

DEMOCRACIA MÍNIMA

El paradigma democrático*

1. Las transformaciones contemporáneas de la democracia

El fin de la Segunda Guerra Mundial, que se entendió como el triunfo de los regímenes democráticos sobre los sistemas totalitarios, supuso también el punto de partida de toda una serie de cambios conceptuales e institucionales que han ido transformando el paradigma democrático liberal clásico. Del análisis de tales cambios concretos me he ocupado en otros lugares (Rubio Carracedo, 1990b, 1993). Aquí me propongo realizar, al menos de forma provisional, un intento de sistematización del paradigma democrático con una finalidad primordialmente clarificadora: se trata de formular un modelo normativo de democracia que nos permita diferenciar, entre las propuestas de cambio presentadas, las que propician una transformación conceptual e institucional permaneciendo fieles al espíritu de la democracia de las que propician, en realidad, desviaciones oligárquicas, elitistas o populistas.

Pocas dudas pueden haber sobre la necesidad de transformar los conceptos y, sobre todo, las instituciones y procedimientos democráticos. Desde hace décadas existe un estado de opinión generalizado entre los politólogos y los políticos sobre la urgencia de traducir o adaptar la democracia liberal clásica a las nuevas realidades sociales, técnicas y económicas, tanto en el mundo occidental como en las naciones en desarrollo y en los países excomunistas europeos y asiáticos. En el mundo occidental (y occidentalizado) se ha producido

* Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación sobre «La democracia de los ciudadanos», financiado por la DGICYT (PB/92 417), del que soy responsable principal. Agradezco a mis colegas del grupo de investigación su ayuda en la discusión, en especial a José M.^a Rosales, algunas de cuyas sugerencias han sido incorporadas al texto.

«un cambio de escala» (R. Dahl) a todos los niveles que es preciso asumir de modo mucho más decidido; no se trata ya sólo de atender a la nueva situación de sociedades organizativa y tecnológicamente complejas, sino también culturalmente heterogéneas, en las que el concepto de «pertenencia» al grupo étnico o comunitario amenaza cada vez más al de «participación» política estatal; se ha producido, además, un notable cambio en las demandas de los ciudadanos: calidad de vida, valores posmateriales, sensibilidad posmoderna o comunitaria, tolerancia y pluralismo político, moral y religioso, etc.

Por su parte, en los países en vías de desarrollo se registra una tendencia general a la adopción de regímenes democráticos, o de transición hacia la democracia, a partir de regímenes autocráticos u oligárquicos, cuyo proceso está lleno de vacilaciones, retrocesos o tomas de posición democrática más aparente que real en busca simplemente del paraguas legitimador, junto a otras mucho más auténticas. Por último, en los países excomunistas del Este de Europa se está produciendo en nuestros días un doble proceso de transición hacia la modernización capitalista y hacia la democracia liberal; proceso doble que hace extraordinariamente difícil y discutible el análisis, pero que constituye un auténtico laboratorio experimental para estudiar empíricamente, en las diferentes condiciones de cada país, las complejas y ambiguas relaciones democracia-mercado desde sus respectivas transiciones e interferencias.

Las propuestas presentadas hasta el momento para la transformación democrática actual han sido variadas y difíciles de clasificar; pese a ello, cabe distinguir dos líneas de signo antagónico, aunque ambas reivindican inscribirse en el genuino espíritu liberal. La primera, denominada habitualmente «neoliberalismo», preconiza una transformación de la democracia según el modelo de mercado (Schumpeter, Hayek, Downs), o bien conforme al modelo poliárquico (Dahl) o corporatista (Schmitter); la segunda, denominada «republicanismo cívico», se inició a finales de los sesenta e intenta transformarla mediante la promoción de una intensa participación ciudadana en la iniciativa política, reservando a los partidos y a la clase política más bien los aspectos que requieren experiencia o conocimientos técnico-organizativos (Macpherson, Pateman, Barber, Green). Pero no voy a analizarlas nuevamente aquí.

2. Hacia una definición de la democracia

Entre los autores que de modo más consciente han propuesto una transformación de la democracia liberal y han obtenido considerable

resonancia cabe seleccionar a modo de una muestra suficientemente significativa a Schumpeter, Dahl, Bobbio, Barber, Dworkin y Schmitter, a los que añadiré el interesante análisis lógico-normativo realizado por Giner.

