

EL CONCEPTO MODERNO DE DEMOCRACIA

Joaquín Abellán

El presente capítulo se ocupa del concepto moderno en democracia en un arco temporal que va desde el siglo XVII hasta el siglo XX. Es una larga época en la que el concepto de democracia va perdiendo progresivamente el carácter peyorativo que había tenido en teóricos antiguos como Platón y Aristóteles y en la que el modelo institucional de democracia se aleja también de la práctica de la democracia ática: sistema representativo frente a democracia directa y extensos Estados frente a las reducidas dimensiones de las *polis* griegas.

Hemos optado por presentar las aportaciones teóricas de los *clásicos* del pensamiento, entre cuyas obras hubo un diálogo a veces explícito, sin entrar a analizar la relación de esas aportaciones con el proceso histórico de transformación de las estructuras políticas y sociales durante estos siglos. Se trata, por tanto, de presentar *uno* de los niveles de análisis de este concepto fundamental del vocabulario político y social europeo/occidental, el cual nos permite ya ver los distintos estratos de significado que se han ido asentando en el término/concepto “democracia”.

En la época moderna empezamos con Locke y Montesquieu porque, con su crítica al absolutismo del Estado, ponen en circulación la idea de un constitucionalismo liberal, es decir, de un sistema institucional que limita el poder del Estado, aunque no sean partidarios del “gobierno del pueblo” ni atribuyan a la “democracia” un papel relevante en su construcción teórica. Rousseau elabora una doctrina radical de la soberanía del pueblo, en la que, aunque la “democracia” sea para él solamente una de las formas posibles de organizarse el ejecutivo, se ha visto una “democracia directa” no representativa. La vinculación entre democracia y representación política, por el contrario, se destaca especialmente en Sieyès, en los *Federalists Papers* y en John Stuart Mill.

El conflicto entre libertad e igualdad que observa Alexis de Tocqueville en la reorganización de la sociedad sobre nuevas bases en el siglo XIX le lleva a analizar las ventajas y los costes de la democracia. La vinculación entre democracia y emancipación de la clase obrera es destacada por Ferdinand Lassalle y Karl Marx, vinculación que entienden de manera distinta y que orienta la acción política por vías distintas.

Los apartados 9 y 10 exponen conceptos de democracia elaborados ya, a diferencia de los anteriores, en un mundo caracterizado por la extensión del sufragio, por la transformación de los partidos políticos en organizaciones preparadas para la conquista de los votos de los ciudadanos y por la parlamentarización de los sistemas de gobierno con el consiguiente aumento del control del poder del gobierno. Empezamos, por su carácter innovador, con el concepto de democracia de Max Weber como lucha en la selección de los gobernantes. Analizamos asimismo la continuidad de este concepto en Joseph Schumpeter y en Anthony Downs, así como las críticas que les hacen a este concepto de democracia los teóricos del pluralismo, que toman, sin embargo, elementos importantes del planteamiento del que se separan. Para terminar exponemos el concepto de democracia participativa, que en las últimas décadas se ha alzado contra los dos últimos conceptos de democracia mencionados, al poner en un primer plano una intensa participación de los ciudadanos en la deliberación de los asuntos públicos como un valor en si mismo.

1. JOHN LOCKE

John Locke (1632-1704) desarrolla una teoría contractualista de la sociedad y del Estado, que anticipa muchos principios del liberalismo y que serían de gran influencia en la historia de la democracia. Estos principios son: la idea de una libertad y una igualdad natural de los hombres, el derecho del individuo a la propiedad (vida, libertad, propiedades), tolerancia religiosa, la supremacía de la sociedad sobre lo política, la supremacía del derecho, la división de poderes entre legislativo y ejecutivo, y el derecho de resistencia de los ciudadanos contra un gobierno injusto, así como el gobierno por consentimiento dentro de unos fines y unos medios delimitados para ejercer el poder público¹.

La preocupación principal de Locke en sus tratados es la cuestión del orden político justo de la comunidad, ante la que la cuestión de la democracia pierde importancia. Su objetivo central es la crítica radical a la monarquía absoluta y el establecimiento de las coordenadas de un sistema de gobierno legítimo, es decir, de un gobierno que no transgreda los límites que el pacto social ha marcado para la comunidad política. Estos límites arrancan ya de su concepción de la naturaleza humana. En pocas frases se puede decir que Locke basa su teoría política en una concepción del hombre como ser creado por Dios, por lo que tiene la obligación de seguir la ley natural, respetando su vida, que no le pertenece y de la que no puede disponer a su antojo. Este orden natural se convierte en el punto de partida, a la vez que límite, de la comunidad política y del poder legítimo en ella. La comunidad política es entendida como surgida de un pacto entre los hombres con la finalidad de evitar las insuficiencias del mero orden natural para la conservación de la vida. Toda la construcción del sistema político en Locke va encaminada a la protección del derecho natural a la vida, a la libertad y las propiedades, por lo que los poderes del estado deben ser

¹ John Locke, *Dos Ensayos sobre el gobierno civil*. Edición de J. Abellán. Madrid, Espasa-Calpe, 1991; John Locke, *Carta sobre la tolerancia*. Edición de Pedro Bravo. Madrid, Tecnos, 1985.

limitados así como los medios que utilicen. Al poder legislativo, que es el máximo poder estatal, le somete a unos límites muy claros: a) no puede ser un poder arbitrario y absoluto sobre las vidas y las fortunas del pueblo, pues el bien común de la sociedad es un límite que no puede transgredir (*Dos Ensayos: II, 301-303*); b) está obligado a actuar de acuerdo con leyes públicas, promulgadas y vigentes (*Dos Ensayos: II, 303-305*); c) no puede arrebatar a nadie parte alguna de su propiedad sin su propio consentimiento: el poder fijar y cobrar los impuestos requiere el consentimiento (*Dos Ensayos: II, 305-308*); d) el legislativo no puede transferir a otras manos el poder de hacer las leyes, dado que el ese poder lo tiene por delegación del pueblo (*Dos Ensayos: II, 308*). Esta idea básica de un Estado con un poder limitado como consecuencia de los fines para los que ha sido establecido está asimismo en la base de su idea de la tolerancia religiosa, por cuanto la autoridad estatal se limita exclusivamente a los intereses de la comunidad política, no pudiendo ni debiendo extenderse hasta la salvación de las almas.

Frente a la cuestión principal de la limitación del poder de la comunidad política es una cuestión secundaria para Locke la forma concreta por la que la mayoría de la comunidad política opte para el ejercicio del poder. Una vez formada la comunidad política es la mayoría de los asociados la que tiene todo el poder de la comunidad. Y este es un punto importante en Locke, que se mantendrá en la tradición liberal y democrática. La mayoría puede hacer las leyes y manda ejecutarlas al gobierno, con lo que estaríamos ante una democracia; o la mayoría deposita el poder de hacer las leyes en unos pocos (aristocracia); o la mayoría deposita el poder en uno solo. Caben también combinaciones de las posibilidades anteriores (*Dos Ensayos: II, 298*).

3) El principio de la mayoría como decisivo en la comunidad política lo fundamenta Locke con los siguientes argumentos: a) Para que la comunidad pueda actuar tiene que moverse en la dirección de la fuerza mayor, que no es

sino la fuerza que surge de la mayoría. Si no fuera así, la comunidad no podría actuar; el acto de la mayoría es realmente el acto del conjunto, de la totalidad. Y por consiguiente, las resoluciones de la mayoría son definitivas, pues se entiende –según la razón– que la mayoría cuenta con el poder de dicha totalidad; b) Para que la comunidad como tal pueda actuar es preciso, en definitiva, que se actúe según la mayoría, pues resulta imposible que se de una situación en la que todos y cada uno de los miembros de la comunidad puedan dar su consentimiento, pues los problemas de salud, del trabajo hacen imposible esa situación, pero también lo hace el hecho de la disparidad de opiniones entre los individuos que impide llegar a una actuación colectiva de la comunidad si no se someten a la mayoría. Si todos los intereses y opiniones se hicieran presentes a la vez sería como las entradas de Catón en el teatro, que entraba únicamente para salir inmediatamente; c) Si el pacto por el que se funda la comunidad no se sometiera a la mayoría no tendría ningún sentido. Es más, no sería realmente un pacto fundacional si sólo contase con los lazos entre los individuos del estado natural, es decir, que serían lazos muy flojos, no sería realmente un pacto. La sumisión a la mayoría va de la mano con el pacto, pues de lo contrario el individuo estaría tan libre como antes del pacto si sólo quisiera someterse a lo que considerara conveniente; d) La entrega en el pacto es a la mayoría. La entrega que hacen los individuos de parte de sus derechos naturales en el pacto es la entrega a la mayoría de todo ese poder necesario para formar la comunidad (99). Es decir, cualquiera que abandone el estado de naturaleza para unirse a una *comunidad* ha de entender que la entrega que hace del poder necesario para cumplir los fines de la sociedad la hace a la *mayoría* de esa comunidad, a menos que expresamente acordaran que se precisa un número mayor que la mayoría. Con lo cual “aquello que inicia y constituye en realidad a una sociedad política no es más que el consenso de un grupo de hombres libres que pueden formar una mayoría para unirse e incorporarse a tal sociedad” (*Dos Ensayos*: II, 96-99). En otro pasaje del libro vuelve a repetir Locke que “una vez que los hombres se reúnen por vez primera en sociedad, la mayoría es la que tiene todo el poder de la comunidad” (*Dos Ensayos*: II, 298).

Locke, por tanto, distingue entre República y democracia. República (*commonwealth*), quiere decir una comunidad independiente, lo que los latinos llamaban *civitas*. Democracia, sin embargo, es una forma concreta de ejercer el gobierno de la comunidad política. (*Dos Ensayos*: II, 299).

2) MONTESQUIEU

Aunque el tema principal de sus escritos, y en concreto de *El espíritu de las leyes* (1748), no es la democracia sino la tendencia del poder del Estado a convertirse en un poder absoluto y cómo evitarlo, el Barón de la Brède et de Montesquieu (1688-1755) aborda en sus reflexiones de manera mediata la democracia. El centro de su análisis es, sin duda, un sistema de control y de equilibrio entre los poderes del Estado con el objeto de lograr un poder moderado. Pero al abordar la forma de un Estado moderado –una monarquía constitucional - se introduce también en la cuestión de la democracia².

La democracia es para Montesquieu una de las formas de Estado en la que el poder está en manos del pueblo en su conjunto. Al clasificar las formas de Estado, Montesquieu establece una nueva tipología diferente de las formuladas con anterioridad. Su tipología tripartita habla de monarquía, despotismo y república. Llama monarquía a la forma de Estado en la que el gobierno está en manos de una sola persona, pero el poder se ejerce según leyes establecidas y promulgadas. Cuando el poder está en manos de una sola persona y se ejerce de manera arbitraria, sin leyes fijas y publicadas, estamos ante el despotismo. La república, finalmente, a diferencia de la monarquía y el despotismo, es aquella forma de Estado en la que el gobierno reside en el pueblo en su conjunto o simplemente en una parte del mismo. Por eso, bajo el concepto genérico de república Montesquieu puede subsumir la democracia y la aristocracia. Cuando es todo el pueblo como un “cuerpo” el que posee el poder tenemos una democracia y cuando es sólo una parte del pueblo la que tiene el poder estamos ante una aristocracia. (*Del espíritu de las leyes*: 55-63)

² Charles Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*. Traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. Madrid, Tecnos, 1972.

En cada una de estas formas de tener y ejercer el poder encuentra Montesquieu un principio característico, que las diferencia entre sí. En el caso de la república democrática, Montesquieu considera que el principio que la anima es la virtud: el amor a la patria, el deseo de gloria auténtica, la renuncia a sí mismo, a los que se añaden el amor a igualdad y a la moderación. Según él, el amor a la igualdad hace reducir la ambición individual al mero deseo de prestar a la patria más y más grandes servicios que los demás ciudadanos. El es consciente de que no todos los ciudadanos pueden prestarle a la patria iguales servicios, pero todos por igual deben prestárselos. Al nacer, todos los ciudadanos contraen con la patria una deuda inmensa que no se puede llegar a saldar nunca. De esta manera, las distinciones concretas entre los individuos nacen del principio de igualdad, aun cuando ésta parezca que ha sido borrada por servicios excepcionales o por talentos superiores. Para que este patriotismo democrático pueda darse es preciso que se den ciertos presupuestos económicos: cualquier ciudadano pobre tiene que encontrar unos ingresos suficientes de modo que pueda trabajar como los demás; y los ciudadanos ricos tienen que seguir siendo medianamente ricos de modo que tengan necesidad de trabajar para mantener sus posesiones. Todos, en definitiva, tienen que trabajar. En este punto es clara la diferencia entre Montesquieu y antigüedad: mientras en Grecia se hablaba del ocio para poder ser ciudadano, para Montesquieu el trabajo proporciona la condición para la ciudadanía (*Del espíritu de las leyes*: 77-80).

Su concepción de la democracia, y de las otras formas de Estado, está inserta dentro del análisis de su preocupación central: garantizar la libertad y evitar el despotismo. Para Montesquieu la libertad política sólo puede consistir en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer; la libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten, de modo que si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes prohíben, ya no habría libertad, pues los demás tendrían igualmente esta facultad (*Del espíritu de las leyes*: 150). Y él considera que la libertad sólo se puede mantener si el poder de hacer las leyes, el poder de ejecutarlas en la realidad y el poder de juzgar los

delitos no coinciden en un mismo grupo social ni en un mismo órgano estatal. Sólo hay garantía para la libertad cuando los mencionados tres poderes estatales se encuentran distribuidos de modo que la relación entre ellos sea de equilibrio a la vez que de control mutuo y recíproco.

Esta “separación de poderes” ha sido usualmente interpretada como una “división” de los poderes estatales, cuando de lo que realmente se trata es de una “distribución” de los poderes del Estado entre distintos grupos sociales, a la vez que entre los distintos órganos del Estado, de modo que ningún órgano estatal pero tampoco ningún grupo social tengan en exclusiva alguno de los poderes estatales. Para captar toda la complejidad de este “modelo” de distribución de los poderes del Estado partiendo del principio de que sólo hay libertad cuando un poder estatal está limitado por otro, es decir, cuando uno pone en jaque al otro, es preciso tener presentes los cuatro elementos que Montesquieu integra en el “modelo” y la relación que establece entre todos ellos. El primer elemento del “modelo” lo constituyen los *pouvoirs*: se trata de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. El segundo elemento son los grupos o fuerzas sociales intervinientes: se trata de la corona, de la nobleza y del pueblo. El tercer elemento del “modelo” son los distintos órganos estatales. Se trata del monarca hereditario y los ministros como consejeros del rey, de la cámara del pueblo, la cámara de nobles (senado), el tribunal popular elegido por sorteo, el tribunal de nobles -como una comisión de la cámara senatorial- y el electorado. El cuarto elemento del “modelo” son las distintas *facultés* -18 competencias o facultades menciona Montesquieu-, entre las que se cuentan la facultad de elegir representantes, la facultad de decretar leyes, el derecho de veto, etc..

La relación entre todos estos elementos responde a varias reglas: 1ª) No puede haber libertad si dos o tres poderes estatales están en manos de una sola fuerza social o de un único órgano del Estado; 2) No hay libertad si un poder del Estado se le encomienda a una única fuerza social o a un único órgano estatal;

3) No hay libertad si las fuerzas sociales mencionadas no participan de manera adecuada en cada uno de los tres poderes (y sometiéndose a ellos); 4) El fundamento de la cooperación entre todos los elementos es la igualdad y la independencia de las fuerzas sociales más importantes (corona, nobleza, burguesía).

Según estas reglas, la distribución de tres poderes del Estado para que haya libertad da este resultado: el **poder legislativo** está distribuido entre tres fuerzas sociales -pueblo, nobleza, rey- y entre tres órganos estatales que participan en el proceso legislativo -la cámara popular, la cámara de nobles (senado) y el monarca. La posición más fuerte la tiene la cámara popular, mientras que la nobleza tiene una posición intermedia. Esto quiere decir que ningún acto de legislación puede prosperar sin la aprobación de las tres fuerzas sociales y de los tres órganos estatales con competencias legislativas. El **poder ejecutivo** también está distribuido entre tres órganos estatales que tienen que ver directamente con las tres fuerzas sociales: la cámara popular, la cámara de nobles y el monarca -apoyado por sus ministros-. Aquí el papel más importante lo tiene el monarca, pero las cámaras parlamentarias tienen la posibilidad de ejercer un control preventivo -vinculando leyes y finanzas del monarca- y un control sancionador (control de la ejecución de ley, control y sanción de los ministros). El **poder judicial** está distribuido entre dos fuerzas sociales y cuatro órganos: tribunal popular, tribunal de nobles, cámara popular, cámara de nobles. Sólo el monarca no tiene ninguna participación en el poder judicial³

Si la distribución se contempla desde los órganos estatales quiere esto decir que al parlamento se le adjudica la función principal de la legislación, aunque no la controla enteramente ni en exclusiva. Por otra parte, el parlamento desempeña otras funciones ejecutivas y judiciales, además de la legislativa. El monarca, por su parte, tiene su función principal en la ejecución de las leyes y del derecho

³ Sobre el modelo de distribución del poder puede verse: Alois Riklin, "Montesquieu's freiheitliches Staatsmodell", en: *Politische Vierteljahresschrift* 30 (1989), 420-442.

internacional, pero no es el único órgano que dispone de poder ejecutivo. Por otra parte, el monarca interviene también en la función legisladora. El tribunal popular ejerce una parte del poder judicial, y sólo tiene una función judicial, pero, sin embargo, los miembros del tribunal de nobles, que ejerce una función judicial, desempeñan además de una actividad judicial su actividad como parlamentarios. Si miramos el modelo de distribución desde las *facultés* se puede señalar que algunas de estas 18 competencias se confían con carácter exclusivo a un órgano, y algunas otras a dos órganos del Estado. Sólo la facultad de impedir la aprobación de las leyes está distribuida entre tres órganos -cámara popular, cámara de nobles y monarca-.

