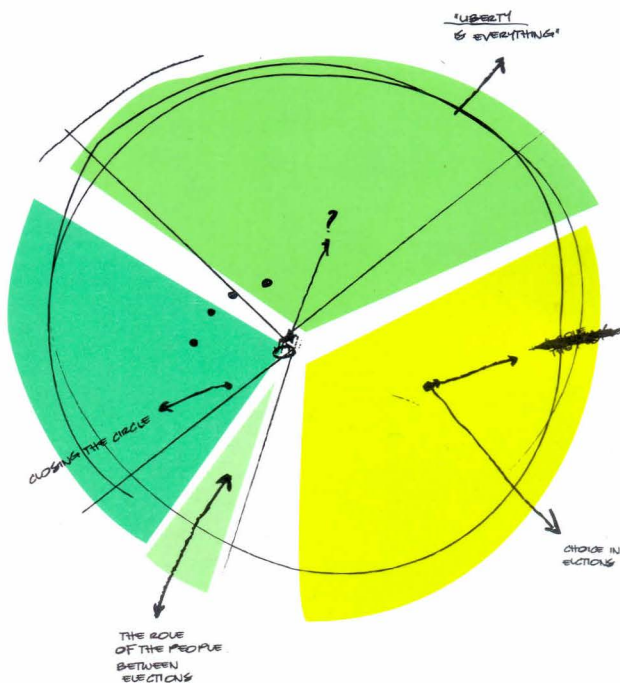


Qué esperar de la democracia

Límites y posibilidades
del autogobierno

Adam Przeworski



Introducción

Las instituciones representativas bajo las cuales vivimos hoy evolucionaron a partir de una idea revolucionaria que conmovió al mundo en la segunda mitad del siglo XVIII, a saber, la de que un pueblo debería gobernarse a sí mismo. Sólo cuando ciudadanos iguales determinaban las leyes bajo las cuales vivían eran libres. Y la libertad era el valor político definitivo, “todo”, según decían muchos. Sin embargo, si juzgamos las democracias contemporáneas por los ideales de autogobierno, igualdad y libertad, encontramos que la democracia no es lo que se soñaba que era. ¿Era posible que lo fuese? Y si era posible, ¿podemos hoy realizar mejor esos ideales? Ésas son las preguntas que motivan y estructuran lo que sigue.

Tendemos a confundir los ideales de los fundadores con descripciones de instituciones existentes en la realidad. Ese velo ideológico deforma nuestra comprensión y nuestras evaluaciones. Es políticamente pernicioso porque, a la vez, alimenta esperanzas irracionales, incluyendo varios proyectos alucinatorios, y nos ciega a las reformas factibles. En consecuencia, me propongo desmitificar, liberar nuestra comprensión de las democracias reales de la perspectiva de sus orígenes.

La democracia, con todos sus cambiantes significados, ha enfrentado repetidamente cuatro desafíos que, en la actualidad, continúan provocando una insatisfacción intensa y muy extendida. Esos desafíos son: (1) la incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico, (2) de hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva, (3) de asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone que deben hacer y no hagan lo que no se les ha mandado hacer, y (4) de equilibrar orden con no

interferencia. Y sin embargo, al mismo tiempo, la democracia siempre vuelve a despertar nuestras esperanzas. Estamos siempre ansiosos de que nos seduzcan con promesas para hacer nuestra apuesta en el juego electoral. Un espectáculo deportivo de calidad mediocre sigue siendo siempre emocionante y atractivo. Más aún, es apreciado, defendido, celebrado. Es verdad que los que están más insatisfechos con el funcionamiento de la democracia difícilmente lo verán como el mejor sistema en todas las circunstancias. Pero son más los que tienen esperanza de que es posible mejorar las instituciones democráticas, de que todo lo que hay de valioso en ella puede conservarse y mantenerse, y que lo que funciona mal puede ser eliminado. Lo que vamos a investigar es si esa esperanza es razonable.

Así, la gran cuestión es cuáles de esas incapacidades son contingentes —específicas de condiciones y organizaciones institucionales particulares, y por lo tanto remediables— y cuáles son estructurales, inherentes a cualquier sistema de gobierno representativo. Por otro lado, lo que me preocupa son los límites: ¿cuánta igualdad económica y social puede generar la democracia? ¿Cuán eficaces puede hacer los distintos tipos de participación? ¿Cuán efectivamente puede equipar a los gobiernos para que actúen según los mejores intereses de los ciudadanos, y a los ciudadanos para que controlen a los gobiernos? ¿Hasta dónde puede proteger a todos al mismo tiempo, a unos de otros y del gobierno? ¿Qué debemos esperar de la democracia? ¿Qué sueños son realistas y cuáles son fútiles?

Es obvio que las democracias aparecen en variaciones y sus incapacidades en gradaciones. Para estimar el rango de la variación, presto atención a todas las democracias que han existido en el mundo entero en la época moderna. Leyendo historias al respecto, muy pronto se descubre que se concentran principalmente en la experiencia de un puñado de países: la Grecia antigua, Inglaterra, Estados Unidos y Francia. De hecho, una lectura estadounidense de la historia traza una genealogía que arranca de Grecia, pasa por Inglaterra y encuentra su culminación en Estados Unidos, la “Nueva Atenas”. Ese linaje no sólo es etnocéntrico, es sencillamente falso. Los europeos, por su parte, ven dos expe-

riencias divergentes que dominaron su historia —la monarquía constitucional tal como evolucionó en Inglaterra y el republicanismo introducido por la Revolución Francesa— como los primeros caminos hacia la democracia, ignorando el incómodo hecho de que en América Latina hubo experimentos con instituciones representativas antes que en la mayoría de los países europeos. Por lo tanto, si hemos de entender qué es la democracia, cómo funciona y qué es lo que hace, es preciso que adoptemos una visión más amplia. Como observa Markoff (1999, p. 661): “No todo ocurrió por primera vez en una gran potencia”.

