

DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN Y DERECHOS

Luis Salazar Carrión*

RESUMEN. La democracia vive en nuestros días una situación asaz paradójica. Conoce una extensión sin precedentes y, sin embargo, parece existir un difundido malestar con la democracia. Un malestar generado por una globalización capitalista anárquica, dominada por los poderes salvajes de las finanzas y de los modernos medios de comunicación, que obligan a los gobiernos a someterse a las demandas de esa entidad metafísica denominada “los mercados”. Por ello, resulta pertinente tratar de restablecer y precisar los principios y valores de la democracia en tanto forma *ideal* de gobierno, para tomar en serio los derechos fundamentales en tanto *precondiciones esenciales* para que las reglas del juego democrático sean algo más que la fachada de sociedades injustas, autoritarias y gobiernos básicamente autocráticos.

PALABRAS CLAVE. Democracia, representación, derechos fundamentales, poderes salvajes, autocracias electivas.

INTRODUCCIÓN

La democracia vive en nuestros días una situación asaz paradójica. Por una parte conoce una extensión sin precedentes, sobre todo después de la llamada tercera ola que vio desplomarse dictaduras militares y personales, totalitarismos y regímenes autoritarios en Europa del Este y en América latina, y surgir democracias más o menos verosímiles en buena parte del mundo. De pronto, como señalara Norberto Bobbio,

* Doctor en Filosofía, Facultad de Filosofía y Letras (FFYL)-UNAM. Profesor-investigador, Departamento de Filosofía, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Iztapalapa. Correo electrónico: lsalazarc49@hotmail.com

la democracia pareció quedarse sola como la única forma de gobierno realmente deseable, a pesar de la permanencia ominosa de sistemas autocráticos, policíacos, en China, Corea del Norte y Cuba, y a pesar de la persistencia de dictaduras y regímenes teocráticos en algunas sociedades musulmanas. Más aún, hoy parece irrumpir en estas mismas sociedades una especie de cuarta ola democratizadora, refutando la generalizada opinión de que la religión islámica es incompatible con cualquier democratización real.¹ Es cierto que el futuro de este incipiente movimiento es más que incierto y repleto de desafíos inéditos, pero no deja de mostrar, contra todos los culturalismos, el atractivo universal y universalista de los ideales que identifican a la democracia moderna, política, representativa, formal y pluralista.

Atrás parecen haber quedado las pesimistas previsiones que en el siglo pasado anunciaban la derrota o la crisis terminal de esta forma de gobierno, sea por su incapacidad de defenderse de sus enemigos totalitarios o autoritarios, sea por una “ingobernabilidad” congénita que le impediría enfrentar exitosamente las crecientes demandas sociales.² Habiendo derrotado ampliamente a sus alternativas fascistas y comunistas, las democracias se han mostrado, como ya indicaba Bobbio, perfectamente capaces de defenderse (1986a). Y a pesar de fuertes crisis económicas y de grandes desafíos sociales, en la mayor parte de los casos han sobrevivido en las condiciones más difíciles y adversas, así sea en ocasiones reducidas a “mera” democracia electoral, es decir, a gobiernos y parlamentos surgidos de elecciones que, manipuladas o no, otorgan algún barniz de legitimidad a los mismos.

Por otra parte, sin embargo, parece existir un muy difundido malestar en (pero también con) las democracias, tanto en las supuestamente consolidadas, como en las recientes. Un malestar en buena medida generado por una globalización capitalista anárquica, dominada por los poderes salvajes de las finanzas y de los modernos medios de

¹ De hecho, en principio, todas las religiones son incompatibles con la democracia, por su dogmatismo y por su intolerancia hacia los infieles, herejes y apóstatas. Por eso precisamente es necesario separar claramente la esfera política de la esfera religiosa.

² Como es sabido, el tema de “la ingobernabilidad” de las democracias fue puesto en circulación por un grupo de intelectuales abiertamente conservadores.

comunicación, que parece haber dado lugar a un verdadero vaciamiento de las democracias, al obligar a los gobiernos del más diverso signo a someterse a las inclementes demandas de esa entidad metafísica, casi teológica, denominada “los mercados”. Lo que a su vez explica en parte el éxito de políticas antipolíticas de corte neopopulista, claramente de derecha en las sociedades desarrolladas y pretendidamente de izquierda en las sociedades más pobres y desiguales. Políticas que explotan y capitalizan exitosamente ese malestar promoviendo liderazgos y causas xenófobas, racistas, nacionalistas, etnoculturales, religiosas y en cualquier caso anti-institucionales como remedio al fehaciente fracaso de las políticas tradicionales y sus ideologías. En este sentido, desde ópticas diversas, autores como Colin Crouch (1999), Michelangelo Bovero (2000), Fareed Zakaria (2003) y Massimo Salvadori (2009) parecen coincidir en un diagnóstico sumamente pesimista en relación a la gran mayoría de las democracias actuales.³

Ese malestar en la democracia, que con gran facilidad puede convertirse en malestar *con* la democracia —llevando a mucha gente a preferir una fórmula de gobierno más “eficaz” para encarar los problemas económicos y sociales, así se trate de fórmulas claramente autocráticas—, se ha generalizado también en buena parte de las democracias incipientes de América latina, y en particular en México. Sin duda dicho malestar se alimenta en estos casos de un largo estancamiento económico y de una intolerable desigualdad social, que sólo pueden generar desencanto, desconfianza y resentimiento hacia un pluralismo político que, aunque ha vuelto verdaderamente competitivos los procesos electorales, parece totalmente incapaz de traducir la legitimidad democrática en gobiernos eficaces y eficientes, en gobiernos capaces de realizar reformas de fondo que logren conjugar un auténtico desarrollo sustentable con la reducción de las abismales desigualdades de nuestras sociedades.

³ Mención aparte merece la conferencia del profesor M. Bovero titulada *¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de participación política*, que me ha servido de inspiración y guía para este ensayo. Conferencia presentada en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Iztapalapa, el 9 de febrero de 2011, en el marco del ciclo de conferencias “Retos y desafíos de la democracia”, organizado por el área de Procesos Políticos del Departamento de Sociología.

