

DE LAS DEMOCRACIAS INCIERTAS A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. ALGUNOS APORTES EN LA TEORÍA POLÍTICA ACTUAL.

PAULO ALVAREZ OVANDO*

La transición de las nuevas democracias: ¿democracias inciertas?

Una visión rápida a la década de 1980 nos muestra que coinciden en el sistema político internacional procesos de transición con dispar grado de desarrollo. De distinto signo y con innumerables diferencias se produce la consolidación de los sistemas políticos de Europa del Sur (España, Portugal y Grecia), se acentúan las transiciones en Latinoamérica e, inesperadamente, comienza la transición desde regímenes de socialismo de Estado en Europa Central y del Este.

La característica propia de todo proceso de transición es la incertidumbre. Los que se producen durante los 80^o comparten el originarse a partir de la disolución de regímenes de tipo autoritario pero se sigue discutiendo si estos procesos culminarán con la consolidación de un sistema democrático, de un nuevo sistema autoritario o si no llegarán a consolidación alguna, sumergiéndose en repetidas crisis del orden institucional.

* El autor es profesor en las cátedras de Historia Política, Filosofía II y Metodología Política I de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Ha desarrollado actividades como investigador y consultor en organismos internacionales, empresas y fundaciones privadas. Actualmente se desempeña como socio gerente de la consultora Intertep.

El estudio realizado por el Programa Latinoamericano del Centro Internacional W. Wilson (uno de los principales aportes para la investigación de este tema) sostiene que “lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y ganadores. En verdad, estas reglas emergentes definirán en gran medida los recursos que legítimamente pueden aplicarse en la arena política y los actores a los que se permitirá participar en ella”¹. La consolidación implica, necesariamente, la selección y adopción de nuevas reglas, pero ¿de qué reglas estamos hablando? El espíritu de época parece contestar con una palabra mágica: democracia. ¿Podemos conformarnos con esa respuesta?

Si bien la retórica que acompaña a todos estos procesos insiste en la instauración de un régimen^a de tipo democrático como objetivo final, la incertidumbre sigue presente respecto, precisamente, al “tipo” de democracia que se pretende. La instauración o reinstauración de un régimen implica forzosamente la institucionalización; o sea, que las pautas que lo definen deben ser conocidas, practicadas y aceptadas regularmente al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como los participantes de ese proceso. En gran parte de las “nuevas democracias” en formación este proceso es incompleto.

¹ O'Donnell, Guillermo / Schmitter, Philippe, “Transiciones desde un gobierno autoritario” Ed. Paidós, Barcelona. 1994. vol. 4, pág. 19. Sobre la transición en América Latina también será útil consultar: Nun, José, “Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina”. Puntosur, Bs.As. 1987; y Ludolfo Paramio, “Problemas de la consolidación democrática en América Latina”. Madrid. 1991.

² “Entendemos por régimen el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso” O'Donnell / Schmitter, op. cit. pág. 118.

En el presente trabajo pretendemos destacar que la falta de institucionalización, o la relativa precariedad de la misma, obedece, principalmente, a una definición poco clara del modelo de democracia a adoptar; por lo que resulta imprescindible revalorizar el papel de la teoría. No es nuestro objetivo el detallar aquí la amplísima discusión acerca de los distintos usos y sentidos con los que se puede emplear el término democracia. Tampoco intentamos reiterar las formulaciones teóricas acerca de modelos y posibilidades de un régimen democrático³. Sencillamente, como punto de partida, nos limitamos a tomar aquellas coincidencias mínimas entre las distintas corrientes teóricas que indican que el régimen buscado es una democracia representativa pluripartidista. Es así que detallaremos algunas características de los regímenes democráticos representativos y su relación con el sistema de partidos para, por último, presentar algunas de las alternativas que se proponen desde otros ámbitos teóricos.

Democracia y sistema representativo

Uno de los criterios sobre los que se asienta la legitimidad de la democracia moderna es la idea de la representatividad. Una vez que la complejidad de los Estados alcanza el punto de tornar inviable toda formulación de democracia directa, se concibe la representación como el único mecanismo posible para seguir sosteniendo la soberanía popular. Pero revisando los planteamientos

³ La "Teoría de la Democracia" se ha convertido en uno de los tópicos más abundantes de la ciencia política actual, tornando casi imposible una enumeración de los aportes surgidos en la última década. Un panorama mínimo de lo que se dispone en castellano, no debería eludir la consulta de: David Held, "Modelos de democracia". Alianza Editorial, Madrid. 1992; Giovanni Sartori, "Teoría de la democracia". Alianza Editorial, Madrid. 1988; Robert Dahl, "La democracia y sus críticos". Paidós, Bs.As.1991; Alford, R. y Friedland, R., "Los poderes de la teoría". Manantial, Bs.As. 1991; Norberto Bobbio, "El futuro de la democracia". Ariel, Barcelona. 1987; Lijphart, A. "Las democracias contemporáneas". Ariel, Barcelona. 1987

originales de los sistemas representativos⁴ podemos darnos cuenta que en su origen no fue así.

El régimen del que han salido las democracias representativas no fue concebido en modo alguno por sus primeros exponentes como una forma de democracia. Por el contrario se encuentra un acusado contraste entre la democracia y el gobierno representativo. Tanto para Madison como para Sièyès -entre otros- el gobierno representativo no es una modalidad de la democracia, es una forma de gobierno distinta y preferible.

Para Madison el efecto de la representación consiste en que "afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo elegido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal. Con este sistema -continúa- es muy posible que la voz pública; expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado con ese fin"⁵. Por lo tanto, en términos de Madison, la superioridad de la representación consiste en que sostiene una clara separación entre la decisión pública y la voluntad popular. El único requisito que caracteriza al gobierno representativo es que surge de la elección -directa o indirecta- de los gobernados por parte del pueblo.

El gobierno representativo ha sido instituido con el objetivo explícito de que la voluntad popular no haría la ley ni directa ni indirectamente. "Los ciudadanos pueden dar su confianza a algunos de entre ellos -señala Sièyès- es por la utilidad común que nombran representantes mucho más capaces que ellos mismos para conocer el interés general e interpretar, con este punto de vista, su propia voluntad. La otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley es

⁴ Aunque los orígenes del sistema representativo se pueden rastrear en Inglaterra resulta más fácil iniciar la pesquisa a partir de sistemas codificados en forma positiva, en especial la constitución votada en Francia en 1787 y los artículos de "El Federalista".

⁵ Madison. "El Federalista". Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1982. Ensayo X, pág. 39.

la de concurrir por sí mismo a hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracteriza a la verdadera democracia. El concurso mediato designa al gobierno representativo”⁶. Carré de Malberg al hacer referencia a Sièyès en su “*Contribution à la Théorie Générale de l’Etat*” no duda en declarar que “la oposición entre régimen representativo y democracia consiste esencialmente en que en ésta el ciudadano es legislador, en aquél no es más que elector”⁷.

De esta forma se expresa, no solamente una distinción respecto a la democracia directa sino que queda definitivamente sentado que la representación no corresponde a una voluntad previa elaborada por los electores, por el contrario, expresa la voluntad de la Nación que está lejos de coincidir con la del pueblo. Sólo los gobernantes están suficientemente capacitados para interpretar los intereses de la Nación y decidir con rectitud. “El miembro que va a la Asamblea Nacional no es elegido por el pueblo, ni responsable ante él -sostenía Burke- no hay modo de establecer una conexión entre el sufragante originario y el representante”⁸. Estas palabras de Burke son reforzadas en su discurso a los electores de Bristol “Si gobernar fuese en todas sus partes una cuestión de voluntad, no hay duda de que la vuestra (los electores) debería ser superior. Pero gobernar y hacer leyes son cuestiones de la razón y del juicio... y ¿qué clase de razón sería aquella en la que la decisión precede a la discusión; en la que un grupo de personas delibera y otro decide?. El Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses opuestos y hostiles; intereses que cada uno debe tutelar, como agente y abogado; el Parlamento es una asamblea deliberante de una nación, con un único interés, el del conjunto; donde no deberían existir como guía objetivos y prejuicios locales sino el bien general...”.

