

5. Gobierno por el pueblo

Habiendo realizado un breve resumen de la historia de la democracia y de la oposición a ésta, es el momento de volver a la cuestión de su definición, que la perspectiva histórica empleada debe contribuir a aclarar. Al inicio de este libro se sugirió que la idea de «poder popular» debería considerarse como el núcleo de las diversas ideas y concepciones de la democracia. La razón para hacerlo será ahora algo más clara: aun cuando con frecuencia la democracia haya sido equiparada a un sistema de gobierno y, en fecha más reciente, el concepto se haya restringido sólo a un método de elección de gobierno, enfatizar con exceso la idea de gobierno distrae la atención de una de las aspiraciones más persistentes de la democracia, el deseo de superar, e incluso eliminar, la brecha entre gobierno y gobernados, entre Estado y sociedad, que se da como un hecho en el pensamiento político convencional.

Lo que hoy se conoce como democracia «directa», tal

y como se practicaba en la antigua Atenas, en gran medida abolió la brecha entre gobierno y gobernados. El gran número de personas involucradas en la toma de decisiones y elaboración de leyes, el principio de rotación (usualmente anual) entre quienes ocupaban cargos en el gobierno y la selección por azar, más que por elección, aseguraba que la participación no se limitara a una minoría de activistas, sino que se extendiera a través de todo el cuerpo ciudadano. De manera similar, Rousseau sostuvo la convicción de que no podría ser verdaderamente libre quien no se gobernara a sí mismo y, en consecuencia, sólo la democracia directa proporcionaba el marco dentro del cual podrían reconciliarse gobierno y libertad. Por esta razón, en *El contrato social* se burlaba de los ingleses al sostener que el pueblo inglés «sólo es libre durante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como los miembros son elegidos, el pueblo es esclavizado; queda reducido a nada» (libro III, cap. 15). Una vez que se transfiere a alguien más el derecho a autogobernarse, incluso si esa persona es considerada como un «representante», ya no se es libre. La doctrina de la soberanía parlamentaria era ilegítima, si no es que incomprensible para Rousseau. Para él la soberanía pertenecía de forma inalienable al pueblo. El problema era decidir cómo podría preservarla y ejercerla.

Esto es lo que originalmente se entendía por democracia: el pueblo que se gobernaba a sí mismo, sin mediación de representantes electos directamente y, en caso necesario, mediante la rotación de los puestos de gobierno entre los ciudadanos. Muchos pensadores modernos, desde Burke, Hamilton y Madison hasta el día de hoy, han considerado el mecanismo de representación como un medio para limitar y controlar la participación popular y preservar los poderes del gobierno en manos de una élite (preferiblemente ilustrada). Puede haber ciertas ba-

ses para frenar el poder popular, pero no pueden ser democráticas. La argumentación democrática en relación a la representación era de naturaleza diferente. Típicamente se justificaba, como lo hicieron, por ejemplo, Paine y James Mill, como un medio para adaptar el principio democrático a sociedades grandes y populosas. En consecuencia, su preocupación era impedir que los representantes electos adquirieran poder de forma independiente o se convirtieran en una oligarquía que se perpetuase indefinidamente. Este era el propósito de propuestas tales como elecciones anuales o bianuales, la prohibición de que cualquier representante sirviera por más de dos periodos consecutivos, legislaturas unicamerales, etc. La intención era que lo esencial del poder popular se preservara tanto como fuera posible.

Cuanto más cerca esté una comunidad del ideal democrático de autogobierno, mayor será la participación ciudadana en el gobierno y tenderá a disolverse la distinción convencional entre gobierno y gobernados. En tales circunstancias, catalogar a la democracia simplemente como una forma o método de gobierno es equívoco. Es cierto, desde luego, que el autogobierno es una respuesta al problema del gobierno (¿quién gobierna?), pero no es simple o únicamente eso. En tales circunstancias el Estado se socializa y la sociedad se politiza. La democracia participativa necesariamente tiene consecuencias para la vida social y es mejor considerarla como un modo de vida, más que como un mero mecanismo electoral o un sistema político. Este fue el mensaje del discurso fúnebre de Pericles, citado en el capítulo 2.

Es significativo que incluso un autor como J. S. Mill, con todas sus aprensiones respecto a la opinión pública y la ignorancia de la masa, nunca abandonó el principio democrático básico de que, en la medida de lo posible, el pueblo debía gobernarse a sí mismo y, por tanto, el

objetivo último tenía que ser la máxima participación, directa y personal:

... es evidente que el único gobierno que puede satisfacer plenamente todas las exigencias del Estado social es aquel en el que participa todo el pueblo; que es útil cualquier participación, incluso en la función pública más pequeña; que la participación debe ser tan amplia como lo permita el nivel de desarrollo de la comunidad; y que, en última instancia, lo mínimo que puede desearse es que todos sean admitidos a compartir el poder soberano del Estado ²⁷.

Es sólo en el siglo XX cuando los teóricos han intentado producir una versión de la democracia en donde la participación popular es tratada con desconfianza, si no es que considerada francamente como indeseable. Esto representa una ruptura fundamental con el concepto tradicional de lo que es, o era, la democracia. Fuera o no aceptado, y usualmente no lo fue, se creía ampliamente que democracia significaba, en menor o mayor grado, poder popular, soberanía popular, participación popular. No existe ninguna razón para abandonar la interpretación tradicional, por incómoda que sea para algunos de los que, de otro modo desearían cobijarse bajo el paraguas del término «democracia».

También es necesario preguntarse si reducir el principio democrático al gobierno del Estado realmente satisface las expectativas creadas por el ideal democrático. La creencia de que democracia significa gobierno del pueblo, al menos por parte de sus representantes, se basaba

²⁷ J. S. Mill, *Representative Government, en Utilitarianism, On Liberty and Representative Government*, Londres, J. M. Dent, 1976, p. 217. [Edición castellana: *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985.]

en la premisa de que el poder gubernamental era el poder en la sociedad, que la política dominaba sobre la vida social y económica y que ningún poder de facciones o grupos de interés podría resistir con éxito la legítima fuerza de la voluntad popular. La autoridad legítima del Estado significaba poder. La idea de que podría haber una autoridad semejante sin poder efectivo difícilmente se le ocurría a alguien.

Una de las paradojas del pensamiento político contemporáneo es que, al mismo tiempo que muchas teorías convencionales han intentado restringir la idea de democracia a la elección de un gobierno entre élites en competencia, también se admite ampliamente que la soberanía teórica de estos gobiernos democráticos no va de hecho aparejada con su poder real sobre la sociedad, particularmente en relación con el vasto conglomerado de empresas multinacionales de cuyas decisiones dependen el empleo y los medios de vida de tantos millones de personas. Si tanto poder reside fuera del dominio y del control de los gobiernos electos, ciertamente es extraño sostener que los requerimientos de la democracia se satisfacen sin más cuando el gobierno es elegido por el pueblo y, en principio, es responsable ante él. Ciertamente no contribuye nada a mejorar la reputación de la democracia el que su aplicación se considere tan restringida y el resultado tan poco efectivo. Aquí tenemos una razón más por la que definir democracia simplemente en términos de gobierno es poco satisfactorio. Si mantenemos el principio de la democracia como poder popular, es claro entonces que la concentración de tanto poder en manos de personas a las que no es posible exigir responsabilidades y que además quedan fuera del control de cuerpos electos es incompatible con la democracia. Lejos de ser obsoleta, esta vieja y amplia concepción de la democracia ofrece la única esperanza de superar la debili-

dad de las asambleas de representantes electos, empequeñecidas como están ahora por las estructuras de poder burocrático y monopolístico que las rodea.

«Poder popular» y «gobierno del pueblo» no son, sugeriría, lemas vacíos, aunque a los críticos y escépticos les resulte fácil descartarlos como mera retórica en tanto quienes los usen no especifiquen lo que en la práctica y con cierto detalle quieren decir. Esta debe ser nuestra siguiente tarea dentro de los límites del espacio disponible. ¿Qué es gobierno del pueblo?, o ¿qué puede ser en el contexto de las sociedades modernas a gran escala? ¿Tiene aún sentido, si es que alguna vez lo tuvo, hablar de la «voluntad del pueblo»? ¿Puede una sociedad de gran tamaño manifestar una «voluntad general» o un interés general?

La voluntad de todos y la voluntad general

Dejemos de lado, por el momento, las dificultades prácticas que se encuentran o que supuestamente se encuentran en el camino hacia la democracia directa. Incluso si todos los ciudadanos personalmente participaran en la toma de decisiones y en el diseño de políticas, la única situación en la que la voluntad del pueblo se manifestaría claramente sería si proviniese de una decisión unánime. La unanimidad o, en su defecto, una decisión a la que de hecho nadie se oponga, no es imposible, especialmente en grupos y comunidades relativamente pequeños. Pero cuanto mayor es el cuerpo, más rara se vuelve. Independientemente de cuán deseable pueda ser alcanzar la unanimidad, al menos por lo que respecta a principios y valores básicos de una sociedad, es insensato, en cualquier sociedad plural, convertirla en regla o requisito indispensable. En esta circunstancia, como ha

señalado el profesor Jack Lively, queda abierto a cualquier minoría, incluso a un solo individuo, bloquear una decisión que de otro modo tendría un apoyo apabullante²⁸. Difícilmente podría argumentarse que colocar el poder del veto en manos de un individuo o minoría es un principio democrático excepto, tal vez, en circunstancias muy raras y específicas.

Algunos autores, como hemos visto, desconfían de la unanimidad sobre la base que puede ser, al menos es probable que sea, producto de la manipulación y de la presión coercitiva de la opinión mayoritaria sobre el resto. Ciertamente hay ocasiones en las que es cierto. Pero incluso cuando la unanimidad es producto auténtico de una decisión libre de la parte sobre el todo, plantea algunos problemas. Rousseau y Bentham, desde ángulos muy distintos, plantearon estos problemas.

Bentham fue notoriamente escéptico respecto a todas las nociones de «comunidad», «interés general» y otras semejantes:

La comunidad es un *cuerpo* ficticio, que se considera compuesto por los individuos que lo constituyen como si fueran sus *miembros*. ¿Cuál es, entonces, el interés de la comunidad? La suma de los intereses de los diversos miembros que la componen²⁹.

De hecho no es necesario que si cada persona vota o decide por lo que percibe como su interés o deseo personal, el resultado sea el bien de todos o al menos de la mayoría. Fred Hirsch nos da buenos ejemplos al respec-

²⁸ Jack Lively, *Democracy*, Oxford, Basil Blackwell, 1975, p. 13.

²⁹ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Cap. 1, párr. 4. Este apartado puede encontrarse en la mayoría de las antologías de Bentham.

to en *Límites sociales al crecimiento*. Supongamos que la educación superior se considere, lo que es bastante probable, como la clave para una carrera y el éxito social; todos los padres, consecuentemente, la desearán para sus hijos. Es probable, por tanto, que las propuestas para extender la educación superior obtengan un apoyo mayoritario. Pero cuantas más personas obtengan una educación superior, menos probable será que a todos les proporcione el éxito esperado. En las palabras de Hirsch:

Si todo el mundo se pone de puntillas, nadie verá mejor. De presentarse una interacción social de este tipo, la acción individual deja de ser el medio seguro para satisfacer la opción individual: el resultado preferido sólo podrá obtenerse a través de la acción colectiva.