Sin embargo, no veo mayor mérito en el ejercicio de buscar “tradiciones democráticas” por todo el mundo (Sen, 2003). Es fácil encontrar elementos de democracia en la antigua India,² la Islandia medieval o el África precolonial. Pero la implicación de que la política moderna en esos mismos lugares debe algo a sus propias tradiciones políticas es inaceptable. En realidad, la democracia griega moderna no tiene ninguna raíz en la democracia de la Grecia antigua. La monarquía constitucional inglesa tuvo más influencia en la historia política moderna de Grecia que Atenas. Entiendo la intención política que hay detrás del proyecto de encontrar raíces nativas de la democracia, de hacer que no parezca tanto una creación occidental. Especialmente ahora, que la propia palabra “democracia” está contaminada por su uso instrumental en las excursiones imperialistas de Estados Unidos, la autenticidad nativa puede ser una fuente de vitalidad. Pero en la mayoría de los países que alcanzaron la independencia en diversos momentos durante el siglo XX, las instituciones representativas fueron producto de una exportación o, en el mejor de los casos, de una importación: incluso en los lugares en los que las instituciones políticas surgieron sin dominación extranjera, fueron diseñadas en el mundo tal como era en ese momento. El repertorio de opciones instituciona-

² Durante la convención constitucional de 1946-1949 en la India, alguien recordó una inscripción de mil años de antigüedad “que hablaba de una elección en la que se votó con hojas de plantas, usando ollas como urnas” (Guha, 2008, p. 121).

les es un patrimonio mundial, no una tradición nativa. Aunque sí hubo innovaciones, las opciones disponibles para cualquier país están en buena medida limitadas a lo que existe alrededor. A pesar de aquellos que abogaban por basar la Constitución de 1950 de la India en la tradición del sistema de *panchayat raj*, finalmente la Constitución terminó “asemejándose a precedentes euro-americanos antes que a los indios” (Guha, 2008, p. 119).

No obstante, la experiencia de los que llegaron tarde a la democracia no es menos parte de la experiencia democrática, y en tanto tal, es una rica fuente de información. En realidad, mi segundo objetivo es liberar el estudio de la historia democrática de su sesgo etnocéntrico, extendiendo el alcance de la visión al mundo entero. Pero no es posible derivar límites en forma inductiva, ni siquiera observando todas las variaciones históricas. Hasta las mejores democracias que conocemos pueden estar lejos de todo lo que es posible. Para identificar límites necesitamos modelos analíticos.

DEMOCRACIA Y “DEMOCRACIA”

Cuando por primera vez se establecieron instituciones representativas, no eran democracia tal como la conocemos hoy, ni eran vistas como tales por sus fundadores (Dunn, 2005; Hansen, 2005; Manin, 1997; Rosanvallon, 1995). Como observa Dunn, este hecho plantea dos cuestiones que deben ser tratadas por separado: (1) ¿cómo fue que las instituciones políticas evolucionaron hacia ordenamientos en los que partidos políticos compiten en elecciones periódicas y ocupan cargos en función del resultado de éstas?, y (2) ¿cómo fue que llegamos a llamar a esos ordenamientos “democracia”? Además, no hay razón para suponer que las instituciones actuales y las etiquetas que les ponemos evolucionaron juntas: las palabras y las realidades tienen sus propias historias.

Consideraré primero la segunda pregunta, porque es más fácil de responder y porque finalmente es menos importante. La historia es sorprendente. La palabra “democracia” apareció en el siglo

V a.C. en un pequeño municipio del sureste de Europa, adquirió una mala reputación y ya en Roma desapareció del uso.

Según el diccionario de Oxford, su primera aparición en inglés fue en 1531. La Constitución de Rhode Island de 1641 fue la primera en hablar de un gobierno “democrático o popular”. En Europa el término sólo entró en el discurso público en la década de 1780, significativamente, al mismo tiempo que la palabra “aristocracia” llegó a ser de uso común como su antónimo (Hanson, 1989, p. 72; Palmer, 1959, p. 15; Rosanvallon, 1995, p. 144): “demócratas” eran los que querían que todos disfrutaran de los mismos derechos que los aristócratas. “Democracia” en tanto sistema de gobierno todavía se empleaba casi exclusivamente con referencia a su significado antiguo: la primera edición de la *Encyclopaedia Britannica* de 1771 expresaba que “Democracia es lo mismo que gobierno popular, en que el supremo poder está en las manos del pueblo; tales fueron Roma y Atenas en la antigüedad” (cit. en Hansen, 2005, p. 31; el destacado es mío). La palabra seguía teniendo una connotación negativa, de manera que tanto en Estados Unidos como en Francia el nuevo sistema se caracterizaba como “gobierno representativo” o “república”.³ “Con esa confusión de nombres, fue cosa fácil transferir a una república observaciones que sólo eran aplicables a la democracia”, observaba Madison en el número 14 de *The Federalist*. En la primera mitad del siglo XIX surgió una visión positiva de la Grecia antigua como una democracia (Hansen, 2005). Sin embargo, la identificación de los buenos gobiernos como “democracias” sólo llegó a ser la norma después de la Primera Guerra Mundial, a instancias de Woodrow Wilson. “La palabra democracia pasó a ser de uso común como nunca lo había sido antes. Un examen de la prensa, no sólo en Estados Unidos sino también en otros estados aliados, muestra una tendencia a utilizar la palabra democracia en formas que Wilson