El sentido con que sostenían la idea de representatividad estaba basado en una cierta identidad⁹, es el reconocimiento

⁶ Sièyès, Emmanuel “¿Qué es el Tercer Estado?” UNAM, México D.F. 1989, pág. 46.

⁷ Carré de Malberg, R. “Contribución a la Teoría General del Estado”.

⁸ Burke, E. “Reflexiones sobre la Revolución Francesa”. Ed. Dictio, Bs. As. 1980, pág. 289

⁹ Sartori realiza una tipología según la cual la representación puede

de la composición del Estado como agregado de unidades menores. Los gobernantes representan esta pluralidad de origen, existe una identidad pero, ante todo, no es delegativa.

Por lo visto, la identificación entre democracia y representatividad es una concepción de las sociedades modernas que mezcla elementos de la doctrina de la soberanía popular con la teoría de la representatividad, pero ahora, concebida como responsabilidad ante los electores. Examinemos algunos de los principios en los que se asientan los orígenes del gobierno representativo moderno.

Tomemos como punto de partida a Schumpeter que propone definir la democracia como "aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo"¹⁰. Tenemos entonces, en primer lugar, que los gobernantes son elegidos por los gobernados. Desde esta concepción el gobierno representativo ha sido instituido como un gobierno de élites habilitadas por la elección a conducir los asuntos públicos.

Según los criterios de legitimidad de las democracias modernas, el derecho a mandar a otros no puede fundarse más que sobre el consentimiento de aquellos sobre los cuales se ejerce. No existe título -ni sobrenatural ni ninguna superioridad natural- que pueda dar a un hombre el derecho de imponer su voluntad a los demás.

Pero el gobierno representativo no se apoya solamente sobre la elección de gobernantes, sino sobre su elección a intervalos regulares. El mismo Schumpeter se encarga de dejar sentado no solamente este principio sino que lo complementa con la capacidad de los electores de revocar la autorización concedida a los gobernantes¹¹. El último

concebirse: como mandato o delegación; bajo una idea de similitud entre electores y elegidos; y, como responsabilidad frente a los intereses de los gobernados. Sartori, G. "Elementos de teoría política". Alianza Editorial, Madrid, 1992. pág. 225.

¹⁰ Schumpeter, J. "Capitalismo, socialismo y democracia" Ed. Orbis, Bs.As. 1983. pág. 343.

¹¹ El mismo declara al revisar la función primaria del electorado, en su definición de la democracia, que era su "intención incluir en esta frase también la función de disolverlo". Schumpeter, J. op. cit...pág. 346.

agregado schumpeteriano garantizaría que los candidatos, por diferentes que fueren de la masa de sus electores, están sin embargo sometidos a su juicio y que únicamente los candidatos que suscitaran una apreciación positiva accederían al gobierno. Es el juicio del pueblo y no la identidad con el pueblo lo que confiere la categoría de gobernante. En la tipología de Giovanni Sartori antes mencionada nos estaríamos trasladando definitivamente a una representación bajo la idea de responsabilidad.

La posibilidad de que en una nueva elección se produzca el rechazo de los gobernantes a causa de las decisiones políticas que han llevado adelante anteriormente, es un principio básico en el funcionamiento del gobierno representativo. Es, en realidad, el único momento en que la voluntad de los ciudadanos concerniente a la sustancia de una política ejerce un efecto apremiante sobre los gobernantes.

Al repetirse las elecciones a intervalos regulares, el representante que ha asumido compromisos ante sus electores puede anticipar que, si no los pone en práctica, no será reelegido. Tiene sin duda cierta incitación a cumplir sus promesas pero, pese a los compromisos y programas sostenidos, los representantes han conservado siempre, en última instancia, la libertad de respetarlos o no. Por una parte, permanecen libres de sacrificar la perspectiva de su reelección; por otra parte, y sobre todo, pueden esperar que, cuando se presenten de nuevo a elecciones, logren convencer a sus electores de que han tenido razón al conducirse de esa forma. En este sentido la democracia representativa no es un régimen en que los representantes estén rigurosamente obligados a poner en ejecución los deseos de los gobernados y, por lo tanto, no puede considerarse como la forma indirecta del gobierno del pueblo. No garantiza el respeto a los intereses de los gobernados que preconiza la ideología democrática, si bien es dable admitir que en este sistema existe un interés por parte de los gobernantes de tener en cuenta en sus decisiones cuál será el juicio retrospectivo de los electores sobre éstas.

Como señala agudamente Philippe Braud¹² el principal movimiento de aquel que es elegido es convertirse “simbólicamente” en la voz de sus electores. Se sigue considerando que los representantes democráticamente elegidos hablan en nombre de sus mandantes, y esta ficción es imprescindible para poder desarrollar uno de los principales criterios que dotan de legitimidad a las decisiones políticas: la deliberación. El gobierno representativo, desde sus orígenes, fue pensado y justificado como gobierno por la discusión.

Carl Schmitt identifica al parlamento como el órgano más típicamente representativo¹³ (en un sentido de identidad) y encuentra que la razón de ser de éste reside en “un proceso de controversias entre contradicciones y opiniones, de lo que resultaría la auténtica voluntad estatal. Así pues, lo esencial del parlamento es la deliberación pública de argumento y contra argumento, el debate público y la discusión pública”¹⁴ y basándose en expresiones del liberalismo doctrinario identifica el fundamento del sistema en la búsqueda de la verdad a través de mecanismos participativos institucionalizados. Según el principio liberal “la verdad se genera a partir de la libre competencia de opiniones y la armonía es el resultado automático de dicha competencia. Aquí se encuentra el núcleo del espíritu de estas ideas [liberales parlamentarias], su específica relación con la verdad, que se convierte en una mera función de la eterna competencia de opiniones”¹⁵.

Este papel que se le otorga a la discusión dentro del parlamento reside tanto en una confianza previa en los beneficios de la discusión -iluminismo- como en el carácter colectivo y diverso de su composición que refleja la heterogeneidad de la sociedad representada.

¹² Braud, P. “El jardín de las delicias democráticas”. Fondo de Cultura Económica, Bs.As. 1993.

¹³ La identificación lisa y llana de democracia representativa con parlamentarismo es amplia y satisfactoriamente discutida por Norberto Bobbio en “Estado, gobierno y sociedad” Plaza y Janés, Barcelona. 1987. pág. 171 y ss.

¹⁴ Schmitt, C. “Sobre el parlamentarismo” Tecnos, Madrid. 1990. pág. 43

El gobierno representativo no es un régimen donde todo debe nacer de la discusión, sino donde todo debe ser justificado en la discusión. En realidad, lo que confiere a una proposición un valor de decisión no es el hecho de que sea discutida sino que obtenga el consentimiento. Como lo señalara Locke "La fuerza que mueve una sociedad es solamente el consentimiento de los individuos que la componen y que son capaces de formar mayoría"¹⁶.

Como queda sentado, ninguno de estos fundamentos es suficiente para asegurar que los gobernantes representen efectivamente los intereses de los gobernados. Es así que a partir de fines del s. XVIII se impuso la idea de que el gobierno representativo requería la libertad de opinión pública política: los gobernados deben poder formar y manifestar libremente sus opiniones políticas. "La libertad de opinión es una libertad individual, necesaria para la competencia entre opiniones, en la que ganará la mejor"¹⁷. La formación de una opinión pública política, fuera del control de los gobernantes, aseguraría que la distorsión entre los intereses (de gobernantes y gobernados) no pueda perdurar.