Este modelo de distribución de los poderes del Estado con el objetivo de garantizar la libertad política y evitar el despotismo desemboca realmente en una constitución mixta, en la que Montesquieu opera con todos los elementos mencionados. En su propuesta ni se afirma la soberanía popular ni se manifiesta ninguna preferencia por el "tercer estado" ni se afirma tampoco una monarquía absoluta. Todo este sistema de pesos y contrapesos da forma a una distribución social y estatal de los tres poderes, que recoge en definitiva la estructura estamental de la sociedad. La distribución de los poderes estatales entre las tres fuerzas sociales de la monarquía, la nobleza y el pueblo logra un equilibrio estable, que refuerza el status quo de la sociedad estamental. Se puede decir que Montesquieu ofrece en realidad una modernización del principio aristocrático en el sentido de que la aristocracia requiere la monarquía y la monarquía -para no ser despótica- necesita la existencia de la nobleza. Lo innovador en Montesquieu es que esta alianza monarquía-nobleza se abre al tercer estado, además de que al estar el poder del estado -los poderes- distribuidos de manera equilibrada entre las tres fuerza sociales se dificulta la existencia de un poder autocrático y se garantiza de esta manera la libertad política.

A diferencia del pensamiento antiguo, la idea de la democracia de Montesquieu, a la que caracteriza como animada por el amor a la patria, no es ya peyorativa. De todos modos, su idea de democracia se basa en un concepto muy selectivo del *demos*, que comparte con la teoría y la práctica de la democracia ateniense. Sin embargo, la estructura social presenta ya en Montesquieu trazos modernos. En su concepción se introducen progresivamente las formas de la sociedad burguesa, como se puede ver en el papel que atribuye a los propietarios en relación con el voto. Y a diferencia de la antigua doctrina, Montesquieu destaca la necesidad de una constitución representativa. La gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir los asuntos, mientras que el pueblo no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia (*Del espíritu de las leyes*: 153). Una democracia al estilo antiguo es considerada por Montesquieu como un régimen lleno de desventajas (*Espíritu de las leyes*: 156, 157), pero no se separa totalmente de la idea antigua de que la democracia sólo es adecuada para comunidades pequeñas. La república, una de cuyas formas es la democracia, requiere un territorio pequeño, mientras que la monarquía es adecuada para los Estados medianos y el despotismo para los grandes, escribe en el libro VIII de su libro (*Del espíritu de las leyes*: 131, 132).

3. ROUSSEAU

La aportación de Rousseau a la teoría de la democracia ha conocido un curioso fenómeno, no único, sin embargo, en la historia de la teoría política. Rousseau ha sido considerado un exponente clásico de la democracia, un apóstol de la democracia, el iniciador del concepto moderno de democracia, o incluso como el soñador de la democracia. Sin embargo, atendiendo a su obra *Contrato social* (1762)⁴ y a sus propuestas concretas de reforma política para Francia o Polonia, él no se vio a sí mismo como se le ha visto después, es decir, como un pionero luchador o defensor de la democracia directa en territorios pequeños. En todo caso, su aportación más fundamental a la teoría política es su concepto de la soberanía, en relación con la cual se le ha adjudicado un concepto de democracia, que él mismo no había formulado, pues para él la democracia es una de las formas posibles de organización del poder ejecutivo, a la que no le concede por cierto mucha viabilidad.

Su concepto de la soberanía política presenta un carácter radical que lo diferencia claramente de todo el pensamiento anterior. Aunque Rousseau es crítico con los teóricos del contrato social de su propia época y de épocas anteriores, construye su teoría del Estado, sin embargo, sobre la base del contrato social y de la doctrina de la soberanía. En el *Contrato social* establece la conocida tesis de que los hombres han hecho un contrato para garantizar su existencia, su libertad y para conseguir el bien común configurando un sistema de cooperación y de protección mutua mediante una legislación elaborada por el propio pueblo y mediante la ejecución de la misma por parte de un gobierno obligado a rendir cuentas al pueblo. Esta idea del Estado es realmente revolucionaria, pues ni descansa en la gracia divina ni en un poder autoritario que convierta a los miembros del pueblo en un montón de individuos carentes de libertad: el poder del Estado está basado en un acuerdo libre de los

⁴ Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*. Traducción de Consuelo Berges. Madrid, Aguilar, 1969.

ciudadanos y en que éstos se gobiernan a sí mismos. Sólo un poder de estas características es legítimo para Rousseau.

La radicalidad de esta idea de la soberanía reside en su carácter intransferible. Para Rousseau la soberanía procede del pueblo y ahí tiene que seguir residiendo siempre. No se la puede transferir a nadie distinto del propio pueblo y no se la puede trocear. Este carácter intransferible implica la negación de cualquier forma de delegación de la soberanía popular a representantes que actuaran por ella y en vez de ella: un pueblo que delega su poder en representantes deja de ser libre (*Contrato social*: III, 15).

El núcleo de la soberanía es la legislación, que según él está reservada exclusivamente al pueblo sin necesidad de diputados, parlamentos u otras instancias intermedias. Junto al pueblo soberano hay un gobierno para la ejecución de las leyes, el cual es simplemente un órgano ejecutor del legislador, obligado a rendir cuentas al pueblo soberano y susceptible de ser revocado en todo momento. A este pueblo soberano que se gobierna a sí mismo con leyes lo denomina Rousseau *República*. Es decir, Rousseau llama “república” a todo estado o cuerpo político gobernado por leyes, cualquiera que sea su forma de administración, porque entonces sólo gobierna el interés público (*Contrato social*: II, 6). Sólo el gobierno republicano es legítimo. La legitimidad consiste, en definitiva, en estar vinculado a la voluntad de los ciudadanos, que se manifiesta en las leyes, las cuales son asunto de la voluntad general, que es precisamente donde los ciudadanos como tales se funden en una persona pública. Este gobierno de leyes -legítimo o republicano - puede conocer distintas formas de gobierno o de ejercer el poder ejecutivo, y lo que destaca Rousseau es que este gobierno que ejerce el poder ejecutivo tiene que ser distinto del cuerpo político o soberano, pues señala que “no es bueno que quien hace las leyes las ejecute él mismo”. Ahora bien, el gobierno ejecutor de las leyes está subordinado al poder legislativo. De no ser así no habría una constitución, sino una situación de anarquía.

Al entender la república como gobierno de las leyes y al ser posibles varias “formas de administración”, Rousseau está estableciendo claramente una distinción entre república y democracia. La democracia es, junto con la aristocracia, la monarquía y el gobierno mixto, una forma concreta de gobierno -es decir, de ejecución de las leyes-, a la que Rousseau no le concede realmente muchas oportunidades. Democracia es para él una forma concreta de la ejecución de las leyes, en la que la mayoría de los ciudadanos están gobernando, si bien la legislación sigue estando en manos del pueblo. Dicho de otra manera, democracia es la forma de República o de Estado, en la que el pueblo soberano le encarga el gobierno -o ejecución de las leyes- a todo el pueblo o la parte mayor del pueblo (*Contrato social*: III, 3). El propio Rousseau ve este tipo de gobierno muy difícil. En el capítulo dedicado a la democracia en el *Contrato social* (libro III, 4) dice Rousseau que, por un lado, el que hace la ley sabe mejor que nadie cómo debe ser ejecutada e interpretada. Pareciera entonces que la mejor constitución sería aquella en la que el poder ejecutivo estuviera unido al legislativo. Pero añade en seguida que no es bueno que el que hace las leyes las ejecute, ni que el cuerpo del pueblo desvíe su atención de los asuntos generales -las leyes- para ponerla en las cosas particulares -la ejecución-, pues es muy peligroso que los intereses privados interfieran en los asuntos públicos, y esto sería la mayor corrupción, incluso peor que si el gobierno abusara de las leyes. Y concluye esta reflexión con la afirmación de que nunca ha existido verdadera democracia ni existirá jamás, pues va contra el orden natural que gobierne el número grande y que el pequeño número sea gobernado. Piensa él que no cabe imaginarse que el pueblo permanezca siempre reunido en asamblea para tratar los asuntos públicos. Y cuando las funciones de gobierno tienen que estar en manos de varios órganos, cuanto menos sean es mejor porque tienen más facilidad para despachar los asuntos. Rousseau señala además que la democracia requiere muchas condiciones: en primer lugar, un estado muy pequeño en el que el pueblo sea fácil de reunir y en el que cada ciudadano pueda fácilmente conocer a todos los demás; en

segundo lugar, una gran sencillez en las costumbres que evite la multiplicidad de asuntos y las discusiones espinosas; mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, pues de lo contrario no podría subsistir la igualdad; poco o ningún lujo, pues el lujo es efecto de las riquezas o las hace necesarias. Es decir, se necesitaría mucha virtud para que pudieran subsistir todas estas condiciones. Añade que no hay gobierno tan expuesto a las guerras civiles y a las agitaciones intestinas como el democrático o popular, porque no hay ningún otro que exija mayor vigilancia para mantenerse y ningún otro que tienda tan continuamente a cambiar de forma. Rousseau se refiere aquí a un dicho del padre del rey de Polonia, duque de Lorena: “prefiero la libertad peligrosa a un sosiego servil”, cerrando el capítulo sobre la democracia con la siguiente afirmación: “Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres”. (*Contrato social*: III, 4, pág. 71).

Rousseau, por tanto, no da preferencia a que las leyes sean ejecutadas por el conjunto o la mayoría del pueblo. Y cuando en otros escritos hace recomendaciones políticas prácticas, éstas son mucho más moderadas que lo que cabría esperar de su teoría de la soberanía popular: para Francia recomienda, por ejemplo, una forma plebiscitaria de Estado con un gobierno monárquico, y para Polonia propone una federación de 33 condados con un gobierno aristocrático electivo. Otra cosa es que los pensadores posteriores hayan considerado a Rousseau como un representante de la democracia radical por su teoría de la soberanía, según la cual no tiene cabida la representación política. De aquí que su teoría de la soberanía haya desembocado en una teoría de la democracia directa, aunque su modelo histórico de *república* era la república romana y la autoritaria Esparta, es decir, no una democracia directa. La teoría de la soberanía de Rousseau, con sus consecuencias sobre la concepción de la democracia, ha recibido críticas fundamentales al mismo tiempo que ha servido de base para los defensores de una democracia participativa. Pero el mensaje que ha quedado de él en la teoría de la democracia es que la soberanía política es indivisible e inalienable, aunque este

mensaje sea al mismo tiempo un explosivo intelectual para la teoría y la práctica de la democracia por su radical oposición al principio de la representación y porque no está exento de un potencial despotismo de la mayoría. Que la igualdad y la libertad pudieran chocar entre sí no era realmente un problema para Rousseau.

4) LOS FEDERALISTAS NORTEAMERICANOS

Las tensiones entre las trece colonias británicas en Norteamérica y el gobierno británico en Londres culminaron en un conflicto armado, en el que las colonias declararon su independencia respecto a la metrópoli (4 de Julio de 1776). Poco antes, el 12 de Junio, el Congreso continental reunido en Filadelfia había aprobado una Declaración de derechos conocida como *Virginia Bill of Rights*. Ambos documentos contienen principios fundamentales que han sido fundamentales en el desarrollo de la teoría moderna de la democracia. El artículo 1 de la *Virginia Bill of Rights* decía: “todos los hombres son por naturaleza libres e independientes y poseen determinados derechos innatos, que no se les pueden despojar o robar a sus descendientes por ningún tipo de contrato, si hacen una asociación estatal: concretamente son el disfrute de la vida y de la libertad, los medios para adquirir y poseer propiedades y la aspiración y consecución de la felicidad y la seguridad”. En la *Declaración de independencia*, concebida por Thomas Jefferson, se considera como una verdad evidente que “los hombres han sido creados iguales de modo que han sido provistos por su creador de ciertos derechos inalienables, entre los que están la vida, la libertad y la busca de la felicidad. Para garantizar estos derechos se instituyen los Estados derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados”⁵.

Tras la guerra de independencia, 1775-1783, la Unión de los once estados norteamericanos que había sido fundada en 1777 conoció un momento de inestabilidad a causa de disputas internas. La Unión era una laxa confederación de estados, que no era suficientemente operativa ni en política exterior ni tampoco internamente en relación a la política económica o al control de intereses egoístas de algunos estados miembro. La única institución federal era el Congreso, que reunía a los representantes de los estados miembro, pero el Congreso era realmente una asamblea de embajadores de los estados, sin los

⁵ *The Declaration of Independence, July 4, 1976*, en: Michael B. Levy (ed.), *Political Thought in America*. Chicago 1988, p. 81.

instrumentos para garantizar la unión hacia dentro y hacia fuera. Ni podía establecer impuestos ni estaba equipado para los retos tanto internos como externos. Para paliar esta insuficiencia operativa, se hizo un proyecto de constitución que sería posteriormente presentado a los miembros para su ratificación. Este proyecto de constitución dibujaba una democracia representativa en un estado federal. Preveía dos cámaras legislativas, el poder ejecutivo lo debía ostentar un presidente, es decir, un gobierno fuerte para la política interior y exterior y para poder disciplinar a los miembros egoístas, y un poder judicial independiente. Era un modelo de constitución mixta de elementos monárquicos, democráticos y aristocráticos (en la composición y elección del Senado). En el verano de 1787 la Convención de Filadelfia aprobó la Constitución de los Estados Unidos, que se sometió a la ratificación de los 13 Estados miembros. La Constitución entraría en vigor en cuanto la hubiesen ratificado nueve de los trece Estados. Para apoyar la ratificación aparecieron en los periódicos de Nueva York, entre finales de octubre de 1787 y comienzos de abril de 1788, una serie de artículos bajo el pseudónimo de *Publius*, que son conocidos como *The Federalist Papers*⁶. Estos artículos, escritos por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, abordan las cuestiones políticas básicas que en que se fundamenta la nueva constitución de los Estados Unidos⁷.

El concepto de democracia con el que operan estos federalistas, especialmente James Madison, sigue la estela de John Adams, quien en los años anteriores había establecido una diferencia esencial entre una república y una

⁶ Publius Valerius Publicola había expulsado al último Emperador romano. Luego fue fundador de la república romana. Los federalistas querían fundar también una república.

⁷ **Alexander Hamilton** (1755-1804) escribió 51 artículos, referidos sobre todo a cuestiones prácticas, especialmente cuestiones de política fiscal. Fue *Secretary of the Treasury* con el presidente George Washington entre 1789 y 1797. **James Madison** (1751-1836) escribió 29 de los artículos, referidos sobre todo a cuestiones teóricas sobre la constitución. Fue presidente de los Estados Unidos entre 1808 y 1817. **John Jay** (1745-1829) escribió 5 de los artículos, referidos básicamente a la política exterior. Fue el primer Juez supremo de los Estados Unidos entre 1789 y 1795. Los *Federalist Papers* están divididos en cuatro partes. Los 14 primeros exponen la importancia de la Unión de los Estados americanos. Los ocho siguientes abordan las insuficiencias de la Confederación existente hasta entonces. Los artículos 15-36 esbozan los fundamentos de la nueva constitución. El resto de los artículos –hasta el 85– discuten las objeciones que presentaban los detractores de la Constitución de 1787.

democracia⁸. Las constituciones de los nuevos Estados tras la independencia en 1776 habían sido consideradas usualmente como *Repúblicas* precisamente porque garantizaban que el poder político se ejerciera según las leyes. John Adams había escrito efectivamente que la auténtica definición de *republic* es el imperio de las leyes y no el de los hombres (*Thoughts on Government*: 194). En este mismo sentido, el propio Adams escribía algunos años después que la constitución de Inglaterra era en verdad una república, porque tenía una monarquía limitada constitucionalmente por dos ramas independientes, el poder aristocrático y el poder democrático (*A Defence of the Constitutions*: 296, 358 y s.), aunque otras voces de la misma época, como la de Thomas Payne, denunciaban la constitución británica precisamente por considerar que el rey era un tirano o una figura decorativa innecesaria (*Common Sense*, 1776). Con su concepto específico de república, no sólo diferente sino incluso opuesto al de democracia, John Adams estaba poniendo en entredicho el lema de los primeros años de lucha por la independencia de que "el pueblo no puede obrar mal". Con esta diferenciación entre república y democracia, Adams expresaba sus temores por el posible abuso del poder por parte del pueblo, pues en cualquier página de la historia, decía, se podían encontrar pruebas irrefutables de que el pueblo, cuando no ha tenido contrapesos, ha sido tan injusto y tiránico, como cualquier rey o senado poseedor de un poder incontrolado. En una carta a Jefferson, en 1815, le resumía su credo político en los siguientes términos: "el principio fundamental de mi credo político es que el despotismo o poder absoluto es el mismo en una mayoría de una asamblea popular, un consejo aristocrático, una junta oligárquica o un emperador".