³ El primer pensador que utilizó la fórmula “democracia representativa” en lugar de “república” en América Latina fue posiblemente el constitucionalista peruano Manuel Lorenzo de Vidaurre en 1827 (véase Aguilar Rivera, 2009).

hizo posibles y respetables” (Graubard, 2003, p. 665). Según Manela (2007, p. 39 y ss.), Wilson aceptó el lenguaje de “autodeterminación” de Lenin, pero para contrarrestar su efecto político lo combinó con el “consentimiento de los gobernados”. Como resultado, utilizó el término “en un sentido más amplio y más vago, identificándolo generalmente con la soberanía popular, evocando un orden internacional basado en formas de gobierno democráticas”. Y “democracia” terminó siendo la etiqueta que todos los gobiernos querían tener. Hasta la República Democrática y Popular de Corea del Norte imita la autorreferencia de Rhode Island. Sólo puedo hacerme eco del asombro de Dunn (2003, p. 5): “Pero lo que quiero destacar no es sólo lo poco plausible que es la idea de un criterio único para la legitimidad, sino lo extraño del criterio que hemos elegido: lo raro que es [...] haber escogido democracia como nombre de cómo debería conducirse la política en todas partes y en cualesquiera circunstancias salvo las peores”.

Cuando hablamos de palabras, debemos preguntarnos de quién provienen. ¿Madison era un demócrata? ¿Robespierre? ¿Bolívar? La cuestión en sí no es interesante, porque cualquier respuesta se enmaraña pronto en definiciones. Si Dahl (2002) considera que Madison era más demócrata a los 80 años que a los 36, es porque Dahl tiene una concepción particular de la democracia. Otro podría afirmar —y Wills (1981) lo hace— que Madison era un demócrata tanto en Filadelfia como en su vejez. Y Gargarella (2005) cree que no fue un demócrata en ningún momento de su vida. Sin embargo aquí no se trata de Madison, sino de la definición de “demócrata”.

En la edición de 1955 (15ª) de la *Encyclopaedia Britannica* se definía la democracia como “una forma de gobierno basada en el autogobierno del pueblo y, en la época moderna, en instituciones representativas libremente elegidas, un ejecutivo responsable ante el pueblo, y una forma de vida basada en el supuesto fundamental de la igualdad entre los individuos y su igual derecho a la vida, la libertad (incluyendo la libertad de pensamiento y de expresión) y la búsqueda de la felicidad”. Esa definición puede ser satisfactoria para sensibilidades contemporáneas: en la actualidad, demócratas son aquellos que aprecian las tres instituciones repre-

sentativas, la igualdad de todos y la libertad para todos. Pero el lenguaje de la “democracia” es el nuestro, no el de los protagonistas cuyas opiniones y acciones debemos examinar. Ellos se veían a sí mismos como “monárquicos” y “republicanos”, “*Montagnards*” y “*Girondins*”, “federalistas” y “antifederalistas”, “conservadores” y “liberales”, no como “demócratas” y “antidemócratas”.

La democracia no fue hecha por “demócratas”. Por el ejemplo negativo de Grecia, la etiqueta traía malos presagios, en palabras de Madison (en el número 55 de *The Federalist*): “Si todos los ciudadanos atenienses hubieran sido Sócrates, la asamblea ateniense igual habría sido una turba”. Para muchos, no sólo en Estados Unidos sino también en Europa y América Latina, la Revolución Francesa confirmó esos temores: los demócratas eran “jacobinos”, y creían que el poder ilimitado del pueblo era mortal para la libertad individual. El despotismo de uno tenía su imagen especular en la tiranía de los muchos. La mayoría de los fundadores de las instituciones representativas modernas, incluso los que se rebelaron contra Inglaterra, creían que el mejor sistema del mundo, el sistema a imitar, era el inglés. Lo que tomaron del mundo antiguo no fue la “democracia”, sino la idea de una constitución mixta en la que la influencia del pueblo estuviera equilibrada y balanceada, ya no por la monarquía y la aristocracia sino, al menos por la estructura de las instituciones representativas. La “democracia” podía entrar, en el mejor de los casos, como parte de ese sistema, un elemento “democrático” o “popular” en un sistema capaz de refinar, filtrar y controlar la voluntad cruda del pueblo.

Quizá sea más esclarecedor preguntar quiénes no eran demócratas. Entre ellos ciertamente estaban los que creían que las leyes son dictadas por Dios o por la naturaleza, de modo que no son ni deben ser hechas por el hombre. ¿Pero cómo debemos calificar la postura de que, una vez establecido un gobierno, incluso elegido, todos tienen el deber de obedecerlo en silencio? Los tres componentes modernos de la “democracia” no necesariamente concordaban. Como observaba Hansen (2005, p. 17): “En la Atenas clásica, y nuevamente en nuestro tiempo, encontramos la misma yuxtaposición de libertad, igualdad y democracia. Pero en Montesquieu, en el artículo de Jaucourt sobre la democracia en la

Encyclopédie de Diderot y también en otras fuentes, la democracia se asocia con la igualdad, no con la libertad. Muy por el contrario, la democracia era vista como una amenaza a la libertad”. Las asociaciones partidarias, los sindicatos —organismos intermedios esenciales en la democracia moderna— eran considerados divisionistas y, por lo tanto, enemigos del bien común de la nación. El papel del pueblo, y no sólo para el Madison de la Convención Constitucional sino también para algunos revolucionarios franceses y conservadores latinoamericanos, consistía sólo en elegir el gobierno, no en participar en las actividades gubernamentales.