Este ejemplo es lo que llama «el conflicto moderno entre acciones individualistas y satisfacción de preferencias individualistas. Obtener lo que uno desea está, cada día más, divorciado de hacer lo que uno desea»⁹⁰. De modo que las decisiones tomadas en forma unánime por individuos que actúan libremente de acuerdo con la percepción de sus propios intereses no producirán necesariamente el resultado deseado.

Rousseau comprendía esto, por lo que procuraba distinguir entre la voluntad de todos y lo que llamaba «la voluntad general». Lo que todos queremos como individuos no es, en suma, lo mismo que lo que queremos como comunidad. Incluso la unanimidad no garantiza que prevalezca el bien común. Rousseau era agudamente consciente de que las decisiones de la mayoría, inclusive las unánimes, no eran necesariamente correctas; esto es,

⁹⁰ Fred Hirsch, *Social Limits to Growth*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1977, pp. 5 y 10.

no sólo de acuerdo con los criterios morales de cualquier individuo en particular, sino desde el punto de vista del bien de la comunidad misma. Lo anterior no le llevó a cuestionar el principio de las decisiones de la mayoría, pero sí le condujo a prestar atención a las condiciones sociales, culturales y económicas que harían posible que la voluntad de todos, la voluntad de la mayoría, coincidiera con «la voluntad general»; con ello Rousseau se refería a lo que todos desearíamos de considerarnos, no como individuos privados, sino como ciudadanos identificados con el bien de la comunidad.

Rousseau, como teórico de la democracia, ha atraído muchos comentarios hostiles, en particular de autores que ven implicaciones «totalitarias» en *El contrato social* y hasta un programa para lo que se ha llamado «democracia totalitaria». Encuentran en el énfasis de Rousseau por la unidad de la sociedad y su desagrado por las facciones o grupos de interés una amenaza al pluralismo y la tolerancia a la diversidad considerada el sello distintivo de una democracia *liberal*. Pero estos críticos no siempre se preguntan si toda sociedad no necesita de cierto grado de unidad a fin de ser una sociedad, o cuánta diversidad puede tolerar una sociedad liberal sin disgregarse. El desagrado de Rousseau por las «asociaciones sectoriales» surgió de lo que consideró como la creciente tendencia del pueblo a identificarse con estas asociaciones y sus intereses, en lugar de hacerlo con la comunidad en su conjunto, olvidando así sus deberes como ciudadanos. Esta observación es particularmente aguda y muy pertinente en las modernas sociedades pluralistas. Tal vez esta tendencia se deba a que los deberes de la ciudadanía han quedado reducidos al mínimo, incluso el voto es voluntario en la mayoría de ellas y, pese a todo, sobreviven como estados unitarios.

Así, aunque la unanimidad voluntaria entre los ciuda-

100

danos ciertamente podría considerarse como la expresión auténtica de lo que desean como individuos, incluso esto no aseguraría, por sí mismo, la realización del bien común y el interés general. Este es uno de los problemas de la democracia a los que tendremos que regresar. Por el momento baste reconocer que inclusive la unanimidad puede tener aspectos problemáticos; y dado que la unanimidad se alcanza tan difícilmente en gran escala, necesitamos considerar como la segunda mejor opción el principio con el que la democracia es a menudo identificada sin matices: toma mayoritaria de decisiones o régimen de mayoría.

6. Gobierno de la mayoría y sus problemas

¿Es razonable, ante la ausencia de unanimidad, igualar la voluntad del pueblo con la voluntad de la mayoría, como frecuentemente se hace en la política cotidiana? Para analizar lo que está en juego, podemos yuxtaponer la pregunta con otras dos referentes al mismo problema. ¿Hay alguna razón por la que la mayoría, o cualquier minoría, no deba contarse como parte del pueblo? ¿Tiene sentido afirmar que los que se oponen y votan en contra de una decisión política consienten con ella, en otras palabras, puede decirse que se gobiernan a sí mismos cuando han votado en contra de la decisión adoptada?

Ciertamente, con frecuencia se ha dado el caso en la práctica de que portavoces de la mayoría han tratado de describir a la minoría opositora como ajena al «pueblo». La idea de «pueblo» a menudo ha tenido connotaciones, de clase para excluir a los aristócratas o burgueses, como fue el caso de Sieyès. Puede ser legítimo señalar que un

grupo minoritario tiene intereses creados contrarios al interés de la mayoría. Pero es una cosa muy distinta sugerir que esa minoría, por tanto, no tiene derechos políticos y deba ser privada de los que posee en igualdad con respecto a los demás ciudadanos. No veo nada en el pensamiento democrático que nos permita pensar en «el pueblo» como algo distinto al cuerpo completo de ciudadanos, tanto minorías como mayorías, los que se oponen y disienten al igual que los que pertenecen a la mayoría dominante. Equiparar la voluntad del pueblo con la voluntad de la mayoría puede a menudo justificarse; pero quienes forman parte de la minoría, ya sea con respecto a una cuestión en particular o de una manera más amplia y fundamental, siempre tienen derecho a recordar al resto de la sociedad que ellos también forman parte de «el pueblo». Lo que sucede cuando la mayoría lo olvida o intenta negarlo puede verse reflejado hoy día en Irlanda del Norte.

En cuanto a la posición de la minoría en relación con el principio democrático del autogobierno, Rousseau plantea el tema tan claramente como ninguno:

... puede preguntarse, sin embargo, cómo un hombre puede al mismo tiempo ser libre estando obligado a adaptarse a voluntades que no le son propias. ¿Cómo puede la minoría opositora ser al mismo tiempo libre y estar sujeta a leyes a las que se opone?

El contrato social, libro IV, cap. 2

La respuesta breve y directa a esta pregunta (que no es la respuesta de Rousseau) es que no es posible. La minoría no se gobierna a sí misma, está siendo gobernada por la mayoría. Por tanto, no es libre en el sentido fundamental que es el punto de partida de Rousseau.

Es difícil ver una salida a este *impasse*. Mientras haya necesidad de una toma colectiva de decisiones que dirijan a toda una comunidad o sociedad, y en tanto no pueda alcanzarse la unanimidad, es difícil ver las alternativas posibles para obligar a la minoría a plegarse a la decisión de la mayoría. En las palabras de Locke para justificar al gobierno de la mayoría, una comunidad, «al ser un solo cuerpo debe moverse en una sola dirección». Una comunidad puede tolerar un grado elevado de diversidad — más ahora que en la época de Locke, cuando la conformidad religiosa era un requisito para la ciudadanía plena — pero cualquier sociedad debe tener reglas y políticas comunes, ya sea en cuestiones tan triviales como el lado de la calle en que conducimos o tan decisivas como si se instituye la pena capital. El principio democrático debe ser, cuando no hay un acuerdo universal, que los asuntos se resuelvan de acuerdo con la voluntad o deseos de la mayoría.

Es este *impasse* el que ha llevado a Robert Paul Wolff, por ejemplo, a concluir que el único tipo de sociedad en donde la libertad o autonomía moral de cada individuo se preserva es, de hecho, una sociedad sin gobierno, una sociedad anarquista⁹¹. Es un argumento poderoso, como quedó demostrado en las acaloradas respuestas que provocó. Pero no invalida el argumento del último párrafo: mientras juzguemos que haya necesidad de un gobierno y de políticas comunes, el principio democrático requerirá que las minorías tengan que aceptar decisiones de las mayorías a las que se oponían.

Es posible, sin embargo, exagerar este hecho, sin duda incómodo. Aun cuando honestamente no podemos decir

⁹¹ Véanse los argumentos presentados por Robert Paul Wolff en *In Defence of Anarchism*, Nueva York, Harper Torchbacks, 1976, especialmente la segunda parte.

que quienes se oponen sin éxito a una decisión particular consienten con ella cuando ésta se pone en práctica pese a su oposición, si podemos afirmar que están comprometidos con esa decisión en la medida en que aceptan tanto el principio de las decisiones mayoritarias como la justicia de los procedimientos a través de los cuales se llega a la decisión. Si se acepta que la unanimidad es prácticamente imposible y que la decisión mayoritaria es lo más aceptable, también hay que reconocer como regla general que uno se plegará a la decisión mayoritaria al encontrarse en minoría. Es en este sentido en el que puede decirse que un sistema de adopción mayoritaria de decisiones, en lugar de una decisión particular, se basa en el consenso. Y en tanto todos los ciudadanos tengan oportunidad de estar entre la mayoría, al menos algunas de las cuestiones importantes y significativas, la mayoría, si no es que todos, estarán satisfechos de aceptar el principio de la mayoría. No sentirán que ese principio los discrimina.

Sin embargo, en una sociedad tan dividida que contenga una o más minorías permanentes que saben que en los asuntos que más les incumben jamás podrán salirse con la suya, precisamente debido al principio de mayoría, ese principio deja de ser adecuado. La existencia de minorías permanentes, cuyas aspiraciones, deseos e incluso principios son ignorados sistemáticamente o soslayados en los procesos colectivos de toma de decisiones, puede fácilmente hacer inoperable una democracia mayoritaria. La igualdad estricta, matemática, del voto de cada persona con todas las demás oculta el hecho de que bajo tales circunstancias algunos votos no tienen peso ni impacto alguno. En una época estas minorías excluidas o impotentes solían ser religiosas. Hoy es más probable que sean nacionalistas. En Irlanda del Norte esa minoría es tanto religiosa como nacionalista.

Irlanda del Norte ofrece una ilustración particularmente clara de los problemas, a veces ocultos, involucrados en el pensamiento mayoritario de la democracia. Una de estas cuestiones ocultas es ¿qué mayoría, si es que hay alguna, debe ser la decisiva? En otras palabras, ¿cuál es el grupo o «distrito electoral» que debe tomar las decisiones vitales y dentro del cual debe prevalecer la posición de la mayoría? Como se observó antes, las elecciones mismas en Irlanda del Norte siempre han producido claras mayorías en favor del gobierno unionista. Pese a esto, el resultado ha sido una parodia de democracia, en la medida en que la minoría permanente de católicos y nacionalistas irlandeses han quedado excluidos de la concepción unionista protestante de «el pueblo», llamada en este caso «el pueblo del Ulster». Los votos de la minoría no han contado como la expresión clara de una opinión minoritaria; no han contado en modo alguno ante los ojos de la mayoría, excepto como evidencia de la deslealtad católica al semi-Estado del norte.

De este modo se ha oprimido a la minoría en Irlanda del Norte. Una respuesta ha consistido en cuestionar la posición de la mayoría en la provincia sugiriendo que no sea la población de la provincia quien decida las cuestiones en juego, sino toda la población de Irlanda. Esto invertiría inmediatamente las posiciones relativas de mayoría y minoría en Irlanda del Norte. Dentro de Irlanda en su conjunto, los protestantes constituirían una clara minoría, superada fácilmente por la mayoría católica y nacionalista. Desde un punto de vista democrático, desde luego no habría mejoras si no contara la voluntad de la minoría protestante, de manera similar, en el contexto más amplio. El Reino Unido en su conjunto es una tercera alternativa para aplicar el principio mayoritario. Dentro de este gran distrito electoral los unionistas también son sólo una pequeña minoría. Pero dado que la

esencia misma del unionismo es la pretensión de que Irlanda del Norte sea parte integral de Gran Bretaña, como Yorkshire o Middlesex, es difícil imaginar sobre qué principios los unionistas podrían objetar que su destino fuera decidido por una mayoría de la Gran Bretaña en su conjunto. Sin embargo, lo hacen.