Como es sobradamente conocido, J. A. Schumpeter (1943) fue probablemente el pionero en proponer una urgente transformación de la «teoría clásica de la democracia» en lo que denominó «método democrático económico», esto es, según un modelo de mercado. Schumpeter definía así la democracia clásica liberal: «el método democrático es aquel sistema institucional de gestión de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad» (Schumpeter, 1963, 321). Para el autor austroamericano era notorio que tal concepción incluía conceptos irreales o erróneos tales como «bien común», racionalidad popular, etc. En todo caso resultaba urgente adaptarla a las realidades de la sociedad de mercado de nuestros días. Por eso propone esta nueva definición: «método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo» (ib., 342). Es decir, Schumpeter propone prescindir de elementos democráticos hasta entonces considerados esenciales como la representación o participación popular en la decisión política, facultad que es ahora transferida a los líderes políticos que han resultado vencedores en las urnas. Más adelante volveré sobre esta cuestión.

Robert A. Dahl ha venido insistiendo también desde los años cincuenta en la necesidad de proceder a una acomodación de los procedimientos e instituciones democráticas al «cambio de escala» producido en las modernas sociedades occidentales, aunque manteniendo el espíritu democrático liberal. En efecto, nos encontramos inmersos en un sistema social pluralista competitivo (poliarquía) en el que resulta primordial encontrar unas reglas consensuadas de negociación de los intereses de los diferentes grupos políticamente organizados que entran en conflicto, evitando cuidadosamente su oligarquización. Para ello resulta fundamental encontrar un punto arquimédico entre dos exigencias igualmente apremiantes: autonomía y control. Dahl admite como exigencias democráticas inexcusables las tres siguientes: igualdad en el voto, participación popular efectiva en los procesos de deliberación y de elección, y control efectivo sobre el gobierno y la administración pública. Por tanto, se trata primordialmente de una reorganización de los procedimientos e instituciones de autonomía

y de control democráticos; esto es, de determinar «¿cuánta autonomía debe permitirse a *qué actores*, con respecto a *qué acciones*, y en relación con *qué otros actores*, incluyendo el gobierno del estado? Y ¿cuánto control debe ejercerse mediante *qué actores*, incluyendo el gobierno, sirviéndose de *qué medios* de control sobre *qué otros actores* con respecto a *qué acciones?*» (Dahl, 1982, 1-2, s.m.).

Más en concreto, Dahl identifica, según su criterio, las siete instituciones políticas que definen un modelo democrático: a) el control político sobre el gobierno es realizado por representantes electos; b) tales representantes son elegidos en elecciones libres e imparciales; c) prácticamente todos los adultos tienen derecho a voto; d) prácticamente todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir como candidatos a cargos electivos en el gobierno; e) los ciudadanos poseen de modo efectivo el derecho de libertad de expresión, incluyendo el derecho de crítica al gobierno e instituciones; f) los ciudadanos tienen derecho al acceso a medios alternativos de información protegidos por la ley; g) por último, los ciudadanos pueden asociarse libremente en partidos, organizaciones o grupos de interés que gozan de autonomía (ib. 11).

Finalmente, Dahl reconoce e identifica los cuatro «defectos» estructurales de todo modelo democrático pluralista que será preciso controlar severa y eficazmente para evitar su deslizamiento hacia un sistema oligárquico: a) la estabilización de las desigualdades sociales; b) la deformación de la conciencia cívica; c) la distorsión de la agenda pública; y d) la usurpación del control final sobre la política (ib. 40 ss.).

También Norberto Bobbio se ha ocupado detenidamente del «futuro de la democracia» liberal. Para ello le parece imprescindible comenzar por distinguir una definición «mínima» de democracia, que permita fijar sus características propiamente distintivas, y una definición clásica de la democracia: un régimen democrático es «un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, en las cuales está prevista y facilitada la participación más amplia posible de los interesados» (Bobbio, 1985, 12). La democracia «mínima», en cambio, la define como «el conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con *qué* procedimientos» (ib. 21). Como puede apreciarse, en la definición mínima desaparece la exigencia de favorecer la participación ciudadana en la gestación de las decisiones políticas, que constituía, sin embargo, el rasgo más notable de su definición clásica de la democracia, sin duda porque la considera irrealizable en nuestro tiempo.

