimación y la esfera limitada de lo político

Existen dos ramas importantes de la ciencia política recientes que amplían la crítica al pluralismo: los desarrollos neomarxistas de la teoría del estado y las apreciaciones de científicos sociales sobre la importancia de las tendencias «corporativas» en las instituciones políticas modernas<sup>3</sup>. Cuando exponga a continuación estos desarro-

<sup>3</sup> Por tendencias «corporativas» se entiende aquí el surgimiento progresivo de acuerdos formales y/o informales extraparlamentarios entre los líderes de los

llos en un amplio esquema no examinaré tan sólo sus contribuciones a la discusión del pluralismo y de la teoría de la democracia, sino que subrayaré también las controversias entre los autores más destacados. El punto de atención principal será la discusión neomarxista del estado, puesto que tiene un valor mayor que la contribución corporativista. Sin embargo, existe una discusión de esta última hacia el final del capítulo, antes de la consideración de algunas de las cuestiones más relevantes planteadas por el pluralismo y sus críticos.

En los últimos veinte años ha habido entre los escritores marxistas un resurgimiento impresionante del interés por los análisis de la democracia y del poder del estado contemporáneos (para una vista de conjunto, véase Jessop, 1977, y Frankel, 1979). Tal como trataba de demostrar el capítulo 4, Marx dejó una herencia ambigua, sin llegar nunca a reconciliar, plenamente, su concepción del estado como instrumento de la dominación de clase con su reconocimiento de que el estado podría también tener una independencia política significativa. El énfasis de Lenin en la naturaleza opresiva de las instituciones del estado capitalista no resolvió ciertamente esta ambigüedad, y sus escritos parecen aún menos convincentes después de las purgas de Stalin y del crecimiento a gran escala del mismo estado soviético. Desde la muerte de Marx y Engels, muchos escritores marxistas han hecho contribuciones de importancia decisiva al análisis de la política (por ejemplo, Lukács, Korsch y Gramsci exploraron las muchas formas, complejas y sutiles, en que las clases sustentaban el poder), pero hasta hace poco no se ha reexaminado plenamente en los círculos marxistas la relación entre estado y sociedad. Lo primero de esta reciente oleada de obra, surgió como un ataque a la teoría empírica de la democracia. Resulta útil, por lo tanto, comenzar con este ataque. La alternativa «neomarxista» a la democracia liberal, en la medida en que se desarrolló explícitamente una, se examinará más adelante, en concreto en el capítulo siguiente.

Ralph Miliband proporcionó un estímulo al pensamiento neomarxista con la publicación de *The State in Capitalist Society* (1969). Haciendo constar la posición cada vez más central del estado en las

principales sindicatos, y las principales organizaciones empresariales y estatales, para resolver las grandes cuestiones políticas, a cambio de reforzar sus intereses corporativos (véase Schmitter, 1974; Panitch, 1976; Offe, 1980).

sociedades occidentales, trató de reafirmar, por un lado, la relación postulada por Marx entre clase y estado y de evaluar, por otro, el modelo pluralista clásico de las relaciones estado-sociedad, entonces la ortodoxia reinante. En contra de aquellos que sostienen que el estado es un árbitro neutral entre los intereses sociales, él argumentaba: *a*) que en las sociedades occidentales contemporáneas existe una clase dominante o dirigente que posee y controla los medios de producción; *b*) que tiene relaciones estrechas con instituciones poderosas, entre ellas los partidos políticos, el ejército, las universidades y los medios de comunicación; y *c*) que tiene una representación desproporcionada en todos los niveles del aparato del estado, especialmente en las «posiciones de mando». Los antecedentes sociales de los funcionarios (abrumadoramente del mundo de los negocios y de la propiedad, o de las clases medias profesionales), sus intereses especiales (una trayectoria profesional tranquila) y sus simpatías ideológicas (aceptando por completo el contexto capitalista en el que operan) implica que la mayoría de las instituciones, si no todas, funcionan como «un elemento crucialmente importante y comprometido con el mantenimiento y la defensa de la estructura de poder y privilegio inherente al... capitalismo» (Miliband, 1969, pp. 128-129). La clase capitalista, insistía Miliband, está altamente cohesionada y constituye una limitación formidable para los gobiernos e instituciones estatales occidentales, garantizando su existencia como «instrumentos para la dominación de la sociedad». Sin embargo, sostenía (defendiendo lo que anteriormente hemos denominado la posición 1 de Marx) que, para ser políticamente efectivo, el estado debe ser capaz de separarse continuamente de las facciones de la clase gobernante. Las políticas gubernamentales pueden incluso ir en contra de los intereses a corto plazo de la clase capitalista. Miliband se apresuró también a señalar que, en circunstancias excepcionales, el estado puede alcanzar un alto grado de independencia de los intereses de clase, por ejemplo, en situaciones de crisis nacional o guerra.

Al plantear estos argumentos, Miliband estaba apuntando una serie de cuestiones —fundamentalmente, sobre el carácter político central de los que poseen y controlan los medios de producción— que algunos años más tarde serían consideradas plausibles, tal como ya hemos visto, por los neopluralistas. Pero su infatigable énfasis en la clase como la estructura central determinante de la política democrática y de la acción del estado diferencia su postura de las con-

tribuciones más recientes de pensadores como Dahl: el énfasis en la clase capitalista sugiere una «afinidad» pero no una «identidad» entre las perspectivas, porque los neopluralistas retienen el hincapié de Weber en las dinámicas interrelacionadas, pero hasta cierto punto independientes, de las relaciones de clase y el proceso político (cf. McLennan, 1984, pp. 85-86). Nicos Poulantzas, el principal crítico neomarxista de Miliband, desarrolló una serie de argumentos que marcan de forma aún más acentuada la distancia entre estas perspectivas rivales.

Poulantzas cuestionó la postura de Miliband en un debate que recibió mucha atención (Poulantzas, 1972). Al hacerlo, trató de clarificar aún más la postura 1 de Marx (con su énfasis en un ámbito para la acción autónoma del estado). Rechazaba lo que consideraba el enfoque «subjetivista» de Miliband: su intento de explorar las relaciones entre las clases y el estado a través de las «relaciones interpersonales» (para Miliband, los antecedentes sociales de los funcionarios y las relaciones entre éstos y los miembros de las instituciones poderosas). Tal como escribía Poulantzas: «La participación *directa* de los miembros de la clase capitalista en el aparato del estado y en el gobierno, incluso cuando existe, no constituye la parte importante del asunto» (Poulantzas, 1972, p. 245). A juicio de Poulantzas, el enfoque de Miliband está fundamentalmente limitado porque se enfrenta a sus rivales pluralistas en su propio terreno.

A pesar de que Poulantzas exageraba las diferencias entre su postura y la de Miliband, su punto de partida era radicalmente distinto. El no preguntaba: ¿quién influye en las decisiones importantes y determina las políticas?, ¿cuál es la procedencia social de los que ocupan los puestos clave en la administración? La «afiliación de clase» de los que están en el aparato del estado no es crucial, según Poulantzas, para su «funcionamiento específico» (Poulantzas, 1973, pp. 331-340). Mucho más importante para Poulantzas son los componentes estructurales del estado capitalista que le llevan a proteger a largo plazo el marco de la producción capitalista, incluso si esto significa severos conflictos con algunos segmentos de la clase capitalista.

Con el fin de comprender estos componentes estructurales es preciso entender, argumentaba Poulantzas, que el estado es el elemento unificador del capitalismo. En concreto, el estado debe funcionar para garantizar: *a*) la «organización política» de las clases dominantes que, debido a las presiones competitivas y las diferencias

en lo que respecta a sus intereses inmediatos, están continuamente divididas en «fracciones de clase»; (b) la «desorganización política» de las clases trabajadoras que, debido a la concentración de la producción, entre otras cosas, puede poner en peligro la hegemonía de las clases dominantes, y (c) el «reagrupamiento» político de las clases sociales de modos de producción no dominantes que, debido a su carácter económica y políticamente marginal, pueden actuar en contra del estado (Poulantzas, 1973, pp. 287-288).

Puesto que las clases dominantes son vulnerables a la fragmentación, sus intereses a largo plazo precisan la protección de una autoridad política centralizada. El estado sólo puede desempeñar esa función si es «relativamente autónomo» de los intereses particulares de las distintas facciones. Pero la autonomía exacta de un estado es una cuestión complicada. El estado, subrayaba Poulantzas, no es una entidad monolítica capaz de una dirección sencilla; es una arena de conflicto y cisma, la «condensación de las fuerzas de clase» (Poulantzas, 1975). El grado de autonomía que alcanza el estado depende de las relaciones entre las clases y las facciones de clase y de la intensidad de las luchas sociales.

Insistente, al menos en sus primeras obras, en que el poder es «la capacidad para llevar a cabo los intereses de clase», Poulantzas afirmaba que las instituciones del estado son «centros de poder», pero que las clases «ejercen el poder». Al estado le corresponde una autonomía relativa «en las relaciones de poder de la lucha de clases» (Poulantzas, 1973, pp. 335-336).

Por lo tanto, el moderno estado democrático liberal es, al tiempo, un resultado necesario de la competencia anárquica en la sociedad civil y una fuerza en la reproducción de esa competencia y división. Su aparato burocrático jerárquico, junto con su liderazgo electoral, persiguen simultáneamente construir y representar la unidad nacional —el «pueblo-nación»— y atomizar y fragmentar el cuerpo político (al menos la parte del «cuerpo» que amenaza potencialmente el orden existente) (Poulantzas, 1980). El estado no refleja simplemente la realidad socioeconómica, toma parte en su misma construcción codificando su forma y reforzando sus fuerzas.

Existen, sin embargo, inconsistencias en la formulación de Poulantzas de la relación entre clases, el poder político y estado. Estas son especialmente agudas en *Political Power and Social Classes* (1973), en donde concede una cierta autonomía al estado al tiempo

que argumenta que todo poder es poder de clase<sup>4</sup>. Aparte de esas dificultades, subestima exageradamente la propia capacidad del estado para influir y responder a los desarrollos sociales y económicos. La consideración del estado únicamente desde una perspectiva «negativa» —es decir, desde el punto de vista de en qué medida el estado estabiliza la empresa económica capitalista, o impide el desarrollo de influencias potencialmente revolucionarias— le llevó a una peculiar desconsideración de la capacidad de las clases trabajadoras, y de otros grupos y movimientos, para influir en el curso y la organización del estado (véase Frankel, 1979). Desde el momento en que el estado participa realmente en las «contradicciones de las relaciones de clase», no puede ser un mero «defensor del *statu quo*».

Es más, el énfasis de Poulantzas en el estado como la «condensación de las fuerzas de clase» implicaba que su descripción del estado se hacía sin una suficiente definición interna o diferenciación institucional. No se considera el modo en que funcionan las instituciones y la forma en que evoluciona la relación entre las élites, los funcionarios y los parlamentarios. La indiferencia de Poulantzas hacia las consideraciones no estructurales le llevó a ignorar un conjunto de factores, que toda descripción completa de las democracias contemporáneas debe considerar. Por consiguiente, si bien la obra de Poulantzas (y Miliband) subraya la importancia central de entender el estado democrático en relación con las clases, el hecho de que no lograsen unir esto a un examen de la política de los grupos de interés, del funcionamiento de las instituciones y de la competencia electoral, hace que su contribución estuviera destinada a seguir siendo parcial y limitada. Esta conclusión se ve inevitablemente reforzada, aún más, por su desconsideración de otras relaciones estructurales aparte de las de clase, fundamentalmente las de género y raza.

Estimulando el debate en los círculos marxistas acerca de la democracia, la clase y el poder del estado, Claus Offe ha cuestionado —y ha tratado de refundir— los términos de referencia de Miliband y Poulantzas (véase Frankel, 1979; Keane, 1984b). Para Offe, el estado no es ni un mero «estado capitalista», tal como afirmaba

<sup>4</sup> En su último libro Poulantzas dio pasos para resolver este problema: *Estado, poder y socialismo* (1980) fue su obra de mayor éxito. Sin embargo, no creo que solución del todo el problema, a pesar de que aportó algunas consideraciones importantes a las que haré referencia más adelante.

Poulantzas (un estado determinado por el poder de clase), ni un «estado en una sociedad capitalista», tal como argumentaba Miliband (un estado que preserva un grado de poder político independiente de los intereses inmediatos de clase). Partiendo de una concepción del capitalismo contemporáneo que pone el énfasis en su diferenciación interna en un número de sectores, Offe sostenía que la característica más significativa del estado es la forma en que está atrapado en las contradicciones del capitalismo. En esta concepción, existen cuatro rasgos definitorios de esta situación.

En primer lugar, la propiedad privada del capital es el fundamento principal de las empresas económicas; pero la propiedad económica no confiere un poder político directo. En segundo lugar, el capital generado a través de la acumulación privada constituye la base material de la que dependen las finanzas del estado, dado que estas finanzas derivan de las distintas formas de imposición sobre la riqueza y la renta. En tercer lugar, el estado depende de una fuente de ingresos que no organiza él mismo directamente, exceptuando el caso de las industrias nacionalizadas. El estado, por lo tanto, tiene un «interés» general en facilitar los procesos de acumulación de capital. Este interés no deriva de ninguna alianza entre el estado y el capital, sino de la preocupación genérica del estado por las condiciones que sustentan su propia perpetuación. En cuarto lugar, en los estados democráticos liberales, el poder político tiene que lograrse alcanzando un masivo apoyo electoral. Este sistema electoral contribuye a enmascarar el hecho de que los ingresos del estado derivan de la riqueza privada acumulada, de la que depende fundamentalmente el estado.

La consecuencia de estas características del estado capitalista es que se encuentra en una posición estructuralmente contradictoria. Por un lado, el estado debe sostener el proceso de acumulación y apropiación privada de los recursos; por otro, debe preservar la creencia en sí mismo como árbitro imparcial de los intereses de clase, legitimando por lo tanto su poder (Offe, 1984). La separación institucional entre el estado y la economía significa que el estado depende de un flujo de recursos de la organización de la producción rentable. Puesto que «no está a su alcance organizar» los principales recursos del proceso de acumulación, existe un «egoísmo institucional del estado», y un interés de todos los que ejercen el poder del estado, por salvaguardar la vitalidad de la economía capitalista. Con este argumento, Offe diferencia su postura de la de Miliband y Pou-

lantzas (y se acerca a la visión neopluralista). En sus palabras, el egoísmo institucional del estado «no resulta de la alianza de un gobierno determinado con unas clases determinadas también interesadas en la acumulación, ni resulta de un poder político de la clase capitalista que “presiona” a los ocupantes del poder del estado para que persigan los intereses de clase» (Offe y Ronge, 1975, p. 140). En su propio interés, el estado está interesado en sostener la acumulación.

La naturaleza del poder político está determinada de una forma dual: por reglas formales del gobierno democrático y representativo, que fijan la forma institucional de acceso al poder político, y por la satisfacción material del proceso de acumulación que establece los límites de una política exitosa. Dada la necesidad de los gobiernos de obtener la victoria electoral y los recursos financieros para ejecutar las políticas, se ven cada vez más forzados a intervenir en la dirección de los problemas económicos. La creciente presión a favor de la intervención está en contradicción, sin embargo, con la preocupación capitalista por la libertad de inversión y su obstinada resistencia a los esfuerzos del estado por controlar los procesos productivos (que se manifiesta, por ejemplo, en los esfuerzos de las empresas por impedir «una excesiva regulación»).

El estado, por lo tanto, se enfrenta a imperativos contradictorios: debe sostener el proceso de acumulación sin socavar la acumulación privada, ni la creencia en el mercado como un justo distribuidor de los recursos escasos. La intervención en la economía es inevitable y, sin embargo, el ejercicio del control político sobre la economía amenaza con cuestionar las bases tradicionales de legitimidad de todo el orden social: la creencia liberal de que el bien colectivo reside en los individuos privados que persiguen sus fines con la mínima interferencia de un estado «imparcial» (véase pp. 116-130). El estado, entonces, debe intervenir pero disfrazando su interés por la salud del capital. Por lo tanto, Offe define el estado capitalista democrático liberal: a) por su exclusión de la acumulación, b) por su necesaria función de acumulación, c) por su dependencia de la acumulación, y d) por su función de ocultar y negar a), b) y c) (Offe, 1975, p. 144).

Es sorprendente que, si bien los neopluralistas no se han interesado por el tipo de cuestiones planteados por el punto d) de la definición de Offe, los puntos a)-c) podrían ser fácilmente aceptados por muchos pensadores neopluralistas. Las posturas de Lindblom,

Dahl y Offe convergen en una serie de aspectos fundamentales: la dependencia de los sistemas políticos democráticos occidentales de la generación privada de recursos, el grado en que los estados liberales democráticos apoyan (están necesariamente sesgados hacia) «la agenda de las corporaciones»; y el grado en que el funcionamiento de la democracia está limitado o distorsionado por la posesión privada de los medios de producción. A pesar de que Offe adscribe un papel central al estado como mediador entre los antagonismos de clase, y (de forma bastante consistente con las posturas neo-marxistas en general) pone en la clase un mayor énfasis del que aceptarían Lindblom o Dahl, todos estarían probablemente de acuerdo en que «los dirigentes del estado» pueden disfrutar de cierta independencia frente a las presiones económicas y sociales inmediatas. En otras palabras, todos aceptarían que el estado no puede entenderse exclusivamente en relación a los factores socioeconómicos, o reducirse exclusivamente a éstos.

Sin embargo, el énfasis fundamental de gran parte de la obra de Offe es que el estado es un «mecanismo reactivo». Argumenta Offe que si su definición del estado moderno es válida, entonces «es difícil imaginar que cualquier estado en una sociedad capitalista pueda desempeñar de forma simultánea y con éxito, durante un período de tiempo, las funciones que incluye esta definición» (Offe, 1975, p. 144). Con el fin de examinar esta hipótesis, Offe ha investigado la naturaleza de la administración del estado y, en particular, su capacidad para una administración eficiente. Los problemas de la administración son especialmente severos, sugiere Offe, puesto que muchas de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos contemporáneos no complementan simplemente las actividades del mercado, sino que en realidad las reemplazan. Por consiguiente, argumenta Offe, estableciendo un interesante paralelo con la visión corporativa, el estado a menudo favorece selectivamente a aquellos grupos cuya aquiescencia y apoyo son cruciales para una tranquila continuidad del orden existente: el capital oligopolista y las organizaciones laborales. El estado contribuye a sufragar los costes de la producción para el capital (proporcionando, por ejemplo, energía barata para los grandes usuarios a través de políticas de precios de las industrias nacionalizadas) y proporciona un conjunto de beneficios para las organizaciones laborales (apoyando, por ejemplo, de forma táctica las demandas de los salarios altos e intensificando los diferenciales y el carácter relativo de los salarios). En un artículo más

reciente Offe afirma, incluso, que los representantes de estos «grupos estratégicos» intervienen cada vez más para poner fin a las amenazas a la estabilidad política, a través de un proceso de negociación muy informal y extraparlamentario (Offe, 1979, p. 9). Por lo tanto, el estado democrático liberal, en su tentativa por mantener la continuidad de los arreglos institucionales existentes, tenderá a favorecer un compromiso entre los intereses poderosos establecidos: un compromiso, sin embargo, que se hace demasiado a menudo a expensas políticas y económicas de los grupos vulnerables, por ejemplo, los jóvenes, los ancianos, los no sindicados y los de raza no-blanca (para una discusión más amplia, véase Offe, 1984 y 1985). Las condiciones de lo que anteriormente denominé participación limitada o inexistente de un amplio ámbito de personas se reproduce sistemáticamente como resultado, en opinión de Offe, de la preocupación del estado por sostener el orden institucional en su conjunto, orden en el que el mecanismo capitalista ocupa un lugar primordial.

Existen muchas consecuencias significativas del análisis de Offe, entre las que se incluye su idea de que en las democracias capitalistas modernas los problemas políticos fundamentales sólo pueden ser «resueltos» suprimiéndolos, o bien desplazándolos a otras áreas. Algunas de estas implicaciones se examinarán en el capítulo siguiente, que se centra en las teorías de la «crisis de la democracia». Lo que es especialmente necesario señalar aquí son las ventajas de la obra de Offe, en comparación con la de Miliband y Poulantzas, como contribución al análisis de las democracias contemporáneas. El énfasis de Offe en la idea de que el estado está inmerso en el antagonismo de clase supera algunas de las limitaciones de la visión «negativa» del estado de Miliband y Poulantzas, como atrapado funcionalmente por las necesidades del capital o de la clase capitalista. La obra de Offe pone de manifiesto cómo el estado es empujado y arrastrado por una variedad de fuerzas para proporcionar un número de políticas y servicios que no pueden beneficiar únicamente al capital, sino también a algunos de los sectores mejor organizados de la clase trabajadora. La historia del movimiento obrero es la historia del esfuerzo constante por contrarrestar algunas de las desventajas del diferencial de poder entre empleados y empleadores. Como respuesta a ello, el estado ha introducido una variedad de políticas que incrementan el salario social, amplían los bienes públicos, refuerzan los derechos democráticos y alteran la balanza entre los sec-

tores público y privado. La obra de Offe reconoce claramente que la lucha social está «inscrita» en la naturaleza misma del estado y de las políticas resultantes. Si bien el estado depende de los procesos de acumulación del capital, la multiplicidad de las limitaciones económicas, sociales y electorales a las políticas significa que el estado, tal como señala acertadamente Offe, no es un inequívoco agente de la reproducción capitalista. La parcialidad y dependencia del estado democrático puede hasta cierto punto contrarrestarse y enmascarse por los intentos sucesivos de los gobiernos de maniobrar con arreglo a estas presiones opuestas. Además, el énfasis de Offe en el coste frecuente que tiene esta maniobra para los más vulnerables en la sociedad es, creo yo, significativo. En la medida en que estas cuestiones puedan situarse hoy en día en el centro de una «teoría empírica de la democracia», se crearán las bases para una concepción defendible, en la teoría y en la práctica, del funcionamiento de las democracias existentes.

Pero Offe puede sesgar su comprensión de la democracia y del estado, subestimando la capacidad de los representantes políticos y de los administradores como agentes eficaces de la estrategia política. A pesar de que reconoce formalmente esta capacidad, no le da el suficiente peso. Su propia tendencia a explicar el desarrollo y las limitaciones de la política de estado haciendo referencia a los imperativos funcionales (la necesidad de satisfacer al capital y al trabajo, acumulación y legitimación), le empuja a menospreciar la «inteligencia estratégica» que pueden a menudo demostrar las agencias gubernamentales y estatales. «Inteligencia estratégica» que es especialmente evidente en una valoración histórica y comparativa de las distintas pautas de actividad estatal en las sociedades capitalistas parlamentarias (véase Bornstein *et al.*, 1984). Una carencia adicional, relacionada con ésta, es su rechazo a los distintos tipos de arreglos constitucionales que constituyen la «democracia» en los distintos países. La forma en que estos arreglos se reproducen a lo largo del tiempo, y cómo y por qué difieren de un país a otro, con sus respectivas consecuencias, son consideraciones importantes para una adecuada valoración de los modelos democráticos.

### La cambiante forma de las instituciones representativas

Un reciente grupo de analistas políticos ha tratado de superar algunas de las carencias de la teoría de la democracia, estudiando el surgimiento del corporativismo (cf. Schmitter, 1974; Panitch, 1976; Middlemas, 1979). A pesar de que la mayoría de los pensadores «corporativistas» han generalizado en exceso la importancia de sus descubrimientos, resulta útil señalarlos brevemente, ya que sugieren un número de tendencias importantes. En primer lugar, los cambios de la economía en el siglo xx han dado lugar a un poder económico cada vez más concentrado, que ha permitido al capital privado tomar cierta ventaja en sus luchas con el trabajo. Enfrentado a una fuerza laboral recalcitrante, el capital siempre puede desplazar sus centros de inversión, haciendo el empleo más escaso y debilitando la capacidad de la fuerza trabajadora para satisfacer sus demandas. En parte como respuesta al poder del capital, y en parte como resultado de la absoluta complejidad de la economía moderna, el movimiento obrero ha pasado a ser el mismo más concentrado, burocratizado y profesionalizado. Han surgido poderosas organizaciones empresariales y sindicales para enfrentarse entre sí en el mercado, cada una con capacidad y con voluntad para desbaratar los planes de la otra. Anteriormente existía una multiplicidad de grupos económicos y sociales que competían por la influencia política, tal como lo imaginaba el pluralismo clásico, pero ya no existen. Cualquier modelo de la teoría de la democracia que sugiera que, en palabras de un prominente exponente de la teoría corporativista, «un número indeterminado de categorías... múltiples, voluntarias, competitivas, estructuradas de forma no jerárquica y autodeterminadas», persiguen los distintos intereses, ya no es válido (Schmitter, 1974, p. 93; véase Held y Krieger, 1984, pp. 12-14).

En el contexto de expectativas y demandas crecientes, especialmente en los años que siguieron a la segunda guerra mundial, la capacidad del capital y del trabajo para entorpecer el crecimiento económico y la estabilidad política (mediante la retirada de la inversión o la convocatoria de huelgas, respectivamente) planteó problemas cada vez más serios para el estado. Pero si bien las fuerzas de clase influyen en la acción del estado, nunca lo han controlado. En lugar de la visión ofrecida por los marxistas, de una política dominada por las clases, los teóricos corporativistas se concentran en el poder centralizado de los grupos de interés organizados, y en los in-

tentos del estado por resolver los problemas que generan, mediante la ingeniosa estrategia de la integración política. Por lo tanto, el corporativismo contemporáneo ha sido definido como:

un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo integran están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el estado y a las que se garantiza un intencionado monopolio de representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de que observen ciertos controles sobre la selección de sus líderes y la articulación de las demandas y apoyos. (Schmitter, 1974, pp. 93-94.)

Los arreglos corporativos hacen referencia generalmente a relaciones «tripartitas» entre las organizaciones empresariales, sindicales y el estado, relaciones dirigidas en último término por este último.

En la concepción corporativista, las capacidades directivas del estado se han incrementado, permitiéndole construir un marco para las cuestiones económicas y políticas. A cambio de canales directos de negociación con los funcionarios del estado —el «monopolio de la representación»— se espera que los dirigentes de los intereses organizados clave (por ejemplo el Trades Union Congress, Congreso de Sindicatos, en Inglaterra) expresen su apoyo a las políticas acordadas y, si fuera necesario, mantengan a sus propios miembros firmemente a raya. La política de negociación se ha sistematizado conforme a líneas más estrictas y formales, a pesar de que la mayor parte de la discusión entre las partes tiene lugar de forma informal, a puerta cerrada y fuera de la vista del público. Unas pocas organizaciones clave participan en la resolución de las cuestiones acuciantes a cambio de acuerdos ventajosos para sus miembros. Los acuerdos corporativos son, por lo tanto, estrategias políticas para garantizar el apoyo a los sindicatos, a las organizaciones empresariales dominantes, así como a sus respectivos miembros.

Existen varias concepciones distintas de estos desarrollos en la literatura corporativista (por ejemplo, Winkler, 1976; Schmitter, 1979; Panitch, 1980). En el contexto de este capítulo, las diferencias entre estas concepciones son, sin embargo, no tan significativas como las consecuencias políticas generales que se dice derivarán de las relaciones tripartitas: las nuevas estructuras políticas que han

cristalizado con la era posliberal del capitalismo corporativo. El gobierno democrático sólo puede ser adecuadamente entendido, se dice, en relación con las asociaciones de interés que están ahora profundamente implicadas en el proceso de gobierno (véase Schmitter, 1974). Las organizaciones del capital y del trabajo han asumido el carácter de «gobiernos privados»/contribuyendo a crear nuevos modos de orden entre el estado, el mercado y la comunidad. Hay tres elementos fundamentales implicados.

En primer lugar, las instituciones políticas representativas tradicionales han sido progresivamente desplazadas por los procesos de toma de decisiones tripartitos. La posición del parlamento como centro supremo para la articulación de las políticas y el acuerdo se ha erosionado; la aprobación por el parlamento de un proyecto de ley es ahora más que nunca un mero trámite. En segundo lugar, la representación parlamentaria o territorial ya no es la forma principal de expresar y proteger los intereses. A pesar de que los modos clásicos de representación permanecen (en la forma de miembros del parlamento, etc.), las tareas más importantes de dirección política y económica las llevan a cabo representantes funcionales, a saber, delegados de las corporaciones, los sindicatos y ramas del estado. Los procesos políticos extraparlamentarios se han convertido poco a poco en el dominio central de la toma de decisiones. En tercer lugar, el grado de participación de los representantes con base territorial, y no digamos de los ciudadanos comunes, en el desarrollo de las políticas, ha caído en picado. La participación política se ha convertido en la reserva de élites de las organizaciones. En definitiva, la soberanía del parlamento y el poder de los ciudadanos están siendo minados por los cambios económicos, las presiones políticas y los desarrollos organizativos. Nuevas vías de negociación «flexibles» reemplazan los mecanismos más complicados de creación de leyes y autoridad pública. Los marginados por este proceso podrían objetar (por ejemplo, los desempleados, los trabajadores manuales), haciendo estallar movimientos de protesta «no oficiales», pero en general los pensadores corporativistas han tendido a asumir que los nuevos procedimientos institucionales persiguen una unidad entre las facciones clave de la sociedad. Los pasos fundamentales de la visión corporativista están expuestos en la figura 6.1.

Las tendencias subrayadas por los pensadores corporativistas son ciertamente dignas de atención. La participación de los grupos

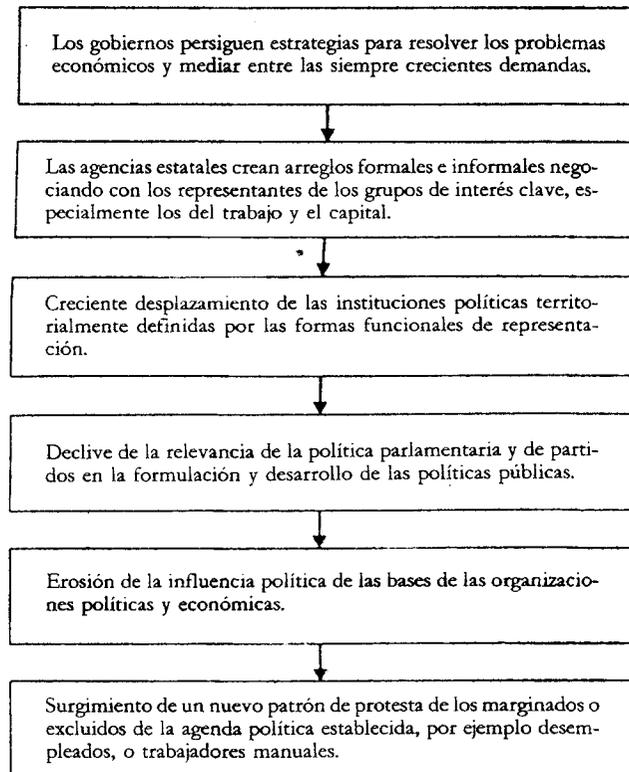


FIGURA 6.1. Corporativismo y la erosión de la política parlamentaria y de partidos.

de interés organizados en el proceso de gobierno tiene grandes implicaciones para la democracia en Occidente (véase Middlemas, 1979, p. 381).

Al centrarse en el surgimiento de patrones de negociación de las cuestiones políticas, de carácter extraparlamentario, los corporativistas arrojaron luz sobre un conjunto de factores que contribuyen a explicar la eficacia limitada de las estructuras de representación formal, y el tan discutido restringido ámbito de los cuerpos parlamentarios. Si ha habido un resurgimiento de la soberanía popular, habrá por supuesto que explicarlo en parte en los términos de referencia de los pensadores corporativistas contemporáneos. Pero son pertinentes algunas reservas.

Para empezar, la idea de que alguna vez existió una esfera relativamente ilimitada de discusión e iniciativa parlamentaria, ahora tan debilitada, debe ser tratada con cautela, tal como han hecho la mayoría de los teóricos políticos desde Marx a Weber, desde Lenin a Dahl. Está claro que los parlamentos han operado siempre dentro de un margen sustancial de limitaciones. Estas últimas podrían de hecho haber cambiado a lo largo de los años, pero sería muy difícil justificar la idea de que la eficacia y autoridad de las instituciones representativas se ha debilitado especialmente en los últimos tiempos. Además, si bien la teoría corporativista ha expuesto la existencia de cambios significativos en el funcionamiento de los gobiernos de posguerra, pocas áreas, fuera de la política macroeconómica, si es que hay alguna, han sido objeto de acuerdos tripartitos; e incluso dentro de la política macroeconómica, poca cosa, exceptuando la política de rentas, se corresponde con la descripción «corporativista». Existen pocas razones sólidas para suponer que la representación funcional ha ocupado realmente el lugar de los partidos y el parlamento. Más aún, en la medida en que los arreglos corporativos se han desarrollado, han permanecido frágiles, porque requieren la presencia de un conjunto relativamente raro de condiciones que garanticen la integración del trabajo, entre las que se incluyen:

- ① Una actitud en el movimiento obrero que favorezca la dirección corporativa frente a las medidas estructurales o redistributivas en la política macroeconómica.
- ② La presencia de instituciones estatales relevantes para las iniciativas de dirección tripartita.
- ③ La institucionalización del poder de los sindicatos dentro de un movimiento obrero coordinado.
- ④ Suficiente centralización para que las decisiones de las confederaciones sindicales obliguen a cada uno de los sindicatos industriales.
- ⑤ Una adecuada influencia de la élite dentro de los sindicatos que garantice la conformidad de las bases con las políticas acordadas. (Adaptado de Held y Krieger, 1984, p. 14.)

Sólo en algunos países han tenido lugar acuerdos corporativos amplios, especialmente en Austria, Holanda y Suecia; muchas de las condiciones siguen sin cumplirse en el resto de los países, y en algunos países como Inglaterra tan sólo algunas se cumplieron durante un período muy corto (véase Lehbruch, 1979).

Las mejores perspectivas para el desarrollo de las relaciones tripartitas se dieron durante el período de expansión económica, entre los años cincuenta y principios de los setenta. La prosperidad de estos años contribuyó ciertamente a fomentar la visión, en la política de la época de posguerra, de que los intereses clave podían reconciliarse. Los crecientes recursos implicaban que los empresarios y los trabajadores, junto con los administradores de la política, podían encontrar un margen de maniobra y unas bases para la satisfacción o la futura satisfacción. Por el contrario, las severas dificultades económicas de mediados de los setenta en adelante centraron radicalmente la atención en la limitada base común entre trabajo y capital, y las pobres perspectivas para el desarrollo de unas instituciones cuya premisa era la existencia de una voluntad de negociar y compromiso. Reconociendo esto, difícilmente resulta sorprendente que la mayor preocupación de mucha de la teoría de la democracia reciente haya cambiado dramáticamente —a la «crisis de la democracia» (véase el capítulo 7).

Los intentos por construir unos arreglos corporativos pueden haber contribuido a las presiones a las que se enfrentan las democracias contemporáneas. El favoritismo hacia ciertos grupos poderosos o dominantes, expresado por las estrategias corporativas o la negociación «especial», erosiona el apoyo electoral/parlamentario de los grupos más vulnerables, lo que podría ser necesario para la supervivencia del gobierno. Al situar ciertos asuntos en los primeros lugares de la agenda política, el sistema tripartito lleva inevitablemente a la marginación o la exclusión de otros. Más importante aún, el intento de aplicar esas estrategias puede erosionar aún más el respeto y la aceptación de instituciones que tradicionalmente han canalizado el conflicto, por ejemplo el sistema de partidos y las convenciones de la negociación colectiva. Por lo tanto, nuevos arreglos pueden haber fomentado, tal como han sugerido de hecho algunos teóricos corporativistas, la formación de movimientos de oposición *al statu quo*, basados en los excluidos de los procesos clave de decisiones políticas establecidos, por ejemplo los trabajadores comunes, aquellos preocupados por las cuestiones ecológicas, los partidarios

del desarme nuclear (CND, Campaña para el desarme nuclear), las activistas de movimientos feministas y los miembros de los movimientos nacionalistas (véase Offe, 1980). Muchos de estos grupos tienen sus orígenes en los años sesenta y antes; algunos de ellos han seguido creciendo en fuerza. Su importancia reside no sólo en su crecimiento —E. P. Thompson afirmaba que CND era en 1983-1984 el mayor movimiento de masas en Europa desde 1848—, sino en su intento de forjar una nueva política participativa que incluyera el mayor número posible de sus miembros, entre otras cosas, en los procesos de toma de decisiones.

Para que los arreglos corporativos hubieran alterado fundamentalmente el carácter de la democracia, habrían tenido que garantizar, probablemente, no sólo una simetría de poder entre los intereses dominantes organizados —lo que permitiría una negociación genuina—, sino también alguna forma de implicar en el proceso de toma de decisiones a todos los intereses y puntos de vista relevantes. Pero ciertamente no han hecho esto. En la medida en que representan una nueva forma de representación, marcan un desarrollo interesante pero limitado de la teoría y práctica de la democracia en la sociedad capitalista. Sin embargo, la presencia de las instituciones corporativas es ciertamente otro factor a tener en cuenta, y ciertamente otra fuerza que quita aún más a los ciudadanos comunes cualquier control sustancial sobre las cuestiones sociales, económicas y políticas.

Conclusión

La teoría de la democracia contemporánea está cambiando continuamente. Hay casi tantas diferencias entre los pensadores, dentro de cada una de las grandes corrientes de análisis político, como las que hay entre las mismas tradiciones. Muchos no-marxistas han llegado a apreciar las limitaciones que suponen para la vida democrática, entre otras cosas, las grandes concentraciones de propiedad y el control de la propiedad productiva. Las mejores obras marxistas han emprendido una nueva apreciación de las instituciones representativas liberales y han afirmado que la actividad del estado debe entenderse en parte en relación con las dinámicas de los procesos electorales, los cambiantes patrones de constelaciones de intereses y los grupos de presión contrapuestos, no todo lo cual tiene su raíz en la clase. Existen, además, interesantes puntos de convergencia entre las aspiraciones normativas de los neopluralistas y los neo-

Durante los años de posguerra los comentaristas políticos de izquierda a derecha del espectro político señalaban el amplio apoyo a las instituciones centrales de la sociedad. La creencia en un mundo de la «libre empresa», moderado y contenido por un estado intervencionista, se reforzó con los excesos políticos de la derecha (fascismo y nazismo en la Europa central y del sur) y de la izquierda (el comunismo en el este de Europa). La guerra fría constituía, además, una inmensa presión que confinaba la llamada política «respetable» al ámbito de la democracia. Al comentar este período de la política británica, A. H. Halsey escribía: «La libertad, la igualdad y la fraternidad, todas hacen el progreso.» El pleno empleo y las crecientes oportunidades educativas y ocupacionales marcaron la época con una «alta movilidad social neta ascendente y un lento desarrollo de la afluencia masiva. La corriente del consenso político fluyó con fuerza durante veinte o más años» (Halsey, 1981, pp. 156-157). La existencia de este consenso estaba, tal como hemos visto, fuertemente apoyada por estudios académicos como *The Civic Culture* de Almond y Verba: se sugería que la moderna nación británica, junto con otras destacadas democracias occidentales, disfrutaba de un sentido altamente desarrollado de lealtad hacia su sistema de gobierno, de un fuerte sentido de deferencia por la autoridad política, y de actitudes de confianza (véase pp. 238-242).

