



ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD

POR UNA TEORÍA
GENERAL DE LA POLÍTICA

NORBERTO BOBBIO

^c
f
e

BREVIARIOS

Fondo de Cultura Económica

IV. DEMOCRACIA Y DICTADURA

1. LA DEMOCRACIA EN LA TEORÍA DE LAS FORMAS DE GOBIERNO

DESDE la época clásica hasta hoy el término "democracia" siempre ha sido empleado para designar una de las formas de gobierno, o sea, una de las diversas maneras bajo las que puede ejercerse el poder político. Específicamente designa la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo. En la historia del pensamiento político el lugar en el que se ubica la discusión en torno a la opinión, los caracteres, las ventajas y defectos de la democracia es la teoría y la tipología de las formas de gobierno. Por tanto cualquier discurso sobre la democracia no puede dejar de determinar las relaciones entre la democracia y las otras formas de gobierno, porque sólo así se puede definir su carácter específico. En otras palabras: debido a que el concepto de democracia pertenece a un sistema de conceptos, que constituye la teoría de las formas de gobierno, tal concepto no puede ser comprendido en su naturaleza específica si no en relación con otros conceptos del sistema, de los que delimita la extensión, siendo a su vez determinado por ellos. Considerar al concepto de democracia como parte de un sistema más amplio de conceptos permite dividir el análisis siguiendo los diferentes usos en los cuales la teoría de las formas de gobierno ha sido de vez

en vez, o al mismo tiempo, según los diversos autores, utilizada. Estos usos son los tres siguientes: descriptivo (o sistemático), prescriptivo (o axiológico) e histórico. En su uso descriptivo o sistemático, una teoría de las formas de gobierno se resuelve en la clasificación y por consiguiente en la tipología de las formas de gobierno que históricamente han existido, realizada con base en la determinación de lo que las une y de lo que las distingue, en una operación que no es diferente de la del botánico que clasifica plantas o del zoólogo que clasifica animales. En su uso prescriptivo o axiológico, una teoría de las formas de gobierno implica una serie de juicios de valor con base en los cuales las diversas constituciones no sólo son alineadas una al lado de otra, sino dispuestas de acuerdo con un orden de preferencia, según si una es juzgada buena y otra mala, una óptima y otra pésima, una mejor o menos mala que otra y así sucesivamente. En fin, se puede hablar de uso histórico de una teoría de las formas de gobierno cuando nos servimos de ella no sólo para clasificar las diversas constituciones, no sólo para recomendar una en lugar de otra, sino también para describir los diversos momentos sucesivos del desarrollo histórico considerado como un paso obligado de una forma a otra. Cuando el uso prescriptivo y el uso histórico se vinculan, como sucede frecuentemente, la descripción de las diversas fases históricas se resuelve en una teoría del progreso o del regreso según si la forma mejor esté al final o al principio del ciclo.

Partiendo de esta premisa dedicaremos la primera parte del escrito a presentar las diferentes maneras bajo las cuales la democracia ha sido ubicada en las tipologías históricamente más relevantes

(§2), tomando en cuenta en segundo lugar las diversas y opuestas evaluaciones a las que ha sido sometida, en diversos tiempos y en los diferentes autores (§3), dando finalmente algunas indicaciones sobre el lugar que se le ha asignado en algunas de las principales filosofías de la historia que han señalado las etapas del movimiento histórico con base en el paso de una forma de gobierno a otra. Es superfluo advertir que los tres usos jamás están completamente separados y que con frecuencia la misma tipología los contiene interrelacionados; para dar un ejemplo clásico, la famosa teoría de las formas de gobierno contenida en el octavo libro de la *República* de Platón es una descripción de las características específicas de las diversas constituciones que al mismo tiempo las alinea en un orden jerárquico, de la mejor a la peor, que a su vez coincide con una colocación cronológica, de la más antigua a la más reciente.

Después de esta primera parte, en la que la democracia aparece como un elemento del sistema conceptual, la segunda será dedicada al análisis de la democracia en sus diversas interpretaciones y realizaciones históricas: en particular a las distinciones entre democracia de los antiguos y de los modernos (§5), entre democracia representativa y directa (§6), entre democracia política y social (§7), entre democracia formal y sustancial (§8). A estas diversas formas de democracia corresponderán, en la tercera parte, las diversas interpretaciones de la dictadura: en particular la dictadura de los antiguos (§9) a la que se contraponen la dictadura moderna (§10), especialmente la dictadura revolucionaria (§11).

2. EL USO DESCRIPTIVO

Con respecto a su significado descriptivo, la democracia es, según la tradición de los clásicos, una de las tres posibles formas de gobierno en la tipología en la que las diversas formas de gobierno son clasificadas con base en el diverso número de gobernantes; en particular, es la forma de gobierno en la que el poder es ejercido por todo el pueblo, o por el mayor número, o por muchos, y en cuanto tal se distingue de la monarquía y de la aristocracia en las que el poder es ejercido, respectivamente, por uno o por pocos. Platón en el *Político* introduce la famosa tripartición de esta forma:

¿No es para nosotros la monarquía una de las formas de poder político? —sí— y creo que después de la monarquía se podría colocar el dominio de pocos —¿cómo no? ¿No es quizá la tercera forma de Constitución el poder de la multitud, y no fue llamado con el nombre de “democracia”? [291 d].

La distinción de las formas de gobierno con base en el número de los gobernantes es retomada por Aristóteles con estas palabras: “Es necesario que el poder soberano sea ejercido por uno solo, por pocos o por muchos” [*Política*, 1279a]. Aristóteles coloca al lado de la clasificación con respecto al número de gobernantes la ordenación referente al diverso modo de gobernar, por el bien común o por el bien propio de quien gobierna, de donde deriva la distinción entre formas buenas y formas malas. Aristóteles pone el término “democracia” en las formas malas, mientras la forma buena es denominada con el término general que significa constitución, “politeia”. En el tercero de los textos fundamentales de la

tradición clásica, el libro sexto de las *Historias* de Polibio, la teoría de las formas de gobierno inicia con estas palabras: "La mayor parte de quienes han tratado de estos argumentos nos enseñan que existen tres formas de gobierno llamadas respectivamente reino, aristocracia y democracia" [vi, 3]. El término "democracia" vuelve a designar el gobierno de muchos, es su forma buena; Polibio asigna a la forma mala el término "oclocracia". Queda el hecho de que en una tipología, como la clásica, que distinga las diversas constituciones ante todo con base en el criterio del número de gobernantes, de cualquier manera hay una forma de gobierno, llámese democracia o de otro modo, que está caracterizada frente a las otras por ser el gobierno de muchos con respecto a pocos, o de los muchos respecto a los menos, o de la mayoría respecto a la minoría o a un grupo restringido de personas (o incluso de uno solo), y que por tanto el concepto de democracia ha llegado, en la tradición de los antiguos, sin interrupción hasta nosotros, extremadamente simple y constante. Para citar solamente a algunos de los clásicos de la filosofía política, este significado de democracia vinculado a la tripartición de las formas de gobierno en referencia al número se encuentra en el *Defensor pacis* de Marsilio de Padua, en los *Discursos sobre la primera década* de Maquiavelo, en el *De la república* de Bodin, en las obras políticas de Hobbes, Spinoza, Locke, Vico y con particular referencia no a la titularidad sino al ejercicio del poder soberano en el *Contrato social* de Rousseau.

A pesar de la preponderancia de la tripartición, a veces ésta ha sido sustituida por una bipartición. Tal sustitución se ha dado por dos operaciones diferentes: o reagrupando la democracia y la aristocracia en

una sola especie contrapuesta a la especie monarquía; o reagrupando en una sola especie la monarquía y la aristocracia contraponiéndola a la especie democracia. La primera recomposición es la realizada por Maquiavelo en el *Príncipe*, donde se lee precisamente en los primeros renglones: "Todos los Estados, todos los dominios que tuvieron y tienen mando sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados" [1513, ed. 1977, p. 5]. La segunda es la que terminó por prevalecer en la teoría política contemporánea, donde la tripartición clásica es sustituida en donde sea por la distinción primaria y fundamental entre democracia y autocracia. Uno de los autores que más contribuyó a difundir y consolidar esta distinción fue Kelsen, quien en la *Teoría general del derecho y del Estado* [1945], después de haber señalado que la tripartición tradicional con base en el número es superficial, adopta otro criterio de distinción, la mayor o menor libertad política y concluye que "entonces es más correcto distinguir, en vez de tres, dos tipos de constituciones: democracia y autocracia" (trad. it., p. 289). La distinción maquiaveliana (retomada por Montesquieu, quien por lo demás regresa a la tripartición, agregando a la monarquía y a la república como tercera forma de despotismo) continúa basándose en el criterio del número, aunque está dominada por la idea de que la distinción esencial sea entre el gobierno de uno (que es y no puede dejar de ser una persona física) y el gobierno de una asamblea (que es y no puede dejar de ser una persona jurídica, sea ésta una asamblea de notables o de representantes del pueblo), y por consiguiente democracia y aristocracia pueden ser consideradas como una sola especie bajo el nombre global de república (que efectivamente

puede ser democrática o aristocrática). La distinción entre democracia y autocracia está basada en un criterio completamente diferente, a su vez en la observación de que el poder o asciende de abajo hacia arriba o desciende de arriba hacia abajo. Para justificarla, Kelsen utiliza la distinción entre autonomía y heteronomía: son democráticas las formas de gobierno en las que las leyes son hechas por aquellos a quienes se dirigen (y precisamente son normas autónomas), son autocráticas las formas de gobierno en las cuales quienes hacen las leyes son diferentes de aquellos a los que están destinadas (y son precisamente normas heterónomas). Mientras la clasificación que vio la luz con el nacimiento del Estado moderno absorbió la democracia en el concepto más general de república, la clasificación más difundida en la teoría política contemporánea absorbe tanto a la monarquía como a la aristocracia en el concepto más general de autocracia, y da una importancia especial a la democracia al considerarla como uno de los dos polos en los que convergen, si bien en diversa medida y jamás completamente, todas las constituciones existentes.