El conflicto en torno al futuro de Irlanda del Norte llama así nuestra atención sobre una pregunta soslayada en la discusión de la democracia: ¿cuál es el grupo que tiene el derecho a decidir una política o cuestión particular por el voto mayoritario? y ¿cómo debe decidirse entre distritos electorales en competencia? Probablemente, la mayor parte de los británicos piensan que los habitantes de las Islas Malvinas o de Gibraltar deben decidir qué Estado debe gobernarlo. Pero ciertamente no es esa la posición de los argentinos o de los españoles. Y no es tan obvio que estén equivocados. Supongamos que Yorkshire o Cornwall decidieran por el voto mayoritario separarse de Gran Bretaña y elegir su propio gobierno. ¿El resto de Gran Bretaña aceptaría simplemente que estaban ejerciendo su derecho democrático a la autodeterminación? Es de dudarse.

Estas preguntas surgen insistentemente en relación con las minorías étnicas dentro de sociedades particulares: ¿las mayorías sociales en su conjunto tienen el derecho democrático a decidir sobre cuestiones que particular o específicamente afectan a las minorías? Este aspecto también surge en relación a conflictos de interés entre comunidades locales y gobiernos nacionales. Consideremos el siguiente intercambio de puntos de vista entre alguien que se opone a enterrar deshechos nucleares y un representante de la empresa a la que se ha autorizado a llevar a cabo la operación:

«Noventa mil personas en Bedfordshire ya han firmado una

petición rechazando la operación. ¿No basta?» La democracia, replicó el señor MacIverney, se refiere a las decisiones tomadas en el Parlamento, y el Parlamento autorizó a nuestros ingenieros a actuar⁹².

Dejando de lado, por el momento, la identificación de la democracia con el Parlamento, es claro que el problema democrático es aquí el siguiente: ¿quién debe decidir? ¿Es la voluntad de los directamente afectados, la comunidad local, la que debe decidir, o la voluntad de la nación en su conjunto expresada a través de las decisiones del Parlamento? No hay una respuesta fácil a estas preguntas. Probablemente la mayor parte de las personas de Gran Bretaña acepten la necesidad de una red nacional de carreteras; pero pocas comunidades, si es que algunas lo hacen, darían la bienvenida a la construcción de una carretera a la puerta de su casa. Desde un punto de vista democrático no es evidente, pese a la declaración del portavoz de Nirex, que las decisiones del gobierno central, apoyadas en principio por una mayoría de la población nacional, deban imponerse invariablemente a las mayorías locales. En tales circunstancias las opiniones e intereses de los directamente afectados deberían contar más que las opiniones de los involucrados marginalmente, si es que estas últimas han de contar en absoluto.

Hay por tanto razones sólidas para rechazar cualquier equiparación burda de la democracia con un principio no cualificado de gobierno de la mayoría. «El pueblo» no puede ser equiparado sólo a la mayoría del mismo, como tampoco el «gobierno del pueblo» puede equipararse al gobierno de la mayoría, por no hablar de los

⁹² Reportaje en el periódico *The Guardian*, 29 de agosto de 1986.

representantes de la mayoría. Las minorías también son parte del pueblo y, en la medida de lo posible, sus intereses, posiciones y convicciones deben ser tomados en cuenta en los procesos de diseño de políticas y toma de decisiones. Desde luego, esto no siempre es posible. Frecuentemente no son posibles las negociaciones: deben tomarse decisiones entre políticas diametralmente opuestas. Pero una democracia en donde algunos grupos étnicos, religiosos o políticos están permanentemente en minoría, y por tanto en la oposición, tiende a ser inestable y a perder legitimidad. En circunstancias extremas, una minoría, y especialmente una minoría nacional, al encontrarse en una posición tal, puede decidir simplemente separarse y crear una sociedad y un Estado en donde forme mayoría. Uno de los peligros del mayoritarismo es que las mayorías tienden a olvidar que en otro contexto pueden constituir una minoría. Otro peligro es la facilidad con la que se supone que en la política democrática actual debe ser la mayoría en cada *nación-Estado* la que tiene el derecho a decidir sobre todas las cuestiones. La pregunta qué mayoría es la relevante, la que debe decidir, es una pregunta que siempre debe plantearse.

7. La igualdad y el interés general

En la discusión precedente sobre las relaciones entre mayorías y minorías quedó implícito un punto que debe responderse en forma explícita: ¿requiere la democracia una base de valores que compartan todos los ciudadanos? En otras palabras, ¿el concepto de interés general o de voluntad general tiene algún papel que desempeñar en el pensamiento democrático? El consenso entre los pensadores liberales modernos ha sido negativo; se ha preferido subrayar la naturaleza «inherentemente pluralista y diversa» de las sociedades modernas y la necesidad, por consiguiente, de alcanzar un consenso o negociación entre los diversos grupos e intereses en competencia dentro de la sociedad. Como un contrapeso al mayoritarismo crudo, esto resulta obviamente valioso. Es saludable recordar que en muchas situaciones y sentidos la sociedad no es divisible simplemente en dos partes, la mayoría y la minoría, ya que de hecho es un conglomerado de minorías, ninguna de las cuales tiene

el derecho democrático a dominar y, por tanto, tienen que aprender a convivir.

A menudo solía decirse que Gran Bretaña tenía un sistema bipartidista, queriéndose indicar con ello no solamente que el sistema electoral favorecía a los dos principales partidos políticos, sino que estos prácticamente monopolizaban los votos emitidos. Sin embargo y pese a ello, incluso en la década de los años cincuenta, ni el Partido Conservador ni el Liberal llegaron a obtener la mayoría absoluta de los votos, y hoy día es claro que no hay un solo partido mayoritario en la política británica. De manera similar, cuando examinamos diversas opiniones sobre temas específicos, frecuentemente resulta que ninguna posición política obtiene el apoyo mayoritario: la opinión está dividida entre una gama de opciones, aun cuando las encuestas de opinión, con su predilección por respuestas simplificadas, a menudo lo ocultan. En tales circunstancias, la negociación o la intención de llegar a un consenso frecuentemente es el camino más democrático, al igual que el más prudente.

No obstante, como hemos señalado, hay situaciones en las que las concesiones no son posibles ni tampoco deseables. Como señaló Robert Paul Wolff en una aguda crítica al pluralismo convencional, es más fácil y plausible otorgar concesiones cuando son los intereses, en lugar de los principios, los que están en juego⁹³. Si los católicos romanos creen que el aborto es incorrecto por ser contrario a la ley de Dios, no hay negociación posible que pueda ofrecérseles o que puedan aceptar que satisfaga sus principios. En igual forma puede plantearse la cuestión de la pena capital: se acepta o se rechaza. La cuestión puede resolverse en distintos niveles, en los Es-

⁹³ Robert Paul Wolff, *The Poverty of Liberalism*, Boston, Beacon Press, 1968, p. 137.

tados Unidos algunos estados la aplican, otros no, pero no hay, no puede haber un camino intermedio, una negociación más o menos aceptable para todos.

Incluso con respecto a los intereses no debe suponerse a la ligera que todos son automáticamente legítimos y que mediante negociaciones pueden y deben acomodarse. Aristóteles era de la opinión que siempre habría pobres y ricos en la sociedad, que sus intereses se oponían naturalmente y que la tarea del gobierno era persuadirlos a coexistir y satisfacer sus demandas legítimas. Hoy día no todo el mundo está dispuesto a aceptar tales divisiones como inalterables y si uno sostiene la creencia no irracional de que la riqueza es causa de la pobreza, claramente nos enfrentamos a una elección en extremo difícil: tolerar la existencia, tanto de la riqueza como de la pobreza, o bien tener como objetivo abolir la pobreza, en cuyo caso no tenemos otra opción sino atacar la riqueza. Si debemos elegir entre tolerar la riqueza y la pobreza y procurar la igualdad económica, no es obvio que la primera sea la elección más democrática. De hecho, argumentaré que hay una relación entre democracia e igualdad social y económica. Conferir, sin más, legitimidad a todos los intereses, incluso a los más conflictivos, lleva al riesgo de paralizar a la política democrática o, como indicó Thomas Carlyle a un «no hacer nada que se anula a sí mismo» (*Chartism*, 1839).

Tampoco debe suponerse que la amplia gama de grupos de presión (*lobbies*) y grupos con intereses particulares representan todas las preocupaciones propias y vitales de una sociedad, o que tales preocupaciones quedan incluidas y en equilibrio mediante adecuadas negociaciones entre ellos. De hecho, es posible afirmar, generalizando, que cuanto más amplia sea una cuestión, y mayor sea el número de personas involucradas en ella o afectadas por ella, menos probable es que pueda ser adecua-

damente representada por un grupo de negociación. La amenaza de la destrucción nuclear pende, por ejemplo, sobre todos nosotros. A todos nos afectan las políticas elegidas para evitar esa amenaza y, en algún grado, casi todos estamos inquietos y preocupados. Pero, ¿cómo ha de expresarse esa preocupación? No necesariamente apoyando campañas por el desarme nuclear o a alguna organización «pacifista», dado que preocuparse no es lo mismo que apoyar una política particular para el desarme. Sin embargo, los gobiernos deben resistir la tentación de descartar los movimientos pacifistas como representantes sólo de una opinión minoritaria, porque en la naturaleza de una inquietud más amplia y vaga sobre el tema está el que difícilmente pueda organizarse la base de una campaña coherente.

La duda se aclara aún más si consideramos preocupaciones tales como la salud y la educación. A todos nos afecta en algún grado la naturaleza y la calidad de la salud y la prevención sanitaria en nuestra sociedad. Podríamos decir que hay un interés general en juego. Sin embargo, los *lobbies* y los grupos de presión mejor organizados y de mayor influencia en estas áreas representan de manera característica grupos de profesionales con intereses específicos, doctores, enfermeras, maestros, tal vez grupos de pacientes de largo plazo, minusválidos, etc. Los intereses de estos grupos no tienen por qué coincidir con los intereses de los usuarios comunes de los servicios de salud. ¿En qué forma esos intereses específicos, los intereses de todos nosotros que algún día *podríamos* convertirnos en pacientes del servicio de salud, o que *podríamos* convertirnos en padres con hijos en edad escolar o universitaria, serían representados efectivamente? Estas preocupaciones o inquietudes de carácter general no son, ni encajan, en la camisa de fuerza de un sistema de cabildeo y organización de grupos de presión.

Sin embargo, estas preocupaciones e intereses generales son reales; no son una ficción rousseauniana. Y son primordiales, no residuales. Los servicios de salud existen para el beneficio de los pacientes, no de los doctores; las escuelas y universidades son para los estudiantes, no para los profesores o administradores. Me parece, por tanto, que Rousseau tenía razón al considerar con atención la fragmentación de la sociedad en una colección de grupos de interés y observar que bajo esas circunstancias es muy sencillo perder de vista el interés general, el bien de la comunidad en su conjunto. Ese interés general no es ni una amalgama, ni resultado de una negociación entre los intereses de diversos grupos específicos, ni tampoco, como vimos en nuestra argumentación sobre la unanimidad, puede igualarse a la suma de opciones individuales como opinara Bentham. Para que el bien comunitario en su conjunto se realice es necesario que el pueblo piense y actúe, no como individuos con intereses propios o como miembros de grupos particulares de interés, sino como ciudadanos, como miembros de la comunidad en su conjunto. Sin embargo, excepto en tiempos de guerra o aguda amenaza externa, esto rara vez parece suceder en las sociedades democráticas modernas. ¿Hay alguna manera en la que el viejo espíritu republicano clásico de ciudadanía pueda revivirse bajo condiciones modernas?