De hecho, Bobbio señala hasta seis «promesas incumplidas» en el modelo clásico de democracia: a) supresión de los cuerpos intermedios; b) la salvaguarda de los intereses nacionales; c) la eliminación de las oligarquías; d) la supresión de los poderes invisibles; e) la participación más amplia posible de los ciudadanos; y f) la educación cívica (ib. 25-40). Pero lo más significativo es que Bobbio considera que tales promesas no se han cumplido porque obedecen a un modelo democrático normativo que no tiene en cuenta la situación social real que las hace «irrealizables» al ponerle «obstáculos» insuperables: complejidad y heterogeneidad social crecientes que exigen «el gobierno de los técnicos» o expertos. De lo contrario la democracia llevaría a una situación de «ingobernabilidad», lo que conduciría finalmente a un régimen autocrático. Es decir, Bobbio acepta el reclamo elitista clásico: un «exceso de democracia» resulta perjudicial para la misma democracia (ib. 41-45).

Muy distinto es el diagnóstico y la solución que propone Benjamín Barber como representante de la línea participativa. Barber viene defendiendo que, justamente, la actual sociedad heterogénea y compleja exige una transformación participativa de la democracia al facilitarla extraordinariamente gracias al desarrollo tecnológico y a la realidad de unos medios de comunicación cada vez más poderosos y plurales. Barber denomina «democracia fuerte» (*Strong Democracy*) a este modelo participativo y lo define como «la política de modalidad participativa en la que el conflicto se resuelve en ausencia de una fundamentación independiente a través de un proceso participativo continuado, de una autolegislación aproximativa, y de la creación de una comunidad política capaz de transformar a los individuos dependientes y privados en ciudadanos libres, y los intereses parciales y privados en bienes públicos» (Barber, 1984, 132). Esto es, Barber sustenta su concepción de la democracia sobre el equivalente de las «promesas» del modelo liberal clásico (¡Rousseau redivivo!) que Bobbio considera irrealizables y Schumpeter simplemente ilusorias.

Barber ha confeccionado un interesante cuadro normativo-comparativo de los diferentes modelos posibles de democracia:

Forma de régimen	Modalidad política	Valores	Tendencia institucional	Posición ciudadanos	Posición gobierno	Fundamentación independiente como
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA						
autoritativa	autoridad (poder/sabiduría)	orden	ejecutivo	deferente unificada	centralizada activa	nobleza obliga sabiduría
jurídica	arbitraje y adjudicación	derecho	judicial	deferente fragmentada	centralizada limitada	derecho natural ley superior
pluralista	negociación e intercambio	libertad	legislativo	activa fragmentada	descentraliz. activa	«mano invisible» igualdad natural reglas mercado
DEMOCRACIA DIRECTA						
unitaria	consenso	unidad	simbólica	activa unificada	centralizada activa	el colectivo la voluntad general no fundamentada independiente
fuerte	participación	actividad	populista	activa centralizadora	descentraliz. activa	mente

El cuadro permite identificar con claridad, al menos tendencialmente, las propuestas de Schumpeter (autoritativa), Dahl (pluralista) y del propio Barber (fuerte), mientras que resulta posible situar sólo aproximativamente las de Bobbio (entre la autoritativa y la jurídica) y la de Schmitter (pluralista-corporatista).

Barber distingue, además, nítidamente las tres fases del proceso democrático, con sus instituciones características: 1) fase de *conversación política*, esto es, de discusión y deliberación, de negociación y afiliación, con vistas a la construcción de una comunidad de intereses públicos, bienes comunes y ciudadanos activos. Barber considera ésta la fase decisiva y generalmente menos atendida del proceso y apela a las nuevas posibilidades que ofrece la tecnología electrónica para desarrollar planes de educación cívico-política («asamblea de televisión ciudadana», «servicio cívico de teletexto», «acción postal», etc.). 2) fase de *toma de decisiones*, esto, de aplicación de los juicios políticos en cuanto procedimientos de decisión o de voluntad pública. Aquí Barber añade a los procesos electorales clásicos la utilización de otras instituciones como el referéndum (utilizado tradicionalmente en Suiza y también frecuente u ocasionalmente utilizado en otros países europeos; en EE.UU. su uso es frecuente en numerosos estados a nivel local), la «votación electrónica» (aunque por el momento sólo en plan experimental), sector público voluntario