3. EL USO PRESCRIPTIVO

Por lo que hace al significado prescriptivo, la democracia puede ser considerada, como por lo demás todas las otras formas de gobierno, con signo positivo o negativo, es decir, como forma buena y por consiguiente para ser exaltada y recomendada, o como una forma mala y en consecuencia para criticar y desaconsejar. Toda la historia del pensamiento político está recorrida por la disputa en torno a la mejor forma de gobierno: dentro de esta disputa

uno de los temas recurrentes es el argumento en pro o en contra de la democracia.

Se puede hacer comenzar esta disputa en la discusión referida por Herodoto [*Historias*, III, §§ 80-82] entre tres personajes persas, Otanes, Megabyzo y Darío, sobre la mejor forma de gobierno que debía ser instaurada en Persia después de la muerte de Cambises; cada cual defiende una de las tres formas clásicas y refuta las otras dos. El defensor de la democracia, Otanes, después de haber criticado al gobierno monárquico porque el monarca "puede hacer lo que quiera, sin rendir cuentas a nadie" llama al gobierno popular con "el más bello de los nombres: igualdad de derechos", y lo define como aquel en el que "el gobierno tiene que rendir cuentas y todas las decisiones son tomadas en común". En contraste, tanto el defensor de la aristocracia, Megabyzo, como el defensor de la monarquía, Darío, cumplen la tarea de esgrimir argumentos para demostrar que el gobierno popular es una forma mala. Para el primero "nada hay más necio e insolente que una multitud inútil", de manera que no es tolerable que "por huir de la prepotencia de un tirano, deban caer en la insolencia de un pueblo desenfrenado". Para el segundo, "cuando el pueblo gobierna, es imposible que no nazca la corrupción en la esfera pública, lo cual no origina enemistades, sino sólidas amistades entre los malvados". En esta disputa que habría tenido lugar en la segunda mitad del siglo VI a.c. y es descrita en un texto del siglo siguiente, algunos argumentos en pro y en contra de la democracia están presentados y fijados de una vez y para siempre. En el pensamiento griego el elogio y la condena se alteran. El elogio más célebre es el de Pericles en el discurso a los atenienses en

homenaje a los primeros muertos de la guerra del Peloponeso:

Tenemos una constitución que no sigue las leyes de las otras ciudades, sino que da ejemplo a las otras, y nuestro gobierno se llama *Democracia*, porque está regido de manera que los derechos civiles no esperen a pocas personas, sino a la mayoría: frente a la ley, por lo que se refiere a los intereses privados, todos tienen paridad, mientras que en lo que toca a las consideraciones públicas en la administración del Estado, cada cual es preferido según se destaque en un campo determinado, no porque provenga de una clase social sino por lo que vale. Por lo que respecta a la pobreza, si alguien puede hacer un bien a la ciudad, de ninguna manera es impedido por la oscuridad de su rango social. Nosotros vivimos libremente en las relaciones con la comunidad; y asimismo en los tratos y negocios que tenemos diariamente con nuestros vecinos, sin causarnos ira o saña que alguno se alegre de la fuerza o demasía que nos haya hecho, pues cuando ellos se gozan o alegran, nosotros guardamos una severidad honesta y disimulamos nuestro pesar y tristeza. Sin dañarnos ejercemos recíprocamente las relaciones privadas y en la vida pública sobre todo la reverencia nos impide violar las leyes, no tanto por temor al juez, cuanto por obedecerlas, principalmente las hechas en favor de los que son injuriados, y aunque no lo sean, causan afrenta al que las infringe [Tucidides, *Guerra*, II, 376].

En este fragmento, los argumentos por los cuales la democracia es considerada como una forma buena de gobierno son esencialmente los siguientes: no es un gobierno a favor de pocos sino de muchos; la ley es igual para todos, tanto para los ricos como para los pobres y por tanto es un gobierno de leyes, sean escritas o no escritas, y no de hombres; la libertad es

respetada así en la vida privada como en la vida pública, donde no vale la pertenencia a éste o aquel partido sino al mérito. En cambio en el octavo libro de la *República* de Platón se encuentra la más famosa condena. En él, la democracia es considerada y analíticamente descrita como una forma degenerada aunque no la forma más degenerada que es la tiranía. Las cuatro formas degeneradas en referencia a la ciudad ideal son dispuestas en el siguiente orden de degradación sucesiva: timocracia, oligarquía, democracia y tiranía. Mientras la oligarquía es el gobierno de los ricos, la democracia no es el gobierno del pueblo sino de los pobres contra los ricos. El principio de la democracia es la libertad, pero es una libertad que rápidamente se convierte en licencia por falta de frenos morales y políticos cual es la característica del hombre democrático, por el impulso del deseo desmedido de satisfacer necesidades superfluas por encima de las necesidades básicas, por la falta de respeto de las leyes y la condescendencia general a la subversión de toda autoridad, por lo que el padre teme al hijo y "el maestro, por ejemplo, teme y adula a los alumnos y éstos rien de aquéllos y de los pedagogos" [563 a]. Con Aristóteles toma forma definitiva la distinción entre las tres constituciones buenas y las tres constituciones malas con base en el criterio de gobernar para el bien común o para el bien propio, que se volverá uno de los lugares comunes del pensamiento político posterior. En este sistema el gobierno de muchos aparece sea como forma buena, bajo el nombre de *politeia*, sea como forma mala, bajo el nombre de democracia. Al igual que Platón, Aristóteles define la democracia como gobierno de los pobres, y en consecuencia como gobierno de muchos por la sola

razón de que los pobres generalmente son en todo Estado más numerosos que los ricos; pero el gobierno de los pobres, así como el de los ricos, siempre es un gobierno en favor de una sola parte y por tanto, según la definición del buen gobierno con base en el criterio del bien común, es un gobierno corrupto. Con Polibio cambian los nombres, pero no la distribución de las formas de gobierno en tres buenas y tres malas: la democracia es la forma buena del gobierno popular en la que el pueblo "asume el cuidado de los intereses públicos", la degeneración de la democracia, u oclocracia (gobierno de la plebe) es la forma mala en la que,

la multitud, acostumbrada a consumir bienes ajenos y a vivir a costillas del prójimo, cuando tiene un jefe magnánimo que no puede aspirar a los cargos públicos por su pobreza, usa la violencia al tiempo que recurre a los asesinatos, exilios y división de tierras [*Historias*, vi, a].