Partiendo de este concepto de república como el imperio de las leyes y no de los hombres, el *federalista* James Madison establece asimismo una clara diferencia y contraposición entre república y democracia. Por democracia entiende él "una sociedad formada por un reducido número de ciudadanos, que se reúnen y

⁸ John Adams, *Thoughts on Government: Applicable to the Present State of American Colonies* (1776), en: *Works*, Boston 1855, vol. 4; *A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America* (1787), en: *Works*, Boston 1855, vol. 4

administran personalmente el gobierno” (*El Federalista*: X, 36). Y rechaza la “democracia” como forma de gobierno porque considera que la democracia es incapaz de canalizar un hecho fundamental derivado de la debilidad de la naturaleza humana: el egoísmo *faccionalista*, es decir, la actuación movida por pasiones o intereses adversos a los derechos de los demás o de la comunidad en su conjunto. La democracia, dice, no puede evitar los peligros derivados del espíritu de facción porque es una forma de gobierno en la que se generan mayorías unidas por pasiones o intereses comunes, no pudiendo atajar las circunstancias que incitan a sacrificar a la parte más débil o algún individuo odiado. Al ser los mismos ciudadanos quienes a su vez ejercen personalmente el gobierno, nada hay que pueda atajar sus ambiciones e intrigas, pudiendo brotar la tiranía en la primera ocasión favorable que se presente. Los teóricos de la democracia, añade, han supuesto erróneamente que con la igualación de los derechos políticos de los ciudadanos se podrían igualar al mismo tiempo sus pasiones o afectos, sus opiniones y sus posesiones. Por eso las democracias han dado siempre el espectáculo de su turbulencia y sus pugnas, y por eso han sido siempre incompatibles con la seguridad personal y los derechos de propiedad (*El Federalista*: X, 39).

Con la república, por el contrario, Madison considera que es posible aceptar los intereses distintos derivados de la distribución real de la propiedad y canalizarlos de manera compatible con el bien común. Por república entiende un sistema de representación política que puede abarcar consiguientemente a un número grande de ciudadanos y un territorio extenso. Estas son precisamente las dos características que hacen superior a la república sobre la democracia. La primera ventaja es la delegación del gobierno en unos cuantos hombres por parte del resto de los ciudadanos. La representación actúa como un filtro que refina los intereses de los particulares, pasándolos a través de un cuerpo de ciudadanos elegidos, cuya sabiduría puede discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia hará menos probable que los sacrifiquen a consideraciones particulares o transitorias

(*El Federalista*: X, 39-40). Que el poder de gobierno esté en manos de los representantes del pueblo es para Madison la garantía esencial, y la única eficaz, de los derechos del pueblo .

Este filtro de la representación puede así desactivar el espíritu de facción. Pero como el filtro de la representación podría convertirse asimismo en un mecanismo de distorsión, sirviendo a la selección precisamente de personas indeseables, interviene aquí la segunda ventaja de la república sobre la democracia para solucionar este problema. Como la república puede abarcar un territorio extenso y diverso tiene una posibilidad mayor de encontrar representantes juiciosos. En un Estado más extenso habrá un número mayor de intereses distintos y, consiguientemente, menor será la probabilidad de que puedan asociarse en el sentido de una facción en contra los derechos de otros ciudadanos:"en la vasta república de los Estados Unidos y entre la gran diversidad de intereses, partidos y sectas que abarca, rara vez podría formarse una coalición mayoritaria sobre la base de principios que no fuesen los de la justicia y el bien general" (*El Federalista*: LI, 223). En definitiva, para que los derechos individuales no corran peligro se precisa de un sistema de representantes, que la democracia no tiene. Y para que los representantes no se conviertan en distorsionadores hace falta un territorio extenso con mucha población y con intereses variados -elementos con los que la democracia tampoco cuenta-, con lo que difícilmente se podría formar una mayoría que se apartara de los principios de la justicia y del bien común.

El propio Madison dice que es difícil que un gobierno representativo hubiera podido tener éxito dentro de los estrechos límites en que se desarrollaban las democracias griegas. Y aunque acepta que, en un cierto sentido, los antiguos no habían desconocido por completo la representación -pues había cargos públicos elegidos que, en cierto modo, representaban al pueblo en su capacidad ejecutora-, la representación en la república norteamericana, sin embargo, desempeña un papel esencial. Esta representación implica, precisamente, la

exclusión del pueblo en su *collective capacity* de la participación política. La virtud del ciudadano en la república no es la participación en el gobierno sino el *interest*, el cual demanda un sistema representativo.

5. EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA EN LA REVOLUCION FRANCESA DE 1789

Durante la Revolución Francesa iniciada en 1789 se plantearon y experimentaron distintas maneras de organización del nuevo Estado tras la abolición del “antiguo régimen” que han tenido una gran relevancia para el concepto moderno de democracia. En este apartado recogemos solamente dos conceptos de democracia formulados en el contexto revolucionario, cuyos contenidos han sido recibidos en la discusión teórica posterior. Se trata de la aportación de Emmanuel Joseph Sieyès sobre la soberanía popular y el gobierno representativo, por un lado, y de la del jacobino Maximilien Robespierre sobre la democracia radical, por otro.

Un pequeño opúsculo del *Abbé* Emmanuel Joseph Sieyès - Conde de Sieyès bajo la dominación de Napoleón- (1748-1836), publicado en 1788 con el título de *Qué es el Tercer Estado?*, contiene efectivamente algunas de las ideas fundamentales de la historia de la teoría política y constitucional, como son la teoría del poder constituyente y la teoría del gobierno representativo⁹. Es en el capítulo 5 del mencionado opúsculo donde Sieyès expone estos fundamentos teóricos del Estado, que tienen evidente relevancia para nuestro tema.

Apoyándose en la metodología iusnaturalista para explicar el “mecanismo social”, Sieyès habla de tres épocas o fases en el establecimiento de un Estado legítimo, en la última de las cuales sitúa el gobierno por representación. La primera fase es el estado natural: “un número más o menos considerable de individuos aislados que quieren asociarse. Sólo por ese hecho forman ya una nación; tienen todos los derechos de ésta y no se trata ya más que de ejercerlos. Esta primera época está caracterizada por el juego de las voluntades

⁹ Emmanuel Joseph Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*. Trad. cast. de Francisco Ayala. Madrid, 1973.

individuales. Su obra es la asociación. Esas voluntades individuales son el origen de todo poder” (*¿Qué es el Tercer Estado?:* 71). La segunda fase está caracterizada por la acción de la voluntad *común*; es la fase en la que los asociados quieren dar consistencia en el tiempo a su unión, y, aunque los individuos siguen siendo el origen del todo, éstos desembocan en la voluntad común, pues las voluntades individuales consideradas aisladamente no tendrían ningún poder. Sin una voluntad *unida* no se llegaría a formar un todo capaz de querer y de actuar (*¿Qué es el Tercer Estado?:*72). Pero como los asociados son demasiado numerosos y están dispersos en un territorio demasiado extenso para ejercitar fácilmente ellos mismos su voluntad, “separan todo lo que es necesario para velar y proveer a las atenciones públicas, y confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional, y por consiguiente de poder, a algunos de entre ellos. Este es el origen de un *gobierno* ejercido por procuración” (*¿Qué es el Tercer Estado?:* 72). Esta es la tercera fase. Pero Sieyès insiste en que ni la comunidad se despoja de su voluntad, porque es su propiedad inalienable, ni el cuerpo de delegados representantes puede tener la plenitud de este ejercicio de poder, por lo que no puede alterar los límites del poder que le ha sido confiado. En esta tercera fase, la que actúa es la voluntad común *representada*, pero ésta sólo es una porción de la gran voluntad común nacional y los representantes no la ejercen como un derecho propio, pues el derecho es de otro (*¿Qué es el Tercer Estado?:* 73). El derecho es, en efecto, del pueblo. El soberano auténtico es el pueblo, el pueblo es la voluntad general que se identifica con la voluntad de la nación. Sólo el pueblo está legitimado para encargar a los representantes extraordinarios que hagan una constitución, en cuyas instituciones tendrán que moverse los representantes, los cuales tendrán un poder limitado a los asuntos del gobierno. Ni los parlamentarios ni el gobierno tienen competencia para mover los límites.

El modelo de representación de Sieyès combina una “base democrática” con un “edificio representativo” que excluye tanto el *mandato imperativo* -pues éste haría imposible la decisión común por mayorías-, como la independencia

absoluta del representante. La base democrática del sistema representativo la ponía Sieyès en las *Asambleas primarias* -integradas en cada barrio por los ciudadanos políticamente activos en un número no superior a los 600 o 700-, que tendrían el cometido de confeccionar las *listas de elegibilidad* con las que se realizarían las propuestas de candidaturas, aunque no tendrían sólo esa función electoral. Para que los representantes no se independizaran de los representados proponía Sieyès una serie de medidas como la reducción del mandato parlamentario a tres años, la posibilidad de revocación de los diputados en caso de quiebra de confianza por parte de los electores o la reorganización igualitaria del territorio para evitar la influencia política de privilegios territoriales tradicionales¹⁰.

Este es el núcleo de su idea de representación: el poder público delegado no puede jamás llegar a ser nocivo para sus comitentes, para lo que son necesarias múltiples precauciones políticas que se han mezclado a la constitución para que el ejercicio del gobierno no sea ilegal (*¿Qué es el Tercer Estado?:* 74-75). Anterior, e independiente, a cualquier constitución está la nación y ésta no puede decidir que ella no va a ser ya la nación, o que su voluntad común va a cesar de ser su voluntad común o que los derechos de la voluntad común pasen a la minoría. La voluntad común es la opinión de la mayoría y no de la minoría y, mirando la situación real de la Francia entonces, afirma que no se puede decretar que una minoría -doscientos o trescientos mil nobles y eclesiásticos sobre veintitrés millones de ciudadanos- constituyan las dos terceras partes de la voluntad común: “las voluntades individuales son los solos elementos de la voluntad común. No se puede privar al mayor número del derecho de concurrir a ella, ni decretar que diez voluntades no valdrán sino por una, contra otras diez que valdrán por treinta, pues eso es una contradicción en los términos. Si una

¹⁰ Véase la minuciosa exposición del sistema representativo de Sieyès que realiza Ramón Máiz en: *Nación y revolución: la teoría política de Emmanuel Sieyès*, Madrid, Tecnos, 2007, págs. 157-208, en donde el autor destaca las diferencias de Sieyès respecto al sistema representativo de la Constitución francesa de 1791, desmontando interpretaciones inexactas aunque extendidas.

voluntad puede valer por diez, ¿por qué no podría valer por cien, un millón o veintitrés millones? (*¿Qué es el Tercer Estado?:* 89-90).

El modelo de representación política de Sieyès se separaba claramente del de Montesquieu porque establecía la soberanía popular y un sistema representativo en el que los representantes no podían gozar de una independencia absoluta respecto a sus representados. Montesquieu, por el contrario, no había concebido la idea de una soberanía popular y su separación de poderes para evitar el despotismo consistía en una “distribución social” de los mismos, lo que significaba que determinados grupos o fuerzas sociales participaban como tales en el desempeño de los poderes del Estado. En el transcurso de la Revolución Francesa, Maximilien Robespierre (1758-1794)¹¹ desarrollaría un concepto de democracia, alejado no sólo de Montesquieu sino también de Sieyès, es decir, alejado tanto del planteamiento estamental de Montesquieu como de la democracia representativa de Sieyès. En un discurso pronunciado el 13 de julio de 1791, después de la huida de Luis XVI, sostiene que la palabra república no significa una forma particular de gobierno, sino que es la denominación general de todo tipo de gobierno de hombres libres que tienen una patria. Y por eso afirmaba que la constitución francesa de esa época era una república con monarca: los hombres, en realidad, podían ser libres tanto con un monarca como con un senado (*Oeuvres Compl.*: t. 7, 552). Algunos meses después, en mayo de 1792, vuelve a afirmar en sus *Expositions de mes principes* que él prefiere antes una asamblea representativa popular y de ciudadanos libres con un rey que un pueblo esclavo bajo un senado aristocrático o un dictador (*Oeuvres Compl.*: t. 4, 9). Sin embargo, desde que se abolió la monarquía por acuerdo de la Convención nacional, el 21 de septiembre de 1792, y se proclamó la République française, el jacobino Robespierre identificó república con democracia, pues consideraba que la esencia de ambas era la igualdad, separándose así del concepto rousseauiano de república que entendía a ésta

¹¹ Maximilien Robespierre, *Oeuvres Complètes*. Ed. Marc Bouloiseau, Georges Lefebvre, Albert Soboul, Paris 1950; *Textes choisis*. Tome Troisième (1793-1794). Introduction et notes explicatives par Jean Poperen. Paris 1974.

como un Estado gobernado por leyes. En un famoso discurso de 5 de febrero de 1794 decía: “¿Qué tipo de gobierno puede realizar estos prodigios? Sólo el gobierno democrático o republicano: estas dos palabras son sinónimas, a pesar del abuso del lenguaje vulgar, porque la aristocracia no es república como tampoco lo es la monarquía. La democracia no es un estado donde el pueblo, permanentemente reunido, regule por él mismo todos los asuntos públicos; menos aun es un estado en el que cien mil fracciones del pueblo, mediante medidas aisladas, precipitadas y contradictorias, decidieran la suerte de la sociedad entera: un gobierno así no ha existido nunca y no podría existir más que para llevar al pueblo al despotismo. La democracia es un estado en donde el pueblo soberano, guiado por leyes que son obra suya, hace él mismo todo aquello que puede hacer y a través de delegados todo aquello que él mismo no puede hacer” (*Textes choisis*: 344). Y añade a continuación que ciudadano es equivalente a republicano y que el amor a la igualdad es un componente esencial del amor a la patria. En ese mismo discurso Robespierre desarrolla toda una ética social-política, en la que deberían sustituirse las costumbres por los principios, la tiranía de la moda por el imperio de la razón, la vanidad por la grandeza de alma, en definitiva, “todos los vicios y ridiculeces de la monarquía por todas las virtudes y maravillas de la República”.

6. TOCQUEVILLE

El libro de Alexis de Tocqueville /1805-1859) *De la démocratie en Amérique* (1835, 1840) es, sin duda, uno de los libros que más ha influido en la discusión académica sobre la democracia, pues contiene interesantes observaciones empíricas y reflexiones teóricas a la vez que busca una explicación de los fenómenos que describe y analiza¹².

En su análisis de la estructura político-social de los Estados Unidos y de los caminos que ha seguido su desarrollo democrático Tocqueville se mueve con varios conceptos de democracia. En un sentido amplio, la democracia es para Tocqueville sinónimo de civilización moderna, pero, en un sentido más reducido, quiere decir una forma de gobierno del pueblo por sí mismo con determinadas características institucionales y procedimentales. En el primer sentido, democracia equivale a una sociedad en la que se da una igualdad de condiciones para sus miembros, es decir, una sociedad organizada de una manera no estamental, pues la sociedad democrática moderna no está organizada sobre la base de grupos poseedores de privilegios propios. Este avance en la igualdad de condiciones de vida lo observa Tocqueville tanto en USA como en Europa. En el segundo sentido, más restringido, democracia se refiere a un sistema institucional caracterizado básicamente por la representación política. A diferencia de la democracia antigua -una democracia asamblearia de comunidades políticas pequeñas-, Tocqueville entiende la democracia como un sistema de instituciones para ejercer el poder: “en América, el pueblo nombra a los que hacen la ley y a los que la ejecutan. Él mismo forma el jurado que castiga las infracciones a la ley. Las instituciones son democráticas no sólo en sus principios, sino también en todos sus desarrollos. Así, el pueblo nombra *directamente* sus representantes y los escoge generalmente

¹²Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*. Edición crítica preparada por Eduardo Nolla. Madrid, Aguilar, 1990, vols. I y II. El libro es el resultado de un viaje a los Estados Unidos, que Tocqueville emprende con su amigo Gustave de Beaumont en abril de 1831. A su regreso a Francia, en febrero de 1832, escribe el primer volumen de *La democracia en América*, que se publica en 1835. El segundo volumen se publica en 1840.

cada año, a fin de tenerlos más completamente bajo su dependencia. Es, por tanto, realmente el pueblo quien dirige y aunque la forma de gobierno sea representativa, resulta evidente que las opiniones, los prejuicios, los intereses e incluso las pasiones del pueblo no pueden encontrar obstáculos duraderos que les impidan obrar en la dirección cotidiana de la sociedad. En los Estados Unidos, como en todos los países donde reina el pueblo, es la mayoría quien gobierna en nombre del pueblo. Esa mayoría se compone principalmente de pacíficos ciudadanos que, sea por gusto, sea por interés, desean sinceramente el bien del país. A su alrededor se agitan incensantemente los partidos, que intentan atraérselos a su interior y apoyarse en ellos" (*Democracia: I*, 169)

Tocqueville destaca numerosas cualidades positivas de la democracia (*Democracia: I*, 226-240). Entre ellas señala que evita el centralismo de Francia y hace posible un desarrollo político tranquilo. Señala asimismo la capacidad del sistema democrático para corregir los fallos que se produzcan. Él sabe que los dirigentes elegidos son propensos a cometer fallos, a hacer malas leyes, por ejemplo. Pero estos fallos se pueden corregir, pues una mala ley se puede corregir fácilmente cuando la duración de los cargos políticos es corta. Por lo que la elección de los cargos políticos para períodos cortos es una buena nota práctica. La democracia presenta, en otro sentido, una cualidad importante: ayuda al bienestar de la mayoría, no al bien de todos, pero sí al de la mayoría, porque aunque no siempre sean los pobres los que hagan las leyes, sin embargo no siempre gobiernan los ricos. Con la democracia es más probable el desarrollo económico, como ve en el ejemplo de Estados Unidos, un Estado de grandes dimensiones. A diferencia de Aristóteles o de Rousseau, Tocqueville estima que la democracia crece en estados grandes y prósperos. Ella fomenta el bienestar y también la participación de los ciudadanos, con lo que se educa a los ciudadanos y se fortalece el espíritu ciudadano. La democracia facilita el reconocimiento del derecho y el respeto de la ley, y el sometimiento a la misma, porque el ciudadano sabe que las leyes se pueden cambiar.