En este sentido, la democracia representativa debe asegurar que los ciudadanos puedan tener acceso a la información política, lo que supone cierta publicidad de las decisiones gubernamentales. Aún así, la discusión actual plantea que el mero resguardo de la libertad de opinión y de la libertad de prensa no bastan. Se podría aducir, retomando la distinción clásica popularizada por I. Berlin, que la libertad de opinión pertenece ante todo a la categoría de las "libertades negativas" que protegen a los individuos de los desbordes del gobierno. Así entendida, no tiene lazo directo con el carácter representativo del gobierno en lo referente al modo de participación de los ciudadanos en el gobierno que pertenece, en ese sentido, a la categoría de "libertades positivas"¹⁸.

¹⁵ *ibidem*, pág. 46

¹⁶ Locke, J. "Ensayo sobre el gobierno civil" Libro Segundo. Ed. Nuevomar, México D.F. 1984. pág. 72 y ss.

¹⁷ Schmitt, C. *op. cit.*, pág. 50.

¹⁸ Una de las tantas formulaciones que Sir Isaiah Berlin realiza de los dos conceptos de la libertad, puede consultarse en Quinton, Anthony

La expresión de la opinión pública debe adquirir nuevas dimensiones tanto bajo las matrices movimientistas como a través de los medios de comunicación masivos. Es así que no se trata solamente de proteger la expresión colectiva de las opiniones en general, sino también, de manera específica, la expresión de opiniones dirigidas a los gobernantes apuntando a obtener algo de ellos. Esta sería la única forma de asegurar una participación efectiva en las decisiones políticas.

Desde la concepción de la representatividad del s. XVIII que hemos intentado describir, el pueblo no se convierte en un sujeto político, una entidad dotada de voluntad y capaz de actuar más que en y por la persona del representante. Desde que es habilitado, el representante sustituye absolutamente a los representados, éstos no podrían tener más voz que la suya. En la concepción moderna, precisamente esta sustitución absoluta de los representados por el representante es impedida por la libertad de la opinión pública.

Como desde un principio nuestra intención fue atenernos a las coincidencias mínimas que presentan las distintas teorías acerca de la democracia participativa, es lógico que hayamos desembocado en una concepción minimalista que se define claramente bajo el concepto de poliarquía.

Tributaria de las teorías de las élites y de Schumpeter, la concepción de la poliarquía encuentra una clara definición en Robert Dahl que la resume en las siguientes características ¹⁹:

1.- Funcionarios electos: El control de las decisiones en materia de política pública corresponde, según lo establece la constitución del país, a funcionarios electos.

2.- Elecciones libres e imparciales: Dichos funcionarios son elegidos mediante el voto en elecciones limpias que se llevan a cabo con regularidad y en las cuales rara vez se emplea la coacción.

"Filosofía Política" Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1974. pág. 216 y ss. Acerca de las teorías de Berlin sobre las libertades positivas, ver Bikhu Parekh "Pensadores políticos contemporáneos" Alianza Editorial, Madrid. 1986. pág. 39 ss, Kymlicka, Will "Contemporary Political Philosophy" Oxford University Press, N.Y. 1990. pág. 208 y ss.

¹⁹ Dahl, R. op. cit. pág. 267.

3.- Sufragio inclusivo: Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de funcionarios públicos.

4.- Derecho a ocupar cargos públicos: Prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, aunque la edad mínima para ello puede ser más alta que para votar.

5.- Libertad de expresión: Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente.

6.- Variedad de fuentes de información: Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley.

7.- Autonomía asociativa: Para propender a la obtención o defensa de sus derechos, los ciudadanos gozan también del derecho a constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, entre ellas partidos políticos y grupos de interés.

En contra de esta teoría elitista se alzan doctrinas de corte más participativo que la acusan de limitarse a la protección de derechos individuales a través de una concepción meramente formalista ("democracia débil"²⁰) emparentada con los modelos de mercado de competencia perfecta²¹. Desde estas corrientes se reclama un rol más significativo en la formación de las decisiones políticas fundamentales. Sobre el final del artículo retomaremos algunos de estos planteos alternativos.

Democracia representativa y Partidos Políticos. Crisis de legitimidad.

Las teorías de la legitimidad son teorías de la justificación del poder. Parten de una concepción previa de

²⁰ Barber, Benjamin "Democracia débil en el siglo veinte" en Revista *Ágora*, núm. 1, invierno de 1994. pág. 107

²¹ En realidad las teorías "económicas" de la democracia y sus principales exponentes, A. Downs, G. Tullock y J. Buchanan, no corresponden exactamente a una teoría elitista de la democracia.

la democracia de lo que es y de lo que debería ser la democracia. El concepto de legitimidad, tal como lo expone Max Weber cuando trata la sociología de la dominación, hace referencia a la posibilidad de encontrar obediencia en un determinado grupo de hombres.

La legitimidad está dada por la conformidad que la comunidad presta al poder político. Podemos definirla como el consentimiento duradero y casi unánime que los miembros y las capas sociales otorgan a un tipo de jerarquía y a una clase dirigente, para arreglar los problemas interiores por vías distintas a las de la violencia.

Según Weber la legitimidad del poder puede estar fundada en diferentes razones, dando origen a diferentes tipos de dominación: a) puede provenir de un exclusivo cálculo de los beneficios y desventajas que traigan aparejados respectivamente la obediencia y la desobediencia, b) puede producirse por simple costumbre, esto es por la repetición de un comportamiento habitual sin el intermedio de la reflexión; y, por último, c) puede darse de un modo permanente emocional, esto es en razón de la inclinación o la entrega personal del que obedece frente al que manda. Estas tres diferentes motivaciones darán, pues, lugar a los tipos de dominación legal-racional, tradicional y carismática respectivamente.

Para Max Weber la forma de dominación legítima de la modernidad es la legitimidad racional, que es una legitimidad basada en la legalidad, en la creencia en la validez de preceptos legales, y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas. En este marco es donde él inserta los partidos políticos organizados o burocráticos²². Para Max Weber los partidos políticos son realidades sociológicas políticamente dominantes. Más que actuar sobre objetivos ideológicos, o sobre principios del bien común, tienen como criterio básico la búsqueda del poder, son organizaciones de cazadores de cargos²³. Poco importan

²² Weber, M. "Economía y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1984, pág. 172 ss.; 704 ss.; y 1074 ss.

²³ Weber, M. "Economía y Sociedad", op. cit., pág. 228-232; 682 ss., 1076 ss. También véase del mismo autor "El político y el científico" Alianza Editorial, Madrid. 1989.

los valores o el grado de justicia que el orden público propicie. Lo importante es el nivel de obediencia-creencia del ciudadano, del militante o del votante. Para muchos autores, esta formulación de la legitimidad racional -con sus resabios iluministas- es donde ha buscado asentarse la democracia representativa.

Lo cierto es que, más allá de las discusiones, la democracia representativa moderna sólo se concibe como democracia de partidos. A partir de la segunda mitad del s. XIX la teoría democrática deposita en los Partidos Políticos el mayor grado de representatividad. La voluntad general se forma por medio de los partidos. *Es así que el problema de los fundamentos de la democracia representativa, se traslada a la democracia interna de los partidos políticos.* Esta idea es ampliamente discutida a partir de los análisis de Ostrogorski y Michels y en su estado actual la discusión se plantea en términos de la crisis de legitimidad que afecta a los partidos políticos en las democracias modernas.

Siguiendo el ya clásico análisis de James Burnham²⁴, podemos hacer un repaso de cómo llega Michels a un planteamiento que parece poner en contradicción a los partidos políticos con la idea de una vida democrática. El análisis de Robert Michels parte de la constatación de que la autonomía, entendida como la facultad de los ciudadanos de darse las normas que reglamentan su propia vida social y política, pertenece al campo de la mitología democrática.