Es cierto que los casos de Brasil, Chile y Uruguay permiten algún optimismo en la medida en que muestran logros significativos en la reducción de la pobreza y en el crecimiento económico sostenido. Pero resta la duda de si tales logros son la consecuencia de una coyuntura económica internacional favorable que puede modificarse rápidamente y sobre todo de que, con todo, las ingentes desigualdades siguen incrementándose, amenazando la consolidación de los avances sociales. No debiera olvidarse que no hace muchos años, después de la destitución de Collor de Melo, el régimen político brasileño era un ejemplo claro de una democracia disfuncional.⁴

En este sentido, tanto los informes del Banco Mundial (2007) como los documentos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004; 2008), han insistido en que el mayor desafío que enfrentan las democracias latinoamericanas y la mexicana en particular reside en la impotencia de los estados de esta región para realizar las reformas capaces de realmente disminuir las desigualdades existentes mediante una redistribución efectiva de la riqueza, única forma de superar lo que Guillermo O'Donnell (2004 y 2008) ha denominado "ciudadanía de baja intensidad", misma que vacía a las democracia de valor y sustancia política. Lo que supone, para decirlo con Luigi Ferrajoli (2001 y 2001a) y Michelangelo Bovero (2001), que sería necesario tomar en serio los derechos fundamentales en tanto *precondiciones esenciales* para que las reglas del juego democrático sean algo más que la fachada de sociedades injustas, autoritarias y gobiernos básicamente autocráticos. Sin embargo, en el debate nacional e internacional acerca de las medidas que hace falta promover para enfrentar el deterioro y desprestigio de las democracias realmente existentes, parecen predominar visiones más bien simplistas cuando no claramente erróneas que, lejos de conducir a una verdadera consolidación de las condiciones y precondiciones de una democracia digna de ese nombre, más bien se orientan a generar una *governabilidad* supuestamente eficaz, aun a costa de sacrificar los valores e ideales propiamente democráticos.

⁴ Sobre el gobierno de Lula véase el interesante ensayo de Perry Anderson (2011). Sobre la situación política de Brasil en 1992 véase Bolívar Lamounier (1994).

Un ejemplo de ello son algunas propuestas de reforma política realizadas en nuestro país tanto por el gobierno y su partido —el Partido Acción Nacional (PAN)—, como por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁵ En ellas, junto a demagógicas y hasta riesgosas iniciativas para legalizar pretendidas candidaturas ciudadanas lo mismo que plebiscitos y consultas populares, se expresa la intención de reducir el pluralismo político existente, para hacer posibles mayorías de gobierno que superen el bloqueo que ese pluralismo presuntamente ha generado. Paradójicamente se trata de medidas que intentan echar para atrás uno de los logros mayores de nuestra transición a la democracia: el de haber terminado con las mayorías automáticas que el sistema de partido casi único garantizaba al titular en turno del Poder Ejecutivo. Más sorprendente aún es que un destacado grupo de intelectuales y editorialistas, acaso exasperado por el ciertamente lamentable espectáculo de nuestro incipiente e irresponsable pluralismo partidario, apoye sin cortapisas este retorno del presidencialismo sin contrapesos, aunque ahora sometido al veredicto forzado de las urnas.

En este contexto resulta pertinente tratar de restablecer y precisar los principios y valores de la democracia en tanto forma *ideal* de gobierno, es decir, en tanto modelo normativo que, si bien jamás se ha realizado ni se realizará plenamente en ningún lado, puede servir para evaluar la “democraticidad” relativa tanto de las instituciones y prácticas existentes, como de las reformas que se proponen para, pretendidamente, mejorarlas y consolidarlas.

¿DEMOCRACIA DIRECTA O DEMOCRACIA (REALMENTE) REPRESENTATIVA?

Uno de los prejuicios más extendidos en torno a la democracia es la creencia de que la verdadera y auténtica democracia es la democracia de los antiguos, es decir, la llamada democracia directa. En tanto que la democracia de los modernos, la democracia representativa, formal, política y pluralista es vista, en el mejor de los casos, como una democracia demediada, producto de la necesidad de adaptar los valores

⁵ Sobre estas propuestas véanse Negretto (2010), así como Becerra, Attili, *et. al.* (2010).

democráticos a condiciones sumamente adversas para los mismos.⁶ Por ello, los adjetivos que califican a esta democracia son con frecuencia considerados como otras tantas limitaciones, cuando no perversiones, del cabal gobierno del pueblo por el pueblo; lo que explica la recurrente tentación de complementar las democracias actuales con instituciones como los *referenda*, los plebiscitos, las consultas populares, que superen esas limitaciones perversas de la democracia moderna. Poco importa, al parecer, la también reiterada experiencia de que tales expedientes más bien han servido o bien para generar verdaderas situaciones de desgobierno o bien para justificar el surgimiento de pretendidos liderazgos carismáticos que, en nombre de la voluntad del pueblo, terminan por “suicidar” a la democracia en beneficio de autocracias más o menos descaradas.

De esta manera, en la literatura reciente y no tan reciente sobre los problemas de la democracia se suele oponer la representación a la participación, los procesos electorales a la deliberación, los partidos políticos a la ciudadanía, las instituciones a los movimientos sociales, como si los órganos institucionales mismos de la democracia moderna fueran otros tantos estorbos para la democracia verdadera y no medios para su realización. Ciertamente esta literatura expresa, en parte, el malestar en y con la democracia antes mencionado, pero también se apoya en ese inveterado prejuicio que ha acompañado el nacimiento y la consolidación de la moderna democracia representativa. Por eso vale la pena detenerse a examinarlo con algún detalle preguntándonos si realmente es sostenible la idea de que la democracia verdadera y buena es la directa, participativa, deliberativa y movilizadora, que en último término podría prescindir de la representación política (o al menos corregirla), las elecciones, los partidos mismos y las instituciones estatales en general —poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

⁶ Esta parece ser, en parte, la postura asumida por el propio Bobbio en los ensayos reunidos en *El futuro de la democracia* (1986). También es la que aparece bajo otra modalidad en el célebre texto de Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia* (1992). En ambos casos, sin embargo, esa perspectiva parece surgir de la necesidad de combatir posturas radicales extremas, de derecha o de izquierda, que cuestionaban la naturaleza democrática misma de la democracia moderna.