Si el problema fuera únicamente la etiqueta, alcanzaría con ignorar aquello que nuestros protagonistas pensaban de sí mismos. Podríamos decidir que “demócratas” eran los que habrían aceptado como propio el sistema que hoy llamamos democracia. Podríamos afirmar que, debido a sus opiniones sobre la Grecia antigua, la mayoría de los demócratas tempranos no querían identificarse como tales, pero “de hecho” —es decir, según nuestros criterios contemporáneos— lo eran. Desde luego, sabemos que sus opiniones sobre la democracia griega se basaban en información insuficiente y eran erróneas. Si hubieran conocido la definición de Pericles de la democracia ateniense —“se llama democracia porque el gobierno está en las manos no de los pocos sino de la mayoría. En las disputas, todos son iguales ante la ley [...]. La libertad es una característica de nuestra vida pública” (cit. en Hansen, 2005, p. 1)— habrían reconocido que era casi idéntica a la definición dada por la *Encyclopaedia Britannica*.

A continuación podríamos avanzar en forma genealógica retrocediendo desde nuestra idea de la democracia hacia sus orígenes históricos. Pero todavía nos enfrentaríamos con una dificultad. Todos podemos estar de acuerdo en que la democracia consiste en el autogobierno, la igualdad y la libertad, pero ese consenso se rompe muy pronto cuando se aplica como criterio a personas, sistemas de pensamiento o instituciones específicos. Cuando Dahl (1971) sostenía que en el mundo real sólo tenemos oligarquías competitivas, poliarquías, estaba apelando a ideales normativos que no todos los demócratas contemporáneos comparten. Schumpeter (1942), por ejemplo, creía que una oligarquía com-

petitiva es todo lo que la democracia puede ser. Algunos consideran que cualquier restricción al gobierno de la mayoría, como es el caso de una revisión judicial, es antidemocrática, mientras que para otros es un ingrediente esencial de la democracia. Hoy enfrentamos las mismas tensiones y muchas de las mismas divisiones que los fundadores: no estamos más cerca que ellos de un consenso acerca de las instituciones buenas. ¿Según qué criterio Estados Unidos no es una democracia sino una poliarquía? ¿El griego, el de Rousseau, el de los jacobinos? Gargarella (2005), por ejemplo, sostiene que en el siglo XIX, en América, los únicos verdaderos demócratas eran los “radicales”, que creían en el dominio irrestricto de la mayoría, implementado mediante la soberanía de legislaturas unicamerales elegidas por sufragio universal. Según ese criterio, los liberales, entre los cuales incluye a Madison, que querían debilitar la legislatura con el bicameralismo y limitarla con el veto del ejecutivo, no eran demócratas. Incluso en nuestros días, el trío de igualdad, autogobierno y libertad no concuerda con facilidad: “Porque la participación en el autogobierno es, igual que la justicia, un requisito básico, un fin en sí, la ‘tolerancia represiva’ jacobina destruye la libertad individual tan efectivamente como el despotismo (por tolerante que sea) destruye la libertad positiva y degrada a su sujeto”, de manera que no hay conexión necesaria entre la libertad individual y el gobierno democrático (Berlin, 2002, pp. 49-50 y 176).

El criterio retrospectivo no funcionaría, porque hace doscientos años nadie podía imaginar lo que llegaría a ser la democracia. Cualesquiera que fuesen las intenciones de los arquitectos de las instituciones representativas, los sistemas institucionales que crearon no evolucionaron como ellos se proponían. Y eso no ocurrió meramente porque, a la larga, las transformaciones sociales y económicas volvieron inoperantes las ideas originales —la defensa de Madison por Wills (1981) es débil—, sino porque los arquitectos no anticiparon correctamente las consecuencias inmediatas implicadas en sus planos. Después de haber denostado a los partidos políticos en 1788, Madison llegó a crear el suyo propio cuando se vio entre los perdedores apenas tres años más tarde; luego de haber excluido al pueblo de cualquier participación en el gobierno, des-

cubrió que éste era el último recurso para controlar a los gobiernos; después de haber aceptado que el sufragio fuera restringido a los propietarios, descubrió que tal restricción era injusta e ineficaz; tras haber asegurado, a sí mismo y a los demás, que la Constitución protegería la propiedad, tuvo que admitir que ésta siempre está en peligro cuando el pueblo tiene voz en el gobierno. Y Madison era lo más inteligente e instruido que pueda esperarse. Los fundadores, no sólo en Estados Unidos, estaban haciendo algo verdaderamente nuevo y, como lamentaron en forma repetida, no tenían más que experiencias remotas para utilizar como guía. No podían haber anticipado, y no anticiparon, lo que sus proyectos iban a generar. De hecho, sabían que eran falibles: por eso fue que estipularon que la Constitución podía ser modificada (Schwartzberg, 2009). Es evidente que, enfrentados a la realidad de las democracias contemporáneas, sólo podrían haber dicho que nunca se les ocurrió que la democracia llegaría a ser lo que actualmente es.

Pocas personas se definían a sí mismas como “demócratas” hace doscientos años, y los que lo hacían no eran necesariamente aquellos cuyos actos tuvieron consecuencias para el mundo en que vivimos hoy. Y, por otro lado, aun cuando pudiéramos leer las mentes de los protagonistas históricos, ellos simplemente quedarían perplejos si les preguntáramos su opinión acerca de las democracias contemporáneas. Estos métodos no nos llevan a ninguna parte. Y sin embargo, creo que hay una salida para este enigma: podemos ignorar la forma en la que ellos mismos se definían, pero no debemos utilizar nuestros criterios contemporáneos. Podemos preguntarnos cuál fue el ideal que conformó el establecimiento de las instituciones representativas y guió su evolución hacia la democracia tal como la conocemos hoy, el ideal que motivó las acciones de los protagonistas históricos durante los últimos doscientos años y nos llevó de las instituciones representativas a la “democracia”.