Los límites de la «nueva política» estaban establecidos por el compromiso con la reforma social y económica; un predominante respeto por el estado constitucional y el gobierno representativo; y el deseo de fomentar la persecución individual de los propios intereses, al tiempo que se mantenían políticas de interés nacional o público. Detrás de estas preocupaciones estaba una concepción del estado como el medio más apropiado para la promoción del «bien», tanto del individuo como de la colectividad. Al proteger a los ciudadanos de la interferencia arbitraria, y al ayudar a los vulnerables, los gobiernos podían crear un margen más amplio de oportunidades para todos. Casi todos los partidos políticos a lo largo de los años cincuenta y sesenta creían que, una vez en el gobierno, debían intervenir para reformar la posición de los injustamente privilegiados y ayudar a la posición de los desamparados. Tan sólo la política de un estado intervencionista atento, que incorporase interés y especialización, imparcialidad y habilidad podría crear las condiciones para que el bienestar y el bien de cada ciudadano fuera compatible con el bienestar y el bien de todos.

Esta concepción de bienestar o concepción «socialdemócrata» o «reformista» de la política tiene sus orígenes en algunas de las ideas y principios de la democracia desarrollista (véase el capítulo 3, pp. 127-131). Pero recibió su expresión más clara en la política real y en las políticas del expansivo estado intervencionista (keynesiano) en los años que siguieron a la segunda guerra mundial. El rápido crecimiento económico de estos años ayudó a financiar un programa de aparente aumento del bienestar social. Pero con la caída de la actividad económica mundial, a mediados de los setenta, el estado de bienestar intervencionista empezó a perder su atractivo y pasó a ser atacado tanto desde la izquierda (por haber hecho pocas incursiones, si alguna, en el ámbito de los privilegiados y poderosos) y desde la derecha (por haber sido demasiado costoso y una amenaza para la libertad individual). La coalición de intereses que lo había apoyado (en la que se incluían políticos de una amplia variedad de partidos políticos, sindicalistas comprometidos con la reforma social e industriales interesados en crear un ambiente político estable para el crecimiento económico) comenzó a romperse. La cuestión acerca de si el estado debía ser empujado «hacia adelante» o «hacia atrás» se convirtió en objeto de intensas discusiones. Con el tiempo, la «coalición» de ideas que sostenía al estado de bienestar comenzó a parecer aún más débil, puesto que la idea misma de un estado de bienestar intervencionista incluye elementos que se sitúan con dificultad entre los polos del liberalismo y el socialismo, y que, hoy en día, no parecen satisfacer a los defensores de ninguno de los dos «ismos». Al argumentar a favor de los derechos individuales, junto con una acción cuidadosamente guiada del estado para proporcionar mayor equidad y justicia para todos, los paladines de una creciente esfera para la dirección del estado allanaron el camino para un programa muy extenso de intervención estatal en la sociedad civil. El problema es que muchos de ellos dijeron relativamente poco acerca de la forma apropiada de acción estatal y, por lo tanto, ayudaron a producir —o al menos así argumentarían algunos— paternalismo, burocracia y jerarquía en y a través de las políticas estatales. Las consecuencias para la dinámica y la naturaleza de la democracia fueron considerables.

Este capítulo examinará aún más la naturaleza de las democracias liberales considerando, inicialmente, dos conjuntos de argumentos. El primer conjunto trata de la naturaleza del «consenso» social de los años de posguerra (las tesis sobre el «fin de las ideolo-



expresadas a finales de los cincuenta y principios de los sesenta en los medios de comunicación, en los principales partidos políticos, en los círculos políticos oficiales y en muchas organizaciones del movimiento obrero. Un grupo mucho más pequeño expresaba una visión radicalmente opuesta: ofrecía una interpretación de los acontecimientos que mostraba poca simpatía, si es que mostraba alguna, por las instituciones fundamentales del estado, la economía y la cultura. Esta postura tuvo gran impacto, sin embargo, en los estudiantes y en los nuevos movimientos de protesta radicales de los años sesenta. Este segundo grupo, que argumentaba en un marco marxista modificado, analizaba el llamado «fin de las ideologías» como la realización de un orden altamente represivo: la «sociedad unidimensional»<sup>1</sup>.

Por «el fin de las ideologías» Lipset, uno de los más conocidos exponentes de esta postura, entendía un descenso en el apoyo de los intelectuales, los sindicatos y los partidos políticos de izquierdas a lo que él llamaba «la ondeante bandera roja»; es decir, el proyecto socialista definido por el marxismo-leninismo (Lipset, 1963). Los factores generales que explicaban esta situación eran la muerte del marxismo-leninismo como ideología atractiva a la luz de su trayectoria como sistema político en Europa del este, y la resolución de los problemas clave a los que se enfrentaban las sociedades capitalistas industriales occidentales. En concreto, Lipset argumentaba que, en las democracias occidentales, «las cuestiones ideológicas que separan a la izquierda de la derecha se han reducido a una mayor o menor propiedad gubernamental y planificación económica», y que «realmente da más o menos igual qué partido político controle la política doméstica de cada nación». Todo esto refleja, sostenía, el hecho de que los problemas políticos fundamentales de la revolución industrial han sido resueltos: «los trabajadores han alcanzado la ciudadanía política; los conservadores han aceptado el estado de bienestar; los demócratas de izquierdas han reconocido que un incremento del poder total del estado trae consigo más peligros para la libertad que soluciones para los problemas económicos» (Lipset, 1963, pp. 442-443).

Argumentando de forma similar a Almond y Verba, Lipset afir-

<sup>1</sup> Nótese que, a no ser que se indique lo contrario, los autores de ambos grupos estaban escribiendo en términos generales acerca de corrientes de las sociedades industriales occidentales.

maba que un consenso fundamental sobre los valores políticos generales —a favor de la igualdad, el logro y los procedimientos de la democracia— otorgaba legitimidad a las disposiciones políticas y sociales presentes. Por consiguiente, las democracias occidentales disfrutarían de un futuro caracterizado por una progresiva estabilidad, una convergencia entre las posturas políticas de las clases económicas, los partidos y los estados, y una constante reducción del conflicto.

Butler y Stokes, centrándose particularmente en los cambios producidos en Inglaterra, han ofrecido argumentos análogos (1974, pp. 193-208). Uno de sus temas centrales es la cada vez menor relevancia de las clases sociales en la política. La prosperidad económica de los años de posguerra ha puesto al alcance de los mercados de masas nuevos tipos de bienes y servicios, al tiempo que el estado de bienestar ha reducido sustancialmente las «bolsas de pobreza» todavía existentes. Las diferencias entre la clase trabajadora y la clase media, en cuanto a los niveles de vida y hábitos sociales, han disminuido, y la movilidad social se ha «sumado a los puentes sobre las divisiones de clase». Por consiguiente, «la disposición del electorado a responder a la política en términos de clase se ha debilitado». Este proceso de (aparente) «desalienación» de clase llevó a Butler y a Stokes a afirmar la existencia de un movimiento hacia «el centro» en la política británica. Si bien ellos también examinan la evidencia posterior de un comportamiento electoral «volátil», hay poco en su trabajo, si es que hay algo, que sugiera que la legitimidad del estado pueda estar cuestionada. Sus conclusiones se hacen eco de la idea de Lipset de que una «buena sociedad», definida por Lipset como una sociedad de creciente afluencia y libertad democrática, está siendo establecida progresivamente.

Los teóricos del «fin de las ideologías», o el fin de la política de clases, ofrecen una interpretación de la vida política tras la segunda guerra mundial que Marcuse, quien hizo famosa la tesis de la «sociedad unidimensional», rechazaba (Marcuse, 1964). Sin embargo, curiosamente, tal como se ha señalado ya, existe un punto de partida común: un intento de explicar la apariencia de armonía política del capitalismo occidental en los años de la inmediata posguerra.

El análisis de Marcuse empieza por señalar la existencia de una multiplicidad de fuerzas que se combinan para contribuir a la dirección y control de la economía moderna. En primer lugar, destacaba el desarrollo espectacular de los medios de producción, resultado de

la creciente concentración del capital, los cambios radicales en la ciencia y la tecnología, la tendencia hacia la mecanización y automatización, y la progresiva transformación de la dirección en burocracias privadas cada vez mayores. En segundo lugar, resaltaba la regulación creciente de la libre competencia, una consecuencia de la intervención del estado que estimula al tiempo que apoya la economía y lleva a la expansión de la burocracia pública. En tercer lugar, describía un reordenamiento de las prioridades nacionales por los acontecimientos internacionales y la permanente amenaza de guerra, creada por la guerra fría, la llamada «amenaza comunista», y la siempre presente posibilidad de una catástrofe nuclear. En resumen, las tendencias que prevalecen en la sociedad están llevando, sostenía Marcuse, al establecimiento de organizaciones de masas privadas y públicas que amenazan con hacer desaparecer la vida social.

Una consecuencia crucial de este estado de cosas es lo que Marcuse llama la «despolitización»: la erradicación de las cuestiones políticas y morales de la vida pública por una obsesión por las técnicas, la productividad y la eficacia. La búsqueda resuelta de la producción por el beneficio, por parte de las grandes y pequeñas empresas, y el incuestionable apoyo del estado a este objetivo, en nombre del crecimiento económico, determinan una agenda política muy limitada: generan una situación en la que las cuestiones públicas pasan a ser meros debates acerca de los distintos medios —el objetivo está dado, esto es, más y más producción. La despolitización resulta de la expansión de la «razón instrumental»; es decir, de la expansión de la preocupación por la eficiencia de los distintos medios con respecto a unos fines previamente dados.

Este estado de cosas se ve aún más reforzado, de acuerdo con Marcuse, por la forma en que los medios de comunicación de masas acaban con las tradiciones culturales de las clases subordinadas, las regiones o las minorías étnicas, produciéndose un «paquete cultural». Los medios de comunicación de masas están modelados de forma muy significativa por los intereses de la industria publicitaria, con su implacable campaña para incrementar el consumo. El efecto, argumentaba, es la «falsa conciencia»; es decir, un estado de conciencia en el que las personas ya no pueden considerar o saber cuáles son sus intereses reales. El mundo de múltiples burocracias privadas y públicas en búsqueda de la producción beneficiosa corrompe y distorsiona la vida humana. El orden social —integrado

por una estrecha relación entre industria y estado— es represivo y profundamente «indigno»; sin embargo, la mayoría de las personas no lo reconoce como tal. Marcuse analizó de hecho las corrientes contrarias a este estado de cosas, pero su énfasis general, por lo menos en su libro *El hombre unidimensional*, era como el culto a la afluencia y al consumismo (en las sociedades capitalistas industriales modernas) crea formas de comportamiento adaptativas, pasivas y condescendientes. En contra de la descripción de un orden político —desde Schumpeter hasta Lipset— basado en un consenso genuino y en la legitimidad, Marcuse destacaba como se sostenía este orden mediante fuerzas coercitivas e ideológicas. Las personas no tienen la elección o la posibilidad de pensar en que tipo de sistema productivo les gustaría trabajar, en que tipo de democracia les gustaría participar, que tipo de vida les gustaría crear para sí mismos. Si desean bienestar y seguridad, tienen que adaptarse a los estándares del sistema económico y político. Tienen que ir a trabajar, seguir adelante y hacer el mejor uso posible de las oportunidades que se les presentan; si no, acabarán pobres, marginados del sistema en su conjunto. La idea del «gobierno por el pueblo» sigue siendo un sueño.

Los detalles de las teorías anteriores no son tan importantes como sus pretensiones generales, ya que a pesar de sus muchas diferencias —diferencias que se centran en el hecho de que la legitimidad del orden político sea genuina o construida—, tanto los teóricos del final de las ideologías como los de la sociedad unidimensional destacan: *a)* un alto grado de conformidad e integración entre los grupos y las clases de la sociedad, y *b)* como resultado del cual se refuerza la estabilidad del sistema político y social. El argumento de los dos capítulos anteriores sugiere que debemos dudar de estas dos pretensiones. Los descubrimientos de las investigaciones revisadas sobre las actitudes y opiniones políticas indican que ni un sistema de «valores compartidos», ni uno de «dominación ideológica», otorgan legitimidad a la política democrática desde 1945. La situación era mucho más complicada. Es más, las complicaciones fueron agudamente subrayadas por una mayor dificultad a la hora de enfrentarse a la literatura sobre el consenso, ya sea voluntario o construido; esto es, las secuencias de acontecimientos que siguieron a su publicación. La simple imagen de armonía política y prosperidad esta-

ble de posguerra se vio muy comprometida en los años sesenta y setenta por una variedad de desarrollos económicos, políticos y culturales. Al ponerse en cuestión la prosperidad de las economías occidentales, también lo hizo la ilusión de que la conformidad de la masa de individuos significaba legitimidad del orden político.

Las crecientes dificultades económicas, la reducción de muchas economías occidentales, los problemas para cubrir los costes de un estado de bienestar intervencionista, las crecientes muestras de desilusión respecto a los partidos políticos dominantes y al sistema de partidos, el escepticismo electoral frente a las promesas de los políticos: todo ello eran muestras de que por debajo, subyaciendo al estado y, en general, al sistema político, existían dificultades profundamente estructuradas. (Para una discusión de estos temas en relación con Inglaterra, véase Held, 1984. Para una revisión de las tendencias clave en América del Norte, véase Cohen y Rogers, 1983; Krieger, 1986). Si bien el estado se había vuelto inmensamente complejo, en general era mucho menos monolítico y mucho menos capaz de imponer una dirección clara de lo que había sugerido Marcuse, y menos legítimo de lo que los precursores del «fin de las ideologías» habían pensado. Para finales de los años sesenta pocos negaban que el disenso era común. La certitud y la confianza del término medio (y en gran parte de las clases medias y altas) estaba desapareciendo; y el consentimiento condicional o instrumental de segmentos de la clase trabajadora parecía estar dejando paso a un progresivo desencanto y conflicto.

Ni la teoría del «fin de las ideologías», ni la de la «unidimensionalidad», pueden reflejar adecuadamente la relación entre estado y sociedad, de la inestabilidad de la política de la economía y del gobierno, ni de la persistente escalada de tensión y contiendas que tuvo su origen en los años de posguerra. Si bien estos fenómenos no culminaron en un gran ataque revolucionario al estado (exceptuando en Francia, donde los acontecimientos, aunque es discutible, no estuvieron lejos de ello) ni en una clara defensa de un nuevo modelo de democracia, ciertamente constituyeron una severa prueba para los fundamentos mismos del orden político. Conforme transcurrieran los años sesenta, parecía que una crisis del estado democrático liberal se estaba forjando. ¿Cuál era la naturaleza exacta de esta crisis?, ¿cuáles fueron sus orígenes y sus causas?

¿De la estabilidad a la crisis?

### ¿Un estado sobrecargado o una crisis de legitimidad?

¿Qué es una crisis? Se debe establecer una distinción entre, por un lado, una crisis parcial (o fase de inestabilidad limitada) y, por otro, una crisis que podría llevar a la transformación de la sociedad. La primera hace referencia a fenómenos como el ciclo político, que implica aumentos y descensos de la actividad económica, una característica crónica de las economías capitalistas (y socialistas) modernas. La segunda hace referencia al desgaste del centro o principio organizativo de una sociedad; es decir, a la erosión o destrucción de aquellas relaciones sociales que determinan el ámbito y los límites del cambio de la actividad política y económica, entre otras cosas. Una crisis del segundo tipo, a la que denominaremos aquí «crisis de potencial transformador», implica el cuestionamiento del centro mismo del orden político y social.

En marcado contraste con los analistas políticos de los cincuenta y principios de los sesenta, que hablaban de «integración», «consenso», «estabilidad política», etc., los pensadores de finales de los sesenta y setenta estaban sorprendidos por casi todo lo contrario. La obra de los científicos políticos y de los sociólogos políticos recientes refleja una preocupación por la «ruptura del consenso», la «crisis de la democracia» y el «declive político y económico». Esta sección expondrá brevemente los argumentos de dos teorías de la crisis opuestas —teorías que tratan de buscar un sentido a los acontecimientos de los años sesenta y principios de los setenta, así como a sus consecuencias para el conjunto del sistema estatal moderno, desde las instituciones representativas hasta las burocracias administrativas. Existe, de nuevo, un contraste entre los escritores que elaboran sus argumentos a partir de las premisas de la teoría pluralista de la política y los que lo hacen a partir de las premisas de la teoría marxista. Ambos grupos de escritores, es importante señalarlo, son firmes «revisionistas»; han modificado sustancialmente las teorías que toman como punto de partida.

Podemos referirnos al primer grupo, que parte de las premisas pluralistas, como los teóricos del «gobierno sobrecargado»; el segundo grupo, que parte de las premisas marxistas, desarrolló una teoría de la «crisis de legitimidad». Entre los escritores que hablan del «gobierno sobrecargado» se encuentran Brittan (1975, 1977), Huntingdon (1975), Nordhaus (1975), King (1976) y Rose y Peters (1977). La teoría de la «crisis de legitimidad» ha sido desarrollada

por Habermas (1976) y Offe (1984), entre otros, cuyas ideas básicas ya han sido expuestas<sup>2</sup>. Para el propósito de este capítulo no es necesario seguir con todo detalle los análisis de estos escritores, o las diferencias de énfasis entre ellos. Será suficiente presentar un amplio resumen general de las dos posturas.

Debe señalarse que estas dos versiones contrapuestas de la crisis que afrontan los estados democráticos modernos se centran en la posibilidad de una «crisis con potencial transformador». Pero si bien los teóricos del gobierno sobrecargado están advirtiendo claramente del peligro que supondría para el estado (sugieren medidas de contención y control), los teóricos de la «crisis de legitimidad» creen que esa crisis plantea dilemas políticos difíciles y la posibilidad de cambios decisivos, progresivos y radicales. Es también destacable el hecho de que los teoremas del estado sobrecargado han sido influyentes en los círculos políticos de los partidos y muy discutidos, en términos generales, en los medios de comunicación. Las teorías de la crisis de legitimidad han seguido siendo, en su mayor parte, del dominio de unos pocos analistas políticos, a pesar de que recientemente han ganado influencia en círculos académicos más amplios.

Con el fin de ayudar a la comprensión de estos argumentos, los pasos clave de cada uno están expuestos en las figuras 7.2 y 7.3. Cada uno de estos pasos se discute brevemente a continuación, y algunos de los puntos más importantes se relaciona con ejemplos de la política contemporánea.

*El gobierno sobrecargado*

1a) Un punto de partida pluralista: los teóricos del estado sobrecargado caracterizan con frecuencia las relaciones de poder en términos de fragmentación: numerosos grupos que representan intereses diversos y opuestos comparten y negocian el poder. Por lo tanto, los resultados políticos son la consecuencia de numerosos procesos y presiones; los gobiernos tratan de mediar y decidir entre las distintas demandas.

<sup>2</sup> Tanto la teoría de la saturación como la de la crisis de legitimidad se desarrollaron en relación con los procesos generales de las sociedades capitalistas democráticas liberales. Sus defensores pensaban que estas teorías eran aplicables a muchos estados de estas sociedades.

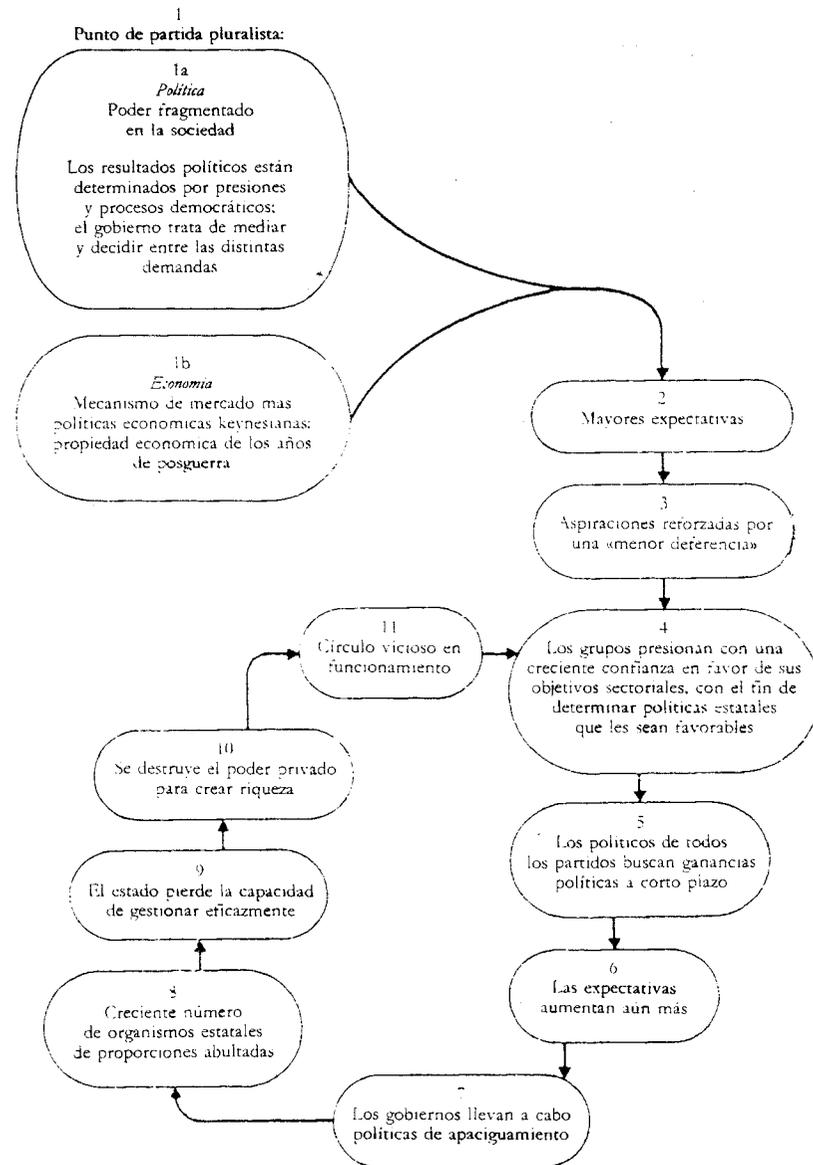


FIGURA 7.2. El gobierno sobrecargado: crisis del estado de bienestar democrático liberal

(1b) La sociedad de mercado de posguerra, junto con los primeros éxitos de la política económica keynesiana, genera una creciente riqueza masiva y la prosperidad general de los años de posguerra. Por ejemplo, un rápido aumento del consumo de bienes, nuevas viviendas, la extensión de la televisión y de la industria del espectáculo.

(2) Por consiguiente, aumentan las expectativas, unidas a niveles de vida más altos. Por ejemplo, incrementos anuales en la renta y el bienestar, escolarización y niveles de educación más altos.

(3) Las aspiraciones se refuerzan por una «menor deferencia» o respeto a la autoridad y el estatus. Esto es a su vez el resultado de, entre otras cosas, una creciente riqueza, y de una asistencia social, sanidad y educación «gratuita» que mina la iniciativa y responsabilidad privada, y de unas ideologías igualitarias y meritocráticas que prometen mucho más de lo que en realidad se podría alcanzar nunca.

(4) En este contexto, los grupos presionan fuertemente a los políticos y a los gobiernos para que satisfagan sus intereses y ambiciones particulares, por ejemplo, mayores salarios (la mayoría de los grupos empleados), protección de los puestos de trabajo en los sectores industriales en declive (algunos sindicatos), altos tipos de interés (bancos), bajos tipos de interés (prestatarios, incluidas las industrias domésticas), precios bajos (grupos de consumidores), precios más altos (algunas organizaciones empresariales).

(5) Con el fin de garantizarse el máximo de votos, los políticos prometen demasiado a menudo más de lo que pueden repartir, y algunas veces prometen dar respuesta a conjuntos de peticiones contradictorias y por lo tanto imposibles: la competencia entre los partidos lleva a una espiral de promesas cada vez mayores.

(6) Se refuerzan, por lo tanto, las aspiraciones; los partidos políticos se ven como medios contrapuestos para un mismo fin, esto es, mejores niveles de vida.

(7) En el gobierno, los partidos llevan a cabo demasiado a menudo estrategias de apaciguamiento, debido al miedo a perder futuros votos. Rara vez se adopta, si es que se llega a adoptar, una «acción firme» para, por ejemplo, llevar la economía por el «buen camino» o para tratar a los «jóvenes infractores».

(8) Las estrategias de apaciguamiento y la búsqueda de su propio interés por parte de los administradores lleva a la creación de

un número creciente de organismos estatales (en salud, educación, relaciones industriales, precios y renta, etc.), de proporciones cada vez más abultadas. Se desarrollan burocracias indefinidas que a menudo no llegan a cumplir los fines para las que estaban originalmente diseñadas.

(9) El estado es cada vez menos capaz de proporcionar una dirección eficiente y firme, entretanto como esta, por ejemplo, a la espiral de costes de sus programas. Los gastos públicos pasan a ser excesivos y la inflación es tan sólo un síntoma del problema.

(10) Conforme el estado se expande, destruye progresivamente el reino de la iniciativa individual, el espacio para una «empresa privada, libre».

(11) Se pone en funcionamiento un círculo vicioso (vuelta a la sección 4 de la figura 7.2 y comienzo de nuevo) que sólo puede romperse, entre otras cosas, con un liderazgo político «firme» y «decidido», menos sensible a las presiones y demandas democráticas.

*Crisis de legitimidad del estado → Caffer - Hobsbawm*

Los teóricos del estado sobrecargado argumentan, en resumen, que la forma y el funcionamiento de las instituciones democráticas son en la actualidad *disfuncionales* para una regulación eficiente de las cuestiones económicas y sociales, una postura ampliamente compartida por la Nueva Derecha. (Algunos de estos teóricos del estado sobrecargado son, de hecho, defensores de posturas de la Nueva Derecha, a pesar de que en ningún caso se puede generalizar; cf. Huntingdon, 1975; King, 1976). Por el contrario, los teóricos de la crisis de legitimidad sostienen que hay que centrarse en las relaciones de clase y en las limitaciones que impone el capital a la política para poder establecer unas bases adecuadas para la comprensión de las actuales tendencias de crisis. Los elementos principales de su teoría son los siguientes:

(1a) Un punto de partida marxista: si bien los partidos políticos compiten por acceder al poder, de acuerdo con normas formales de los procesos democráticos y representativos, su poder está severamente limitado por la dependencia del estado de los recursos generados en gran medida por la acumulación privada de capital. El estado debe adoptar decisiones que sean compatibles con los intereses empresariales (capitalistas) a largo plazo y que, al mismo

tiempo, parezcan neutrales respecto a todos los intereses (clases), de forma que pueda mantener un apoyo electoral masivo.

1b) La economía se organiza mediante la apropiación privada de recursos que se producen socialmente (esto es, que se producen por medio de una compleja red de interdependencias entre las personas). La producción se organiza con el fin de maximizar el beneficio. El «estado keynesiano» del período inmediato de posguerra contribuyó a sostener dos décadas de notable prosperidad.

2) Pero la economía es inherentemente inestable: el crecimiento económico se ve constantemente interrumpido por crisis. Los cada vez más extensos efectos de los cambios en el sistema (altas tasas de desempleo e inflación en el punto más alto y bajo del ciclo político) y/o el impacto de los factores externos (la escasez de materias primas como resultado de acontecimientos políticos internacionales, por ejemplo) tienen que ser tratados con cuidado.

3) Por consiguiente, si se quiere mantener el orden económico y político de las sociedades contemporáneas, es precisa una extensa intervención del estado. La preocupación fundamental del estado pasa a ser apoyar la economía capitalista y dirigir los antagonismos de clase (a través de organismos, por ejemplo, de bienestar, de seguridad social y de orden público). El estado debe actuar constantemente para garantizarse el consentimiento y el apoyo de los grupos poderosos, especialmente de la comunidad de empresarios y de los sindicatos.

4) Con el fin de evitar la crisis económica y política, los gobiernos asumen la responsabilidad sobre más y más áreas de la economía y de la sociedad civil, por ejemplo, del rescate de industrias con problemas. ¿Por qué? Porque la bancarrota de una gran empresa o banco tiene consecuencias, entre otras cosas, para numerosas empresas aparentemente sólidas, para comunidades enteras y, por lo tanto, para la estabilidad política.

5) Con el fin de cumplir las funciones cada vez más diversificadas, los gobiernos y el estado en general tienen que expandir sus estructuras administrativas (por ejemplo, se expande el funcionariado), incrementando por lo tanto su propia complejidad interna. Esta creciente complejidad implica, a su vez, una mayor necesidad de cooperación y, más importante aún, precisa de un presupuesto estatal expansivo.

6) El estado debe financiarse a través de los impuestos y los préstamos de los mercados de capital, pero no puede hacerlo de for-

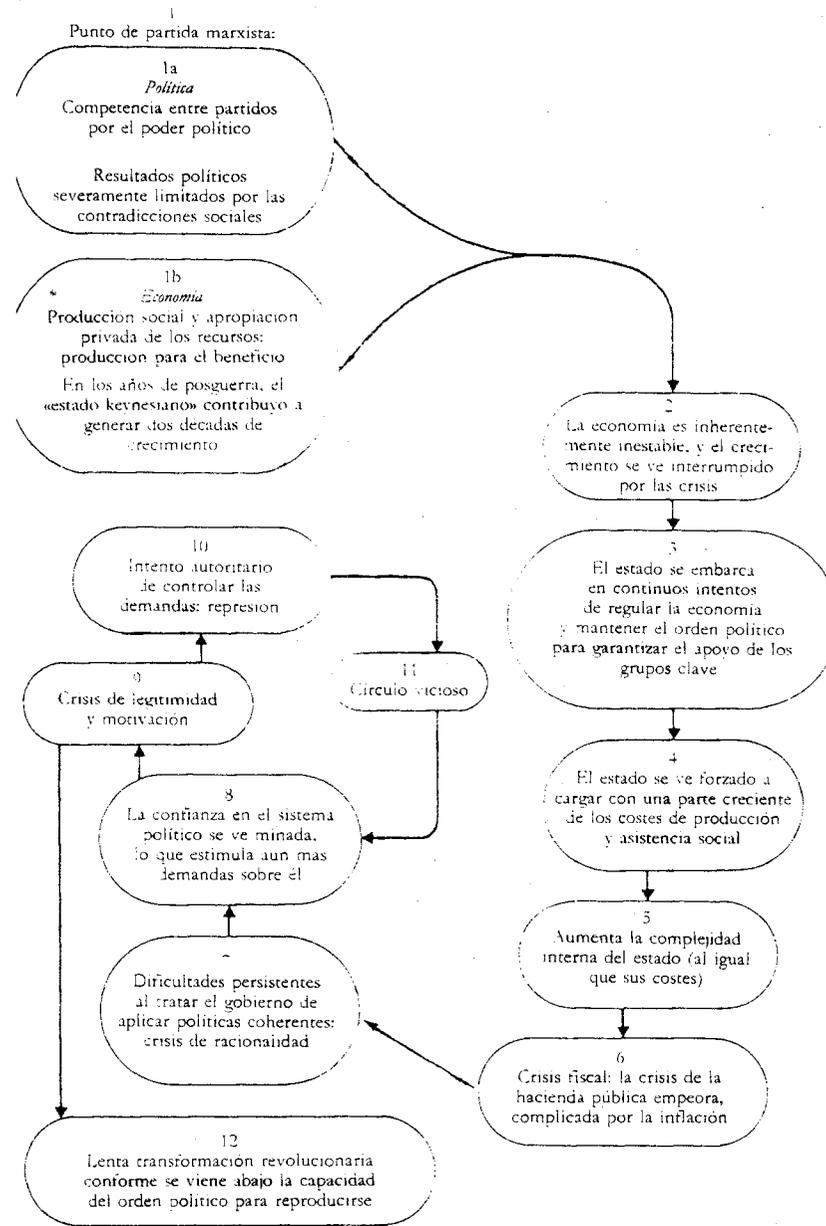


FIGURA 7.3. Crisis de legitimidad: crisis del estado capitalista democrático

ma que interfiera en el proceso de acumulación y comprometa el crecimiento económico. Estas limitaciones contribuyen a crear una situación de casi permanente inflación y crisis de la hacienda pública.

7) El estado no puede desarrollar estrategias políticas adecuadas dentro de las limitaciones que sistemáticamente encuentra; el resultado es un patrón de continuo cambio y ruptura en la política y planificación del gobierno (por ejemplo, un enfoque de la economía que alterna políticas expansivas y restrictivas, la fluctuación en el uso de la política de rentas). Habermas y Offe lo denominan la «crisis de racionalidad» o la «crisis de la administración racional». El estado, controlado por un partido de derechas, no puede reducir drásticamente sus costes y gastos, por miedo a que el poder de los sindicatos (o de otros grupos de protesta) cause desórdenes a gran escala; el estado, controlado por un partido de izquierdas, no puede llevar a cabo de forma eficiente políticas socialistas duras, debido a que minaría la confianza de los empresarios y la economía podría verse drásticamente debilitada. Por lo tanto, gobiernos de distintas ideologías vienen y van, y la política cambia constantemente.

8) La creciente intervención del estado en la economía y en otras esferas llama la atención sobre cuestiones de elección, planificación y control. La «mano del estado» es más visible e inteligible que la «mano invisible» del mercado. La población en general ve más y más áreas de la vida politizadas, esto es, cayendo bajo el control potencial del estado (a través del gobierno). Este desarrollo estimula, a su vez, un aumento de las demandas sobre el estado, por ejemplo, de participación y consulta sobre las decisiones.

9) Si no puede responder a estas demandas con las alternativas disponibles, el estado puede enfrentarse a una «crisis de legitimidad y motivación». Las luchas por la renta, el control sobre el lugar de trabajo, la naturaleza y calidad de los bienes y servicios del estado, entre otras cosas, pueden desbordar las instituciones de dirección económica y control político existentes.

10) En esta situación, puede surgir un «estado poderoso»: un estado que sitúe el «orden» por encima de todo lo demás, reprima la disensión y desactive enérgicamente las crisis. Estados autoritarios aplastaron en la Europa central y del sur la mayoría de las formas de oposición a finales de los años treinta y cuarenta. No se puede descartar la posibilidad de que estos intentos vuelvan a ocurrir o, con mayor probabilidad, de que los gobiernos representativos utilicen progresivamente más tácticas de «mano dura».

11) Si uno de los dos escenarios de la sección 10 llegara a darse, se pondría en funcionamiento un círculo vicioso. Vuelta a la sección 8 (figura 7.3) y comienzo de nuevo.

12) Sin embargo, no puede descartarse la transformación fundamental del sistema: es poco probable que resulte de un acontecimiento el derrocamiento insurreccional del poder del estado. Es más probable que esta transformación esté marcada por un proceso, por la continua erosión de la capacidad del orden existente para reproducirse y por el progresivo surgimiento de instituciones socialistas alternativas, por ejemplo, organismos estatales que nacionalicen más industrias, la organización del estado de acuerdo con la necesidad, no con el beneficio, la extensión de la democracia al lugar de trabajo y la comunidad.

### Teorías de la crisis: una valoración

¿Cómo pueden valorarse estas dos teorías opuestas de la creciente crisis política de las democracias occidentales? Existen muchas diferencias significativas entre las teorías del gobierno sobrecargado y las de las crisis de legitimidad, algunas de las cuales serán discutidas a continuación. A pesar de ello, también parecen tener un punto en común. En primer lugar, el poder del gobierno, o en términos más generales del estado, es la capacidad para la acción política efectiva. Como tal, el poder es la facilidad de los sujetos para actuar dentro de las instituciones y las colectividades, para aplicar los recursos de esas instituciones y colectividades escogidas para los fines elegidos, incluso si el marco institucional restringe el ámbito de sus actividades. En segundo lugar, el poder del estado democrático depende en último término de la aceptación de su autoridad (teóricos del gobierno sobrecargado) o de su legitimidad (teóricos de la crisis de legitimidad). En tercer lugar, el poder del estado (medido en términos de su capacidad para resolver las demandas y las dificultades a las que se enfrenta) está siendo progresivamente erosionado. El estado democrático liberal está cada vez más paralizado o es cada vez más ineficaz (teóricos del estado sobrecargado, secciones 7-9), o no es racional (teóricos de la crisis de legitimidad, sección 7). En cuarto lugar, la capacidad del estado para actuar de forma decisiva está siendo minada, porque su autoridad o legitimidad está disminuyendo progresivamente. Para los teóricos del go-

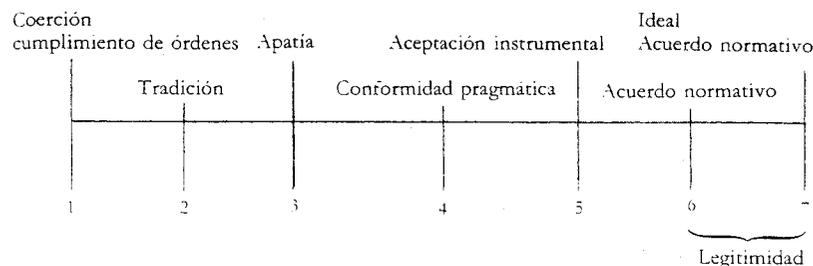
bierno sobrecargado, la relación «tensa y tirante» entre el gobierno y los grupos sociales puede explicarse por las excesivas demandas relacionadas, entre otras cosas, con unas expectativas crecientes y con una menor deferencia. Los teóricos de la crisis de legitimidad se centran, a su vez, en la forma en que una mayor intervención del estado mina valores y normas tradicionalmente no cuestionadas, y politiza un número creciente de cuestiones, es decir, las expone al debate y al conflicto político.

A pesar de que el énfasis en la legitimidad es más explícito en la obra de Offe y Habermas, tanto los teóricos del gobierno sobrecargado como los de la crisis de legitimidad afirman que el poder del estado está siendo erosionado por las crecientes demandas: en un caso estas demandas se consideran «excesivas», en el otro se consideran el resultado virtualmente inevitable de las contradicciones en las que el estado está atrapado. Pero, en ambas posturas, el poder del estado y la estabilidad política se alteran con los cambios en los sistemas de valores y normas. Si bien ambas teorías ofrecen un número de planteamientos importantes, también tienen algunos inconvenientes significativos: ¿se está erosionando la autoridad o legitimidad del estado democrático moderno hasta el punto de que está justificado hablar de una creciente crisis política con potencial transformador?, ¿es el estado cada vez más vulnerable al desorden político y social?

Existen tres objeciones fundamentales al «hilo común» que recorre las teorías de la crisis de sobrecarga y legitimidad. En primer lugar, no hay evidencia empírica clara que sostenga la existencia de una crisis de la autoridad o legitimidad del estado, progresivamente agravada. En segundo lugar, no es obvio que el poder del estado esté erosionándose. Tanto los teóricos del gobierno sobrecargado como los de la crisis de legitimidad tienden a tratar al estado moderno como una caja «vacía» a través de la cual pasan las cosas. Esta postura subestima fundamentalmente las capacidades y recursos propios del estado que derivan, por ejemplo, de sus aparatos burocrático, administrativo y coercitivo. Finalmente, si bien determinados gobiernos pueden ser vulnerables a la ausencia de legitimidad, el estado mismo no es necesariamente más vulnerable al colapso o la desintegración. Es importante decir brevemente algo sobre cada uno de estos puntos.

Con el fin de tratar la cuestión de si la autoridad o la legitimidad del estado democrático liberal están siendo o no erosionadas, resul-

ta útil recordar los distintos tipos de motivos, introducidos en el capítulo 5 (pp. 219-220), para la aceptación de las instituciones. En la siguiente escala se exponen los distintos tipos:



De acuerdo con algunos analistas políticos y sociales (Schumpeter, por ejemplo), el hecho mismo de que los ciudadanos obedezcan las normas o las leyes significa que aceptan el sistema político o las instituciones políticas, es decir que las legitiman. Pero el problema de esta concepción de la legitimidad, tal como se señaló en el capítulo 5, es que no tiene en cuenta los distintos motivos que pueden llevar a obedecer una orden, respetar una norma o estar de acuerdo o consentir en algo. En la discusión siguiente, el término legitimidad se reservará para los tipos 6 y 7 de la escala; es decir, se entiende por legitimidad el hecho de que el respeto de las personas a las normas y las leyes se debe a que realmente piensan que se trata de normas y leyes justas y dignas de respeto. Un orden político legítimo es el que está normativamente sancionado por su población. (A pesar de que la distinción entre las categorías 6 y 7 es importante, no la trataremos aquí; tan sólo se hará un uso directo de la idea de un acuerdo normativo ideal en el capítulo 9.)