Entre las deficiencias de la democracia hace alguna observación crítica respecto al sufragio universal, pues no genera realmente todas las bondades que se le atribuyen. Observa, por ejemplo, que en Estados Unidos la selección de los líderes funciona mal. Los buenos líderes rara vez se sienten llamados a entrar en la política profesional y sólo unos pocos entre ellos aspiran a desempeñar cargos públicos, pues consideran más rentable la dedicación a la actividad económica o social. También observa que la elección no adecuada de líderes es debida a la escasa cualificación de los electores. Y considera que la democracia alimenta la envidia entre las personas, pues el ansiado bien de la igualdad nunca llega a alcanzarse plenamente. Respecto a las numerosas elecciones que se practican en la democracia, observa que si bien ofrecen sin duda muchas oportunidades, ponen al mismo tiempo a la sociedad en una situación de excitación, que es contraproducente para el buen gobernar. Respecto a la elección de muchos cargos públicos señala Tocqueville algunos problemas que tienen que ver con la cualificación -deficiente- de los elegidos, con los sueldos que tienen que hacen poco atractivos los puestos directivos superiores, y con la corta duración del cargos y la posibilidad de la destitución, que hacen que los elegidos puedan hacer un poco lo que quieran y este frecuente cambio de personal produce inestabilidad. Señala asimismo que los sistemas democráticos no están exentos de vicios y corrupción, pues son más sobornables que las aristocracias.

Sus críticas alcanzan también al modo como se realizan las actividades del Estado y a sus gastos. Observa que el crecimiento estos últimos se debe a la necesidad de ganarse al pueblo soberano con dinero y otras subvenciones y que el ansia de mejora y de innovación refuerza los deseos del gobierno de ampliar sus competencias apoyando a los grupos sociales para su propia causa. Por otro lado, los frecuentes cambios de gobierno inciden en la ineficacia de los gastos, es decir, que el gobierno resulta caro, especialmente además cuando no está extendida la propiedad que se pudiera resistir a las exigencias de las cargas tributarias. Sus observaciones críticas hacen referencia asimismo a la baja

calidad de las leyes, debido a la precipitación con que se elaboran. Afirma con carácter general que la democracia tiene una dificultad en dominar las pasiones y en reprimir las necesidades del momento para poder pensar en el futuro. Esta fijación con el corto plazo le impide también, señala Tocqueville, estar preparada para los grandes retos que requieran grandes esfuerzos, como las exigencias militares, una guerra larga, por ejemplo. En épocas de paz, sin embargo, la sociedad democrática puede ser más eficaz que cualquier otro tipo de sistema.

Pero todos estos defectos son de menor índole que el conflicto fundamental entre la igualdad y la libertad, entre democracia de la mayoría y la libertad en el caso concreto. Tocqueville destaca de manera especial que el avance de la igualdad amenaza a la libertad y que la democracia alberga el peligro de convertirse en despotismo, es decir, en una democracia tiránica. Cada pueblo tiene básicamente la alternativa entre la libertad democrática o la *tirannie démocratique*. De manera similar a como lo habían visto Platón y Aristóteles, Tocqueville ve en la tiranía uno de los grandes peligros que pueden derivarse del gobierno del pueblo por sí mismo. Esta es la idea fundamental que desarrolla en su capítulo sobre la tiranía de la mayoría, en conexión con los federalistas Hamilton, Madison y Jay. En ese sentido dice Tocqueville que el problema estructural de la democracia es que gobierne la mayoría en nombre del pueblo, por lo que todo lo que se hace se hace para contentar a la mayoría con peligro para las minorías. Es el poder de la mayoría como tal el que por su carácter absoluto resulta peligroso, aunque la mayoría esté compuesta por ciudadanos pacíficos que desean el bienestar común, sea por motivos egoístas o por afecto. El poder de la mayoría, dice, alcanza el estatus del rey en la monarquía, y se la considera igualmente honrada e infalible (*Democracia*: I, 241-255). La mayoría es además una fuerza irresistible, es un poder que actúa sobre el pensamiento. Y su peligro se encierra no tanto en que, en el caso extremo, el despotismo de la mayoría pueda llegar hasta la represión o la liquidación física de las minorías, sino en el peligro constante de abuso del poder. Esto quiere decir que ni las instituciones políticas ni las costumbres están seguras frente a la

omnipotencia de las mayorías. De manera similar a como el despotismo monárquico había eliminado cualquier defensa contra él, el nuevo principio de la igualación ha hecho caer ahora, en la democracia, las barreras defensivas contra el despotismo. Sobre su crítica a la omnipotencia de la mayoría: “¿Qué es, sin embargo, una mayoría tomada colectivamente sino un individuo que tiene opiniones y muy a menudo intereses contradictorios a los de otro individuo que se llama la minoría? Ahora bien, si se admite que un hombre revestido de la omnipotencia puede abusar de ella contra sus adversarios, ¿por qué no se admite lo mismo de una mayoría? Los hombres, al reunirse, ¿han cambiado de carácter?, ¿se han vuelto más pacientes ante los obstáculos al hacerse más fuertes? Por mi parte, no puede creerlo, y el poder de hacerlo todo, que niego a uno solo de mis semejantes, no se lo concederé nunca a varios” (*Democracia: I*, 246)

De aquí que a Tocqueville le interese al máximo la cuestión de cómo frenar el poder de la mayoría (*Democracia: I*, 256-269). En el caso de los Estados Unidos encuentra frenos a este poder en su descentralización administrativa (*administrations des comtés*), con la que se puede frenar o eliminar el desbordamiento de la voluntad popular. También actúan como contrapesos frente al poder de la mayoría la libertad de prensa y la libertad de asociación que, actuando como instituciones educativas, suavizan las tendencias hacia la tiranía de la mayoría. Esta misma función cumple la estructura federal de los Estados Unidos y la vigencia del espíritu jurídico -un elemento aristocrático tras los colores democráticos-.

Las observaciones de Tocqueville sobre el proceso democrático en los Estados Unidos en el primer tercio del siglo XIX, aunque correspondan a un momento histórico anterior a la extensión de las democracias de masas, han sido estimulantes para los análisis posteriores de la estructura y funcionamiento de los sistemas democráticos modernos.

7. JOHN STUART MILL

En los primeros capítulos de *Considerations on Representative Government* (1861), John Stuart Mill (1806-1873) elabora una forma de gobierno ideal, aunque en una obra anterior -*A System of Logic*, en su libro VI - había escrito que no se podía discutir en abstracto sobre las formas de gobierno¹³. En *Considerations*, sin embargo, pretende construir la mejor forma de gobierno como un modelo con el que se pueda juzgar y valorar las distintas formas de gobierno concretas. Esta mejor forma de gobierno es para él el “gobierno representativo”, porque es el que cumple mas adecuadamente las dos funciones básicas que ha de ejercer un buen gobierno. La primera de estas funciones es el fomento o promoción de las buenas cualidades de los individuos, en las que se incluyen cualidades morales e intelectuales, pues si fallan los individuos, de qué sirven las instituciones, se pregunta. Un buen gobierno será, por tanto, el que fomente el carácter de los individuos, entendiendo por carácter el vigor y la independencia de opinión, que había reclamado en su conocido ensayo *Sobre la libertad* (1859). La segunda de las funciones cuyo cumplimiento caracteriza al buen gobierno hace referencia a la dirección de los asuntos colectivos, en la que lo decisivo es cómo los dirige el gobierno y cómo los individuos intervienen en esta función. Tomando en cuenta estas dos funciones o criterios, Mill define el “gobierno representativo” como “la forma de gobierno que inviste de la soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano no sólo voz en el ejercicio del poder, sino, de vez en cuando, intervención real por el desempeño de alguna función local o general” (*Consideraciones*: 34-35). Poco más adelante escribe que el gobierno representativo significa "que la nación, o al menos una porción numerosa de ella, ejerza, por medio de diputados que nombra periódicamente, el poder supremo de la inspección e intervención; poder que en toda Constitución debe residir en alguna parte. La nación debe poseer este poder en el sentido más absoluto de la palabra. Debe ser dueña, cuando lo

¹³ J.St. Mill: *Del gobierno representativo*. Traducción de Marta C.C. de Iturbe. Presentación de Dalmacio Negro. Madrid, Tecnos, 1985.

deseo, de todas las operaciones del Gobierno" (*Consideraciones*: 54). El "gobierno representativo" se opone, por consiguiente, al despotismo, que consiste en una forma de gobernar que no fomenta las cualidades morales e intelectuales de los individuos (*Consideraciones*: 69) y bajo la que la "nación como colectividad y los individuos que la componen no tienen ninguna influencia sobre su propio destino" (*Consideraciones*: 31). En resumen, el "gobierno representativo", al que también denomina "gobierno popular", es la mejor forma de gobierno por cuanto son las propias personas afectadas quienes dirigen sus propios intereses y por cuanto aumenta la prosperidad general al ser más variadas e intensas las facultades consagradas a su desarrollo. En el gobierno representativo o popular se realiza la máxima que él siempre considera válida de que "cada uno es el único custodio seguro de sus derechos e intereses", mientras que en la máxima contraria -anteponer los intereses de los otros a los propios- ve la expresión del comunismo (*Consideraciones*: 35).

Después de definir en estos términos el gobierno representativo, Mill ofrece un conjunto de "reglas" con las que perfila con mayor precisión las características de aquel. La primera de estas reglas es que, a pesar de considerar al gobierno representativo como la mejor forma de gobierno, Mill cree que no es conveniente para cualquier pueblo, pues el gobierno representativo está vinculado al nivel de civilización logrado por un pueblo. No es posible donde no concurren estas condiciones que menciona: que el pueblo esté dispuesto a aceptar esta forma de gobierno, que el pueblo tenga capacidad y voluntad para hacer todo lo necesario para mantenerlo, y que tenga capacidad y voluntad para cumplir los deberes que esa forma de gobierno impone (*Consideraciones*: 44). En realidad, las consideraciones generales de Mill sobre la mejor forma de gobierno están relacionadas directamente con su visión de la forma de gobierno en la Inglaterra de los años 60 del siglo XIX. Mill piensa que Inglaterra se adapta mejor que ningún otro país al gobierno representativo y las razones que aduce remiten tanto a consideraciones antropológico-culturales como político-constitucionales. Para Mill, Inglaterra es un pueblo que se muestra contrario a

que se ejerza sobre él cualquier poder que no se halle sancionado por la tradición; es un pueblo que no experimenta una pasión personal por el Gobierno y prefiere que esta función la realicen aquellos a los que él elige como una consecuencia natural de su posición social; los ingleses, dice, encuentran satisfacción en ser gobernados por clases elevadas de la sociedad, a la vez que no tienen ninguna sumisión personal a esas mismas clases y no están pendientes del "corretaje de cargos públicos", es decir, no tienen espíritu burocrático (*Consideraciones* 52-53); el poder más fuerte en la Constitución inglesa es el pueblo y "los poderes que el pueblo abandona en manos de los que no son directamente responsables ante el pueblo deben considerarse como precauciones que el poder dominante permite sean tomadas contra sus propios errores; estas precauciones han existido siempre en todas las democracias bien constituidas. Las contenía en gran número la constitución ateniense y no faltan tampoco en la de los Estados Unidos" (*Consideraciones*, 55).

La regla segunda se refiere a la asamblea representativa. Según Mill, ésta tiene que concentrarse en sus funciones esenciales propias, como la discusión y la elaboración de la legislación, pero incluso le pone algunas reservas a su función legislativa con su propuesta de delegar algunas leyes a comisiones y comités de expertos (*Consideraciones*: 62-64).

La tercera regla se refiere a la necesidad de establecer garantías contra los defectos del sistema representativo. Para evitar que la legislación sea una legislación de clase propone Mill que se busque un equilibrio entre los intereses de las dos clases de la sociedad industrial -capital y trabajo-, de modo que la mayoría parlamentaria requiera siempre el apoyo de la otra clase. Otra regla es la lucha contra la "falsa democracia", es decir, contra un sistema en el que estén amenazados los derechos ciudadanos de las minorías. La "verdadera democracia" implica que las minorías tengan también representación sobre la base de un sufragio proporcional. El sistema mayoritario, al dar todo el poder a la mayoría numérica, excluía a las minorías más débiles. Mill, por el contrario,

piensa que las minorías, y mientras continúen siéndolo, deben tener menos votos, pero no deben ser suprimidas. Es preciso que un grupo de electores que sume un determinado número tenga un representante de su propia elección en el Parlamento. Esta posibilidad, que descubrió en el libro de Thomas Hare (*Treatise of the Election of Representatives*, 1859), se le presenta como la solución para que las minorías instruidas puedan entrar en el Parlamento sin que lo hagan como una clase o estamento diferenciado, creando consiguientemente recelos. Con el sistema proporcional podrían entrar en el Parlamento, y aunque su peso numérico fuera reducido, como poder moral, sin embargo, tendría un peso mayor en virtud de su saber y de la influencia que este saber le proporcionaría (*Consideraciones*: 94).

Su propuesta a favor del sistema electoral proporcional se completa con algunas otras reglas sobre las elecciones y las cámaras representativas. La quinta regla es que el sufragio sea universal –masculino y femenino–, pero, sin embargo, diferenciado según el mérito de los ciudadanos. Esta regla corresponde también a su empeño por evitar al máximo el abuso de poder de la mayoría numérica en la asamblea representativa. Mill rechaza el sufragio restrictivo, censitario, pues considera que no solucionaría el problema, sino que produciría mayores daños, pues además de ser injusto echa a perder las posibilidades educativas de la participación política. Pero el sufragio universal no tiene por qué ser igual, puntualiza. Derecho a voto debe tenerlo cualquier varón o mujer que sepa leer, escribir y contar y pague impuestos, quedando excluidos los analfabetos, los que no pagan impuestos y las personas dependientes de la ayuda social de las parroquias y los ayuntamientos, que son una carga financiera para la comunidad. Pero los ciudadanos más cualificados deberían tener dos o más votos, mientras los demás tendrían uno solo: " Considero el voto igual como algo bueno en sí mismo, siempre que sea posible precaverse de sus inconvenientes: lo miro como bueno relativamente, como algo menos injusto que la desigualdad de privilegios fundada en circunstancias accidentales e insignificantes; pero, en mi concepto, el voto igual obedece a un principio falso

porque confirma un error y ejerce perniciosa influencia sobre el espíritu de los votantes" (*Consideraciones*: 111). Siguiendo con el sistema electoral, Mill se opone a las elecciones indirectas, porque merman la influencia del pueblo sobre la dirección del estado. La séptima regla dice que las elecciones han de celebrarse en público, pronunciándose en contra del voto secreto. Una octava regla se refiere a la financiación de las campañas electorales y a la remuneración de los diputados elegidos. Piensa Mill que la financiación de las campañas tiene que ser restrictiva y que hay que pagar poco a los diputados. El se teme lo peor si se les paga un sueldo. Pero, por otra parte, aquellos diputados que no tengan ingresos propios deberían recibir subvenciones de los bolsillos de los electores. Otras reglas afectan también al estatus del diputado: la duración del cargo de diputado debería limitarse a 3-5 años, si bien en algún caso podría llegarse a 7 años. La décima regla rechaza el mandato imperativo para los diputados, con la finalidad de que puedan tener total libertad para decidir. Para Mill, ésta sería la única probabilidad bajo el régimen del sufragio universal de que se pudieran oír en el Parlamento otras opiniones distintas a las de la mayoría (*Consideraciones*: 146). En relación con la existencia de una segunda cámara parlamentaria, Mill le da poco valor a la cámara democrática como función de freno. Considera, de todos modos, que es una cuestión poco importante que el Parlamento conste de dos cámaras o de una sola, si se han solucionado adecuadamente las demás cuestiones constitucionales (*Consideraciones*: 148).