a nivel local y regional, sistema de concesionarios, etc. 3) Por último, fase de *acción democrática*, esto es, de realización de las decisiones adoptadas. Barber insiste en que su modelo de democracia avanzada no precisa de ninguna fundamentación independiente y, en efecto, se atiene a un constructivismo autofundante, aunque implícitamente resulta obvio que se apoya en la concepción clásica de la democracia, aunque fuertemente adaptada a la realidad actual.

Entre nosotros, Salvador Giner ha realizado un valioso intento para establecer la «estructura lógica de la democracia» (Giner, 1987), con fines regulativos y orientadores. Giner define la democracia como «una *politeya* secular, de legitimidad racional, que se plantea a sí misma, por el mero hecho de constituirse como tal, un haz de disyuntivas, cuyo intento incesante de resolución constituye la espina dorsal de su proceso político» (ib. 236). Es decir, la democracia posee una estructura dilemática, esto es, incluye en su estructura lógica ciertas «contradicciones básicas» o, al menos, «una estructura política conflictiva». Más en concreto, Giner señala los cinco rasgos normativos distintivos de la democracia: a) *política participativa* (el ciudadano tiene que participar en la vida pública, al menos a través de representantes que elige y controla); b) *teoría de la obligación política* (sólo se justifica la obediencia al poder legítimo, quedando a salvo la propia autonomía racional); c) *ciudadanía plena* (los ciudadanos tienen plenitud e igualdad de derechos políticos); d) *comunidad política* (y no mera asociación de intereses, con la exigencia de conciliar los intereses privados con los públicos, la sociedad civil con el estado); y e) *libertad individual* (pero la sociedad política ha de respetar y promover la libertad individual, incluyendo el derecho a la privacidad).

Ahora bien, en la práctica resulta imposible conciliar plenamente entre sí las exigencias dispares y, con frecuencia, contrapuestas que marcan estos cinco rasgos distintivos, por lo que es necesario aceptar de antemano una realización solamente aproximativa e imperfecta de la democracia. Consecuentemente, el mismo Giner apunta ciertas contradicciones agudas que todo modelo democrático realista habrá de intentar neutralizar, si no ya resolver, incesantemente: a) *contradicción del uno y los todos* («deben mandar todos y no pueden mandar todos»); b) *contradicción del individuo y la coalición* (que suscita los conocidos problemas de lógica de la acción colectiva o de la función del bienestar social, planteados por Olson y Arrow, respectivamente); c) *contradicción de los intereses fluctuantes* (ante tales problemas se produce la abstención o el retiro a la privacidad de numerosos ciudadanos); d) *contradicción de la escasez* (el sistema democrático presupone un cierto nivel de igualdad económica, cultural y social; de lo contrario puede favorecer el aumento de la desigualdad social o la tiranía de la mayoría); y e) *contradicción del*

disenso (el ciudadano responsable se ve inevitablemente envuelto en conflictos de público-privado, mayoría-minoría, subordinación o negociación de intereses, etc.) (ib. 237ss.)

En esta línea resulta muy oportuna y esclarecedora la actualización presentada recientemente por R. Dworkin sobre las «dos concepciones de la democracia» (R. Dworkin, 1993), ya adelantada, entre otros, por mí mismo (Rubio Carracedo, 1990b). Dworkin invoca la distinción a propósito de la polémica típicamente estadounidense provocada por el liberalismo más radical que llega a juzgar como antidemocráticas las disposiciones adicionales introducidas en la constitución americana que ponen límites (en general, para garantizar los derechos fundamentales) a los cambios que la mayoría podría introducir por la simple fuerza de sus votos. A juicio de algunos juristas liberales, el sello típico de una constitución lo confieren las «disposiciones estructurales» (*structural provisions*), que definen los poderes y las instituciones, mientras que las «disposiciones explícitamente limitativas» (*disabling provisions*) resultan sospechosas por el simple hecho de poner límites irrebasables a los cambios, incluso constitucionales, que pudiera introducir la mayoría democrática, aunque sea para garantizar los derechos básicos de las minorías.