Es preciso destacar que la categoría 5 de la escala es ambigua; podría entenderse como una forma débil de legitimidad, pero debido a que la conformidad o el consentimiento es instrumental o condicional no la consideramos como tal. Cuando la aceptación es instrumental significa que el estado es tolerado o admitido únicamente con el fin de garantizar algún otro objetivo deseado. Si no se alcanza ese objetivo, ya no se estará de acuerdo con la situación original; será así con toda probabilidad.

Muchos autores han sido críticos, por subrayar un argumento ya expuesto, con la idea de que el valor del consenso, o un sistema

común de actitudes y creencias políticas, esté extendido entre la población. Esta visión crítica es compartida en estudios recientes (véase Mann, 1973; Abercrombie *et al.*, 1980; Kavanagh, 1980; Moss, 1982). Los estudios revelan generalmente una actitud positiva hacia las instituciones políticas existentes entre las clases medias y altas. Sin embargo, también muestran que esta actitud «no se extiende mucho hacia abajo en la jerarquía de estratificación». La disensión y la frustración son comunes entre algunos grupos de clase y se asocian con el consentimiento instrumental o condicional más que con la afirmación. En qué grado se considera al estado, al parlamento y a la política más o menos legítima o «digna» está en gran medida relacionado con la clase a la que se pertenece».

¿Es este un fenómeno nuevo?, y ¿es éste evidencia suficiente de una crisis creciente de la autoridad del estado (teóricos del gobierno sobrecargado) o de legitimidad y motivación (teóricos de la crisis de legitimidad)? En primer lugar, tal como se argumentó en el capítulo 6, no está claro que en los años de posguerra existiera una legitimidad tan extensa como a menudo se piensa. En segundo lugar, si bien abundan el disenso y el conflicto, no está claro que se haya desarrollado un gran potencial de protesta, que demande mayor participación en los procesos de decisión política, ni que desarrolle una crítica extensa del orden económico y político existente. En tercer lugar, el extendido escepticismo y desapego de muchos hombres y mujeres en su actitud hacia las formas políticas tradicionales no ha dado lugar a ninguna demanda clara de instituciones alternativas. Existe una clara ausencia de imágenes alternativas, exceptuando en grupos bastante marginales. Pero, ¿qué rasgo del conflicto (entre los mencionados anteriormente) cuestiona la distribución de los recursos y los derechos?

En resumidas cuentas, no es que se haya «dado marcha atrás» en el fin de las ideologías, o que haya colapsado un mundo unidimensional, o que la autoridad del estado se encuentre de repente en de-

<sup>3</sup> El centro de atención de estos trabajos son las actitudes políticas en Inglaterra, con alguna referencia comparativa a otros países, especialmente a Estados Unidos. Este interés puede parecer algo limitado, pero Inglaterra es un caso especialmente interesante ya que muy a menudo se ha tomado como el modelo pluralista ejemplar (véase, por ejemplo, Beer, 1969; cf. Beer, 1982). Sin embargo, es preciso tener en cuenta que las investigaciones sobre las actitudes políticas hacia el estado y hacia el sistema parlamentario no han sido extensas y a menudo dejan mucho que desear.

clive por un aumento excesivo de las demandas, o que la legitimidad esté ahora minada; resulta, más bien, que, hoy en día, el cinismo, el escepticismo y el distanciamiento de muchas personas no logran en ocasiones ser compensados por suficientes comodidades y/o promesas de futuros beneficios, al atravesar la economía y los sucesivos gobiernos problemas aparentemente cada vez más difíciles. La desconfianza expresada a menudo se ha traducido, y puede traducirse, en un conjunto de acciones. Las posibilidades de posturas opuestas al estado —que la antipatía hacia los políticos, el respeto al sentido local y común de la gente corriente, y el rechazo de los «expertos» prefigurados o anticipados— están ahí, como de hecho están los gérmenes de una variedad de movimientos políticos distintos (que tratan de reafirmar la autoridad del «estado»). Que el antagonismo y el conflicto deben existir no debería extrañar a nadie: el consentimiento condicional o la aceptación instrumental del *statu quo* es potencialmente inestable, precisamente porque es condicional o instrumental.

Las consideraciones anteriores, en relación con las dificultades del sistema económico nacional e internacional y con las tensiones sobre el futuro de las relaciones laborales, el medio ambiente, las armas nucleares y las áreas urbanas, entre otras cosas, plantean de hecho un número de cuestiones fundamentales. ¿Es inevitable un creciente conflicto político y social?; en ausencia de valores notablemente consensuados, ¿cómo se mantiene unido el sistema político? Desde luego, no sólo la legitimidad proporciona el «pegamento», que «cemento» o «cohesiona» la política democrática liberal.

Mientras los gobiernos y los estados sean capaces de asegurarse el consentimiento y el apoyo de las colectividades cruciales para la continuidad del orden existente (los intereses financieros poderosos, las industrias vitales, los sindicatos de trabajadores en posiciones económicas clave, por ejemplo), el «orden público» podrá mantenerse y probablemente se quebrantará tan sólo en ciertos lugares «marginales». Lo que podríamos denominar «estrategias de desplazamiento» (desarrollando ideas de Offe, 1984) son cruciales aquí; es decir, estrategias para dispersar los efectos más negativos de los problemas económicos y políticos entre los grupos vulnerables, y para apaciguar a un tiempo a los sectores con mayor capacidad de movilizarse eficientemente por sus demandas. Esto *no* significa necesa-

riamente que los políticos y los administradores deseen o tengan la intención de desviar los efectos más negativos de los problemas económicos hacia algunos sectores de entre los menos poderosos o más vulnerables de la sociedad. Pero si la política es el «arte de lo posible», o si (por ponerlo en los términos empleados hasta ahora) los gobiernos electos tratan por lo general de garantizar una continuidad lo más tranquila posible del orden existente (para garantizarse apoyo, la expansión de las oportunidades económicas, y para reforzar el ámbito de sus políticas), entonces no tendrán otra alternativa que apaciguar a los más poderosos y más capaces de movilizar sus recursos de forma efectiva. Los sucesivos gobiernos han llevado a cabo estrategias que implican tanto el apaciguamiento como la distribución desigual de los efectos de las crisis económicas. Puesto que los problemas a los que se enfrentan las economías occidentales han empeorado en los últimos años, estas estrategias han empezado a destacar (véase Bornstein *et. al.*, 1984). La capacidad política de los gobiernos y de los estados para sostener estas estrategias —que deriva de la concentración de los recursos disponibles en las ramas ejecutivas clave del gobierno y de las oficinas centrales de la administración del estado— no debe ser subestimada.

Por ejemplo, muchos de los que por una razón u otra son más vulnerables han sufrido los peores efectos de la crisis que afronta el sistema político británico desde finales de los setenta. En este grupo están incluidos: los jóvenes (cuyas oportunidades han disminuido de forma radical); las personas de raza no blanca (cuyas perspectivas de empleo, vivienda y condiciones generales de vida son cada vez más difíciles); las mujeres (que han sido a menudo las primeras en ser despedidas, relegadas a trabajos a tiempo parcial, y que han visto el ámbito de sus actividades potenciales radicalmente reducido); los inválidos y los enfermos (que han sufrido un deterioro de los servicios debido a los recortes del sector público); los desempleados y los pobres (cuyo número se ha incrementado enormemente); y los que viven en regiones particularmente afectadas. No es quizá extraño que algunos de estos grupos se hayan vuelto turbulentos y activos, tomando «la calle», y empleando otras formas de protesta. Los extensos disturbios de 1981 y 1985 en las ciudades británicas eran tan sólo un síntoma del sentimiento de desesperanza y frustración. Si bien hay muchas causas de división, que enfrentan a unos grupos contra otros y minan la posibilidad de una oposición unida a las disposiciones políticas y económicas actuales, en las

cambiantes circunstancias de hoy en día parece que la política democrática contemporánea se convertirá, como mínimo, en una arena de más flujo y cambio.

¿Cómo deben valorarse entonces estas teorías del gobierno sobrecargado y de la crisis de legitimidad? Si bien los teóricos del gobierno sobrecargado están en lo cierto al señalar la gran variedad de grupos distintos que presionan al gobierno para que satisfaga sus demandas, se deduce de mi argumento que no considero satisfactorios ni su punto de partida (las premisas del pluralismo clásico) ni su diagnóstico de los problemas del poder del estado y del conflicto. El modelo esquematizado por Habermas y Offe sugiere acertadamente la necesidad de un punto de partida muy distinto, y el material presentado en los apartados anteriores pone de manifiesto la importancia de las clases en la dinámica e inestabilidad de la vida política. En términos generales, el análisis de Habermas y Offe de cómo el estado está inmerso en el conflicto es correcto, al igual que lo es su análisis de algunas de las presiones que pueden producir una «crisis de la administración racional» (véase pp. 281-285, apartados 1-7), pero su posterior interés por el tema de la legitimidad, y por la posible extensión de la crisis de legitimidad, no es convincente. Tanto Habermas como Offe subestiman la naturaleza contingente, fragmentada y sin dirección de gran parte de la protesta contemporánea tomada en su conjunto. Existen muchas campañas muy específicas, de un solo asunto, así como una variedad de poderosos movimientos sociales sin un objetivo político claro. Existe un escepticismo generalizado acerca de la política democrática convencional, pero también existen dudas considerables sobre las alternativas a las instituciones existentes, dudas que no pueden considerarse como el mero producto de las actitudes de la guerra fría, que desacreditó ante muchos ciertas ideas socialistas (véase el capítulo 4). Existe incertidumbre no sólo sobre qué tipo de instituciones podrían crearse, sino también acerca de qué dirección política general debería seguirse. Así, si hay posibilidades de que se manifiesten posturas contrarias al estado, también hay gérmenes de una variedad de movimientos políticos distintos, por ejemplo, los movimientos de la Nueva Derecha. La ansiedad que puede generar un cambio sin dirección puede fomentar la demanda del restablecimiento de la tradición y la autoridad del estado. Este es el fundamento de la llama-

da de los «nuevos» conservadores —o la Nueva Derecha— a las personas y a la nación, a muchos de los que se sienten tan poco representados. Es en este contexto en el que una renovada preocupación por la dirección de la democracia liberal ha dejado paso a una nueva consideración de la esencia misma de la democracia.

## Capítulo 8

### LA NUEVA POLARIZACION DE LOS IDEALES DEMOCRATICOS

La Nueva Derecha (o el neoliberalismo, o neoconservadurismo, tal como se la denomina algunas veces) está comprometida, en general, con la idea de que la vida política, al igual que la vida económica, es (o debe ser) una cuestión de libertad e iniciativa individual (véase Hayek, 1960, 1976, 1982; Nozick, 1974). Por consiguiente, una sociedad de *laissez-faire* o de libre mercado es el objetivo clave, junto con un «estado mínimo». El programa político de la Nueva Derecha incluye: la extensión del mercado a más y más áreas de la vida; la creación de un estado despojado del compromiso «excesivo» tanto con la economía como con la provisión de oportunidades; la restricción del poder de ciertos grupos (los sindicatos, por ejemplo) para hacer valer sus metas y objetivos; y la formación de un gobierno fuerte que aplique la ley y el orden<sup>1</sup>.

A finales de los años setenta y ochenta, los gobiernos de Marga-

<sup>1</sup> Habría que señalar que, aunque es discutible, este último punto del programa es inconsistente con los dos primeros. De hecho, existe una tensión en el conservadurismo en general, y en la Nueva Derecha en particular, entre los que afirman la libertad individual y el mercado como preocupación última, y los que creen en la primacía de la tradición, el orden y la autoridad por miedo a las consecuencias sociales de políticas de *laissez-faire* desenfrenadas. La descripción de la Nueva Derecha que aquí se ofrece se concentra en el primer grupo, que ha sido el más influyente en la política actual (para un análisis de los distintas corrientes del pensamiento de la Nueva Derecha, véase Levitas, 1986).

ret Thatcher y Ronald Reagan abogaron por «recortar el estado» con argumentos similares a los de los teóricos de la Nueva Derecha y de algunos del «estado sobrecargado». Insistían estos políticos en que la libertad individual había sido recortada debido a la proliferación de organismos estatales burocráticos que trataban de satisfacer las demandas de los participantes en la política de grupos. Con este argumento se comprometían con la doctrina liberal clásica, según la cual el bien colectivo (o el bien de todos los individuos) únicamente puede alcanzarse de forma adecuada, en la mayoría de los casos, a través de la actuación de los individuos privados aislados, en competencia unos con otros, con vistas a alcanzar sus objetivos sectoriales, y con la mínima interferencia del estado. Este compromiso con el mercado, como el mecanismo clave para la regulación económica y social, tiene, por supuesto, otra cara significativa en la historia del liberalismo: el compromiso con un «estado fuerte» que proporcione las bases seguras sobre las que, se cree, los negocios, el comercio y la vida familiar prosperarán (véase los capítulos 2 y 3). En otras palabras, ésta es una estrategia que de forma simultánea incrementa en determinados aspectos el poder estatal, al tiempo que restringe el ámbito de acción del estado.

Dado que el estado de bienestar se ha desarrollado de forma más extensa en Inglaterra que en Estados Unidos, el gobierno de Thatcher dio prioridad especial a acabar con la tendencia de las décadas de posguerra hacia una creciente regulación de las cuestiones sociales y económicas. Este programa se basaba tanto en una aversión a la intervención y al control de los dominios económicos y sociales clave por parte del estado como en la creencia de que el estado no tiene ni la capacidad de dirección, ni la responsabilidad, para garantizar un mejor funcionamiento de la economía y de las instituciones relacionadas con ella. Por consiguiente, ha habido un ataque sustancial a la idea de que el estado y el gobierno están inextricablemente unidos a la creación directa de crecientes oportunidades económicas y de bienestar social.

En sus raíces, la Nueva Derecha estaba preocupada por avanzar la causa del «liberalismo» contra la «democracia» limitando el uso democrático del poder del estado. La compleja relación entre liberalismo y democracia sale a relucir claramente en esta confrontación, una confrontación que recuerda, con fuerza, que los componentes democráticos de la democracia liberal sólo se alcanzaron tras un extenso conflicto, y que todavía son un logro frágil. Con el fin

de entender el pensamiento de la Nueva Derecha es preciso examinar brevemente la obra de dos autores que han contribuido a su formación: Robert Nozick y Friedrich Hayek. Si bien sería un error etiquetar a Nozick como un simple portavoz de la Nueva Derecha —las implicaciones políticas de su obra son algo ambiguas—, Hayek es probablemente su figura más prominente. Sin embargo, ambos se han preocupado por retomar el liberalismo en una era caracterizada en Occidente, tal como ellos la ven, por un estado de bienestar cada vez más entrometido, y en el Este, por un estado del tipo de «1984». Para ellos, el estado contemporáneo es un gran Leviatán que pone en peligro los fundamentos de la libertad y que, por consiguiente, debe ser radicalmente recortado. Las ideas que sustentan esta postura se exponen a continuación; en la segunda parte del capítulo se compararán con las posturas de figuras clave de la Nueva Izquierda<sup>2</sup>.

### Ley, libertad y democracia

En *Anarchy, State and Utopia* (1974), Nozick expone un conjunto de argumentos que conforman una interesante reafirmación de las ideas liberales desde Locke hasta J. S. Mill. Partiendo del supuesto de que no existe ninguna entidad social o política a excepción de los individuos —«sólo existen personas individuales con sus propias vidas individuales» (Nozick, 1974, p. 33)—, Nozick argumenta que, en términos generales, no se puede justificar ningún principio general que especifique unas prioridades o patrones de distribución determinados para la sociedad. La única organización legítima (o modo de ordenamiento) de los recursos humanos y materiales es la eventualmente negociada por y a través de las actividades libres de los individuos en intercambio competitivo unos con otros. Por consiguiente, las únicas instituciones políticas que pueden estar justificadas son las que apoyan el ámbito de la libertad, es decir, las que contribuyen a mantener la autonomía y los derechos individuales.

<sup>2</sup> A pesar de que las ideas de Nozick se formularon posteriormente a las de Hayek (mucho de la obra de este último fue escrita antes de que la Nueva Derecha, como tal, adquiriera importancia), comenzaré con las ideas de Nozick, ya que proporcionan unos antecedentes filosóficos más accesibles para las cuestiones centrales que estamos considerando.

Por derechos Nozick entiende «varias fronteras» que delimitan las esferas legítimas de acción para un individuo, fronteras que no pueden cruzarse sin «el consentimiento del otro» (Nozick, 1974, p. 325). Siguiendo a Locke, afirma que los únicos derechos de los que se puede hablar legítimamente son los derechos inalienables (naturales) del individuo, derechos independientes de la sociedad y entre los que se incluye, fundamentalmente, el derecho de cada uno a perseguir sus propios fines, siempre y cuando no interfiera con los derechos de otros. El derecho a perseguir los propios fines, cree Nozick, está estrechamente relacionado con el derecho a la propiedad y a la acumulación de recursos (incluso si esto significa un orden social caracterizado por enormes desigualdades). La propiedad y la plena apropiación de los frutos del propio trabajo están completamente justificadas, si todo lo que se consigue, se consigue en principio justamente y/o como resultado de transacciones abiertas y voluntarias entre individuos maduros y entendidos.

Nozick presenta un número de argumentos que conciernen a lo que él llama el «estado mínimo» o el «marco de la utopía», la forma menos entrometida de poder político que se corresponda con la defensa de los derechos individuales. Trata de establecer que moralmente «ya no se puede justificar un estado extenso», ya que «violaría el derecho de los individuos» a no ser forzados a hacer ciertas cosas. Nozick cree que los individuos son extraordinariamente diversos. No existe comunidad que pueda servir como ideal de todas las personas, porque existe un gran abanico de concepciones de la utopía. Tal como él provocativamente lo expone:

Wittgenstein, Elizabeth Taylor, Bertrand Russell, Thomas Merton, el yogui Barra, Allen Ginsberg, Harry Wolfson, Thoreau, Casey Stengel, el Lubavitcher Rebbe, Picasso, Moisés, Einstein, Hugh Heffner, Sócrates, Henry Ford, Lenny Bruce, Baba Ram Dass, Gandhi, sir Edmund Hillary, Raymond Lubitz, Buda, Frank Sinatra, Colón, Freud, Norman Mailer, Ayn Rand, el barón Rothschild, Ted Williams, Thomas Edison, H. L. Mencken, Thomas Jefferson, Ralph Ellison, Bobby Fischer, Emma Goldman, Piotr Kropotkin, tú, y tus padres. ¿Existe de verdad un tipo de vida que cada una de estas personas pudiera estar de acuerdo en considerar el tipo de vida más conveniente para ella? (Nozick, 1974, p. 310.)

La pregunta es: ¿cómo pueden acomodarse aspiraciones radicalmente diferentes?; ¿cómo pueden avanzar los individuos y los grupos hacia los fines elegidos? Según Nozick, debemos apartarnos la

idea de que la utopía representa una *única* concepción de la mejor de todas las formas sociales y políticas. Más bien, una sociedad o nación en la que se pueda *experimentar* la utopía debe considerarse en sí misma una utopía. La utopía es el marco para las utopías, en donde las personas tienen «libertad para reunirse voluntariamente para perseguir e intentar llevar a cabo su propia visión de la vida buena en una comunidad ideal, pero en donde nadie puede *imponer* su propia visión de la utopía a los demás» (Nozick, 1974, p. 312). En otras palabras, la utopía es el marco para la libertad y la experimentación, es el «estado mínimo» (Nozick, 1974, pp. 333-4.)

El marco, argumenta Nozick, es «libertario y de *laissez-faire*». Tan sólo los individuos pueden juzgar qué es lo que quieren y, por lo tanto, cuanto menos interfiera en sus vidas el estado, mejor para ellos. El «estado mínimo» es, por lo tanto, incongruente con la «planificación en detalle» y con la redistribución activa de los recursos, «que fuerza a unos a ayudar a otros». El estado va más allá de sus límites legítimos cuando se convierte en un instrumento para promover la igualdad, ya sea de oportunidades o de resultados. ¿Cuál será pues en el futuro el papel adecuado para el estado democrático liberal? Parece ser que, en opinión de Nozick, el estado debería ser tan sólo un «organismo protector» contra la fuerza, el robo, el fraude y el incumplimiento de los contratos. El estado debe sostener el monopolio de la fuerza, de tal forma que pueda proteger los derechos individuales en territorios delimitados. En este marco de utopía, esta tarea consiste en poner en funcionamiento el marco, juzgando en los conflictos entre comunidades, protegiendo los derechos de los individuos a dejar una comunidad dada y haciendo todo lo que pudiera ser necesario, en nombre de la defensa nacional y de las relaciones internacionales.

La naturaleza exacta de la relación entre libertad individual, democracia y estado, cómo es y cómo debería ser, no queda clara en los escritos de Nozick, pero Hayek afronta esta cuestión directamente. Si bien Hayek apoya en principio la democracia representativa, ve peligros importantes en la dinámica de las «democracias de masas» contemporáneas. Estos peligros son de dos tipos: en primer lugar, la propensión a un gobierno de la mayoría, arbitrario y opresor y, en segundo lugar, el progresivo desplazamiento del gobierno de la mayoría por el gobierno de sus agentes (Hayek, 1978, pp. 152-162). Ambos puntos son comunes en la teoría política desde Platón a Schumpeter, pero Hayek los ha desarrollado con una fuerza espe-

cial, exponiéndolos como parte de una llamada a la restauración del orden liberal, lo que llamaré la «democracia legal» (véase Hayek, 1960, 1976, 1982).

En la visión de Hayek, a no ser que el *demos* esté limitado por reglas generales en sus acciones, no existen garantías de que lo que ordene sea bueno o sabio. Para el «demócrata doctrinario», el que lo quiera la mayoría «es una base suficiente para considerarlo bueno... la voluntad de la mayoría determina no sólo lo que es ley, sino lo que es una buena ley» (Hayek, 1960, p. 103). Este «fetiche» de la democracia lleva a la falsa sugerencia de que, «en tanto el poder se confiera por un procedimiento democrático, no puede ser arbitrario» (Hayek, 1976, p. 102). La democracia, argumenta Hayek, no es en ningún caso infalible o segura, e insiste, de forma similar a Schumpeter, en que no debemos olvidar que «a menudo ha existido más libertad cultural y espiritual bajo un régimen autocrático que bajo algunas democracias; y se entiende sin dificultad que bajo el gobierno de una mayoría muy homogénea y doctrinaria el sistema democrático puede ser tan opresivo como la peor dictadura» (Hayek, 1976, pp. 101-102). Se da el caso de que «el control democrático puede evitar que el poder se torne arbitrario; pero no lo logra por su mera existencia» (Hayek, 1976, p. 102). Tan sólo distinguiendo entre las «limitaciones del poder» y las «fuentes del poder» se puede empezar a evitar la arbitrariedad política.

Tal como lo ha demostrado claramente el nuevo «orden de bienestar», los problemas del poder político arbitrario son todos los intentos de planificar y regular la sociedad, (Hayek, 1976, pp. 86ss.). En nombre del «interés común» o del «bien social» los agentes del pueblo, ya sean representantes o burocratas, tratan de remodelar el mundo social a través de la dirección económica del estado y de la redistribución de los recursos, entre otras cosas. Pero Hayek sostiene, haciéndose eco de la crítica al poder despótico de J. S. Mill (véase el capítulo 3), que sean cuales fueren las intenciones detrás de tales esfuerzos, el resultado es un gobierno coercitivo. Es coercitivo, porque los conocimientos son ineludiblemente limitados; sabemos y podemos saber muy poco tan sólo de las necesidades y deseos de los más cercanos, no digamos de los millones de personas que componen una sociedad; ¿cómo sopesaríamos los distintos objetivos y preferencias? (Hayek, 1976, p. 89). Cualquier intento sistemático de regular las vidas y las actividades de los individuos es forzosamente opresivo, y constituye un ataque a su libertad: la negación

del derecho del individuo a ser el juez último de sus propios fines. Esto no quiere decir, señala Hayek, que no existan «fines sociales», que define como «la coincidencia de fines individuales», pero hay que limitar la concepción de estos últimos a áreas de «común acuerdo», y existen (y siempre existirán) relativamente pocas. De acuerdo con Nozick, Hayek sostiene que tan sólo especificando «un medio capaz de servir a una gran variedad de propósitos» es posible el acuerdo entre los ciudadanos (Hayek, 1976, p. 90). Al igual que Nozick, equipara estos medios con organizaciones que no sean ni entrometidas ni directivas, y que proporcionen un marco estable y predecible para la coordinación de las actividades individuales. Si bien los individuos pueden determinar por sí solos sus necesidades y fines, las organizaciones —sobre todo las organizaciones como el estado— pueden, en principio, facilitar el proceso por el que los individuos persiguen con éxito sus objetivos. ¿Cómo puede garantizarse esto?

Central para el argumento de Hayek es una distinción concreta entre liberalismo y democracia. Tal como él lo expone, «el liberalismo es una doctrina sobre qué debería ser la ley; la democracia es una doctrina sobre la manera de determinar qué será la ley» (Hayek, 1960, p. 103). Si bien el liberalismo considera «conveniente que únicamente sea de hecho ley lo que acepte la mayoría», su objetivo es «persuadir a la mayoría para que observe ciertos principios» (Hayek, 1960, pp. 103-104). Mientras existan reglas generales que limiten las acciones de las mayorías y los gobiernos, el individuo no tiene por qué temer el poder coercitivo. Pero sin esas limitaciones la democracia estará esencialmente en pugna con la libertad. Como muchos otros neoliberales, Hayek señala que si la democracia significa «la voluntad ilimitada de la mayoría», él «no es un demócrata» (Hayek, 1982, p. 39).

El poder político coercitivo puede ser contenido si, y sólo si, se respeta el «imperio de la ley». Hayek hace una distinción, crítica para sus argumentos, entre la ley (fijada en su esencia, leyes generales que determinan las condiciones de la acción individual, entre las que se incluyen las normas constitucionales) y la legislación (cambios rutinarios en la estructura legal, que son obra de la mayoría de los gobiernos). Únicamente si el poder del estado está circunscrito por ley pueden los ciudadanos disfrutar de la libertad; es decir, si está circunscrito por normas que especifiquen los límites al ámbito de acción del estado; límites basados en el derecho individual a de-

sarrollar las ideas y gustos propios, a perseguir los propios fines y a realizar los talentos y dones personales (Hayek, 1976, pp. 11, 116). La obra de Hayek sitúa en su centro la sentencia de Locke según la cual «allí donde termina la ley empieza la tiranía», así como la concepción de que la ley, adecuadamente establecida, obliga al gobierno a garantizar «la vida, la libertad y la propiedad de la tierra» (véase el capítulo 2). El imperio de la ley proporciona, de acuerdo con esta concepción, las condiciones en las que los individuos pueden decidir cómo usar las energías y recursos a su disposición. Es, por lo tanto, el límite crítico del poder coercitivo, y condición de la libertad individual. La «democracia legal» puede por sí misma situar la libertad en su centro.

En opinión de Hayek, la democracia no es un fin en sí mismo; más bien es un medio, «un instrumento utilitario» para ayudar a salvaguardar el fin político más elevado: la libertad. Como tal, deben imponerse restricciones, tal como afirmaban los teóricos de la democracia protectora, al funcionamiento de la democracia; los gobiernos democráticos deben aceptar límites al alcance legítimo de sus actividades. El ámbito legislativo del gobierno es, y debe ser, restringido por el imperio de la ley. Tal como explica Hayek:

El Estado de Derecho implica, pues, un límite al alcance de la legislación. Restringe ésta a aquella especie de normas generales que se conoce por ley formal, y excluye la legislación dirigida directamente a personas en particular o a facultar a alguien en el uso del poder coercitivo del Estado con miras a esa discriminación. Significa, no que todo sea regulado por ley, sino, contrariamente, que el poder coercitivo del Estado sólo puede usarse en casos definidos de antemano por la ley, y de tal manera que pueda preverse cómo será usado... Importa relativamente poco que, como en algunos países, las principales aplicaciones del Estado de Derecho se establezcan por una Carta de derechos o por un Código constitucional, o que el principio sea meramente una firme tradición. Pero será fácil ver que, cualquiera que sea la forma adoptada, la admisión de estas limitaciones de los poderes legislativos implica el reconocimiento del derecho inalienable del individuo, de los derechos inviolables del hombre. (Hayek, 1976, pp. 116-117).

Los legisladores no deben entrometerse en el imperio de la ley; puesto que tal entrometimiento lleva generalmente a una menor libertad.

En último término, la «democracia legal» de Hayek establece

los contornos de una sociedad de libre mercado y un «estado mínimo». No denomina *laissez-faire* a este orden, porque todo estado interviene, hasta cierto punto, en la estructuración de la sociedad civil y de la vida privada (Hayek, 1960, p. 231; 1976, pp. 60-61). De hecho, consideraba que este término «describe de manera muy ambigua y equívoca los principios sobre los que se basa una política liberal» (Hayek, 1976, p. 113). La pregunta es por qué y cómo interviene el estado para determinar las cuestiones económicas y sociales. Con el fin de ser congruente con el imperio de la ley, su intervención se debe restringir a la provisión de normas que puedan servir a los individuos como instrumentos para la persecución de sus distintos fines. Un gobierno sólo puede intervenir legítimamente en la sociedad civil para aplicar normas generales, normas que protejan en general «la vida, la libertad y la propiedad». Hayek, es preciso señalarlo, es inequívoco sobre este punto: un orden democrático liberal libre es incompatible con la promulgación de leyes que especifiquen cómo deben usar las personas los medios a su disposición (Hayek, 1960, pp. 231-232). Los gobiernos se convierten en coercitivos si interfieren en la capacidad de las personas para determinar sus objetivos. El ejemplo principal que da Hayek de esa coerción es la legislación que trata de alterar «la posición material de determinadas personas, o de aplicar la justicia distributiva o «social»» (Hayek, 1960, p. 231). La justicia distributiva siempre se impone sobre la concepción del mérito o de lo merecido de algún otro. Exige la distribución de los recursos por una autoridad central, que actúa como si supiera qué deberían recibir las personas por sus esfuerzos y cómo deberían comportarse. Sin embargo, el valor de los servicios de un individuo sólo lo pueden determinar justamente sus compañeros, en y a través de un sistema de toma de decisiones que no perjudique sus conocimientos, elecciones y decisiones. Tan sólo existe un mecanismo suficientemente sensible como para determinar la elección «colectiva» sobre bases individuales —el libre mercado. Con la protección de un estado constitucional, ningún sistema proporciona un mecanismo de elección colectiva tan dinámico, innovador y sensible como el funcionamiento del libre mercado.

El libre mercado no siempre opera perfectamente; pero, insistía Hayek, sus ventajas pesan radicalmente más que sus desventajas (1960, 1976; véase Rutland, 1985). Un sistema de libre mercado es la base de una democracia genuinamente liberal. En concreto, el mercado puede garantizar la coordinación de las decisiones de pro-

ductores y consumidores sin la dirección de una autoridad central; la búsqueda por parte de todas las personas de sus propios fines, con los recursos a su disposición; y el desarrollo de una economía compleja, sin una élite que pretenda saber cómo funciona todo. La política, como sistema de toma de decisiones gubernamentales, siempre será un sistema de elección radicalmente imperfecto en comparación con el mercado. Por lo tanto, la «política» o la «acción de estado» debe reducirse a un mínimo, al ámbito de operaciones de un estado «ultraliberal» (Hayek, 1976, p. 172). Un «gobierno burocrático opresivo» es el resultado casi inevitable de desviarse de esta prescripción —del modelo de la «democracia legal», que está resumido en el modelo VII.

Resumen: modelo VII  
Democracia legal

#### Principio(s) justificativo(s)

- 1) El principio de la mayoría es una forma efectiva y deseable de proteger a los individuos del gobierno arbitrario y, por lo tanto, de mantener la libertad.
- 2) Para que la vida política, al igual que la vida económica, sea una cuestión de la libertad e iniciativa individual, el gobierno de la mayoría, con el fin de funcionar de una forma justa y sabia, debe circunscribirse al imperio de la ley.

#### Características fundamentales

- 1) Un estado constitucional (modelado por los rasgos de la tradición política anglosajona, que incluya una clara división de poderes).
- 2) Imperio de la ley.
- 3) Intervención mínima del estado en la sociedad civil y en la vida privada.
- 3) Una sociedad de libre mercado lo más extensa posible.

#### Condiciones generales

Un liderazgo político efectivo guiado por los principios liberales.

Reducción al mínimo de la excesiva regulación burocrática.

Restricción del papel de los grupos de interés (los sindicatos, por ejemplo).

Reducción al mínimo (erradicación, si fuera posible) de la amenaza del colectivismo de todo tipo.

Sin embargo, las causas de la expansión del «gobierno burocrático» moderno son, tal como han tratado de demostrar capítulos anteriores, mucho más complicadas de lo que el análisis de Hayek admite. Existen varias dificultades fundamentales con este y con algunos otros aspectos del pensamiento de Hayek. En primer lugar, su modelo del orden de libre mercado liberal (junto con el de la Nueva Derecha en términos generales) está cada vez más de más en el moderno sistema capitalista corporativo.

La idea de que la sociedad moderna se aproxima, o podría aproximarse progresivamente, a un mundo en que productores y consumidores se encuentren en igualdad de condiciones parece, como mínimo, excesivamente irreal. Tal como reconocen neopluralistas y neomarxistas, no sólo es que la economía de mercado reproduzca sistemáticamente las enormes asimetrías de poder y recursos, sino que los mismos gobiernos democráticos liberales las apoyan y refuerzan también. Casi todas las escuelas contemporáneas de la teoría de la democracia, a excepción de la Nueva Derecha, parecen reconocer el «sesgo» que se refleja en la agenda política. El liberalismo en general, y la Nueva Derecha en particular, proyectan una imagen de los mercados como mecanismos de coordinación «desprovistos de poder», y al hacerlo olvidan la naturaleza distorsionadora del poder económico en relación con la democracia (véase Vajda, 1978). La realidad del llamado «libre mercado» está hoy en día caracterizada por complejos patrones de formación de mercados, estructuras monopolísticas y oligopolísticas, los imperativos del sistema de poder corporativo y de las corporaciones multinacionales, la lógica de los bancos comerciales y de la rivalidad economi-

ca de los bloques de poder. Este no es un mundo en el que se sostenga fácilmente la idea de que los mercados son mecanismos libres, sensibles a las elecciones colectivas.

La estrategia de la Nueva Derecha de «hacer retroceder» al estado ha disfrutado, por supuesto, de un margen sustancial de apoyo político. Esto es debido, en parte, a su capacidad para movilizar una cantidad considerable de cinismo, desconfianza e insatisfacción respecto a muchas de las instituciones del estado de bienestar intervencionista, que ha existido durante mucho tiempo. Esto no quiere decir que la mayoría de los que están desengañados con aspectos del estado de bienestar sean neoliberales (véase, por ejemplo, Whiteley, 1981; Taylor-Gooby, 1983, 1985; Jowell y Airey, 1984). Más bien, hay que destacar la evidencia que apunta hacia una marcada insatisfacción, particularmente entre los grupos de renta más bajos y las mujeres, con el tratamiento de las instituciones del estado de bienestar, y una tendencia a considerar la provisión de beneficios excesivamente rígida, paternalista y burocrática (véase LEWRG, 1980; West *et al.*, 1984; Hyde, 1985). La Nueva Derecha ha logrado hacer de esta insatisfacción un capital político, afirmando que se trata del resultado natural de la «democracia de masas», en general, y de las políticas socialistas intervencionistas, en particular. Si bien muchos partidos socialistas y socialdemócratas han sido incuestionablemente «superados en su táctica» por este ataque, no es probable que, a largo plazo, la estrategia de la Nueva Derecha funcione.

Existen muchas razones por las que la estrategia de la Nueva Derecha de «hacer retroceder al estado», y de redefinir los límites entre estado y sociedad civil, es probable que fracase. Dejando que el mercado resuelva problemas fundamentales de generación y distribución de recursos, se pierden por completo las profundas raíces de las prolongadas dificultades económicas y políticas: por ejemplo, las vastas desigualdades dentro y entre las naciones-estado, que son una fuente de considerable conflicto; el desgaste de la industria manufacturera en algunos países occidentales, mientras en otros todavía disfruta de protección y de asistencia planificada; y el surgimiento de una nueva división internacional del trabajo (véase Hall, 1986; Krieger, 1986). Es más, el intento de reestructurar la democracia liberal es incapaz, en el contexto de la economía capitalista corporativa, de aplicar los valores sobre los que se apoya; sobre todo, la libertad de elección, la independencia y la ayuda volunta-

ria. En Inglaterra, por lo menos, los principios antiburocráticos, antijerárquicos y antiautoritarios, profesados por los gobiernos de Thatcher, han sido directamente contradichos con la creación de un «estado poderoso», cada vez más centralizado, que apoya y defiende el funcionamiento del «libre» mercado, con sus efectos radicalmente desiguales para las oportunidades de vida de los distintos grupos y clases sociales. En la medida en que alterar los límites del estado significa incrementar el ámbito de las fuerzas del mercado, y recortar los servicios que han ofrecido tradicionalmente protección a los vulnerables, las dificultades a las que se enfrentan los más pobres e indefensos se han exacerbado. El ascenso de las cuestiones de «orden público» a los primeros lugares de la agenda política refleja, en parte, la necesidad de contener la inevitable resistencia que tales políticas generan (véase Held, 1986).

La naturaleza de la contradicción entre principio y práctica, puede aclararse aún más si consideramos el recurso de la Nueva Derecha a la libertad. Este recurso, tal como ha sido articulado por figuras como Hayek y Nozick, es, sin lugar a dudas, potente, pero se basa en una concepción muy limitada y contenciosa de la libertad. Al definir todas las cuestiones «distributivas» como *ipso facto* contrarias al imperio de la ley, las cuestiones que concierne a las desigualdades económicas, sociales y raciales son consideradas como asuntos ilegítimos para el análisis y examen político, a pesar del hecho de que estas desigualdades son, tal como hemos visto, necesariamente centrales en un análisis minucioso de la naturaleza de la libertad en la sociedad moderna. Es más, si bien la distinción entre «ley» y «legislación» es en muchos aspectos importante —por todas las razones dadas por pensadores como Locke o J. S. Mill—, en manos de Hayek es muy cuestionable, puesto que sirve para apartar de la política ciertas cuestiones críticas, para tratarlas como si no fueran materia adecuada para la acción política. Este intento de erradicar un conjunto de cuestiones de la consideración democrática restringiría drásticamente, de tener éxito, el ámbito del debate y control democrático. Más aún, en un mundo en donde es evidente la existencia de grandes y a menudo crecientes desigualdades entre clases, culturas, sexos y regiones, es difícil imaginar cómo la libertad —la libertad para desarrollar los gustos, opiniones, talentos y fines personales— podría, de hecho, realizarse si no tenemos en cuenta un conjunto mucho más amplio de condiciones del que permite el análisis de Hayek. Es en este punto en el que marxistas y,

más recientemente, feministas han lanzado sus críticas más poderosas a la doctrina liberal: disfrutar de la libertad no sólo significa disfrutar de la igualdad ante la ley, a pesar de lo importante que esto sin duda alguna es, sino tener también las capacidades (los recursos materiales y culturales) para poder llevar a cabo distintas líneas de acción (para una crítica filosófica más extensa, véase Plant, 1985). Si bien algunas versiones del liberalismo contemporáneo reconocen claramente esto (a pesar de que no desarrollan esta cuestión tanto como deberían), los neoliberales ciertamente no lo hacen (véase Sandel, 1984). A continuación, así como en el próximo y último capítulo, se volverá sobre la decisiva cuestión de la relación entre los tipos de libertad y la democracia.