Para empezar habría que reconocer que, efectivamente, la democracia es un ideal antiguo, aunque excepcional en su tiempo; que surgió en algunas *poleis* griegas y en particular en Atenas, en medio de un mar de sociedades gobernadas por despotismos y teocracias de la más diversa índole.⁷ Y un ideal que, en efecto, se realizó institucionalmente bajo la forma de una democracia directa en el que los miembros del *demos*, los ciudadanos, participaban personalmente tanto en la Asamblea que legislaba y tomaba las decisiones políticas, como en los tribunales que se encargaban de aplicar las leyes. Quizá la mejor expresión de dicho ideal se encuentre en el justamente célebre discurso que Tucídides atribuye a Pericles en ocasión de una ceremonia fúnebre en honor a los caídos en batalla (Tucídides, 2007). En dicho discurso, el dirigente de Atenas, después de definir a la democracia como gobierno de la mayoría, expresa sintéticamente los valores de la misma como los de la *isonomía* (que no sin problemas puede entenderse como igualdad ante la ley), la *isegoría* (que puede entenderse como igualdad política de todos los ciudadanos) y la *libertad*, tanto en sentido negativo como positivo, tanto como libertad privada cuanto como libertad pública.⁸ Apenas puede discutirse que, en un mundo en el que imperaban las jerarquías, los rangos, las desigualdades sacralizadas, esta reivindicación de la igualdad de todos los *polites* (ciudadanos) debe considerarse como un hecho capital de la historia política occidental (y no sólo occidental en nuestros días). Por más que el experimento democrático ateniense tuviera una vida convulsa y relativamente breve, habría de marcar profundamente todos los debates ulteriores al poner en cuestión el carácter natural o sagrado de las desigualdades y jerarquías entre los seres humanos.

Lo anterior, sin embargo, no debe hacernos olvidar que el sentido general del discurso de Pericles es el hacer el elogio de los fallecidos en una guerra en la que Atenas se había comprometido a causa de la naturaleza imperialista de su política exterior. Dicho en otros términos: la igualdad democrática les era reconocida exclusivamente a los ciudadanos, a los miembros por nacimiento de esa *polis*. Lo que de algún

⁷ Véanse el clásico de Moses Finley (2005), e igualmente Bobbio (1999a).

⁸ Véase mi ensayo “Democracia y discriminación” (Salazar, 2010); pero sobre todo Bovero (2000b).

modo explica la ausencia de un tercer valor que junto al de la igualdad y la libertad, caracteriza al ideal democrático *moderno*: el de la paz.⁹ Un segundo problema concierne a la definición de la democracia como gobierno de la mayoría o de los muchos. Sin duda esta identificación del *demos* o pueblo con la mayoría se explica en parte por la teoría aristotélica de las formas de gobierno, que oponía la democracia al gobierno de los pocos (oligarquía o aristocracia) y al gobierno de uno (tiranía o monarquía). Pero, como se verá, esta manera de concebir la democracia no deja de plantear algunos problemas teóricos y prácticos.

Considérese en primer lugar el tipo de igualdad que define a la democracia antigua. Como ha indicado Bobbio, cuando se habla de igualdad en el vocabulario político es necesario hacer dos preguntas: *a)* ¿quiénes son los iguales?, y *b)* ¿en qué son iguales? Los iguales, en este caso, eran los hombres libres varones mayores de edad, nacidos en Atenas de padres atenienses, capaces de participar en las guerras y de participar igualmente en las asambleas. Lo que significa que sólo los ciudadanos, cuya extensión parece haber variado en función de sus condiciones socioeconómicas, eran realmente miembros del *demos* y podían gozar de la *isonomía* y de la *isegoría*. El resto de los habitantes: mujeres, extranjeros o metecos, esclavos, niños y con frecuencia trabajadores manuales y comerciantes, es decir, más de las tres cuartas partes de la población, eran excluidas de la participación en los órganos de gobierno y en los tribunales. Independientemente de las razones aducidas para justificar esta exclusión —argumentadas sin demasiado rigor por Aristóteles— estos ciudadanos eran iguales en principio, por cuanto todos podían participar directamente en las asambleas y en los tribunales, aunque en los hechos la mayor parte de ellos parece haberse reducido a votar las propuestas y leyes promovidos por los pocos oradores (*retores*) y/o demagogos que tenían o presumían tener la habilidad necesaria para persuadir a los asistentes a estas reuniones multitudinarias. No por nada, tanto Tucídides como Hobbes señalaron que bajo la forma de una constitución democrática lo que existió

⁹ Por eso el primer pacto fundacional de las democracias modernas es el que implica la renuncia a utilizar la violencia como medio para afirmar intereses o valores. Véase Bobbio (1994).

realmente en Atenas fue una monarquía o tiranía de unos cuantos oradores exitosos.

Es cierto que a diferencia de los reyes y tiranos propiamente dichos, los dirigentes de la democracia ateniense, los estrategos, debían rendir cuentas constantemente ante las asambleas, y podían ser cuestionados por sus adversarios y competidores, lo que obliga a matizar la opinión obviamente sesgada del historiador griego y del filósofo inglés; pero lo que aquí interesa subrayar es la naturaleza excluyente de la célebre *isegoría* antigua comparada con el sufragio universal de la mal afamada democracia electoral moderna, definitivamente mucho más incluyente, según el cual todos los ciudadanos mayores de edad, sean mujeres o sean varones tienen derecho a un voto individual que, en principio, debe valer o pesar lo mismo que el de los demás.