Aquí, de nuevo, me parece que las observaciones de Rousseau siguen siendo válidas. El sostenía que un grado demasiado alto de desigualdad en una sociedad impedía el desarrollo de la voluntad o el interés común y, ciertamente, ese es el caso. Si bien en la época de Aristóteles y, de hecho, en los dos mil años posteriores, pudo concebirse que los extremos de riqueza y pobreza, e incluso el esclavismo, coexistieran en una sola sociedad, para la era de Rousseau este ya no era el caso. La conciencia de

los conflictos de intereses, particularmente por parte de los ricos y propietarios, se había vuelto demasiado aguda. Esto es incluso más claro hoy día. Los gobiernos, ya sean electos o no, que intentan mejorar en gran escala las condiciones de los pobres y explotados, se enfrentarán directamente a la implacable oposición de los ricos y los privilegiados. Algunas veces, como en el Chile de 1973, ello ha conducido a la destrucción de la democracia electoral misma. Podría afirmarse que, en parte, el golpe militar obedeció a que el gobierno electo del presidente Salvador Allende no fue capaz de convocar el suficiente apoyo popular para su programa radical. Esto no es convincente, desde mi punto de vista. Incluso un gobierno con un apoyo mayoritario sustancial se hubiera enfrentado a la misma oposición. Los ricos normalmente no se inhiben para defender sus propios intereses por que sepan que sólo son una pequeña minoría de la población.

Pueden extraerse dos conclusiones posibles. La conclusión pesimista es que la democracia electoral sólo puede sobrevivir *no* atacando las grandes injusticias sociales y enajenando a poderosos grupos de intereses en la sociedad, en cuyo caso los pobres, a largo plazo, no considerarán que vale la pena apoyar a la democracia. La conclusión alternativa es que si la democracia no ha de inmovilizarse, debe sustentarse en la igualdad social y económica, esto es, en la existencia de un interés común, real y concreto en la sociedad. Esta tampoco es una conclusión optimista, dado que prevalece el problema de cómo ha de crearse esta igualdad, si no es mediante la elección de un gobierno. No obstante, sin el sentido de un interés común, es claro que la democracia misma está en riesgo, ya sea de parte de una minoría privilegiada decidida a obstruir las políticas cuya meta sea ayudar a la mayoría pobre o, como en Irlanda del Norte, por la

incorporación forzosa al Estado de una minoría que no acepta la legitimidad de ese Estado y que sistemáticamente queda excluida del poder y la influencia.

La democracia no implica una diversidad ilimitada en la sociedad. Requiere de un fundamento no sólo de valores compartidos, sino también de experiencias compartidas, de modo que el pueblo se identifique con el sistema político al que pertenece y pueda confiar en sus procedimientos y resultados. Esto no sólo quiere decir que estos procedimientos se consideren justos. También es necesario que no haya minorías significativas que se sientan permanentemente excluidas del poder y la influencia; que los grupos e individuos sientan que son más o menos iguales respecto a su capacidad para influir sobre el resultado del diseño común de decisiones; y que esos resultados se materialicen en lo que el pueblo reconoce como los intereses generales de la sociedad, en lugar de ser meramente una combinación, un equilibrio de intereses de los diversos grupos particulares. Esto me lleva, por ende, a la segunda razón por la cual la democracia está relacionada con la igualdad económica y social. Las desigualdades de ese tipo, si son grandes y excesivas, no sólo amenazan la coherencia de la sociedad, sino que también tienden a negar el principio de igualdad política del cual la democracia es una expresión. No hay, en otras palabras, una distinción clara entre igualdad política e igualdad social y económica. La creencia de que la igualdad política se alcanzó por el establecimiento del sufragio universal se basa en el supuesto, mencionado antes, de que los gobiernos de hecho eran soberanos sobre la sociedad y de que, en última instancia, nada podía impedir que un gobierno elegido popularmente llevara a cabo este mandato. Esta posición sociológicamente ingenua tuvo que ser abandonada desde hace tiempo. Nadie supone ahora que los procesos políticos

empiecen y terminen con las elecciones o que los gobiernos electos tienen un monopolio sobre el poder político. De modo que la pregunta para la democracia es más bien si, fuera del sufragio, el poder político, el poder para influir sobre las políticas y prioridades gubernamentales, se distribuye equitativamente a través de la sociedad. Como hemos visto, algunos de los primeros y más entusiastas apologistas del pluralismo, como Dahl y Plamenatz, sugirieron que la dispersión de la presión y de los grupos de interés cubrían al total de la sociedad y también que tales grupos competían entre sí sobre una base más o menos igualitaria. La primera afirmación ya fue criticada anteriormente. La segunda no es plausible y ha sido abandonada. Claramente no hay correlación, por ejemplo, entre el número de personas que apoyan una campaña o demanda particular y la influencia y efectividad de esa campaña, como debiera de ser, en alguna medida, según los principios democráticos. Tampoco la capacidad de organización para movilizar el apoyo público en reuniones o manifestaciones necesariamente tiene influencia o es siquiera ventajosa. Por el contrario, es claro que algunos grupos de presión y sus campañas tienen éxito porque son las expresiones del poder económico existente, porque están ampliamente financiadas y porque están apoyadas por gente «importante» en lugar de por gente común. La exitosa campaña para introducir la televisión comercial en Gran Bretaña durante los años cincuenta es un buen ejemplo de ello²⁴. El gobierno tuvo que tomar la decisión de introducir un canal de televisión financiado por la publicidad. Así, fue una decisión política en el sentido más estricto, pero fue tomada no en respuesta a ningún tipo de presión popular,

²⁴ H. H. Wilson, *Pressure Group*, Londres, Secker & Warburg, 1961, ofrece una reveladora exposición de esta campaña en particular.

sino en respuesta a una campaña con una escasa base social pero con una poderosa base de apoyo en un grupo de presión, en donde quienes tenían más que ganar, en términos financieros, como los propietarios de los estudios de televisión, jugaron un papel importante. El que la televisión comercial más tarde haya resultado ser popular es otra cuestión. No hubo nada democrático en la manera en que se tomó la decisión, ni en el proceso que condujo a ella.

La desigualdad en la riqueza y el poder económico, en otras palabras, es una forma de desigualdad política que contradice el principio de igualdad expresado en el lema «una persona un voto». A quienes poseen este tipo de poder para influir, incluso decidir sobre cuestiones políticas, la posesión del voto individual debe parecerles en comparación una forma trivial e irrelevante de participación política. Otras formas de desigualdad social, racial y sexual también van en contra del principio de igualdad política. Nadie con experiencia en reuniones políticas, movimientos y organizaciones de origen popular puede dejar de observar cuán fácil y naturalmente tales grupos y organizaciones son dominados por hombres blancos, burgueses, con educación. Cualquiera que sea el efecto en las partes en cuestión, esto no puede ser saludable desde un punto de vista democrático. Tampoco el hecho indudable de que los grupos de presión de clase media o alta y sus campañas sean generalmente mucho más efectivas políticamente que los intentos por movilizar los intereses de la clase trabajadora. Tampoco la presencia, a menudo mínima, de mujeres en la política y asambleas electas en las democracias occidentales. Las minorías étnicas, asimismo, frecuentemente están poco representadas en tales asambleas o, como en Gran Bretaña, apenas están representadas.

Estas discrepancias no pueden considerarse accidenta-

les o autoelegidas. Son una expresión de desigualdades subyacentes que, si bien pueden categorizarse primariamente como económicas y sociales, también deben considerarse como políticas. Hay, por ende, una tensión entre la existencia continuada de las desigualdades económicas y sociales que confieren ventajas políticas a algunos grupos y desventajas a otros y el principio democrático de igualdad política que debe, en principio, significar, no meramente la igualdad en la urna electoral, sino también igualdad de acceso a la toma de decisiones políticas, así como igualdad de oportunidades para influir sobre la dirección que debe tomar la sociedad en su conjunto.

Pero podemos ir más allá. En el pensamiento político clásico, la «democracia» era el nombre no sólo de una forma de gobierno, sino de toda una sociedad, y se asociaba habitualmente, tanto por parte de sus enemigos como de sus amigos, con el principio de igualdad social. *La democracia en América* de Tocqueville, como se ha observado, es esencialmente un estudio de la sociedad estadounidense y un comentarista incluso ha sugerido un nombre mejor: *La igualdad en los Estados Unidos*⁹⁵. Si deseamos revivir esa tradición, si estamos interesados en crear una sociedad plenamente democrática, entonces no puede haber duda de que uno de nuestros objetivos ha de ser lograr algo más que una igualdad estrictamente política o formal.

⁹⁵ Hugh Brogan, *Tocqueville*, Londres, Collins Fontana, 1973, p. 30.

8. Representación y democracia «directa»

Ahora, sin embargo, debemos volver sobre nuestros pasos. Nuestra argumentación anterior sobre la unanimidad y el régimen de mayoría se basó, al menos en parte, en el supuesto de una participación personal, directa, de parte de cada ciudadano en la toma de decisiones; aun cuando muchos ejemplos se han tomado de sociedades existentes supuestamente democráticas, no hemos considerado aún los principios de representación, procedimientos y procesos que permitan aproximar la democracia indirecta a la idea original de gobierno del pueblo.

Hoy día, prácticamente en todas partes se cree que democracia es sinónimo de un sistema representativo. De ahí la adición del término «directa» a lo que, hasta hace ciento cincuenta años, se conocía simplemente como «democracia». Hoy, el término sin calificación ha sido apropiado para una forma de democracia que es, en el mejor de los casos, indirecta. Como vimos, originalmen-

tb

te demócratas como Paine plantearon la representación como un medio para adaptar el principio democrático a sociedades como los Estados Unidos, que eran demasiado grandes para permitir la participación personal de todos sus ciudadanos. Para ellos era una forma útil, casi provisional, y que contenía peligros obvios. Se pensaba que era deseable establecer salvaguardias que impidieran que los representantes se arrogaran a sí mismos los poderes y la autoridad que pertenecían propiamente al pueblo.

Pero ciertas asambleas representativas, como algunos parlamentos, tenían una historia que se remontaba a muchos siglos antes del moderno renacimiento de la idea de democracia, y a estas asambleas traían consigo su propio y diferente concepto de representación. Un análisis clásico de este asunto lo realizó Edmund Burke en su Discurso a los Electores de Bristol de 3 de noviembre de 1774. Burke rechazó inequívocamente cualquier idea de «mandato» o «instrucción» por parte de sus electores sobre cualquier asunto como «algo totalmente ajeno a las leyes de esta tierra», lo cual reflejaba una concepción errónea de «todo el orden y tenor de nuestra Constitución». Argumentó que «su representante les debe, no sólo su trabajo, sino su juicio; y los traiciona, en lugar de servirlos si sacrifica su juicio a la opinión de sus electores». Afirmó que el Parlamento «no era un congreso de embajadores con intereses distintos y hostiles... sino... una asamblea *deliberativa* de una nación, con un interés, el de todos, donde no deben guiarnos los propósitos ni los prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo»; afirmación que contiene más de un eco de Rousseau, irónicamente, dado que Rousseau era inflexible en cuanto a que la nación no debía ser representada de la manera a la que alude Burke.