### Participación, libertad y democracia

*Nueva Izq.*

Pensadores como Hayek y Nozick, junto con el movimiento de la Nueva Derecha en general, han contribuido significativamente a la discusión sobre la forma y los límites apropiados para la acción del estado. Han ayudado a convertir una vez más la relación entre estado, sociedad civil y población sometida en una cuestión política fundamental. Las concepciones sobre el adecuado carácter de esta relación son quizá ahora más inestables que en cualquier momento en los años de posguerra. Lo mismo se puede decir del significado mismo de los conceptos de libertad, igualdad y democracia. Pero la Nueva Derecha no es, por supuesto, la única tradición que se pretende heredera del vocabulario de la libertad. Desde finales de los años sesenta en adelante, la Nueva Izquierda ha desarrollado sus propias demandas profundas de este léxico.

La Nueva Izquierda, al igual que la Nueva Derecha, está constituida por más de una rama de pensamiento político: al menos, está constituida por ideas inspiradas en Rousseau, anarquistas y lo que anteriormente se llamaron posturas marxistas «libertarias» y «pluralistas» (véase pp. 163-171). Muchas figuras han contribuido a la reformulación desde la izquierda de la concepción de la democracia y la libertad (véase Pierson, 1986), pero a continuación me centraré en tres escritores que han contribuido en concreto a repensar los términos de referencia de la democracia: Pateman (1970, 1985), Macpherson (1977) y Poulantzas (1980). Si bien estos tres autores no comparten de ninguna manera las mismas posturas, tienen un

número de puntos de partida y compromisos comunes. Juntos, representan un nuevo modelo de democracia emergente, al que me referiré simplemente como la «democracia participativa». Este término se usa frecuentemente para cubrir una variedad de modelos de democracia, desde el modelo de la Atenas clásica hasta ciertas posturas marxistas. Esto no es necesariamente inexacto en todos los aspectos, pero el término tendrá aquí un sentido más restringido, con el fin de diferenciarlo de otros modelos considerados hasta ahora. La «democracia participativa» es el contramodelo principal de la izquierda a la «democracia legal» de la derecha. (Las posturas anarquistas o libertarias de izquierdas, si bien no carecen de importancia, han atraído para sí menos simpatizantes, por razones sólidas que serán consideradas, aunque brevemente, a continuación.) Hay que señalar que el modelo de la Nueva Izquierda no se desarrolló principalmente como contraataque a la Nueva Derecha. Si bien la presencia de la Nueva Derecha en años recientes ha agudizado las posturas de la Nueva Izquierda, esta última surgió principalmente como resultado de los trastornos políticos de los años sesenta, de los debates internos en la izquierda y de la insatisfacción con la herencia de la teoría política, liberal y marxista.

La idea de que en las democracias liberales contemporáneas los individuos son «libres e iguales» es cuestionada por personalidades de la Nueva Izquierda. Tal como lo expone Carole Pateman, «el «individuo libre e igual» es, en la práctica, una persona mucho más difícil de encontrar de lo que sugiere la teoría liberal» (Pateman, 1985, p. 171). La teoría liberal asume generalmente lo que, de hecho, debe ser cuidadosamente examinado: a saber, si las relaciones existentes entre hombres y mujeres, negros y blancos, las clases trabajadora, media y alta, y entre los distintos grupos étnicos, permiten que los derechos formalmente reconocidos tengan un reconocimiento real. La existencia formal de ciertos derechos es, si bien importante, de poco valor si no pueden ser genuinamente disfrutados. Una valoración de la libertad debe hacerse sobre la base de las libertades tangibles, que puedan ser desplegadas en el reino del estado y de la sociedad civil. Si la libertad no tiene un contenido concreto —como libertades particulares—, difícilmente se podrá decir que tiene consecuencias profundas para la vida cotidiana.

Desde Hobbes a Hayek, los liberales han ignorado con demasiada frecuencia estas cuestiones (véase Pateman, 1985). Si bien los teóricos de la democracia desarrollista están entre las excepciones a

esta generalización, incluso ellos no llegan a explorar de forma sistemática la forma en que las asimetrías de poder y recursos afectan al significado de libertad e igualdad en las relaciones diarias (véase Macpherson, 1977, pp. 69-76). Si los liberales se tomasen en serio esa investigación, descubrirían que grandes masas de individuos ven sistemáticamente limitada —por falta de una compleja combinación de recursos y oportunidades— su participación activa en la vida política y social. Lo que antes denominamos círculo vicioso de participación limitada o inexistente ilustra de forma directa este punto. Las desigualdades de clase, sexo y raza influyen negativamente y de forma sustancial en la medida en que es posible afirmar legítimamente que los individuos son «libres e iguales».

Es más, la misma concepción liberal de una clara separación entre «sociedad civil» y «estado» es, argumenta Pateman, defectuosa, con consecuencias fundamentales para los principios liberales clave (Pateman, 1985, pp. 172ss.). Si el estado está separado de las asociaciones y de las prácticas de la vida cotidiana, es plausible entonces verlo como un tipo especial de aparato —un «caballero protector», «mediador» o «juez»— que los ciudadanos deben respetar y obedecer. Pero si el estado está inmerso en estas asociaciones y prácticas, entonces la idea de que el estado es «una autoridad independiente» o «un poder imparcial circunscrito» se ve radicalmente comprometida. En opinión de Pateman (al igual que de muchos marxistas y neopluralistas), el estado está ineludiblemente atrapado en el mantenimiento y la reproducción de las desigualdades de la vida cotidiana y, por consiguiente, se cuestiona toda la base de la afirmación de una lealtad distintiva (Pateman, 1985, pp. 173ss.). Esto es perturbador para todo el espectro de cuestiones referentes a la naturaleza del poder público, la relación entre lo «público» y lo «privado», el adecuado ámbito de la política y el alcance apropiado de los gobiernos democráticos.

Si el estado no es, por rutina, ni «independiente» ni «imparcial» respecto a la sociedad, entonces está claro que los ciudadanos no serán tratados como «libres e iguales». Si «lo público» y «lo privado» están interrelacionados de forma compleja, entonces las elecciones serán siempre mecanismos insuficientes para garantizar la responsabilidad de las fuerzas realmente implicadas en el proceso de «gobierno». Más aún, puesto que el «engranaje» entre estado y sociedad civil deja pocos ámbitos de la «vida privada», si es que deja alguno, indemnes a la «política», se plantea la cuestión acuciantemente so-

bre la adecuada forma de regulación democrática. La forma que debería adoptar el control democrático, y el ámbito que deberían tener las decisiones democráticas, se convierten en cuestiones urgentes. Sin embargo, la sencilla respuesta tradicional de la izquierda a todas estas cuestiones debe ser tratada con cautela (véase el capítulo 4), ya que los pensadores de la Nueva Izquierda aceptan generalmente que existen dificultades fundamentales con la teoría ortodoxa marxista.

Poulantzas ha tratado de desarrollar, en común con otros pensadores de la Nueva Izquierda, una postura que va más allá de una rígida oposición entre marxismo y liberalismo. Para Poulantzas, el desarrollo en Rusia del estalinismo y de un estado represivo no se debe únicamente a las peculiaridades de una economía «atrasada» —tal como muchos marxistas argumentan todavía hoy en día—, sino que se puede seguir su pista hasta los problemas que plantea el pensamiento y práctica de Marx y Lenin. Es errónea la creencia de Marx y Lenin de que las instituciones de la democracia representativa pueden ser simplemente suprimidas por organizaciones de la democracia de masas. Lenin, sobre todo, malinterpretó la naturaleza de la democracia representativa, al etiquetarla simplemente de burguesa. En la base de esta postura típicamente leninista está, sostiene Poulantzas, una desconfianza fundamentalmente errónea de la idea de centros de poder contrapuestos en la sociedad. Es más, fue por esa desconfianza por lo que, después de la revolución de 1917, Lenin minó en último término la autonomía de los soviets, llevando a la revolución por una vía «antidemocrática». Poulantzas ratifica la postura de que «sin elecciones generales, sin libertad ilimitada de prensa y asociación, sin una libre discusión de las opiniones, la vida se extingue en toda institución política» (Rosa Luxemburgo, 1961, p. 71, citada por Poulantzas, 1980, p. 283).

Poulantzas argumenta que la relación completa entre el pensamiento socialista y las instituciones democráticas debe ser reconsiderada a la luz no sólo de la realidad del socialismo de la Europa del este, sino también de la bancarrota moral de la visión socialdemocrática de la reforma. La política socialdemócrata ha llevado a la adulación de la «ingeniería social», a la proliferación de políticas de ajustes relativamente menores en los sistemas sociales y económicos. El estado, por consiguiente, ha crecido en tamaño y poder, mirando la visión que la política socialdemócrata pudo tener alguna vez. ¿Pero cuál es entonces la huida hacia adelante? Las institucio-

nes de democracia directa o de autogobierno no pueden sustituir simplemente al estado, ya que, tal como predijo Max Weber, dejan un vacío de coordinación que pronto llena la burocracia. Poulantzas destacaba dos conjuntos de cambios que creía vitales para la transformación del estado, en Occidente y en el Este, en dos formas de lo que él denomina «pluralismo socialista». El estado debe ser democratizado, haciendo al parlamento, a las burocracias estatales y a los partidos políticos más accesibles y responsables, al tiempo que nuevas formas de lucha a nivel local (a través de la política basada en las empresas, los movimientos feministas, los grupos ecologistas) garantizan que la sociedad, al igual que el estado, se democratiza; es decir, que quedan sujetos a procedimientos que garantizan su responsabilidad. Pero Poulantzas no dice cómo se interrelacionan estos procesos, señalando en cambio, que no se trata de recetas fáciles».

La postura de C. B. Macpherson es ampliamente compatible con la de Poulantzas, a pesar de que hace directamente un mayor hincapié en el concepto de una democracia participativa. Al igual que Poulantzas, deriva algunas de sus inspiraciones teóricas de la revaloración de aspectos de la tradición democrática liberal. De especial importancia para él son los argumentos expuestos por J. S. Mill, pero Macpherson da a las ideas de Mill un giro más radical, al sostener que la libertad y el desarrollo individual sólo pueden alcanzarse plenamente, con la participación directa y continua de los ciudadanos, en la regulación de la sociedad y del estado.

Al igual que Poulantzas, Macpherson no abandona la idea de plantear si en sociedades densamente pobladas y complejas es factible considerar la extensión del reino de la democracia, de una participación periódica en elecciones, a una participación en el proceso de toma de decisiones en cada una de las esferas de la vida. Los problemas que plantea la coordinación de comunidades a gran escala son, admite, considerables. Es difícil —si no imposible— imaginar un sistema político, tal como apuntó acertadamente J. S. Mill, en el que todos los ciudadanos pudieran participar en discusiones cara a cara, siempre que surgiera una cuestión pública. Sin embargo, de este tipo de consideraciones no se deduce que la sociedad y el sistema de gobierno no puedan ser transformados. Macpherson argumenta a favor de una transformación basada en un sistema que combine unos partidos competitivos y organizaciones de democracia directa. Siempre habrá, por lo menos dentro de lo previsible,

cuestiones y grandes diferencias de interés en torno a las cuales se formen partidos, y únicamente la competencia entre los partidos políticos garantiza un mínimo de sensibilidad, en los que ocupan el gobierno, hacia las personas de todos los niveles inferiores. El sistema de partidos mismo debe reorganizarse, sin embargo, de acuerdo con principios menos jerárquicos, que hagan a administradores y dirigentes políticos más responsables ante el personal de las organizaciones que representan. Se crearía una base sustancial para la democracia participativa si los partidos se democratizaran con arreglo a principios y procedimientos de democracia directa, y si estos «partidos genuinamente participativos» operaran dentro de la estructura parlamentaria o del congreso, complementada y controlada por organizaciones de pleno autogobierno, en el lugar de trabajo y en las comunidades locales. Tan sólo este sistema político, en opinión de Macpherson, realizaría realmente el enormemente importante valor democrático liberal de «el derecho igual para todos al autodesarrollo».

Aunque Macpherson admite que los obstáculos a la realización de la democracia participativa —desde los intereses atrincherados de todo tipo— son formidables, la noción de «democracia participativa» sigue siendo en su obra algo vaga. Sin embargo, si se quiere que la democracia participativa sea considerada una idea convincente, es preciso que se especifiquen con detalle sus bases y características. De forma más minuciosa ha expuesto Pateman la propuesta de extender la esfera de la participación democrática, argumentando —tomando ciertos conceptos de Rousseau y J. S. Mill, entre otros— que la democracia participativa fomenta el desarrollo humano, intensifica un sentido de eficacia política, reduce el sentido de enajenación respecto a los poderes centrales, nutre una preocupación por los problemas colectivos y contribuye a la formación de una ciudadanía activa y sabia, capaz de tomar un interés más perspicaz por las cuestiones de gobierno (Pateman, 1970, caps. 2 y 6; cf. Dahl, 1985, pp. 95ss.). La evidencia que ofrecen los estudios, llevados a cabo en Inglaterra y Yugoslavia, sobre innovaciones en el control democrático en el lugar de trabajo, aunque en ningún caso deja de ser ambigua en todos los aspectos, indica, según Pateman, la posibilidad de acabar con «la correlación positiva entre, por un lado, la apatía y un sentimiento de escasa eficacia política, y, por otro, un estatus socioeconómico bajo», correlación que se da, típicamente, en la mayoría de las democracias liberales. Esta relación de-

saparecería si la democracia contase en la vida cotidiana de las personas, esto es, si se extendiese la esfera del control democrático a aquellas instituciones en las que la mayoría de las personas pasan su vida (Pateman, 1970, p. 104).

Si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente y que, además, defiendan la idea de que las decisiones colectivas deban ser obligatorias. Por otro lado, si las personas son sistemáticamente marginadas y/o pobremente representadas, es probable que crean que rara vez se tomarán en serio sus opiniones y preferencias, se considerarán con el mismo peso que las de los demás, o se valorarán en un proceso imparcial o justo. Por lo tanto, es probable que encuentren pocas buenas razones para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas, y que consideren este proceso autoritario. En un continuo que fuera desde la participación efectiva a la participación limitada, las democracias liberales modernas se situarían exactamente en este último extremo, para muchos ciudadanos de la clase obrera, del sexo femenino y de raza no blanca.

Mientras los derechos de autodeterminación se apliquen únicamente a la esfera del gobierno, la democracia no sólo estará restringida, en su significado, al voto periódico ocasional, tal como la entendía Schumpeter, sino que contará también poco en la determinación de la calidad de vida de muchas personas. Para lograr la autodeterminación, los derechos democráticos tienen que extenderse desde el estado a las empresas económicas y a otras instituciones centrales de la sociedad. La estructura del mundo corporativo moderno hace esencial que los derechos políticos de los ciudadanos se complementen, en la esfera de las relaciones laborales y comunitarias, con un conjunto similar de derechos.

Al igual que Poulantzas y Macpherson, Pateman no piensa que se puedan extender las instituciones de la democracia directa a todos los dominios políticos, sociales y económicos, rechazándose las instituciones de la democracia representativa. Tampoco piensa que la plena igualdad y libertad pueda darse en la dirección —autodirección— de todas las esferas. Por sí sola, la democracia en el lugar de trabajo tendrá que enfrentarse siempre a complejos problemas respecto a la disponibilidad de los distintos tipos de capacidades y trabajos, la coordinación de recursos y las inestabilidades del merca-

do —cada uno de los cuales puede imponer restricciones a los procedimientos y opciones democráticas. Los tipos de problemas que afronta la democracia en el lugar de trabajo estarán probablemente relacionados muy estrechamente con la adopción de mecanismos democráticos en todas las instituciones sociales clave. Siempre habrá en y entre estas instituciones, problemas de distribución de recursos, dificultades para coordinar las decisiones, presiones de tiempo, diferencias de opinión, enfrentamientos de interés y problemas para reconciliar los requisitos de la democracia con otros fines importantes: eficacia y liderazgo, por ejemplo. Además, Pateman concede a Weber y a Schumpeter que «es dudoso que el ciudadano medio llegue a estar alguna vez tan interesado en todas las decisiones adoptadas a nivel nacional como lo estaría en las adoptadas más cerca de su hogar» (Pateman, 1970, p. 110). Esto es así ya que la evidencia disponible muestra —aparte del hecho de que las personas aprenden a participar participando— que las personas están más interesadas, y tienen más posibilidades de comprender mejor, los problemas y asuntos que afectan de forma inmediata a sus vidas. Si bien las formas de participación directa son relevantes en casos como el lugar de trabajo, no podemos eludir la conclusión, afirma Pateman, de que, en la política nacional, el papel del ciudadano será muy restringido, tal como han insistido los teóricos del elitismo competitivo.

En un electorado de, digamos, treinta y cinco millones, el papel del individuo debe consistir casi por completo en elegir los representantes; incluso cuando pudiera emitir un voto en un referéndum, su influencia sobre el resultado sería infinitesimal. A no ser que el tamaño de las unidades políticas nacionales se redujera drásticamente, esta parte de la realidad no puede ser modificada. (Pateman, 1970, p. 109.)

Muchas de las instituciones centrales para la democracia liberal —los partidos competitivos, los representantes políticos, las elecciones periódicas— serán elementos ineludibles de una sociedad participativa. La participación directa y el control sobre los escenarios inmediatos, junto con la competencia entre partidos y grupos de interés en las cuestiones gubernamentales, es la forma más realista de avanzar los principios de la democracia participativa.

Las concesiones al elitismo competitivo no deben ser, recalca Pateman, mal interpretadas. En primer lugar, en las condiciones modernas, únicamente si los individuos tienen la oportunidad de

participar directamente a nivel local en la toma de decisiones se logrará algún control real sobre el transcurrir de la vida cotidiana (Pateman, 1970, p. 110). En segundo lugar, y más importante, la oportunidad de participar de forma extensa en áreas como el trabajo alteraría radicalmente el *contexto* de la política nacional. Los individuos tendrían múltiples posibilidades de aprender las cuestiones clave sobre la creación y control de los recursos y, por lo tanto, estarían mucho mejor preparados para juzgar las cuestiones nacionales, valorar la actuación de los representantes políticos y participar en decisiones de ámbito nacional, cuando surgiera la oportunidad. Como consecuencia, las conexiones entre «lo público» y «lo privado» se entenderán mucho mejor. En tercer lugar, la estructura exacta de la sociedad participativa, tanto a nivel local como nacional, debe mantenerse abierta y fluida, para que las personas puedan experimentar y aprender con nuevas formas políticas. Esto es importante, ya que la evidencia acumulada hasta la fecha sobre las posibilidades y efectos de una extensa participación es limitada. No hay suficiente información para poder recomendar un modelo institucional por encima de todos los demás; se han iniciado relativamente pocos experimentos, y cualquier anteproyecto fijo podría correr fácilmente el riesgo de convertirse en una prescripción opresiva para el cambio. La sociedad participativa debe ser una sociedad experimental, una sociedad capaz de experimentar, a raíz de una reforma radical de las rígidas estructuras hasta ahora impuestas por el capital privado, las relaciones de clase y otras asimetrías sistemáticas del poder. «Es este ideal, un ideal con una larga historia en el pensamiento político», sugiere Pateman, «el que ha perdido de vista la teoría contemporánea de la democracia». Pero, concluye, todavía podemos tener una teoría de la democracia moderna no dogmática, que «retenga en su centro la noción de participación» (Pateman, 1970, pp. 110-111; cf. Pateman, 1985, pp. 174-175). En el modelo VIII puede encontrarse un resumen de las características centrales de la democracia participativa.

Anteriormente se argumentó que la «democracia legal» de la Nueva Derecha no representa un futuro plausible, y que los gobiernos que la defendieron están pasando por severas dificultades. Se sugirió, también, que el modelo de la Nueva Derecha deja injustificadamente fuera de una consideración activa un conjunto de cues-

tiones «distributivas» que tienen que ser tratadas, si se pretende que los individuos sean «libres e iguales», y si se pretende que la democracia sea un fenómeno que proporcione a las personas las mismas oportunidades para determinar la organización de sus vidas. Los pensadores de la Nueva Izquierda recogen directamente muchos de estos problemas. Es importante, por lo tanto, preguntarse si este modelo es convincente y defendible. Si los planteamientos de la Nueva Derecha son deficientes, ¿representan los planteamientos de la Nueva Izquierda un futuro más plausible? Desde luego, el modelo de la Nueva Izquierda articula algunas preocupaciones fundamentales, preocupaciones expresadas por, entre otros, una variedad de movimientos sociales que presionan, en la actualidad, a favor de una sociedad más participativa. Sin embargo, también deja sin tocar un número de cuestiones fundamentales, un problema especialmente grave en una época de desencanto con la «política visio-naria».

---

*Resumen: modelo VIII*  
*Democracia participativa*

---

*Principio(s) justificativo(s)*

El derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una «sociedad participativa», una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno.

*Características fundamentales*

Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local.

Reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados.

Funcionamiento de los «partidos participativos» en la estructura parlamentaria o del congreso.

Mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.

*Condiciones generales*

Mejora directa de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la redistribución de recursos materiales.

Reducción (erradicación, si fuera posible), en la vida pública y privada, del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos.

Un sistema abierto de información que garantice decisiones informadas.

Reconsideración de la atención y cuidado de los niños, para que las mujeres, al igual que los hombres, puedan aprovechar la oportunidad de participar.

---

NOTA: El modelo recoge los elementos centrales de la postura de Poulantzas, Macpherson y Pateman.

Poulantzas, Macpherson y Pateman han tratado siempre de combinar y reformar ideas de las tradiciones liberal y marxista. A pesar de que sus esfuerzos contribuyeron a desplazar el debate político de la aparentemente interminable e infructuosa contraposición entre liberalismo y marxismo, dicen muy poco acerca de factores fundamentales como, por ejemplo, cómo organizar en realidad la economía y cómo relacionarla con el aparato político, cómo combinar las instituciones de la democracia representativa con las de la democracia directa, cómo controlar el ámbito y el poder de las organizaciones administrativas, cómo relacionar los servicios de ayuda en el hogar y en el cuidado de los niños con el trabajo, cómo podrían negarse a participar en el sistema político los que lo desearan, o cómo tratar con los problemas que plantea el siempre cambiante sistema internacional de estados. Más aún, estos pensadores tienden a asumir que, en general, las personas quieren expandir el margen de control sobre sus vidas. ¿Y si no quieren?; ¿y si no quieren realmente participar en la dirección de las cuestiones sociales y económicas?; o ¿y si quieren ejercer el poder democrático de forma «no democrática» —para limitar o acabar con la democracia?

Estas son preguntas complejas y difíciles, aunque, por supuesto,

no se puede esperar razonablemente que cada teórico las trate todas plenamente. Sin embargo, son cuestiones importantes para la «democracia participativa», precisamente porque se trata de una versión de la teoría de la democracia que defiende no sólo un conjunto de procedimientos, sino también una forma de vida. Tal como mostrará con más detalle el próximo capítulo, los teóricos participativos hacen bien en desarrollar las implicaciones de los principios democráticos para la estructura organizativa de la sociedad, así como del estado. Sin embargo, esto les hace vulnerables a la crítica. Les hace vulnerables, en concreto, a la acusación de haber tratado de resolver, de forma prematura, las relaciones altamente complejas entre la libertad individual, las cuestiones distributivas (cuestiones de justicia social) y los procesos democráticos. Al centrarse de lleno en la conveniencia de un proceso de toma de decisiones colectivo, y al permitir que la democracia prevalezca sobre todas las demás consideraciones, tienden a dejar que sea el flujo y reflujo de las negociaciones democráticas el que concrete estas relaciones. Pero es precisamente en la crítica de esta perspectiva donde los pensadores de la Nueva Derecha son más convincentes. ¿Debe haber límites al poder del *demos* para cambiar y alterar las circunstancias políticas?; ¿debe dejarse a la decisión democrática la naturaleza y el ámbito de la libertad de los individuos y las minorías?; ¿deben existir líneas directrices constitucionales claras que permitan y limiten el funcionamiento democrático? De contestarse de forma afirmativa a cuestiones como éstas, la Nueva Derecha reconoce la posibilidad de la existencia de severas tensiones entre la libertad individual, el proceso colectivo de toma de decisiones y las instituciones y procesos de la democracia. Por no plantearse de forma sistemática estas cuestiones, la Nueva Izquierda, por el contrario, ha dejado a un lado demasiado apresuradamente los problemas que se plantean<sup>3</sup>. Al hacer de la democracia, a todos los niveles, el primer objetivo social a alcanzar, los pensadores de la Nueva Izquierda han confiado en la «razón democrática» —una voluntad democrática sabia y buena— para la determinación de resultados políticos justos y positivos. ¿Se puede confiar en un *demos* esencialmente democrático?; ¿se puede asumir que la «voluntad democrática» será sabia y buena?; ¿se puede asumir que la «razón democrática» prevalecerá? Desde Platón a Hayek,

<sup>3</sup> Esto no significa que no se reconozcan los problemas (véase, por ejemplo, Macpherson, 1977, cap. 5).

se han sugerido buenas razones para ser al menos cauto con este asunto.

Fue precisamente en torno a esas cuestiones como la Nueva Derecha generó tanto capital político, al reconocer directamente los resultados inciertos de la política democrática —los resultados ambiguos, por ejemplo, del «bien intencionado» estado de bienestar democrático. Al destacar que la democracia puede llevar a la burocracia, a los trámites y al papeleo, a la vigilancia y a la excesiva violación de las opciones individuales (y no sólo en las sociedades de Europa del este), han tocado la fibra sensible de aquéllos con experiencia real en el contacto rutinario con ciertas ramas del estado moderno, una experiencia que en ningún caso vuelve necesariamente más optimistas a las personas respecto a un proceso colectivo de toma de decisiones. La Nueva Derecha ha contribuido, entonces, a la discusión sobre los límites deseables de la regulación colectiva, discusión en la que tienen que tomar parte otros, si se quiere defender apropiadamente el modelo de una sociedad más participativa. Esa participación es posible que tenga quizá que hacer más concesiones a la tradición liberal de las que hasta ahora han hecho posibles los pensadores de la izquierda. La cuestión es: ¿cómo pueden los individuos ser «libres e iguales» y disfrutar de las mismas oportunidades para participar en la determinación de una estructura que gobierna sus vidas, sin abandonar por ello a los resultados inciertos de un proceso democrático importantes aspectos de la libertad individual y cuestiones distributivas?

Tercera parte

REFLEXIONES FINALES

## Capítulo 9

### ¿QUE DEBERIA SIGNIFICAR HOY EN DIA LA DEMOCRACIA?

*W. J. Flores*  
*sin*

La disputa sobre el significado contemporáneo de democracia ha generado una extraordinaria diversidad de modelos: desde las visiones tecnocráticas del gobierno hasta concepciones de la vida social, caracterizadas por una extensa participación política. Al desarrollar todas las cuestiones planteadas por la confrontación entre la Nueva Derecha y la Nueva Izquierda, este capítulo tratará incluso de forma provisional los contornos de otros modelos. ¿Está este ejercicio justificado?

Existen varias razones que explican por qué es importante una valoración crítica de los modelos de democracia existentes y la búsqueda de posturas alternativas. En primer lugar, no podemos escapar a la política, a pesar de que muchas personas traten de hacerlo. Reconozcamos o no de forma explícita nuestra adhesión a una perspectiva política concreta, nuestras actividades presuponen un determinado marco de estado y sociedad, que de hecho nos dirige. Las acciones del apático no escapan a la política; simplemente dejan las cosas como están. En segundo lugar, si pretendemos comprometernos con los problemas de la democracia, necesitamos reflexionar sobre las causas de por qué para tanta gente el hecho de que algo sea una afirmación «política» reconocible sea suficiente casi como para desacreditarla. La política se asocia hoy en día con frecuencia con el comportamiento egoísta, la hipocresía y la actividad de las «relaciones públicas» que forman parte de la venta de paquetes de medidas.

El problema con esta postura es que, si bien es bastante comprensible, las dificultades del mundo moderno no se resolverán renunciando a la política, sino tan sólo con el desarrollo y la transformación de la «política», de forma que nos permita modelar y organizar más eficazmente la vida humana. No tenemos la opción de la «no política».

En tercer lugar, el escepticismo y el cinismo respecto a la política no son necesariamente hechos inevitables de la vida política. Estableciendo la credibilidad y viabilidad de modelos alternativos a las «instituciones gobernantes», mostrando cómo pueden relacionarse con las dificultades sistemáticas que ocurren y se repiten en el mundo social y político, se establece una oportunidad para superar la desconfianza en la política. Si queremos erradicar la empañada imagen de la política, es esencial una imaginación política capaz de idear disposiciones alternativas. En cuarto lugar, no podemos estar satisfechos con los modelos de política democrática existentes. A lo largo de este volumen hemos visto que hay buenas razones para no aceptar simplemente, tal como están, cualquiera de los modelos, ya sea clásico o contemporáneo. Hay algo que aprender de cada una de las tradiciones del pensamiento político, y no es fructífera la propensión a comparar simplemente unas posturas con otras, o a contraponer unas a otras.

En lo que sigue, se elabora una estrategia para ir más allá del actual debate entre las distintas perspectivas. Es importante destacar que la postura expuesta a continuación no pretende representar un conjunto tejido de forma apretada y definitivo de ideas; más bien, equivale a un número de sugerencias para un posterior examen. Es un intento de ofrecer una respuesta plausible a la pregunta: ¿qué debería significar hoy en día la democracia? Pero, por supuesto, para que sea en último término convincente, la respuesta requerirá una defensa considerablemente más detallada de la que se puede ofrecer aquí (Held, en preparación). El enfoque que describo implica un intento de reconceptualizar una noción clave, común a un número de ramas del pensamiento político, y de mostrar cómo aspectos de estas perspectivas pueden, y de hecho deben, ser integradas en un planteamiento alternativo. Empezaré considerando de nuevo brevemente aspectos del pensamiento de la Nueva Derecha y la Nueva Izquierda, y después volveré atrás hacia muchas de las preocupaciones centrales de las tradiciones examinadas en este volumen.

### El principio de autonomía

Los pensadores de la Nueva Derecha han unido en general los objetivos de libertad e igualdad a doctrinas políticas, económicas y éticas individualistas. El individuo es, en esencia, sacrosanto, y es libre e igual sólo en la medida en que puede perseguir e intentar realizar los fines y los intereses personales escogidos por él. La justicia equitativa puede mantenerse entre los individuos si, fundamentalmente, se respetan los derechos y libertades que corresponden a los individuos y si todos los ciudadanos son tratados de igual forma ante la ley. De acuerdo con esta perspectiva, el estado moderno debería proporcionar las condiciones necesarias para posibilitar a los ciudadanos la persecución de sus propios intereses; debería defender el imperio de la ley con el fin de proteger y nutrir la libertad individual, un estado de cosas en el que nadie tiene el derecho a imponer su visión de la «vida buena» a los demás. Este ha sido, por supuesto, desde Locke, un principio central del liberalismo: el estado existe para salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos que son, en último término, los mejores jueces de sus propios intereses; el estado es la carga que tienen que soportar los individuos para garantizar sus propios fines; y el estado debe estar restringido en cuanto a su ámbito, y limitado en cuanto a su práctica, para garantizar el máximo de libertad posible a cada ciudadano. El liberalismo ha estado y está preocupado por la creación y defensa de un mundo en el que los individuos «libres e iguales» puedan prosperar con el mínimo estorbo político<sup>1</sup>.

Por el contrario, los pensadores de la Nueva Izquierda han defendido la conveniencia de ciertos medios y fines sociales o colectivos. Para ellos, para tomarse en serio la igualdad y la libertad hay que cuestionar la visión de que los individuos dejados, en la práctica, a sus propios medios en una economía de «libre mercado» y un estado mínimo puedan disfrutar de estos valores. La igualdad, la libertad y la justicia —que ellos reconocen como los «grandes ideales universales»— no pueden alcanzarse en un mundo dominado por la propiedad privada y la economía capitalista. Estos ideales, según ellos, únicamente pueden realizarse mediante luchas que garanticen

<sup>1</sup> A no ser que se indique lo contrario, empleamos aquí «liberalismo» en sentido amplio, para designar tanto el liberalismo desde Locke como la democracia liberal.

que la sociedad, al igual que el estado, se democratice, a saber que esté sujeta a procedimientos que garanticen la máxima responsabilidad ante los ciudadanos. Únicamente esto puede garantizar en último término la reducción de todas las formas de poder coercitivo, de modo que los seres humanos puedan desarrollarse como «libres e iguales». Si bien los pensadores de la Nueva Izquierda difieren en muchos aspectos de los escritores marxistas tradicionales, comparten la preocupación por descubrir las condiciones en las que el «libre desarrollo de cada uno» es compatible con el «libre desarrollo de todos». Esto es un objetivo común fundamental.

Las posturas de la Nueva Derecha y de la Nueva Izquierda son, por supuesto, radicalmente diferentes. Los elementos clave de sus teorías están fundamentalmente reñidos. Resulta por tanto algo paradójico señalar que comparten la idea de reducir el poder arbitrario y la capacidad reguladora al mínimo posible. Tanto la Nueva Derecha como la Nueva Izquierda temen la extensión en la sociedad de las redes del poder intruso, «tapando», tomando prestada una frase de Marx, «todos sus poros». Ambas corrientes critican de distinta forma el carácter burocrático, desigual y a menudo represivo de gran parte de la acción estatal. Además, ambas están interesadas en las condiciones políticas, sociales y económicas para el desarrollo de las capacidades, deseos e intereses de las personas. En estos términos tan generales y abstractos, parece haber una convergencia en el énfasis puesto en determinar las circunstancias en las que las personas pueden desarrollarse como «libres e iguales».

Por decirlo de otro modo, la búsqueda de estas tradiciones, de un mundo caracterizado por relaciones libres e iguales entre adultos, refleja una preocupación por:

1. La creación de las mejores circunstancias para que todos los seres humanos desarrollen su naturaleza y expresen sus distintas cualidades (lo que implica el supuesto del respeto a las diversas capacidades de los individuos, su capacidad de aprender y reforzar sus potencialidades).
2. La protección frente al uso arbitrario de la autoridad política y del poder coercitivo (lo que implica el supuesto del respeto a la privacidad en todas las cuestiones que no constituyan la base de potenciales «perjuicios» demostrables a otros).

3. La participación de los ciudadanos en la determinación de las condiciones de su asociación (lo que implica el supuesto del respeto a la naturaleza auténtica y razonada de los juicios individuales).
4. La expansión de las oportunidades económicas para maximizar los recursos disponibles (lo que implica el supuesto de que, cuando los individuos están libres de las cargas que suponen las necesidades físicas no cubiertas, están más capacitados para alcanzar sus fines).

Hay un conjunto de aspiraciones generales, en otras palabras, que tienen en común los teóricos «legales» y de la «participación». Más aún, estas aspiraciones han sido compartidas por pensadores tan distintos como J. S Mill y Marx, y por la mayoría de los teóricos de los siglos XVIII y XIX (considerados en este volumen) que han tratado de clarificar la relación entre «estado soberano» y «pueblo soberano».

El concepto de «autonomía» o «independencia» reúne estas aspiraciones y ayuda a explicar por qué han sido tan ampliamente compartidas. La «autonomía» connota la capacidad de los seres humanos de razonar conscientemente, de ser reflexivos y autodeterminantes. Implica cierta habilidad para deliberar, juzgar, escoger y actuar entre los distintos cursos de acción, posibles en la vida privada al igual que en la pública. Desde luego, la idea de una persona «autónoma» no puede desarrollarse mientras los derechos, obligaciones y deberes políticos estén muy unidos, tal como lo estaban en la visión del mundo del medievo, a los derechos de propiedad y a la tradición religiosa (véase el capítulo 2). Pero con los cambios que produjeron una transformación fundamental de las nociones medievales surgió una nueva preocupación en el pensamiento político europeo por la naturaleza y los límites de la autoridad, ley, derechos y deberes políticos.

El liberalismo propuso la sugestiva visión de que los individuos eran «libres e iguales», capaces de determinar y justificar sus propias acciones, capaces de asumir obligaciones escogidas por ellos mismos (cf. Pateman, 1985, p. 176). El desarrollo de esferas de acción autónomas en las cuestiones sociales, políticas y económicas se convirtió en una (sino en la) característica central de lo que significaba disfrutar de libertad e igualdad. Aunque los liberales no lograron

con frecuencia explorar las circunstancias reales en las que vivían los individuos —cómo se conectaban íntegramente las personas unas con otras, a través de complejas redes de relaciones e instituciones—, aun así generaron una fuerte creencia en que un orden político defendible debería ser uno en el que las personas fueran capaces de desarrollar su naturaleza e intereses, libres del uso arbitrario de la autoridad política y del poder coercitivo. Y a pesar de que muchos liberales se quedaron muy lejos de proclamar que, para que los individuos sean «libres e iguales», deben ser ellos mismos soberanos, su obra se interesaba por, y afirmaba, la aplastante importancia de descubrir las condiciones en las que los individuos pueden determinar y regular la estructura de su propia asociación. Compartían esta preocupación con figuras como Rousseau y Marx, aunque estos últimos diferían, por supuesto, de las interpretaciones liberales de esta cuestión central (véase Cohen y Rogers, 1983, páginas 148-149).

Las ambiciones que componen una preocupación por la autonomía pueden reformularse en la forma de un principio general —lo que yo llamo el «principio de autonomía»<sup>2</sup>. El principio puede ser formulado como sigue:

*Los individuos deberían ser libres e iguales para determinar las condiciones de su propia vida; es decir, deberían disfrutar de los mismos derechos (y, por consiguiente, de las mismas obligaciones) en la especificación del marco que genera y limita las oportunidades disponibles para ellos, siempre y cuando no utilicen este marco para negar los derechos a otros.*

El requisito —que los derechos individuales requieren una protección explícita— supone una demanda de un gobierno *constitucional*, común a los liberales desde Locke hasta Hayek. La distinción de Hayek entre «fuentes de poder» y «limitaciones al poder» reafirma la postura liberal tradicional, al igual que lo hace la pretensión de Nozick de que la libertad significa que las personas deberían no ser capaces de imponerse las unas a las otras. Los liberales han argumentado siempre que «la libertad del poderoso» debe ser limitada, a pesar de que no siempre han estado de acuerdo, por supuesto, sobre quién es «el poderoso». Para algunos, «el poderoso» estaba consti-

<sup>2</sup> Véase Beetham (1981) y Cohen y Rogers (1983), cuyas obras han contribuido a estimular y difundir el argumento expuesto a continuación.

tuido por aquéllos con un acceso especial a determinados tipos de recursos (políticos, materiales y culturales), pero para otros «el poderoso» incluía elementos del *demos* mismo. Pero, sea cual fuere la concepción precisa de la naturaleza y del ámbito propios de la libertad individual, los liberales se han comprometido con una concepción del individuo como «libre e igual» y con la necesidad de crear arreglos institucionales para proteger su posición, es decir, se han comprometido con una versión del principio de autonomía<sup>3</sup>.