La tipología de las formas de gobierno en su uso prescriptivo no solamente implica un juicio absoluto sobre la conveniencia o inconveniencia de tal o cual forma, sino también un juicio respecto a la mayor o menor bondad de una forma frente a otras. Bajo esta perspectiva la disputa en torno a la democracia no se refiere al tema de si la democracia es o no una forma buena o mala, sino que se extiende al tema de si sea mejor o peor que las otras, es decir, cuál sea su colocación en un ordenamiento axiológico (esto es según el valor) de las constituciones. En una tipología que no distingue las formas puras de las corruptas, las tesis posibles son tres: si la democracia es la mejor, es la peor o esté en medio, entre la mejor y la peor. Históricamente las tesis más frecuentes y rele-

vantes son las dos primeras, ya que la confrontación normalmente se presenta entre las dos formas extremas que precisamente son la monarquía y la democracia. En una tipología que distingue las constituciones en su forma pura y en su forma corrupta, la comparación se vuelve mucho más compleja; efectivamente la democracia puede ser tanto la peor (o la mejor) de las formas buenas, como la mejor (o peor) de las formas malas, o bien puede ser al mismo tiempo la mejor (o la peor) de las formas buenas y la mejor (o la peor) de las formas malas. En el pensamiento griego las tesis más frecuentes son dos: la platónica (en el Platón del *Político*), en la que la democracia es al mismo tiempo la peor de las buenas y la mejor de las malas (mientras al contrario la monarquía es la mejor de las buenas y la peor de las malas), con la consecuencia de que la diferencia entre democracia buena y democracia mala es mínima (mientras es máxima la diferencia entre monarquía y tiranía); la polibiana, de acuerdo con la cual la democracia se encuentra al final de la escala tanto de las formas buenas como de las malas, lo que quiere decir que es al mismo tiempo la peor de las buenas y la peor de las malas. En una tipología como la de la *República* platónica, que solamente conoce formas degeneradas, el problema axiológico consiste en asignar a la democracia el lugar en el proceso de degeneración sucesiva: para Platón la democracia es peor que la timocracia y la oligarquía, pero mejor que la tiranía. En fin, en una tipología como la de Vico, que sólo conoce formas buenas (buenas en el sentido de que cada forma corresponde a una determinada fase de desarrollo de la humanidad; al *Zeitgeist* —espíritu del tiempo— como dirá Hegel), el problema axiológico consiste en

asignar a la democracia su lugar en el proceso de perfeccionamiento sucesivo; para Vico la democracia, o para usar el lenguaje viquiano, la república popular, es una forma mejor que la república aristocrática, pero es peor que el principado. (Así para Vico como para Platón el gobierno del pueblo no es una forma extrema, es decir, una forma que se encuentre al inicio o al final de la serie, como es en cambio en la mayor parte de las teorías políticas, sino es una forma intermedia.)

En la disputa en torno a la mejor forma de gobierno los clásicos del pensamiento político moderno, que acompañan con sus reflexiones el surgimiento y la consolidación de los grandes estados territoriales fundamentalmente monárquicos, son, por lo menos hasta la revolución francesa, con excepción de Spinoza, favorables a la monarquía y contrarios a la democracia; así piensan Bodin, Hobbes, Locke, Vico, Montesquieu, Kant y Hegel. Mientras algunos de estos autores, que consideran las diversas formas de gobierno en su desarrollo histórico como Vico, Montesquieu y Hegel, exaltan la monarquía como la forma más adecuada para su época, otros, como Hobbes y Bodin, realizan una comparación en abstracto, en la que son retomados todos los argumentos tradicionales contra el gobierno del pueblo, todos los motivos antiguos y modernos del antidemocratismo (los cuales se transmiten sin variaciones profundas a los escritos de derecha de nuestros días). El décimo capítulo del *De cive* de Hobbes, titulado *Specierum trium civitatis quoad incommoda singularum comparatio* (comparación entre las tres formas de gobierno en cuanto a sus inconvenientes respectivos), puede ser calificado como paradigmático: los argumentos contra la democracia pueden

ser comprendidos en dos grupos, los que se refieren al sujeto gobernante (la asamblea popular enfrentada con el poder único del rey) y los que se refieren al modo de gobernar. Los defectos de las asambleas populares son la incompetencia, el dominio de la elocuencia (y por tanto de la demagogia), la formación de partidos que obstaculizan la formación de una voluntad colectiva y que favorecen el cambio rápido de las leyes y la falta de discreción. Los inconvenientes del poder cuando es ejercido por el pueblo consisten en una mayor corrupción, porque en una democracia los ciudadanos famélicos que deben ser complacidos por los líderes son muchos, y con una menor seguridad causada por la protección que los demagogos son obligados a dar a sus partidarios; mayor corrupción y menor seguridad que no están compensadas por una mayor libertad. El *Tractatus* de Spinoza había sido escrito para demostrar la superioridad del gobierno democrático, pero desafortunadamente la parte dedicada a esta forma de gobierno quedó inconclusa. Sin embargo, comparando a Spinoza con Hobbes, autores bajo muchos aspectos muy cercanos respecto a los primeros principios, y por tanto legítimamente confrontables, se entiende la razón por la que Spinoza, si bien partiendo de la misma visión realista del poder y de la manera de concebir la fundación del Estado, haya sostenido en la comparación entre las diferentes formas de gobierno la tesis diametralmente opuesta a la de Hobbes. Lo que los divide es la diferente concepción del fin último del Estado, que para Hobbes es la paz y el orden, mientras que para Spinoza es la libertad, diversidad que a su vez se basa en una diferencia más profunda que permite más que todas contraponer una teoría a otra; entiendo la

diferencia en cuanto a la perspectiva principal de la que todo escritor de cuestiones políticas parte para exponer su pensamiento, y que permite contraponer a los escritores que se ponen *ex parte principis*, es decir, de la parte de los gobernantes para justificar su derecho a mandar y el deber de los súbditos de obedecer, frente a los que se ponen *ex parte populi*, o sea, de la parte de los gobernados para defender su derecho de no ser oprimidos y el deber de los gobernantes de producir leyes justas. Para quien se pone *ex parte principis* el problema principal del Estado es el de la unidad del poder, que incluso puede ir en detrimento de la libertad de los sujetos; para quien se pone *ex parte populi* el problema principal es el de la libertad de los individuos que puede ir en detrimento de la unidad. La disputa entre el partidario de la monarquía y el partidario de la democracia siempre es una disputa entre dos contendientes que se ponen desde dos puntos de vista opuestos para analizar y evaluar el mismo fenómeno. La solución que el partidario de la democracia da al problema de la libertad, que es, repito, el problema del Estado considerado desde la parte del gobernado, es al extremo la identificación del gobernado con el gobernante, o sea, la eliminación de la figura del gobernante como figura separada de la del gobernado. Esta identificación es enunciada claramente por Spinoza cuando exponiendo "Los fundamentos del gobierno democrático" afirma que "en él... ninguno transfiere a otros su natural derecho de forma tan definitiva que luego no deba ser consultado; sino lo da a la parte mayor de toda la sociedad, de la que él es miembro. Y por este motivo todos continúan siendo iguales como eran en el anterior estado de naturaleza" [1670, trad. it., pp. 384-85].

Una afirmación que no puede dejar de traer a la memoria la idea central que inspira la obra de quien es considerado el padre de la democracia moderna, la idea de una asociación mediante la cual "cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sin embargo más que a sí mismo, y permanezca tan libre como antes" [Rousseau, 1762, trad. it., p. 23].

El tema roussoniano de la libertad como autonomía, o de la libertad definida como "la obediencia a la ley que nos hemos dado", se vuelve después de las revoluciones americana y francesa, y luego del nacimiento de las primeras doctrinas socialistas y anarquistas, uno de los argumentos principales, si no es que el principal, en favor de la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno, que, si no es democrática, no puede más que ser autocrática. El problema de la democracia se identifica cada vez más con el tema del autogobierno, y el progreso de la democracia con la ampliación de los campos en los que el método del autogobierno es puesto a prueba. El desarrollo de la democracia desde comienzos del siglo pasado coincide con la extensión progresiva de los derechos políticos, es decir, del derecho de participar, aunque sea por medio de la elección de representantes, en la formación de la voluntad colectiva. El progreso de la democracia corre paralelo al fortalecimiento de la convicción de que el hombre después del iluminismo, como dice Kant, salió de la minoría de edad, y como un mayor de edad desprendido de la tutela debe decidir libremente su vida individual y colectiva. Cada vez que un número mayor de individuos conquista el derecho de participar en la vida política, la autocracia retrocede y la democracia avanza. Junto al argumento ético en favor de la democracia, entendida precisamente

como la realización en el terreno específicamente político del valor supremo de la libertad, la evaluación positiva de la democracia-autonomía en referencia a la autocracia-heteronomía, generalmente se vale de otros dos argumentos, el primero más propiamente político, el segundo genéricamente utilitario. El argumento político se basa en una de las máximas de la experiencia más compartidas en el pensamiento político de todos los tiempos, de que quien detenta el poder tiende a abusar de él. Toda la historia del pensamiento político puede ser considerada como una larga, ininterrumpida y apasionada discusión en torno a las diversas maneras de limitar el poder: entre éstas se encuentra el método democrático. Uno de los argumentos fuertes en favor de la democracia es que el pueblo no puede abusar del poder contra sí mismo. Dicho de otro modo: allí donde el legislador y el destinatario de la ley son la misma persona, el primero no puede prevaricar contra el segundo. El argumento utilitarista es el que se basa en otra máxima de la experiencia (en honor a la verdad menos sólida), aquella según la cual los mejores intérpretes del interés colectivo son quienes forman parte de la colectividad, de cuyo interés se trata, o sea, los mismos interesados; en este caso *vox populi vox dei*.