Esta idea de que el representante tiene el derecho y el

deber de ejercer un juicio independiente y que esta independencia es el elemento esencial que distingue a un representante de un mero delegado, es una noción que ha sobrevivido largo tiempo desde que Burke la formulara. Los miembros británicos del Parlamento invariablemente la usan en su propia defensa cuando sus opiniones difieren de las de sus partidos; la pretensión del Partido Laborista de seleccionar, previamente a cada elección general, a sus candidatos al Parlamento fue uno de los elementos catalizadores de la división del partido que condujo a la formación del Partido Social Demócrata en 1981. Para los socialdemócratas esto representaba una interferencia en la independencia tradicional de los representantes electos del pueblo.

Cualesquiera que sean los argumentos que se usen a favor de la independencia de los miembros de asambleas o parlamentos, es difícil precisar qué relación tienen con la representación, tal y como comúnmente se entiende. Un representante ciertamente debe representar y hablar en lugar de un grupo de personas cuya opinión puede ser distinta de la propia. Un representante electo por el pueblo de un determinado distrito electoral supuestamente debe hablar por ese distrito. Es cierto que, tal como se usa comúnmente el término representante, en oposición a delegado, no tiene el mandato de hablar o votar de manera particular; pero siempre me han intrigado las formas en que puede decirse que una persona tal puede representar o hablar por quienes lo enviaron ahí.

Una respuesta posible es que esta persona no sólo se considera un representante, sino también representativa de quienes lo eligieron. Aneurin Bevan planteó adecuadamente este problema:

Un representante es alguien que actuará, en una situación

dada, de una manera similar a como actuarían sus representantes en esa misma situación. En pocas palabras, debe ser de su misma especie... La elección es sólo una parte de la representación. Se vuelve representación plena sólo si la persona elegida habla con los acentos auténticos de quienes lo eligieron... debe compartir sus valores; esto es, debe estar en contacto con sus realidades²⁶.

Se puede pensar que esto otorga sustancia a la noción de representación, que de otro modo es marcadamente vaga y poco exigente en la versión de Burke. Es, no obstante, la idea de Burke la que ha prevalecido en la política democrática occidental en lugar de la posición democrática radical de Paine y los cartistas. El resultado es que, fuera del proceso electoral, el pueblo, los representantes, tiene un control asombrosamente pequeño sobre lo que sus representantes hacen en su nombre. Es difícil resistirse a concluir que la distinción entre un representante y un delegado, aun cuando es suficientemente real, se plantea en términos equivocados. Dejando de lado la concepción de Bevan del «verdadero» representante, no es claro en qué sentido un representante burkeano es un representante en sentido alguno. Un verdadero representante es ciertamente alguien que está autorizado a hablar en nombre de aquellos que representa y que ha sido autorizado para hacerlo por ellos. Un verdadero representante, en otras palabras, es un delegado que lleva un mandato y actúa bajo instrucciones.

El principio del mandato se sigue invocando, pero en relación a partidos y no a representantes individuales. Un partido gobernante puede pretender que tiene un mandato para cumplir su plataforma electoral o las pro-

²⁶ Aneurin Bevan, *In Place of Fear*, Londres, Quarter Books, 1978, p. 35.

mesas electorales a que se comprometió antes de ser electo. Lo más que esto puede significar es que las personas que votaron por ese partido conocían sus planes y, en consecuencia, consintieron con ellos. Este supuesto es bastante endeble. Es probable que los electores de hecho ignoren esos planes. Pero incluso si se sostiene que es ignorancia culpable, no puede asumirse que de conocerlos necesariamente los aprobarían. Es posible, de hecho probable, que muchas personas voten por un partido, pese a algunos de sus planes e intenciones específicas, y las encuestas de opinión indican que la mayoría de quienes apoyan a un partido o gobierno lo hacen al tiempo que se oponen a una o varias de sus políticas. Los votos se emiten a favor de candidatos y partidos. No hay modo de decir si son emitidos en apoyo de una política particular o no. Un partido no tiene el encargo de ejecutar políticas particulares, en el sentido que antes hemos usado el término «mandato» y en el que comúnmente se entiende. De modo que, ya sea que consideremos la práctica corriente de representación en relación con los representantes individuales o en relación con los partidos y quienes votan por ellos, es claro que el control popular y la responsabilidad, en el mejor de los casos, están encarnados en esa práctica. Esto no es accidental, dado que, en el caso de Gran Bretaña, la doctrina oficial sostiene que la soberanía reside en el Parlamento, no en el pueblo. Por ende, incluso cuando tiene lugar un referéndum, el Parlamento tiene cuidado de aclarar que se trata sólo de una «consulta». El Parlamento no está obligado a seguir la opinión pública, independientemente de cuán claramente se exprese.

Incluso si el ejercicio de la representación fuera más democrático de lo que efectivamente es y se tomaran todas las precauciones para eliminar lo que Walt Whitman calificó «la audacia sin límites de las personas elec-

tas», seguirán presentándose problemas, desde una perspectiva estrictamente democrática, inherentes al principio mismo de representación. Dados el carácter único de cada individuo y los diversos grados y matices de opinión entre quienes incluso tienen un acuerdo amplio sobre una cuestión particular, la representación de una persona por otra, por no hablar de un grupo por una persona, siempre será aproximada e imperfecta. Como preguntó indignado D. H. Lawrence: «... ¿quién puede representarme a mí? Yo soy yo. No tengo intención de que nadie me represente»⁹⁷. Esta protesta fundamental expresada en un elocuente ensayo sobre «Democracia» encuentra, sospecho, un amplio eco incluso entre aquellos que son menos fieramente individualistas que Lawrence.

Este problema se exagera en gran medida si en la práctica sólo la mayoría, o incluso la minoría mayor, es la única representada. Vimos antes que una toma de decisiones por la mayoría, incluso en el contexto de la democracia participativa directa, plantea el problema de cómo puede decirse que quienes se oponen a la posición mayoritaria y votan en contra de ella se gobiernan a sí mismos. Se sugirió que su participación en la toma de decisiones, junto con una adhesión escrupulosa a los principios de transparencia y limpieza en el proceso, pueden persuadirlos para aceptar decisiones y políticas con las que no concuerdan. Pero en un sistema representativo, donde el representante habla y vota sólo por la mayoría del grupo representado, la minoría no queda representada de modo alguno en el proceso de toma de decisiones. En un extremo, si resultara que una opinión estuviera en minoría en cada grupo o distrito electoral que

⁹⁷ D. H. Lawrence, «Democracy», en *Selected Essays*, Harmondsworth, Penguin Books, 1950, p. 178.

otorgara un mandato a su representante, la asamblea de representantes sería unánime en su apoyo a la opinión contraria y la minoría quedaría sin representación, aun cuando, en principio, podría ser apoyada por el 49 por ciento de quienes tomaron parte en el proceso de mandato. Si se acepta que la democracia representativa o indirecta es, en el mejor de los casos, un sustituto imperfecto de la participación personal y que debe hacerse todo lo posible para asegurar que las opiniones y deseos del pueblo estén representados, tan adecuadamente como sea posible, ciertamente debe inferirse que la representación debe ser proporcional al peso de cada corriente de opinión. El principio general de la representación proporcional indiscutiblemente es más democrático que cualquier sistema que tienda a sobrerrepresentar a las mayorías a costa de subrepresentar a las minorías, si es que tienen la suerte de estar representadas de algún modo.

Hay diversos mecanismos para representar con precisión razonable a la opinión popular. Una forma es que el representante no vote individualmente, sino que vote proporcionalmente al número de votos emitidos por aquellos que representa. Otra es tener más de un representante para cada grupo o distrito electoral y que los representantes tengan un mandato en proporción a la forma en que se distribuye la opinión entre sus representados. A nivel parlamentario, los distritos electorales con múltiples representantes están diseñados, en parte, para lograr estos propósitos. Este no es el lugar para entrar en una discusión detallada de los distintos sistemas electorales, pero debe observarse que quienes se oponen al principio general de representación proporcional, usualmente no lo hacen en función de la democracia y los sistemas de representación, sino que más frecuentemente subrayan la necesidad de un gobierno fuerte y estable. Esto bien puede considerarse un factor impor-

tante pero, como muchos otros argumentos para restringir el control o la influencia popular en los sistemas políticos y asambleas de representantes, no es un argumento democrático.

Aparte, entonces, de aquéllos países quienes la virtud de la democracia representativa es precisamente que restringe el poder popular y también, como en Gran Bretaña, porque transfiere la soberanía a las instituciones representativas en lugar de al pueblo mismo, el argumento en que fundamentan su defensa de la democracia representativa ha sido esencialmente pragmático: es la mejor idea en el contexto de las grandes sociedades donde los ciudadanos son demasiados y están excesivamente dispersos para ser reunidos en un solo lugar. Es tiempo de examinar la validez de este argumento. ¿Hasta qué punto es impracticable la democracia directa?

En primer lugar, debemos preguntarnos si es necesario para la participación popular que todos estén reunidos en un tiempo y en un lugar. ¿Hay alguna razón para que un debate no pueda conducirse simultáneamente en muchos lugares distintos? Los medios modernos de comunicación, sobre todo la televisión, fácilmente podrían superar, si se considerara deseable, el aislamiento de cualquier asamblea local o particular. Los discursos «clave» u otras contribuciones importantes del debate podrían fácilmente transmitirse nacionalmente. Igualmente sería posible que el pueblo observara un debate parlamentario en su casa por televisión y posteriormente se registrara su voto u opinión, presionando un botón o llamando por teléfono. Desde luego, ver o medio ver un debate no es lo mismo que tomar parte en uno y bien podría argumentarse que el nivel y estilo de participación no sería atractivo suficiente para el ciudadano individual. Mi argumento es simple: la tecnología moderna ha convertido la participación directa del pueblo en el debate po-

lítico y la toma de decisiones en una posibilidad perfectamente practicable⁹⁸. El que se considere deseable o no, es una cuestión distinta.

El referéndum o plebiscito es un dispositivo considerado con desconfianza en algunos sectores, en gran medida porque frecuentemente se usan para ratificar decisiones ya tomadas o políticas ya emprendidas —tal fue el caso del ingreso de Gran Bretaña en la Comunidad Económica Europea—, o bien porque se presentan de tal manera amañadas que obviamente buscan el resultado deseado por el gobierno que lo promueve. En otras palabras, han sido gestos en dirección de una consulta popular en lugar de algo más sustancial, donde los gobiernos a menudo declinan aceptar el resultado como algo obligatorio en cualquier caso. Así, los referenda pueden devaluarse y puede abusarse de ellos. Pero no debemos concluir de ahí que son por tanto intrínsecamente objetables y que no funcionan. Por el contrario: una vez más, es difícil ver la objeción *democrática* que puede haber al principio de permitir, en principio, que el pueblo mismo decida sobre las cuestiones importantes. Los dos plebiscitos realizados en Gran Bretaña en la década de los setenta, unirse a la Comunidad Económica Europea y establecer un autogobierno limitado en Escocia y Gales, son buenos ejemplos de cómo estas consultas estimularon debates amplios y serios sobre lo que habría de decidirse, o al menos votarse.