Cuando una organización llega a tener un número considerable de miembros y sus fines tienen cierto alcance, el manejo de los asuntos atinentes a la organización requiere una intensa actividad. Cuando se trata de organizaciones tales como los partidos políticos, es preciso conocer las realidades de la situación política y económica; se deben planear y hacer campañas, entablar negociaciones, pronunciar discursos, etc. Se necesitan cualidades especiales para llevar a cabo eficazmente esas tareas; exigen preparación y tiempo. No todos poseen las cualidades en cuestión, y la mayoría, aunque tuviera vocación para desempeñar tales

²⁴ Burnham, J. "Los maquiavelistas" Olcese, Bs.As. 1986.

funciones, no puede adquirir la preparación adecuada o dedicarle el tiempo necesario. Ciertos individuos se especializan en las tareas peculiares de la organización; dedican a la organización todo o casi todo su tiempo y capacidad. "Las cuestiones que tienen que decidir, y cuya decisión efectiva demanda una labor seria de preparación, suponen un aumento de su propia competencia técnica [o de sus equipos], y un aumento consecuente en la distancia entre ellos y sus camaradas de la masa"²⁵. No es posible evitar este desarrollo. "Toda organización partidaria que ha alcanzado un grado considerable de complicación, necesita que haya cierto número de personas que dediquen toda su actividad al trabajo del partido"²⁶ La organización sólo podrá seguir existiendo mediante la división del trabajo y la especialización.

Por todas estas causas resulta evidente que la dirección es una consecuencia de la organización. La dirección, que siempre está constituida por una minoría y en las grandes organizaciones por una minoría relativamente pequeña, se diferencia de la masa de la organización. "La especialización que resulta inevitablemente de toda organización extensa, hace necesario lo que se llama conducción experta -señala Michels-, como consecuencia de la organización, todos los partidos llegan a dividirse en una minoría de directivos y una mayoría de dirigidos"²⁷. La organización sólo puede mantenerse viva y activa gracias a sus conductores. La teoría democrática debe irremediablemente adaptarse al hecho de la dirección, teniendo en cuenta que "donde la organización es más fuerte es menor el grado de aplicación de la democracia".

Causas de orden cultural y psicológico se combinan con las condiciones técnicas de la organización para provocar una división entre los dirigentes, por una parte, y el conjunto de los miembros de la organización, por la otra. "No hay exageración al afirmar que entre los ciudadanos que gozan

²⁵ Michels, K. "Los partidos políticos" Amorrortu, Bs.As. 1972. pág. 123.

²⁶ *ibidem*, pág. 81.

²⁷ *ibidem*, pág. 77.

de derechos políticos, el número de los que tienen un interés vital por las cuestiones públicas es insignificante. En la mayor parte de los seres humanos, el sentido de una relación íntima entre lo bueno para el individuo y lo bueno para la colectividad está muy poco desarrollado” y continúa diciendo “en la vida de los partidos democráticos modernos podemos observar signos de similar indiferencia. Solo una minoría participa de las decisiones partidarias; y a veces esa minoría es de una pequeñez rayana en lo ridículo”²⁸. La dirección se consolida en la forma de un grupo relativamente independiente de la masa. En la práctica, a pesar de las formas y de las doctrinas de la democracia, los dirigentes están en situación de fiscalizar y dominar a los dirigidos, lo que lo lleva a culminar diciendo, categóricamente, que “la mayoría es, por lo tanto, permanentemente incapaz de gobernarse a sí misma... La mayoría de los seres humanos están predestinados por la trágica necesidad a someterse al dominio de una pequeña minoría, y debe contentarse con constituir el pedestal de una oligarquía... Quien dice organización, dice oligarquía”²⁹.

El análisis de Michels no busca descartar los partidos políticos ni restarles legitimidad, sencillamente se dirige a comprobar la imposibilidad esencial que presentan para organizarse en forma democrática. Si bien su análisis está formulado a principios de siglo, numerosos elementos son rescatados por la moderna teoría política en su difundida preocupación por la crisis de legitimidad de los partidos.

Los partidos hoy en día con estructuras necesarias que dominan la vida política de los Estados, por eso cualquier disminución en la democraticidad de los partidos se vuelve una disminución del nivel de democracia en el que actúan. Para algunos autores como Duverger³⁰, la fórmula gobierno del pueblo para el pueblo, debería ser sustituida por “gobierno del pueblo por una élite salida del pueblo”. Para ellos la única

²⁸ *ibidem*, pág. 94 y ss.

²⁹ *ibidem*, pág. 178.

³⁰ Duverger, M. “Los partidos políticos”. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1981. pág. 163 ss.; 448 ss.

amenaza seria a la legitimidad democrática no reside en la formación de élites sino en la falta de democracia interna de los partidos que no permite la renovación, corriéndose menores riesgos mientras mayor sea la facilidad que el código electoral asigna a la formación de partidos.

Estudios como los de Sartori, Klaus von Beyme y Abendroth, no reflejan tanto optimismo respecto a la realidad de una democracia dentro de los partidos políticos. Von Beyme señala una interesante lista de déficit democráticos típicos en el seno de los partidos políticos occidentales: la participación de los miembros del partido es mínima; los congresos de los partidos que se suponen son expresión de la voluntad de los afiliados, se encuentran bajo control de las cúpulas y se limitan a la aclamación de las decisiones presentadas; hay pocas variantes en la titularidad de los cargos del partido; la penetración en los partidos de los grupos de interés se ve favorecida por los poco claros mecanismos de financiación; el perfil social de las élites de los partidos se presenta cada vez más separado de la base³¹.

La necesidad de legitimación de todo el sistema político a través de la participación se conecta con las necesidades de legitimación del propio sistema de partidos mediante su democracia interna.

En resumen, y a riesgo de repetirnos, podemos sostener que los partidos políticos son imprescindibles y necesarios pero su realidad nos muestra: control del partido sobre la formulación de las listas de candidatos; oligarquización; escasa regulación jurídica, especialmente respecto al financiamiento; desinterés ciudadano en la afiliación; alejamiento entre los ciudadanos y los centros de decisión.

Esta situación afecta en forma más sensible al Parlamento, órgano que la teoría sostiene como el más propiamente representativo. El Parlamento ha perdido su carácter originario y se ha convertido en un lugar donde se reúnen los comisionados de los partidos para registrar

³¹ von Beyme, K. "Los partidos políticos en las democracias occidentales" Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid. 1986. pág. 305 ss. Las ideas de Wolfgang Abendroth se pueden consultar en "Sociedad antagónica y democracia política". Grijalbo, México D.F. 1973. pág. 409-451.

decisiones tomadas en el seno de los mismos; las discusiones no tienen carácter creativo, en el sentido de un convencimiento mutuo y recíproco entre los parlamentarios; de lo que se trata ahora es de influir en la opinión pública. Los diputados se encuentran atados a través de un mandato imperativo, el diputado es cada vez más responsable ante el partido que se siente dueño de la banca, ya que es elegido para el parlamento en función de su pertenencia a un determinado partido y no, como en la democracia liberal representativa, por su personalidad y especiales cualidades.

Otras voces, otros ámbitos

En la exposición de algunos puntos de discusión hemos logrado recoger unos pocos puntos en común y, sobre todo, un conjunto de críticas que dejan sentado que tanto a nivel de teoría como de praxis, la democracia representativa y los sistemas partidistas presentan un grado de indefinición que tiene asiento tanto en una crisis de los principios legitimadores sobre los que se sustentan como en su funcionamiento.

En este apartado nos limitaremos a exponer los rasgos esenciales de tres intentos teóricos vigentes en la teoría política actual, que buscan presentar alternativas a los problemas de la democracia interna de los partidos, al sistema representativo partidocrático o pluralista y al concepto de legitimidad racional de Weber.