4. EL USO HISTÓRICO

Durante siglos, por lo menos hasta Hegel, los mejores escritores políticos utilizaron la tipología de las formas de gobierno para trazar las líneas del desarrollo histórico de la humanidad, entendido como sucesión de una determinada constitución a otra de

acuerdo con un cierto ritmo. Se trata de ver qué lugar ha ocupado en algunos de los grandes sistemas la democracia. Ante todo, conviene distinguir las filosofías de la historia en regresivas, según las cuales la etapa siguiente es una degeneración de la anterior; progresivas, según las cuales la etapa siguiente es un perfeccionamiento de la anterior; cíclicas, según las cuales el curso histórico después de haber recorrido en sentido regresivo o en sentido progresivo todas las etapas retorna al principio. En las historias regresivas (Platón) o cíclico-regresivas (Polibio) de los antiguos, la democracia ocupa generalmente el último lugar en una sucesión que pone a la monarquía como primera forma, la aristocracia como segunda y la democracia como tercera. Es ejemplar, incluso por la influencia que ha ejercido en escritores modernos (piénsese específicamente en el Maquiavelo del segundo capítulo de los *Discursos*), la periodización de Polibio que presenta en rápida síntesis la sucesión de las seis formas, mediante la alternación de la forma buena con la forma mala respectiva:

La primera que se forma por un proceso espontáneo y natural es la monarquía, y de ella deriva, por una preparación y una enmienda, el reino. Pero se deteriora y cae en un mal que le es congénito, me refiero a la tiranía, de cuya disolución nace la aristocracia. Cuando ésta, por su naturaleza, vira hacia la oligarquía, si las turbas se indignan por la injusticia de sus jefes, nace la democracia. A su vez la soberbia y el desprecio de las leyes desembocan, con el tiempo, en la olocracia. [*Historias*, VI, 4].

En la época moderna, época de las grandes monarquías, cuando la concepción regresiva cede paso

a la progresiva, el campo de observación de los escritores se amplió enormemente y la sucesión de los antiguos es cambiada: la monarquía ya no está al principio del ciclo sino al final. Se considera que Vico es un innovador porque después del estado ferino (que no es todavía social) y el estado de las familias (que todavía no es estatal), no hace comenzar la historia de los estados por la monarquía, sino por la república aristocrática a la que sigue la república popular y finalmente el principado. En el *De universi iuris uno principio et uno fine*, define el gobierno popular como aquel en el que rigen "la paridad de los sufragios, la libertad de expresión, y el acceso equitativo de todos los individuos a los honores, sin que lo impida el censo, es decir, el patrimonio" [1720, trad. it., p. 166] (el principio de que el censo es la base de los derechos políticos durará, como se sabe, hasta la revolución francesa y más allá). Además, una característica de la tipología viquiana es que se resuelve en dicotomía con un procedimiento diferente de los ya conocidos e indicados: las dos dicotomías más conocidas son monarquía y república (con la reducción a uno de democracia y aristocracia) o democracia y autocracia (con la reducción a uno de monarquía y aristocracia). Para Vico la diferencia esencial pasa entre la república aristocrática de un lado, que representa la época de los héroes, y la república popular y la monarquía de otro, que juntas representan, si bien en diversa medida, la época de los hombres, y por tanto la tricotomía clásica se puede resolver en la dicotomía aristocracia y "gobiernos humanos" (es decir democracia y monarquía) en los cuales,

debido a la homogeneidad de su naturaleza inteli-

gente, que es propia de la naturaleza humana, las leyes tratan igualmente a todos porque nacieron libres en sus ciudades; o son *populares*, cuando todos (o la mayoría) constituyen las fuerzas de las ciudades, señores de la libertad popular, o *monárquicos*, en los cuales los monarcas tratan a todos los súbditos igualmente con sus leyes y, siendo los únicos a tener en sus manos la fuerza de las armas, solamente ellos ocupan una posición política especial [1744, §927].

En la importante clasificación de las formas de gobierno, expuesta y minuciosamente ilustrada por Montesquieu en el *Espíritu de las leyes*, la monarquía aparece una vez más como la forma de gobierno más adecuada para los grandes estados territoriales europeos, mientras el despotismo es la forma de gobierno que más se adapta a los pueblos orientales, la república (que comprende al igual que Maquiavelo tanto la república democrática como la aristocrática) a los pueblos antiguos. De acuerdo con la naturaleza, el gobierno republicano es definido como aquel en el cual "el pueblo en cuerpo, o algunas familias, gozan en él de la potestad suprema" [1748, trad. it., p. 83]; de acuerdo con el principio, o sea, según el "resorte" que lo mueve, es el caracterizado por la virtud (mientras el monárquico tiene como principio el honor y el despotismo el miedo). Tanto en el capítulo en el cual es definida la naturaleza de la democracia como en el que está dedicado al principio, los ejemplos son tomados de la historia griega y romana. Allí se encuentra la siguiente afirmación: "Los políticos griegos, que vivían en un gobierno popular, reconocían en la virtud la única fuerza capaz de sostenerlo. Los políticos de hoy solamente hablan de manufacturas, comercio, finanzas, riquezas y hasta de lujo" [*ibid.*, pp. 85-86].

Aquí también está desarrollado el concepto de virtud y es definido como "el amor por la república" [*ibid.*, p. 115]. Las fuentes de la definición son notablemente clásicas. La naturaleza y el principio del despotismo son presentados con ejemplos tomados de los pueblos orientales; la naturaleza y el principio de la monarquía, con ejemplos traídos de los grandes estados europeos, como España, Francia e Inglaterra.

La tripartición de Montesquieu se convierte en el criterio fundamental para la interpretación del curso histórico de la humanidad en la filosofía de la historia de Hegel, que puede ser considerada como la última gran filosofía de la historia en la que la evolución de la civilización es vista a través del paso de una forma de gobierno a otra (después de Hegel la mayor parte de las filosofías de la historia consideran como criterio de la evolución las formas sociales, las relaciones de producción, etcétera). En una obra de juventud el diseño general en el que será comprendida y presentada la inmensa materia de la filosofía de la historia de la época madura ya está definido en sus líneas principales:

"La continuidad de la cultura mundial ha llevado al género humano, después del despotismo oriental, y después de que degeneró aquella república que había dominado el mundo, a esta posición intermedia entre las dos anteriores" que es "el sistema de representación" propio "de todos los estados europeos modernos". [1799-1802, trad. it., p. 83].

En las *Lecciones sobre la filosofía de la historia*, el tema es retomado y desarrollado en sus líneas esenciales con las siguientes palabras:

La historia universal es el proceso mediante el cual sobreviene la educación del hombre de lo desenfrenado de la voluntad natural a lo universal y a la libertad subjetiva. El Oriente sabía y sabe que solamente una persona es libre, el mundo greco-romano que algunos son libres, el mundo germánico que todos son libres. En consecuencia, la primera forma que vemos en la historia universal es el *despotismo*, la segunda es la *democracia* y la *aristocracia* y la tercera es la *monarquía* [1830-31, ed. 1934, p. 150].

De esta manera para Hegel, así como para los mayores escritores políticos que reflexionan sobre la formación y el crecimiento del Estado moderno, la democracia es una forma de gobierno que pertenece al pasado. Contra el concepto de soberanía popular, como fue elaborado en antítesis a la soberanía del monarca, Hegel escribe en los *Lineamientos de filosofía del derecho* (o sea en la obra que contiene la esencia de su pensamiento político):

El pueblo, considerado sin su monarca y sin la organización que necesaria e inmediatamente vincula a la totalidad, es la multitud sin forma, que no es Estado y a la cual *no* compete alguna de las determinaciones que existen solamente en la totalidad *formada en sí* [1821, §279, anotación].

Al hacer de la monarquía constitucional el momento culminante del desarrollo histórico, Hegel, filósofo del periodo de la restauración, cierra una época.

5. LA DEMOCRACIA DE LOS MODERNOS

En el periodo en el que se habían formado los grandes estados territoriales, mediante la acción centra-

lizadora y unificadora del príncipe, el argumento que ya se había vuelto clásico contra la democracia consistía en la afirmación de que el gobierno democrático únicamente era posible en los estados pequeños. El mismo Rousseau estaba convencido de que una verdadera democracia jamás hubiese existido, porque requería entre otras condiciones de un Estado muy pequeño "en el que sea fácil para el pueblo reunirse, y en el que cada ciudadano pueda fácilmente conocer a todos los demás" [1762, trad. it., p. 93]; pero ya cuando Hegel exaltaba la monarquía constitucional como la única forma de gobierno en la que habría debido reconocerse el espíritu del mundo después de la revolución francesa, había nacido un gobierno republicano, y se había vuelto tan fuerte que llamó la atención y la admiración de algunos espíritus inquietos y visionarios, en un gran espacio (en un espacio que se volvió mucho más grande que los ocupados por los principales estados europeos): los Estados Unidos.