Sus consideraciones finales sobre el sistema representativo se refieren al gobierno y a la estructura federal o centralizada del Estado. Mill considera que el poder debe estar concentrado en el gobierno y que los ministros no sean elegidos por el pueblo ni por el parlamento, porque la administración requiere cierta cualificación. Y, finalmente, aunque no excluye la utilidad del federalismo en algunas circunstancias, prefiere un Estado centralizado a uno federal (*Consideraciones*: 188-197)

Este sistema representativo de John Stuart Mill está abierto al desarrollo de una democracia mayoritaria, pero, a la vez que contiene medidas contra la tiranía de la mayoría y a favor de la posición del ciudadano, contiene asimismo algunas limitaciones para el principio democrático. Por ello las reacciones sobre su propuesta han sido muy variadas. Algunos lo han considerado como un representante clásico del liberalismo británico del siglo XIX y como exponente de la clase media ascendente del capitalismo británico (Shields). Otros no lo consideran un auténtico demócrata por las limitaciones con que entiende el sufragio (Bartsch) y tipifican su proyecto como “reformismo meritocrático” (Smart). La justificación que hace Mill del voto plural para ciudadanos cualificados descansa, para otros, sobre premisas cuestionables: en el fondo subyace el supuesto de que el aumento de la capacidad electoral no aumenta el poder y las ventajas de los privilegiados y abriga la sospecha de que un nivel más elevado de formación libera hasta cierto punto a quienes lo tienen de pensar y actuar según sus intereses (Schmidt). Pero también está claro que Mill apostaba por el “gobierno representativo” para garantizar la libertad y la defensa de las minorías (Schwartz)¹⁴.

¹⁴ Currin Shields, Editor's Introduction a: John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*. Nueva York, 1958, vii-xliii; Volker Bartsch, *Liberalismus und arbeitende Klassen. Zur Gesellschaftstheorie J.S Mills*. Opladen 1982; Paul Smart, “‘Some Will Be More Equal Than Other’. J. St. Mill on Democracy, Freedom and Meritocracy”, en: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 76 (1990), 308-323; Manfred G. Schmidt, “Liberale Theorie der Repräsentativdemokratie: John Stuart Mill”, en: *Demokratietheorien*. Opladen, 2000, 3ª ed., 148-165. Pedro Schwartz, *En busca de Montesquieu. La democracia en peligro*. Madrid, 2006, págs. 91-97.

8. EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA EN FERDINAND LASSALLE Y KARL MARX

Los procesos de democratización de la Revolución Francesa de 1789 se convirtieron en una antorcha para toda Europa al final del siglo XVIII y comienzos del XIX. Pero la idea de democracia se entendió de manera distinta en Alemania, en Francia y en Inglaterra, países de referencia en el desarrollo intelectual del siglo XIX. En Alemania, la discusión sobre la democracia se había limitado el ámbito académico, sin que llegara a tener una gran resonancia el concepto de democracia radical de cuño jacobino y sin que existiera una burguesía consciente de sí misma frente al Estado. Pensadores próximos a las ideas jacobinas como Fichte rechazaban el modelo de la democracia ateniense. La revolución de 1848, que había logrado imponer el sufragio universal masculino en la constitución elaborada en la *Paulskirche* de Frankfurt, fracasó finalmente. En Francia y en Inglaterra fue distinta la discusión en torno a la democracia. Con un nivel de industrialización mayor que en Alemania en la primera mitad del siglo XIX, la “democracia social” en Francia o el movimiento cartista en Inglaterra unían la consecución del sufragio universal con la solución de la cuestión social. Estas reivindicaciones estaban presentes en la conceptualización de la democracia de un liberal como John Stuart Mill, a las que quiere hacer frente con el voto plural y con las medidas de defensa de las minorías y en el francés Tocqueville, que llama la atención sobre el peligro de la tiranía de la mayoría y sobre el conflicto entre libertad e igualdad.

En la Alemania de la segunda mitad del siglo XIX, el pensamiento de Ferdinand Lassalle y de Karl Marx, que inspiraron el pensamiento del movimiento obrero alemán, tenían en común la idea de democracia como autonomía del pueblo para decidir por sí mismo, pero se diferenciaban en la cuestión de la forma de la democracia en la que había de realizarse la soberanía del pueblo. Para Ferdinand Lassalle (1825-1864), fundador del primer partido obrero alemán (ADAV), la democracia es el objetivo prioritario de la organización política de la

clase obrera¹⁵. Poco antes de fundar el partido obrero (1863) había escrito las siguientes frases: “La clase obrera tiene que constituirse en un partido político independiente y hacer del sufragio universal, igual y directo, la bandera y consigna del partido. Sólo *la representación de la clase obrera en las cámaras legislativas de Alemania* puede satisfacer sus intereses legítimos en materia política. Desde una dimensión política, el programa del *Partido Obrero* es y tiene que ser la iniciación de una movilización pacífica y ordenada hacia ese objetivo con todos los medios legales a su alcance” (*Manifiesto obrero*: 73).

La democracia la define como “autonomía del pueblo, que el pueblo se legisle a sí mismo”, sin especificar la forma de Estado bajo la que tendría que realizarse su objetivo. Para él era posible el enlace entre monarquía y democracia, como le propuso a Bismarck en las conversaciones personales que mantuvo con el político prusiano (*Manifiesto obrero*: 328-321). Aunque Lassalle dice que la democracia no es la varita mágica que pueda solucionar la cuestión social, es en todo caso la vía por la que, llegando los obreros al parlamento, puede llegar al poder una clase cuyo interés propio coincide con el interés de la humanidad. Es en estos términos como entiende Lassalle al obrero, como el hombre que emancipa a la sociedad de la burguesía y de su Estado inmoral; el obrero es ante todo el hombre libre del futuro. Con el “obreros somos todos” (*GRS*: II, 186, 197) marca la línea posterior de que el hombre sólo a través del trabajo deviene el hombre: obrero significa, por tanto, hombre y partido obrero quiere decir partido de los hombres que luchan por la cultura y el hombre, como diría después Karl Liebknecht (1875). El sufragio universal era el objetivo prioritario del nuevo partido, pero se aspiraba a poder configurar la política general, convirtiéndose en un poder en el parlamento y en el Estado.

Las reflexiones de Karl Marx (1818-1883) sobre la democracia son numerosas y están esparcidas a lo largo de su obra. En su *Crítica a Filosofía del Estado* de Hegel

¹⁵ Ferdinand Lassalle, *Manifiesto obrero y otros escritos políticos*. Edición de J. Abellán. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989; *Gesammelte Reden und Schriften (GRS)*, edición de Eduard Bernstein, Berlin 1919-20, 12 vols.

(1843), Marx afirma, en contra del Estado monárquico constitucional que diseña Hegel, que el “verdadero Estado” es la democracia, porque en ella el pueblo construye el Estado, la ley: en la democracia, como ‘autodeterminación del pueblo’, se realiza la verdadera unidad entre lo general y lo particular. En el *Manifiesto comunista* (1848) lo que caracteriza realmente a la democracia es la elevación del proletariado a clase dominante. La democracia es entendida de esta manera en relación directa con la superación de la sociedad capitalista, como un instrumento para efectuar la transición a una situación final sin clases.

Pero para la discusión dentro y fuera de la tradición marxista es especialmente relevante el análisis de Marx sobre el establecimiento de la *Comuna* de París (1871), que Marx celebra como la etapa de transición política entre la sociedad capitalista y la sociedad comunista. Marx describe su establecimiento en *La guerra civil en Francia* de la siguiente manera: “la *Comuna* se formó con los concejales elegidos por sufragio universal en los distintos distritos de París. Eran responsables y sustituibles en cualquier momento. La mayoría de ellos procedía evidentemente de los obreros y de representantes de la clase obrera. La *Comuna* no debía ser un cuerpo parlamentario sino un cuerpo ejecutivo y legislativo al mismo tiempo. La policía, que hasta entonces había sido el instrumento del gobierno estatal, fue despojada inmediatamente de sus peculiaridades políticas y transformada en un instrumento de la *Comuna* responsable y sustituible en cualquier momento. Lo mismo ocurrió con los funcionarios de todas las ramas de la Administración. Desde los miembros de la *Comuna* hacia abajo, el servicio público tenía que ser realizado por un salario obrero. Desaparecieron los derechos adquiridos y los dineros de representación de las altas dignidades del Estado a la vez que desaparecieron ellas mismas. Los cargos públicos cesaron de ser propiedad privada de los esbirros del gobierno central. En manos de la *Comuna* se puso no sólo la administración municipal

sino también toda la iniciativa que hasta entonces había sido tomada por el Estado”¹⁶.

En la descripción que hace Marx se destacan, por tanto, las siguientes características de esta forma de organización del poder: 1) La sociedad se compone de unidades más pequeñas, en las que tiene su origen la soberanía política. 2) En el sistema de la *Comuna* las instituciones políticas son entendidas solamente como ejecutoras de la voluntad de la comunidad, no existiendo una división de poderes y bajo la directriz del mando imperativo. 3) Se prevé la elección directa de todos los cargos y la remuneración de las personas en los cargos tiene que corresponderse con los ingresos promedios. 4) Se establecen controles institucionales sobre la administración para que la capa dirigente no se convierta en algo autónomo e independiente de la base. 5) Los elegidos han de reflejar la estructura social, lo cual quiere decir que la mayoría de los *concejales* tiene que reclutarse directamente del proletariado o del círculo de los representantes reconocidos de la clase obrera. 6) En el modelo de la *Comuna* se requiere la eliminación de todo aquello que pudiera oponerse a la deseada homogeneización de la sociedad, como partidos, asociaciones, iglesias. 7) El modelo de democracia *directa* de la *Comuna* descansa en una *politización* total, según la cual hay que extender los procedimientos de la democracia directa no sólo a los asuntos públicos en su sentido tradicional, sino a todos los ámbitos de la vida colectiva y en todo momento.

Después de este escrito existen, sin embargo, algunas manifestaciones de Marx sobre la etapa de transición del capitalismo al socialismo, y en ellas se pone de manifiesto la posibilidad de una transición pacífica al poder, sin revolución, por parte de los obreros, tomando en consideración el distinto nivel de desarrollo de cada país. En una carta a Kugelmann, de 12 de abril de 1871, Marx limita expresamente a la Europa continental la vía revolucionaria para la conquista del

¹⁶ Karl Marx, *Der Bürgerkrieg in Frankreich* (1871), en: *Ausgewählte Schriften in zwei Bänden*, Berlin 1970, vol. 1, 442-515, págs. 487 y s..

poder, pues creía que en Inglaterra y en Estados Unidos cabía la posibilidad de una transición pacífica. En una entrevista publicada en un periódico norteamericano en 1871, Marx dice que la clase trabajadora de Inglaterra no necesita una revolución violenta para alcanzar el poder político: "En Inglaterra, por ejemplo, está abierta la vía para que la clase trabajadora desarrolle su poder político; en un lugar en que se pueden alcanzar objetivos de modo más rápido y seguro por la propaganda política, la insurrección sería una locura" ¹⁷). Un año después, en su discurso en Amsterdam el 18 de septiembre de 1872, recapitulando el congreso de la Internacional en la Haya, Marx dice: "Los trabajadores tendrán que conquistar un día la supremacía política para establecer una nueva organización del trabajo...Pero no pretendemos que el logro de este fin requiera medios idénticos. Sabemos que han de tomarse en cuenta las instituciones, costumbres y tradiciones de los diferentes países, y no negamos que hay países como Inglaterra y América y (en la medida en que conozco vuestras instituciones) Holanda, donde los trabajadores tal vez alcanzarían sus fines por medios pacíficos" ¹⁸).

El modelo de la *Comuna* como democracia directa revolucionaria guió movimientos anarcosindicalistas o la reflexión política de Lenin. Pero dentro del socialismo alemán de finales del siglo XIX, que había incorporado el marxismo en su programa de 1891, se encontró con una crítica profunda por parte de algunos socialistas que revisaron el esquema marxista de la transición del capitalismo al socialismo. En esta revisión se rechazó específicamente la tesis marxista sobre relación entre democracia y socialismo. Eduard Bernstein

¹⁷ *Woodhull&Claflin's Weekly* (12 agosto 1871). Citado en S. Avineri, *El pensamiento social y político de Carlos Marx*. Trad.cast. Madrid 1983, pág. 294.

¹⁸ *The First International: Minutes of the Hage Congress of 1872*, ed. por Hans Gerth, Madison, Wis., 1958, pág. 236, citado por S. Avineri, *El pensamiento social*... (como en nota anterior. Para Alemania, sin embargo, no estaba de acuerdo con la lucha por el sufragio universal emprendida por Ferdinand Lassalle, porque creía que en la situación concreta alemana el sufragio universal podría precipitar un putsch de las fuerzas aristocráticas y de las dinastías alemanas.

(1850-1932) fue uno de los promotores de esta revisión, y su concepción de la democracia se separa notablemente de la interpretación marxista extendida en el partido socialista alemán¹⁹. Para él, la democracia consiste en la “ausencia de una dominación de clase” (*Las premisas del socialismo*, 217), es decir, democrática es aquella sociedad en la que ninguna clase goza de privilegios frente a la comunidad; la democracia implica básicamente la igualdad de derechos de todos los miembros de la comunidad. Esta conceptualización de la democracia le lleva a replantear la relación existente entre democracia y socialismo y a definirla en los siguientes términos: “la democracia es un medio y un fin. Es el medio de lucha del socialismo y es la forma de realizar el socialismo” (*Las premisas del socialismo*, 218). Esto quiere decir que, para Bernstein, el partido socialdemócrata no tiene mejor instrumento para alcanzar sus fines que la defensa sin reticencias del sufragio universal y de la democracia; e implica además que el socialismo sólo será tal si se realiza en un sistema democrático, lo cual es un rechazo total de la dictadura del proletariado. Esta consideración de la democracia le lleva a también a una revisión de la significación histórica del liberalismo: “por lo que respecta al liberalismo como movimiento histórico universal, el socialismo es el heredero legítimo, no sólo desde el punto de vista cronológico sino también desde el punto de vista del contenido social” (*Las premisas del socialismo*, 223). Como conclusión de su crítica a Marx, Bernstein afirma que la socialdemocracia no puede ansiar ni confiar en el cercano derrumbamiento del sistema económico capitalista, si se entiende ese desmoronamiento como resultado de una gran crisis económica, y por ello la tarea de la socialdemocracia “es organizar políticamente a la clase obrera y formarla para la democracia y para la lucha en el Estado por todas las reformas que conduzcan a la elevación de la clase obrera y a la transformación del Estado en el sentido de la democracia” (*Las premisas del socialismo*, 75)

¹⁹ Eduard Bernstein, *Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia*. Traducción cast., México 1982; Eduard Bernstein, *Socialismo democrático*. Edición de J. Abellán. Madrid, Tecnos, 1990.

Karl Kautsky (1854-1938) que tras la muerte de Friedrich Engels en 1895, se había convertido en el intérprete indiscutido de la teoría marxista en el SPD alemán, se sumaría finalmente al rechazo de la dictadura del proletariado y a la afirmación de la democracia en la realización del socialismo. En los años del debate revisionista opinaba que la democracia ofrecía las mejores posibilidades para realizar, al menos en parte, las reivindicaciones del proletariado y creía que la democracia era un medio insustituible para madurar al proletariado con vistas a la revolución social. Pero entendía que la democracia real sólo se daría con el triunfo del socialismo. En sus escritos posteriores a 1918, sin embargo, Kautsky está convencido de que la democracia es un medio para el fortalecimiento político del proletariado en el camino hacia la sociedad socialista, y que esta última necesitará también de la democracia. En su libro de 1927, *Concepción materialista de la historia*²⁰, mantiene la tesis de que el Estado no es necesariamente un instrumento de opresión, ya que considera que el Estado democrático es esencialmente distinto a los estados históricos conocidos. La democracia ha transformado esencialmente al Estado y, aunque la democracia no haya eliminado las clases sociales, la utilización del aparato estatal puede hacerse, sin embargo, en beneficio de la mayoría. Es decir, el Estado puede ser un instrumento de liberación de los explotados: "...el estado democrático se dirige, por su propio establecimiento, no a ser el órgano de una minoría, como era los Estado antes, sino a ser el órgano de la mayoría de la población, por tanto de las clases obreras. Si se convierte en órgano de una minoría explotadora, esto no reside en la naturaleza del Estado sino en la de las clases obreras, en su desunión, ignorancia, falta de independencia o de capacidad para la lucha, que son nuevamente un producto de las condiciones en las que viven. La democracia misma ofrece la posibilidad de destruir en la democracia las raíces del poder político de los grandes explotadores, lo que al menos para un creciente número de obreros asalariados se va logrando cada vez más" (*Die materialistische...*, vol. 2, 597 y s.). Refiriéndose en concreto al hecho de que Marx hubiera visto en la Comuna de París la dictadura del proletariado señala que

²⁰ Karl Kautsky, *Die materialistische Geschichtsauffassung*, 2 vols. Berlin 1927.

eso no es un argumento contra la democracia, pues según él la Comuna no significó la abolición de la democracia, pues estaba basada en el sufragio universal: significó simplemente una situación surgida de la democracia pura, sin ser una forma de gobierno caracterizada por la dictadura. Eliminar la democracia como si fuera un elemento antagónico de la dictadura del proletariado conduce mas bien a la dictadura de un partido, como ha ocurrido con los bolcheviques, tal como escribe en el libro *Terrorismo y Comunismo*: "... los motivos de los bolcheviques fueron seguramente los mejores. Se mostraron al principio de su poder incluso completamente llenos de los ideales humanitarios que brotan de la condición de clase del proletariado... Su culpa aparece en el momento en que., no obstante el retraso de Rusia, proclamaron la 'inmediata y total emancipación de la clase obrera', y con este fin, como la democracia 'no era idónea', fundaron su propia dictadura bajo la firma de la dictadura del proletariado"²¹.