La democracia interna de los partidos políticos³²

La teoría política actual, en su intento por rescatar al sistema de partidos de su actual crisis, adopta perspectivas

³² Reseñamos aquí un conjunto de ideas de varios autores entre los cuales pueden consultarse especialmente: Giorgio Lombardi, "Corrientes y democracia interna de los partidos políticos", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 27, Madrid, mayo-junio, 1982; Kurt Lenk y Franz Neumann, "Teoría y sociología críticas de los partidos políticos". Anagrama, Barcelona, 1980; Murillo de la Cueva, P. "Democracia interna y control de los partidos políticos", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, Madrid, noviembre-diciembre 1984.

desde distintos planos. En el plano político se destaca una actitud que insiste en la carencia de procedimientos y métodos de control que faciliten a los militantes la vigilancia de los dirigentes, y que comprenda la efectividad, garantía y reconocimiento de los derechos fundamentales de los afiliados en el seno del partido. Ello desembocaría en la aceptación y defensa de derechos como el de disidencia, el de información, el de transparencia democrática, etc.

Éticamente, es donde el discurso alcanza sus verdaderas magnitudes porque la legitimidad democrática en el seno de los partidos se basa en razones morales para apoyarla ó rechazarla, y eso hace hincapié no sólo en los asuntos domésticos del partido sino que extiende sus efectos al resto de la sociedad y del Estado. Se parte de premisas como la siguiente: "el objetivo de una democracia de partidos ha de ser la mejora de la autorrealización individual y de la justicia en la totalidad social". Es decir, el intento de justificar o no la democracia interna del partido se convierte en la justificación o la no justificación del sistema político-social en su conjunto.

Esto es, volver a la identificación entre democracia y discurso moral, en tanto que cualquier argumento, opinión o principio debe ser sometido al debate pues la justeza en la decisión reside en darle a los participantes semejantes o iguales derechos en el permanente diálogo colectivo. Este procedimiento que Habermas ha denominado "situación ideal de habla", y que en Rawls se da en "la posición originaria", es fundamental para la legitimidad. Aunque se podría decir que en el mundo fáctico no hay condiciones para su realización, lo que en parte es cierto, también lo es la verdad que nace de la necesidad de su realización, y aquí entramos al tema de la justificación del Estado.

Según estas corrientes, el Estado se justifica cuando garantiza los derechos fundamentales, no sólo los individuales clásicos, sino también los sociales, económicos, culturales, ecológicos, al desarrollo, etc., pues sin éstos no hay posibilidad de que los agentes del diálogo se sitúen en aproximados niveles de igualdad. Por tanto, la participación política se vincula a la legitimidad y no puede ser de otra manera. Se insiste, de esta forma, en que la decisión para que sea

legítima, como primer requisito, debe ser tomada por todos bajo determinadas condiciones a fin de que exista igualdad en la participación; y en segundo lugar, la decisión debe ser justa, en el sentido de respetar el derecho o los derechos de todos y cada uno. Por tanto, instituciones como los partidos políticos que vinculan al Estado con la sociedad deben organizarse y funcionar democráticamente porque no hacerlo sería contradecir el esquema democrático de un Estado, y porque funcionar oligárquicamente implicaría desvirtuar su mismo papel.

Algunos, y principalmente los juristas, centran el universo de la democracia interna de los partidos en el nivel de los controles y de los procedimientos para limitar los aspectos antidemocráticos de los partidos, pero sin ahondar lo suficiente en el problema teórico del que hablamos. Otros creen que la democracia interna del partido es hoy en día inalcanzable, y que los preceptos legales que mandan en ese sentido deben entenderse de otra forma, no implicarían el mandamiento de democratización integral sino tan sólo la prohibición para que los partidos puedan, declaradamente, organizarse de forma autoritaria.

Generalmente se insiste ³³ en que la observancia de principios como: la asamblea general de los asociados es el órgano supremo del partido; todos los miembros tienen derecho a acceder a los cargos; los militantes tienen derecho a la información sobre las actividades y la situación económica del partido, y que la elección de los órganos directores se realice mediante sufragio libre y secreto, son suficientes para que un partido alcance el grado democrático.

Esto es cierto parcialmente, ya que en principio la lista de requisitos para que un partido sea democrático puede ampliarse a otros como el reclamo o la existencia de minorías dentro del partido; la descentralización de los órganos del partido; la afiliación abierta; la existencia de órganos de control democráticos; la posibilidad de revocación en todo momento de los dirigentes; el nombramiento de los directivos

³³ como lo hace el art. 4 de la Ley de partidos políticos española 54/78 del 4 de diciembre.

por medio no sólo de los militantes y los electores; la existencia de instituciones dentro del partido como el referéndum o la iniciativa popular; la movilidad permanente de los dirigentes; la prohibición para impedir la compatibilidad entre dos o más cargos, ya sean del partido o del Estado; la prohibición de expulsiones sin procedimiento previo y sin las garantías procesales y constitucionales; el establecimiento de una cláusula de conciencia para los diputados a efectos de evitar el mandato imperativo; la transparencia en la financiación y sobre los donativos, etc.

Por último, todas estas perspectivas coinciden en que para que la democracia interna de los partidos sea realizada en forma integral debe ser consustancial a un funcionamiento democrático en el exterior, es decir, al reconocimiento del pluralismo, del pluripartidismo, de la igualdad de oportunidades entre los partidos, del respeto por los derechos de los otros partidos, al "juego limpio", al respeto por la libertad de creación de otros partidos, y en general al comportamiento democrático frente a la sociedad y frente al Estado.

Aunque estas medidas sean de difícil implementación y aunque aún implementándose no lograran en su totalidad el efecto deseado, los defensores del sistema de partidos lo presentan como la única alternativa viable para el desarrollo de una democracia representativa con sentido pluralista; y en una suerte de demostración por el absurdo se preguntan ¿sería más satisfactorio un régimen sin partidos?, ¿estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores?, ¿estaría mejor preservada la libertad si el gobierno no encontrara ante sí mas que individuos aislados?

Una corriente alternativa cree encontrar la respuesta a estas preguntas fuera de los partidos políticos: el neocorporativismo.

El neocorporativismo

Gran parte de las justificaciones acerca de la crisis de legitimidad de las democracias representativas partidistas, pone el acento en el concepto de ingobernabilidad. Desde

esta perspectiva las dificultades no provendrían de la falta de democratización de las estructuras sino de la excesiva cantidad de demandas y la heterogeneidad de las preferencias que el sistema democrático alienta.

Los neocorporativistas presentan esta crisis desde una perspectiva distinta. Para ellos "La ingobernabilidad en los actuales sistemas políticos altamente industrializados y desarrollados es menos la consecuencia de una sobreexigencia del sistema político a nivel general y de la brecha en la suma de todas las reivindicaciones sociales y las capacidades del Estado, que el resultado de ese proceso formado por múltiples elementos que permiten identificar, agrupar, interponer y traducir en programas políticos las potenciales reivindicaciones y exigencias. Si nos guiamos por la suma total de exigencias, vemos que la necesidad de coordinación y regulación siempre superó lo que el Estado como oferente de las prestaciones podía ofrecer"³⁴. En este sentido las técnicas corporativas dirigidas a la representación y el control, pretenden en gran parte subsanar las dificultades generadas por el modelo pluralista, pretendiendo dotar de estabilidad al sistema para evitar, en lo posible, el deterioro de las relaciones sociales.

Philippe Schmitter sostiene que "cualquier sistema de mediación de intereses organizados -pluralista, corporativista, sindicalista, monista o cualquier otro- debe involucrar dos aspectos del proceso político: primero, un sistema para comunicar y transformar las preferencias de los miembros en demandas políticas; segundo, un sistema para controlar e influir sobre el curso de acción asociado a las satisfacción de las demandas... Estos dos aspectos también pueden ser llamados representación y control"³⁵.

Respecto a los sistemas partidistas, propios de las democracias liberales, expresa que presumiblemente, "la competencia estimula a los ciudadanos a participar más

³⁴ Schmitter, P. "Intereses sectoriales y gobernabilidad" en Asociaciones profesionales en la Democracia Pluralista. CIEDLA

³⁵ Schmitter, P. "Teoría de la democracia y práctica neocorporativa" en Stato e Mercato, núm. 9, diciembre 1983. Milán.

activamente, da aliento a las autoridades para ser accesibles a una vasta multiplicidad de demandas, garantiza un mayor empeño por parte de los políticos y asegura que las decisiones colectivas serán sensibles a la compleja gama de diferencias en una sociedad", pero su expresión no deja de tener cierto tono crítico al asegurar que sin esas características "la entera matriz de las cualidades de la democracia arriesga a degenerar en un ritual formalista, consenso coreográfico, distorsión simbólica y apatía generalizada"³⁶.