Si nos apartamos del nivel nacional para considerar comunidades locales más pequeñas o instituciones particulares como fábricas, oficinas, universidades y escuelas, es bastante claro que no existen problemas de tamaño o comunicación que no puedan manejarse de acuerdo con

⁹⁸ R. P. Wolff, *In Defense of Anarchism*, pp. 34-37.

el principio de democracia participativa directa. Puede haber, siempre habrá, otros argumentos para resistir la instrumentación de un principio democrático; se emplearía mucho tiempo, sería costoso, no funcionaría bien, etc. Pero no puede decirse que es impracticable. De hecho, el número de personas involucradas en estos niveles de participación normalmente estaría muy por debajo del tamaño de la población ciudadana de la Atenas del siglo V. Instituciones británicas que, en cierta medida, practican la democracia directa son los sindicatos de estudiantes gobernados parcialmente por asambleas generales a las que tienen derecho de asistir todos los estudiantes. Normalmente, por supuesto, sólo asiste una pequeña proporción de estudiantes. No obstante, se ha establecido un principio de que todos los estudiantes pueden participar en el proceso de toma de decisiones y es un principio que no ha demostrado ser inoperante o que haya producido resultados manifiestamente absurdos. Si el pueblo está seriamente interesado en extender la aplicación del principio democrático, ciertamente es un modelo que podría adaptarse y adoptarse sin serias dificultades prácticas en muchas otras instituciones.

En este breve capítulo me he preocupado de proponer dos puntos básicos. El primero es que aun si concluyéramos que una democracia representativa es lo mejor que puede lograrse en las actuales circunstancias, la idea y principio de la representación está lejos de ser plena o efectivamente materializada en los acuerdos políticos existentes. El segundo es que, de hecho, la democracia directa podría practicarse más ampliamente de lo que en realidad se practica y que el desarrollo tecnológico facilita su instrumentación. Si, pese a ello, la democracia directa en la mayoría de las sociedades contemporáneas no se ha implantado con plenitud, las razones han sido políticas y no prácticas o técnicas: quienes ocupan posi-

ciones de poder y autoridad simplemente no lo desean y se resisten activamente a cualquier intento de que llegue a practicarse. La oposición a la democracia no está tan moribunda como la retórica pública pudiera hacernos creer.

9. Consenso, libertad y debate

Al igual que la democracia en ocasiones se equipara con un régimen mayoritario, en otras ha sido identificada con gobierno por consenso. Como se sugirió antes, hay buenas razones para no identificar a la democracia sólo con un sistema de gobierno; no obstante, analicemos más de cerca la noción de consenso. Una formulación alternativa puede ser que la característica distintiva de un gobierno democrático (que no es del todo de la democracia) es el gobierno por consenso, para contrastarlo con regímenes arbitrarios o tiránicos en donde los deseos del pueblo son ignorados, no se busca su aprobación y su apoyo se considera innecesario.

Existen dos problemas en esta línea de argumentación. El primero es que no es necesario que un gobierno sea democrático para que el pueblo le otorgue su consenso. La desconfianza hacia el referéndum o plebiscito que anotamos antes se fundamenta, en parte, en el hecho de que es un dispositivo ocasionalmente utilizado por los

dictadores y déspotas para dar a su régimen, al menos en apariencia, una base de consenso popular. El pionero fue el emperador francés Napoleón III en la década de 1850. Pero cualquiera que haya sido el grado de manipulación empleado en algunas instancias específicas, en principio es posible que se otorgue consenso y apoyo popular activo a una dictadura, a un régimen autoritario o a medidas específicas cuya intención sea restringir, e incluso destruir, la democracia. Es concebible que el pueblo consienta la abolición de la democracia. Si el consenso es la esencia de la democracia, tendríamos que aceptar que podría tratarse de un acto democrático.

Este es el *impasse* al que puede conducirnos el tratar de igualar democracia con consenso. Es inútil ignorar que una dictadura *puede* descansar en el apoyo popular y que, bajo ciertas circunstancias, la mayor parte del pueblo puede ser persuadido a apoyar o autorizar políticas no liberales y antidemocráticas.

El fenómeno del autoritarismo popular no es del todo invención de los liberales burgueses atemorizados. Sin embargo, si recordamos la definición alternativa de democracia como poder popular o soberanía popular, entonces queda claro que no puede ser un acto *democrático* que el pueblo vote por desprenderse de su poder y sus derechos; como tampoco puedo seguir siendo libre después de renunciar a mi libertad, a pesar de que mi renuncia haya sido un acto libre. Para que exista la democracia el poder debe permanecer en el pueblo. Si libremente renuncia a ese poder, aquello a lo que consiente puede tener apoyo popular, pero no será una democracia. Este argumento es análogo, si bien no idéntico, a la afirmación de Rousseau de que la soberanía pertenece al pueblo y no puede ser transferida por él a ningún otro cuerpo o persona. Hablar de «soberanía inalienable» tiene un aire metafísico algo pasado de moda hoy día. No

obstante, Paine plantea más o menos el mismo punto que Rousseau en su obra *Los derechos del hombre*, al escribir que:

Cada época y generación debe ser tan libre de actuar por sí misma, en todos los casos, como las épocas y generaciones que las han precedido... El hombre no tiene propiedad sobre el hombre; tampoco una generación tiene derechos de propiedad sobre las generaciones que habrán de continuar⁷⁷.

Si cada generación tiene el derecho a decidir por sí misma cómo debe ser gobernada, entonces no puede ser legítimo que una generación elimine ese derecho en nombre de sus sucesores. Una generación puede deshacerse de la democracia o consentir la dictadura, pero la siguiente tiene un derecho absoluto a revocar esas decisiones. De modo que, en efecto, la soberanía popular debe ser inalienable.

El otro problema que plantea el concepto de consenso es simplemente que es susceptible de interpretaciones débiles e incluso negativas. Los mismos regímenes autoritarios, si han de perdurar, deben ser capaces de contar, en alguna medida, con consenso, aunque no necesariamente de la mayoría. La fuerza bruta, independientemente de cuán efectiva sea para aterrorizar a la población, no es suficiente por sí misma a largo plazo. El consenso en esas circunstancias no tiene que estar registrado formalmente; es suficiente para el régimen que cuente en la práctica con el apoyo y cooperación de los sectores clave de la población. Es tentador para cualquier régimen afirmar que su supervivencia misma prueba que cuenta con el consentimiento y apoyo de la población. Tal declaración puede basarse en la noción de «consen-

⁷⁷ T. Paine, *Rights of Man*, pp. 41-42.

timiento tácito». El consentimiento tácito fue la táctica que Locke usó en su *Segundo tratado* para escapar del dilema de reconciliar su principio básico —«*La libertad del hombre en sociedad* consiste en no estar bajo ningún otro poder legislativo que no sea el establecido por acuerdo de la comunidad...» (22, p. 301)— con el deseo de un sistema de gobierno estable y durable que no tuviera que ser sometido a una constante revalidación. Se consideraba que el pueblo estaba de acuerdo con el sistema de gobierno bajo el cual nacía al alcanzar la mayoría de edad por la simple razón de permanecer en esa sociedad. La falta de objeción positiva es interpretada como consentimiento. A menos que uno se retirara de la sociedad, se consideraba que había contraído un contrato con ella.

El silencio significa consentimiento. En la práctica y en innumerables niveles donde se tienen que tomar decisiones, esta suposición se hace todo el tiempo. Tal vez tenga que ser así. No obstante es una aseveración falsa y en ocasiones gravemente confundente. La falta de capacidad para objetar, o para optar por retirarse, puede significar una de muchas reacciones: miedo o prudencia frente al poder, indiferencia, parálisis de la voluntad, hosca resignación, mera desesperanza, un sentimiento de ignorancia o hábitos de sumisión. Cualquiera o todos pueden yacer sumergidos bajo una superficie de silencio. Claramente no son idénticos al consentimiento. Pero equiparar silencio con consentimiento, frecuentemente provoca que los poderosos se formen ideas exageradas del grado de apoyo o asentimiento que puedan suscitar. Luego quedan desagradablemente sorprendidos cuando los resentimientos y la desesperación, frecuentemente ocultos por el silencio, irrumpen en una rebelión iracunda y violenta.

Pero aun cuando el consenso se da en un contexto positivo y se requiere de un «sí» definitivo, en lugar de la mera ausencia del «no», sigue siendo un concepto in-

101

deblemente pasivo. El consentimiento es esencialmente una respuesta a iniciativas tomadas por alguien más. La iniciativa reside aún en los gobiernos, partidos y líderes políticos. Pero, ¿por qué debe estar tan limitado el papel del pueblo? A. D. Lindsay planteó esta importante pregunta hace casi sesenta años:

¿Es la democracia un medio para hacer que el pueblo consienta a lo que el gobierno se propone hacer, o que el gobierno haga lo que el pueblo quiere? Las dos cosas son muy distintas y, sin embargo, si lo único que queremos lograr es el consenso, se puede obtener de cualquiera de las dos maneras ¹⁰⁰.

El consentimiento, pues, es una concepción demasiado pasiva y restringida como para proporcionar una explicación correcta del papel del pueblo dentro de una democracia. Pero, ¿cómo ha de desempeñar un papel más positivo? ¿Es realista esperar que provengan iniciativas del pueblo mismo? Para que esto sea posible deben cumplirse ciertas condiciones no discutidas hasta ahora.

En primer lugar, debe haber un clima de libertad dentro del cual puedan expresarse libremente las opiniones y se lleve a cabo una discusión sin temor ni limitaciones. La democracia requiere de libertad. Uno de los clichés del liberalismo moderno, presente al menos desde la época de Tocqueville y el joven Mill, ha consistido en insistir en la posible, e incluso probable disyuntiva entre democracia y libertad, al subrayar el hecho de que un régimen popular no implica necesariamente libertad personal, y conjurar el espectáculo de la «tiranía de la mayoría». Ciertamente es verdad que un régimen popular,

¹⁰⁰ A. D. Lindsay, *The Essentials of Democracy*, Londres, Oxford University Press, 1929, p. 31. Las referencias posteriores corresponden a esta edición.

concebido en sus términos más simples, no implica en términos lógicos un compromiso con respecto a la libertad individual: podría darse algo así como una tiranía popular o una tiranía avalada popularmente. Definitivamente hay situaciones en donde la opinión de la mayoría, incluso de una minoría dominante, ejerce una presión inaceptable y algunas veces intolerable sobre la minoría o individuo disidente.

En contra de la ortodoxia liberal vale la pena plantear dos cuestiones. La primera es que más bien hay pocas razones para asociar la presión coercitiva de una corriente dominante o mayoritaria de opinión con la creencia en la democracia. A través de la historia es posible encontrar sociedades cerradas, marcadas por un alto grado de coherencia en creencias y costumbres. A menudo y tal vez de manera típica, se caracterizan por sus formas autoritarias en lugar de democráticas. A menos que la presión colectiva se considere democrática por definición, la única base para asociarlas especialmente con la democracia es que podría sostenerse que la democracia proporciona una legitimidad excepcional a la presión colectiva. Pero esto sólo es posible si igualamos democracia con un mayoritarismo simple e irrestricto y, como hemos visto, hay buenas razones democráticas para no hacer esa equiparación.

En segundo lugar, es impresionante ver que la disyuntiva liberal entre libertad y democracia soslaye con tanta facilidad el hecho de que históricamente la lucha por la democracia y las libertades fundamentales a menudo haya sido la misma. Los radicales británicos, incluyendo a los cartistas que sostuvieron campañas por el sufragio democrático a principios del siglo XIX, también efectuaron campañas por una prensa libre, lo cual significaba una prensa sin obstáculos originados en impuestos y censura gubernamental. Esto no era en modo alguno fortuito.