En honor a la verdad, algunos de los padres fundadores del nuevo Estado, que demostraron en las contiendas teóricas y en las construcciones constitucionales conocer bien el pensamiento político clásico y moderno, quisieron que no se confundiese la república que ellos contemplaban y en la que habían metido las manos con la democracia de los antiguos. El juicio que Madison presenta en *El Federalista* (núm. 10), sobre la democracia de los antiguos, no se distingue del de los más acérrimos antidemocráticos: "Las democracias siempre han ofrecido un espectáculo de turbulencia y de desidia, siempre se han mostrado en contraste con toda forma de garantía de las personas y de las cosas; y han tenido una existencia tan breve como violenta" [Hamilton,

Jay y Madison 1787-88, trad. it., p. 61]. Pero la forma de gobierno que Madison llama democracia, siguiendo la lección de los clásicos que llega hasta Rousseau, era la democracia directa; en cambio, por república entiende el gobierno representativo, precisamente la forma de gobierno que hoy nosotros, convencidos de que en los grandes estados no sea posible otra democracia más que la representativa, si bien en algunos casos corregida e integrada por institutos de la democracia directa, llamamos sin necesidad de especificaciones ulteriores democracia que contraponemos a todas las formas antiguas y nuevas de autocracia. Escribe Madison:

Los dos grandes elementos de diferenciación entre una democracia y una república son los siguientes: en primer lugar, en el caso de esta última, hay una delegación de la acción gubernativa y un pequeño número de ciudadanos elegidos por los demás; en segundo lugar, ella puede extender su influencia sobre un número mayor de ciudadanos y sobre una mayor extensión territorial [*ibid.*, p. 62].

De aquí surge la firme opinión de que existe un vínculo necesario entre el Estado representativo (o república) y las dimensiones del territorio, y que por tanto la única forma de gobierno no autocrática posible en un gran Estado sea el gobierno representativo, que es una forma de gobierno democrático corregido, moderado o limitado, y en cuanto tal hecho, compatible con un territorio muy vasto y con una población numerosa (además, en el caso específico de los Estados Unidos también muy dispersa). El hecho de que el paso de la democracia directa a la democracia indirecta sea objetivamente determinado por las condiciones del ambiente, y por consi-

guiente la república no sea tanto una forma opuesta a la democracia, sino que sea la única democracia posible en determinadas condiciones de territorio y población, queda confirmado por el siguiente fragmento:

Otro punto de distinción [entre la democracia y el gobierno representativo] es el siguiente: que un régimen republicano puede abrazar un mayor número de ciudades y un territorio más amplio que un régimen democrático y precisamente por ello hace que las posibles maniobras de las facciones deban temerse menos en el primero que en el segundo caso (*ibid.*, p. 63).

Se debe a Alexis de Tocqueville, quien en 1835 publicó el primer volumen de *La democracia en América*, el reconocimiento, casi la consagración, del nuevo Estado en el nuevo mundo como forma auténtica de la democracia de los modernos contrapuesta a la democracia de los antiguos. En la advertencia a la edición de 1848, Tocqueville escribió que Estados Unidos resolvió el problema de la libertad democrática que Europa llegó a plantearse solamente en el momento presente: "Desde hace sesenta años el principio de la soberanía del pueblo que hemos introducido entre nosotros ayer, reina allá sin disputa. Púsose en práctica de la manera más directa, más ilimitada y más absoluta." [Tocqueville 1848, trad. it., p. 10]. Para quien escribe estas palabras la distinción entre democracia directa y democracia representativa ya no tiene ninguna relevancia: "A veces es el mismo pueblo quien hace las leyes, como en Atenas; otras veces son los diputados elegidos por sufragio universal, que lo representan y actúan en su nombre, bajo su vigilancia casi directa." Lo que cuenta es que el poder esté de hecho, direc-

tamente o por interpósita persona, en las manos del pueblo, que rija como "la ley de las leyes" el principio de la soberanía popular, donde "la sociedad actúa sobre sí misma", y "no existe poder fuera de ella y no hay alguien que ose concebir, y sobre todo expresar, la idea de buscarlo en otra parte". El capítulo sobre el principio de la soberanía popular en Estados Unidos concluye con estas palabras: "El pueblo reina en el mundo político americano, como Dios en el universo. Él es la causa y el fin de todo: todo deriva de él y todo regresa a él" [Tocqueville 1835-40, trad. it., p. 77]. En contraste con la democracia de los antiguos que al estar basada en el gobierno de la asamblea no reconoce algún ente intermedio entre el individuo y el Estado, por lo que Rousseau que es su moderno abogado defensor condena las sociedades parciales que dividen lo que debe permanecer unido, la democracia de los modernos es pluralista, vive sobre la existencia, multiplicidad y vivacidad de las sociedades intermedias. La sociedad americana sorprendió a Tocqueville, además de por la igualdad de condiciones, por la inclinación de sus miembros a asociarse para promover el bien público, de suerte que "independientemente de las asociaciones permanentes, creadas por la ley bajo el nombre de comunidades, ciudades y condados, existe una multitud de otras que deben su aparición y desarrollo sólo a la voluntad individual" (*ibid.*, p. 226). Y el asociacionismo se transforma en un criterio nuevo (nuevo en referencia a los criterios tradicionales que siempre se han basado exclusivamente en el número de gobernantes) para distinguir una sociedad democrática de una no democrática. Como se muestra en el siguiente fragmento sorprendente por su incisividad:

En las sociedades aristocráticas los hombres no tienen necesidad de unirse para actuar, porque ya están sólidamente unidos. Todo ciudadano rico y poderoso es como la cabeza de una asociación permanente y forzosa, que se compone de todos aquellos que dependen de él y que él mismo hace participar en la realización de sus planes. En cambio en las democracias todos los ciudadanos son independientes e ineficientes, casi no pueden hacer nada solos, y ninguno puede obligar a sus semejantes a prestarle su cooperación. Si no aprenden a ayudarse libremente, todos caen en la impotencia [*ibid.*, p. 598].

6. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA

En el siglo que corre, entre la época de la restauración y la primera Guerra Mundial, la historia de la democracia coincide con la afirmación de los estados representativos en los principales países europeos y con su desarrollo interno, tanto así que la compleja tipología de las tradicionales formas de gobierno paulatinamente será reducida y simplificada en la contraposición entre los dos campos opuestos de las democracias y de las autocracias. Tomando en cuenta las dos características fundamentales subrayadas por Tocqueville en la democracia americana, el principio de la soberanía del pueblo y el fenómeno del asociacionismo, el Estado representativo, como se fue consolidando progresivamente en Inglaterra y difundiendo a través de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX en la mayor parte de los estados europeos, conoció un proceso de democratización que se desarrolló en dos líneas: la ampliación

del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal masculino y femenino y el avance del asociacionismo político hasta llegar a la formación de los partidos de masas y al reconocimiento de su función pública. Nada puede mostrar mejor este doble proceso que la comparación entre el Estatuto del Reino de Cerdeña promulgado por Carlos Alberto el 4 de marzo de 1848 —que se volvió la primera carta constitucional del reino de Italia (1861)—, y la constitución republicana hecha y aprobada por la Asamblea constituyente elegida el 2 de junio de 1946, después de la segunda Guerra Mundial, que entró en vigor casi exactamente un siglo después del Estatuto albertino, el 1º de enero de 1948. Ante todo, mediante las sucesivas ampliaciones de los derechos políticos acontecidas en 1882, 1912, 1919 y 1946 (sin contar con la extensión del voto a los jóvenes de 18 años ocurrida en 1975) el electorado italiano pasó de poco más del 2% de los habitantes al 60% aproximadamente. En segundo lugar, con el paso de la monarquía a la república también el mayor cargo del Estado se volvió electivo y por tanto, en el sentido técnico de la palabra, representativo. En lugar del senado por designación real, la segunda Cámara también fue elegida por sufragio universal. Con la institución de las regiones* a las que se les atribuyó un poder legislativo se hizo un intento, del que es demasiado pronto para juzgar los resultados, para redistribuir el poder político entre el centro y la periferia. Finalmente, con el reconocimiento a todos los ciudadanos del “derecho a asociarse libremente en partidos políticos para compe-

* Entidades locales italianas (T.).

tir con métodos democráticos y determinar la política nacional" (art. 49) se ha querido dar una legitimación a las organizaciones que mediante el agregado de intereses homogéneos facilitan la formación de una voluntad colectiva en una sociedad caracterizada por la pluralidad de grupos y por las fuertes tensiones sociales.