Por otra parte, tampoco debiera ignorarse que, con todos sus méritos, la democracia antigua fue una forma de gobierno que, en la opinión ciertamente aristocrática de la mayor parte de los historiadores, juristas y filósofos de su tiempo fue considerada como inestable, convulsa y corrupta, esto es, como una mala forma de gobierno, al extremo que la mayor parte de los pensadores ulteriores, hasta Hegel, la vieron con enorme desconfianza *precisamente por ser una democracia directa y participativa*, susceptible por ello de caer víctima de las pasiones extremas y desenfrenadas de las multitudes.¹⁰ De ahí que lo que hoy en día muchos ven como una traición a los ideales propiamente democráticos, es decir, la democracia indirecta, *representativa*, debería verse más bien como un medio para hacer posible, en sociedades mucho más complejas, grandes y pobladas, la realización de la igualdad y la libertad democráticas en un orden político plural relativamente estable. Lejos de ser la negación, así sea parcial de los valores democráticos, la representación política es, o mejor, *debería ser considerada* como un inmenso *perfeccionamiento* jurídico e institucional de la democracia, que la convirtió en la mejor (o en la menos mala) forma de gobierno conocida por la humanidad. Que en buena parte de las democracias

¹⁰ Como indicó el propio Bobbio, entre la noción de democracia antigua y de democracia moderna no sólo cambia el contenido descriptivo sino también el sentido valorativo. Véase también Bobbio (1986c).

realmente existentes esa representación se vea deformada y pervertida por una enorme variedad de factores¹¹ no tendría que llevarnos a concluir, como lo hacen tantos, que ella es la causa de la pésima calidad de esas democracias, pues justamente el problema no es que ellas sean representativas sino, precisamente, que no lo son suficiente y adecuadamente.

No puedo detenerme aquí en la complicada historia de la idea de representación política (Bobbio, 1999c), pero vale la pena señalar que en el ideal democrático moderno ella presupone al menos dos cosas: la existencia efectiva de ciudadanos, esto es, de personas cuyos derechos fundamentales —y no sólo sus derechos políticos— se encuentran realmente garantizados por las leyes y las instituciones; y la prohibición del *mandato imperativo* que convierte a los representantes en auténticos representantes *políticos*, a diferencia de los representantes gremiales o corporativos. Lo que significa que no representan solamente intereses particulares, sino intereses tendencialmente generales o generalizables. Se trata, como es claro, de un principio ideal de muy difícil realización y lamentablemente muy distante de la práctica efectiva, aunque hay diferencias importantes que nos hablan de la mayor o menor “democraticidad” de las democracias reales. Pero en cualquier caso lo importante es que sólo bajo estas dos condiciones la representación política logra expresar el poder ascendente del *demos*, del pueblo entendido como asociación voluntaria de sus ciudadanos, y no, como sucede con frecuencia, el poder descendente, autocrático, de minorías capaces de imponer su hegemonía basándose en sus poderes de hecho (económicos, mediáticos, religiosos, etcétera). De ahí justamente la importancia de que dicha representación política lo sea de verdaderos ciudadanos y, al mismo tiempo, exprese la pluralidad social e ideológica de *todo* el *demos*.

Así entendida, la representación política democrática no debiera oponerse —como se suele hacer— a la participación, a la llamada democracia participativa. Para empezar porque el sufragio universal que caracteriza a las democracias modernas hace posible una real participación de la ciudadanía mayor que la que permite cualquier otra

¹¹ Más adelante revisaré algunos.

fórmula institucional. Los que votan, aun si lo hacen en condiciones no ideales —por falta de información, por ausencia de alternativas sólidas, por su escasa formación cívica, etcétera— serán siempre muchos más que los que “participan” en Organizaciones no Gubernamentales (ONG), en movimientos sociales, en asambleas y debates, etcétera. Seguramente una sociedad civil libre, plural y organizada será siempre un ingrediente deseable para que la participación ciudadana no se limite al sufragio, pero sólo los sueños recurrentes de la representación orgánica como sustituto de la “abstracta” representación política permiten contraponer esta última a la participación. La diferencia en todo caso está en el tipo de participación: como miembros iguales de un Estado cuya dirección general debe establecerse a través de elecciones libres y competidas protagonizadas por los partidos políticos, o como ciudadanos interesados en promover determinadas causas y/o intereses específicos. Otra vez, ni siquiera en los momentos excepcionales de entusiasmo popular, cuando por la razón que sea se moviliza un gran número de personas en manifestaciones y aparecen innumerables organizaciones sociales, la participación es comparable cuantitativamente con la que ocurre en una jornada electoral normal.

En el mismo sentido resulta más que discutible oponer a la democracia representativa a una pretendida democracia deliberativa (Elster, 1999; Bohman y Rehg, 1999), en la medida en que la función esencial de los órganos representativos es precisamente deliberar sobre los asuntos públicos. Si esta función se ve degradada o pervertida, si las decisiones y leyes no son suficientemente discutidas, si en los hechos lo que existe es una imposición de las mismas, entonces el problema, una vez más, no es que la democracia sea representativa, sino que no lo es más que en apariencia. Si, además, los poderes mediáticos deforman y manipulan una opinión pública fragmentada y débil, si los partidos y los gobiernos negocian a espaldas de los ciudadanos, si lo que prevalece son los órganos unipersonales de toma de decisiones, entonces, nuevamente, el problema es que la representación democrática es más bien una ficción o una fachada de poderes autocráticos.

Lo propio cabe decir de las recurrentes críticas a los partidos políticos, que no pocas veces son considerados como el mayor obstáculo para una “democracia real”. De ahí nace la también reiterada apelación

a figuras tan extrañas como las llamadas candidaturas ciudadanas o a fórmulas apartidistas de representación; por no hablar del surgimiento de partidos personales, esto es, de organizaciones dependientes de liderazgos antipolíticos que basan su popularidad precisamente en su oposición a los partidos tradicionales. Sin duda, en muchos casos, los sistemas de partidos sufren de una esclerosis programática y de una carencia de cuadros que los alejan de los problemas y preocupaciones de la ciudadanía. Pero por fundada que esté su mala fama, por limitada que sea su capacidad de representar y articular el pluralismo social, lo cierto es que sin partidos políticos no existe ni puede existir ninguna democracia digna de ese nombre. Después de todo, como ha señalado Juan J. Linz (2003) en un importante ensayo, las dificultades que sufren los partidos en nuestra época no son ajenas al carácter más bien contradictorio de las demandas y expectativas de sociedades y ciudadanos despolitizados. Y como ha subrayado insistentemente José Woldenberg, lo cierto es que si no todos los ciudadanos son políticos de tiempo completo —por fortuna—, todos los políticos en cambio son ciudadanos, y por ende las pretendidas candidaturas ciudadanas no son sino la peor forma de forjar “partidos” clandestinos: esto es, organizaciones que giran no en torno a ideales y programas sino a la pura popularidad mediática de personalidades políticamente irresponsables. En este sentido, más valdría buscar las vías para facilitar los medios para la formación y renovación de los partidos, sin ceder un ápice en las condiciones de transparencia, responsabilidad y representatividad que todas las formaciones partidarias deben cumplir.