Dworkin apunta que el conflicto tiene su origen en las dos concepciones de la democracia moderna, fundamentadas sobre los dos modos de entender la acción colectiva. La primera concepción de la democracia liberal concibe la acción colectiva en términos «estadísticos», es decir, en términos agregativos: es el tratamiento estadístico de las elecciones individuales aisladas. La segunda, en cambio, concibe la acción colectiva como «comunitaria» y, como tal, no puede ser reducida a mera estadística de los votos individuales, sino que tiene en cuenta también la realidad de los grupos o comunidades, al modo como actúa una orquesta. El mismo Dworkin cita a Rousseau como el principal valedor de esta «concepción comunitaria» de la democracia, aunque a su juicio debe preferirse la concepción comunitaria «integrada», en la que se reconoce la importancia de los individuos, a diferencia de la versión supuestamente «monolítica» del ginebrino, que no la reconocería (Dworkin, 118-9).

Pues bien, es coherente que la «democracia estadística» no reconozca más que las «disposiciones explícitamente estructurales» de los textos constitucionales, con las simples reglas formales del juego que rigen la formación de mayorías y minorías. Pero para la «democracia comunitaria» resultan esenciales también las «disposiciones limitativas» ya que toda democracia auténtica implica un concepto de comunidad política fundada sobre ciertos ideales compartidos (los «valores superiores»), que definen y prestan su sentido último al juego democrático; por lo mismo, la salvaguarda y la promoción de

tales derechos fundamentales constituyen un objetivo y, consiguientemente, un límite irrebasable para toda decisión mayoritaria. Es decir, hace imposible la «tiranía de las mayorías» y las obliga a reconocer y garantizar, en todo caso, los derechos ciertos de las minorías.

Esta distinción permite afinar mucho más, a mi juicio, un concepto tan ambiguo como el de «igualdad política». Ante todo porque permite diferenciar con nitidez la igualdad en los derechos básicos, sobre cuya garantía y promoción se constituye justamente la comunidad política democrática, del igualitarismo que se seguiría de adoptar siempre y sin restricciones la regla estadística de la mayoría (aparte de los problemas de racionalidad de la acción colectiva suscitados por Arrow y Sen, y que atañen, sobre todo, a esta concepción estadística de la democracia).

¿Cómo ha de entenderse, pues, la igualdad política? Para diferenciar la igualdad del igualitarismo políticos, Dworkin introduce una doble consideración del poder: la «horizontal» (el poder de los diferentes ciudadanos o grupos de ciudadanos) y la «vertical» (el poder de los ciudadanos frente al de los gobernantes). La primera es la más enfatizada por las democracias representativas europeas, pero sólo se comprende cabalmente cuando se le añade la segunda. La consideración «horizontal» se centra sobre la «igualdad de impacto» de cada voto individual, mientras que la consideración «vertical» se refiere al poder de «influencia» de los votantes. La primera garantiza la igualdad en el sufragio; la segunda añade las influencias legítimas derivadas de los derechos de expresión y de asociación, etc. El igualitarismo de influencia política no es, pues, un ideal democrático. Es normal que se produzcan diferencias de influjo. Lo decisivo, sin embargo, es que tales diferencias no procedan exclusivamente de los recursos invertidos en las campañas electorales (que, en realidad, se plantean el acceso al poder democrático mucho más como un «recurso particular» que como una «responsabilidad colectiva») sino que se originen en la dedicación y el compromiso de los ciudadanos invertidos en la promoción de los objetivos públicos de su comunidad política. Esta distinción, sin embargo, no deja de resultar, a mi entender, un tanto ambigua.

Dworkin se pronuncia claramente por la concepción «comunitaria» de la democracia, aunque a condición de entender la acción comunitaria en términos integrativos que eviten toda connotación totalitaria y, obviamente, no conlleve una prioridad ontológica de la comunidad sobre el individuo. Se trata, en definitiva, de una «comunidad liberal» (Dworkin, 1989). Se trata, en efecto, de una comunidad política socialmente constructa mediante cierto tipo de actitudes compartidas por los individuos que la constituyen y que se expresan en la «unidad de responsabilidad», al modo de un grupo orquestal o

de un equipo deportivo, cuyo éxito depende de la integración de la iniciativa individual con la estrategia del conjunto, pero dejando de lado la «unidad colectiva de juicio», propia de la acción «monolítica» característica de la democracia orgánica o totalitaria.