La consolidación de la democracia representativa no ha obstaculizado el regreso, si bien de manera secundaria, de la democracia directa. Mas aún: el ideal de la democracia directa como la única democracia verdadera jamás ha venido a menos, y ha sido mantenido con vida por grupos políticos radicales, que siempre han tenido la tendencia a considerar la democracia representativa no como una adaptación inevitable del principio de la soberanía popular a las necesidades de los grandes estados, sino como una culpable o errónea desviación de la idea original del gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. Como bien se sabe, Marx creyó recoger algunos despuntes de la democracia directa en la breve experiencia de dirección política hecha por la Comuna de París, entre marzo y abril de 1871. Lenin retomó con vigor este tema en *El Estado y la revolución* [1917], escrito que debería haber guiado la mente y la acción de los constructores del nuevo Estado que estaba surgiendo de las cenizas de la autocracia zarista. Frecuentemente la democracia directa ha sido contrapuesta, como forma propia de la futura democracia socialista, a la democracia representativa, condenada como una forma imperfecta, reducida y engañosa de democracia y como la única forma de democracia posible en un Estado de clase como es el Estado burgués. Bajo el nombre genérico de democracia directa se encuentran todas las formas de

participación en el poder que no se resuelven en una u otra forma de representación (ni en la representación de los intereses generales o política, ni en la representación de los intereses particulares u orgánica): a) el gobierno del pueblo a través de delegados investidos de mandato imperativo y por tanto revocables; b) el gobierno de asamblea, es decir, el gobierno no sólo sin representantes irrevocables y fiduciarios, sino también sin delegados; c) el referéndum. De estas tres formas de democracia directa, la primera fue acogida por la constitución soviética que actualmente rige, cuyo art. 142 dice que "cada diputado tiene la obligación de rendir cuentas a los electores de su trabajo y del desempeño de los soviets de diputados de los trabajadores, y puede ser destituido en cualquier momento, por decisión de la mayoría de los sectores", y en la mayor parte de las constituciones de las democracias populares; la segunda normalmente pertenece a la primera fase de los movimientos colectivos, a la fase del llamado "Estado naciente" anterior a la institucionalización, de la que son ejemplos recientes el movimiento de protesta de los estudiantes y los comités de zona o de barrio de las grandes ciudades; la tercera fue incluida en algunas constituciones de la pos-guerra, como la italiana (art. 75). De estas tres formas de democracia directa, la segunda y la tercera no pueden por sí solas sustituir, y de hecho jamás han sustituido, a las diversas formas de democracia representativa practicables en un Estado democrático, como por lo demás las diversas formas de democracia representativa jamás han pretendido sustituir, y de hecho jamás han sustituido, formas autoritarias del ejercicio del poder, como son, por ejemplo, las propias del aparato burocrá-

tico en todos los estados que si bien se llaman democráticos; y en consecuencia no pueden por sí mismas constituir una verdadera y propia alternativa al Estado representativo: la segunda porque solamente es aplicable en las pequeñas comunidades, la tercera porque únicamente se aplica en circunstancias excepcionales y de especial relevancia. En cuanto a la primera, con la formación de los grandes partidos organizados que imponen una disciplina de voto, a veces férrea a los representantes elegidos en sus listas, la diferencia entre representación con mandato y representación sin mandato se vuelve cada vez más tenue. El diputado elegido a través de la organización del partido se vuelve un mandatario, si no de los electores, sí del partido que lo castiga quitándole confianza cuando él no respeta la disciplina, la que se vuelve un subrogado funcional del mandato imperativo de parte de los electores.

7. DEMOCRACIA POLÍTICA Y DEMOCRACIA SOCIAL

El proceso de ampliación de la democracia en la sociedad contemporánea no se presenta solamente a través de la integración de la democracia representativa con la democracia directa, sino también, y sobre todo, mediante la extensión de la democratización, entendida como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes de los políticos. Sintéticamente se puede decir que si se debe hablar hoy de un desarrollo de la democracia, éste no consiste tanto, como frecuentemente se dice por error, en la sustitución de la democracia representativa por la

democracia directa (sustitución que de hecho es imposible en las grandes organizaciones), sino en el paso de la democracia en la esfera política, es decir, en la esfera en la que el individuo es tomado en consideración como ciudadano, a la democracia en la esfera social, donde el individuo es tomado en cuenta en la multiplicidad de sus *status*, por ejemplo de padre y de hijo, de cónyuge, de empresario y de trabajador, de enseñante y de estudiante, y también de padre de estudiante, de médico y de enfermo, de oficial y de soldado, de administrador y de administrado, de productor y de consumidor, de gestor de servicios públicos y de usuario, etcétera. En otras palabras, en la ampliación de las formas de poder ascendente, que había ocupado hasta ahora casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas con frecuencia políticamente irrelevantes asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica. En consecuencia, las actuales formas de desarrollo de la democracia no pueden ser interpretadas como la afirmación de un nuevo tipo de democracia, sino que más bien deben ser entendidas como la ocupación, de parte de formas tradicionales de democracia, de nuevos espacios, es decir, de espacios dominados hasta ahora por organizaciones de tipo jerárquico y burocrático.

Una vez conquistado el derecho a la participación política, el ciudadano de las democracias más avanzadas se ha dado cuenta que la esfera política a su vez está incluida en una esfera mucho más amplia, la esfera de la sociedad en su conjunto, y que no hay decisión política que no esté condicionada o incluso determinada por lo que sucede en la sociedad civil, y por consiguiente una cosa es la democratización de

la dirección política, lo que sucedió con la instauración de los parlamentos, y otra cosa es la democratización de la sociedad. De manera que bien puede darse un Estado democrático en una sociedad en la que la mayor parte de sus instituciones, la familia, la escuela, la empresa, los servicios públicos, no están gobernados democráticamente. De aquí la pregunta que caracteriza mejor que cualquier otra la fase actual de desarrollo de la democracia en los países políticamente más democráticos: "¿Es posible la sobrevivencia de un Estado democrático en una sociedad no democrática?" Que también puede ser formulada de este modo: "¿La democracia política ha sido y es necesaria para que un pueblo no sea gobernado despóticamente, pero es suficiente?" Hasta hace poco, cuando se quería dar una prueba del desarrollo de la democracia en un país determinado, se tomaba como indicador la extensión de los derechos políticos, del sufragio restringido al sufragio universal; pero bajo este aspecto no es posible un desarrollo subsecuente luego de que el sufragio se extendió casi en todas partes también a las mujeres y en algunos países, como el nuestro, el límite de edad fue disminuido a los dieciocho años. Hoy quien quiera tener un indicador del desarrollo democrático de un país, ya no debe considerar el número de las personas que tienen derecho al voto, sino el número de los lugares diferentes de los tradicionalmente políticos en los que se ejerce el derecho al voto. Dicho de otra manera: quien hoy quiera dar un juicio sobre el desarrollo de la democracia en un determinado país ya no debe plantearse la pregunta: "¿quién vota?", sino "¿dónde vota?"

8. DEMOCRACIA FORMAL Y DEMOCRACIA SUSTANCIAL

El discurso sobre el significado de la democracia no puede considerarse concluido si no nos percatamos del hecho de que más allá de la democracia como forma de gobierno de la que hasta aquí hemos hablado, esto es, como conjunto de instituciones caracterizadas por el tipo de respuesta que se da a las dos preguntas "¿quién gobierna?" y "¿cómo gobierna?", el lenguaje político moderno también conoce el significado de la democracia como régimen caracterizado por los fines o valores para cuya realización un determinado grupo político tiende a operar. El principio de estos fines o valores que es adoptado no ya para distinguir sólo formalmente, sino también en su contenido un régimen democrático de un régimen no democrático, es la igualdad, en rigor no la igualdad jurídica que fue introducida en las Constituciones liberales aun cuando todavía no eran formalmente democráticas, sino la igualdad social y económica (por lo menos en parte). De esta manera fue introducida la distinción entre democracia formal, que atañe precisamente a la forma de gobierno, y democracia sustancial, que se refiere al contenido de esta forma. Estos dos significados se encuentran perfectamente fusionados en la teoría roussoniana de la democracia, ya que el ideal igualitario que la inspira se realiza en la formación de la voluntad general, y por tanto ambos son históricamente legítimos. Además, la legitimidad histórica no da pie para creer que tengan, a pesar de la identidad del término, un elemento connotativo común, tan es verdad que históricamente puede darse una democracia formal que no logre mantener las principales promesas contenidas en un pro-

grama de democracia sustancial, y viceversa, una democracia sustancial que se rijan y desenvuelva mediante el ejercicio no democrático del poder. Prueba de esta falta de un elemento connotativo común es la esterilidad del debate sobre la mayor o menor democracia de los regímenes que se inspiran, unos en el principio del gobierno *del* pueblo, otros en el principio del gobierno *para* el pueblo. Cada régimen es democrático de acuerdo con el significado de democracia preferido por el defensor y no es democrático en el significado escogido por el adversario. En todo caso el único punto en el cual uno y otro podrían convenir es que una democracia perfecta debería ser al mismo tiempo formal y sustancial; mas un régimen de este tipo pertenece por ahora al género del futuro.