¿PODER DEL PUEBLO O PODER DE LA MAYORÍA?

Otro prejuicio muy difundido es el de que la democracia es el gobierno o poder de la mayoría. Probablemente esta idea se origina en la confusión entre la regla de la mayoría —única regla que permite tomar decisiones colectivas colegiadas cuando no existe unanimidad, pero que de ninguna manera es exclusiva de la democracia, como ha subrayado Bobbio (1999b)— con las reglas electorales que establecen que los candidatos ganadores son los que obtienen la mayoría de los

votos, sea bajo fórmulas uninominales o bajo fórmulas proporcionales. Confusión que se ve agravada, quizá, por la teoría aristotélica según la cual la democracia es el gobierno de los muchos, esto es, de la mayoría. Pero por ello mismo habría que distinguir estos dos tipos de reglas reconociendo que si bien es cierto que en los comicios democráticos los representantes son electos por algún tipo de mayoría de votos, ello en modo alguno significa que no pueda y no deba haber representantes de la o las minorías, so pena de que la supuesta representación deje de representar —reflejar— la pluralidad social y política existente. “Todo el poder para la mayoría” es una consigna tan antidemocrática como la de “todo el poder para una minoría”, pues el *demos*, el pueblo bien entendido, no puede identificarse ni con la mayoría ni con las minorías, sino con la totalidad de los ciudadanos.¹²

Por eso las fórmulas de representación proporcional serán siempre mucho más democráticas que las fórmulas puramente mayoritarias, como tendríamos que haber aprendido de la larga experiencia autoritaria que padeció nuestro país a causa de un “partido” que monopolizaba la representación de “las mayorías” y cancelaba así el pluralismo político propio de cualquier democracia efectiva. En este sentido, la actual deriva mayoritaria y presidencialista de tantas democracias en búsqueda de una “governabilidad” eficaz y eficiente, incluso bajo sistemas parlamentarios, debiera verse como una verdadera amenaza para la “democraticidad” de las mismas, pues ella implica justamente pasar de un gobierno realmente representativo de la pluralidad, a un gobierno unipersonal y por ende autoritario aun si surgido de elecciones libres y competidas. Esto es pasar de la *democracia* a lo que Bovero ha denominado una *pleonocracia* (entendida precisamente como poder exclusivo de los más o de los muchos).

Incluso Hans Kelsen, que en un célebre texto sobre la *Esencia y valor de la democracia* (1992), intentó justificar el predominio de la mayoría sobre la dudosa base de que éste aseguraba mayor autonomía y menor heteronomía, posteriormente insistiría en que el debate y la negociación de la mayoría con las minorías son esenciales para que la toma de decisiones y la elaboración de las leyes sean verdaderamente

¹² Como oportunamente argumenta Bovero en la conferencia mencionada más arriba.

democráticas, esto es, representativas no sólo de una parte del pueblo —incluso si esa parte es la mayoría— sino de la pluralidad que constituye a un pueblo de ciudadanos realmente libres e iguales.

¿GOBIERNO DE LAS LEYES O GOBIERNO DE LOS HOMBRES?

Pero la democracia, como ha indicado Bobbio (1986b), es también, en principio, la realización del ideal de la primacía del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres. Siendo, en tanto procedimiento, un conjunto de normas —las reglas formales del juego— para producir normas democráticamente legitimadas, esta forma de gobierno requiere, además, que el parlamento, el poder legislativo colegiado, tenga la supremacía sobre el poder ejecutivo, sobre el gobierno. Sólo esta supremacía, junto con la existencia de un poder judicial realmente autónomo y eficiente, hacen posible el ideal democrático del imperio de la ley, del Estado de derecho, y por ende, una auténtica representación *política* del pluralismo social e ideológico del *demos*. Por eso, y más allá de cualquier consideración pragmática, los sistemas presidencialistas (e incluso semipresidencialistas) son siempre *menos* democráticos que los sistemas parlamentarios. Pues, como debiera ser obvio, el poder ejecutivo, por su propia naturaleza no puede ser representativo en ningún sentido razonable del término, al estar concentrado necesariamente en una persona: el jefe de gobierno. La separación de poderes que caracteriza a los sistemas presidencialistas genera, de hecho, como ha señalado Juan J. Linz (1994), una doble legitimidad: una propiamente representativa del pluralismo social y en consecuencia democrática, la del parlamento; y una legitimidad *plebiscitaria* del órgano monocrático o monárquico del titular del ejecutivo en tanto jefe de Estado y jefe de gobierno. Una legitimidad, por ende, propia no de una democracia sino de una monarquía electiva temporalmente delimitada de acuerdo al calendario electoral en cuestión y la existencia o no de la reelección.