²¹ Karl Kautsky, *Terrorismus und Kommunismus*, Berlin 1919, pág. 138 y s.

9. MAX WEBER Y JOSEPH SCHUMPETER

Max Weber (1864-1920) se ocupa de la democracia tanto en su sociología de la dominación como en los escritos políticos que publicó en los años de la primera guerra mundial. En ambos ámbitos desliga el concepto de democracia de conceptos como la “voluntad popular,” “el gobierno del pueblo por el pueblo”, o la reducción del poder al mínimo, y considera que la democracia consiste simplemente en la libre elección de los dirigentes²².

Una primera reflexión de Weber sobre la democracia tiene que ver con la constatación de que la extensión del sufragio y la igualación social que se ha producido con la democracia de masas ha ido de la mano con un incremento de la burocratización del poder político, con lo que queda vaciado el pretendido ideal democrático de “minimizar el poder”. El efecto social nivelador de la democratización es para él un dato claro. Como consecuencia de la “igualdad jurídica” de todos, los cargos de ejercicio del poder son accesibles para todos, impidiéndose de esta manera que se forme un “estamento de funcionarios” cerrado y exclusivo. Esta apertura del ejercicio del poder a todos se logra mediante la sumisión del poder a normas abstractas generales y mediante la eliminación de una vinculación del ejercicio del poder a la posesión de un determinado estatus social. Es decir, en la democracia de masas se elimina lo que ocurría en el autogobierno democrático de las comunidades pequeñas de la antigüedad. Si en estas comunidades pequeñas de la antigüedad el ejercicio democrático del poder iba vinculado a la posesión de determinados privilegios sociales o económicos o de determinados honores, en la democracia de masas se sustituye la administración en manos de privilegiados por una administración

²² Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte. Nachlass*. Teilband 4: Herrschaft. Editado por Edith Hanke en colaboración con Thomas Kroll. Tubinga, J.C.B. Mohr, 2005 (volumen I/22-4 de la *Max Weber Gesamtausgabe* (MWG)); Max Weber, “Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada”, en: *Escritos políticos*. Edición de J. Abellán. Madrid, Alianza Editorial, 199, págs. 126-305; Max Weber, “Der Reichspräsident”, en: *Gesammelte Politische Schriften*. Tubinga 1985, 5ª ed., págs. 498-501; Max Weber, *Sociología del poder*. Los tipos de dominación. Edición de J. Abellán. Madrid, Alianza Editorial, 2007; Max Weber, *La política como profesión*. Edición de J. Abellán. Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.

burocratizada, en la que el trabajo profesional de los funcionarios es remunerado. Esto significa, en definitiva, que la igualdad social de la democracia de masas desemboca en una burocratización del poder. En la sociedad democrática no se frena el proceso de burocratización, y por eso él no puede entender la democratización como una “reducción del poder al mínimo” para que el *demos* obtenga un poder lo más directo posible, sino que lo único que se produce es una “nivelación de los dominados” respecto al grupo gobernante –burocráticamente organizado-. Este grupo dominante puede adoptar en la práctica, o incluso formalmente, una posición autocrática, por lo que la democracia no significa necesariamente, en definitiva, un incremento de la participación activa de los dominados en el poder. La democracia no evita la formación de una estructura de poder que responde a la “ventaja del pequeño número” (MWG I/22-4, 201-204). La democracia en su sentido literal de “poder del pueblo” es para Weber una ilusión, pues “el *demos*, como masa desorganizada, nunca ‘administra’ en una comunidad política de grandes dimensiones sino que es administrada, y lo único que cambia es el modo de seleccionar a los dirigentes de la administración y el grado de influencia que, a través de la ‘opinión pública’ pueda ejercer el *demos* sobre los gobernantes o los círculos de personas que los rodean”. Esta reducción de la idea de la democracia a la simple posibilidad de elegir libremente a los gobernantes está claramente ilustrada en su correspondencia con Robert Michels, cuando le escribe a éste que es utópica la idea de eliminar la dominación del hombre sobre el hombre con la democracia directa y cuando le dice expresamente que conceptos como “la voluntad del pueblo” o la “auténtica voluntad del pueblo” no existen para él desde hace tiempo, pues son meras ficciones. Lo único en que consiste la democracia es la elección libre de los dirigentes, lo cual no es poco ciertamente.²³

²³ Las cartas de Weber a Michels: Brief an Michels vom 6.11.907, en: MWG II/5, p. 423, Brief an Michels vom 4.8.1908, en: MWG II/5, p. 615 y s.

En el ámbito científico de su sociología del poder, en la que Max Weber hace una clasificación tripartita de los tipos de dominación –tradicional, carismática y racional- según el tipo de legitimidad y de aparato administrativo que tengan, la democracia no aparece como un tipo propio de dominación. La “legitimidad democrática” no constituye para Weber un cuarto tipo de legitimidad y por ello no la clasifica como un tipo propio. El hecho de la elección de los dirigentes por parte de los electores y la disposición del gobernante democrático a ser un “servidor” de los gobernados no constituyen para Weber un elemento diferenciador que haga necesaria una clasificación cuatripartita. En vez de eso, Weber entiende la democracia, especialmente la “democracia de líderes”, como una dominación carismática sólo que de índole no autoritaria, como sí lo es, sin embargo, la dominación carismática genuina. Si en la dominación carismática típica la obediencia al gobernante carismático por parte de sus seguidores es la consecuencia derivada de la legitimidad de la persona carismática, lo que ocurre en la democracia es que se presenta la elección del gobernante como el fundamento de la obediencia, pero en realidad el acto de la elección es un acto de reconocimiento de índole carismática por cuanto se elige a una persona porque se la considera excepcional. De esta manera, lo que ocurre en la democracia es que un líder legitimado por tener carisma se ha convertido en un líder elegido libremente por sus seguidores, es decir, un líder sin el carácter autoritario propio de la genuina dominación carismática. Por esto no considera Weber necesario caracterizar la democracia como un tipo de dominación diferente a los tres tipos de su clasificación (*Sociología del poder*: 160-162).

En el ámbito de los escritos políticos que Max Weber escribe y publica durante la primera guerra mundial e inmediatamente después de ella, la democracia es un tema central de sus reflexiones. Aboga en ellos claramente por un sufragio universal igual para todos los alemanes en sus respectivos Estados federados, pues para el Parlamento federal (*Reichstag*) ya existía sufragio universal masculino desde la Constitución de 1871. Está a favor de una parlamentarización del sistema político del *Deutsches Reich*, precisamente

porque quiere un parlamento que sea el lugar de la elección de los gobernantes políticos. Era este precisamente uno de los defectos más graves que encontraba en el sistema político vigente en Alemania en esos años: un parlamento elegido por sufragio universal no tenía, sin embargo, capacidad para elegir al gobierno que había de marcar las directrices políticas del Estado. Su alegato a favor de un parlamento fuerte y con responsabilidad va unido a la necesidad de que los partidos políticos alemanes se modernizaran, en el sentido de que dejaran de ser partidos de notables para convertirse en partidos con una organización centralizada y con capacidad para luchar políticamente, como habían hecho ya los partidos políticos en Gran Bretaña y en Estados Unidos en el último tercio del siglo XIX. La transformación de los partidos políticos requiere a su vez, dice Weber, la existencia de líderes políticos, a los que sigan sus partidos y que luchen por la busca de seguidores²⁴. En los meses inmediatamente posteriores al fin de la primera guerra mundial, la necesidad de líderes políticos con fuertes organizaciones partidistas se le hace aun más imperiosa, porque la situación alemana de esos meses le parece una “democracia sin líderes”. De aquí su insistencia en la “democracia de líderes” como respuesta a la situación, pues sólo existe esta disyuntiva: democracia con líderes con partido o democracia sin líderes, es decir, sin *Beruf*, sin las cualidades carismáticas internas que convierten a uno efectivamente en líder (*La política como profesión*: 122).

Su propuesta de 1919 -cuando la Asamblea constituyente alemana está discutiendo una nueva Constitución en Weimar- de que el Presidente del Estado sea elegido directamente por el pueblo y no por el Parlamento va precisamente en la dirección de dinamizar el sistema político con ingredientes de liderazgo fuerte. Esta propuesta de democracia presidencialista de 1919 no echa abajo sus propuestas a favor de un parlamento fuerte de los años anteriores, pues sigue queriendo un parlamento fuerte que no sea un lugar de mercadeo político entre políticos de viejo cuño (*notables*). Pero, una vez que la monarquía ha dejado de existir en Alemania en noviembre de 1918, defiende

²⁴ Esto es el núcleo de su *Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada* (1918)

que haya una jefatura fuerte del Estado que derive su legitimación directamente del pueblo y que no sea elegida por el parlamento. De un presidente elegido directamente por los ciudadanos espera mucho: que las mejores cabezas políticas puedan competir directamente ante los electores, que pueda ser un contrapeso a la cámara de representación territorial (*Bundesrat*), que tenga capacidad para tomar las necesarias medidas de reorganización social y económica después la guerra, que pueda oponerse a los intereses partidistas en el parlamento, y que favorezca la unidad del Estado. Un presidente fuerte, con capacidad de veto suspensivo y de disolución del parlamento, podía llenar el vacío de la monarquía, dando continuidad a la ruptura que se había producido en noviembre de 1918 (*Der Reichspräsident*: 498-501).

Aunque Max Weber utiliza la expresión “democracia de líderes” (*Führerdemokratie*) sin la carga que el término *Führer* iba a tener unos años después y aunque ponía límites para el presidente plebiscitario –éste siempre debía tener ante sus ojos la soga y la horca, si se equivocaba-, Max Weber infravalora quizá la posibilidad de que el líder así elegido se independice de sus electores y de sus controles, si bien el cree que el presidente puede ser controlado y en su caso depuesto. Su concepto de la “democracia de líderes” condensa, en todo caso, una concepción de la política como lucha por el poder, en la que intervienen partidos políticos organizados y líderes políticos responsables que puedan dar a la política una válvula de escape frente a la inevitable burocratización de todos los ámbitos de la vida humana. La teoría de la democracia de Weber ha sido tipificada como “teoría elitista de la democracia”, por la importancia que da a la selección de los líderes y a la lucha entre partidos/líderes²⁵, pero habría que tener presente que no se trata en

²⁵ Han tipificado la teoría de la democracia de Weber como teoría elitista de la democracia: Wolfgang Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*, Tübinga 1974, 2ª ed.; Peter Breiten, *Max Weber. Democratic Politics*. Ithaca/Londres 1996; Sven Eliaeson, “Max Weber and Plebiscitary Democracy”, en: Ralph Schröder (ed.), *Max Weber, Democracy and Modernization*. Nueva York 1998, 47-60. Desarrolla la tipología de la democracia Stefan Breuer, *Bürokratie und Charisma: zur politischen Soziologie Max Webers*. Darmstadt 1994 (existe trad. cast., Valencia 1996).

ningún caso de élites sociales sino del fenómeno de que la política es una cosa de interesados.

En la línea de Max Weber, las reflexiones de Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) sobre la democracia se centran en la selección de los líderes políticos. La democracia es presentada por él precisamente como un método de selección de los líderes y no es definida ni como un objetivo moral o como un valor en sí. La exposición del concepto de democracia de Schumpeter la encontramos en su libro *Capitalism, Socialism and Democracy*, escrito entre 1938 y 1941 y publicado 1942, en el que el autor intenta dilucidar si el socialismo y la democracia son compatibles o no entre sí, o incluso si tienen que ir necesariamente unidos²⁶.

La exposición de su propio concepto de la democracia va precedida de una crítica a la que él denomina teoría clásica de la democracia, y que encuentra especialmente formulada en el siglo XVIII, concretamente en Rousseau, quien se apoya en el modelo clásico (antiguo) de la democracia como gobierno del pueblo por sí mismo o democracia directa (*Capitalismo*: 321-342). Esta idea de la democracia del siglo XVIII la define Schumpeter como “un sistema institucional para alcanzar decisiones políticas que realiza el bien común dejando que sea el pueblo quien decida por sí mismo las cuestiones conflictivas, y concretamente mediante la elección de personas que han de reunirse para ejecutar su voluntad” (*Capitalismo*: 321).

Esta idea de la democracia presupone, según él, la existencia de un “bien común” fácilmente definible y mostrable a cualquiera con argumentos racionales. Este “bien común” actuaba además como guía para poder responder a todas las cuestiones que se plantearan en cada situación social y para poder evaluar las medidas a tomar en cada momento. Esta idea de la democracia presupone también la existencia de una “voluntad general” del pueblo -una

²⁶ La primera edición del libro *Capitalism, Socialism and Democracy* fue publicada en Nueva York y Londres en 1942. La segunda edición apareció en 1946. La edición española se publicó en 1968: *Capitalismo, socialismo y democracia*. Traducción de José Díaz García. Madrid, Aguilar.

voluntad de todos los individuos racionales -, que significa lo mismo que bien común, interés general o felicidad. Schumpeter critica ambos puntos esenciales de este concepto de democracia: critica, en primer lugar, la idea de un bien común determinado por engañosa, pues los individuos no siempre comparten los mismos objetivos y tienen diferencias irreductibles sobre lo que debe ser la vida y la sociedad, y por peligrosa porque la existencia de un bien común producto de la racionalidad implicaría rechazar cualquier discrepancia por sectaria e irracional; en el caso de que lo hubiera, tampoco se podría deducir de ahí que haya respuestas determinadas para los problemas concretos en una sociedad. Por esta vía Schumpeter rechaza, en segundo lugar, el concepto de voluntad general como una construcción racionalista insostenible. Según él, lo que podemos observar en el análisis de los procesos políticos es una voluntad fabricada, que opera al modo de la publicidad comercial, si bien con la diferencia considerable de que, en el ámbito de la política, esa publicidad tiene consecuencias mayores que las que se producen con la publicidad económica. En la publicidad comercial, la imagen de una muchacha muy guapa para promocionar la venta de tabaco resultará a la larga incapaz de mantener la venta de esa mercancía si los cigarrillos son malos. En el ámbito de las decisiones y propuestas políticas, sin embargo, no se da esta garantía, pues muchas decisiones de enorme trascendencia se toman de modo que el público no puede experimentar con ellas con tranquilidad y con un coste moderado, además de que no resulta por lo general tan fácil decidir sobre una propuesta o una medida política como en el caso del cigarrillo ya que los efectos de las propuestas políticas son menos fáciles de interpretar. Por todo ello, Schumpeter considera necesario abandonar el concepto de democracia como gobierno del pueblo por sí mismo y sustituirlo por otro que se corresponda mejor con el potencial de racionalidad real de la masa de la población.

En definitiva, la dificultad mayor que Schumpeter encuentra en esta teoría clásica de la democracia es la tesis de que el pueblo tenga una opinión racional y definida sobre cualquier cuestión concreta y que lleve a efecto esta opinión

eligiendo “representantes” que se encargarán de que esa opinión del pueblo sea puesta en práctica. Según esto, la elección de representantes es un elemento del sistema democrático que se subordina al fin primario del primero, que consiste en investir al electorado del poder de decisión sobre las cuestiones políticas conflictivas. Por eso él invierte el orden entre estos dos elementos y llega a la siguiente definición de democracia: “el método democrático es un sistema institucional para llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decisión a través de una lucha competitiva por el voto del pueblo” (*Capitalismo*: 343). Según él, esta concepción de la democracia proporciona una interpretación satisfactoria de los hechos que se producen en el curso del proceso democrático al entenderla como un método cuya finalidad es poder llegar a decisiones políticas, legislativas y administrativas. Frente a la que él considera la teoría clásica de la democracia, en la que se piensa que el pueblo se gobierna a sí mismo, la democracia para Schumpeter es simplemente el método o el medio para llegar a decisiones: “la democracia significa solamente que el pueblo tiene la posibilidad de aceptar o rechazar a los hombres que lo van a gobernar”, es decir, Schumpeter reduce la democracia a un método para generar un orden político en manos de “élites” -partidos políticos- que compiten entre sí, a las que el pueblo pone o quita mediante una elección.