En definitiva, en una democracia «auténtica» el pueblo «no gobierna estadísticamente, sino comunitariamente». La comunidad política es una «unidad colectiva de responsabilidad», nunca una «unidad colectiva de juicio» (democracia totalitaria), pero tampoco una mera distribución de poderes y funciones entre los ciudadanos (democracia «estadística»). De ahí resulta la complejidad y la dificultad de la democracia comunitaria, e igualmente sus ventajas: se trata de un proceso de integración de la responsabilidad colectiva y del juicio individual. Tal proceso integrativo ha de producirse mediante la conjunción de tres principios: a) *principio de participación*, que señala a cada ciudadano el puesto desde el cual va a influir en el contenido de la decisión política en cuanto «miembro igual» que los demás (sufragio universal efectivo, libertad de expresión y de asociación, etc.); b) *principio de implicación*, que señala a cada ciudadano su interés igual y recíproco en los intereses de todos, dado que se trata de una acción comunitaria integrada, lo que implica que una distribución desigual de los bienes primarios sería tan injusta como antidemocrática (democracia «para el pueblo»); y c) *principio de autonomía*, que asegura el carácter integrador y no «monolítico» de la comunidad política: cada ciudadano se siente colectivamente solidario y responsable, pero sus juicios y convicciones son personales, aunque forjados en la deliberación pública, que estimula y refuerza su «competencia cognitiva» sin corromperla mediante procedimientos más o menos veladamente coercitivos. Esta exigencia de autonomía de juicio de los ciudadanos conlleva un sentido fuerte (sin restricciones) a las garantías constitucionales de libertad de expresión, de asociación, etc., así como de la tolerancia liberal (libertad de conciencia, pluralismo ético en cuestiones controvertidas, etc.). De este modo, la democracia ‘comunitaria’ se distingue de la democracia «estadística» en que ésta última sólo requiere el principio de participación política en sentido formal, y de la de signo «monolítico» porque ésta no reconoce el principio de autonomía.

Por último, Philippe C. Schmitter ha sido el principal promotor de una transformación de la democracia liberal (representativa o participativa) en una democracia corporatista, declarando la insuficiencia y hasta el desenfoco del modelo pluralista-competitivo que ha de trocarse en modelo pluralista-cooperativo o negociador. A su entender, la realidad política tras la Segunda Guerra Mundial ha sido -y ha de continuar siendo- la de una redefinición implícita, pero creciente,

del modelo democrático liberal según la cual los partidos políticos han ido cediendo protagonismo representativo y de control a las asociaciones corporativas y grupos de presión, a la vez que el ejecutivo, desprestigiado por el fracaso del modelo intervencionista del estado del bienestar, se ve obligado a trocar su autoritarismo en agente promotor, y ocasionalmente árbitro, de la intermediación entre los grupos de intereses enfrentados (especialmente corporaciones empresariales y sindicales) que tienden cada vez más a sustituir el conflicto por la negociación o el pacto de las soluciones (Schmitter, 1979).

Es preciso distinguir, no obstante, entre las dos versiones del corporatismo, la «fuerte» (democracia corporativa) defendida por Schmitter, que tiende a conjugar progresivamente el debate parlamentario con los resultados de la negociación corporativa, y la «débil», defendida por Giner y Pérez-Yruela (1979), que preconiza un modelo más social que político, lo que, ciertamente, alivia los problemas de legitimidad, pero no la coherencia del sistema, pese a su indudable realismo. Lo cierto es que el corporatismo sostiene actualmente un fuerte debate interno y externo, por lo que todavía habrá que esperar un tiempo para ver el signo que adopta en su definitiva consolidación, si es que ésta llega a producirse.