¿Podrían los teóricos marxistas (ortodoxos u otros) y de la Nueva Izquierda suscribir el principio de autonomía? En un sentido importante, explorado en los capítulos 4 y 8, la respuesta a esta pregunta es «no». No han creído necesario establecer una teoría de las «fronteras de la libertad» (derechos, fines culturales, intereses objetivos o como quiera que decidamos llamarlos) «que no estuviera a nadie permitido cruzar» en un orden político poscapitalista (cf. Berlin, 1969, pp. 164ss.). Es éste precisamente el sentido en el que la izquierda no tiene una adecuada descripción del estado y, en concreto, del gobierno democrático, tal como existe y como podría ser. Su visión de futuro dominante ha sido siempre que su «música» no podía y no debía ser compuesta por adelantado. En la medida en que se han desarrollado teorías acerca de los «procesos de gobierno» existentes o posibles, son deficientes en muchos aspectos (cf. Lukes, 1985; Pierson, 1986). Sin embargo, no debemos dejar la cuestión aquí, puesto que también, en otro sentido, esta postura es errónea. El intento de Marx de exponer las amplias condiciones de una sociedad no explotadora —un orden organizado «de acuerdo con la necesidad» que maximiza «la libertad para todos»— presupone que esa sociedad será capaz de protegerse rigurosamente contra todos aquellos que trataran de someter de nuevo a la apropiación privada la propiedad productiva y el poder de adoptar decisiones. En la visión que ofrecen los pensadores de la Nueva Izquierda, un supuesto similar es también claramente crucial; de hecho, en muchos pasajes

<sup>3</sup> Se puede objetar que el miedo al *demos* ha llevado a muchos liberales —en nombre de la libertad— a defender teorías y programas políticos antidemocráticos. Sin embargo, a pesar de que yo creo que objeciones de este tipo son a menudo válidas, especialmente en el caso de posturas como las de Hayek, no tienen en cuenta la importante consideración de que los planteamientos liberales son, a determinado nivel, fundamentalmente contradictorios (véase los capítulos 2, 7 y 8). Volveré sobre este asunto más adelante.

de su obra está bastante explícito (véase Poulantzas, 1980, parte 5; Macpherson, 1977, cap. 5). Pero las ideas en estos pasajes vitales siguen sin estar, por desgracia, desarrolladas. Si se pretende defender adecuadamente la democracia participativa, se necesita una teoría detallada de las «fronteras de la libertad», y una concepción detallada de los arreglos institucionales necesarios para protegerla. Una concepción del principio de autonomía es, por lo tanto, un presupuesto ineludible de los modelos democráticos radicales.

¿Cuál es el estatus del principio de autonomía? El principio de autonomía debe ser considerado como una premisa esencial del liberalismo y del marxismo, y de sus distintas ramas contemporáneas. Debe considerarse como uno de sus elementos centrales, un aspecto básico e ineludible de su lógica. Todas estas tradiciones han dado, y siguen dando, prioridad al desarrollo de la «autonomía» o «independencia». Pero afirmar esto —y tratar de articular su significado en un principio fundamental pero muy abstracto— no es todavía, hay que señalarlo, decir mucho, puesto que el significado pleno de un principio no puede especificarse independientemente de las condiciones de su aplicación. Tanto liberales como marxistas pueden dar prioridad a la «autonomía», pero difieren de forma radical acerca de cómo garantizarla y, por lo tanto, acerca de cómo interpretarla.

La concreción de las «condiciones de aplicación» de un principio es una cuestión vital; puesto que si es que se quiere que sea plausible una teoría de la forma más deseable de democracia, debe ocuparse de aspectos teóricos y prácticos, de cuestiones tanto filosóficas como organizativas e institucionales. Sin este doble enfoque, se fomenta una elección de principios arbitraria y debates abstractos aparentemente interminables sobre la misma. Una consideración de los principios, sin un examen de las condiciones para su realización, puede que preserve un sentido de virtud, pero dejará sin exponer apenas el sentido real de esos principios. La consideración de las instituciones sociales y de los arreglos políticos, sin una reflexión sobre los principios adecuados para su ordenamiento, puede, por el contrario, llevar a una comprensión de su funcionamiento, pero no nos ayudará apenas a enjuiciar su conveniencia y deseabilidad.

Teniendo en cuenta este doble enfoque afirmaré que tanto la tradición liberal como la marxista —y sus variantes contemporáneas— pueden contribuir a desarrollar una comprensión adecuada

de las condiciones de aplicación del principio de autonomía. No se tratará aquí de justificar aun más el principio mismo: en primer lugar, porque las razones de su importancia primordial ya han sido expuestas: debe ser concebido como un axioma fundamental de las tradiciones clave del moderno pensamiento político occidental. En segundo lugar, porque una justificación ulterior depende de una elucidación satisfactoria de su significado, en relación con las condiciones para su realización. Por cuestiones de simplicidad, la discusión se centrará a continuación, en primer lugar, en amplias cuestiones del liberalismo y el marxismo. La complejidad que introducen en la teoría de la democracia el elitismo, pluralismo, neopluralismo y demás no altera la estructura básica del argumento aquí expuesto, a pesar de que ellos contribuyen con importantes aportaciones, sobre las que volveremos más adelante. En resumen, las condiciones para la aplicación del principio de autonomía sólo pueden ser adecuadamente especificadas: a) tomando aspectos tanto del liberalismo como del marxismo, y b) apreciando las limitaciones de ambas posturas de conjunto<sup>4</sup>.

### La aplicación del principio

Un punto de partida para la reflexión lo proporciona la tabla 9.1, que resume (aunque de una forma muy rígida) algunas de las posturas centrales del liberalismo y el marxismo, cuya importancia se mostró en los capítulos 2-8. Existen buenas razones para tomar en serio algunos de los argumentos centrales y, por lo tanto, algunas de las prescripciones centrales tanto del liberalismo como del marxismo. El principio de autonomía sólo puede concebirse adecuadamente si se adopta este enfoque (algo ecléctico). Es importante apreciar, sobre todo, que el escepticismo del liberalismo respecto al poder político, y el escepticismo marxista respecto al poder económico, se complementan. Centrarse exclusivamente en el primero o en el último es negar la posibilidad de realizar el principio de autonomía.

<sup>4</sup> Las condiciones de aplicación del principio de autonomía no pueden especificarse, por supuesto, independientemente de las circunstancias históricas y políticas. Debe señalarse, desde el principio, que la discusión tiene como telón de fondo los países industrializados de Occidente y del Este.

TABLA 9.1. Prescripciones justificadas del liberalismo y del marxismo

<i>Liberalismo</i>	<i>Marxismo</i>
1. Hostilidad y escepticismo respecto al poder del estado, y énfasis en la importancia de una diversidad de centros de poder.	1. Hostilidad y escepticismo respecto a la concentración del poder económico en la propiedad privada de los medios de producción.
2. Separación del estado y la sociedad civil como un prerrequisito esencial del orden democrático.	2. Reestructuración de la sociedad civil, es decir transformación de las relaciones capitalistas de producción, como prerrequisito del florecimiento de una democracia.
3. La forma deseable del estado es una estructura de poder, impersonal (legalmente circunscrita).	3. El carácter «impersonal» o «neutral» del estado sólo puede alcanzarse cuando su autonomía ya no está comprometida por el capitalismo.
4. Carácter central del constitucionalismo para garantizar la igualdad (ante la ley) y libertad formal (frente al trato arbitrario) en la forma de libertades o derechos civiles y políticos esenciales para la democracia representativa: sobre todo, la libertad de palabra, expresión, asociación, creencia y (para los demócratas liberales) una persona-un voto y el pluralismo de partidos.	4. La transformación de la rígida división social y técnica del trabajo; es esencial que las personas desarrollen sus capacidades y participen plenamente en la regulación de la vida política, así como económica y social.
5. Espacio protegido, delimitado por la ley, para la autonomía e iniciativa individual.	5. Las demandas de autonomía igualmente legítimas de todos los ciudadanos son el fundamento de cualquier libertad que se precie.

- |   |   |
|---|---|
| 6. Importancia de los mercados como mecanismos de coordinación de las diversas actividades de productores y consumidores. | 6. A no ser que exista una planificación pública de la inversión, la producción seguirá engranada en el beneficio, no en las necesidades generales. |
|---|---|

El ansia del liberalismo por crear un estado democrático soberano, una diversidad de centros de poder y un mundo caracterizado por la transparencia, la controversia y la pluralidad, está radicalmente comprometida con la realidad del llamado «libre mercado», la estructura y los imperativos del sistema de acumulación privada de capital. Si el fracaso fundamental del liberalismo es ver los mercados como mecanismos de coordinación «desprovistos de poder» y, por lo tanto, ignorar —tal como lo han señalado los neopluralistas, entre otros— la naturaleza distorsionadora del poder económico en relación con la democracia, el fracaso fundamental del marxismo es la reducción del poder político al poder económico y, por lo tanto, la ignorancia —tal como lo han señalado los demócratas de la participación, entre otros— de los peligros de un poder político centralizado y de los problemas de responsabilidad política. La encarnación del marxismo hoy en día en las sociedades del este de Europa se caracteriza por el crecimiento del estado burocrático centralizado; su pretensión de representar las fuerzas progresivas de la política está empañada por la relación del socialismo en la práctica, en el Este y también en Occidente, con la burocracia, la vigilancia, la jerarquía y el control del estado. Por consiguiente, la concepción liberal de la naturaleza de los mercados y del poder económico debe ser rechazada, al tiempo que la concepción marxista de la naturaleza de la democracia debe ser severamente cuestionada. Es importante tomar nota, es más, de algunas de las limitaciones que comparten el liberalismo y el marxismo. En general, estas dos tradiciones políticas no han logrado explorar los obstáculos a una participación plena en la vida democrática, a excepción de los impuestos, por muy importantes que éstos sean, por el poder del estado y el poder económico. Las raíces de esta dificultad residen en una estrecha concepción de «lo político». En la tradición liberal, lo político equivale tan sólo al mundo del gobierno o de los gobiernos. Si se establece esta equivalencia y si se considera la política como una esfera separada de la economía o la cultura, es decir, como las activida-

des e instituciones gubernamentales, se excluyen de la concepción extensos dominios de la política: sobre todo, las esferas de las relaciones productivas y reproductivas. La concepción marxista de la política plantea cuestiones parecidas. A pesar de que la crítica marxista al liberalismo es de gran importancia, su valor es en último término limitado, debido a la relación directa que postula (incluso en el marco de la «autonomía relativa» del estado) entre lo político y lo económico. Al reducir lo político a lo económico y al poder de clase, y al defender «el fin de la política», el marxismo mismo tiende a marginar o a excluir de la política ciertos tipos de cuestiones. Esto es cierto de todos los asuntos que no pueden reducirse, en un último análisis, a cuestiones relacionadas con las clases —el desarrollo del poder en las organizaciones, por ejemplo (véase el capítulo 4).

La estrecha concepción de «lo político», tanto en el liberalismo como en el marxismo, ha supuesto la ocultación a la vista de las condiciones clave para la realización del principio de autonomía: las condiciones que conciernen, por ejemplo, a los límites necesarios a la propiedad privada de los medios de producción, si no se quiere que los resultados democráticos estén sistemáticamente sesgados en beneficio de los económicamente poderosos (insuficientemente examinados por el liberalismo); y los cambios necesarios en la organización del trabajo doméstico y del cuidado de los niños, entre otras cosas, si se quiere que la mujer disfrute de condiciones de «libertad e igualdad» (insuficientemente examinados tanto por el liberalismo como el marxismo). (Esto no quiere decir, por supuesto, que ningún liberal o marxista se haya preocupado por estas cosas; eso sería claramente falso. Más bien, se trata de argumentar que sus perspectivas o marcos de análisis no pueden abarcar estos aspectos de forma adecuada.) Para comprender las diversas condiciones necesarias para una adecuada institucionalización del principio de autonomía, necesitamos una concepción de «lo político» más amplia de la que se encuentra en cualquiera de estas tradiciones.

En mi opinión, la política tiene que ver con el poder; es decir, con la capacidad de los agentes, agencias e instituciones sociales para mantener o transformar su medio, social o físico. Trata de los recursos que sustentan esa capacidad y de las fuerzas que moldean e influyen en su ejercicio (Held y Leftwich, 1984, p. 144; cf. Giddens, 1979).

Por consiguiente, la política es un fenómeno que se encuentra en todos y entre todos los grupos, instituciones (formales o infor-

males) y sociedades, que atraviesa la vida pública y privada. Se expresa en todas las actividades de cooperación, negociación y lucha por el uso y distribución de los recursos. Toma parte de todas las relaciones, instituciones y estructuras que están implicadas en las actividades de producción y reproducción en la vida de las sociedades. La política crea y condiciona todos los aspectos de nuestras vidas y es el centro del desarrollo de los problemas en la sociedad y de los modos colectivos de resolverlos. Si bien la política, así entendida, plantea un número de cuestiones complicadas —sobre todo, acerca de si un concepto de lo privado es compatible con ella (una cuestión sobre la que se volverá más adelante)—, subraya de forma útil la naturaleza de la política como una dimensión universal de la vida humana, no relacionada con ningún «lugar» o conjunto de instituciones específico.

Si se concibe la política de esta forma, entonces la concreción de las condiciones para la aplicación del principio de autonomía equivale a la concreción de las condiciones para la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre cuestiones que son importantes para ellos (es decir, para nosotros). Por lo tanto, es necesario esforzarse por conseguir un estado de cosas en el que la vida política organizada democráticamente sea, en principio, una parte central de la vida de todas las personas. ¿Puede concretarse este estado de cosas de forma más precisa? ¿cómo pueden combinarse «el estado» y «la sociedad civil» para promover el principio de autonomía?

→ dem. part.

### La herencia de las teorías clásica y contemporánea de la democracia

Si se acepta la fuerza del argumento anterior, entonces, para poder realizar el principio de autonomía, será precisa la creación de un sistema colectivo de toma de decisiones que permita una participación extensa de los ciudadanos en las cuestiones públicas. Se puede argumentar de forma convincente, tal como ha hecho Dahl (1979, 1985), que para que ese sistema fuera plenamente democrático tendría que ajustarse a los siguientes criterios:

1. Votos iguales: La regla para determinar los resultados... debe tener en cuenta, y tomar en cuenta por igual, las preferencias expresadas por

cada ciudadano respecto al resultado; es decir, los votos deben ser distribuidos equitativamente entre los ciudadanos.

2. Participación efectiva: A lo largo del proceso de toma... de decisiones colectivas, cada ciudadano debe tener una oportunidad adecuada e igual para expresar sus preferencias respecto al resultado final.

3. Comprensión bien informada: Con el fin de expresar las preferencias correctamente, cada ciudadano debe tener las mismas oportunidades suficientes... para descubrir y validar sus preferencias sobre la cuestión a decidir.

4. Control final del *demos* sobre la agenda: El *demos* debe tener la oportunidad exclusiva de adoptar decisiones que determinen sobre qué cuestiones hay que decidir y sobre cuáles no, mediante procesos que satisfagan los tres primeros criterios.

5. Un *demos* comprensivo: En el *demos* deben estar incluidos todos los miembros adultos, a excepción de los que estén de paso y de las personas de probada deficiencia mental. (Dahl, 1985, pp. 59-60.)

Estos criterios se examinarán aquí con el fin de bosquejar las condiciones generales de la toma de decisiones democrática.

Si no se establece el derecho a «un voto igual», entonces no habrá un mecanismo que tenga en cuenta de forma equitativa, y proporcione un procedimiento de decisión, para resolver las diferencias entre las opiniones y preferencias de los ciudadanos (incluso si estos últimos decidieran no desarrollar en todas las circunstancias un sistema de toma de decisiones basado en la votación). Si los ciudadanos no son capaces de disfrutar de las condiciones de una «participación efectiva» y «una comprensión ilustrada», entonces es improbable que se supere nunca la marginación de grandes categorías de ciudadanos del proceso democrático y que se rompa el círculo vicioso de la limitada o inexistente participación. Si el «control final» de la «agenda política» escapa a las manos de los ciudadanos, el «gobierno del pueblo» existirá en gran parte tan sólo en el nombre, y la visión tecnocrática de Schumpeter tendrá muchas probabilidades de ser el orden del día. Si en el *demos* no se incluyen todos los adultos (con la excepción de aquellos que estén visitando temporalmente «unidades» políticas, ya sean naciones-estado o asociaciones a menor escala, y aquellos que «más allá de toda sombra de duda» estén legítimamente descalificados para la participación, debido a su incapacidad mental y/o a duros historiales criminales), entonces, claramente, no se lograrán crear las condiciones para una «participación igual». Para que los individuos sean «libres e iguales» los

criterios anteriores deberían cumplirse. Es difícil imaginar cómo podrían las personas ser políticamente iguales si se violara cualquiera de esos criterios, y cómo, en palabras de Dahl, «podría considerarse plenamente democrático cualquier proceso que no lograra satisfacer uno o más de los criterios» (Dahl, 1985, p. 60).

Entre las muchas cuestiones que quedan están: ¿en qué condiciones podría ser posible que los ciudadanos estuvieran en posición de disfrutar del mismo estatus político y de las mismas oportunidades efectivas para participar? Si queremos hacer realidad el principio de autonomía, ¿cómo debe institucionalizarse de forma que pueda garantizar una toma de decisiones colectiva? Las respuestas a estas preguntas no son por desgracia, de ningún modo, sencillas. En primer lugar, reconocer el carácter central de la democracia y argumentar a favor de su amplia relevancia en muchas esferas sociales no implica la simple afirmación de cualquiera de los modelos de democracia considerados en este volumen, que proclaman la democracia como el único modo legítimo de organizar las estructuras generales de la vida. Por razones ya expuestas, ni los argumentos ni las características de estos modelos pueden aceptarse simplemente.

El modelo clásico ateniense, que se desarrolló en una comunidad relacionada muy estrechamente, no puede adaptarse para «estirarlo» a lo largo del espacio y el tiempo. Su surgimiento en el contexto de las ciudades-estado y en las condiciones de «exclusividad social» constituía una parte integral de este exitoso desarrollo. En circunstancias que son socialmente, económicamente y políticamente muy distintas, es muy difícil vislumbrar cómo una democracia de este tipo podría tener éxito. Además, al aceptar el modelo clásico le viene necesariamente a uno a la cabeza que una forma de poder público impersonal (legalmente circunscrito), con una diversidad de centros de autoridad, es una característica esencial del orden democrático. La pregunta pertinente es: ¿cuál es la forma más apropiada de este «poder impersonal»? ¿qué tipo de estructura debería tener y cómo debería desarrollarse?

La importancia de estas preguntas se ve reforzada al reflexionar acerca de los modelos defendidos por Rousseau, por un lado, y Marx, Engels y sus seguidores, por otro. Se podría argumentar que la concepción radical de la democracia desarrollista de Rousseau podría funcionar satisfactoriamente en el contexto de una comunidad del tipo de la vislumbrada por los demócratas atenienses. La ex-

clusión de la mujer de la participación en la política de Rousseau habría ayudado sin duda a reducir la escala de los problemas políticos que plantea la diferenciación social, a costa de, por supuesto, perpetuar «los derechos divinos de los varones» (cf. el argumento de Wollstonecraft, pp. 103-107). Pero incluso si las circunstancias en las que el modelo IIIa funcionaría pudieran limitarse de forma estricta, el modelo tampoco podría adoptarse simplemente. El problema de cómo limitar el alcance de «la democracia» con el fin de preservar la libertad de los individuos y minorías permanecería abierto, al igual que lo estaría la cuestión de cómo se podría crear un espacio adecuado, y establecer procedimientos, para el debate de los procesos de toma de decisión en torno a cuestiones sobre las que los ciudadanos tienen opiniones e intereses divergentes. El juicio de Weber —que un sistema de participación exclusivamente directa sólo puede funcionar en asociaciones con un número limitado de miembros, en donde los que participan comparten conjuntos de opiniones, niveles de capacidad y posiciones sociales similares, y donde se enfrentan a funciones administrativas relativamente simples y estables— es muy persuasivo (véase el capítulo 5, pp. 148ss.).

Mucho de lo dicho anteriormente vale también para la concepción de la democracia directa de Marx y Engels. Su idoneidad como arreglo institucional que permite la mediación, la negociación y el compromiso entre facciones, grupos o movimientos contrapuestos, no resiste bien las críticas. La democracia directa no es una buena apuesta, a no ser que podamos estar seguros de que la necesidad de esos procesos políticos será pronto superada, es decir, a no ser que creamos en la plausibilidad de un mundo en el que no sólo Wittgenstein, Freud, Sid Vicious y los miembros de nuestra comunidad local compartan una visión común de la vida, sino en donde las bases sociales de todos los conflictos entre grupos y clases serán también eliminadas. Parece inevitable un sistema que promueva la discusión, el debate y la competencia entre opiniones a menudo divergentes —un sistema que abarque la formación de movimientos, grupos de presión y/o partidos políticos con liderazgos que les ayuden a hacer presión a favor de sus intereses.

¿Y qué pasa con la democracia participativa? Si bien la democracia participativa reconoce muchas de las dificultades asociadas con los tres modelos anteriores y, por lo tanto, representa indudablemente un avance con respecto a ellos, el modelo deja varias pre-

guntas fundamentales sin resolver, incluyendo cómo garantizar adecuadamente las condiciones de su propia existencia. Además, si bien la evidencia indica ciertamente que aprendemos a participar participando, y que la participación contribuye de hecho a fomentar —tal como Rousseau, Wollstonecraft y J. S. Mill afirmaban— una ciudadanía activa y sabia, la evidencia no es de ningún modo concluyente acerca de que el incremento de la participación *per se* provocaría un nuevo renacimiento del desarrollo humano. Sería probablemente poco aconsejable contar con que las personas se volvieran en general más democráticas, cooperativas y dedicadas al «bien común». Sería probablemente más acertado presuponer —especialmente con el propósito de valorar la relevancia contemporánea de los modelos de democracia contrapuestos— que las personas, en las acertadas palabras de un comentarista, «no actuarán sustancialmente mejor, ni moral ni intelectualmente, de lo que lo hacen en la actualidad» (Burnheim, 1985, p. 13). Es más, es al menos cuestionable que la participación *per se* lleve a resultados políticos consistentes y deseables; puede existir un enorme conjunto de posibles tensiones entre la libertad individual, las cuestiones distributivas (justicia social) y las decisiones democráticas (véase el capítulo 8; y McLean, 1986). Una participación política reforzada debe tener lugar dentro de un marco legal que proteja y nutra la aplicación del principio de autonomía. El principio de autonomía debe tener prioridad sobre cualquier objetivo de crear una participación ilimitada o no circunscrita.

No podemos escapar, por lo tanto, a la necesidad de reconocer la importancia de un número de principios liberales fundamentales: respecto al carácter central, en principio, de una estructura de poder público «impersonal», de una constitución que ayude a garantizar y proteger los derechos, de una diversidad de centros de poder dentro y fuera del estado, de mecanismos para promover la competencia y el debate entre plataformas políticas alternativas. Lo que esto significa, entre otras cosas, es la confirmación de la concepción liberal fundamental de que la «separación» del estado y la sociedad civil debe ser una característica central de cualquier orden político democrático. Los modelos de la democracia que dependen del supuesto de que el «estado» podría llegar a reemplazar a la «sociedad civil», o viceversa, deben ser tratados con la mayor cautela.

A lo largo de la historia del propio liberalismo, el concepto de

«sociedad civil» ha sido interpretado, por supuesto, de múltiples maneras (cf. Bobbio, 1985; Pelczynski, 1985; Keane, 1987a). En un sentido profundo, es más, la sociedad civil no puede ser nunca «separada» del estado; este último, al proporcionar el marco legal de conjunto de la sociedad, constituye, en gran medida, esta última. Sin embargo, no es irracional afirmar que la sociedad civil tiene un carácter distintivo, en la medida en que está compuesta por áreas de la vida social —el mundo doméstico, la esfera económica, las actividades culturales y la interacción política— que están organizadas por arreglos privados o voluntarios entre los individuos y los grupos, fuera del control *directo* del estado (véase Hall, 1983). Es en este sentido en el que utilizamos aquí el concepto<sup>5</sup>. Así entendidos, los términos del argumento pueden reformularse de la siguiente forma: las instituciones estatales centralizadas —para los defensores de los modelos de democracia muy radicales (modelos I, IIIa, IV y VIII)— deben ser consideradas un instrumento necesario para, entre otras cosas, promulgar la legislación, hacer cumplir los derechos, formular políticas nuevas y contener conflictos inevitables entre intereses particulares. Las instituciones electorales representativas, incluyendo el parlamento y el sistema competitivo de partidos, son elementos ineludibles para autorizar y coordinar estas actividades.

Sin embargo, argumentar esto no significa apoyar cualquier modelo democrático liberal tal como está. Una cosa es aceptar los argumentos referentes a la necesidad de las funciones protectora, mediadora en los conflictos y redistributiva del estado democrático, y otra muy distinta aceptarlas tal como están prescritas en los modelos de la democracia liberal, desde Bentham hasta Schumpeter. De forma similar, una cosa es estar de acuerdo en el significativo papel de la democracia para el desarrollo de una ciudadanía sabia e informada, y otra muy distinta aceptar que esto nos debe llevar a la concepción de J. S. Mill sobre el adecuado papel del gobierno representativo. Existen profundas dificultades, discutidas previamente en cada uno de los grandes modelos de la democracia liberal (véase especialmente los capítulos 2, 3, 5 y 6). Por consiguiente, para que

<sup>5</sup> Los conceptos de lo público y lo privado están frecuentemente asociados directamente con la distinción entre estado y sociedad civil. A pesar de que tienen un significado similar, los dos pares de conceptos no tienen referencias idénticas. Veré sobre «lo público» y «lo privado» más adelante.

las instituciones del estado se conviertan en mecanismos reguladores efectivos, accesibles y responsables de la vida pública, tienen que ser repensadas y, de hecho, transformadas en muchos aspectos.

Los defensores de la democracia liberal han tendido a preocuparse, por encima de todo, por los principios y procedimientos adecuados de un gobierno democrático. Al centrarse en el «gobierno», han desviado la atención de un cuidadoso examen de las relaciones entre: los derechos formales y los derechos reales; el compromiso de tratar a los ciudadanos como libres e iguales y las prácticas que no hacen suficientemente ninguna de las dos cosas; las concepciones del estado, en principio, como una autoridad independiente, y la participación del estado en la reproducción de las desigualdades de la vida cotidiana; las concepciones de los partidos políticos como estructuras apropiadas para establecer un puente entre el estado y la sociedad y el conjunto de centros de poder que esos partidos y sus líderes no pueden alcanzar; las concepciones de la política como cuestiones gubernamentales y los sistemas de poder que niegan este concepto. Ninguno de los modelos de la democracia liberal es capaz de especificar adecuadamente las condiciones que posibilitan la participación política de todos los ciudadanos, por un lado, y el conjunto de instituciones gubernamentales capaces de regular las fuerzas que modelan realmente la vida diaria, por otro. Las condiciones para la participación democrática, la forma de control democrático, el ámbito del sistema democrático de toma de decisiones —todas estas cuestiones no están suficientemente planteadas en la tradición democrática liberal. El problema, en resumen, es doble: la estructura de la sociedad civil (incluyendo la propiedad productiva privada, vastas desigualdades sexuales y raciales —malentendidas o aprobadas por los modelos de democracia liberales) no crea las condiciones para la igualdad del voto, la participación efectiva, una comprensión política adecuada y el control por igual de la agenda política; mientras que la estructura del estado democrático liberal (incluyendo grandes, y con frecuencia innumerables aparatos burocráticos, la dependencia institucional del proceso de acumulación de capital y representantes políticos preocupados por su propia reelección) no genera una fuerza organizativa que pueda regular adecuadamente los centros de poder «civil».

### Democracia: un proceso de dos caras

Las implicaciones de estas cuestiones son profundas: para que la democracia florezca hoy en día debe ser reconcebida como un fenómeno de dos caras: que haga referencia, por un lado, a la reforma del poder del estado y, por el otro, a la reestructuración de la sociedad civil (Held y Keane, 1984)<sup>6</sup>. El principio de autonomía sólo puede aplicarse reconociendo el carácter indispensable de un proceso de «doble democratización»: la transformación interdependiente tanto del estado como de la sociedad civil. Este proceso debe tener como premisas la aceptación tanto del principio de que la división entre estado y sociedad civil debe ser una característica central de la vida democrática, como la idea de que el poder de adoptar decisiones debe estar libre de las desigualdades y limitaciones impuestas por la apropiación privada del capital. Pero, por supuesto, reconocer la importancia de estas dos posturas es reconocer la necesidad de refundir sustancialmente sus connotaciones tradicionales.

La aplicación del principio de autonomía obliga a repensar las formas y límites de la acción del estado y las formas y límites de la sociedad civil. Surgen cuestiones: ¿cómo, y de qué formas, puede hacerse más responsable la política estatal?; ¿cómo, y de qué formas, pueden reorganizarse democráticamente las actividades «no estatales»? Está fuera del alcance de este volumen el tratar con cuidado estos problemas (a pesar de que es una tarea empezada en Held y Pollitt, 1986, y una preocupación central de Held, en preparación). Sin embargo, es claramente importante añadir algún detalle institucional al argumento presentado hasta ahora, si queremos ha-

<sup>6</sup> Querría dejar patente, en especial, mi deuda con John Keane para la formulación de este argumento. Algunas de las ideas de esta sección del capítulo fueron discutidas en un ensayo conjunto (1984). Sus ideas fueron decisivas para estos desarrollos, a pesar de que pueda no estar de acuerdo, por supuesto, con aspectos de su elaboración aquí. Además, debe señalarse que el intento de revalorar la relación entre «estado» y «sociedad civil» está influido no sólo por una variedad de escritos recientes de pensadores del Este y Occidente, sino también por el surgimiento de movimientos sociales, de nuevo tanto en el Este como en Occidente, que han hecho de este intento un elemento central de su agenda (véase, por ejemplo, Cohen, 1982; Offe, 1984; Keane, 1987a). Entre estos movimientos incluyo a Solidaridad, que trató realmente de «replegar el estado» en Polonia, al profundizar en la división entre estado y sociedad, al tiempo que democratizaba ambas esferas.

cernos alguna idea de las condiciones para la aplicación del principio de autonomía. Lo que sigue a continuación, sin embargo, no es nada más que el más breve de los esquemas: una agenda para pensamientos posteriores.

En Occidente, la necesidad de democratizar las instituciones políticas se ha restringido en su mayor parte a cuestiones como la reforma del proceso de selección de los líderes de los partidos y la modificación de las leyes electorales. Otras cuestiones que se han planteado ocasionalmente incluyen la financiación pública de las elecciones para todos los partidos que alcancen un mínimo nivel de apoyo; un acceso más genuino, y una distribución más equitativa del tiempo en los medios de comunicación; la libertad de información (por ejemplo, en Inglaterra, la abolición de la Official Secrets Act, Ley de los secretos oficiales, y de muchas normas y regulaciones referentes al secreto); dispersión de los servicios públicos hacia las regiones, junto con su descentralización; la defensa y el realce de los poderes del gobierno local frente a las decisiones estatales centralizadas y rígidas; y experimentos para hacer a las instituciones gubernamentales más responsables y sumisas a sus «consumidores». Todas éstas son cuestiones importantes, que deben seguir desarrollándose si queremos encontrar estrategias adecuadas para democratizar las instituciones del estado. Pero ninguna de ellas hará una contribución decisiva para hacer más democrático el sistema político, a no ser que se haga frente a un problema aún más difícil: ¿pueden reconciliarse las exigencias de una vida pública democrática (debate abierto, acceso a los centros de poder, participación general, etc.) con aquellas instituciones del estado (desde el ejecutivo hasta ramas de la administración) que florecen en el secreto y control de los medios de coerción, desarrollando su propio ímpetu e intereses, convirtiéndose, en palabras de Weber, en jaulas de «acero», insensibles a las demandas del *demos*? Esto plantea un problema urgente, que sólo se puede afrontar explorando las formas de establecer la soberanía del parlamento sobre el estado, y la soberanía de la sociedad —de todos los ciudadanos— sobre el parlamento. ¿Cómo podría hacerse esto?

En muchos países, occidentales y del Este, los límites del «gobierno» están definidos de forma explícita en constituciones y declaraciones de derechos que son sometidas al escrutinio público, a

la revisión parlamentaria y al proceso judicial. Esta idea es fundamental, y fundamental para el principio de autonomía. Sin embargo, el principio de autonomía exige que estos límites del «poder público» se revaloren en relación con un conjunto de cuestiones mucho más amplio de lo que hasta ahora se ha previsto comúnmente. Si se pretende que las personas sean libres e iguales en la determinación de las condiciones de su propia vida, y que disfruten de los mismos derechos y obligaciones en la especificación de un marco que genera y limita las oportunidades a su disposición, deben estar en posición de disfrutar de un conjunto de derechos no sólo en principio, sino también en la práctica. Los derechos de los ciudadanos deben ser tanto formales como concretos. Esto implica la concreción de un conjunto mucho más amplio de derechos, con un «filo» mucho más profundo del que normalmente se permite. Este «sistema de derechos» limitaría y posibilitaría las actividades colectivas en un amplio dominio.

¿Qué estaría incluido en ese sistema? Una constitución y una declaración de derechos que incorporasen el principio de autonomía tendrían que especificar la igualdad de derechos respecto a los procesos que determinan las políticas resultantes del estado. Esto implicaría no sólo la igualdad en el derecho al voto, sino también los mismos derechos para disfrutar de las condiciones para una participación efectiva, una comprensión bien informada y el establecimiento de la agenda política. Esos amplios derechos «estatales» implicarían, a su vez, un amplio conjunto de derechos sociales ligados a la reproducción, al cuidado de los niños, la sanidad y la educación, así como los derechos económicos para garantizar los recursos económicos y financieros necesarios para una autonomía democrática. Sin unos derechos sociales y económicos estrictos, los derechos con respecto al estado no podrán ser disfrutados plenamente; y sin derechos estatales, nuevas formas de desigualdad de poder, de riqueza y estatus podrán entorpecer sistemáticamente la aplicación de las libertades sociales y económicas.

Un sistema de derechos de este tipo especificaría ciertas obligaciones de unos ciudadanos para con otros, así como las responsabilidades del estado hacia grupos de ciudadanos que los gobiernos particulares no podrían invalidar (a no ser que se lo permita un proceso explícito de enmienda constitucional). La autoridad del estado estaría por lo tanto, en principio, claramente circunscrita; su capacidad para la libertad de acción estaría limitada. Por lo tanto,

un derecho a la libertad reproductiva para las mujeres implicaría hacer al estado responsable no sólo de los cuidados médicos y sociales necesarios para evitar o asistir el embarazo, sino también de proporcionar las condiciones materiales que ayudarían a hacer de la elección de tener un niño una elección libre, garantizando, por lo tanto, una condición crucial para que las mujeres sean «libres e iguales». El derecho de todos los niños a su cuidado implicaría hacer al estado responsable de la provisión de los servicios adecuados y, por lo tanto, limitar también las opciones de gasto del estado. Un derecho igual para todos los hombres y mujeres a los recursos materiales, con el fin de que puedan estar en posición de escoger entre los distintos cursos de acción posibles, obligaría al estado a preocuparse del modo de distribuir la riqueza y la renta de forma mucho más equitativa. El «imperio de la ley» implicaría, entonces, una preocupación central por las cuestiones distributivas y los temas de justicia social: cualquier otra cosa impediría la realización del principio de autonomía y el gobierno de la democracia.

Por consiguiente, en este esquema de cosas, el derecho a una justicia igual para todos supondría no sólo la responsabilidad del estado de garantizar una igualdad formal ante la ley, sino también de que los ciudadanos tengan la capacidad real (la salud, las capacidades y los recursos) para beneficiarse de las oportunidades que se les presenten. Una constitución y una declaración de derechos así reforzarían radicalmente la capacidad de los ciudadanos para emprender acciones en contra del estado con el fin de corregir invasiones excesivas de las libertades. Ayudarían a inclinar la balanza del estado hacia el parlamento y del parlamento hacia los ciudadanos. Serían un sistema legal que «autorizaría». Por supuesto, la «autorización» no estaría de esta forma garantizada; ningún sistema legal por su cuenta puede ofrecer esas garantías. Pero especificaría los derechos por los que los individuos, grupos y movimientos (allí donde la presión pudiera acumularse de forma efectiva) podrían luchar, y que podrían ponerse a prueba, entre otros lugares, en los tribunales<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Es difícil que el sistema judicial existente en la mayoría de los países proporcione un personal suficientemente representativo como para vigilar este proceso judicial. Tendría que encontrarse una alternativa, que comprendiera quizá los cuerpos judiciales compuestos por personas elegidas de una muestra «estadísticamente representativa» de la población; es decir, que fueran estadísticamente representativas de las categorías sociales clave (género, raza, edad) (véase Burnheim,

Las implicaciones para la sociedad civil están en parte claras. En la medida en que su anatomía comprendiera elementos que minan la posibilidad de un proceso colectivo efectivo de toma de decisiones, éstos tendrían que ser progresivamente transformados. Un estado y una sociedad civil democráticos son incompatibles con conjuntos de relaciones sociales y organizaciones poderosas que puedan —en virtud del fundamento mismo de su funcionamiento— distorsionar los resultados democráticos. La cuestión aquí es, entre otras cosas, la restricción del poder de las corporaciones para limitar e influir en la agenda política, la restricción de las actividades de los poderosos grupos de interés (ya sean representativos de una determinada industria o algún sindicato de trabajadores en sectores industriales claves) para perseguir libremente sus propios intereses, y la erosión sistemática de los privilegios estructurales de que disfrutaban unos grupos sociales (por ejemplo, ciertos grupos raciales) a expensas de otros. Tanto el estado como la sociedad civil deben, entonces, convertirse en la condición para el desarrollo democrático del otro.

En estas condiciones, tendrán que adoptarse estrategias para acabar con los viejos patrones de poder en la sociedad civil y para crear, además, nuevas circunstancias que permitan a los ciudadanos disfrutar de un mayor control de sus propios proyectos (véase Keane, 1987b). Para que los individuos sean libres e iguales en la determinación de las condiciones de su propia existencia deben existir una multiplicidad de esferas sociales —por ejemplo, empresas de propiedad social, medios de comunicación independientes y centros de salud— que permitan a sus miembros el control de los recursos a su disposición, sin la interferencia directa del estado, de las organizaciones políticas o de terceros. Los modelos para la organización de esas esferas tendrían mucho que aprender de las concepciones de la participación directa discutidas anteriormente. Un sistema abierto (cara a cara) de reuniones o de delegados representativos tendría precisamente en estos contextos su dominio más apropiado de aplicación. Muchas de las «unidades» de la sociedad civil

1985). No hay razones para suponer que esos cuerpos fueran menos capaces de emitir juicios independientes que el cuerpo judicial existente, y hay muchas razones para creer que su juicio sobre cuestiones específicas, relativas a la interpretación de los derechos humanos, sería más representativo de la opinión colectiva.

pueden aproximarse a, o llegar a compartir, las condiciones en las que la democracia directa puede prosperar. Pero hay que adoptar una visión experimental con respecto a esas estructuras organizativas. El estado de la teoría de la democracia y los conocimientos que tenemos de los experimentos democráticos radicales no nos permiten hacer predicciones con plena confianza acerca de las estrategias más adecuadas para el cambio organizativo. En este sentido concreto, la «música del futuro» sólo puede ser compuesta en la práctica. La naturaleza y la forma de los distintos tipos de democracia, y su pertinencia respecto a las distintas condiciones sociales y políticas, precisan un examen muy cuidadoso.

Analizar la democracia como un proceso de «dos caras» es algo más que tratar simplemente de clarificar el marco que autorizaría a los ciudadanos en las distintas esferas de la vida. Los límites y formas de la acción estatal y de la sociedad civil están convirtiéndose en un tema crucial en ciertas discusiones europeas contemporáneas sobre políticas democráticas alternativas, un debate que pueden ilustrar útilmente las nuevas iniciativas en las áreas de la inversión, los sindicatos y la reorganización de las provisiones del estado de bienestar. Estos ejemplos de políticas, debe señalarse, son importantes no porque puedan ser «importados» y adoptados sencillamente por un determinado país, sino porque reconocen explícitamente la exigencia de confrontar tanto los elementos indeseables de la regulación estatal como los sistemas de poder de la sociedad civil con la actualmente distorsionada vida democrática.