Linz ha argumentado convincentemente por qué esta doble legitimidad da lugar a problemas y conflictos insolubles entre el parlamento y el gobierno, mismos que no pocas veces conducen a crisis políticas que o bien derivan en la destitución del titular del ejecutivo o bien,

con mayor frecuencia, en la disolución golpista del parlamento. Pero independientemente de tales conflictos y de la tendencia bonapartista, cesarista o populista de los sistemas presidenciales —tendencia que puede documentarse ampliamente en la historia latinoamericana—, lo que aquí interesa enfatizar es que la elección separada y directa de un presidente, sea con mayoría absoluta o relativa, sea con reelección o sin ella, es por principio incompatible con el ideal tanto de una democracia propiamente representativa, cuanto con el ideal de la primacía del gobierno de las leyes. La legitimidad entonces del cargo presidencial es por ende dudosamente democrática, pues es necesariamente excluyente, dado que los votos de los perdedores simplemente dejan de contar durante todo el periodo interelectoral, y porque el presunto control de poder legislativo sobre el ejecutivo se reduce generalmente al poder de apoyar o bloquear las iniciativas gubernamentales. Es cierto que los sistemas presidenciales existentes pueden variar considerablemente en cuanto a las capacidades de ambos poderes para evitar situaciones de bloqueo o de sumisión, pero resta el hecho de que en cualquier caso el presidente, jefe de gobierno, de Estado y de partido, es un poder tendencialmente irresponsable y poco menos que inamovible durante el periodo rígidamente establecido de su mandato. Pues en último término lo que los ciudadanos eligen cuando eligen a un presidente no es un representante sino un jefe, por acotada que esté formalmente su jefatura; lo que, con frecuencia, tiene como consecuencia gobiernos fuertes —y más a menudo prepotentes y pretenciosos— y estados institucionalmente débiles, incapaces de afrontar eficazmente, con verdadera legitimidad —que no es lo mismo que popularidad— los difíciles y complejos problemas de sociedades profundamente desiguales y fragmentadas.

Sobra decir que el descrédito de las instancias legislativas, el vaciamiento ideológico de los partidos, lo mismo que la mediatización y personalización de la política, encuentran en el presidencialismo un terreno sumamente favorable. Si los representantes sólo se dedican a obstruir y/o denunciar al gobierno en turno para ganar gubernaturas o elecciones presidenciales; si los partidos son partidos de candidatos y no de propuestas programáticas; si lo que pesa entonces es la popularidad mediática y no los proyectos y las ideas, ¿cómo sorprenderse entonces

de que la competencia política se reduzca a un estridente *reality show* para mayor gloria de los consorcios mediáticos y los poderes fácticos, y para mayor desprestigio de la propia política y sus instituciones?

LOS PODERES SALVAJES Y LA FALSA SALIDA DEL PRESIDENCIALISMO

En esta perspectiva cabe preguntarse por las razones de lo que puede denominarse una deriva casi universal hacia formas presidencialistas de gobierno “democrático”, incluso en naciones que habían adoptado sistemas parlamentarios, como Italia. Entre esas razones se encuentra, sin duda, el debilitamiento y desprestigio casi universales causados, como ya se señaló, por una globalización anárquica que ha transformado los poderes fácticos económicos y mediáticos en lo que Luigi Ferrajoli llama “poderes salvajes”. Poderes que se han puesto por encima de las leyes de cada Estado como verdaderos poderes soberanos, absolutos, con capacidad de someter a los gobiernos del más diverso signo, generando una verdadera crisis de la política en general y de la política democrática en particular. Ahora bien, dada la naturaleza global de esos poderes salvajes parece evidente que su regulación y el fortalecimiento mismo de los estados y de la política requiere urgentemente de acuerdos, pactos, instituciones y leyes transnacionales que den vida y vigor a lo que el propio Ferrajoli denomina una “esfera pública global” (2001), y con ello se vuelva posible una “gobernanza global”, no imperialista sino democrática. Pero a su vez, la formación de dicha esfera exige profundas reformas de los estados existentes para convertirlos en instancias realmente orientadas al reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales establecidos en las declaraciones universales. Pues sólo así podría desarrollarse una cabal ciudadanía global capaz de otorgar nueva legitimidad y nueva vigencia a los poderes públicos de las democracias.

En este horizonte vale la pena insistir en que la representación estrictamente democrática es representación de ciudadanos, esto es, de personas cuyos derechos fundamentales de libertad, sociales, civiles y políticos se encuentran realmente garantizados por las instituciones públicas nacionales e internacionales. En nuestras incipientes

democracias, en cambio, lo que predomina es una mezcla bizarra de reconocimiento y protección de los derechos políticos básicos con una muy escasa y desigual garantía estricta del resto de los derechos, lo que da lugar a una representación clientelista combinada con una representación mediática, en virtud precisamente de la falta de garantías universales de todos los derechos fundamentales. Las ingentes desigualdades que desgarran el tejido social, pero también la captura del Estado¹³ por poderes fácticos económicos, sociales y mediáticos convierten a grandes franjas de la población en clientelas obligadas a depender de hombres y mujeres “fuertes”, capaces de ofrecer protección, servicios y privilegios a cambio de lealtad y apoyo incondicional de quienes sólo así pueden satisfacer sus necesidades básicas. El propio sindicalismo, en la mayoría de los casos, ha dejado de ser un movimiento defensor y promotor de verdaderos derechos, transformándose en bastión de privilegios excluyentes en perjuicio de amplios sectores de la población. Y lo mismo puede decirse, lamentablemente, de buena parte de los movimientos y organizaciones populares actuales, dependientes de líderes y caciques que hacen de la vulnerabilidad e indefensión de los débiles la fuente primordial de su poder y de su influencia. De modo que en lugar de ciudadanos capaces de optar por programas y políticas públicas, lo que tenemos son clientelas que no encuentran otra vía para acceder a determinados bienes básicos que la de apoyar electoralmente a determinados candidatos.

La desigualdad alarmante que caracteriza a nuestra sociedad se constituye así en la base esencial de un modo de hacer política que, a pesar de haberse pluralizado, sigue fielmente las viejas tradiciones del partido casi único, del viejo PRI, y que resulta obviamente incompatible con los principios democráticos. En este sentido sólo un Estado *social* y democrático de derecho capaz de garantizar *universalmente* los derechos sociales y, en consecuencia, un mínimo de bienestar y educación, haría posible la existencia de una ciudadanía no sólo formal sino real. Y a la inversa, sólo la protección efectiva de las libertades y los derechos políticos de asociación y participación tendrían que servir de base para una lucha organizada y democrática por la justicia social, esto es, por

¹³ Como lo documenta el informe del Banco Mundial (2007).

el reconocimiento y garantía universales de los derechos sociales, que no derive en atajos revolucionarios y/o populistas que terminan por cancelar o limitar gravemente los derechos fundamentales de libertad.