9. LA DICTADURA DE LOS ANTIGUOS

Conforme la democracia fue considerada como la mejor forma de gobierno, como la menos mala, como la forma de gobierno más adecuada para las sociedades económica, civil y políticamente más avanzadas, la teoría de las formas de gobierno en su uso prescriptivo simplificó la tipología tradicional y se polarizó, como ya se ha dicho, alrededor de la dicotomía democracia-autocracia. En el uso corriente el término que predominó para designar al segundo miembro de la dicotomía no es "autocracia" sino "dictadura". Hoy es tan común llamar "dictaduras" a todos los gobiernos que no son democracias, y que generalmente surgieron abatiendo a las democracias anteriores, que el término técnicamente más correcto de "autocracia" ha sido rele-

gado a los manuales de derecho público, y la gran dicotomía que hoy domina no es la que se basa en la contraposición entre democracia y autocracia, sino la que contrapone, aunque con un uso históricamente incorrecto del segundo término, a la democracia la dictadura. La denominación de dictadura para todos los regímenes que no son democracias se difundió sobre todo después de la primera Guerra Mundial, sea mediante el acalorado debate sobre la forma de gobierno instaurada en Rusia por los bolcheviques, que se sustentó en las diversas interpretaciones del concepto marxista de dictadura del proletariado, sea a través del uso hecho por los adversarios del término "dictadura" para designar a los regímenes fascistas, comenzando por el italiano. Esta contraposición de la dictadura frente a la democracia en un universo de discursos en los que la democracia ha asumido un significado fundamentalmente positivo, ha terminado por hacer de la "dictadura", contrariamente al uso histórico, un término con un significado preponderantemente negativo, que era propio en la filosofía clásica de otros términos como "tiranía", "despotismo", y, más recientemente, de "autocracia". Todavía en 1936, Elie Halévy podía definir su propio tiempo como "l'ère des tyrannies"; pero hoy ninguno usaría esta expresión para definir las dos décadas entre las dos guerras mundiales: aquellos regímenes que Halévy había llamado "tiranías" pasaron a la historia con el nombre de "dictaduras".

También "dictadura", como por lo demás tiranía, despotismo y autocracia, es un término que nos llega de la Antigüedad clásica; pero a diferencia de estos últimos tuvo originalmente y durante siglos una connotación positiva. En Roma se llamó *dictador*

a un magistrado extraordinario, instituido alrededor de 500 a.c. y que duró hasta finales del siglo III a.c., que era nombrado por uno de los cónsules en circunstancias excepcionales, como podía ser la conducción de una guerra ("dictator rei publicae gerundae causa") o la sofocación de una revuelta ("dictator seditionis sedandae causa") y al que se le atribuían, por lo excepcional de la situación, poderes extraordinarios, que consistían principalmente en la desaparición de la distinción entre el *imperium domi*, que era el mando soberano ejercido dentro de los muros de la ciudad, en cuanto tal sometido a límites que hoy llamaríamos constitucionales, como la *provocatio ad populum*, y el *imperium militiae*, que era el mando militar ejercido fuera de los muros de la ciudad, y en cuanto tal no sometido a límites constitucionales. Lo exorbitante del poder del dictador era contrabalanceado por su temporalidad: el dictador era nominado solamente por la duración de la tarea extraordinaria que se le confiaba y de cualquier manera no más allá de seis meses o la duración en el cargo del cónsul que lo había nominado. Así pues, el dictador era un magistrado extraordinario, sí, pero legítimo, porque su institución estaba prevista por la constitución y su poder era justificado por el estado de necesidad (el estado de necesidad es considerado por los juristas un hecho normativo, es decir, un hecho idóneo para suspender una situación jurídica anterior y para implantar una situación jurídica nueva). Brevemente, las características de la dictadura romana eran: *a*) estado de necesidad con respecto a la legitimación; *b*) plenos poderes en referencia a la amplitud del mandato; *c*) unidad del sujeto investido del mandato; *d*) temporalidad del cargo. Por lo que hace a la magistratura monocrá-

tica, con poderes extraordinarios pero legítimos y limitada en el tiempo, la dictadura siempre se distinguió de la tiranía y del despotismo que en el lenguaje corriente frecuentemente se confunden; el tirano es monocrático, ejerce un poder absoluto, pero no es legítimo y tampoco es necesariamente temporal; el déspota es monocrático, ejerce un poder absoluto, es legítimo, pero no temporal (más aún, es un régimen de larga duración, como lo muestra el ejemplo clásico del despotismo oriental). Estas tres formas tienen en común la monocraticidad y lo absoluto del poder, pero la tiranía y la dictadura se diferencian porque la segunda es legítima y la primera no; el despotismo y la dictadura se distinguen porque, aun siendo ambas legítimas, el fundamento de legitimidad del primero es de naturaleza histórico-geográfica, de la segunda es el estado de necesidad. El carácter con base en el cual la dictadura se distingue tanto de la tiranía como del despotismo es la temporalidad.

Precisamente este carácter de la temporalidad hizo que se diera generalmente por los grandes escritores políticos un juicio positivo del instituto de la dictadura. En un capítulo de los *Discursos* titulado significativamente *la autoridad dictatorial benefició y no dañó a la república romana*, Maquiavelo confutó a quienes sostuvieron que la dictadura fue la causa "andando el tiempo de la tiranía en Roma" [1513-19, ed. 1977, p. 210], porque la tiranía (se refiere a César) no fue efecto de la dictadura, sino la prolongación de la dictadura más allá de los límites temporales establecidos; y agudamente observa en la temporalidad y en la especificidad del mandato del dictador su aspecto positivo:

la dictadura era un cargo temporal y no perpetuo; nombrábase dictador para resolver determinado conflicto y hasta que desapareciera; su poder alcanzaba a determinar por sí mismo los remedios al urgente peligro, a ponerlos en práctica sin necesidad de consultar, y a castigar sin apelación; pero no podía hacer cosa alguna que alterase las instituciones del Estado, como lo sería privar de su autoridad al senado o al pueblo, o derogar la antigua constitución política para establecer otra nueva [*ibid.*].

En el *Contrato social* Rousseau, después de haber observado que las leyes no pueden prever todos los casos posibles y que se presentan casos excepcionales en los que es oportuno suspender momentáneamente el efecto, afirma que “en estos casos raros y manifiestos, se provee a la seguridad pública por un acto particular que confía el cargo al más digno” [1762, trad. it., p. 164]. Esta delegación puede darse de dos maneras: aumentando la autoridad del gobierno legítimo, y en este caso no se altera la autoridad de las leyes, sino sólo la forma de su administración, o, cuando el peligro es tal que el sistema de las leyes ordinarias pueda constituir un obstáculo para la acción resolutive, nombrando un jefe supremo (precisamente el dictador) que “haga callar las leyes y suspenda temporalmente la autoridad soberana” [*ibid.*]. También para Rousseau la dictadura es conveniente sólo si está rigurosamente limitada en el tiempo; “cualquiera que sea la manera como se confiera esta importante comisión, conviene fijar su duración con un término muy corto e improrrogable. . . Pasada la necesidad urgente, la dictadura conviértese en tiránica o inútil” [*ibid.*, p. 167].

10. LA DICTADURA MODERNA

Como lo muestra claramente la historia de esta magistratura y las interpretaciones clásicas que han sido dadas de ella, el dictador ejerce poderes extraordinarios, pero únicamente en el ámbito de la función ejecutiva (no de la legislatura). Así Maquiavelo como Rousseau se percatan de este límite, escribiendo el primero, como se ha visto, que el dictador no podía hacer algo que “alterase las instituciones del Estado”, el segundo que “la suspensión de la actividad legislativa, que compete al dictador “de ninguna manera la abole”, porque “el magistrado que la hace callar, no puede hacerla hablar” [Rousseau, 1762, trad. it., p. 167]. Sólo en la época moderna, en la época de las grandes revoluciones, el concepto de dictadura se amplía al poder instaurador del nuevo orden, esto es, al poder revolucionario, que, como tal, como dice Maquiavelo, deshace los órdenes viejos para hacer nuevos. En su conocida obra sobre la dictadura [1921], Carl Schmitt distingue la dictadura clásica, que llama citando a Bodin, “comisaria” (en cuanto el dictador desempeña su tarea extraordinaria en los límites de la “comisión” recibida), de la dictadura de los tiempos modernos o revolucionaria, que llama “soberana”, la cual “ve en todo el ordenamiento existente un estado de cosas que debe remover completamente con su acción”, y por tanto “no suspende una constitución vigente basándose en el derecho contemplado en ella, y por ello constitucional, sino que aspira a crear un estado de cosas en el que sea posible imponer una constitución considerada auténtica” (trad. it., p. 149). También la dictadura revolucionaria nace de un estado de necesidad y

ejerce poderes excepcionales y por su naturaleza temporales (por lo menos en los propósitos iniciales), y por tales motivos se le adjudica el nombre de dictadura, pero la misión que se le atribuye o que se atribuye es mucho más vasta; ya no es la de remediar una crisis parcial del Estado, como puede ser una guerra exterior o una rebelión, sino la de resolver una crisis total, una crisis que cuestiona la existencia misma de un régimen determinado, como una guerra civil (o sea, una guerra que puede señalar el fin del antiguo ordenamiento y el nacimiento de uno nuevo). Mientras el dictador comisario es investido por el poder de la constitución, es decir, tiene un poder constituido, el dictador soberano recibe su poder de una autoinvestidura o de una investidura simbólicamente, pero sólo simbólicamente, popular, y asume un poder constituyente. Como ejemplo de este segundo tipo de dictadura puede recordarse el de la Convención Nacional que decidió el 10 de octubre de 1793 suspender la Constitución del mismo año (que ya no tuvo vigencia) y estableció que el gobierno provisional fuese "revolucionario" hasta que no se lograra la paz. En referencia a la dictadura clásica, la dictadura jacobina ya no es una magistratura monocrática, aunque destaca la personalidad de Robespierre, sino es la dictadura de un grupo revolucionario, concretamente del Comité de salud pública.