Desde 1975, por ejemplo, han tenido lugar en Suecia extensas discusiones acerca de cómo alcanzar una extensión gradual de la propiedad social productiva. De estas discusiones surgió el Plan Meidner. Sus detalles son complejos, pero el reto del programa es crear los medios para incrementar el nivel de inversión socialmente controlada (véase Korpi, 1978). Esto se haría formulando una política de salarios planificada y equitativa (promoviendo un ataque directo a la pobreza y a los bajos salarios) al tiempo que se usan los incrementos en los impuestos sobre los beneficios para crear fondos de inversión a nivel local o regional, controlados por los ciudadanos. Esta propuesta trata de evitar el problema de que el control de los salarios lleva tradicionalmente a un incremento de la tasa de beneficio privado, sin que se incremente la inversión, sin mencionar

un mayor control social sobre los recursos productivos. A largo plazo, también apunta a acabar con el planteamiento convencional de que la planificación económica del estado, junto con la nacionalización de la industria, aumentan la autonomía del ciudadano. Es esta idea lo que es importante; la propuesta en sí, por supuesto, necesita un examen más detallado.

Consideraciones como el Plan Meidner tienen implicaciones radicales para los sindicatos, algunas de las cuales han sido examinadas desde 1978 por la Confederación Democrática del Trabajo Francesa (CFDT). La CFDT ha tratado de crear una nueva «solidaridad social no sectaria» contra los empleadores y el poder del estado. Esto significa tratar las preocupaciones no sólo respecto a las condiciones de trabajo inmediatas, sino también respecto a la división y fragmentación de la clase trabajadora, haciendo campaña en pro del reconocimiento de las necesidades de los trabajadores con salarios bajos, trabajos precarios y sin representación sindical. Las prioridades de la CFDT han sido los incrementos del salario mínimo, de la remuneración de los grupos con salarios más bajos, la reducción general de la jornada laboral semanal, horarios de trabajo flexibles y una mayor autogestión. La CFDT se preocupa por estimular la formulación independiente de amplias demandas sociales al estado. Si bien reconoce la importancia del estado para sacar adelante reformas para todos los trabajadores (sindicados o no), la estrategia de la CFDT es significativamente opuesta a las estrategias corporativistas y a la confianza en el poder del estado. Propone una estrategia para reforzar el poder de los menos poderosos en la sociedad civil, no para incrementar el poder de los sindicatos en su propio beneficio, ordenado y dirigido por el estado.

El ejemplo final de nuevas estrategias de política democrática se refiere a la propuesta del gobierno escandinavo de ceder la explotación (*lease back*) de las instituciones de política social a la comunidad. Estas propuestas son una respuesta al incremento evidente de la preocupación que despiertan las instituciones estatales burocráticas y jerárquicas como las autoridades de planificación, los colegios y las agencias inmobiliarias. Al mismo tiempo, estas propuestas tratan de contrarrestar directamente la estrategia de la Nueva Derecha de privatizar, devolviendo al sector privado el control de los servicios y recursos del estado. Estas propuestas sugieren que las instituciones de la política social del estado pueden transformarse en unidades más sensibles, efectivas y democráticas si su control es recu-

perado o cedido (*lease back*) a las personas que las usan y sirven. A pesar de que seguirían teniendo una financiación pública, las políticas de esas organizaciones no estarían guiadas ni por los mercados capitalistas ni por la dirección del estado, sino por criterios de necesidad social generados por las decisiones de productores y consumidores. En consecuencia, el estado garantizaría los recursos y los servicios para el cuidado de los niños, las clínicas de salud y los colegios, al tiempo que dejaría el gobierno de esas organizaciones a comunidades locales.

Ejemplos de políticas como los expuestos hasta ahora no llevan necesariamente a patrones de vida social más igualitarios. Requerirán un vigoroso apoyo político, incluyendo la protección legal y el financiamiento del estado, con el fin de establecer las condiciones para su supervivencia y expansión. En definitiva, sin una sociedad civil segura e independiente, el principio de autonomía no puede realizarse. Pero sin un estado democrático, comprometido en promover duras medidas redistributivas, entre otras cosas, es poco probable que la democratización de la sociedad civil tenga éxito.

La aplicación del principio de autonomía, en torno a un proceso de «doble democratización», produce un modelo de estado y de sociedad civil que yo quiero llamar «autonomía democrática» (o «socialismo liberal»). Sus principios y características están esquematizados en el modelo IX. El modelo comprende un número de propuestas que en conjunto podrían crear las condiciones para la defensa y desarrollo de la democracia en las condiciones contemporáneas. En la siguiente sección se dará un paso más para clarificar el modelo.

### La autonomía democrática: compatibilidades e incompatibilidades

Si la vida democrática no implica nada más que un voto periódico, el lugar para la actividad de las personas será el reino «privado» de la sociedad civil, y el ámbito de sus acciones dependerá en gran parte de los recursos de que puedan disponer. Existirán pocas oportunidades para que los ciudadanos actúen como ciudadanos, como partícipes de la vida pública. La autonomía democrática trata

## Resumen: modelo IX

Autonomía democrática

social lib

## Principio(s) justificativo(s)

Los individuos deberían ser libres e iguales para la determinación de las condiciones de su propia vida; es decir, deberían disfrutar de los mismos derechos (y, por consiguiente, de las mismas obligaciones) para especificar el marco que genera y limita las oportunidades a su disposición, siempre y cuando no empleen este marco para negar a los demás sus derechos.

## Características fundamentales

Estado

Sociedad civil

Principio de autonomía incorporado a la constitución y a la declaración de derechos.

Estructura parlamentaria o congreso (organizada en torno a dos cámaras basadas en (RP) y (RE) respectivamente).

Sistema judicial que incluya foros especializados para examinar la interpretación de los derechos (RE).

Sistema competitivo de partidos (reformado por la financiación pública y PD).

Servicios administrativos, centrales y locales, organizados internamente de acuerdo con el principio PD, con el requisito de coordinar las demandas del «usuario local».

Diversidad de tipos de familias y fuentes de información, instituciones culturales, grupos de consumidores, etc. (recogidos por el principio PD).

Servicios comunitarios, como el cuidado de niños, los centros de salud o la educación, organizados internamente de acuerdo con el principio PD, estableciendo las prioridades los usuarios.

Empresas autodirigidas (de propiedad nacional, si se trata de industrias vitales, y si no, de propiedad social o cooperativa).

Una variedad de empresas privadas para ayudar a promover la innovación y diversidad.

## Condiciones generales

Disponibilidad de información para garantizar decisiones informadas respecto a todas las cuestiones públicas.

Prioridades de inversión establecidas en conjunto por el gobierno, pero extensa regulación por parte del mercado, de los bienes y el trabajo.

Reducción al mínimo de los innumerables centros de poder en la vida pública y privada.

Mantenimiento de un marco institucional receptivo a los experimentos con las formas organizativas.

Responsabilidad colectiva de las tareas mundanas y reducción al mínimo del trabajo rutinario.

NOTA: Las características institucionales de la autonomía democrática están expuestas, debe señalarse, de forma muy provisional. Incluyen una variedad de formas democráticas de toma de decisión y de métodos de elección. Las abreviaturas clave se refieren a:

PD Participación directa de un conjunto determinado de ciudadanos (incluyendo reuniones abiertas, referendums y delegados representativos) en la regulación de una organización.

RP Elección de los representantes de acuerdo con una forma de representación proporcional.

RE Representantes elegidos de acuerdo con la «representación estadística» (es decir, una muestra de aquellos que son estadísticamente representativos de las categorías sociales clave, incluyendo el género y la raza).

(Para una discusión más extensa de los métodos de elección, véase Held y Pollitt, 1986.)

de corregir este estado de cosas creando oportunidades para que las personas se establezcan «en su capacidad de ser ciudadanos» (Arendt, 1963, p. 256). Pero si el objetivo y la estructura general del modelo de autonomía democrática está claro, debe decirse que aún quedan sin respuesta un conjunto de cuestiones. Cada una de estas cuestiones plantea en sí misma una serie extensa de consideracio-

nes. El intento de revisar estas cuestiones debería entenderse aquí como el reconocimiento de que el argumento aquí presentado precisa de una reflexión posterior detallada. Creo que cada una de estas cuestiones puede resolverse satisfactoriamente dentro del marco de la autonomía democrática, pero no puedo afirmar que todas estén aquí plenamente tratadas.

#### *La participación: ¿una obligación?*

El principio de autonomía reside en el derecho de todos los ciudadanos a participar en las cuestiones públicas. La cuestión es proveer a los ciudadanos de una *participación verdadera* en el proceso de «gobierno». La idea de esa participación era central, por supuesto, para los demócratas atenienses, para quienes la virtud política equivalía en parte al derecho a participar en las decisiones finales de la política de la ciudad-estado (cf. Finley, 1983, p. 140). El principio de autonomía preserva «el ideal del ciudadano activo»; exige que se reconozca a las personas el derecho y la posibilidad de actuar en la vida pública. Sin embargo, una cosa es reconocer un derecho, y otra muy distinta, suponer que de ello se deduce que todo el mundo debe, independientemente de su elección, participar realmente en la vida pública. La participación no es una necesidad. Se ha argumentado que una de las libertades negativas más importantes que se establece a partir del último período del mundo antiguo es la «libertad frente a la política», y que esa libertad es una parte esencial de la herencia democrática contemporánea (Arendt, 1963, p. 284). La autonomía democrática es ciertamente compatible con este elemento de nuestra herencia. Los ciudadanos pueden decidir que una participación extensa es innecesaria en ciertas circunstancias, y pueden decidir esto por causas muy racionales incluyendo la convicción de que sus intereses ya están bien protegidos (véase Mansbridge, 1983). Sin duda, todos los sistemas legales —y el sistema legal de autonomía democrática no sería una excepción— especifican una variedad de obligaciones. En este modelo de autonomía democrática existirán desde luego obligaciones. Los ciudadanos estarían obligados a aceptar las decisiones democráticas en una variedad de circunstancias, a no ser que se pudiera probar que esas decisiones violan sus derechos. Pero la obligación de participar en todos los aspectos de la vida pública no sería una obligación legal.

El derecho a vivir su propia vida es, sin ningún género de dudas, importante dentro del marco de la autonomía democrática.

Esta postura plantea, por supuesto, más cuestiones. ¿Qué conjunto de derechos y obligaciones crea en concreto el modelo de la autonomía democrática? ¿qué obligaciones concretas tendrían que aceptar los ciudadanos? ¿en qué circunstancias podrían negarse legítimamente a cumplir con esas obligaciones? Si los ciudadanos tuvieran derecho a rechazar una decisión porque viola sus derechos, ¿qué medios de resistencia estarían justificados a desplegar en esas circunstancias? Estos son tan sólo algunos de los problemas que un modelo plenamente desarrollado de autonomía democrática tendría que tratar.

#### *La política y lo privado: ¿qué es lo privado?*

Si la autonomía democrática es compatible con el concepto de lo privado, ¿qué debería significar exactamente este concepto? En contraste con concepciones más limitadas de la vida política, el argumento exige aquí una noción amplia de la política, que abarque todos los sistemas de poder, entendiéndose por poder la «capacidad transformadora» (p. 333). Si bien esta concepción de la política es esencial para elucidar adecuadamente el conjunto de cuestiones que influyen, y afectan, la posibilidad de una vida democrática, también plantea un número de dificultades. Schumpeter advertía, acertadamente, que un concepto «ilimitado» de la política no proporciona una división clara entre ésta, por un lado, y la vida cotidiana de los ciudadanos, por otro. Al hacer la política potencialmente coextensa con todos los reinos de la vida social, cultural y económica, estos dominios quedan expuestos a la regulación y al control público. Schumpeter pensaba que con una política así concebida sería muy tentador para aquellos que ejercen el poder, ya se trate de mayorías o minorías, controlar todos los aspectos de la vida. Conceptos amplios de la política, sugería, pueden, en la práctica, llegar a relacionarse para muchos con una reducción de la libertad. Esta es, de nuevo, una cuestión fundamental.

Si bien un concepto amplio de lo político es defendible y necesario para una adecuada consideración de los problemas y cuestiones de la democracia, debe pensárselo cuidadosamente en relación con una concepción de los límites del ámbito justificable de la de-

mocracia. Se ha argumentado aquí que los principios de la participación política son aplicables a un amplio conjunto de dominios. Sin embargo, no son necesariamente aplicables a lo que quiero denominar la «esfera de lo íntimo»; es decir, a todas aquellas circunstancias en las que las personas viven sus vidas personales, sin que tenga ninguna consecuencia negativa sistemática para los que viven a su alrededor. Al igual que el concepto del perjuicio de Mill, un concepto de lo íntimo usado de esta forma exigirá una elaboración y defensa muy cuidadosa. Y al igual que el principio de perjuicio de Mill, será difícil encontrar fundamentos satisfactorios para su elucidación y justificación. A pesar de ello, el examen de esos fundamentos es una tarea indispensable. Será preciso encontrar criterios claros para distinguir lo público y lo político de la esfera de lo íntimo, y para definir los límites de la legislación legítima, en este último dominio. Queda todavía por emprender una considerable investigación teórica en este campo (véase Pateman, 1985, pp. 174-175).

#### *Igualdad: ¿la desaparición de toda propiedad privada?*

El principio de autonomía requiere una búsqueda rigurosa de un concepto de igualdad, ligado íntimamente a la noción de «condiciones iguales». Con el fin de crear las condiciones para la igualdad política, tendrá que alterarse profundamente la distribución actual de los recursos materiales. La autonomía democrática, y la distribución de los recursos escasos existentes, se contradicen de forma fundamental. La igualdad política es inseparable de una estricta concepción de la justicia distributiva. Pero si el principio de autonomía y la vida democrática presuponen la búsqueda vigorosa de las «condiciones de igualdad», es preciso preguntarse inmediatamente: ¿en qué condiciones deberían en concreto ser iguales?; ¿debería igualarse la distribución de todo tipo de recursos?

En primer lugar, es esencial distinguir entre los distintos tipos de propiedad y, en concreto, entre la propiedad productiva y la propiedad de consumo, los objetos que se poseen para el consumo privado. El principio de autonomía requiere la búsqueda rigurosa de las condiciones de igualdad en relación con la propiedad productiva, pero no presupone ciertamente la búsqueda rigurosa de las «condiciones de igualdad» respecto a los objetos que escogemos

consumir, en la vida diaria, ya sean camisas, lavadoras o coches. Los argumentos anteriores presuponen que las personas deberían disponer, al menos, de una cantidad mínima de recursos necesarios para el ejercicio de sus derechos, recursos que, por ejemplo, una renta garantizada a todos los adultos, independientemente de que ocupen trabajos asalariados o trabajen en el servicio doméstico, podría proporcionar (véase Jordan, 1985). Las estrategias de este último tipo deberían considerarse con cierta cautela; sus implicaciones para la creación y distribución de recursos son complejas, y en ningún caso completamente claras. Sin embargo, sin una mínima base de recursos de algún tipo, muchas personas no podrían disfrutar de la capacidad para llevar a cabo distintas líneas de acción. Sin unos recursos mínimos, seguirían siendo muy vulnerables y dependientes de los demás, incapaces de hacer una elección plenamente independiente, o de aprovechar las distintas oportunidades que formalmente se les presentan.

El derecho a unos recursos económicos «mínimos» no es lo mismo, es preciso señalarlo, que el derecho a la acumulación ilimitada de los recursos productivos. Rousseau fue uno de los primeros en elaborar este argumento de modo convincente (véase pp. 99-102; cf. Connolly, 1981, cap. 7). Recientemente, Dahl ha argumentado este punto de forma incisiva, afirmando que no podemos saltar del «derecho a una posesión segura de la camisa sobre mi espalda, o de la calderilla en mi bolsillo, a un derecho moral fundamental a adquirir acciones de IBM, y con ellas, los derechos oficiales de propiedad que la posesión de acciones legalmente acarrea» (Dahl, 1985, pp. 74-75). Una elección favorable a «los derechos oficiales de propiedad» es una elección contraria a la igualdad política. Si la igualdad política es un derecho moral, también lo es una mayor igualdad en cuanto a las condiciones de los recursos productivos. El reconocimiento de la necesidad de reducir al mínimo la desigualdad en la propiedad y el control de los medios de producción es fundamental para posibilitar una agenda política accesible y sin sesgos. Sin una clara restricción de la propiedad privada no podrá cumplirse una condición necesaria de la democracia.

Existen cuestiones aún más complejas que plantear respecto a la forma apropiada de propiedad productiva. Hay buenas razones para criticar y preocuparse tanto por la forma de propiedad privada como por la estatal (véase los capítulos 3 y 4). Es más probable que otras opciones, por ejemplo las formas de propiedad cooperativa,

que implican la posesión colectiva de las empresas por grupos de trabajo, sean más compatibles con la autonomía democrática que la propiedad estatal o privada. Pero todavía no se ha argumentado convincentemente a favor de la propiedad cooperativa. Entre las cuestiones centrales que requieren un examen posterior están: ¿cuáles son exactamente la naturaleza y los límites de una empresa?; ¿tendrían que dividirse en pequeñas unidades todas las compañías existentes para que la propiedad cooperativa fuera viable?; ¿cómo pueden tenerse en cuenta las preferencias de los consumidores —además de a través del mercado— y qué peso debería dárseles?; ¿cómo pueden reconciliarse plenamente las exigencias de la propiedad cooperativa con las exigencias del control democrático, y/o una dirección eficiente?<sup>8</sup>. Las formas de propiedad, y los experimentos con distintos tipos de la misma, requieren una atención rigurosa.

*Igualdad de condición: ¿la tiranía de la igualdad?*

¿Implica la búsqueda de condiciones amplias de igualdad económica que el estado debería tratar siempre a las personas de forma similar? Las políticas del estado pueden muy bien ser desiguales para los individuos, y de forma justificada. Desde la perspectiva de la autonomía democrática, para garantizar las condiciones que posibilitan a los individuos jugar un papel activo como ciudadanos son precisos distintos conjuntos de estrategias y políticas para los distintos conjuntos de personas. En primer lugar, será por supuesto necesario tratar de forma desigual a aquellos que poseen actualmente enormes cantidades de propiedad productiva. Pero la cuestión va mucho más allá. Para que la mujer disfrute de las condiciones de «libertad e igualdad», por ejemplo, no sólo tendrían que transformarse las circunstancias comunes en las que se tienen y educan los hijos, sino que tendrían que mermarse también los privilegios tradiciona-

<sup>8</sup> Se podría objetar que el relato anterior no logra examinar si la propiedad privada, y la propiedad privada de los recursos productivos, es o no esencial para el logro de un número de fines importantes, por ejemplo la eficacia y la innovación. No es éste el lugar para examinar todas las cuestiones implicadas en esa objeción, pero éstas son examinadas por Dahl, que desarrolla un argumento convincente acerca de muchos de estos problemas (1985).

les de los varones con respecto a los trabajos, la renta y el acceso a las actividades culturales, entre otras cosas. Este proceso político de dos caras —aliviar las condiciones de los menos favorecidos, al tiempo que se restringe el ámbito y las circunstancias de los más poderosos— se aplicaría a una variedad de ámbitos, caracterizadas por la desigualdad sistemática (desde la riqueza y el género a la raza), ámbitos en los que se pudiera demostrar, que esa desigualdad mina o limita la toma de decisiones democráticas.

Pero, ¿significa la creación de la «igualdad de condiciones económicas y sociales» que, como se pretende a menudo, las personas deban, o deberían eventualmente, hacer las mismas cosas, llevar a cabo las mismas actividades y vivir en condiciones idénticas —en resumen, ser iguales?; ¿es la búsqueda de la igualdad de condiciones la búsqueda de un orden concebido tiránicamente, en el que todas las personas son reducidas a un estatus similar y a actividades similares? La cuestión es, sin ningún género de dudas, que el compromiso con la autonomía democrática implica un compromiso con la reducción de los privilegios de los privilegiados, con el fin de establecer una sociedad plenamente democrática (véase Pateman, 1985, pp. 187-188). Pero esto no implicaría, y sería bastante incompatible con ello, un ataque a las «diferencias» personales, sociales, culturales y (en ciertos aspectos) económicas. La *raison d'être* del modelo de autonomía democrática es reforzar las elecciones y los beneficios que se derivan de vivir en una sociedad que no deja a grandes categorías de ciudadanos en una postura permanente de subordinación, a merced de fuerzas que se escapan totalmente a su control. Es más, de establecerse condiciones amplias de igualdad, no se seguiría de ello que el único principio de justicia correcto sea la constante y persistente búsqueda de las condiciones de igualdad. La forma exacta en que se deberían distribuir los bienes y servicios será una cuestión que tendrán que decidir los ciudadanos mismos, dentro del marco establecido por el principio de autonomía (cf. Pateman, 1985, p. 188).

Sin embargo, debe señalarse de nuevo que es necesaria una labor teórica adicional sobre estos problemas. Si la igualdad política y la vida democrática presuponen la igualdad de las condiciones sociales y económicas, la naturaleza exacta de los principios de justicia tendrá que ser explicada con más cuidado y su ámbito tendrá que ser examinado a fondo. Si bien el modelo de la autonomía democrática circunscribe claramente la dirección de las formas distribu-

tivas de la acción estatal, queda todavía por especificar qué formas precisas adoptarán y con qué orden de prioridades. Además, las numerosas cuestiones *prácticas* de las *políticas* implicadas exigen una reflexión prudente. Tendrán que desarrollarse nuevos tipos de políticas sociales y económicas, y nuevas formas para aplicarlas. La cuestión no es sólo interpretar o cambiar el mundo, sino explorar las formas deseables y factibles en que puede ser alterado (véase Nove, 1983).

#### *Libertad: ¿libertad limitada?*

En un sistema político dado existen límites claros al grado de libertad de que pueden disfrutar los ciudadanos. Lo que distingue al modelo de la autonomía democrática de cualquiera de los otros modelos discutidos es un compromiso fundamental con el principio de que no debe permitirse la libertad de algunos individuos, a expensas de la de otros, cuando esos otros representan a menudo una mayoría de ciudadanos. En este sentido, el concepto de libertad que presupone el modelo de autonomía democrática limita en algunos aspectos el ámbito de acción de determinados grupos de individuos. Si se quiere hacer realidad el principio de autonomía, algunas personas ya no tendrán entonces la posibilidad de, por ejemplo, acumular una enorme cantidad de recursos, o de hacer sus propias carreras profesionales a expensas de las de sus amantes, mujeres o hijos. La libertad de las personas, en el marco de la autonomía democrática, tendrá que ser la de una progresiva acomodación a la libertad de los demás. Si bien el ámbito de acción puede ser, por lo tanto, más limitado para algunos en determinados aspectos, en otros se verá radicalmente reforzado. Esta postura es a veces cínicamente rechazada, pero sin buenas razones.

Las personas llegarían a tener muchas más oportunidades de controlar las organizaciones e instituciones que afectan de forma directa a sus vidas, y disfrutarían de mucha más información y acceso a los centros de poder regionales y nacionales clave, que en la actualidad. Es más, al reforzarse las oportunidades en la vida cotidiana, esto afectaría profundamente a «la esfera de lo íntimo», y no tan sólo en formas que beneficiaran únicamente a la mujer. Los hombres tendrían la oportunidad, por ejemplo, de no tener que preguntarse ya por qué no entienden a sus hijos, y por qué, a pesar de haber

dedicado tanto tiempo de su vida al trabajo, siguen siendo tan poco «apreciados». Por lo tanto, la búsqueda del principio de autonomía puede crear oportunidades para muchos, y distintos tipos de oportunidades para todos.

No se desprende de esto, tal como se señala a menudo de posturas teóricas relacionadas, que esta transformación fundamental de las oportunidades de vida implique la desaparición de la división del trabajo, o del papel de la especialización. Tal como comentaba acertadamente un crítico: «un futuro político que prometa desechar la especialización será necesariamente la promesa de un idiota o una promesa hecha con la peor mala fe» (Dunn, 1979, p. 19). El modelo de la autonomía democrática es, y debe ser, plenamente compatible con que las personas escojan desarrollar determinados talentos y habilidades. Las condiciones de esas elecciones serán distintas, pero eso no significa que no vaya a haber elecciones. Es más, el modelo de la autonomía democrática presupone explícitamente la existencia de un sistema de toma de decisiones centralizado en el gobierno. La autonomía democrática no promueve la nivelación de toda autoridad, ni de los conjuntos de instituciones que pueden proporcionar una administración profesional y previsible. Es particularmente importante el argumento de Weber acerca de la importancia de esta última, para evitar que las cuestiones públicas se conviertan en un cenagal de luchas cuerpo a cuerpo entre facciones, totalmente ineficaz para la resolución de cuestiones urgentes (véase el capítulo 5, pp. 181-199). Pero la *forma* y la *estructura* de esas instituciones tendrán que cambiarse. Sería, de nuevo, una falacia pretender saber exactamente cómo y en qué forma precisa ocurrirá esto. Necesitamos reflexionar mucho más acerca de los tipos y formas de organizaciones políticas posibles, y de sus relaciones con los mercados, cuando estos últimos funcionan en el marco de condiciones de una amplia igualdad.

#### *Legitimidad: ¿creará la autonomía democrática legitimidad política?*

El orden político no se alcanza hoy en día, tal como se argumenta en los capítulos 5-7, a través de un sistema de valores común, o del respeto general por la autoridad del estado, o de la legitimidad, o, por el contrario, a través de la simple fuerza bruta; es más

bien el resultado de una red compleja de interdependencias entre las instituciones y actividades políticas, económicas y sociales, que divide los centros de poder y crea múltiples presiones para obedecer. El poder del estado es un aspecto central de estas estructuras, pero no es la única variable clave.

La precariedad del «gobierno» en las circunstancias actuales está ligada tanto a los límites al poder del estado, en el contexto de condiciones nacionales e internacionales, como al carácter remoto, a la desconfianza y escepticismo que se expresa acerca de los arreglos institucionales existentes, incluyendo la eficacia de la democracia parlamentaria. Las instituciones de representación democrática siguen siendo cruciales para el control formal del estado, pero es sorprendente la disyuntiva entre las instituciones que poseen el control formal y las que tienen el control real, entre el poder que se afirma para el pueblo y su poder real limitado, entre las promesas de los representantes y su actuación real. La percepción de esta disyuntiva ha contribuido a la formación de un número de poderosos movimientos sociales —entre los que se incluyen el movimiento feminista, el movimiento ecologista y el movimiento antinuclear— que han hecho presión, y continúan haciéndola, en pro de mayores esferas de autonomía para la vida social y política. Estos movimientos han constituido, además, un impulso importante para aquéllos —desde segmentos del movimiento obrero a los sectores innovadores de los partidos políticos (generalmente a la izquierda)— con objetivos similares. Pero en un contexto en el que numerosos factores fragmentan las fuerzas de oposición, es, por supuesto, difícil predecir el éxito que tendrán: el «equilibrio» de la vida política depende siempre de la negociación y el conflicto político, y sus resultados, por lo tanto, no pueden extraerse fácilmente de la consideración de las circunstancias actuales.

El concepto de un «acuerdo ideal normativo» se introdujo en el capítulo 5; es decir, el acuerdo de respetar las normas y leyes, puesto que se trata de las regulaciones con las que habríamos estado de acuerdo en condiciones ideales, con, por ejemplo, todos los conocimientos que hubiéramos deseado y todas las oportunidades que hubiéramos querido para discutir las exigencias de otras legislaciones (pp. 220-221, 285-288). Esta idea es útil porque proporciona la base para un «experimento mental» acerca de cómo interpretarían las personas sus necesidades, y qué normas y leyes considerarían justificadas, en condiciones ilimitadas de sabiduría y discusión. Nos per-

mite preguntar por cuáles tendrían que ser las circunstancias para que las personas obedecieran las normas y las leyes que creen buenas, justificadas y dignas de respeto. Investigando las cuestiones y la evidencia explorada en este volumen, puede decirse que un sistema político, implicado profundamente en la creación y la reproducción de las desigualdades sistémicas de poder, riqueza, renta y oportunidades, rara vez disfrutará de una legitimidad sostenida (siendo la excepción quizá en situaciones de guerra) en grupos distintos de los que directamente privilegia. O, de forma más conflictiva, únicamente un orden político que tenga como prioridad la transformación de las desigualdades disfrutará a largo plazo de legitimidad. El principio de autonomía, aplicado a través de un proceso de democratización de dos caras, podría ser la base de un orden de ese tipo. La búsqueda de legitimidad política, de un orden político caracterizado por el respeto a la autoridad y a la ley, sugiere la necesidad de proceder de acuerdo con el modelo de la autonomía democrática.

## EPILOGO: DEMOCRACIA, LA NACION-ESTADO Y EL SISTEMA MUNDIAL

La democracia solamente ha disfrutado de forma ocasional de la aclamación que recibe hoy en día; su extensa popularidad y atractivo tiene poco más de cien años<sup>1</sup>. Las revoluciones que se extendieron por toda Europa central y del este a finales de 1989 y principios de 1990 han estimulado aún más este ambiente de celebración. Se ha proclamado a la democracia liberal como el agente del «fin de la historia»: el conflicto ideológico, se ha dicho, está siendo desplazado por la razón democrática universal (véase Francis Fukuyama, 1989). En nombre de la democracia, se lucha por más y más causas políticas, y un número creciente de estados están siendo refundidos en un molde democrático. Pero no muy por debajo de la superficie del triunfo de la democracia existe una paradoja manifiesta: mientras que se defiende de nuevo la idea del «gobierno del pueblo», la eficacia misma de la democracia como una forma nacional de organización política se ve puesta en duda. Las naciones están proclamando la democracia en el momento mismo en que los cambios en

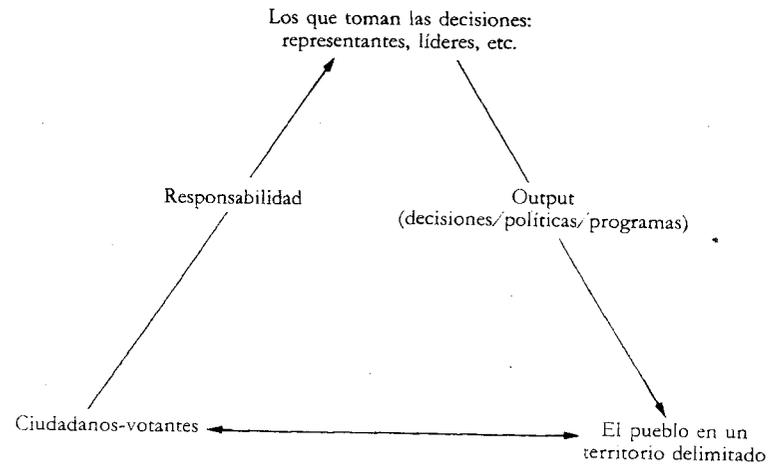
<sup>1</sup> Me gustaría agradecer los consejos y comentarios que Tony McGrew, Michelle Stanworth, John Thompson y Anthony Giddens hicieron a un primer borrador de este ensayo. Tony McGrew ha sido un guía constante entre la voluminosa literatura sobre las relaciones internacionales; su crítica constructiva ha sido de una ayuda especial. Los temas y argumentos de este ensayo se ampliarán aún más en una obra que aparecerá próximamente, *The Foundation of Democracy*.

el orden internacional están comprometiendo la posibilidad de una nación-estado democrática independiente. Conforme amplias áreas de la actividad humana se organizan de forma progresiva a nivel mundial, el destino de la democracia está cargado de incertidumbre.

En las páginas siguientes exploraré esta incertidumbre, centrándome en la interrelación entre la democracia y el sistema mundial. El ensayo empieza con un examen de algunos de los supuestos que subyacen a la teoría de la democracia, respecto a la relación entre «ciudadanos» y «representantes», y explora sus relaciones con un significado cuestionable de soberanía. Continúa con una descripción del impacto de los patrones cambiantes de interconexión mundial en la toma de decisiones de los estados. Se subrayan entonces algunas de las formas específicas en que la política nacional se ve afectada por la intersección entre fuerzas nacionales e internacionales. En este contexto, se realiza una valoración de las formas y límites cambiantes de la democracia. Si bien el propósito principal de este ensayo es exponer un número de problemas todavía por resolver en el pensamiento democrático, en la conclusión se ofrecen algunos comentarios constructivos sobre el significado cambiante de la democracia en el sistema mundial, y sobre cómo la teoría de la democracia debe ser reformulada para abarcar las redes internacionales de los estados y las sociedades civiles.

### Supuestos comunes en la teoría de la democracia

A lo largo de los siglos XIX y XX la teoría de la democracia liberal ha tenido en su centro como supuesto la existencia de una relación «simétrica» y «congruente» entre los que adoptan las decisiones y los receptores de las decisiones políticas. De hecho, se asume la simetría y congruencia en dos puntos cruciales: en primer lugar, entre los ciudadanos-votantes, que en principio son capaces de hacer responder a los que adoptan las decisiones de las mismas; y, en segundo lugar, entre el *output* (decisiones, políticas, etc.) de los que toman las decisiones y sus electorados —en último término, «el pueblo» en un territorio delimitado. Estas relaciones pueden representarse de la siguiente forma:



En el siglo xx la teoría de la democracia se ha centrado, en concreto, en el contexto organizativo y cultural de los procedimientos democráticos y en los efectos que este contexto tiene en el funcionamiento del «gobierno de la mayoría». Desde el desarrollo de la teoría del elitismo competitivo en la obra de Max Weber y Joseph Schumpeter, hasta la elaboración del pluralismo clásico en los escritos de Robert Dahl, o la crítica de estas ideas en los escritos de los marxistas contemporáneos, el centro de atención de la teoría de la democracia moderna han sido las condiciones que favorecen o impiden la vida democrática de una nación (para una revisión crítica de estas teorías véase la segunda parte de este volumen). Es más, los teóricos y críticos de la democracia moderna han asumido por igual que «el destino de la comunidad nacional» está en gran parte en sus propias manos y que puede desarrollarse una teoría satisfactoria de la democracia examinando la interacción entre «actores» y «estructuras» en la nación-estado<sup>2</sup>.

Las premisas que subyacen a la teoría de la democracia —en su disfraz liberal y radical— han sido, en resumen: que las democracias pueden ser tratadas como unidades esencialmente autosuficientes; que las democracias están claramente separadas unas de otras;

<sup>2</sup> Por supuesto, ha habido excepciones. Véase, por ejemplo, Goran Therborn, «The rule of capital and the rise of democracy»; Michael Howard, *War and the Liberal Conscience*; y F.H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*.

que el cambio dentro de las democracias puede ser entendido en gran parte haciendo referencia a las estructuras y dinámicas internas de la política democrática nacional; y que la política democrática es en sí misma y en último término una expresión de la interacción entre las fuerzas que operan dentro de la nación-estado.

En las últimas dos décadas tanto la izquierda como la derecha, tal como es bien conocido, lanzaron ataques continuos contra el modelo democrático liberal. En opinión de la Nueva Derecha, la democracia liberal ha producido un crecimiento masivo de las burocracias públicas, que han ocupado el espacio de la iniciativa privada y el ejercicio de la responsabilidad individual. Este argumento aparece en formas distintas en la literatura que se ocupa del problema del «gobierno sobrecargado» y de la necesidad de «replegar el estado» en Occidente y, por supuesto, en el Este<sup>3</sup>. Pero sosteniendo todos los argumentos principales de la Nueva Derecha, está la creencia en que el crecimiento de los grupos de presión, los *lobbies* especiales y las instituciones burocráticas a gran escala ha distorsionado las relaciones entre los que adoptan las decisiones y los receptores de las mismas. Estas fuerzas han dañado en conjunto el potencial de «congruencia» entre los que toman las decisiones y los que las reciben, congruencia que surge cuando los primeros limitan sus operaciones a las preocupaciones de un «estado mínimo». En otras palabras, la congruencia puede reforzarse: si se le da al mercado un mayor dominio; si se le da a los ciudadanos-votantes un mayor espacio para regular sus propias actividades; y si el estado mínimo garantiza un marco estable de leyes y regulaciones, de tal forma que los individuos puedan emprender sus asuntos sin una excesiva interferencia política. Es digno de señalarse que algunos pensadores de la Nueva Derecha insisten en que esta tesis debería ser interpretada en términos internacionales. Friedrich Hayek, en concreto, ataca las preferencias, a menudo expresadas por los pensadores conservadores y ciertos liberales, por los mercados y estados nacionales, argumentando que los mercados no reconocen las fronteras nacionales (Hayek, *The Constitution of Liberty*, pp. 405-406). Argumenta a favor de un orden de mercado basado en los principios del libre

<sup>3</sup> Cf., por ejemplo, S. Brittan, «Can democracy manage an economy?», en *The End of the Keynesian Era*, ed. R. Skidelsky; y W.D. Nordhaus, «The political business cycle». Para una revisión y discusión de las cuestiones implicadas, véase mi *Political Theory and the Modern State*, ensayos 4 y 6.

comercio y una regulación mínima. Para Hayek, «congruencia» es en último término, una característica de un orden de mercado internacional y una red de estados ultraliberales.

La mayoría de las críticas a la democracia liberal, desde la perspectiva del pensamiento político de izquierdas, se han preocupado también por la creación de una mayor congruencia entre los representantes políticos y el ciudadano común; en este caso, a través de la extensión de los mecanismos que garantizan la responsabilidad democrática. La idea de que el estado es una «autoridad independiente» o un «poder imparcial limitado» responsable ante sus ciudadanos —una concepción que se encuentra en el centro de la imagen que tiene el estado de sí mismo o de la ideología del estado moderno (cf. Quentin Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought*, vol. 2, pp. 349ss)— es fundamentalmente imperfecta. En opinión de pensadores como C.B. Macpherson y Carole Pateman, el estado está ineludiblemente atrapado en el mantenimiento y reproducción de las desigualdades de la vida cotidiana, distorsionando los resultados de las decisiones a favor de unos determinados intereses (véase C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*; y Carole Pateman, *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*, segunda edición, pp. 171ss). Se pone en duda, por consiguiente, toda la base que sustenta su pretensión de legitimidad y lealtad distintiva. Puesto que el estado, por rutina, ni está «separado» ni es «imparcial» con respecto a la sociedad, la forma que debería tomar la democracia, y el ámbito que debería tener la toma de decisiones democrática, se convierten en cuestiones urgentes. En varias formas de democracia participativa, en las descripciones republicanas de la ciudadanía, y en la búsqueda de una mayor democratización del estado y de la sociedad civil, se pone el énfasis en hacer el proceso político más sensible a individuos y grupos, más transparente e inteligible, más abierto, que refleje más los gustos y necesidades heterogéneas del «pueblo»<sup>4</sup>.

En resumen, la derecha y la izquierda cuestionan los supuestos de simetría y congruencia que se encuentran en el corazón del modelo de democracia liberal sobre la base de que las relaciones que sostienen a la democracia liberal son, en su forma actual, insufi-

<sup>4</sup> Cf. por ejemplo, Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, cap. 5; Pateman, *Participation and Democratic Theory*; los capítulos 8 y 9 de este volumen; y John Keane, *Democracy and Civil Society*.

cientemente simétricas y congruentes. Más mercados y un estado mínimo, por parte de la derecha, participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad (incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local), por parte de la izquierda, es lo que se recomienda esencialmente como la base para superar la insuficiente sensibilidad de organizaciones e instituciones.