¿Cómo podría la clase trabajadora hacer uso efectivo del poder político que se esperaba les otorgaría el voto, sin la oportunidad de embarcarse en una discusión abierta de principios y perspectivas políticas? En términos más amplios, ¿cómo podrían los ciudadanos cumplir su papel en una democracia sin pasar por cierta educación política y cómo sería posible esa educación sin medios de comunicación y debates libres?

El supuesto de que existe una relación necesaria entre democracia y libertad ciertamente es correcto, incluso si tomamos algunas de las definiciones más estrechas de democracia. Por ejemplo, si la esencia de la democracia se toma como el proceso de elegir entre élites que compiten para gobernar, el asunto mismo de elegir difícilmente puede limitarse a visitar las urnas. Debe permitirse a los partidos (o élites) publicar sus programas y plantear sus razones para aspirar al cargo; el elector debe tener la posibilidad de cuestionarlos, expresar sus dudas y apoyo. Una vez que se permite el debate público en el periodo de elección, es difícil prohibirlo en otros momentos. La elección, aun cuando esté limitada, implica un debate y un debate implica cierto grado de libertad, aun si se establecen límites a lo que puede debatirse.

Si adoptamos la concepción más amplia de democracia que se ha usado a través de este libro, el argumento es aún más fuerte. La democracia como poder popular, se ha sugerido, debe considerarse como un proceso continuo de interacción entre gobierno y sociedad, con una participación máxima del pueblo en la toma de decisiones públicas a todos los niveles. Una parodia de ello, una pseudodemocracia, es una situación en donde quienes toman las decisiones montan un teatro como si consultarán a quienes son afectados por sus decisiones, cuando de hecho las decisiones cruciales ya han sido tomadas y las políticas decididas. Estas son las circunstancias en las

que, como ha observado agudamente Lindsay, «el consenso puede fabricarse» (p. 71). Sin embargo, si es un consenso auténtico, convencido y voluntario el que se busca, entonces no puede evitarse la discusión libre y abierta, pues lo que necesita el pueblo para dar su consentimiento auténtico es sentirse libre para expresar sus dudas y su oposición, al menos para crear una situación en donde exista la posibilidad de superar dudas y oposición. Si deseamos que el pueblo juegue un papel más positivo, expresando libremente sus demandas, esperanzas, temores y penas, así como que proporcione ideas e inicie políticas, ciertamente es claro que esto sólo puede suceder en una atmósfera de la mayor libertad y transparencia posibles, de la cual debe estar ausente cualquier tinte de actitud intimidatoria y de aprensión en cuanto a las posibles consecuencias de expresarse.

El que los individuos y los grupos se sientan libres y no intimidados es una condición para la libre discusión, la libre toma de decisiones y el libre consentimiento; pero no es una condición suficiente. Por un lado, es posible que las personas se sientan libres e independientes, incluso cuando de hecho están siendo manipuladas. Lo que al individuo le parece una respuesta libre y espontánea puede verse desde el «exterior» como el producto de un condicionamiento social e ideológico, incluso en algunas circunstancias como una campaña concertada para moldear la opinión pública de manera tal que produzca exactamente la respuesta que cada individuo siente y cree como auténticamente suya. Al respecto observó Hans Magnus Enzensberger en su notable ensayo sobre «La industrialización de la mente»:

A todos nosotros, no importa cuán indecisos seamos, nos gusta pensar que reinamos de manera suprema en nuestra conciencia, que somos amos de lo que nuestra mente acepta o

rechaza... Ninguna ilusión se sostiene más firmemente que la soberanía de la mente.

No obstante, al menos desde la época de Hegel y Marx, cada vez nos percatamos más de que, para emplear la paráfrasis de Enzensberger sobre Marx, «Lo que sucede en nuestra mente siempre ha sido y siempre será un producto de la sociedad»¹⁰¹. Hay una historia de las ideas y es la historia de cómo los seres humanos conforman las ideas y cómo las ideas forman a los seres humanos. La idea de que la mente individual puede seguir como una entidad independiente, ciertamente forma parte de la mitología individualista. Por otro lado, no podemos decir que las personas formen una opinión por sí mismas, en tanto no se percaten de las influencias que se ejercen sobre ellas y mientras esas influencias no sean esencialmente diversas y opuestas, sino que se combinen para impulsar pensamiento, actitudes y sentimientos en una sola dirección.

El libre debate, la libre elección y el consenso auténtico requieren, por tanto, de un nivel de educación (no necesariamente formal), de un entendimiento social tal, que las personas tomen conciencia por sí mismas de ser objeto de persuasión y propaganda y, en consecuencia, estén capacitadas para resistir estas presiones. También se requiere de una distribución de los recursos para la propaganda y la persuasión que asegure que el poder para influir en nuestra mente se distribuya de acuerdo con el grado de diversidad de opinión en la sociedad. Si la gente queda expuesta a las diversas opiniones que normalmente existen en relación con cualquier tema, la posibilidad de ser fácilmente manipulada por formadores

¹⁰¹ Hans Magnus Enzensberger, «The Industrialization of the Mind», en *Raids and Reconstructions*, Londres, Pluto Press, 1976, p. 7.

de opinión inescrupulosos se reduce en gran medida. Contrariamente a lo que algunos ideólogos quieren hacernos creer, esta diversidad no se produce espontáneamente por las fuerzas del mercado. Para percatarse de ello basta con observar el esquema de propiedad de la prensa, la televisión y la radio fuera del sector público. En Gran Bretaña, al menos, las comunicaciones están controladas por unos cuantos millonarios y grandes compañías. El resultado es que no hay un solo diario o semanario nacional que apoye posiciones políticas más a la izquierda que la derecha del Partido Laborista, mientras que la gran mayoría de los periódicos, no sólo apoyan abiertamente al Partido Conservador, sino que también proveen una gama de actitudes típicas del ala derecha que van más allá de los confines relativamente estrechos de la política puramente partidaria.

No hay, desde luego, nada asombroso en esto. Es improbable que los millonarios sean políticos radicales o socialistas. Pero mientras los millonarios, o sus equivalentes corporativos, sean los únicos que puedan poseer periódicos o compañías de televisión, es seguro que los medios no reflejarán con precisión ni el rango ni el balance de opiniones, ideas y creencias dentro de la sociedad y en consecuencia no podrá haber un debate adecuado, equilibrado y abierto sobre cuestiones políticas en la sociedad.

Una democracia popular participativa es un sistema donde se toman decisiones y se hace política como resultado de la discusión amplia, libre y abierta. En palabras de Lindsay:

En una democracia sana las discusiones de la asamblea representativa actuarán, por así decirlo, como la presidencia de la discusión múltiple e informal de la nación en su conjunto y la forma de medir el trabajo exitoso de la democracia será la

forma en que el hombre y la mujer ordinarios que votaron sean informados por la discusión pública ampliamente difundida (p. 42).

No sólo es obligación gubernamental consultar a la gente sobre lo que se propone hacer. Es importante para la democracia que el gobierno no esté simplemente atento, sino obligado a escuchar lo que la gente (en toda su multiplicidad) tiene que decir. Esto significa que los líderes y el gobierno deben ser accesibles al pueblo; y dada la gran brecha que se ha abierto entre ellos en tantas sociedades modernas, esto probablemente signifique que el gobierno tiene que acercarse al pueblo, en lugar de esperar que el pueblo se le acerque. En este sentido parecería que algunos líderes y regímenes latinoamericanos pueden entender mejor lo que se espera de ellos que las democracias más formales pero escleróticas de Occidente. Así Salman Rushdie, al visitar Nicaragua en 1986, observó del presidente Daniel Ortega que:

Hablar con la gente era una prioridad de su administración. Regularmente llevaba a todo su gabinete a encontrarse con el pueblo en foros populares, colocándose así en una situación en la que nunca se colocarían sus principales críticos occidentales. Intenté imaginar a Ronald Reagan o Margaret Thatcher aceptando someterse mensualmente a una asamblea popular, y no lo logré¹⁰².

Graham Greene observó hace unos años en Panamá un tipo similar de consulta popular utilizada por el general Omar Torrijos y su gobierno y sugirió que ese país

¹⁰² Salman Rushdie, *The Jaguar Smile*, Londres, Pan Books, 1987, p. 36. [Edición castellana: *La sonrisa del jaguar*, Madrid, Alfaguara, 1987.]

«había desarrollado una forma muy distinta de democracia» de la de Gran Bretaña, pero con su propia validez¹⁰³.

La accesibilidad y disposición a escuchar no son ciertamente incompatibles con una estructura fundamentalmente autoritaria de poder y gobierno. Como tampoco lo es un espectáculo de consulta y participación cuando lo que se busca es esencialmente una ratificación de decisiones ya tomadas. Esta es la apariencia de una democracia sin su esencia. La esencia de la democracia es el poder de los pueblos para conformar gobiernos y hacer que sus representantes accedan a la voluntad y a las demandas populares. La democracia incluye debate y discusión, pero estos no bastan si no son concluyentes y siguen siendo poco efectivos en la determinación de políticas. El resultado de estas discusiones deben ser decisiones populares y demandas populares; y dado que en una democracia el pueblo es el soberano, no el gobierno ni el Parlamento, toca entonces al gobierno aceptar e instrumentar la voluntad popular.

¹⁰³ Graham Greene, *Getting to Know the General*, Harmondsworth, Penguin Books, 1985, pp. 34-55 y 56-58. [Edición castellana: *Descubriendo al general*, Barcelona, Plaza y Janés, 1985.]

10. Conclusión: crear la democracia

Si la interpretación de la democracia propuesta en este libro es correcta, o al menos si los lectores la encuentran convincente, entonces debe quedar claro que su principal consecuencia práctica es que la democracia sigue siendo un «asunto inconfuso» en la agenda de la política moderna. Lejos de haberse logrado (donde se haya logrado) al obtenerse el sufragio universal, ese logro sustancial e importante puede razonablemente ser considerado sólo como el primer paso en el camino hacia la creación de una sociedad completamente democrática.

Hay o hubo una variante vulgar y deteriorada de marxismo que tendía a considerar las diferencias en los sistemas políticos y estructuras de los estados capitalistas como superficiales y sin importancia. La democracia burguesa era considerada como una fachada para ocultar el hecho de que, tras ella, la clase capitalista continuaba gobernando y dominando a la sociedad burguesa. En consecuencia, poco importaba si esa fachada se conser-

vaba o eliminaba para revelar la realidad que ocultaba. De hecho, lo segundo era preferible, pues dejaría al enemigo a la vista. Esta fue la forma en que algunos comunistas reaccionaron al advenimiento nazi en 1933. Resultó ser un juicio equivocado y excepcionalmente costoso. Lo que alguna vez se consideró como «meras formas» políticas hoy se reconoce como de una importancia, real y potencial, mucho mayor de lo que sugeriría el centrarse exclusivamente en el poder económico y social.