Los teóricos del corporativismo se han centrado especialmente en el surgimiento del neocorporativismo como un medio para asegurar la continua representación de los intereses con independencia de los conflictos partidistas. "El cambio estructural del Estado (provocado por el corporativismo) tiene una fuerte relación con la contención de la participación política en canales legítimos y ordenados"³⁷.

Según estos rasgos generales, el corporativismo podría ser definido como "un sistema de agregación de los intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número ilimitado de categorías singulares, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, no sujetas a controles en la selección de sus dirigencias o en la articulación de intereses por el Estado o algún partido; que no ejercen un monopolio de representación pero que resuelven sus conflictos y establecen sus valores en forma autónoma, sin la interferencia del Estado"³⁸. Poniendo el acento en la forma de actuación del neocorporativismo, Lehmbruch lo caracteriza como "un modelo institucionalizado de formación de la política, en el cual las grandes organizaciones de interés colaboran entre sí y con la autoridad pública no sólo en la articulación (o intermediación) de los intereses, sino también en su forma de desarrollo, en la elección de los valores y en la puesta en práctica de esa política"³⁹.

³⁶ Schmitter, P. "Teoría de la democracia y práctica neocorporativa" op. cit., pág. 17.

³⁷ Alford y Friedland, op. cit. pág. 209-212.

³⁸ Schmitter, P y Lehmbruch, G. "Trends Toward Corporatist Intermediation". Sage Publications, London 1979. pág 52.

³⁹ ibidem, pág. 166.

En estas definiciones es fácil discernir el desplazamiento de las decisiones políticas a entes paraestatales, es decir, que las grandes organizaciones de intereses son las que seleccionan y presentan las demandas al Estado, y muchas veces son ellas las que determinan cuáles son, dejando de lado a los partidos políticos por suponer que éstos las ideologizan y en muchas ocasiones no son capaces de asimilarlas. Presupone una transformación total del sistema representativo, en donde los órganos del Estado y sus auxiliares tradicionales como los partidos políticos, tienen pocas cosas que decir sobre muchas cuestiones, principalmente en materia de política económica. Desde una perspectiva crítica, este desplazamiento implicaría que "la política de negociación se ha sistematizado conforme a líneas más estrictas y formales, a pesar de que la mayor parte de la discusión entre las partes tiene lugar de modo informal, a puerta cerrada y fuera de la vista del público. Unas pocas organizaciones clave participan en la resolución de las cuestiones acuciantes a cambio de acuerdos ventajosos para sus miembros"⁴⁰

Los elementos referentes a la renuncia de las posiciones reivindicativas autónomas, y a la centralización de la negociación, parecen claros ejemplos de búsqueda, ante todo, de la estabilidad del sistema antes que de preocupación por su legitimidad. La regla de la mayoría es desplazada como criterio de decisión por el consenso entre las organizaciones de intereses. A partir de las tesis corporativistas, el consenso se entiende como una instancia en la que el Estado trata de expandir su ámbito de actuación involucrando a las organizaciones corporativas en la legitimación de su política.

Según sus propios exponentes, la partícula neo incorporada al concepto de corporativismo sirve para distinguirlo de otros tipos de corporativismo que se han dado a lo largo de la historia reciente como el fascista, o las diversas formas de corporativismo inspirado en la Doctrina Social de la Iglesia Católica. Estaríamos en frente de una forma de corporativismo pluralista alejado de las pretensiones de organización totalizadora de la sociedad.

⁴⁰ Held, David, op. cit. pág. 260.

“El neocorporativismo se refiere a un arreglo político que se está abriendo en los últimos años -no a un nuevo modo de conducir la economía o de ordenar la sociedad. Se refiere, ante todo, a las actividades de asociaciones especializadas y organizadas en modo permanente. No se trata de una unidad de producción (empresas, sociedades, etc.) de unidad de consumo (individuos, familias, cooperativas), de grupos de status social (cuerpos, colegios) o de unidades político-administrativas (organismos estatales, ministerios, gobiernos locales, etc.). Las asociaciones en cuestión buscan promover o defender sus intereses influyéndose u oponiéndose a las elecciones colectivas. Lo hacen a través de una intermediación entre sus miembros y los varios interlocutores (sobre todo el Estado) y normalmente sin presentar sus candidatos a elecciones o asumir la responsabilidad de la formación de los gobiernos (partidos, alianzas, etc.)”⁴¹. A estas concepciones del neocorporativismo se las ha catalogado como corporativismo liberal o societal para distinguirlo del corporativismo estatal o autoritario.

“La transición al corporativismo societario parece depender en gran medida de un pasado pluralista, que implica lo siguiente: una historia de desarrollo autónomo de las organizaciones; autenticidad de representación; encuentros prolongados entre clases y sectores que adquirieron distintas auto imágenes y lealtades y, eventualmente, una medida de mutuo respeto; la presencia de áreas partidarias y parlamentarias competitivas, en las que pudieron plantearse amplias demandas; y, quizás de mayor importancia, una pauta previa de relativa no interferencia por parte del Estado que sólo en forma gradual fue expandiendo su rol y usualmente a solicitud de privados organizados”⁴². “El neocorporativismo termina siendo no tanto el producto previsible o inevitable de alguna tendencia general, cuanto una reacción oportunista, pragmática y, muchas veces, no intencional, en circunstancias diversas”⁴³.

⁴¹ Schmitter y Lehmbruch, op. cit., pág. 22 ss.

⁴² Schmitter, P. “Still the Century of Corporatism?”, en *Trends Toward Corporatist Intermediation*, op. cit. pág. 123 ss.

⁴³ Schmitter y Lehmbruch, op. cit., pag. 31.

Una nueva legitimidad ⁴⁴

Entre las pocas discusiones alternativas que citamos para ejemplificar el grado de desacuerdo e incertidumbre que existe actualmente acerca del sentido y funcionamiento de un régimen democrático representativo, hemos dejado para el final la alternativa que nos parece más compleja: la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas. Habermas va más allá de los planteos que buscan revisar el funcionamiento de los partidos políticos, del sistema representativo o de la legitimidad. El análisis habermasiano, siguiendo a la escuela de Frankfurt, hunde su raíz en el concepto mismo de razón, de allí su esencial complejidad agravado por el estado inacabado de su formulación teórica.

Habermas rescata el fundamento de legitimidad racional como herencia del iluminismo, pero cuestiona el desarrollo de Max Weber por no haber realizado valoraciones sobre el orden legítimo, acusándolo de neopositivista. El análisis sociológico de Weber y su escepticismo metodológico conducen al relativismo y al decisionismo.

Para Habermas el positivismo está caracterizado básicamente por la primacía de la racionalidad instrumental y el decisionismo, representa el eco fraudulento del proyecto de la Ilustración. La confianza en la razón se convierte en un dominio, una "colonización" desde lo técnico sobre el "mundo vital". "En la sociología weberiana da la impresión de que la sociedad moderna solamente se basa en el saber teórico-empírico y sobre los aspectos instrumentales y estratégicos de la acción, mientras que la racionalidad práctica no puede ser institucionalizada" ⁴⁵. Al tecnificarse la política los

⁴⁴ Para una mayor comprensión del pensamiento de Habermas, será útil confrontar: Thomas Mc Carthy "La teoría crítica de Jürgen Habermas", Tecnos, Madrid. 1987; Enrique M. Ureña "La teoría crítica de la sociedad de Habermas" Tecnos, Madrid. 1978; "Habermas y la modernidad" de Anthony Giddens y otros. Ed Cátedra, Madrid. 1988; F. Requejo Coll "Teoría crítica y Estado Social" Anthropos, Barcelona. 1991; los artículos de Javier Murgueza y J.M. Mardones en "Teorías de la democracia" J.M. González y F. Quesada (comp.) Ed. Anthropos, Barcelona. 1988.