A mi modo de ver, ese ideal era el autogobierno del pueblo. De nuevo, aun cuando etimológicamente no es otra cosa que “democracia” –*demokratia* = *demos* (pueblo) + *kraiten* (gobierno)–, es importante recordar que ese ideal no fue importado de la antigua

Grecia.⁴ Fue creciendo en forma gradual hasta llegar a ser una construcción nueva que tenía a la libertad como valor político supremo y, luego, afirmando que ese valor sólo se puede alcanzar si el pueblo es gobernado únicamente por las leyes determinadas por él mismo y a las cuales todos están sometidos por igual. La “constitución civil”, para emplear la fórmula de Kant (1891, p. 35), debía basarse en “(1) la libertad de cada miembro de la sociedad en cuanto hombre, (2) la igualdad de cada miembro de la sociedad con todos los demás, en cuanto súbdito (sometido a las leyes), (3) la autodependencia (autodeterminación) de cada miembro de la comunidad, en cuanto ciudadano”. El pueblo debe ser el único soberano; debe gobernarse a sí mismo; todas las personas serán tratadas como iguales, y sus vidas estarán libres de interferencias indebidas de otros, incluido el gobierno. Ése era el ideal de ellos y es el nuestro. Como insistiría dos siglos más tarde Skinner (1973, p. 299), la democracia es un sistema en el que el pueblo gobierna, y ninguna otra cosa más.

IDEALES, ACCIONES E INTERESES

Obviamente, antes del establecimiento de las instituciones debe haber algunas ideas. Las instituciones políticas se crean siempre en un acto deliberado, cuyo último punto es la redacción de una Constitución. Por lo tanto, siempre son materializaciones de ideas. Sin embargo, a pesar de Hegel, las ideas son demasiado confusas para que la historia sea impulsada por una sola. Un peligro que debemos evitar es el de suponer que las acciones de los protagonistas históricos fueron la aplicación de proyectos ya hechos y lógicamente coherentes. Es verdad que al leer a Sieyès, a Madison o a Bolívar encontramos numerosas referencias a grandes pensadores

⁴ Según Hansen (2005), el mito de que los fundadores estadounidenses y franceses se inspiraron en la democracia ateniense fue inventado por Hannah Arendt en *On Revolution*.

como Locke, Montesquieu, Hume o Rousseau. Además, muchos eslóganes que vienen repitiéndose desde hace doscientos años remiten a esos pensadores. Pero ¿significa eso que los fundadores de las instituciones representativas intentaban implementar sistemas filosóficos? Podríamos pensar que la causalidad va en sentido contrario, que los protagonistas querían hacer algo por otras razones y utilizaron a los filósofos para justificar sus posiciones.⁵ Los textos filosóficos pueden ser, como dice Palmer (1964) sobre Kant, sólo “una revolución de la mente”, pero no de la práctica.⁶ Si los protagonistas parecen confusos en su pensamiento e inconstantes en su acción, ¿se debe eso a que no entendían lo que pensaban los filósofos? ¿Es porque no comprenden que, como afirma un eminente historiador francés de Rousseau (Derathé, 1964, p. 48, el destacado es mío), “toda la argumentación del *Contrato social—ésta es la parte del libro más difícil de entender—* tiende a mostrar que el ciudadano conserva su libertad al someterse a la voluntad general”? ¿O es que lo que dice Rousseau no tiene sentido? Palmer (1959, p. 223) señala que John Adams leyó el *Contrato social* ya en 1765 y llegó a tener cuatro ejemplares en su biblioteca. Sin embargo, continúa Palmer, “sospecho que, al igual que otros, encontraba buena parte del libro ininteligible o fantástica, y otra parte, una expresión brillante de sus propias creencias”.

Pero aun cuando las ideas precedan a las instituciones, no deberíamos leer la historia de las acciones a partir de la historia del pensamiento. Como quedará claro más adelante, los fundadores

5 Una anécdota. Hace poco recibí un e-mail de un ex alumno que trabajaba para el primer ministro de un país europeo. Ese primer ministro había decidido aplicar políticas que liberalizaran el divorcio, el aborto, el matrimonio entre homosexuales y la eutanasia. En el mensaje me preguntaba qué filósofos se podían utilizar para justificar tales políticas.

6 Es el título del capítulo sobre Alemania. Lo que se le puede criticar a Kant, observa Palmer (1964, p. 447), es que, pese a su indudable conocimiento de los acontecimientos de su época, su filosofía dejaba un abismo demasiado insuperable entre las ideas de libertad y acción política, por un lado, y el dominio del conocimiento empírico y el pensamiento real de las personas individuales, por el otro.

de las instituciones representativas con frecuencia andaban a tientas, buscando inspiración en experiencias remotas, inventando argumentos retorcidos, enmascarando ambiciones personales bajo la apariencia de ideas abstractas, a veces impulsados por la pura pasión. A menudo estaban en desacuerdo, de manera que las instituciones que establecían reflejaban resultados negociados. En muchos casos se mostraron sorprendidos ante sus propias creaciones y cambiaron de idea, casi siempre demasiado tarde para remediar sus errores.

Para comprender la relación entre las ideas y las acciones, es útil preguntarnos qué es lo que podemos observar y lo que no. Observamos lo que algunos de los protagonistas dijeron y lo que hicieron, pero no podemos observar lo que querían ni lo que pensaban. Y con frecuencia decían diferentes cosas, o decían una cosa y hacían otra, o al menos gritaban lo que no hacían y susurraban lo que hacían. Consideremos las dos primeras frases de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* proclamada en Francia en 1789: la primera grita que todos son iguales, la segunda susurra la necesidad de tratarlos como desiguales.