Schumpeter considera que este concepto de democracia competitiva presenta muchas ventajas sobre el concepto clásico de la democracia, que él enumera (*Capitalismo*: 343-360): 1) El hecho de la competencia entre elites por el poder político permite diferenciar con claridad las formas de Estado, por ejemplo, entre una democracia parlamentaria y una monarquía constitucional. 2) La democracia competitiva da cuenta del hecho vital del liderazgo. En este punto concreto el concepto clásico de democracia falla, porque le da al electorado un papel de iniciativa que no es realista. 3) La teoría clásica de la democracia se ve obligada a negar la existencia de intereses particulares organizados y a negar la

posibilidad de una competencia engañosa o desleal, mientras que su concepto de democracia parte precisamente de esa realidad. 4) Su concepto de democracia competitiva explica mejor la relación entre democracia y libertad. Cuando la democracia se identifica con la voluntad general en términos absolutos, se pierde la libertad para la discusión. El concepto competitivo de democracia, sin embargo, no puede funcionar sin un quantum considerable en libertad para que todos puedan discutir. 5) El control democrático por el pueblo se puede definir de manera más realista en su concepción de la democracia porque aquí el pueblo puede poner o quitar a la elite dirigente.

En resumen, Schumpeter considera que su conceptualización de la democracia puede posibilitar una visión empírica de la política y de las motivaciones de los políticos. En este sentido trae a colación la declaración de un político que, al parecer, había dicho que “lo que los hombres de negocios no entienden es que yo trato los votos como ellos operan con el petróleo”. Para Schumpeter quien niegue esta frase es un niño en política, pues igual que el comerciante oferta bienes para vender, en el ámbito político se opera con la mercancía “política”. Aunque él considera que su teoría del liderazgo competitivo proporciona una interpretación satisfactoria de los hechos que acaecen en el proceso democrático, para que el método democrático funcione se requieren determinadas condiciones, que Schumpeter reúne en cuatro grupos (*Capitalismo*: 368-376): 1) La primera condición es que el personal humano de los partidos que llega a ocupar los escaños parlamentarios y los puestos de gobierno tenga una calidad suficientemente elevada. Para asegurarse políticos de calidad suficientemente buena, Schumpeter dice que la experiencia parece sugerir que la única garantía efectiva está en la existencia de un estrato social que sea él mismo producto de la política como cosa natural –no demasiado accesible para los de fuera y suficientemente fuerte para asimilar la mayoría de las personas que corrientemente absorbe-. El único país que consideraba que cumplía esta condición era Inglaterra, mientras que los políticos de la Alemania de Weimar (1918-1933) estaban por debajo del nivel medio. 2) La segunda

condición es que el ámbito de las decisiones políticas no sea muy amplio, es decir, la democracia según Schumpeter no exige que todas las funciones del Estado estén sometidas a su método político, sino que participen también otros organismos incluso privados; pone como ejemplo el Banco de Inglaterra, una entidad privada con importantes funciones públicas. 3) La tercera condición del gobierno democrático es poder disponer de los servicios de una burocracia capacitada y de buena reputación, dotada de un fuerte sentido del deber y de un *esprit de corps* no menos fuerte, y con capacidad para desarrollar sus propios principios de organización y eficacia. La expansión de la burocracia es lo único cierto de nuestro futuro, dice. 4) El cuarto grupo de condiciones lo compendia en la frase “autodisciplina democrática”, que significa que todos los grupos sociales acepten las leyes en vigor y las medidas tomadas por las autoridades legalmente competentes; pero implica también que tanto el electorado como los diputados parlamentarios estén a la debida altura: esto quiere decir que los parlamentarios tienen que resistir la tentación de derribar o poner en apuros al gobierno cada vez que tengan ocasión para ello y que los electores respeten la división del trabajo entre ellos y los políticos que son elegidos. Esto último quiere decir que los electores acepten no dar mandatos imperativos a sus elegidos. Además, la lucha por el liderazgo político exige un alto grado de tolerancia para las diferencias de opinión, es decir, que cualquier candidato no excluido legalmente ha de tener la posibilidad de defender su causa sin que se produzca por ello ningún desorden. El sistema democrático requiere además que todos los intereses importantes sean fieles al país y a los principios estructurales de la sociedad existente, pues cuando estos principios sean “puestos en tela de juicio y surjan problemas que dividan a la nación en dos campos hostiles, la democracia funcionará con desventaja. Y puede llegar a dejar de funcionar por completo tan pronto como entren en juego intereses respecto a los cuales rehúsen los hombres llegar a un compromiso” (*Capitalismo*: 375).

El concepto de democracia de Joseph Schumpeter, como el de Max Weber, se centra en la selección de los dirigentes políticos. Y ambos dejan fuera de su consideración el papel mediador que entre el demos y los dirigentes políticos pueden desarrollar otras instituciones, como sindicatos, iglesias, asociaciones ciudadanas, y las garantías de índole jurídica que pueden adoptarse contra el poder ejecutivo o legislativo. Algunos autores han mostrado la nula relevancia que tienen las consideraciones de tipo normativo, como, por ejemplo, la relación entre democracia y justicia (Shapiro). Otros no aceptan la tesis de Schumpeter de que la expresión de la voluntad de los electores y la voluntad son variables dependientes, no entidades independientes, pues Schumpeter no tiene en cuenta en ese punto que la democracia tiene también una función educativa, pues es mercado *y* foro al mismo tiempo (Elster). Otros, como Santoro, ha llamado la atención sobre el dilema schumpeteriano: ¿por qué los electores dotados de una racionalidad mínima iban a estar capacitados para elegir al líder correcto?²⁷

²⁷ Véase Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien*. Opladen 2000, 3ª ed., 209-212; Ian Shapiro, *Democracy's Place*. Ithaca/Londres, 1996; John Elster, "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory", en: John Elster/Aanund Hylland (eds.), *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge y otros, 1986, 103-132; Emilio Santoro, "Democratic theory and individual autonomy. An interpretation of Schumpeter's doctrine of democracy", en: *European Journal of Political Research* 23 (Febrero 1993), 121-143.

10. EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

En la segunda mitad del siglo XX el concepto de democracia ha conocido una tan amplia diversificación de formulaciones que al final de los años ochenta podía decir el politólogo Giovanni Sartori que no había todavía una teoría central de la democracia. Y que después de algunas innovaciones de la ciencia política y del renacimiento de la filosofía política de los años setenta no se podía hablar todavía de una teoría de la democracia plenamente desarrollada²⁸. En esta diversificación del concepto de democracia ha sido muy importante el hecho de que, en la ciencia política en general y no sólo por lo que respecta al concepto de democracia, se profundizara la escisión entre una perspectiva normativa y una perspectiva empírica en el estudio de los fenómenos políticos, y también de la democracia. Si la perspectiva normativa se ocupa –como mayoritariamente se había hecho en los estadios teóricos que hemos recogido en este capítulo- de ideales, de demandas políticas derivadas de una determinada concepción de la naturaleza humana y de una concepción de la libertad, la perspectiva empírica analiza el funcionamiento de la democracia, de los sistemas políticos considerados democráticos, con el objetivo de descubrir los mecanismos de diversa índole –social, política, económica, cultural- que permiten el funcionamiento y la estabilidad del sistema. Desde una y otra perspectiva, y desde algunas que incluyen elementos de ambas, han surgido multitud de teorías de difícil abarcabilidad en un breve espacio²⁹.

En las páginas que siguen abordo simplemente la continuidad en la idea de democracia de Weber y Schumpeter, así como la revisión crítica efectuada de

²⁸ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*. (1987). Trad. cast., Madrid, Alianza 1988, pág. 13

²⁹ Pueden verse, además de la obra de Sartori citada en la nota anterior, David Held, *Modelos de democracia* (1987). Trad. cast., Madrid, Alianza 1991, Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien*. Opladen, 2000, 3ª ed.; Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*. Madrid, Alianza, 1998.

esta idea formulada por el llamado pluralismo y otro concepto de democracia de las últimas décadas, que en parte critica y completa ambas.

1) El concepto de democracia de Weber y Schumpeter que opera en los años cincuenta como un punto de partida para la reflexión teórica se puede resumir en que la consideran un método de elección de los gobernantes, en el que se destaca la lucha entre reducidos grupos por triunfar en la elección. Quintaesenciado en estos términos hay que señalar que este concepto está enmarcado en unas coordenadas teóricas que implican un determinado concepto de la política y de ciudadano coherentes con esa idea.

El concepto de la política en el que se enmarca este concepto de democracia tiene un carácter muy limitado, por cuanto la política es entendida como un tipo de acción racionalmente encaminada a la consecución de objetivos muy reducidos y delimitados: la política es entendida básicamente como una lucha por la consecución de seguidores –como en un mercado- para obtener el poder en el Estado. De aquí que en este concepto de política ocupe el lugar central la reflexión el proceso de selección de los gobernantes, señalándose además que la acción de gobernar es siempre una cuestión de un pequeño número, lo cual no queda alterado ni por la existencia del sufragio universal ni un sistema de varios partidos políticos en lucha. El liderazgo es un tema, por lo tanto, fundamental en esta concepción subyacente de la política. Los gobernantes elegidos democráticamente constituyen la garantía de la estabilidad del sistema. El ciudadano de este concepto de democracia queda definido por intereses de índole prepolítica, intereses previos a la pertenencia a la comunidad política como tal o que se configuran fuera del marco de las instituciones políticas, como pueden ser, por ejemplo, los intereses económicos o de clase. El escenario de la política simplemente acoge y da expresión a esos intereses preexistentes, y tanto los actores del escenario político –electores, partidos políticos, gobernantes- como la propia lucha política son entendidos en términos de lucha económica o de mercado.

Estos planteamientos fueron seguidos en los años cincuenta por Anthony Downs en su libro *An Economic Theory of Democracy* (1957)³⁰. Con una referencia directa y expresa a Schumpeter, Downs tiene poco aprecio por la doctrina democrática normativa y aboga por una “visión más cínica de la cosa”: el análisis de lo político tiene que partir de la acción guiada por el interés particular. Downs traslada a su teoría de la democracia las ideas de la ciencia económica, especialmente el concepto de la acción racional –la acción que se realiza para obtener el máximo beneficio propio– de los consumidores y de los vendedores a la lucha entre partidos políticos y a la relación entre el gobierno, los partidos y los electores. La política es considerada como un mercado en el que intervienen empresarios a la búsqueda del máximo beneficio –los partidos políticos, sobre todo– y los compradores –los electores, sobre todo.

Lo que hace en el libro es descubrir los medios más eficientes que puede emplear el partido en el gobierno para lograr estos objetivos. Es decir, construye un modelo mostrando cómo se comporta un gobierno racional en un estado democrático. En su modelo el gobierno persigue sus objetivos bajo tres condiciones: una estructura política democrática que permita la existencia de partidos de oposición, una atmósfera con distintos niveles de incertidumbre y un electorado compuesto por electores racionales.

El modelo de Downs está basado en el supuesto de que todos los gobiernos buscan el máximo apoyo político. Presume también que el gobierno que existe en una sociedad democrática en la que tienen lugar elecciones periódicas tiene como objetivo primero su reelección, y que los partidos que están fuera del poder tienen como objetivo ser elegidos. En cada elección el partido que recibe más votos (aunque no necesariamente la mayoría de los votos) controla todo el gobierno hasta la próxima elección, sin elecciones intermedias por el pueblo en su conjunto o por el parlamento. La actividad

³⁰ Anthony Downs, *An economic theory of democracy*. Nueva York, 1957. (Traducción: *Teoría económica de la democracia*. Madrid, Aguilar, 1973). En la aplicación de la ciencia económica a la política fueron importantes las aportaciones de Kenneth J. Arrow (*Social choice and individual values*. Nueva York 1951; trad. cast. *Elección social y valores individuales*. Madrid 1974)

gubernamental se desarrolla de esta manera: El partido que llega al gobierno tiene una libertad ilimitada de acción dentro los límites de la constitución. El más importante de estos límites es que el gobierno no puede impedir las actividades de otros partidos en la sociedad (1957: 11-12). Un gobierno es democrático, descriptivamente, para Downs cuando cumple las siguientes condiciones: 1) un sistema de partidos y una distribución de los cargos públicos sobre la base de elecciones; 2) elecciones periódicas, que no puedan ser fijadas sólo por el partido en el gobierno; 3) sufragio universal de la población adulta, (si bien hace una referencia a que en algunas democracias hay limitaciones para las mujeres y los extranjeros; 4) el partido vencedor (o la coalición) con la mayoría tiene derecho a ocupar los puestos de gobierno; vencedores y perdedores renuncian a utilizar medios ilegales y violentos (1957: 23-24 y s.)

El resumen de la aportación de Downs puede encontrarse en sus *premisas* principales sobre los partidos y los ciudadanos. De los partidos escribe que son análogos a los empresarios en un sistema económico guiado por la obtención de beneficio (1957: 294- 295). Su política se rige por la relación coste-beneficio de las alternativas políticas. Lo decisivo es la victoria o la consecución del poder. Por eso se apuesta por obtener el máximo número de votos. Los partidos no quieren ganar las elecciones para hacer política; sino que más bien formulan programas y proponen soluciones para ganar las elecciones. Los partidos son empresarios que producen productos no por sí mismos sino para conseguir un beneficio político. Los programas se subordinan al valor de cambio: obtener el máximo de votos para ganar o conservar el poder.

Su premisa sobre los ciudadanos dice que éstos se comportan en la política como un *homo oeconomicus*. Y de aquí deriva una serie de proposiciones (1957: 298-300). Los ciudadanos son agentes que piensan racionalmente los costes y los beneficios de su votación. ¿Cómo se deciden los ciudadanos? Según lo que esperen de un partido más que de otro (*expected party differential*, 1957: 39-40). Y los ciudadanos calculan teniendo en cuenta el *current party differential*, la

tendencia y la comparación entre la situación actual y la que habría con el gobierno ideal para el elector. Todo esto lo plantea bajo un sistema bipartidista y con una información completa del ciudadano.

Esta analogía que Downs establece entre la política y el mercado es precisamente el punto que algunos le han criticado con más intensidad, además del reproche de que no es muy fino atendiendo a la investigación actual sobre elecciones, es decir, que su análisis no es suficientemente complejo y que no tiene en cuenta las instituciones que existen entre el gobierno y los electores.³¹

2) También en los años cincuenta algunos politólogos norteamericanos analizaron críticamente la idea de la democracia de Schumpeter y de Weber, y aun tomando algo de ellos desembocaron en un planteamiento teórico distinto, que fue conocido como *pluralismo*. Siguen a Weber y Schumpeter en la caracterización de la democracia como el método de elección de los líderes políticos, de los gobernantes. Y asimismo aplican a la política categorías centrales de la economía: al igual que la economía se ocupa de la satisfacción de los intereses de los individuos, la política se ocupa de que grupos de individuos satisfagan al máximo su interés común. Pero la gran diferencia que establecen con Schumpeter es que no ven en la concentración del poder en manos de élites políticas el fenómeno fundamental, inevitable, de la política, pues estos pluralistas se fijan más bien en la existencia en la sociedad de muchos centros de poder, es decir, de muchos factores determinantes del reparto del poder político. Es este hecho de la multiplicidad de centros de poder *-pluralismo-* el que fija la atención de sus análisis. Los pluralistas, como Robert Dahl, por ejemplo, se ocupan de analizar con un método empírico el funcionamiento real de los sistemas políticos conocidos como democracias³². Y en este análisis

³¹ Véase: Kaare Strom, "Democracy as Political Competition", en: Gary Marks/Larry Diamond (eds), *Reexamining Democracy*, Newbury Park y otros, 1992, 27-47; Geoffrey Brennan/Loren Lomasky, *Democracy and decision. The pure theory of electoral preference*. Cambridge 1993; Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a.M.1992; Adam Przeworski, *The State and the Economy under Capitalism*. Chur y otros 1990.