Pero junto a la representación clientelar que tanto deforma y perverte las reglas del juego democrático, hoy emerge la representación mediática, producto del poder salvaje de los modernos medios de comunicación, en particular de la televisión. Aun si otros medios, como el Internet, el *twitter* y el *facebook* permiten nuevos modos de comunicación horizontal que, en circunstancias particulares, hacen posible movilizaciones democratizadoras en determinadas sociedades, lo cierto es que ninguno alcanza la penetración y la influencia de los consorcios televisivos. De ahí que se hayan convertido en el verdadero cuarto poder, muy por encima de la prensa tradicional, imponiendo modelos de comunicación vertical que convierten a los supuestos ciudadanos en meros consumidores-espectadores pasivos sólo capaces de buscar lo que les resulta “entretenido”. La idolatría, la sacralización de ideologías que tanto daño hizo en la primera mitad del siglo xx, deja paso a la *imagolatría*, la sacralización de las imágenes, en la que lo único relevante es la tiranía del *rating*, esto es, la capacidad de captar la atención de un público acostumbrado a disfrutar pasivamente espectáculos más o menos degradantes y anti ilustrados. Con ello, como ya se señaló, la política democrática tiende a depender cada vez más de la imagen y no de las ideas de los políticos, de sus ocurrencias estridentes y no de sus argumentos y razones, y del favor de las empresas antes que de sus organizaciones partidarias. Y si a esto agregamos la ínfima calidad que caracteriza los sistemas de educación pública, tenemos todos los ingredientes para que predomine una representación mediática que, si acaso, representa y capitaliza las pasiones, ilusiones, fobias y filias de un electorado que, de la política sólo puede percibir lo que pasa por las pantallas de la televisión.¹⁴

¹⁴ Al respecto sigue siendo interesante el libro de Giovanni Sartori, *Homo Videns* (2001). Raúl Trejo Delarbre ha documentado extensamente las relaciones peligrosas entre los consorcios mediáticos y los partidos políticos en México. Véase por ejemplo su libro *Simpatía por el rating* (2010).

Lo anterior explica el inmenso servilismo que la mayor parte de los políticos y los partidos muestran ante los intereses de los grandes consorcios mediáticos. Y su temor casi religioso a verse condenados al ostracismo por intentar regular y limitar su ingente poder fáctico. En realidad, la experiencia parece probar que sólo una estricta regulación legal del derecho a la información —que implique entre otros un derecho garantizado de réplica—, así como la prohibición absoluta de cualquier propaganda política —sea a través de anuncios pagados, sea a través de *spots*—, y la obligación de en cambio transmitir en horarios adecuados debates y deliberaciones sobre los asuntos públicos, podrá evitarse que nuestras débiles democracias degeneren en *telecracias*. Lo que, por lo demás requiere no sólo acabar con la concentración absurda del poder mediático televisivo que en México ha posibilitado el prepotente duopolio de Televisa y TV Azteca, sino el desarrollo de un sistema público, de Estado (no de gobiernos) capaz de competir y frenar, con programación de calidad, la feroz degradación moral y estética que impera en los canales de la televisión privada.

LA INTERMINABLE CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA CABAL

México y la mayor parte de América latina son con todo, hoy en día, naciones mucho más democráticas de lo que eran hace treinta años. Con pocas aunque lamentables excepciones, en nuestras sociedades se cumplen las reglas formales que según Bobbio definen a la democracia como procedimiento y se garantizan los derechos políticos esenciales de los ciudadanos. En nuestro caso, hemos pasado de un sistema de partido prácticamente único, sin alternancia posible, a un sistema pluripartidista competitivo, en el que los votos cuentan y se cuentan, y en el que ha habido alternancia en todos los niveles de gobierno. Ello no obstante, existe un difuso y creciente malestar en y con la democracia; un malestar que sin duda deriva en gran parte de su escasa capacidad para promover un verdadero desarrollo sustentable con justicia social, pero que también tiene que ver con la abismal distancia que separa a la mayor parte de la sociedad del mundo propiamente político. Los comicios, antes irrelevantes, se han vuelto el eje casi único de un feroz

y desgastante enfrentamiento personalizado entre partidos que no parecen tener otro objetivo que la caza de cargos públicos y sobre todo de la Presidencia de la República. Sin diagnósticos y sin propuestas, estos partidos mantienen, en formas incluso empeoradas, las tristes e ignominiosas tradiciones clientelistas del viejo partido casi único, a las que añaden un servilismo casi ilimitado frente a los poderes financieros y mediáticos. Por eso es necesario preguntarse por las razones de fondo de la ínfima calidad de nuestra democracia y de su muy escasa capacidad para afrontar los inmensos problemas de nuestra sociedad injusta y autoritaria.

Entre estas razones tal vez pueda señalarse la pobre concepción de la democracia que ha predominado durante nuestra prolongada transición. Una concepción que básicamente la identificaba con la derrota del PRI y con la alternancia, y que todavía sigue siendo utilizada en diversas elecciones estatales. Una concepción, entonces, que esperaba (y espera) que el mero cambio de las personas dé lugar a cambios sustanciales en el modo de ejercer el poder. A estas alturas, sin embargo, es evidente la naturaleza ilusoria y simplista de esa concepción y la necesidad de entender que la democracia propiamente dicha es mucho más que elecciones competidas, limpias y transparentes, precisamente porque es o debiera ser no sólo una forma de acceder a los cargos públicos, sino de ejercer, evaluar y controlar el poder. Y esto no depende de la voluntad sola de los que gobiernan, sino de la naturaleza y estructura del aparato estatal.