⁴⁵ Habermas, Jürgen "Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social" Taurus, Buenos Aires. 1989. pág. 213 ss., 440 ss.

problemas de la misma se sustraen de la discusión pública. La opinión pública no tiene dónde ejercitarse, por lo cual se vacía dando origen a una despolitización de las masas. La política abandona el ámbito de la interacción y la racionalidad comunicativa para deslizarse hacia la acción instrumental, a la estrategia pura de intereses. Habermas busca regresar al desarrollo que lleva a la Ilustración, para desde allí construir un camino alternativo al que planteo la razón instrumental.

Según Habermas, Aristóteles “entendía la política como la doctrina de la vida buena y justa. Era continuación de la ética”⁴⁶. Debía atender a la vida y convivencia de los individuos en cuanto tales y en cuanto ciudadanos; abarcaba por tanto las relaciones inter individuales y las relaciones sociales. La política se situaba así, en relación con la esfera de la acción humana, es decir, con la *praxis*, ya que su fin era organizar la polis de tal modo que se diera un orden de relaciones virtuosas entre sus ciudadanos. Por versar sobre un objeto de estudio que ofrece condiciones contingentes y cambiantes, no puede ser la “*episteme*” o ciencia estricta, sino que se debe contentar en la mayoría de los casos con aproximaciones, o, lo que es lo mismo, con una prudencial comprensión de las situaciones en vistas a lo que se debe hacer.

A la altura de Maquiavelo y Hobbes, se advierte una revolución en el modo de pensar de la filosofía política. Es el proceso denominado por Habermas de “cientifización de la política”. La teoría va a ser considerada cada vez más según el paradigma de la nueva ciencia. Aparecerá como un sistema lógico cerrado, que tiende a formulaciones bajo la forma de leyes empíricas. Su patrón característico son las ciencias naturales, sobre todo las físico-matemáticas. La *praxis*, siguiendo este modelo científico va a experimentar un giro radical. Maquiavelo y sobre todo Hobbes van a tratar de fundamentar la política y la ética con rigor científico. La principal consecuencia es que los problemas llamados prácticos, políticos, del ordenamiento social, del bienestar de los ciudadanos, etc., se han disuelto en problemas técnicos.

⁴⁶ Habermas, J. “Teoría y Praxis”, Tecnos, Madrid. 1987. pág. 49 ss.

Asistimos a una estricta separación entre conocimiento y moral (política) en las ciencias sociales que para Habermas, mirando de reojo al funcionalismo y empirismo dominante en los cincuenta, ha conducido al dogmatismo y la ideología.

Ahora la política se ha hecho disciplina social. Aquí ya se presenta nítidamente la ruptura entre deber y ser, hechos y valores. Los juicios de valor no son decibles científicamente, por tanto, los fines, los intereses, los valores, que tanto afectan a la organización político social, son una cuestión de decisión y no de prueba o demostración. Esta razón científica separa conocimiento de decisión ético-práctica, ya que los valores quedan fuera de su campo y son arrojados a lo irracional y decisorio. Hemos llegado a la implementación del decisionismo en el campo de la ética.

Pero no hay que dejarse engañar por las apariencias: en realidad no se da un mero abandono de la elección de los valores a la decisión no racional. No hay neutralidad en la razón científica, ya que actúa guiada por los criterios de eficacia tecno-económica. La política en vez de orientarse a la solución de problemas morales, sometidos a la racionalidad discursiva, comunicativa, se ve empujada a ocuparse de cuestiones propias de la racionalidad técnica. Son los expertos técnicos y no los políticos los que tienen la competencia para solucionarlos. De esta manera, las cuestiones políticas quedan fuera de la discusión pública, produciéndose fenómenos de anomia social. El ejercicio burocratizado del poder tiene su contrapartida en una esfera pública confinada a espectáculos de aclamación. La opinión pública es en realidad una ficción, lo que hay es un nutrido grupo de opiniones privadas "exteriormente gobernadas" y "intereses privados organizados colectivamente". Los grupos que sustentan esas opiniones e intereses son muy poco públicos. Este compromiso ficticio que obedece a la lógica del equilibrio de fuerzas, tiene poco que ver con la opinión pública entendida como unanimidad final alcanzada tras un proceso de recíproca ilustración, una coincidencia racional de las opiniones públicamente concurrentes.

La política abandona el ámbito de la esfera de la interacción y la racionalidad comunicativa para deslizarse hacia el de la acción instrumental. Los contenidos valorativos

quedan eliminados, pero nos hallamos frente a una contradicción sólo sostenible mediante el funcionamiento de elementos ideológicos. Se presentan determinados hechos políticos como exigencias científico-técnicas. La ciencia y la técnica se convierten así en la nueva ideología legitimadora del poder político. Se presenta como una forma de organización socioeconómica basada en el incremento de los beneficios, en la mayor y mejor producción y en la posibilidad del consumo generalizado.

En el capitalismo tardío las normas políticas son reemplazadas por las exigencias del saber técnico. La democracia ha perdido su sustancia clásica: en lugar de la voluntad política, surge la exigencia objetiva de un sistema autónomo dominado por la tecnología, la economía y la administración.

Sin embargo, la política tiene que seguir asegurando la legitimidad del marco institucional, puesto que el marco político siempre está referido a cuestiones relacionadas con los fines prácticos, con la interpretación de las necesidades de la colectividad, con las relaciones de interacción y de la "vida feliz". "El capitalismo tardío y su correspondiente organización político administrativa habrían fracasado en su empeño por satisfacer estas nuevas necesidades sistémicas, viéndose abocados a una continua crisis de legitimación"⁴⁷.

Y estos problemas se ubican necesariamente dentro del espacio regido por las normas morales y, por consiguiente, pertenecen a la esfera práctica entregada a la discusión libre de los ciudadanos, al ejercicio participativo y responsable de la democracia⁴⁸.

La teoría de la legitimidad de Habermas apunta a contenidos éticos. A Habermas le preocupa cómo se puede disfrutar de forma injusta y, sin embargo, legítima la riqueza socialmente producida. La legitimidad para él entraña "la pretensión que acompaña a un orden político de ser reconocido

⁴⁷ Vallespín Oña, F. "Nuevas teorías del contrato social: Rawls, Nozick y Buchanan". Alianza Editorial, Madrid, 1985, pág. 22.

⁴⁸ ver de Jürgen Habermas "Problemas de legitimación del capitalismo tardío" Amorrortu, Bs.As. 1989, "La reconstrucción del materialismo histórico", Taurus, Madrid, 1986. pág. 243 ss.

como correcto y justo... puesto que un orden legítimo merece reconocimiento”⁴⁹. Pretende investigar los procedimientos desde los cuales los enunciados y las normas puedan tener un poder generador de consenso.

La crisis de legitimidad para resolverse definitivamente, precisa de la acción comunicativa, es decir, de aquella forma de interacción social en la cual los diversos planos operativos están coordinados mediante un uso del lenguaje orientado hacia la consecución de un entendimiento racional. La racionalidad de los medios requiere un conocimiento empírico, técnicamente utilizable; la de las decisiones, requiere la explicación y consistencia interior de los sistemas de valor y de las máximas de decisión, y la derivación correcta de los actos de elección.

La racionalidad comunicativa no obedece a procedimientos técnicos o estratégicos, sino que se juzga desde la perspectiva moral de acuerdo con la posibilidad de justificación de la norma de acción. Esta racionalización no significa tanto acumulación de conocimientos cuanto la cancelación de aquellas relaciones de violencia que se han acomodado inadvertidamente en las estructuras comunicativas y que, impiden dirimir conscientemente y regular de modo consensual los conflictos. Desde este punto de vista, la democracia es aquella forma de adoptar decisiones políticas dependiente de un consenso alcanzado en la discusión libre de dominio. En términos de Habermas “toda acción comunicativa que apunta a comprenderse - *Verständigung*- tiene lugar contra un fondo de consenso, un acuerdo -*Einverständnis*-”⁵⁰.