Siempre que las palabras y las acciones divergen, podemos sospechar que hay intereses en juego. En realidad, el científico social escéptico cree que las acciones revelan las intenciones mejor que los pronunciamientos. Las palabras no son creíbles cuando están en conflicto con intereses. Piénsese en un político que dice que todos tenemos intereses comunes: sabemos que se refiere a los suyos, pero no necesariamente a los nuestros.

Esta introducción sirve para identificar una dificultad central en los argumentos que se presentan más abajo. Yo sostengo dos tesis:

- (1) El ideal que, de modo más manifiesto, justificó la fundación de las instituciones representativas y su gradual evolución hacia la democracia era lógicamente incoherente y prácticamente irrealizable.
- (2) Las acciones de los fundadores pueden ser vistas como una racionalización de sus intereses; específicamente, las instituciones que crearon protegían sus privilegios.

Pero no sabemos si han utilizado las palabras para racionalizar sus intereses. Morgan (1988, pp. 49-50), siempre escéptico con respecto a los motivos, pensaba, por ejemplo, que "Quizás no sería excesivo decir que los representantes inventaron la soberanía del pueblo para poder afirmar la propia". Sin embargo, realmente no creo que los que establecieron las instituciones representativas hayan conspirado de manera consciente para presentar sus propios intereses como motor de la expansión universal, por usar el lenguaje de Gramsci (1971). De hecho, todo parece indicar que verdaderamente creían lo que decían. Más aún: incluso aquellos en contra de los cuales se dirigían esas instituciones compartían los ideales de sus fundadores y justificaban sus propias luchas en términos de esos ideales. Los dirigentes de la clase trabajadora justificaban el socialismo en términos de igualdad y autogobierno: Jean Jaurès (1971, p. 71) pensaba que "el triunfo del socialismo no será una ruptura con la Revolución Francesa, sino la realización de la Revolución Francesa en condiciones económicas nuevas", y Eduard Bernstein (1961) veía en el socialismo simplemente "la democracia llevada a su conclusión lógica". La *Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana*, escrita en 1791 por Olympe de Gouges (alias Marie Gouze), sólo cambiaba el género de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 para aplicar los mismos principios a las mujeres. Líderes de distintos movimientos de independencia nacional han apelado a los valores de los colonizadores: la "Declaración de Independencia de la República Democrática de Vietnam", escrita por Ho Chi Minh, empieza con citas de la Declaración de Independencia de Estados Unidos y de la Declaración francesa de 1789. Y el sueño de Martín Luther King tenía "raíces profundas en el sueño americano". "Ahora es el momento", decía, "de hacer realidad las promesas de la democracia."

El enigma no es fácil de resolver. Sabemos que los fundadores de los gobiernos representativos hablaban de autogobierno, igualdad de todos y libertad para todos, pero establecieron instituciones que excluían a grandes segmentos de la población y protegían el statu quo contra la voluntad popular. Sabemos —más adelante se ofrecen abundantes pruebas— que temían a los excluidos y que

querían que las instituciones que creaban protegieran la propiedad. Esto podría ser suficiente para concluir que actuaban en interés propio. Pero también sabemos que esos ideales —de nuevo, igualdad, libertad y autogobierno— han guiado la vida política de muchos pueblos por más de doscientos años. Tal vez la salida más plausible de este enigma la ofrece el concepto de "ideología hegemónica" de Gramsci (1971, pp. 161 y 182):

El desarrollo y la expansión del grupo particular son concebidos y presentados como fuerza motriz de una expansión universal, de un desarrollo de todas las energías nacionales; en otras palabras, se coordina concretamente al grupo dominante con el interés general de los grupos subordinados, y se concibe la vida del Estado como un proceso continuo de formación y superación de equilibrios inestables (en el plano jurídico) entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados, equilibrios en los que los intereses del grupo dominante prevalecen, pero sólo hasta cierto punto, es decir, sin llegar a los intereses económicos estrechamente corporativos.

Aunque nunca cita a Gramsci, y dudo que lo haya leído, así es como Morgan (1988, todas las citas provienen de las pp. 13-14) interpretaba los orígenes del autogobierno en Inglaterra y Estados Unidos en un ensayo magistral irónicamente titulado *Inventing the people* [Inventando al pueblo]. "El gobierno requiere hacer creer", observa Morgan. "Hacer creer que el rey es divino, hacer creer que no se puede equivocar o hacer creer que la voz del pueblo es la voz de Dios. Hacer creer que el pueblo tiene voz o hacer creer que los representantes del pueblo son el pueblo." Sin embargo, una ideología es plausible sólo si corresponde a algo en la experiencia real de la vida: "Para ser efectiva [...] una ficción tiene que tener cierto parecido con la realidad". La mayoría de las veces ajustamos las ficciones a la realidad. Pero a veces tenemos que ajustar la realidad a la ficción. Las ficciones pueden causar hechos reales: "Porque las ficciones son necesarias, porque no podemos

vivir sin ellas, a veces nos esforzamos para impedir que se desplomen moviendo la realidad más cerca de la ficción, haciendo que nuestro mundo se parezca más estrechamente a lo que queremos que sea. [...] La ficción toma el mando y reorganiza la realidad". Y esto implica, para completar las citas, que "En la extraña combinación de ficción política y realidad, tanto los pocos que gobiernan como los muchos gobernados pueden verse limitados—podríamos decir incluso reconvertidos— por las ficciones de las que depende su autoridad".