Por lo tanto, hemos de oponernos con firmeza a cualquier tendencia a subestimar las virtudes, ventajas y oportunidades que ofrece la democracia «burguesa». Es un logro sobre el que hay que construir, en lugar de despreciarlo y soslayarlo. No obstante, en más de un sentido ha resultado ser un falso amanecer, al cumplirse sólo en parte la promesa esperada por tantos que lucharon por alcanzarla. En Gran Bretaña, por ejemplo, la Primera Ley de Reforma de 1832 fue precedida por décadas de intermitentes luchas populares, donde figuras señeras como William Cobbett argumentaron incesantemente en contra de las concepciones insurreccionales y a favor de canalizar el radicalismo popular hacia el objetivo constitucional de un sufragio más amplio. No hay duda de que el resultado de esa larga campaña, la ley misma, fue una profunda decepción para los radicales de la clase trabajadora. Como después diría Cobbett, el pueblo hubiera deseado que la ley «nos hiciera algún bien; que mejorara nuestra situación... y no que fuera para la gratificación de una voluntad abstracta o metafísica»¹⁰⁴. Lo mismo puede decirse de los cartistas. Consideraban el sufragio universal no tanto como un fin en sí mismo, sino como la clave que abriría la puerta a un cambio

¹⁰⁴ Citado en Asa Briggs, *The Age of Improvement*, Londres, Longman, 1959, p. 245.

radical, incluso revolucionario; en términos sociales y económicos. Sus opositores de clase compartían esa expectación y temieron y lucharon en contra de la ampliación del sufragio por esa misma razón. La posterior reconciliación de la burguesía con «el advenimiento de la democracia» debió mucho al hecho de que estos temores (o esperanzas) no se realizaran o al menos se realizaran parcialmente. Un comentario similar puede hacerse de la fiera lucha por el sufragio femenino en Gran Bretaña en los albores de este siglo. Como Cobbett, muchas sufragistas hubieran dicho que no era tanto el voto por sí mismo lo que buscaban, sino mejoras en el nivel de vida y condiciones de trabajo de las mujeres que, creían, se obtendrían como resultado del derecho a votar. Sería tonto sugerir que obtener el voto *no* tuvo consecuencias benéficas para las mujeres. Por otro lado, sin embargo, el renacimiento del movimiento feminista en la década de 1960 es testigo del fracaso del sufragio femenino, en sí mismo, para lograr una igualdad sustantiva entre los sexos y abolir algunas de las formas más evidentes de discriminación en contra de las mujeres, enraizada en gran parte de la ley y prácticas tradicionales.

De modo que, al menos, podemos concluir que los propósitos para los cuales la gente común deseaba la democracia política y el voto no se han cumplido con plenitud. Aquí hemos argumentado que se debe ir más allá y reconocer que la democracia política misma no se cumple sólo con otorgar a cada adulto un voto en las elecciones generales y locales. El principio de igualdad de poder político, encarnado en el derecho de cada ciudadano a emitir un voto, está en agudo contraste con las evidentes desigualdades en la distribución del poder político en todo asunto de importancia. No se trata simplemente de ver la distribución de poder e influencia en relación con los órganos oficiales para la toma de deci-

siones, tampoco del poder sobre la mente y sentimientos del pueblo mismo, aun cuando en ambos casos la distribución es manifiesta y grotescamente desigual. Se trata también de entender el poder mismo, cómo se ejerce y en dónde reside. Para ilustrar lo que quiero decir, daré un ejemplo. En su valioso y revelador *Diario de un ministro del gabinete*, R. H. S. Crossman explica las razones que tuvo el gabinete laborista del que era miembro para permitir a una compañía petrolera construir una refinería en la isla Canvey, en Essex. No fue sorprendente que la propuesta se enfrentara a una fuerte oposición de parte de muchos residentes del área, y Crossman, como ministro de Vivienda, tenía simpatías hacia su causa. Pero cuando la cuestión se planteó en el gabinete, se decidió a favor de la compañía petrolera: «El Ministerio de Relaciones Exteriores, la Oficina del Commonwealth, el Ministerio de Energía, el Departamento de Asuntos Económicos y el Tesoro insistían unánimemente en que no podíamos darnos el lujo de molestar a una compañía petrolera extranjera¹⁰⁹». Los riesgos implícitos en molestar a la compañía se consideraban demasiado grandes. En contra de eso, la oposición de los residentes locales contaba poco.

He aquí un ejemplo de decisión política, tomada al más alto nivel, de un gobierno electo que no obstante se sentía prácticamente sin poder en relación con una gran compañía transnacional. Es claro que el poder de la compañía es tanto político como económico. Pero a diferencia de la comunidad local, que se hubiera tenido que organizar, recolectar firmas para una petición, manifestarse y constituirse en grupo de presión a fin de que sus opiniones se escucharan y fueran tomadas en cuenta, la

¹⁰⁹ R. H. S. Crossman, *Diaries of a Cabinet Minister*, vol. I, Londres, Hamish Hamilton & Cape, 1975 pp. 366 y 414.

compañía tenía que *hacer* muy poco. Ciertamente no tenía necesidad de obtener un apoyo público. Siempre y cuando el gabinete se percatara del poder de la compañía, lo que desde luego era el caso, la compañía no tenía necesidad de hacer una campaña o presionar a favor de su causa. La mera posesión de poder era suficiente para amedrentar al gabinete para que aceptara su «solicitud». De modo que no es sólo el ejercicio visible y activo del poder el que, cuando no puede redistribuirse, debe ser al menos explicable y responsable en el marco de una democracia. La distinción entre poder político y económico, independientemente de cuán útil sea como herramienta analítica, en ciertas circunstancias es fundamentalmente artificial. El poder económico es poder político y no tiene sentido implementar un principio de igualdad en relación con los votos, al tiempo que se deja toda otra forma de poder político para ser distribuida de acuerdo con las grandes desigualdades en el mercado capitalista.

Hay así, argumentaría, una lógica en el principio de democracia que apunta hacia el socialismo. El que los gobiernos electos encuentren necesario plegarse a las intenciones de las grandes compañías privadas, el que los órganos que en gran medida moldean la opinión pública puedan ser comprados y vendidos por millonarios que los tratan como piezas de propiedad privada (que, después de todo, es lo que son), demuestra cuán difícil es para una democracia activa y efectiva coexistir con el capitalismo monopolista. El gobierno electo está en constante peligro de ser desacreditado por episodios que exponen su impotencia relativa en comparación con estos grandes conglomerados de poder económico privado sin responsabilidad frente al público. Ello crea una falta de confianza popular en la democracia misma que sólo puede rectificarse llevando cada vez más ese poder al sector público que, a su vez, debe dar cuenta de sus actos. Por

sector público no me refiero primordialmente al Estado; quiero decir un sistema de control popular mediante el cual productores, usuarios y consumidores compartieran como algo propio la toma de decisiones y el diseño de políticas. Puesto que una de las características más notables de las «democracias realmente existentes» (adaptando la frase de Rudolf Bahro) es que el principio democrático está confinado a unas pocas instituciones públicas y muchas organizaciones voluntarias, mientras que un vasto espectro de instituciones de importancia central siguen estando dirigidas por oligarquías que en gran medida no están obligadas a dar cuenta de sus actos y no son elegidas por el pueblo, así como por autócratas individuales. Si nos interesa crear una *sociedad* democrática, es claro que aún hay mucho trabajo por hacer.

Sería iluso imaginar que las democracias occidentales tienen el monopolio de experiencias en ese sentido. Se hizo referencia en el último capítulo a los patrones de diálogo entre los líderes y el pueblo, practicados en algunos de los países más radicales de América Latina. La Unión Soviética no es normalmente un país en el cual la gente busque lecciones sobre democracia excepto en sentido negativo. Pero su líder actual, Mijail Gorbachov, ha hablado explícitamente sobre la importancia de introducir la democracia en el área de producción:

El desarrollo de la democracia en la producción es de vital importancia... La economía es el área decisiva en la vida de la sociedad. Decenas de millones de personas se ocupan diariamente en ella. Por tanto, el desarrollo de la democracia en la producción es la tendencia más importante para profundizar y ampliar la democracia socialista en su conjunto ¹⁰⁶.

¹⁰⁶ El discurso de M. Gorbachov fue comentado ampliamente en el periódico *The Guardian*, 2 de febrero de 1987.

Desde entonces se ha informado de que la televisión soviética cubrió la elección del director de una fábrica por parte de delegados que representan una fuerza laboral de trece mil personas ¹⁰⁷. ¿Hasta qué punto se aplicará este modelo, y hasta qué punto será abierta la elección de candidatos? Esto no es aún claro. Es probable que haya cierto escepticismo al respecto. Pero si este modelo se adopta con suficiente amplitud, tendríamos una dimensión de democracia hasta ahora desconocida en todo el Occidente oficialmente democrático. Sin embargo, en las palabras de Raymond Williams, «... es difícil pensar que realmente nos estamos gobernando a nosotros mismos si en algo tan importante de nuestra vida como el trabajo no tenemos parte en las decisiones que nos afectan en forma inmediata ¹⁰⁸.» La democracia en la industria o, más ampliamente, en el lugar de trabajo, es una idea discutida a menudo pero, con algunas excepciones (incluyendo en cierto grado a Yugoslavia), difícilmente se ha convertido en una práctica seria en la mayoría de las sociedades.

Incluso si adoptamos un enfoque mucho más estrecho y observamos específicamente las instituciones políticas de las proclamadas democracias, es evidente que hay un largo camino que recorrer antes de que los principios democráticos estén plenamente encarnados en ellas. Gran Bretaña probablemente es única entre las democracias al preservar tantos principios e instituciones predemocráticas dentro de un contexto declaradamente democrático,

¹⁰⁷ Véase *The Observer*, 8 de marzo de 1987 y la carta de Ian Mirkando en el mismo periódico, 15 de marzo de 1987.

¹⁰⁸ Véase Raymond Williams, *Towards 2000*, Londres, Chatto & Hogarth, 1983, p. 36. [Edición castellana: *Hacia el año 2000*, Barcelona, Crítica, 1984.]

pero vale la pena recordarlo. En Gran Bretaña una cámara electa del Parlamento coexiste con una que en su totalidad no ha sido elegida y se forma por los descendientes de una aristocracia feudal hereditaria, junto con una minoría compuesta por los beneficiarios del patrocinio de sucesivos primeros ministros. El principio de soberanía popular nunca ha sido aceptado en Gran Bretaña: en lugar de ello, la soberanía la comparten el Parlamento y un monarca hereditario. Nunca se ha establecido el principio de elecciones en una fecha fija: en lugar de ello, la elección de una fecha para las elecciones generales sigue siendo uno entre la amplia gama de facultades de disposición y manipulación en manos del primer ministro de turno. El sistema electoral mismo, al favorecer al primer y segundo partidos, propicia en forma creciente que la distribución de los escaños en la Cámara de los Comunes varíe sensiblemente respecto a la tendencia de los votos emitidos.

Estas son las anomalías no democráticas más obvias en el sistema político británico. Pero más allá subyace un aspecto más perturbador. El Parlamento británico es de hecho una institución predemocrática y premoderna, como queda de manifiesto en lo anacrónico de su construcción, costumbres, lenguaje y *ethos* general. La cuestión es si estos arcaísmos hueros son sólo un fenómeno superficial fácil de modificar o si son indicadores de su inadaptabilidad como institución responsable del funcionamiento de un gobierno democrático moderno. Esta no es una inquietud nueva. Se esconde en las páginas de *Fundamentos de la democracia* de Lindsay, al cual ya he hecho referencia y que fue planteado desde un ángulo ligeramente distinto hace algunos años por Harold Laski cuando se preguntó «si la democracia política no ha llegado, por así decirlo, demasiado tarde a la escena como