La supervivencia de la opinión pública sólo puede garantizarse mediante la institucionalización del discurso en todas las instituciones y estructuras de poder político. Cuando en las condiciones de ausencia de limitación y de coacción se alcanza un acuerdo acerca de la recomendación de aceptar una norma, ese consenso expresa una “voluntad

⁴⁹ Habermas, J. “Problemas de legitimación del capitalismo tardío” op. cit., pág. 53 ss.

⁵⁰ Habermas, J. “Teoría de la acción comunicativa” op. cit.

racional". Existen cuatro tipos de requisitos de validez: comprensibilidad, verdad, veracidad (sinceridad) y exactitud normativa. Estos están implícitos en todo acto de habla. Comprensibilidad de la expresión, verdad del contenido, veracidad de la expresión intencional y exactitud del acto de habla respecto a las normas y valores existentes.

La diferencia entre una norma justificable y una que no lo es puede establecerse siguiendo la índole del procedimiento por el que ha alcanzado su vigencia: si regula intereses no generalizables a la totalidad de los individuos se basa en la coacción, si expresa intereses generalizables se basa en un consenso racional.⁵¹

La racionalización de la acción comunicativa significa extirpar las relaciones de fuerza discretamente establecidas en las estructuras de comunicación que evitan el establecimiento consciente de los conflictos, y la regulación consensual de estos por medio de la comunicación interpersonal. La racionalización significa superar tal comunicación sistemáticamente distorsionada. Los movimientos como el ecológico, el feminista, el de liberación, e incluso los neoconservadores, pueden considerarse -según Habermas- como reacciones defensivas para proteger la identidad de las estructuras comunicativas del mundo vital contra las intrusiones y distorsiones impuestas por los procesos de racionalización instrumental.

El gran aporte de Habermas a la teoría de la legitimidad y de la democracia radica en que "exige una forma de argumentación racional a través de discursos públicos, libres y abiertos"⁵²; discursos que demandan la justificación de todas las premisas que los sustentan a partir de intereses generalizables desde los cuales poder dar cuenta de los problemas que aquejan al mundo contemporáneo.

La democratización de la vida política y la de los partidos políticos en particular, constituye la mejor forma de

⁵¹ En este punto los conceptos de Habermas son claramente tributarios del imperativo categórico kantiano. Sobre esta relación: Javier Muguerza, "Desde la perplejidad", Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1990, pág. 259-275.

⁵² Vallespín Oña, F. op. cit. pág. 20

recuperar la razón práctica, los espacios de opinión pública, la moralidad política, y con ello, colmar los déficit de legitimidad de las modernas democracias.

El sistema democrático se caracteriza por un principio racional de legitimación, no por una organización social determinada. Retomando los planteamientos originales de la doctrina de la representatividad propone como principio de legitimación de toda norma social el ser sometida a la libre aceptación de la discusión pública.

La consolidación de las nuevas democracias: democracias inciertas

En su reciente visita a Buenos Aires, el politólogo Claus Offe proponía definir la consolidación como un cierto estado de equilibrio de un sistema político⁵³. Si la transición estaba caracterizada por un cambio de instituciones, programas, actores políticos individuales y colectivos, etc.; la consolidación consiste en alcanzar una estabilidad que implica que no se generarán nuevos cambios internos.

Destacaba Offe como características principales de una consolidación democrática: la irreversibilidad y la consistencia de las fuerzas democráticas.

Las sociedades con democracias consolidadas presentan como realidades elementos fundamentales del orden democrático: la división de poderes, elecciones libres y periódicas, libre expresión, etc. Los integrantes de estas sociedades encuentran carente de sentido cualquier intento por modificar estas realidades. Existe la emergencia de un sentimiento de eternidad de la democracia, de imposibilidad de una ruptura definitiva del Estado de Derecho. Sobre este sentimiento se apoya la consistencia de las fuerzas democráticas ya que en una democracia consolidada cualquier intento por generar un régimen autoritario (aunque sea de distinto signo a los anteriores) se va a encontrar con el

⁵³ Seminario ofrecido por Claus Offe en la Fundación Banco Patricios, septiembre de 1995, Buenos Aires.

rechazo y la resistencia generalizada de todas las fuerzas democráticas, incluso las militares, por lo cual sus posibilidades de éxito desaparecen.

La pregunta que surge inmediatamente es ¿cómo reconocer si estos factores están presentes en una determinada sociedad?.

Offe seleccionaba dos indicadores a tal fin: reglas y resultados. Siguiendo un análisis de Adam Przeworski, se puede sostener que en un determinado sistema político las reglas sobre las cuales se asienta pueden ser ciertas -en el sentido de establecidas- o inciertas. De la misma forma, los resultados que este sistema político reproduce pueden ser ciertos -en el sentido de predecibles- o inciertos.

Como ejemplo de un sistema autoritario se puede citar el Socialismo de Estado aplicado en los países miembros del Pacto de Varsovia, el cual operaba según reglas sumamente inciertas. Nadie sabía en función de qué reglas operaba el sistema; cuándo se producirían las próximas elecciones o asambleas partidarias, en función de qué criterios se seleccionarían las medidas políticas, etc.; lo único cierto y que todo el mundo sabía era quién iba a ganar. Esto también regía en el campo económico, quien obtenía un trabajo o vivienda sabía que lo iba a conservar, pero las reglas por las cuales se hacía la selección no gozaban de la más mínima transparencia. No se sabía como se formaban los precios y entre ellos el salario, pero se sabía que los ingresos iban a alcanzar para el alquiler de la vivienda, alimentación y transporte.

En las democracias liberales las reglas en función de las cuales se procede son ciertas y los resultados que se siguen de la aplicación de esas reglas son sumamente inciertas. Nadie puede saber quién va a ganar las elecciones, lo que sí se sabe es que las elecciones van a tener lugar en una fecha determinada, dentro de un marco de competencia y que el gobierno se va a integrar según las normas constitucionales.

La transición se desarrolla a través de un estado en que tanto las reglas como los resultados son inciertos en alto grado. Los procesos de transición vividos en Latinoamérica, Europa Central y del Este se han visto ante la necesidad de crear estas reglas. Este hecho es el que lleva a caracterizar

a las nuevas democracias como democracias inciertas. No hay modelos de democracia que aparezcan en forma evidente como los más aceptables y esta afirmación es válida no sólo para los sistemas políticos existentes en la práctica sino también para la falta de acuerdo respecto a los modelos teóricos a adoptar.

Si existe un acuerdo en que el objetivo de los procesos de transición es alcanzar un régimen democrático la definición teórica de las distintas variantes que estas nuevas democracias pueden adoptar es esencial. "El principio rector de la democracia es el de ciudadanía. Ello involucra tanto el derecho de ser tratado por otros seres humanos como igual con respecto a la formulación de opciones colectivas, como la obligación de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. A la inversa, este principio impone a los gobernados la obligación de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes, el derecho de actuar con autoridad (y aplicar medidas coactivas en casos de necesidad) a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger al sistema político de toda amenaza a su perduración"⁵⁴. Sólo un acuerdo respecto a cuál es el modelo de democracia pretendido (pluralista, multipartidista, neocorporativista, etc.), nos permitirá juzgar si la dinámica adoptada por el marco institucional y los comportamientos de los actores políticos nos conducen hacia el objetivo deseado. La perspectiva teórica, de la cual hemos intentado exponer algunos de los rasgos más destacados de su estado actual, es el sustento imprescindible para fomentar la deliberación y discusión por parte de los ciudadanos.

⁵⁴ O'Donnell / Schmitter, op. cit. pág. 21.