Si nos han hecho creer que la democracia es la implementación de ese trío de ideales—autogobiernos basados en la igualdad y defensores de la libertad—, debe haber algunos hechos que apoyen esa creencia. Y si pensamos eso, tenemos que investigar cuáles son los hechos que hacen creíbles esos ideales, y también, cómo esos ideales inspiran los hechos.

IGUALDAD, PARTICIPACIÓN, REPRESENTACIÓN Y LIBERTAD

En el ideal original de autogobierno, elaborado por Rousseau (cuya influencia fue enorme) y por Kant (cuyo impacto fue mínimo), las personas son libres porque cuando el pueblo gobierna nadie obedece más que a sí mismo. Desde el primer momento este ideal enfrentó problemas lógicos, prácticos y políticos. Sólo es lógicamente coherente si todos están de acuerdo sobre el orden legal en el que todos quieren vivir. El principio de que el pueblo, en singular, se gobierna a sí mismo no se traduce fácilmente en un sistema institucional en el que las personas—en plural— se gobiernan a sí mismas. Por lo tanto, pasó a ser un tema de discusión el hecho de si era posible implementar este principio mediante instituciones representativas: en un momento determinado sólo gobiernan algunas personas. Cuando la realidad de las divisiones sociales, económicas y políticas se hizo evidente, la idea de que todo el pueblo pudiera ser representado simultáneamente por alguien se hizo insostenible. Entonces, ser gobernado por equipos de políticos seleccionados en elecciones periódicas se

transformó en la segunda mejor posibilidad. El poder colectivo del pueblo de elegir gobernantes a través del procedimiento electoral resultó capaz de dar suficiente plausibilidad a la creencia de que el árbitro final del gobierno es la voluntad del pueblo. Como observaba Dunn (1999), a nadie le gusta ser gobernado, pero si hemos de ser gobernados, por lo menos podemos mostrar periódicamente nuestro disgusto expulsando del gobierno a los tramposos.

Puesto que en una sociedad grande no pueden gobernar todos, ni siquiera por períodos muy cortos, de modo que la mayoría de nosotros pasa toda la vida siendo gobernado por otros, y como las personas tienen valores, pasiones e intereses heterogéneos, la segunda mejor posibilidad—después de que cada uno obedezca solamente a sí mismo— es un sistema de toma de decisiones colectiva que refleje del mejor modo las preferencias individuales y haga lo más libre posible a la mayor cantidad de personas. Es la segunda mejor opción porque está limitada por el hecho de que, habiendo preferencias heterogéneas, algunos tendrán que vivir parte del tiempo bajo leyes que no son de su agrado.

Por su parte, un sistema de toma de decisiones colectiva que refleje del mejor modo las preferencias individuales y haga lo más libre posible a la mayor cantidad de personas tiene que satisfacer cuatro condiciones: cada uno de los participantes debe poder ejercer la misma influencia en la toma de decisiones colectiva, cada uno de los participantes debe tener alguna influencia efectiva en las decisiones colectivas, las decisiones colectivas deben ser implementadas por los elegidos para implementarlas y, finalmente, el orden legal debe permitir la cooperación segura sin interferencias indebidas. Para identificar los límites de la democracia, hay que investigar si es posible satisfacer estas condiciones, en forma individual y en conjunto, a través de algún sistema de instituciones.

Veamos a grandes rasgos los argumentos centrales. Aun cuando los fundadores de las instituciones representativas hablaban el lenguaje de la igualdad, en realidad lo que querían decir era otra cosa, se referían más bien al anonimato, a la negación política de las diferencias sociales. A pesar de todos los discursos grandilo-

cuentas sobre ser todos iguales, la igualdad en que pensaban era una igualdad política formal, imaginaban procedimientos que dieran a todos iguales oportunidades de influir en los resultados colectivos y también en la igualdad ante la ley. No era igualdad social ni económica. Pero la desigualdad económica, en efecto, mina la igualdad política. Y al mismo tiempo la igualdad política es una amenaza para la propiedad. Esa tensión es congénita en la democracia, está tan viva hoy como en el pasado. El misterio, entonces, es por qué la democracia no genera más igualdad económica.

Según algunas opiniones, por diversas razones los pobres no se interesan por la igualdad. En otras explicaciones, o bien las instituciones representativas están dominadas por los ricos, cuya influencia política desproporcionada impide adoptar políticas igualitarias, o bien las características supermayoritarias de esas instituciones favorecen el statu quo más allá de quién las domine. Pero es posible que existan barreras exclusivamente económicas o incluso tecnológicas para alcanzar la igualdad. Igualar los activos productivos resulta difícil en las sociedades modernas, donde la tierra ya no es la fuente de ingreso más importante. E incluso si se igualara la capacidad de obtener ingresos, en las economías de mercado la desigualdad resurgiría. Es muy probable que la igualdad sencillamente no sea un equilibrio económico factible. No podemos esperar que la democracia haga lo que quizás ningún sistema de instituciones políticas podría hacer. Por supuesto que esto no implica que no sea posible reducir las desigualdades en muchas democracias en las que son flagrantes e intolerables. Además, puesto que las desigualdades económicas pérfidamente vuelven a infiltrarse en la política, la igualdad política sólo es factible en la medida en que el acceso del dinero a la política esté limitado por regulaciones o por la organización política de los segmentos más pobres de la población.