Ahora bien, a pesar de su formato constitucional, el Estado mexicano nunca ha sido cabalmente un Estado constitucional de derecho capaz de garantizar los derechos fundamentales de toda la población. Más bien ha sido un Estado patrimonialista de privilegios sustentado en las profundas desigualdades económicas, sociales, culturales y regionales que dividen y desgarran una sociedad injusta y autoritaria. Pues las desigualdades, dígame lo que se diga, generan necesariamente poderes fácticos salvajes, y convierten a la mayor parte de los derechos humanos en derechos de papel para los más y privilegios para los menos. De ahí que si queremos una democracia digna de ese nombre tengamos que proponernos una verdadera reforma política del Estado, esto es, transitar desde ese Estado patrimonialista de privilegios a

un auténtico Estado social y democrático de derecho. Lo que, sobra decirlo, es una transición muchísimo más complicada que la hasta ahora realizada en la medida en que supone, entre otras cosas, la creación de una administración pública profesional y competente. Algo que, naturalmente, exige acuerdos y compromisos que superen el mero horizonte electoral o electorero de nuestros partidos.

En este sentido habría que reconocer que el presidencialismo, incluso el presidencialismo acotado que hoy tenemos, representa un enorme obstáculo para dichos acuerdos y compromisos. No sólo porque genera la ilusión de que todo depende de la voluntad de una sola persona, sino porque induce necesariamente a una política polarizada, de mero enfrentamiento que vuelve prácticamente imposibles, o por lo menos precarios, esos acuerdos y esos compromisos. Toda la historia política de México nos enseña, nos debería enseñar, que el sistema presidencial sólo logra ser “eficaz” cuando deja de ser democrático, es decir, cuando se transforma en una dictadura personal o en un régimen de partido casi único. Por eso si queremos que la democracia sea, como enseñan los clásicos, el gobierno de las leyes y no de los hombres, el poder público en público, y no el poder oculto de los ministerios, y el poder ascendente de los ciudadanos y no el poder descendente de las oligarquías, tendríamos que reconocer la necesidad de transitar también hacia un parlamentarismo que convierta la pluralidad, el pluralismo político y social, en motor impulsor del desarrollo y ya no, como ahora, en medio para capturar y pervertir las instituciones públicas. La democracia, decía amargamente Thomas Carlyle, “es la desesperación de no tener héroes que nos dirijan”. A esta idea habría que oponer la respuesta del *Galileo* de Bertolt Brecht: “Feliz es el país que no necesita héroes”.

FUENTES CONSULTADAS

ANDERSON, P. (2011), “Lula’s Brazil”, en *London Review of Books*, vol. 33, núm. 7, marzo, Londres: London Review of Books (LRB), pp. 3-12.

- BANCO MUNDIAL (BM) (2007), *Democratic Governance in Mexico. Beyond State Capture and Social Polarization*, Washington D. C.: BM.
- BECERRA, R., ATTILI, A., PROVENCIO, E., *et. al.* (2010), *Equidad social y parlamentarismo*, México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD).
- BOBBIO, N. (1999a), “La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)”, en *Teoria generale della politica*, Turín: Einaudi, pp. 323-338.
- (1999b), “La regola di maggioranza: limiti e aporie”, en *Teoria generale della politica*, Turín: Einaudi, pp. 383-409.
- (1999c), “Representanza e interessi”, en *Teoria generale della politica*, Turín: Einaudi, pp. 410-430.
- (1994), “Democracia y sistema internacional”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 4, julio-diciembre, Madrid-México: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)/Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa, pp. 5-21.
- (1986a) *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- (1986b), “¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?”, en *El futuro de la democracia*, México: FCE, pp. 120-136.
- (1986c), “Democracia representativa y democracia directa”, en *El futuro de la democracia*, México: FCE, pp. 32-50.
- BOHMAN, J., REHG, W. (eds.) (1999), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- BOVERO, M. (2000a), *Contro il governo dei peggiori*, Roma-Bari: Laterza.
- (2000b), “Il sostantivi della democrazia”, en M. Bovero, *Contro il governo dei peggiori*, Roma-Bari: Laterza, pp. 5-25.
- (2011), *¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de participación política*. Conferencia presentada en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, en el marco del ciclo de conferencias “Retos y desafíos de la democracia”, organizado por el área de Procesos Políticos del Departamento de Sociología.
- CROUCH, C. (1999), *Posdemocracia*, Madrid: Alianza.

- ELSTER, J. (ed.) (1999), *Deliberative Democracy*, Cambridge, UK-Nueva York: Cambridge University Press.
- FERRAJOLI, L. (2001), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid: Trotta.
- (2001a), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta.
- FINLEY, M. (2005), *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari: Laterza.
- KELSEN, H. (1992), *Esencia y valor de la democracia*, México: Colofón.
- LAMOUNIER, B. (1994), “Brazil: Toward Parliamentarism?”, en Juan José Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Volume 2: The Case of Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 179-219.
- LINZ, J. J. (2003), “Parties in Contemporary Democracies: Problemes and Paradoxes”, en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan José Linz (eds.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press, pp. 291-317.
- (1994a), “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en Juan José Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Volume 1: Comparative Perspectives*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.
- NEGRETTO, G. L. (2010), *Debatiendo la reforma política*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- O'DONELL, G. (2008), “Hacia un Estado de y para la democracia”, en Rodolfo Mariani (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América latina*, Lima-Nueva York: PNUD, pp. 25-62.
- (2004), “Notas sobre la democracia en América Latina”, en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Nueva York-Buenos Aires: PNUD/Taurus/Alfaguara, pp. 11-82.
- TUCÍDIDES (2007), *La guerra del Peloponneso*, 2a ed. Milán: Mondadori.
- SALAZAR, L. (2010) “Democracia y discriminación”, en *Para pensar la democracia*, México: Fontamara, pp. 165-209.
- SALVADORI, M. (2009), *Democrazia senza democrazia*, Bari: Laterza.

SARTORI, G. (2001), *Homo Videns*, Madrid: Taurus.

TREJO DELARBRE, R. (2010), *Simpatía por el rating*, México: Cal y Arena.

ZAKARIA, F. (2003), *El futuro de la libertad*, México: Taurus.

Fecha de recepción: 3 de junio de 2011

Fecha de aprobación: 21 de octubre de 2011