### Soberanía, política nacional e interconexión mundial

En el centro del debate sobre la democracia liberal se encuentra una concepción de la «soberanía» que se da por supuesta. La soberanía de la nación-estado no ha sido por lo general cuestionada<sup>5</sup>. Se ha asumido que el estado controla su propio destino, sujeto únicamente a los compromisos que debe asumir y a los límites que le imponen los actores, organismos y fuerzas que operan dentro de sus fronteras territoriales. Es evidente que la teoría de la democracia de los siglos XIX y XX, junto con gran parte del resto de la teoría social y política, ha considerado al mundo generalmente dentro de la nación-estado como algo dado —sujeto a la cláusula *ceteris paribus* (véase mi *Political Theory and the Modern State*, ensayo 8). Las perspectivas dominantes sobre el cambio social y político han asumido que los orígenes de la transformación social deben buscarse en procesos internos a la sociedad (cf. John Dunn, «Responsibility without power», en su *Interpreting Political Responsibility*; y Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence*). Se presume que el cambio tiene lugar a través de mecanismos que parecen «incorporados» a la estructura misma de una sociedad dada, que gobierna su desarrollo. Apenas se teoriza sobre el mundo supuestamente «externo» a la nación-estado —la dinámica de la economía mundial, el rápido crecimiento de los lazos transnacionales y los grandes cambios en la naturaleza del derecho internacional, por ejemplo— y no se han estudiado en absoluto detenidamente las implicaciones de este mundo para la democracia.

<sup>5</sup> Entre las excepciones honorables se encuentran Harold Laski, *Studies in Law and Politics*, pp. 237ss.; y John N. Figgis, *Churches in the Modern State*, pp. 54-93. Véase también sus obras escogidas (con G.D.H. Cole) en *The Pluralist Theory of the State*, editado por Paul Hirst.

Los límites de una teoría de la política que deriva exclusivamente sus términos de referencia de la nación-estado se hacen evidentes al considerar el ámbito y eficacia del principio del «gobierno de la mayoría». La aplicación de este principio se encuentra en el centro de la democracia occidental: está en la raíz de la pretensión de que las decisiones políticas sean consideradas dignas o legítimas (véase E. Spitz, *Majority Rule*). Los problemas surgen, sin embargo, no sólo porque las decisiones que adoptan las naciones-estado, o las organizaciones cuasi-supranacionales, como la Comunidad Europea (CE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), o el Banco Mundial, reducen el conjunto de decisiones a adoptar por una «mayoría» dada, sino también porque las decisiones de una mayoría no afectan (o afectan potencialmente) únicamente a sus propios ciudadanos.

Por ejemplo, la adopción de una decisión en contra del emplazamiento de un aeropuerto internacional cerca de una capital de estado, por miedo a disgustar al votante rural local, puede tener consecuencias negativas para los pasajeros de las líneas aéreas de todo el mundo, que carecen de medios de representación directa (véase Claus Offe, *Disorganized Capitalism*, pp. 283-284). O la decisión de construir una central nuclear cerca de la frontera con un país vecino, es probable que se adopte sin consultar a los habitantes del país (o países) de al lado. O la decisión de permitir la construcción de una industria química o unidad manufacturera que produzca sustancias tóxicas o nocivas de otro tipo (quizá como subproducto) puede contribuir al daño ecológico —ya sea en términos de contaminación, amenazas a la capa de ozono, o el «efecto invernadero»— que no reconoce los límites o fronteras nacionales, que señalan los límites formales a la autoridad y la responsabilidad de los que toman las decisiones políticas. O la decisión de un gobierno de ahorrar recursos, suspendiendo la ayuda alimentaria a un país, puede estimular una repentina escalada de los precios de los alimentos en ese país y contribuir directamente al estallido del hambre entre los pobres de la ciudad y del campo (cf. D. F. McHenry y K. Bird, «Food bungle in Bangladesh»; y R. Sobhan, «Politics of food and famine in Bangladesh»). O la decisión de un gobierno en Occidente o en el Este de suspender o aumentar la ayuda militar a una facción política en un país distante puede influir de forma decisiva en el resultado del conflicto en ese país, o avivarlo provocando un estallido de violencia mayor (véase Adrian Leftwich, *Redefining Politics*).

La teoría moderna del estado soberano presupone la idea de una «comunidad nacional de destino» —una comunidad que se gobierna correctamente y que determina su propio futuro. La naturaleza del patrón de interconexión mundial y los problemas que tiene que afrontar el estado moderno cuestionan esta idea de forma fundamental. Las comunidades nacionales no «programan» en ningún caso de forma exclusiva las acciones, decisiones y políticas de sus gobiernos, y estos últimos no determinan simplemente en ningún caso lo que está bien o es únicamente apropiado para sus propios ciudadanos (véase Offe, *Disorganized Capitalism*, pp. 286ss). Cualquiera supuesto simple de la teoría de la democracia, respecto a que las relaciones políticas son o podrían ser «simétricas» o «congruentes», está totalmente injustificado.

Los ejemplos anteriores sobre la interconexión mundial de las decisiones y resultados políticos plantean preguntas que apuntan al corazón de las categorías de la teoría de la democracia clásica y de sus variantes contemporáneas. La idea de que el *consenso* legitima el sistema de gobierno y, en términos más generales, de estado, fue central tanto para los liberales de los siglos xvii y xviii, como para los demócratas liberales del xix y el xx. Mientras que los primeros consideraban el contrato social como el mecanismo original de consenso individual, los segundos se centraban en la urna como el mecanismo mediante el cual periódicamente los ciudadanos confieren autoridad a los gobiernos para promulgar leyes y regular la vida económica y social. En modelos más radicales de democracia (los modelos republicanos y participativos, entre otros) el consenso se concibe como dependiente de un proceso que idealmente implicaría la participación de los ciudadanos en la creación directa de las leyes que regulan su vida; ya que en estos argumentos, los ciudadanos únicamente están obligados a un sistema de normas, leyes y decisiones que ellos mismos han prescrito para sí (véase las pp. 95-110, 306-318, 321-346 de este volumen).

A pesar de que muchos liberales estuvieron muy lejos de proclamar que para que los individuos sean «libres e iguales» en sus comunidades ellos mismos deben ser soberanos, su obra se preocupaba y afirmaba la enorme importancia de descubrir las condiciones en las que los individuos pueden determinar y regular la estructura de su propia asociación. Y a pesar de que las condiciones que posibilitan el consenso fueron interpretadas de forma bastante diferente por las distintas tradiciones del pensamiento liberal y democrático, estas

tradiciones han coincidido sin embargo en aceptar la idea de que el «gobierno» se ejerce por el consentimiento voluntario de personas libres e iguales. Para los demócratas, desde sus orígenes, el consenso ha sido un principio indiscutible del gobierno legítimo (cf. Russell L. Hanson, «Democracy», pp. 68-69).

Pero la idea misma de consenso, y la concepción específica de que los electorados cuyo consentimiento voluntario es relevante son las comunidades de un territorio delimitado o estado, se hace profundamente problemática tan pronto como se considera la cuestión de la interconexión nacional, regional y mundial, y se ataca la naturaleza de la llamada «comunidad relevante». ¿De quién es necesario el consenso, a quién se le exige el acuerdo, de quién está justificada la participación, en decisiones que afectan, por ejemplo, al emplazamiento de un aeropuerto o una planta nuclear?; ¿cuál es el electorado relevante?; ¿local, nacional, regional o internacional?; ¿ante quién tienen que justificar sus decisiones los que las adoptan, y ante quién deberían hacerlo?; ¿ante quién son responsables los que toman las decisiones, y ante quién deberían serlo?; ¿cuál es el destino de la idea del gobierno legítimo, cuando las decisiones, a menudo con consecuencias potenciales de vida y muerte, se adoptan en una política en la que un gran número de los individuos afectados carecen de interés democrático?; ¿cuál es el destino de la legitimidad cuando el proceso de gobierno, rutinario y extraordinario, tiene consecuencias para los individuos y ciudadanos dentro y más allá de una nación-estado concreta, y cuando tan sólo se considera pertinente el consentimiento de algunas de estas personas para justificar una norma y una política determinada? Los límites territoriales definen las bases según las cuales los individuos son incluidos o excluidos de la participación en decisiones que afectan a sus vidas (por muy poco que afecten), pero los resultados de estas decisiones «se extienden» con frecuencia más allá de las fronteras nacionales.

La interconexión regional y mundial se opone a la tradicional resolución nacional de cuestiones centrales de la teoría y práctica de la democracia. El proceso mismo de gobierno parece estar «escapando a las categorías» de la nación-estado (cf. Laski, *Studies in Law and Politics*, pp. 262-275). Esto tiene implicaciones profundas, no sólo para las categorías de consenso y legitimidad, sino para todas las ideas clave del pensamiento democrático: la naturaleza del electorado, el significado de la responsabilidad, la forma y el ámbito apropiado para la participación política, y la relevancia de la na-

ción-estado como garante de los derechos y obligaciones de los sujetos, dadas las perturbadoras pautas de las relaciones y procesos nacionales e internacionales.

### Estados, fronteras y política mundial

Podría objetarse que no hay nada nuevo en la interconexión mundial, y que, en principio, la importancia de la interconexión mundial para la teoría de la democracia ha sido evidente para muchas personas durante mucho tiempo. Esa objeción podría desarrollarse destacando que un patrón denso de interconexión mundial comenzó a surgir con la expansión inicial de la economía mundial y el nacimiento del estado moderno (véase Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System*; Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State*). Hace cuatro siglos, en las sucintas palabras de un comentarista, «el comercio y la guerra ya estaban modelando cualquier aspecto concebible de la política nacional y del sistema internacional» (Gourevitch, 1978, p. 908). La política nacional y la política internacional han estado entrelazadas a lo largo de toda la era moderna: siempre se ha tenido que entender la política nacional teniendo como fondo la política internacional; y la primera es a menudo una fuente de la segunda. Tanto si reflexionamos sobre la política de los reyes en los siglos XVI o XVII (la cuestión, por ejemplo, de si el rey de Francia debería ser católico o protestante), como si tratamos de comprender los patrones cambiantes de las rutas comerciales desde el Este a Occidente en los siglos XV y XIV (y la forma en que éstas cambiaron la estructura de las ciudades, el ámbito urbano y el equilibrio social), el examen de los patrones de interdependencia e interpenetración local e internacional parece ineludible (véase Peter Gourevitch, «The second image reversed: the international sources of domestic politics»).

Estas consideraciones están reflejadas de forma concisa en un clásico estudio de la diplomacia en Europa, *On the Manner of Negotiating with Princes*, publicado por Callières en 1716. En sus palabras:

Para entender el uso permanente de la diplomacia, y la necesidad de unas negociaciones continuas, debemos pensar en los estados que componen Europa como unidos por todo tipo de comercio necesario, de tal for-

ma que pueden ser considerados como miembros de una República, y que ningún cambio considerable puede tener lugar en cualquiera de ellos sin que afecte la condición, o perturbe la paz, de todos los demás. Un error garrafal del más pequeño de los soberanos puede de hecho sembrar la discordia entre todos los grandes poderes, ya que no hay un estado tan poderoso como para no encontrar útil mantener relaciones con los estados más débiles y buscar amigos entre los distintos grupos que componen incluso el estado más pequeño (*Negotiating*, p. 11).

La compleja interacción entre las fuerzas y actores estatales y no-estatales difícilmente puede constituir un desarrollo nuevo o reciente: sería un error considerable sostener que el pensamiento político se enfrenta hoy en día a un conjunto de circunstancias políticas completamente nuevas (véase Hedley Bull, *The Anarchical Society*, pp. 278-280).

De hecho, los primeros teóricos de la «sociedad internacional», como Grotius y Kant, trataron de desarrollar una comprensión del estado en el contexto precisamente de la «sociedad de estados»<sup>6</sup>. Exploraron las condiciones y requisitos para la coexistencia y cooperación entre los estados, centrándose en particular en la naturaleza y la extensión de las relaciones regidas por el derecho. Estos pensadores proporcionaron un estímulo crucial para el desarrollo del derecho internacional y de la teoría de la política internacional. Por desgracia sin embargo, aunque elementos de su obra sobrevivieron en el derecho internacional y en la teoría de las relaciones internacionales, se perdieron demasiado a menudo para la teoría del gobierno democrático, tal como se desarrolló en los siglos XIX y XX.

Pero una cosa es pretender la continuidad de ciertos elementos en la formación y estructura de los estados y sociedades modernas, y otra muy distinta pretender que no hay nada nuevo en los elementos de su forma y dinámica. Existe una diferencia fundamental entre el desarrollo de una ruta comercial que tiene un impacto sobre determinadas ciudades y/o centros rurales, y un orden internacional que implica: el surgimiento de un sistema económico mundial que escapa al control de un solo estado (incluso de los estados do-

<sup>6</sup> Hedley Bull, *The Anarchical Society*; y Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*, parte 1. Entre las primeras manifestaciones están «Idea for universal history with a cosmopolitan purpose» (1784) y «Perpetual peace» (1795), de Kant.

minantes); la expansión de extensas redes de relaciones y comunicaciones transnacionales, sobre las que los estados concretos tienen una influencia limitada; el enorme crecimiento de las organizaciones y regímenes internacionales, y la intensificación de la diplomacia multilateral y la interacción transgubernamental, que puede controlar y limitar el ámbito de los estados más poderosos; el desarrollo de un orden militar mundial y la incorporación de los medios de guerra «total», como una «característica estable» del mundo contemporáneo, que puede reducir el conjunto de políticas disponibles para los gobiernos y sus ciudadanos. Si bien las rutas comerciales podían unir a poblaciones distantes en amplios circuitos de causas y efectos, los desarrollos modernos en el orden internacional unen e integran a las personas a través de redes múltiples de transacción y coordinación, trastocando la noción misma de distancia.

A menudo se hace referencia a estos desarrollos internacionales como una parte de un proceso de «globalización» —o, de forma más precisa, de «la globalización de Occidente». En este contexto, globalización implica al menos dos fenómenos distintos. En primer lugar, sugiere que la actividad política, económica y social está pasando a ser de ámbito mundial. Y, en segundo lugar, sugiere que ha habido una intensificación de los niveles de interacción e interconexión entre los estados y sociedades que componen la sociedad internacional (véase Tony McGrew, «Conceptualizing global politics», pp. 19-20). Lo que es nuevo en el sistema mundial moderno es la intensificación crónica de los patrones de interconexión que se establecen a través de fenómenos como la industria moderna de las comunicaciones y la nueva tecnología de la información; y la extensión de la globalización dentro y a través de las nuevas dimensiones de interconexión: tecnológica, organizativa, administrativa y legal, entre otras, cada una con su propia lógica y dinámica de cambio. La política se extiende hoy en día, con toda su incertidumbre, contingencia e indeterminación acostumbrada, en el contexto de un mundo «permeado y trascendido por el flujo de bienes y capital, el tránsito de personas, la comunicación a través de líneas aéreas, el tráfico por transporte aéreo y los satélites espaciales» (Kegley, 1989, p. 511).

La importancia de estos desarrollos para la forma y la estructura de la política nacional e internacional puede explorarse aún más examinando un argumento que se encuentra en la literatura de la globalización —al que a menudo se hace referencia como la visión

«transformadora» o «modernista»—, que ofrece una descripción de cómo una creciente interconexión mundial puede llevar a un recorte o «crisis» de la autonomía del estado, y la necesidad de que las naciones-estado cooperen y colaboren intensamente unas con otras<sup>7</sup>. Al exponer este argumento, no pretendo en ningún caso simplemente aprobarlo; más bien trato de esquematizar cuestiones y preocupaciones que debe abordar, como mínimo, la teoría de la democracia. Por una cuestión de brevedad, el argumento se expone de forma esquemática:

1) Con el incremento de la interconexión mundial, el número de instrumentos políticos disponibles para los gobiernos y la eficacia de determinados instrumentos presenta una marcada tendencia a disminuir (véase Keohane y Nye, *Transnational Relations and World Politics*, pp. 392-395; y Richard N. Cooper, *Economic Policy in an Interdependent World*, pp. 1-22). Esta tendencia tiene lugar debido, en primer lugar, a la pérdida de un amplio conjunto de controles fronterizos, que servían anteriormente para restringir las transacciones en bienes y servicios, factores de producción y tecnología, y el intercambio cultural y de ideas (véase Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*). El resultado es un descenso de los instrumentos políticos que permiten al estado el control de las actividades dentro y más allá de sus fronteras.

2) Los estados pueden experimentar una mayor disminución de sus opciones, debido a la expansión de las fuerzas e interacciones transnacionales, que reducen y restringen la influencia que los gobiernos particulares pueden ejercer sobre las actividades de sus ciudadanos. Los efectos, por ejemplo, del flujo de capital privado a través de las fronteras, pueden poner en peligro las medidas antiinflacionistas, los tipos de cambio y otras políticas gubernamentales.

<sup>7</sup> Véase Edward Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*; Richard Mansbach et al., *The Web of Politics*; Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, eds., *Transnational Relations and World Politics*; James N. Rosenau, *The Study of Global Interdependence*; Marvin S. Soroos, *Beyond Sovereignty*.

3) En el contexto de un orden global sumamente interconexo, muchos de los dominios tradicionales de actividad y responsabilidad estatal (defensa, dirección económica, comunicaciones, sistema administrativo y legal) no pueden ser cubiertos sin el recurso a formas internacionales de colaboración. Puesto que las peticiones hechas al estado se han incrementado en los años de posguerra, el estado se ha enfrentado con una serie de problemas en sus políticas que no puede resolver adecuadamente si no coopera con otros actores estatales y no-estatales (véase Robert O. Keohane, *After Hegemony*; y Tony McGrew, «Toward Global Politics?»).

4) Por consiguiente, los estados han tenido que incrementar el nivel de integración política con otros estados (por ejemplo, la CE, el Comecon y la Organización de Estados Americanos); y/o incrementar las negociaciones, acuerdos e instituciones multilaterales para controlar los efectos desestabilizadores que acompañan a la interconexión (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, que, junto con otros organismos internacionales, generaron un ambiente organizativo para la dirección económica y la consulta intergubernamental en los años de la posguerra inmediata).

5) El resultado ha sido un amplio crecimiento de instituciones, organizaciones y regímenes que han sentado las bases para el gobierno mundial. (Por supuesto, esto no implica en absoluto que se confundan estos desarrollos con el surgimiento de un gobierno mundial integrado. Es la diferencia entre una sociedad internacional que contiene la posibilidad de la cooperación y el orden político, y un estado supranacional que tiene el monopolio del poder coercitivo y legislativo.) La nueva política mundial —que incluye, entre otras cosas, la toma de decisiones multiburocráticas dentro y entre burocracias gubernamentales e internacionales, políticas inducidas por las fuerzas y organismos transnacionales y nuevas formas de integración multinacional entre estados (véase Karl Kaiser, «Transnational relations as a threat to the democratic process», pp. 358-360)— ha creado un marco en y

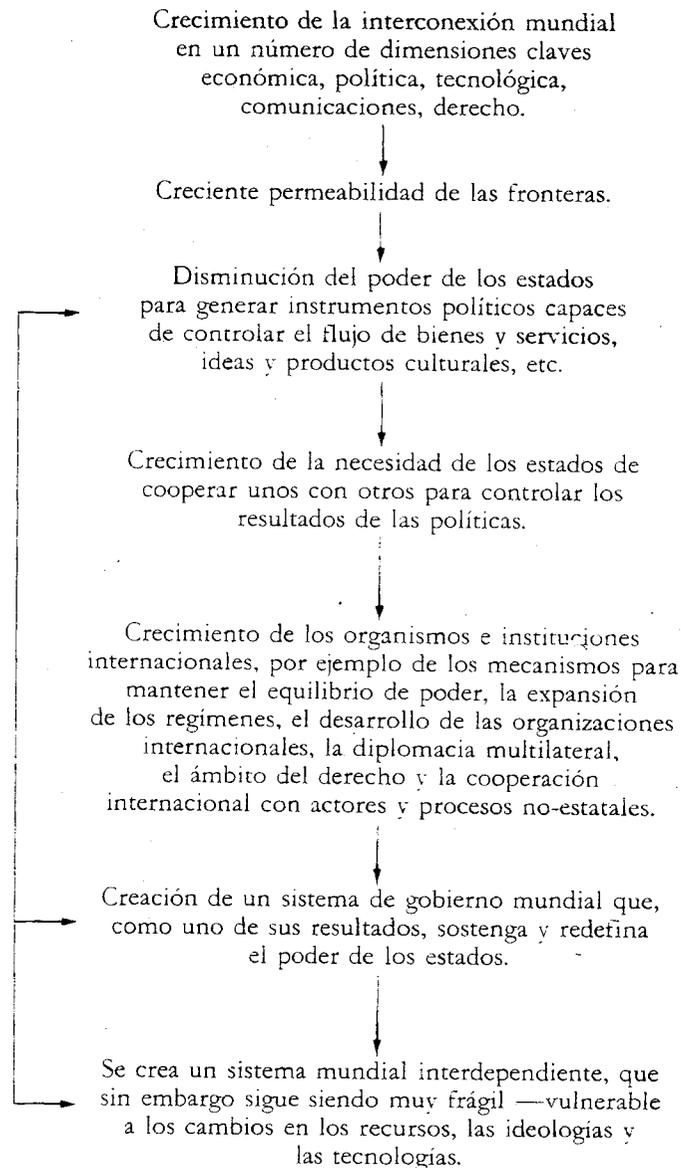


FIGURA 1. Estados, fronteras y cooperación internacional

a través del cual se han redefinido los derechos y obligaciones, poderes y capacidades de los estados. Se han restringido y expandido a un tiempo las capacidades de los estados, permitiendo que sigan desempeñando un conjunto de funciones que no pueden sostenerse ya más independientemente de las relaciones y procesos mundiales. En la figura 1 se muestran los pasos de este argumento.

Lo que estos argumentos sugieren es que el significado del proceso de toma de decisiones democráticas a nivel nacional tiene que ser examinado hoy en día en el contexto de una compleja sociedad internacional, multinacional y con múltiples lógicas, y de un enorme conjunto de instituciones políticas, económicas y culturales, existentes y emergentes, de carácter regional y mundial, que trascienden y median en las fronteras nacionales. La naturaleza de estas organizaciones y entidades, la naturaleza de su dinámica política, la naturaleza de su responsabilidad (si es que tienen alguna) son cuestiones urgentes. O, en otras palabras, la teoría de la democracia de los siglos XIX y XX, al dar por supuesta la existencia de la nación-estado, y al reflexionar fundamentalmente sobre los procesos democráticos dentro de las fronteras de la nación-estado, ha contribuido muy poco a la comprensión de algunas de las cuestiones más importantes, así como a las que se enfrentan las democracias modernas, al destino de la democracia en el mundo moderno.

#### Interconexión mundial en el contexto de un sistema de estados

Desde la perspectiva de la globalización, el estado democrático liberal moderno se describe a menudo como un estado cada vez más atrapado en las redes de la interconexión mundial, permeado por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales, e incapaz de determinar su propio destino. La globalización se describe frecuentemente como una fuerza homogeneizadora, que lima la «diferencia» y merma la capacidad de las naciones-estado para actuar de forma independiente en la articulación y persecución de objetivos políticos nacionales internacionales: la nación-estado democrática territorial parece hacer frente al declive o la crisis (véase, en concreto, Morse, *Modernization and the Transformation of International*

*Relations*; y S. Brown, *New Forces, Old Forces and the Future of World Politics*). Sin embargo, si bien es cierto que ha habido una rápida expansión de las relaciones intergubernamentales y transnacionales, entre otras cosas, la era de la nación-estado no ha llegado, en ningún caso, a su fin. Si la nación-estado territorial ha sufrido un declive, se trata de un proceso desigual, restringido en concreto al poder y alcance de las naciones-estado dominantes de Occidente y del Este. La sociedad mundial europea alcanzó el pináculo de su influencia a comienzos del siglo xx, y la hegemonía americana fue sobre todo una característica de las décadas de la posguerra inmediata. Sus respectivos declives no deben tomarse como indicadores del declive del sistema de estados como tal. Es más, la reciente transformación de los regímenes políticos del este de Europa ha regenerado un conjunto de estados, cada uno de los cuales afirma su independencia y autonomía. Si bien los «imperios clásicos» de británicos, franceses y holandeses, etc., han sido en gran parte erradicados, los «nuevos imperios» (creados como consecuencia de la segunda guerra mundial) se enfrentan a los retos más severos.

La «nacionalización» de la política mundial es un fenómeno muy reciente y, con toda probabilidad, se trata de un proceso que de ningún modo ha llegado a su término (cf. George Modelski, *Principles of World Politics*; John H. Herz, *The Nation-State and the Crisis of World Politics*, pp. 226-252; y Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*). La importancia de la nación-estado, el nacionalismo, la independencia territorial y el deseo de establecer, o reconquistar, o mantener la «soberanía» no parecen haber disminuido. Algunas de las crisis regionales del mundo aparentemente más insolubles no escapan al poder de atracción de la soberanía. El problema de la franja occidental de los territorios ocupados en Israel, por ejemplo, apenas puede comprenderse sin hacer referencia a la idea de la autonomía soberana (véase Stephen D. Krasner, «Sovereignty: an institutional approach», p. 40). Más aún, el «equilibrio nuclear» o «punto muerto» alcanzado por las superpotencias ha creado una situación paradójica que se ha denominado «la no disponibilidad de fuerza»; es decir, nuevos espacios para que los poderes y pueblos no-nucleares se reafirmen, en el conocimiento de que la opción nuclear de las superpotencias apenas es factible, y de que los costes de una intervención militar convencional la convierten en una jugada política, militar y económica colosal (véase Herz, *The Nation-State and the Crisis of World Politics*, pp. 234ss). Vietnam y Afganistán son

ejemplos evidentes de ello. Estos desarrollos presionan de forma poderosa en la dirección de un «mundo multipolar» y un orden internacional fragmentado.

Además, la globalización en los ámbitos de la comunicación e información, lejos de crear el sentimiento de la existencia de un propósito, interés y valor humano común, parece razonable pensar que ha servido para reforzar el sentido de la importancia de la identidad y la diferencia, estimulando aún más la «nacionalización» de la política. Tal como ha señalado acertadamente un comentarista:

el conocimiento de otras sociedades, incluso cuando es «perfecto», no sólo contribuye a poner fin a conflictos de interés o ideológicos imaginarios, que no existen; también revela conflictos de interés e ideológicos que sí existen (Bull, *The Anarchical Society*, p. 280).

Una consecuencia de esto es la elevación a muchos foros internacionales de las visiones no-occidentales de los derechos, la autoridad y la legitimidad. El significado de algunos de los conceptos clave del sistema internacional está sujeto a los conflictos de interpretación más profundos (véase Adda B. Bozeman, «The international order in a multicultural world»). Los intentos de crear un «nuevo derecho cosmopolita» de cooperación y conducta internacional, inspirados en gran parte por la carta de las Naciones Unidas (ONU), en términos generales, no han tenido éxito (véase R. J. Vincent, *Human Rights and International Relations*. Volveré sobre estas cuestiones más adelante). A pesar de que los derechos están contenidos en una batería de tratados internacionales y regionales, los intentos de aplicar los derechos humanos en y a través del funcionamiento del sistema mundial han logrado, en el mejor de los casos, un éxito muy limitado. El discurso de los derechos humanos puede indicar, hoy en día, el anhelo de proteger ciertas libertades y derechos en todo el planeta, pero no refleja en absoluto un acuerdo común en cuestiones de derechos. Si el sistema mundial se caracteriza hoy en día por cambios importantes, hay que interpretar estos cambios, no tanto como el fin de la era de la nación-estado, sino más bien como un desafío para la era de los «estados hegemónicos» —un desafío que todavía, por supuesto, está lejos de ser total.

Otro testimonio claro de que el sistema de estados perdura es, en general, la poca disposición de éstos a someter sus disputas con otros estados al arbitraje de una «autoridad superior», ya se trate de

las Naciones Unidas, de una corte internacional o de cualquier otro cuerpo internacional. En la raíz de esta «gran negativa» está la protección del derecho de los estados a hacer la guerra (véase F. H. Hinsley, *Sovereignty*, pp. 229-235). El estado moderno todavía es en principio capaz de determinar el aspecto más importante de las oportunidades de vida de las personas: la cuestión de la vida y la muerte.

Aquellos que proclaman el fin de la nación-estado asumen demasiado a menudo el desgaste del poder del estado ante las presiones globalizadoras, y no perciben que el aparato del estado es todavía capaz de determinar la dirección de la política nacional e internacional. El grado de «autonomía» de que disfruta el estado interno en las distintas circunstancias, está todavía sin explorar y, por lo tanto, se deja a un lado a la ligera un fundamento clave para describir, de forma sistemática y rigurosa, la forma y límites de las democracias modernas. El impacto de los procesos globales variará con toda probabilidad según las distintas condiciones internacionales y nacionales —por ejemplo, el lugar que ocupa una nación-estado en la división internacional del trabajo, en determinados bloques de poder, su posición respecto al sistema de derecho internacional, su relación con las principales organizaciones internacionales. No todos los estados, por ejemplo, están integrados en la misma medida en la economía mundial y, por lo tanto, mientras que en algunos países las políticas nacionales estarán muy influidas por los procesos mundiales, en otros las fuerzas regionales o nacionales pueden muy bien seguir siendo supremas.

### Poderes y disyuntivas

Si bien la nación-estado disfruta todavía de vitalidad, esto no significa que la estructura soberana de las naciones-estado individuales siga sin estar afectada por la intersección de fuerzas y relaciones nacionales e internacionales: más bien, supone, con toda probabilidad, la existencia de modelos de poderes y limitaciones cambiantes. Puede apreciarse el ámbito y la naturaleza precisa de la autoridad soberana de las naciones-estado individuales, observando un número de disyuntivas «internas» y «externas» entre, por un lado, el dominio formal de la autoridad política que las naciones-estado reclaman para sí y, por otro, las prácticas y estructuras reales

del estado y del sistema económico, a los niveles nacional, regional y mundial<sup>8</sup>.

El poder de los partidos políticos, las organizaciones burocráticas, las corporaciones y las redes de poder corporativo son algunas de las múltiples fuerzas que influyen en el margen y el ámbito de las decisiones que pueden adoptarse en los límites de una nación-estado. A nivel internacional, existen disyuntivas entre la idea del estado como en principio capaz de determinar su propio futuro y la economía mundial, las organizaciones internacionales, las instituciones regionales y mundiales, el derecho internacional y las alianzas militares que operan para determinar y limitar las opciones de las naciones-estado individuales. La discusión siguiente se centrará en las disyuntivas «externas»; el tema de las disyuntivas «internas» da pie a muchas cuestiones que no pueden ser exploradas dentro de los límites de este ensayo<sup>9</sup>. Incluso la enumeración de las disyuntivas externas es, debe señalarse, simplemente ilustrativa; no es ni completa ni sistemática. Se trata tan sólo de señalar en qué medida puede decirse que la globalización de una serie de dimensiones clave supone constreñimientos o limitaciones a la actuación política; y en qué medida se ha transformado o alterado la posibilidad de un sistema político democrático.

Al valorar el impacto de las disyuntivas es importante tener en mente que la soberanía se erosiona tan sólo cuando es desplazada por formas de autoridad «más elevadas» y/o independientes, que restringen las bases legítimas para la adopción de decisiones en el marco nacional. Entiendo por soberanía la autoridad política en una comunidad que tiene el derecho indiscutible a determinar el marco de normas, regulaciones y políticas dentro de un territorio dado, y a gobernar en consecuencia (véase Held, *Political Theory and the Modern State*, p. 215). La soberanía debería distinguirse de la «autonomía» del estado, o de la capacidad real del estado para actuar de forma independiente en la articulación y consecución de los objetivos políticos nacionales e internacionales (véase Held y McGrew, «Globalization and the advanced industrial state», p. 13). De hecho, la autonomía hace referencia a la capacidad de una nación-estado para actuar, libre de los constreñimientos internacionales y trans-

<sup>8</sup> Parte del material de esta sección del epílogo es una adaptación del ensayo 8 de mi *Political Theory and the Modern State*.

<sup>9</sup> Estas cuestiones se discuten en mi *Foundations of Democracy*, en prensa.

nacionales, y de alcanzar los fines una vez que éstos han sido establecidos (puesto que en un mundo interrelacionado todos los instrumentos de política nacional pueden ser menos eficaces). Teniendo en cuenta estas diferencias, puede demostrarse que las disyuntivas externas definen una serie de procesos que alteran el ámbito y la naturaleza de las decisiones políticas que se pueden adoptar en un territorio delimitado. La cuestión central que hay que plantearse es: ¿ha permanecido intacta la soberanía mientras que ha disminuido la autonomía del estado, o ha experimentado de hecho el estado moderno una pérdida de soberanía? Al tratar de responder a esta pregunta, extraeré la mayoría de los ejemplos de procesos y relaciones que afectan de forma directa a los estados de Europa. El destino de los estados de Europa ocupará un primer lugar<sup>10</sup>.

#### *Disyuntiva 1: La economía mundial*

Existe una disyuntiva entre la autoridad formal del estado y el sistema real de producción, distribución e intercambio que sirve en muchos sentidos para limitar el poder o el ámbito de las autoridades políticas nacionales (véase Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*; Gourevitch, «The second image reversed»; y Peter J. Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*).

1. Dos aspectos de los procesos económicos internacionales son cruciales: la internacionalización de la producción y la internacionalización de las transacciones financieras, organizadas en parte por compañías multinacionales en rápida expansión. Las corporaciones multinacionales planifican y ejecutan su producción, marketing y distribución con la economía mundial en mente. Incluso cuando las corporaciones multinacionales tienen una base claramente nacional, su interés está sobre todo en la rentabilidad mundial, y su país de origen puede contar poco en su estrategia corporativa de conjunto. Las organizaciones financieras, al igual que los

<sup>10</sup> Hay mucho que aprender de la comparación de la experiencia de los estados europeos con la de, por ejemplo, Estados Unidos o los nuevos países industrializados. Esta comparación escapa, sin embargo, al ámbito de este ensayo.

bancos, tienen también progresivamente una escala y orientación mundial; son capaces de controlar y responder de forma casi instantánea a acontecimientos en Londres, Tokio o Nueva York. La nueva tecnología de la información ha incrementado de forma radical la movilidad de las unidades económicas —monedas, valores, acciones, «futuros» y demás— para las organizaciones financieras y comerciales de todo tipo.

2. Hay evidencia suficiente de que los avances tecnológicos en la comunicación y el transporte están minando las fronteras entre lo que eran hasta el momento mercados separados —fronteras que eran una condición necesaria para las políticas económicas nacionales independientes (véase Keohane y Nye, *Transnational Relations and World Politics*, pp. 392-395). Los mercados y las sociedades son cada vez más sensibles los unos a los otros, incluso cuando se preservan las identidades distintivas. La quiebra del mercado de valores en octubre de 1987 es un claro ejemplo de ello. Han disminuido, por lo tanto, las posibilidades mismas de una política económica nacional. Las políticas monetarias y fiscales de los gobiernos nacionales individuales están frecuentemente dominadas por movimientos en los mercados financieros internacionales. Del mismo modo, los niveles de empleo, inversión e ingresos de un país están a menudo subordinados a las decisiones de las corporaciones multinacionales acerca de, entre otras cosas, el lugar donde situarán sus medios de producción y administración (véase, por ejemplo, R. Smith, «Political economy and Britain's external position»).
3. La globalización de las relaciones económicas ha alterado la capacidad de llevar a cabo todo un número de políticas económicas. Por ejemplo, a pesar de que hay muchas razones por las que el keynesianismo no funcionaría ya hoy en día, una razón fundamental es que es mucho más difícil para los gobiernos individuales intervenir y dirigir sus economías en el contexto de un sistema de división del trabajo y un sistema monetario mundiales<sup>11</sup>. El keynesianismo funcionaba bien

<sup>11</sup> Cf. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, pp. 354ss; Ro-

en el contexto de un sistema «inmerso en el liberalismo», que existió en los años de posguerra; fue el marco para el funcionamiento de los acuerdos económicos internacionales y nacionales en todo el mundo occidental (véase O. Keohane, «The world political economy and the crisis of embedded liberalism»). Pero con la ruptura del «consenso liberal» de la posguerra tras la irrupción de la crisis del petróleo de 1973, entre otros acontecimientos, disminuyeron las posibilidades de dirigir una economía y de hacer frente a las tendencias económicas internacionales. Las fuerzas y limitaciones de la economía internacional —entre las que se incluyen, por ejemplo, los mecanismos de transmisión de la inflación y la recesión, los siempre cambiantes términos del comercio, y la expansión continuada del capitalismo industrial a la llamada «periferia» de la economía internacional (Corea del Sur, Taiwan y los demás países de nueva industrialización)— se hicieron patentes. Por consiguiente, especialmente aquellos gobiernos que hacían del mercado un criterio, si no el criterio principal, en la toma de decisiones racionales, aceptaron más fácilmente la creciente interconexión de la economía mundial.

4. La pérdida del control sobre el programa económico nacional no es, por supuesto, uniforme en todos los sectores económicos o, en términos más generales, en todas las sociedades: algunos mercados y países pueden aislarse de las redes económicas transnacionales tratando, entre otras cosas, de restaurar las fronteras o «separaciones» de los mercados, y/o de extender las leyes nacionales de forma que cubran los factores internacionalmente móviles, y/o de adoptar políticas de cooperación con otros países para la coordinación de sus políticas (véase Cooper, *Economic Policy in an Interdependent World*, pp. 1-22; y Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, pp. 397ss). Además, la regionalización de sectores de la economía mundial, con la actividad económica agru-

bert W. Cox, *Production, Power and World Order*, caps. 8 y 9; John G. Ruggie, «International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the post-war economic order»; J. G. Ruggie, ed., *The Antinomies of Interdependence*; y J. Kolko, *Restructuring the World Economy*.

pándose en torno a un número de polos (entre otros, el mercado europeo, Estados Unidos y la cuenca del Pacífico, y Japón), proporciona un margen a una cierta regulación de las tendencias del mercado. Es probable que las tensiones concretas entre las estructuras políticas y económicas sean diferentes en las distintas esferas, y entre ellas: Occidente-Occidente, Norte-Sur, Este-Occidente. No se puede, por lo tanto, afirmar sencillamente que la idea misma de la economía nacional ha sido sustituida. Sin embargo, la internacionalización de la producción, las finanzas y otros recursos económicos está mermando, sin ninguna duda, la capacidad de los estados individuales de controlar su propio futuro económico. Al menos, parece haber una disminución de la autonomía del estado, y una disyuntiva entre la idea de un estado soberano que determina su propio futuro y las condiciones de las economías modernas, caracterizadas como están por la intersección de las fuerzas económicas nacionales e internacionales.

#### Disyuntiva 2. Organizaciones internacionales

Una segunda gran disyuntiva entre la teoría del estado soberano y el sistema mundial contemporáneo radica en el extenso conjunto de regímenes y organizaciones internacionales que se han establecido para dirigir amplias áreas de la actividad transnacional (el comercio, los océanos, el espacio y demás). El crecimiento del número de estas nuevas formas de asociación política refleja la rápida expansión de las relaciones transnacionales<sup>12</sup>.

1. El desarrollo de las organizaciones internacionales y transnacionales ha producido importantes cambios en la estructura de la toma de decisiones de la política mundial. Se han establecido nuevas formas de política multinacional, y con ellas, nuevas formas de toma de decisiones colectivas que

<sup>12</sup> Véase Evan Luard, *International Agencies: The Emerging Framework of Interdependence*; Stephen Krasner, *International Regimes*. En 1909 había 37 organizaciones intergubernamentales y 176 organizaciones internacionales no-gubernamentales; en 1984 esas cifras habían pasado a ser 280 y 4.615 respectivamente.

implican a estados, organizaciones intergubernamentales y una gran variedad de grupos de presión transnacionales.