Esta disociación, entre el concepto de dictadura y el concepto de poder monocrático, debe ser subrayada porque indica el paso del uso clásico del término, que fue aplicado después de la revolución al régimen introducido por Napoleón e interpretado como dictadura militar, al uso moderno, divulgado mediante los escritos de Marx y Engels, en los cuales

el término, usado en expresiones como "dictadura de la burguesía" y "dictadura del proletariado", ya no hace referencia a una persona y tampoco a un grupo de personas, sino a una clase, si bien desvirtuando su significado original, tanto así que podría con ventaja ser sustituido por el término "dominio", como por lo demás sucede en una expresión típicamente marxista y engelsiana como "clase dominante". Asimismo, el carácter distintivo más importante entre dictadura clásica y dictadura moderna radica en la extensión del poder, que ya no está solamente circunscrito a la función ejecutiva, sino que se extiende a la función legislativa e incluso a la constituyente, aunque en el caso específico el gobierno revolucionario francés tiende a presentarse como un gobierno que no abole, sino suspende excepcional y provisionalmente la constitución y por tanto como dictadura en el sentido clásico de la palabra. En realidad la diferencia entre la dictadura revolucionaria (o lo que es lo mismo contrarrevolucionaria) y la dictadura comisaria no debe ser buscada mediante las declaraciones de principios, entre las cuales jamás falta el anuncio solemne de su temporalidad, sino en los hechos, o sea, en los efectos que ella produce en el ordenamiento anterior.

11. LA DICTADURA REVOLUCIONARIA

Un siguiente paso en la historia del concepto de dictadura es el que le hacen dar los desafortunados protagonistas de una revolución (que de hecho no tuvo lugar) igualitaria, Babeuf, Buonarroti y compañeros, quienes intervinieron en la Conspiración de los Iguales (9-10 de septiembre de 1795). En el

pensamiento de éstos, particularmente de Buonarroti, que, al sobrevivir a la condena de sus compañeros, se convirtió en los últimos años de su larga vida en el historiador y teórico de la conjura en el libro *Conspiración por la igualdad según Babeuf* [1828], era extremadamente clara la idea de que la revolución debía ser realizada por un grupo de hombres, al mismo tiempo entusiastas e iluminados, y que luego de la explosión revolucionaria debía venir un estado transitorio caracterizado por el ejercicio de poderes excepcionales concentrados en las manos de pocas personas (verdadero y propio antecedente histórico del estado de transición de Marx y Lenin), finalmente que la nueva sociedad de los Iguales debía ser instaurada sólo después de que la dictadura revolucionaria hubiese logrado eliminar, recurriendo si fuese necesario a la violencia no solamente contra los opresores del pueblo, sino también contra el pueblo considerado como "incapaz de regenerarse por sí mismo", todo vestigio del pasado. Buonarroti escribe que para superar las dificultades que se interponen al éxito de la revolución es necesaria la fuerza de todos, pero tal fuerza no es nada "si no está dirigida por una voluntad fuerte, constante, ilustrada e inmutable" y que "son necesarias muchas reformas antes de que la voluntad general pueda ser emitida y reconocida" [1828-29, trad. it., p. 496]. Una de las tareas que Buonarroti atribuye al gobierno revolucionario de los "sabios" consiste en la preparación de la nueva constitución que deberá concluir la fase revolucionaria, mostrando así, por encima de cualquier duda, que la característica fundamental de la dictadura revolucionaria es el ejercicio del poder soberano por excelencia que es el poder constituyente. Queda por decir que, al igual

que el uso clásico del término, también en el nuevo contexto "dictadura", aunque cambió su significado descriptivo, no perdió nada de la connotación positiva original con respecto al significado evaluativo. A diferencia del uso actual en el que la "dictadura", en cuanto opuesta a la "democracia", asumió, como ya señalé, una connotación casi siempre negativa, el primer uso de la "dictadura" para designar a la dictadura revolucionaria (y también a la dictadura militar) retomó los beneficios de los cuales gozó el magistrado romano llamado en situaciones excepcionales a salvar la república de las guerras o rebeliones, y el término es usado todavía bajo una connotación generalmente positiva. No debe olvidarse que en el siglo XVIII había sido usado con una connotación positiva, por primera vez, también el término "despotismo" en la contraposición que el fisiócrata Le Mercier de la Riviere había delineado entre el despotismo arbitrario "hecho por la opinión de que se presta a todos los desórdenes, a todos los excesos de los que la ignorancia lo hace susceptible" y el despotismo legal "establecido natural y necesariamente sobre la evidencia de las leyes de un orden esencial", entendido como la mejor forma de gobierno que precisamente por la monocraticidad y lo absoluto del poder es capaz de leer desapasionada y perfectamente el gran libro de la naturaleza y declarar y hacer aplicar las únicas leyes que deben regular el orden social, las leyes naturales. Bastó un adjetivo "ilustrado" para cambiar el valor de un término como "despotismo", execrado durante siglos. Cuando Buonarroti llamó "ilustrada" la voluntad del Comité de entusiastas que debía guiar la revolución y "sabios" a los miembros del gobierno del estado de transición, nos invita a acercar la idea

de la dictadura revolucionaria a la del despotismo ilustrado.

La idea de la dictadura revolucionaria como gobierno provisional y temporal, impuesto por circunstancias extraordinarias, es propia de la teoría y la práctica de Blanqui, no de la teoría política de Marx, que habló de dictadura del proletariado en cuanto dominio de clase y no de un comité y mucho menos de un partido, y en consecuencia no en el sentido tradicional de forma típica de ejercicio del poder, no en el sentido que el término había conservado sustancialmente en el paso de la dictadura clásica a la moderna. Las únicas anotaciones que Marx hizo sobre el estado de transición se basaron en la experiencia de la Comuna de París, entre marzo y mayo de 1871, y están dirigidas a mostrar que el gobierno de la Comuna es una forma de democracia más avanzada que la democracia representativa de los estados burgueses más prósperos. Ello a pesar de que Engels en el prefacio a los escritos de Marx sobre las guerras civiles en Francia señala en la Comuna de París una primera, grande y terrible prueba de la dictadura del proletariado; pero esto, en todo caso, hace muy evidente que una cosa es el dominio de clase (dictadura en sentido no técnico), y otra cosa es la forma de gobierno bajo la que este dominio se manifiesta (que efectivamente no era en el caso de la Comuna, por lo menos en la interpretación de Marx, una dictadura en sentido técnico).

En la expresión marxista "dictadura del proletariado" el término "dictadura" no tiene un sentido evaluativo particularmente relevante: desde el momento en que todos los estados son dictaduras, en cuanto dominio de clase, el término indica sus-

tancialmente un estado de cosas y por tanto tiene un significado esencialmente descriptivo. El paso del sentido evaluativo positivo propio de la dictadura, sea como magistratura sea como gobierno revolucionario, al sentido evaluativo negativo, que hoy prevalece, como dije al inicio, se dio por el hecho de que por dictadura ahora no se entiende genéricamente el dominio de una clase, sino una forma de gobierno, o sea, un modo de ejercer el poder. En la amplitud del concepto entran más o menos todas las maneras no democráticas de ejercicio del poder; en esta ampliación de sus connotaciones el concepto de dictadura perdió poco a poco algunas características esenciales que habían servido para denotarlo, primera entre todas la del estado de necesidad y la de temporalidad, precisamente las características que habían justificado a lo largo de todo el curso de la filosofía política un juicio positivo sobre la institución (el dictador romano) y sobre la forma de gobierno ejemplificada en ella (la dictadura revolucionaria).