La desconfianza de muchos hacia la voluntad cruda del pueblo condujo a restricciones en relación con sus derechos políticos y a controles institucionales contra la voluntad del pueblo. Lo que queda por ver es si es posible hacer que la participación política sea más efectiva en cualquier sistema de instituciones representa-

tivas en el que el autogobierno se ejerza a través de elecciones. Aun cuando los competidores electorales presenten propuestas políticas claras, los votantes sólo pueden elegir lo que alguien ha propuesto. En consecuencia, no eligen entre todas las posibilidades concebibles. Y como la competencia electoral inexorablemente empuja a los partidos políticos a ofrecer plataformas similares, las opciones que se presentan en las elecciones son escasas. Además, si bien los votantes tienen varias opciones, nadie puede, en forma individual, hacer que una alternativa en particular sea la elegida. Y, por otro lado, aunque los individuos no llegan a elegir cuándo votan y tampoco sus votos individuales tienen un efecto causal sobre el resultado, las decisiones colectivas que surgen de ese proceso reflejan distribuciones de las preferencias individuales. Por lo tanto, es un misterio que tantas personas desapruében que las decisiones colectivas se tomen de esa manera. Pareciera que valoran la elección activa más que los resultados de la elección colectiva. Es posible que esa reacción derive simplemente de una comprensión incorrecta del mecanismo electoral, pero no por eso es menos intensa en tanto privación. La nostalgia de la participación efectiva continúa atormentando a las democracias modernas. De todos modos, no hay ninguna forma de toma de decisiones colectiva, salvo la unanimidad, capaz de dar eficacia causal a la participación individual. El autogobierno colectivo se alcanza no cuando cada votante tiene influencia causal en el resultado final, sino cuando la elección colectiva es resultado de la suma de voluntades individuales.

Nuestras instituciones son representativas. Los ciudadanos no gobiernan; son gobernados por otros, quizás otros que cambian en forma regular, pero siempre otros. Para indagar si podemos gobernarnos a nosotros mismos colectivamente cuando somos gobernados por otros, debemos considerar dos relaciones: por un lado, entre las diferentes partes del gobierno y, por otro, entre los ciudadanos y los gobiernos. La estructura del gobierno es lógicamente anterior a su conexión con los ciudadanos, porque lo que éstos pueden exigir o esperar de los gobiernos depende de lo que esos gobiernos pueden o no hacer, y lo que pueden hacer depende de la forma en la que están organizados. Los gobiernos di-

vididos en poderes a veces no pueden responder a la voluntad de la mayoría expresada en elecciones, en especial si se refiere a un mandato de cambio. Hay ordenamientos institucionales supermayoritarios, o incluso directamente antimayoritarios, que de manera ostensible protegen a las "minorías". En nuestros días es políticamente correcto utilizar este término para designar a grupos que, por diversas razones, son menos privilegiados —en realidad, empleamos esa etiqueta incluso para una mayoría, las mujeres—, pero olvidamos que esos ordenamientos fueron creados para proteger en primer lugar a una minoría, a la que continúan protegiendo, la de los propietarios. Y, sin embargo, aun en el caso de que los gobiernos puedan hacer todo lo que se les autoriza a hacer en las elecciones, algunos costos de agentividad son inevitables. Los gobernados deben dar a los gobiernos cierto margen para su acción. Además, las elecciones son periódicas y tienden a amontonar los asuntos. El autogobierno no se implementa en una serie de referendos sino en elecciones periódicas con mandatos amplios y a menudo vagos. Por lo tanto, con frecuencia, minorías intensas se alzan en protestas contra el gobierno. Pero como no es posible comparar la intensidad de distintas personas, lo único que podemos hacer es contar cuántas son.

Por último, el silogismo según el cual el pueblo es libre cuando se gobierna a sí mismo resulta ser problemático. El concepto de libertad ha sido y sigue siendo objeto de elaboradas construcciones filosóficas. Para los protagonistas, quería decir que el gobierno debía permitir a los ciudadanos cooperar manteniendo el orden, aunque sin violar arbitraria o innecesariamente la libertad individual. Sin embargo, lograr un equilibrio entre el orden y la no interferencia ha resultado difícil, en particular frente a determinadas amenazas. Lo que hay es más bien una serie de equilibrios inestables que ningún diseño institucional podrá resolver de una vez por todas.

Por lo tanto, la democracia tiene límites en relación con la extensión de la igualdad económica, la participación efectiva, la agentividad perfecta y la libertad. No obstante, creo que no hay ningún sistema político que pueda funcionar mejor, ni que sea capaz de generar y mantener en las sociedades modernas el grado

de igualdad económica que muchos miembros de esas sociedades desearían ver. No hay sistema político capaz de hacer individualmente efectiva la participación política de cada uno, ni de hacer de los gobiernos los perfectos agentes de los ciudadanos. Y si bien en la democracia el orden y la no interferencia no se combinan fácilmente, no hay ningún otro sistema político que se aproxime siquiera a hacerlo. La política, en cualquier forma o estilo, tiene límites en la conformación y transformación de las sociedades. Esto es simplemente un hecho de la vida.

Considero importante conocer esos límites para no criticar a la democracia por ser incapaz de lograr lo que ningún otro ordenamiento político puede lograr. Pero esto no es un llamado a la complacencia. Reconocer límites sirve para dirigir los esfuerzos hacia ellos y, también, para mostrar las direcciones de reformas factibles. Estoy lejos de la certeza de haberlos identificado correctamente y me doy cuenta de que muchas reformas no se hacen porque amenazan intereses; sin embargo, creo que conocer tanto los límites como las posibilidades es una guía útil para la acción política. Porque, por último, la democracia no es sino un marco dentro del cual un grupo de personas más o menos iguales, más o menos eficientes y más o menos libres puede luchar en forma pacífica por mejorar el mundo de acuerdo con sus diferentes visiones, valores e intereses.