³² Robert A. Dahl/Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*. Nueva York 1953. Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*. Chicago 1956; *Who Governs? Democracy and Power in an*

muestran que en el proceso de toma de decisiones políticas en que consiste el concepto de democracia no existe un único centro, sino que el poder está disperso en el conjunto de la sociedad y las decisiones que toman los gobiernos ocurren dentro de un complejo mundo de negociaciones y de influencias de distintos y numerosos grupos sociales, y no sólo de los partidos políticos. La democracia, o poliarquía, consiste en la existencia de un gran número de grupos, de minorías de tamaño diverso, cuyas preferencias influyen en el resultado de las decisiones gubernamentales (*A Preface*, 1956: 133). La democracia, o poliarquía, es el gobierno de minorías, no de una minoría, pues los distintos grupos de interés existentes en la sociedad inciden mediante su lucha en la elección de los gobernantes. Democracia es, por tanto, el pluralismo de instituciones con intereses diferentes que desborda la simple contraposición dualista de Estado y sociedad, el cual hace que la formación de la voluntad política tenga un carácter libre y competitivo³³. En la base de este funcionamiento de la poliarquía hay un requisito previo a la propia política democrática, un elemento no político o constitucional, que la condiciona y sin el que el sistema democrático no podría sobrevivir por mucho tiempo. Se refiere Dahl al “consenso social” sobre las reglas del juego político, sobre la amplitud de las opciones políticas permitidas, sobre el ámbito en el que puede actuar la política. Cuanto más extenso sea ese consenso, más estable es la democracia. Para Dahl, la protección contra la tiranía, la salvaguarda de la democracia, radica en este requisito previo que es realmente el gran obstáculo a que un gobierno sea opresivo o tiránico (*A Preface* 1956: 134-135). De nuevo aquí se pone de manifiesto la diferencia de Dahl con Schumpeter. Si para éste último la política era una actividad dirigida por elites en competencia, para Dahl la política democrática está anclada en un valor de consenso que estipula los

American City. New Haven, Conn. 1961; *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven 1971; *A Preface to Economic Democracy*. Cambridge 1985

³³ La obra posterior de Robert Dahl muestra una discusión mucho más compleja de la democracia, en la que intenta articular teóricamente elementos históricos, normativos y empíricos de la democracia. Para una valoración de conjunto de la obra de Dahl, y en concreto para la diferenciación y articulación entre Democracia y Poliarquía, véase Ramón Máiz, “Teoría normativa y análisis de la democracia en Robert Dahl”, en: R. Máiz (compilador), *Teorías políticas contemporáneas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, 165-190.

parámetros de la vida política. La influencia de las élites políticas sobre la dirección de la nación sólo puede entenderse de manera adecuada en relación con la cultura política de la nación con la que se corresponde. En resumen, el concepto de democracia de Dahl implica la existencia en la sociedad de múltiples centros de poder, de la propensión de un grupo a contrarrestar el poder de otro, así como de un consenso que trasciende al estado y la sociedad, siendo el Estado juez y árbitro de los grupos.

Los críticos de los pluralistas han resaltado que éstos, partiendo del análisis de la democracia existente en el mundo occidental, la llamada democracia liberal, han pasado a considerar la democracia exclusivamente en términos de esa realidad empírica, sin examinar otros modelos democráticos posibles, renunciando, por tanto, a poder entender la democracia con otros contenidos diferentes y posibles (por ejemplo, la participación de los ciudadanos, la señalización del espacio en el que tiene que intervenir la política y la ubicación del control democrático)³⁴.

3) Otra línea conceptual de la democracia gira en torno a la participación del ciudadano en la formación de la voluntad política y en la toma de decisiones. En torno a este núcleo de la participación hay muchos enfoques teóricos y denominaciones no totalmente coincidentes entre sí, pero con elementos comunes importantes frente a la línea weberiana/schumpeteriana y a la idea de democracia como un mero sistema representativo. Este núcleo de la democracia ha sido denominado de distintas maneras: como democracia participativa, como democracia expansiva, como democracia fuerte, democracia asociativa, democracia dialogante o democracia deliberativa³⁵. Son denominaciones

³⁴ Por ejemplo, Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*. New Haven/Londres 1965; Claus Offe, "Politische Herrschaft und Klassenstrukturen", en: G. Kress/D. Senghaas (eds.), *Politikwissenschaft*. Frankfurt a.M. 1972, 135-164. Las críticas marxistas pueden verse en: B. Jessop, "Recent Theories of the Capitalist State", en: *Cambridge Journal of Economics* 1 (1977), 343-373. El propio Robert Dahl ve que el peso de los intereses económicos puede limitar el autogobierno democrático (*A Preface to Economic Democracy*, Cambridge 1985).

³⁵ Véase Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*. Londres 1970; Peter Bachrach/Aryeh Botwiniek, *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy*. Philadelphia, PA, 1992; Mark Warren, "Democratic Theory and Self-Transformation", en: *American Political Science Review*, 1992, 8-23; Benjamin Barber, *Democracia fuerte* (1984), Córdoba, Almuzara, 2004; Paul Hirst, *New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge 1994; Anthony Giddens, *Más allá de la izquierda y de la derecha : el futuro de las políticas radicales* (1997), Madrid: Cátedra, 2001; James

distintas que ponen también el acento en aspectos distintos o que replican a determinadas aportaciones teóricas. Pero tienen mucho en común, dentro de las diferencias que sus mismos autores establecen respecto a los otros. Pero aun con formulaciones distintas todos coinciden en aspirar a que el círculo de las personas con derecho a voto y a participar en la formación de la voluntad política y en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos sea lo más grande posible. Coinciden también en pedir, junto a la ampliación de la participación política, derechos sociales que completen la intensa relación que ven necesaria entre el individuo y la comunidad política. Por encima de sus diferencias internas, las distintas formulaciones de la democracia participativa se diferencian y contraponen a la concepción de la “democracia de líderes” de Max Weber y a la idea de democracia como mercado de Joseph A. Schumpeter y Anthony Downs. Frente a la democracia entendida como un método de selección de gobernantes mediante la lucha y la competición entre partidos políticos –como si de un mercado se tratara- la democracia participativa entiende la democracia no sólo como un método de selección de gobernantes sino como un objetivo humano en sí mismo, como un valor en sí mismo. Las diferencias con la línea weberiana-schumpeteriana son claras:

a) La democracia participativa opera con un concepto amplio y expansivo de política, en la que la lucha política no lo es todo, pues pasan a un primer plano igualmente otros objetivos de carácter general que la comunidad política debería conseguir. La política es más bien entendida como un escenario donde destacan en primer lugar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos.

b) la democracia participativa no entiende la política ni la acción de gobierno como un asunto de pocos, sino que, por el contrario, mantiene el convencimiento y la ilusión de que la tesis de la democracia como un asunto de elites se puede reformar y que la acción de gobernar puede ser participada por

S. Fishkin, *Democracy and Deliberation*. New Have/Londres 1991; Habermas, “Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik” (1992), en: *Die Einbeziehung der Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt a.M. 1996, 277-292.

muchos y a muy distintos niveles. Es más, para la democracia participativa el propio proceso democrático, es decir, al proceso de participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política y en la toma de decisiones, es el fundamento de la estabilidad del sistema.

c) La imagen del ciudadano también presenta un perfil distinto en la democracia participativa. El ciudadano se define precisamente por lo que hace en el proceso democrático, en el sentido de que es el propio proceso democrático el que transforma sustancialmente las expectativas del ciudadano, el que hace al ciudadano auténtico. El ciudadano de la democracia participativa no es un mero continuador o defensor de intereses previos de índole económica o social, sino que es un hombre transformado por el propio proceso democrático. El proceso participativo genera un nuevo individuo, las instituciones políticas democráticas posibilitan que los individuos desarrollen sus propias capacidades. Para este tipo de democracia, la participación política es mucho más que emitir un voto periódicamente e implica un desarrollo más pleno del individuo. La democracia participativa requiere procesos amplios de deliberación y de toma de decisión y la cualificación de los participantes para involucrarse en ellos. El elemento democrático básico ya no está tanto en la cuestión de que gobierne la mayoría y de cómo esta gobierna, sino más bien en el proceso de manifestación de las opiniones, en la discusión y en el intento de convencer a los otros³⁶.

La democracia participativa ha recibido asimismo críticas dirigidas a distintos aspectos de sus planteamientos³⁷. Algunas críticas giran en torno a la primacía

³⁶ El ejemplo de Habermas es claro a este respecto: su modelo normativo de democracia crítica, pero completa, los otros dos modelos que él denomina *liberal* y *republicano*. El modelo liberal considera que el ciudadano es portador de derechos subjetivos que exigen la protección del Estado en el marco de las leyes. El modelo republicano implica ya una concepción de la política como una forma reflexiva de una convivencia moral, que concibe al ciudadano como participante en el diálogo público. Pero su modelo propio completa estos dos al no quedarse con un ciudadano sólo portador de derechos subjetivos ni con un republicanismo que fía a los propios ciudadanos la convivencia. Habermas no fía la garantía de la convivencia sólo a los ciudadanos sino que institucionaliza el procedimiento de diálogo y decisión. (Habermas, como en nota anterior: 285-286)

³⁷ Entre otros: John Elster, "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory", en: John Elster/Aanund Hylland (eds.), *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge y otros, 1986, 103-

que le da a lo normativo con abandono del conocimiento de la realidad existente, pues los ciudadanos son como son y no como debieran ser. Se le critica, en definitiva, que no opera con una visión realista del hombre y del ciudadano. No toma en consideración que el ciudadano también quiera obtener el máximo beneficio para sus intereses y que sólo en condiciones especiales esté dispuesto a seguir una actividad de cooperación guiada por el bien común. También se vuelve a escuchar entre los críticos de la democracia participativa la objeción que Tocqueville había formulado con toda claridad ante la democratización de la sociedad: el aumento de la democratización incrementa el peligro del despotismo de la mayoría. También se apunta que, en el caso extremo, se puede producir el despotismo de una vanguardia social o ciudadana –que se proclame a sí misma como tal –, que por ejemplo bajo el ropaje de un partido político radical pretenda convertirse en un guardián permanente de los intereses de una clase o de toda la sociedad. Por otro lado se le señala que la participación democrática profunda se encuentra realmente ante un dilema: se espera una participación intensa de los ciudadanos cuando éstos carecen de los requisitos para poder llevarla a cabo. La participación ciudadana requiere un alto nivel de información y de cualificación para participar adecuadamente en la formación de la voluntad política y en la toma de decisiones que se propone, pero el ciudadano ni dispone habitualmente de toda la información requerida para ello ni la cualificación necesaria pues el acceso general a la información sobre las distintas propuestas sobre las que deliberar implica un coste elevado, además de que ese coste no guarda una relación racional con el beneficio a obtener de la participación política. En definitiva, los teóricos de la democracia participativa exigen y esperan mucho más del ciudadano y del *demos* que lo que la situación presente permite.

UNA OBSERVACIÓN FINAL

El concepto moderno de democracia ha conocido distintos contenidos sobre en qué consiste y cómo debe ser el “gobierno del pueblo”, ha tenido asociadas distintas expectativas de futuro para el individuo y para la comunidad, ha pasado de ser un concepto peyorativo durante mucho tiempo a convertirse en un ideal para la convivencia humana, se ha referido a un *demos* como sujeto del poder político de distinta amplitud, ha sido utilizado para diseñar, y controlar, con distintos medios al poder político. La ciencia política de las últimas décadas sobre todo ha desarrollado una perspectiva empírica en el análisis comparado de los sistemas democráticos, junto a la que subsiste la perspectiva normativa de qué debe ser la democracia atendiendo a determinadas exigencias de desarrollo y perfeccionamiento del ser humano y de la comunidad política. En algunas ocasiones se intenta articular ambas perspectivas expresamente, pero en todo caso la misma reflexión teórica de índole normativa no deja de tener en cuenta los conocimientos sobre el funcionamiento de los sistemas democráticos y su comparación. El concepto de democracia, por tanto, tiene muchos estratos de significados superpuestos en su historia que no dejan de estar presentes en la discusión actual, aunque las circunstancias sean muy distintas.

Sin pretender hacer un catálogo de los temas que se debaten hoy con carácter prioritario, se podría decir que los que mencionamos a continuación al menos siguen siendo objeto de atención:

1) El concepto del *demos*, es decir, el conjunto de las personas que es considerado sujeto del poder político –democracia como gobierno del pueblo– ya no se discute que tenga que ser universal, incluyendo a varones y mujeres a partir de una cierta edad, que ha sido rebajada considerablemente en los últimos dos siglos. Lo que se discute ahora es cómo incrementar su nivel de participación en la deliberación de los asuntos públicos, más allá de la intervención en las elecciones periódicas de los representantes. Si la democracia hoy puede

entenderse como “gobierno mediante la discusión” (Giovanni Sartori), esto quiere decir que el desarrollo de las democracias aumenta el número de personas que discuten y la propia discusión, con lo que pasa a un primer plano de la reflexión el cómo discutir correctamente. Frente al reducido *demos* en el tipo ideal de democracia de Aristóteles, por ejemplo, (pocos ciudadanos, pero que participan intensamente en las funciones públicas legislativas, ejecutivas y de defensa), los pensadores modernos han ido progresivamente ampliando el *demos*. Si todavía éste era reducido en Locke o Montesquieu y más amplio en los Federalistas o en Rousseau, en Tocqueville, Mill o en Marx, el hecho del sufragio universal está ya claramente en la base del concepto de “democracia de líderes” weberiana y de la democracia de Schumpeter como lo está asimismo en la teoría económica de la democracia, en el pluralismo o en la democracia participativa.

2) Otra cuestión que se discute intensamente es la posición y función de los partidos políticos en los sistemas democráticos. Estos conceden a los partidos políticos una posición central en la política y en la sociedad y en las instituciones que median entre ambas. La cuestión que esta posición plantea es la posible colisión entre los intereses de los partidos por conseguir votos de los ciudadanos, por un lado, y la posibilidad real de realizar las alternativas presentadas, por otro ¿Se puede evitar esta colisión? En relación con los partidos se discute también una cierta paradoja: Por un lado, el sistema democrático facilita la transparencia de las actuaciones políticas, protege del abuso de poder y cuenta con medios para que el sistema político sea abierto y capaz de aprender, de mejorar. Pero, por otro lado, esta capacidad de aprendizaje se puede ver reducida si la lucha entre los partidos se oligopoliza y los partidos en el gobierno blindan su posición de poder con un clientelismo programado y dirigido.

3) Otra cuestión importante se refiere a la regla de la mayoría como regla de decisión en los asuntos públicos. La realización de la voluntad democrática se

hace con la regla de la mayoría y se considera que es un principio de decisión eficiente y justo. Los argumentos de Locke se han ido repitiendo y han sido mayoritariamente aceptados. Pero esta regla puede conducir a una tiranía de la mayoría, miedo que había preocupado especialmente a Tocqueville y Mill. Las reflexiones sobre la regla de la mayoría apuntan a la existencia, en el fondo, de una contradicción entre los intereses individuales y el interés general o colectivo. Esta regla, efectivamente, espera que los ciudadanos guíen sus actuaciones y sus decisiones por el interés general, por el bien común, pero al mismo tiempo la regla da cobijo sin más miramientos a un comportamiento guiado por la competencia, por los propios intereses, que no necesariamente e inevitablemente tiene que ser compatible con el bien común. También en relación con esta regla se señala que su talón de Aquiles está en que sólo funciona bien y con corrección cuando la relación mayoría-minoría no es una relación pétrea, solidificada en el tiempo, sin una alternancia posible. Se puede detectar asimismo una tensión entre el funcionamiento de la regla de la mayoría y el propio Estado constitucional. Está claro que sin una regulación de los conflictos políticos mediante la negociación y la regla de la mayoría, no puede prosperar el desarrollo del Estado constitucional democrático. Pero, por otro lado, la democracia no puede ignorar al Estado constitucional, de derecho. Si se ignoran los marcos del Estado de derecho, se puede conceder al *demos* una fuerza ilimitada, y en el peor de los casos una fuerza destructiva -como puede verse en la aplicación de la teoría de Rousseau o de Marx o de las “democracias populares” conocidas-.

4) Una cuarta cuestión hace referencia a la actividad del Estado en la democracia. Si esta actividad se dejara en un segundo plano, se perdería eficacia en la actuación del Estado. En ese sentido, el propio proceso político o una determinada estructura federal del Estado podrían hacer más difícil la disposición de recursos para solucionar los problemas que los ciudadanos esperan que se solucionen. Pero en este punto de la eficacia hay, sobre todo, un problema derivado de la diferencia entre el plazo temporal para el que se eligen los gobiernos y el plazo más largo que requiere una planificación de

determinados asuntos políticos. En la elección de los gobiernos hay un ritmo corto, mientras que la acción política de un Estado necesita la coordinación de muchos factores –económicos, sociales, internacionales- y largos tiempos para poder realizarse. Si no hay otros acuerdos coordinados entre el Estado y agentes sociales de distinta índole –es decir, gobierno, banco emisor, sindicatos, patronales-, de este déficit puede surgir un fallo estructural en el sistema político y social.

5) Por último, una cuestión ya planteada también por Tocqueville es la relación entre democracia e igualdad. Tocqueville había observado en Estados Unidos una sociedad que se democratizaba, es decir, que avanzaba hacia la igualación de las condiciones de sus gentes. Y él veía en su análisis cómo la democracia solucionaba problemas, a la vez que generaba otros. Por un lado, la igualdad produce estabilidad social, sobre todo cuanto elimina diferencias insoportables. Pero por otro lado, cuando la pasión por la igualdad dirige la acción de los partidos en su lucha por los votos de los ciudadanos, se puede producir una “democracia condescendiente” que puede sobrecargar la economía y a la propia sociedad con beneficios a determinados grupos de individuos. Las promesas electorales de los partidos políticos pueden ser un ejemplo típico, cuando el interés del partido político como organización para conquistar el poder del Estado mediante la consecución del voto del mayor número posibles de ciudadanos choca con, y se pone por encima de, los intereses generales de la comunidad política y de la sociedad.