2. Entre este abanico de organismos y organizaciones internacionales se encuentran aquéllas cuya principal preocupación ha sido técnica: Unión Postal Universal, Unión Internacional de Telecomunicaciones, Organización Meteorológica Mundial y multitud de otros cuerpos. Estos organismos han tendido a funcionar de forma eficaz y poco controvertida —proporcionando, en la mayoría de los casos, una extensión de los servicios ofrecidos por las naciones-estado individuales (véase John Burnheim, «Democracy, nation-states and the world system», p. 222). En la medida en que sus funciones han estado muy delimitadas, han sido políticamente poco excepcionales. En el extremo opuesto se encuentran organizaciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, UNESCO y las Naciones Unidas. Preocupadas por cuestiones más centrales acerca de la dirección y distribución de las normas y recursos, estos cuerpos han sido muy controvertidos y politizados. Al contrario que los organismos más pequeños de base técnica, estas organizaciones se encuentran en la raíz de continuos conflictos acerca del control de las políticas (véase Burnheim, *Democracy*, pp. 220ss). Si bien el modo de operar de estos organismos tiende a variar, todos se han beneficiado a lo largo de los años de un cierto «atrincheramiento de la autoridad» que ha dotado a algunos de poderes de intervención decisivos.
3. Las actuaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) proporcionan un caso interesante. Persiguiendo una línea determinada de política económica, el FMI puede insistir ante un gobierno, como condición a la concesión de un préstamo, para que reduzca el gasto público, devalúe su moneda y recorte los programas de bienestar subvencionados. En un país del Tercer mundo, por ejemplo, esto puede producir revueltas por hambre y quizá la caída del gobierno, o puede contribuir directamente a la imposición de la ley marcial (cf. Laurence Harris, «Governing the world economy: Bretton Woods and the IMF»; y N. Girvan, «Swallowing the IMF medicine in the seventies»). Debe tenerse presente que la in-

tervención del FMI tiene lugar normalmente a petición de las autoridades gubernamentales o de una determinada facción política de un estado, y, a menudo, es el resultado del reconocimiento de que existe un margen mínimo para políticas nacionales independientes; no puede interpretarse sencillamente, por lo tanto, como una amenaza a la soberanía. Sin embargo, ha surgido una notable tensión entre la idea de un estado soberano —centrado en la política e instituciones políticas nacionales— y la naturaleza de la toma de decisiones a nivel internacional. Esto último plantea cuestiones importantes acerca de las condiciones en las que una comunidad es capaz de determinar sus propias políticas y direcciones, dadas las limitaciones que impone el orden económico internacional y las normas de funcionamiento de organismos como el FMI.

4. La Comunidad Europea es también otro ejemplo importante de las cuestiones que plantean las organizaciones internacionales. Su importancia, sin embargo, llega más allá quizá que la de cualquier otra organización internacional, debido a su derecho a promulgar leyes que pueden imponerse a los estados miembros; más que ningún otro organismo internacional, justifica la etiqueta de «cuasi-supranacional». Entre las instituciones de la comunidad, el Consejo de Ministros mantiene una posición única, ya que tiene a su disposición instrumentos legales poderosos (fundamentalmente, «reglamentos», «directivas» y «decisiones») que le permiten definir y aplicar políticas. De todos estos instrumentos los «reglamentos» son el más notable porque tienen el estatus de ley, independientemente de cualquier negociación o acción posterior por parte de los estados miembros. Por consiguiente, los estados miembros de la Comunidad Europea ya no son los únicos centros de poder dentro de sus fronteras (véase Ann Wickham, «States and political blocs: the EEC»; y Stanley Hoffman, «Reflections on the nation-state in Western Europe today»). Por otro lado, es importante tener presente que los poderes de la comunidad se obtuvieron por la «cesión voluntaria» de los estados miembros de aspectos de su soberanía —una «cesión» que, es razonable pensar, ha contribuido de hecho a la supervivencia de la nación-estado eu-

ropea, dado el dominio de Estados Unidos en las tres primeras décadas que siguieron a la segunda guerra mundial, y el surgimiento del reto económico japonés. En resumen, al igual que muchas otras organizaciones internacionales, la Comunidad Europea proporciona oportunidades e impone restricciones. Los estados de la Comunidad retienen el poder final y más general en muchas áreas de sus asuntos nacionales e internacionales —y la Comunidad misma parece haber reforzado sus opciones en algunos de estos campos. Sin embargo, en la Comunidad la soberanía está ahora claramente dividida: cualquier concepción de la soberanía como una forma de poder público indivisible, ilimitada, exclusiva y perpetua —encarnada en un estado individual— está muerta.

### *Disyuntiva 3: Derecho internacional*

El desarrollo del derecho internacional ha sometido a individuos, gobiernos y organizaciones no-gubernamentales a nuevos sistemas de regulación legal. Los poderes y limitaciones, los derechos y deberes, han sido reconocidos en un derecho internacional que trasciende las pretensiones de las naciones-estado y que, si bien puede que no esté respaldado por instituciones con poder coercitivo de aplicación, tiene sin embargo consecuencias profundas.

1. Desde los principios mismos de la comunidad internacional, se considera que dos normas legales sostienen la soberanía nacional: la «inmunidad a la jurisdicción» y la «inmunidad frente a los organismos estatales». La primera prescribe que «ningún estado puede ser denunciado en los tribunales de otro estado por hechos llevados a cabo con arreglo a su capacidad soberana»; y la segunda estipula que «si un individuo quebrantase la ley de otro estado al actuar como agente de su país de origen y fuera llevado ante los tribunales de ese estado, no sería considerado «culpable», ya que no actuó como un individuo privado, sino como el representante del estado» (Antonio Cassese, *Violence and Law in the Modern Age*, pp. 150ss). El objetivo que subyace a estas normas es proteger la autonomía del gobierno en todas las cuestiones de política

exterior, y evitar que los tribunales nacionales decidan el comportamiento de otros estados (bien entendido que esto se evitará en todas las cortes nacionales del mundo). El resultado ha sido que tradicionalmente se ha dejado libertad a los gobiernos para perseguir sus intereses, sujetos únicamente a las limitaciones del «arte de la política». Es notable, sin embargo, que estos pilares legales de la soberanía, internacionalmente reconocidos, hayan sido progresivamente cuestionados por los tribunales occidentales. Y si bien la soberanía nacional ha salido victoriosa de la prueba, en la mayoría de los casos la tensión entre la soberanía nacional y el derecho internacional es en la actualidad notable, y no está en absoluto claro cómo se resolverá. En el marco del derecho comunitario, esta tensión ha desembocado en una «crisis»; con la aprobación del Acta Unica Europea, que sustituye la unanimidad por la votación de una «mayoría cualificada» en el Consejo de Ministros, para un número importante de campos, el lugar de la soberanía nacional no está ya garantizado (véase Emile Noel, «The Single European Act», especialmente pp. 10-11).

2. De todas las declaraciones internacionales de derechos que se hicieron en los años de la posguerra, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950) es especialmente digna de atención (véase J. Negro, «International institutions»). En marcado contraste con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1947) y las cartas de derechos subsiguientes de las Naciones Unidas, la Convención Europea se encarga, tal como indica su preámbulo, «de dar los primeros pasos para la *aplicación colectiva* de ciertos derechos de la declaración de las Naciones Unidas» (el subrayado es mío). La iniciativa europea se declaraba firmemente a favor de una innovación legal de lo más singular y radical: una innovación que en principio permitiría que los ciudadanos individuales iniciaran procedimientos legales en contra de sus propios gobiernos. Los países europeos no han aceptado una cláusula (opcional) de la Convención que permite a los ciudadanos dirigirse directamente a la Comisión Europea de Derechos Humanos, que puede llevar los casos al Comité de Ministros del Conse-

jo de Europa y entonces (si es aprobado por una mayoría de dos tercios en el Consejo) a la Corte Europea de Derechos Humanos. Si bien el sistema está lejos de ser sencillo y es problemático en muchos sentidos, se ha dicho que, junto con los cambios legales introducidos por la Comunidad Europea, ya no deja libertad al estado «para tratar a sus ciudadanos tal como considere conveniente»<sup>13</sup>.

3. Los resultados del tribunal internacional de Nuremberg ilustran en mayor medida la brecha entre el concepto de pertenencia a una comunidad nacional, esto es, de ciudadanía, que tradicionalmente otorga a los individuos tanto derechos como deberes, y la creación de nuevas formas de libertad y obligaciones en el derecho internacional. Este tribunal dictaminó, por primera vez en la historia, que cuando las *normas internacionales* que protegen los valores humanitarios básicos entran en conflicto con la legislación nacional de un estado, todo individuo debe transgredir la legislación del estado (a excepción de cuando no hay lugar para una «elección moral») (véase Cassese, *Violence and Law in the Modern Age*, p. 132). El marco legal del tribunal de Nuremberg supuso un cambio muy significativo en la dirección legal del estado moderno, ya que las nuevas normas cuestionaban el principio de disciplina militar y subvertían la soberanía nacional en uno de sus puntos más susceptibles: las relaciones jerárquicas dentro del ejército.
4. El derecho internacional es un «vasto cuerpo siempre cambiante de normas y cuasi-normas» que establecen las bases para la coexistencia y cooperación en el orden internacional. Tradicionalmente, el derecho internacional ha identificado y sostenido la idea de una sociedad de estados soberanos, como el «principio normativo supremo» de la organización política de la humanidad (véase Bull, *The Anarchical Society*,

<sup>13</sup> F. Capotorti, «Human rights: the hard road towards universality». Tan sólo en Inglaterra, por ejemplo, se ha cambiado la legislación para interceptar los teléfonos tras la intervención de la Comisión Europea, y los fallos del Tribunal de Justicia Europeo han producido cambios en el derecho británico en cuestiones de tanta trascendencia como la discriminación sexual y la igualdad de salarios.

pp. 140ss). En las últimas décadas, tanto el sujeto como el ámbito y la fuente del derecho internacional han sido atacados; la opinión general ha virado hacia planteamientos contrarios a la doctrina de que el derecho internacional es y debe ser «única y exclusivamente un derecho entre estados» (véase L. Oppenheim, *International Law*, vol. I, cap. 1). En la raíz de este cambio está el conflicto entre los argumentos expuestos en defensa del sistema de estados y los expuestos en defensa de un principio organizativo alternativo del orden mundial: en último término, una comunidad cosmopolita. Este conflicto está todavía, sin embargo, lejos de ser resuelto, y el reciente resurgimiento de movimientos como el islamismo, y la renovada intensidad de muchos conflictos nacionalistas, indican que las demandas hechas a favor de una comunidad cosmopolita parecen, al menos, precipitadamente organizadas.

#### *Disyuntiva 4: Poderes hegemónicos y bloques de poder*

Existe otra disyuntiva en lo que respecta a la idea del estado como un actor autónomo, estratégico y militar, y al desarrollo del sistema mundial de estados, caracterizado por la existencia de superpotencias y bloques de poder, que en ocasiones recortan con su actuación la autoridad e integridad del estado.

1. El dominio de Estados Unidos y la Unión Soviética como potencias mundiales, y el funcionamiento de alianzas como la OTAN y el Pacto de Varsovia, ha constreñido, en los años de posguerra, la capacidad de adoptar decisiones de muchos estados. La capacidad de un estado para iniciar una determinada política exterior, perseguir ciertos intereses estratégicos, elegir entre tecnologías militares alternativas y controlar ciertos sistemas armamentísticos situados en su propio territorio, puede estar restringida por el lugar que ese estado ocupa en el sistema internacional de relaciones de poder (véase Herz, *The Nation-State and the Crisis of World Politics*, pp. 230-333; véase también Mary Kaldor y Richard A. Falk, eds., *Dealignment*).

2. En la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por ejemplo, puede encontrarse evidencia clara, en la estructura de su comando militar integrado, de lo que podría denominarse «la internacionalización de la seguridad». Desde que a finales de 1940 se estableció la OTAN, su preocupación por la seguridad colectiva ha andado en la cuerda floja entre, por un lado, el mantenimiento de una organización de estados soberanos (que permite, en principio, que un estado miembro individual *no* intervenga si lo considera conveniente) y, por otro, el desarrollo de una organización internacional que *de facto*, sino *de jure*, funciona de acuerdo a su propia lógica y procedimientos de decisión. La existencia de una estructura supranacional de comando integrado —a cuya cabeza está el Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa, que siempre ha sido un general americano designado por el presidente americano— garantiza que, en situación de guerra, los «ejércitos nacionales» de la OTAN funcionen dentro del marco de las estrategias y decisiones de la OTAN (véase Dan Smith, «States and military blocs: NATO», p. 131). La soberanía de un estado nacional está restringida de forma decisiva una vez que sus fuerzas armadas están comprometidas en un conflicto de la OTAN.
3. Incluso sin el compromiso con un conflicto armado de la OTAN, la autonomía del estado, al igual que la soberanía, puede estar limitada y controlada, puesto que la dirección rutinaria de los asuntos de la OTAN implica la integración de las burocracias militares nacionales en organizaciones de defensa internacional; esto, a su vez, crea sistemas de toma de decisiones transgubernamentales que pueden escapar al control de cualquier estado miembro. Es más, estos sistemas pueden llevar al establecimiento de redes de personal o coaliciones transgubernamentales, informales, pero a pesar de ello poderosas, que son difíciles de regular por los mecanismos nacionales de responsabilidad y control (cf. Kaiser, «Transnational relations as a threat to the democratic process»; y J. Richelson y D. Ball, *The Ties that Bind*).
4. La pertenencia a la OTAN no anula la soberanía; más bien, restringe la soberanía de cada estado de diversas formas.

Ningún relato sobre la OTAN (por muy breve que sea) sería completo si no hiciera hincapié en el hecho de que sus miembros son también rivales que compiten por recursos escasos, contratos de armas, prestigio internacional y otras formas de ensalzamiento nacional. Los aspectos de la soberanía se negocian y renegocian a través de la alianza de la OTAN. (En el momento de escribir estas líneas parece bastante probable que el Pacto de Varsovia, si es que sobrevive, se organizará progresivamente de acuerdo con las líneas de la OTAN).

### La democracia y el sistema mundial

El orden internacional está cambiando, y con él, el papel de la nación-estado. Si bien el complejo modelo de interconexiones mundiales ha estado patente durante mucho tiempo, existen pocas dudas de que recientemente ha habido una mayor «internacionalización» de las actividades nacionales y una intensificación de la toma de decisiones en las estructuras internacionales (véase Kaiser, «Transnational», p. 370). La evidencia de que las relaciones internacionales y transnacionales han mermado el poder de los modernos estados soberanos es ciertamente poderosa. Los procesos mundiales han alejado mucho a la política de la actividad que simplemente cristaliza primero y fundamentalmente en torno a preocupaciones estatales o interestatales.

Las «disyuntivas» revelan un conjunto de fuerzas que se combinan para restringir la libertad de acción de los gobiernos y estados, desdibujando las fronteras de la política nacional; transformando las condiciones en las que se adoptan las decisiones políticas; cambiando el contexto institucional y organizativo de las políticas nacionales; alterando el marco legal y las prácticas administrativas de los gobiernos; y confundiendo las líneas de responsabilidad de los mismos estados nacionales. Teniendo únicamente en cuenta estos procesos podría decirse que *el funcionamiento de los estados en un sistema internacional cada vez más complejo limita su autonomía y viola cada vez más su soberanía*. Se mina cualquier concepción de la soberanía como una forma ilimitable e indivisible de poder público. La soberanía misma tiene que ser concebida hoy en día como dividida entre un número de organismos nacionales, regionales e internacionales, y limitada por la propia naturaleza de su pluralidad.

Por consiguiente, el significado y el papel de la democracia debe ser repensado en relación con una serie de estructuras y procesos locales, regionales y mundiales solapados. Existen al menos tres consecuencias fundamentales de la globalización que es necesario absorber: en primer lugar, la forma en que los procesos de interconexión económicos, políticos, legales y militares, entre otros, están cambiando desde arriba la naturaleza del estado soberano; en segundo lugar, la forma en que los nacionalismos locales y regionales están desgastando desde abajo la nación-estado; y, en tercer lugar, la forma en que la interconexión mundial crea cadenas que traban las decisiones y resultados políticos de los estados y de sus ciudadanos, que alteran la naturaleza y la dinámica de los propios sistemas políticos nacionales. La democracia tiene que adaptarse a estos tres desarrollos y a sus implicaciones para los centros de poder nacionales e internacionales.

Si bien la teoría de la democracia ya no puede elaborarse como la teoría de un único sistema político territorialmente delimitado, no se puede desplazar a la nación-estado como el punto central de referencia. No deben exagerarse los procesos mundiales, hasta el punto de suponer que representan un eclipse total del sistema de estados o el simple surgimiento de una sociedad mundial integrada (véase J. G. Ruggie, «Human rights and the future international community»). Los estados pueden haber cedido algunos derechos y libertades, pero, en el proceso, han ganado y extendido otros. Es más, está claro que cualquier relato general del impacto de la globalización debe ser modificado en relación con los distintos modelos de desarrollo local y regional. Lo que hace falta, en resumen, no es una teoría del estado o una teoría del orden internacional, sino una teoría del siempre cambiante lugar del estado democrático en el orden internacional.

¿Cómo puede ser entendida la democracia en un mundo de autoridades políticas independientes e interdependientes?; un sistema de estructuras de autoridad entrelazadas, que genera demandas diversas y potencialmente opuestas, ¿no supone un peligro para las bases mismas del estado moderno, como un orden legal o constitucional, impersonal y privilegiado —una estructura delimitada de poder con jurisdicción suprema sobre un territorio, responsable ante un cuerpo determinado de ciudadanos? (cf. Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought*, pp. 353-358); ¿puede mantenerse la idea misma de un sistema político o estado democrático, especial-

mente si crecen las áreas de interconexión entre, pongamos, el gobierno de Reino Unido, la CE, las organizaciones gubernamentales internacionales y las estructuras legales internacionales?

Extrapolando las tendencias actuales, y fundiéndolas en la forma de un tipo ideal, no es una fantasía imaginar, tal y como observaba Hedley Bull, el desarrollo de un sistema internacional que constituye una versión moderna y secular del tipo de organización política que existió en la Europa cristiana de la Edad Media, cuya característica fundamental era «un sistema de autoridades solapadas y lealtades múltiples» (Bull, *The Anarchical Society*, p. 254). Tal como explicaba Bull:

en el cristianismo occidental de la Edad Media... ningún gobernante o estado era soberano, en el sentido de ser supremo sobre un territorio y un segmento de población cristiana dado; cada uno tenía que compartir su autoridad con los vasallos por debajo de él, y con el Papa y (en Alemania e Italia) el Sacro Emperador Romano por encima de él... Si los estados modernos tuvieran que compartir con las autoridades regionales y mundiales, por un lado, y con las autoridades subestatales y subnacionales, por otro, la autoridad sobre sus ciudadanos y la capacidad para disponer de sus lealtades, hasta el punto de que el concepto de soberanía dejase de ser aplicable, entonces se podría decir que ha surgido una forma neomedieval de orden político universal (Bull, *The Anarchical Society*, pp. 254-255).

No es parte de mi argumento que la soberanía nacional hoy en día, incluso en regiones con estructuras de autoridad solapadas y divididas, haya sido totalmente subvertida —lejos de ello. Pero sí es parte de mi argumento que existen áreas y regiones claras con lealtades entrelazadas, interpretaciones contrapuestas de los derechos y deberes y estructuras de autoridad interconexas, que desplazan las nociones de soberanía como una forma de poder público ilimitado, indivisible y exclusivo. En muchos estados se forman y reforman concentraciones masivas de poder (especialmente en su aparato coercitivo y administrativo); éstas están frecuentemente inmersas en y articuladas con dominios fragmentados de autoridad política.

Es más, este sistema, especialmente si cristaliza en una forma de organización política universal —un orden internacional «neomedieval» — puede, en principio, reclamar para sí un número de ventajas: fundamentalmente, la provisión de mecanismos institucionales para unir grandes poblaciones de forma pacífica, al tiempo

que evita, por un lado, los peligros típicos y los «celos continuos» (Hobbes) del sistema de estados y, por otro, el riesgo de enormes concentraciones de poder que podrían acompañar a un sistema de «gobierno mundial». Pero no existen garantías de que este sistema fuera a ser más ordenado, seguro, responsable y legítimo que formas previas de organización política —quizá aun menos, en todos estos aspectos.

Podría ser menos ordenado y seguro ya que, es importante señalarlo, el acuerdo de tolerar diferencias de credo e ideología fue un principio fundador del sistema de estados moderno. El sistema de estados moderno se desarrolló precisamente en el contexto de los cismas y conflictos agudos que dominaron Europa desde el principio de la Reforma (véase Bull, *Anarchical*, p. 248, y este volumen pp. 52-56). Era un sistema de estructuras de autoridad solapadas y lealtades contrapuestas, que constituía en último término la condición crítica para el surgimiento del estado moderno. Este último surgió en parte como una solución conceptual e institucional a las luchas y los desórdenes causados por lo primero. ¿Qué fundamentos habría para pensar que un nuevo medievalismo secular podría sostener y defender el principio de la tolerancia?; ¿cómo sostendría —conceptual e institucionalmente— un sistema de «soberanía dividida» el orden, y cómo proporcionaría un marco de normas y procedimientos para sostener la tolerancia? Si el estado moderno secular fue la solución conceptual e institucional a las pretensiones, demandas e intereses contrapuestos de gobernantes y gobernados, ¿cuál es su equivalente, si es que lo tiene, en un sistema político en el que el estado territorial tiene que compartir su «autoridad exclusiva» con otras organizaciones y organismos?

Es más, ¿hay alguna razón para pensar que el sistema de estructuras de autoridad solapadas, incluso allí donde ya existe hoy en día, será más responsable que los modelos tradicionales de democracia y los mecanismos existentes de responsabilidad, a saber, las instituciones y prácticas de la democracia representativa? Se ha defendido a la democracia representativa como la innovación institucional clave para sostener tanto la autoridad como la libertad; el dilema de cómo garantizar el poder soberano del estado, al tiempo que se aseguran los límites estrictos al poder, puede resolverse, argumentan los demócratas liberales, reconociendo la igualdad política de los individuos maduros y dotándoles de poder con el voto (para una discusión de este dilema véase mi primer ensayo, «Central perspec-

tives on the modern state» de mi *Political Theory and the Modern State*, pp. 11-51). Pero, ¿cuál sería el mecanismo equivalente, si es que existe, en un sistema de soberanía dividida? Si la eficacia del sistema de democracia representativa está siendo forzada y mermada por la interconexión mundial, ¿qué mecanismos pueden garantizar la responsabilidad en el nuevo orden internacional? Por un lado, el reto que supone para la idea y coherencia de la democracia la interconexión nacional e internacional de las decisiones y resultados políticos, y, por otro, los límites impuestos al control de una nación sobre su destino, y la responsabilidad de sus instituciones por la red de organizaciones y redes regionales y globales emergentes, plantean cuestiones urgentes acerca de la naturaleza de las organizaciones y fuerzas que están organizando este reto; es decir, acerca de la responsabilidad de organizaciones y de organismos tan diversos como las compañías multinacionales, el FMI y la OTAN. Si bien existe en principio un mecanismo para tener una medida de la responsabilidad de algunas de estas organizaciones —ante los accionistas, en el caso de las compañías multinacionales, ante los representantes de los estados soberanos miembros, en el caso del FMI y la OTAN—, sigue siendo una cuestión grave y urgente la naturaleza de su responsabilidad, si es que la tienen, ante el ciudadano común de las naciones-estado en las que operan, o ante los distintos grupos a los que afectan más allá de una nación-estado dada.

Además, si el carácter democrático de las organizaciones y fuerzas del orden internacional es cuestionable, también lo son los fundamentos de su legitimidad. El principio del consentimiento, expresado a través del principio del gobierno de la mayoría, es, tal como se señaló anteriormente, el principio que subyace a la legitimidad de las democracias occidentales. El argumento de este ensayo sugiere no sólo que las decisiones rutinarias y extraordinarias adoptadas por los representantes de las naciones-estado afectan profundamente a ciudadanos de otras naciones-estado —quienes con toda probabilidad no han tenido oportunidad alguna de manifestar su consentimiento, o falta del mismo—, sino que el orden internacional está también estructurado por organismos y fuerzas sobre las que los ciudadanos tienen un control mínimo, si es que tienen alguno, y pocas bases para manifestar su consentimiento o disconformidad. Tradicionalmente, en las democracias occidentales, la legitimidad ha estado estrechamente ligada a los principios y procedimientos democráticos; las recientes revolu-

ciones en el este de Europa han llamado la atención, si es que alguna vez necesitó ser llamada, sobre la importancia y proximidad de esta conexión, filosófica y políticamente. Pero al igual que un número creciente de personas está reclamando para sí hoy en día el principio de legitimidad democrática —afirmando que ellas deberían controlar sus destinos y que el gobierno debe actuar en su favor para ser un gobierno legítimo—, el ámbito y la relevancia misma de este principio están siendo contestados, tal como indiqué al comienzo del ensayo, por los procesos de reestructuración mundial. Forma parte del argumento de este ensayo la idea de que el orden internacional se caracteriza, hoy en día, tanto por la persistencia del sistema de estados soberanos como por el desarrollo de las estructuras de autoridad plural. Las objeciones a un sistema tan híbrido son importantes. Es cuestionable que ofrezca alguna solución a los problemas fundamentales del pensamiento político moderno, que se ha preocupado por, entre otras cosas, la lógica y las bases del orden y la tolerancia, la democracia y la responsabilidad, y el gobierno legítimo. Pero soy de la opinión, que será esbozada en lo que queda del ensayo, de que estas objeciones pueden ser superadas, y de que se puede hacer frente de forma coherente a los peligros que señalan, en el marco del pensamiento constitucional y democrático. Esto es así porque, en principio, los peligros pueden ser superados si un sistema múltiple de autoridad está limitado por principios y normas de ordenamiento fundamentales. La naturaleza potencialmente fragmentaria y no democrática de estos desarrollos puede subsanarse si forma parte de un orden común, comprometido con una colaboración estrecha y con principios y línea de actuación constitucionales similares. Puede hacerse frente a los peligros que plantea la amenaza de un «nuevo medievalismo», si las partes que lo componen aplican una estructura común de normas para la acción para la que han dado su consentimiento. Los organismos y organizaciones internacionales y los estados podrían optar por pasar a formar parte de esta estructura si escogen un futuro político democrático. Denomino este modelo «el modelo federal de autonomía democrática»<sup>14</sup>. Con la esperanza de concluir este ensayo con algunos comentarios construc-

<sup>14</sup> El concepto de «autonomía democrática» está expuesto en el capítulo 9 de este volumen, y en el ensayo 6 de *Political Theory and the Modern State*. El modelo federal de autonomía democrática es un tema central de mi *Foundations of Democracy*, en preparación.

tivos, a continuación se expone el modelo, aunque de una forma muy superficial. El carácter superficial de esta presentación se pone de relieve por la presentación del modelo en un número de tesis. Las tesis, debe señalarse, están informadas por dos objetivos fundamentales: en primer lugar, el de ofrecer una teoría de la democracia y de las condiciones de la autoridad legítima; y, en segundo lugar, el de examinar la aplicación de esta teoría a los mundos entretejidos de la vida nacional e internacional. Las tesis sugieren la dirección de un análisis posterior; no suponen, por supuesto, una exposición completa.

### Soberanía, autodeterminación y autonomía democrática

1. Históricamente, la idea de soberanía ofreció una nueva forma de pensar sobre un viejo problema: la naturaleza del poder y del gobierno. Proporcionaba una nueva relación entre el poder político y el gobierno, y ofrecía un modo alternativo de concebir la legitimidad de las pretensiones de poder —una alternativa, es decir, a las concepciones teocráticas de la autoridad que dominaron la Europa medieval. La teoría de la soberanía se convirtió en la teoría del uso legítimo del poder. Tenía dos inquietudes fundamentales: la preocupación por el lugar en que residía propiamente la autoridad soberana; y, en segundo lugar, la preocupación por la forma y los límites adecuados —el ámbito legítimo— de la acción del estado (véase F. H. Hinsley, *Sovereignty*, pp. 222-223). Por lo tanto, conforme se desarrolló la teoría de la soberanía de Jean Bodin en adelante, se convirtió en la teoría de la posibilidad y las condiciones del correcto ejercicio del poder político. Se convirtió, por consiguiente, en la teoría del poder o la autoridad legítima.
2. En los debates sobre la soberanía se establecieron claramente dos polos: la soberanía del estado y la soberanía popular. Mientras que los defensores de la primera tendían a garantizar al estado la autoridad última para definir el derecho público, los defensores de la segunda tendían a ver al estado como una mera «comisión» para la aplicación de la voluntad

del pueblo y, por lo tanto, abierto a la determinación directa «del público» (para una descripción completa véase mi *Political Theory and the Modern State*, pp. 214-225). Ambas posturas, sin embargo, hacen frente a una objeción común ya que proyectan concepciones del poder político con implicaciones tiránicas. La tesis del estado soberano situaba al estado en una posición todopoderosa frente a la comunidad; y la tesis de la soberanía popular situaba a la comunidad (o a una mayoría de la misma) en posición de dominar plenamente a los ciudadanos individuales —la comunidad es todopoderosa y, por lo tanto, la soberanía del pueblo puede acabar fácilmente con la libertad de los individuos (cf. Isaiah Berlin, *Four Essays on Liberty*, pp. 164ss). Las concepciones de la soberanía que no señalan los límites o el ámbito legítimo de la acción política deben ser tratadas con la mayor cautela.

3. Una alternativa a las tesis de la soberanía del estado y la soberanía popular está implícita en la concepción de Locke de una comunidad política independiente, y es esencial para las tradiciones de análisis político que ni sitúan ni reducen la soberanía al estado o a la sociedad (sobre el concepto de comunidad política de Locke véase John Dunn, *Locke*, especialmente pp. 44-57). Esta tradición —fundamentalmente, de pensamiento constitucional— trataba de proporcionar formas de mediar, equilibrar y controlar las relaciones entre el estado y la sociedad, de tal forma que existiera alguna protección tanto para el derecho público como para el privado. En último término, únicamente un principio de soberanía que sitúe en su centro el escepticismo respecto a la soberanía del estado y popular puede ser un principio aceptable. Este principio debe insistir, en contra de la soberanía del estado, en que «el pueblo» determina las condiciones que gobiernan su vida, e insistir, en contra de la soberanía popular, en la especificación de los límites del poder de lo público —en una estructura reguladora que posibilite y limite a un tiempo. El «principio de autonomía» marca este terreno.
4. El principio de autonomía puede expresarse de la siguiente forma:

*los individuos deberían disfrutar de los mismos derechos (y, por consiguiente, de las mismas obligaciones) en el marco que genera y limita las oportunidades a su disposición para ellos; es decir, deberían ser libres e iguales en la determinación de las condiciones de sus propias vidas, siempre y cuando no dispongan de este marco para negar los derechos de otros*<sup>15</sup>.

Algunas nociones requieren una aclaración:

- a) El principio de autonomía trata de articular los fundamentos que posibilitan el consenso; es un principio de poder legítimo.
- b) La noción de que los individuos deberían disfrutar de los mismos derechos y obligaciones, en el marco que modela sus vidas y oportunidades, significa que deberían disfrutar de una «estructura común para la acción», con el fin de que puedan ser capaces de llevar a cabo sus proyectos —tanto individuales como colectivos— como agentes libres e iguales (para una discusión de la noción de una «estructura básica de la sociedad» como marco que limita la acción, cf. John Rawls, «Justice as fairness: political not metaphysical», pp. 245ss.).
- c) El concepto de «derechos» connota, en primer lugar, la posibilidad de emprender acciones y actividades sin el riesgo de interferencias arbitrarias o injustas. Los derechos definen esferas legítimas de acción independiente (o inacción). Si bien los beneficios de los derechos se definen respecto a los individuos particulares (o grupos u organismos), son un fenómeno público o social porque circunscriben redes de relaciones entre el individuo, o el detentador de derechos, y otros, o la comunidad y sus representantes (véase Richard Dagger, «Rights», en *Political Innovation and Conceptual Change*, pp. 304-305 que recoge muy útilmente un número de distinciones hechas por Wesley Hohfeld, *Fundamental Legal Conceptions*). Los derechos son posibilidades dentro de las limitaciones de

<sup>15</sup> He modificado la concepción anterior de este principio, que se encuentra en las pp. 326-327 de este volumen.

la comunidad, que permiten —es decir, crean espacios para la acción— y restringen —es decir, especifican límites a la acción independiente, de forma que no constriña e invada la libertad de otros. Por lo tanto, los derechos tienen una dimensión estructural, otorgando oportunidades y deberes. Para que otros derechos especifiquen la capacidad del pueblo para disfrutar de un conjunto de libertades, no sólo en principio sino también en la práctica, deben ser formales y concretos. Esto implica la especificación de un amplio conjunto de derechos, con profundas raíces en los reinos del estado y de la sociedad civil.

- d) La idea de que las personas deberían ser libres e iguales en la «determinación» de las condiciones de sus propias vidas significa que deberían ser capaces de participar, en condiciones de libertad e igualdad, en un proceso de deliberación, abierto a todos, acerca de las cuestiones acuciantes de interés público. En este marco, una decisión legítima no es aquella que responde a «la voluntad de todos», sino más bien la que resulta de «la deliberación de todos» (para una interesante discusión del «proceso deliberativo» véase Bernard Manin, «On legitimacy and political deliberation», p. 352 y pp. 351-362). El proceso de deliberación es, por consiguiente, compatible con los procedimientos y mecanismos del gobierno de la mayoría.
- e) La restricción que se plantea en el principio —que los derechos individuales requieren una protección explícita— representa la consabida demanda de un gobierno constitucional. El principio de autonomía especifica que los individuos deben ser «libres e iguales» y que las «mayorías» no deberían poder imponerse sobre los demás. Siempre debe haber arreglos institucionales que protejan la posición de individuos o minorías, a saber normas y salvaguardias constitucionales.
5. Tomando prestada una frase de John Rawls, la lógica del principio de autonomía, su fundamento último, es «político no metafísico» (cf. John Rawls, «Justice as fairness: political not metaphysical»). Se trata de un principio que se sitúa en el centro del proyecto democrático liberal moderno, interesa-

do por la capacidad de los individuos para determinar y justificar sus propias acciones, por su capacidad de asumir las obligaciones escogidas y por las condiciones que subyacen a su libertad e igualdad. La búsqueda real de la igualdad en la pertenencia a las comunidades políticas reconstituyó la forma de la política occidental moderna, ya que la lucha en defensa de los derechos transformó concepciones anteriores de los reinos legítimos para la acción independiente. Si los primeros intentos por conseguir los derechos implicaban luchas en defensa de la autonomía y la independencia de los individuos respecto a lugares en los que nacían y las ocupaciones impuestas, las luchas posteriores incluían cosas como la libertad de palabra, expresión, creencia y asociación, y la libertad para la mujer dentro y fuera del matrimonio (véase mi «Citizenship and Autonomy» en *Political Theory and the Modern State*, pp. 189-213). La autonomía del ciudadano puede estar representada por ese conjunto de derechos del que pueden disfrutar los individuos en función de su posición como miembros libres e iguales de una sociedad.

6. El principio de autonomía tiene un fundamento normativo y un fundamento empírico. Su fundamento empírico deriva de la exposición de las distintas condiciones y lugares que se han convertido en los focos de conflicto por la pertenencia a la comunidad política, y la potencial participación plena en la misma. Su fundamento normativo deriva de la reflexión acerca de las condiciones bajo las cuales la autonomía es posible. El fundamento normativo del principio de autonomía se caracteriza por el intento de elaborar y proyectar una concepción de la autonomía basada en un «experimento mental» —un experimento acerca de cómo las personas interpretarían sus capacidades y necesidades, y qué normas, leyes e instituciones considerarían justificadas si tuvieran acceso a una información más completa sobre su posición en el sistema político, así como de las condiciones de participación (cf. Jürgen Habermas, *Theory and Practice*, pp. 41-82; y *Legitimation Crisis*, pp. 111-117). Este experimento mental está guiado por el interés en examinar las posibles formas de transformar las prácticas, instituciones y estructuras de la vida social para posibilitar a los ciudadanos una comprensión, determi-

nación y organización más eficiente de sus vidas. En el fondo de este experimento está el interés por valorar las condiciones y normas que tendrían que cumplir las personas para ser libres e iguales. En mi opinión, este experimento mental revela que hay cinco categorías de derechos cruciales para posibilitar la participación de las personas, en condiciones de libertad e igualdad, en la regulación de su propia asociación: los civiles, los políticos, los económicos, los sociales y los reproductivos<sup>16</sup>. Estos derechos constituyen, en su conjunto, el espacio interrelacionado en el que el principio de autonomía puede ser alcanzado —y aplicado.

<sup>16</sup> No sería apropiado tratar de proporcionar una justificación o explicación acertada de estas categorías en los límites de este ensayo. Si quiero subrayar, sin embargo, que representan condiciones fundamentales para posibilitar la participación política y, por tanto, el gobierno legítimo. A no ser que las personas disfruten de la libertad en estas cinco esferas, no podrán participar plenamente en el «gobierno» de las cuestiones civiles y de estado. Las cinco categorías de derechos no articulan una lista de bienes infinita; más bien, articulan las condiciones necesarias para una participación libre e igual. Una constitución y una declaración de derechos que aplique las libertades en cada uno de estos cinco dominios reforzaría la capacidad de los ciudadanos —su capacidad real (salud, habilidades y recursos)— para aprovecharse de las oportunidades que formalmente se les presentan; contribuirían a constituir un orden legal que establezca las competencias y delimite un marco común para la acción. Véase la tabla 1.

TABLA 1. Tabla ilustrativa de los tipos de derechos y los campos de acción

Categorías de derechos	Ejemplos de derechos	Campos de acción que facultan los derechos
civil	libertad de palabra, pensamiento y credo	discusión, comunicación y crítica
política	sufragio universal y secreto	participación en la política electoral
social	educación universal y gratuita	desarrollo de las capacidades y talentos
económica	garantía de una renta mínima	capacidad para actuar en ausencia de una vulnerabilidad económica inmediata
reproductiva	recursos para evitar, interrumpir o asistir el embarazo	control de la fertilidad

- El principio de autonomía puede guiar una descripción de la naturaleza y el significado del poder legítimo. Pero esa descripción quedaría incompleta, sin una investigación de los fundamentos organizativos e institucionales del principio. El razonamiento abstracto de los principios tiene que ser complementado con un análisis detallado de las condiciones en las que esos principios pueden ser realizados: sin ese análisis apenas se podría explicar el significado mismo de un principio (cf. Onora O'Neil, «Justice, Gender and International Boundaries»). En otras ocasiones me he referido a las «condiciones de aplicación» del principio de autonomía, señalando, en último término, que exige, por un lado, la reforma del poder del estado y, por otro, la reestructuración de la sociedad civil (véase el capítulo 9 de este volumen). Esto implica el reconocimiento de la necesidad de un proceso de «doble democratización»: la transformación interdependiente tanto del estado como de la sociedad civil. La naturaleza de esta transformación se elabora de acuerdo con el modelo de lo que denomino «autonomía democrática», con su énfasis en: una constitución y una declaración de derechos que incorporen el principio de autonomía; la reforma del poder del estado para maximizar la responsabilidad de los representantes electos (dentro de los términos de la constitución); y, en último término, la experimentación en la sociedad civil con distintos mecanismos y procedimientos democráticos.
- Sin embargo, en un mundo interrelacionado, las condiciones de aplicación del principio de autonomía deben ser pensadas en relación con las redes internacionales de estados y organizaciones y las redes internacionales de la sociedad civil. La forma y estructura internacional de la política y de la sociedad civil deben pasar a formar parte de los fundamentos de la teoría de la democracia. El problema de la democracia en nuestra época es determinar cómo el principio de autonomía puede estar contemplado y garantizado en una serie de poderes y centros de autoridad interrelacionados. Si se escoge la democracia hoy en día, hay que tratar de operacionalizar un sistema radical de derechos en una compleja estructura de poder intergubernamental y transnacional. La autonomía democrática sólo puede ser plenamente defendida en