Schmitter ha insistido en que la democracia corporativa devuelve su protagonismo político a los ciudadanos, esto es, a la sociedad civil, que está llamada a asumir un papel cada vez más activo. Pero tal papel no lo asumen los ciudadanos individuales, sino las asociaciones «organizadas permanentemente y especializadas» que, sin embargo, no adoptan la estructura ni los objetivos de los partidos políticos, sino que actúan como vehículos de la «representación funcional» de los grupos de interés, obteniendo para éstos un reconocimiento público y una autorización estatal para la negociación económica y social. En realidad, son las cúpulas burocráticas de las organizaciones empresariales y sindicales quienes se han ido imponiendo como los gestores de la intermediación de los intereses de sus representados funcionales, desplazando cada vez más a los diputados parlamentarios, y hasta adquiriendo en la práctica su estatuto de inmunidad. Propiamente, *significan el paso de la representación de los intereses a la intermediación de los mismos por sus principales gestores*, aunque arrogándose una representatividad mucho más factual que legítima (sobre todo en los países donde es muy baja la tasa de afiliación empresarial y sindical), como, por lo demás, también ocurre con los partidos políticos. Lo decisivo, a mi entender, es que los ciudadanos individuales vuelven a ser suplantados por grupos profesionalizados que pretenden representar y negociar sus intereses mediante una lógica mucho más elitista -si no claramente oligárquica- que realmente democrática.

3. Hacia la formulación del paradigma democrático

Justamente, Schmitter ha presentado recientemente una interesante propuesta de paradigma democrático («Qué es y qué no es la democracia», 1993) que vale la pena analizar y discutir con cierto detenimiento para llegar a formular, si es posible, un modelo alternativo al que propone. Es de advertir que el trabajo de Schmitter es un informe para una agencia gubernamental estadounidense y persigue un objetivo más pragmático que teórico; más en concreto, trata de establecer las «condiciones mínimas» para que una determinada politeya pueda ser homologada como régimen democrático. Pese a ello, refleja con suficiente fidelidad y precisión, a mi juicio, su propuesta de una democracia corporativa. Schmitter comienza con una definición «amplia» de la democracia y seguidamente selecciona los «conceptos genéricos que la distinguen» como sistema de organización de las relaciones de los gobernantes y los gobernados. A continuación intenta completar los criterios de Dahl para señalar las instituciones y procedimientos esenciales para su correcto funcionamiento y fija los dos «principios operativos» que la garantizan. A continuación somete a examen algunos conceptos e instituciones que otros autores han juzgado como necesarios cuando son, en realidad, a su juicio, expresiones contingentes o coyunturales que sirven para diferenciar diversos tipos de democracia. Por último desmiente cuatro atribuciones que suelen hacerse al régimen democrático y que de ninguna manera le son propios o exclusivos.

Schmitter propone la siguiente definición de régimen democrático, que contiene los conceptos e instituciones que considera necesarios y suficientes: «la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el cual los gobernantes son hechos responsables de sus acciones en el dominio público por los ciudadanos, que actúan indirectamente a través de la competición y la cooperación de sus representantes elegidos» (Schmitter, 1993, 18). Es de notar que cita en nota la definición de Schumpeter, pero señala con la misma dos discrepancias: «nuestro énfasis sobre la responsabilidad de los dirigentes ante los ciudadanos y la relevancia de otros mecanismos de competición distintos de las elecciones» (ib., nota 3). Ciertamente tales discrepancias me parecen ambas positivas, pero Schmitter apunta claramente a su desigmo democrático-corporativo.

Llama la atención, en cambio, su énfasis primordial sobre el poder ejecutivo, aunque al final haga una referencia explícita a los «representantes elegidos»; y resulta sorprendente que no deje resquicio alguno para la acción ciudadana directa, ni siquiera a través de la opinión pública, limitándola a una actuación «indirecta» y mediada por los procesos de competición y cooperación de sus representantes electos.

Seguidamente Schmitter analiza los conceptos esenciales de la democracia:

a) *Gobernantes*: son las personas investidas de autoridad y que, por lo mismo, están legitimadas para dar órdenes a los demás; pero el gobernante democrático ejerce la autoridad según normas prefijadas y se hace responsable de sus acciones ante los ciudadanos. Se trata, pues, en realidad, de *gobernantes responsables ante sus electores*.

b) *Dominio público*: es el ámbito regulado por normas colectivas de obligado cumplimiento y respaldadas coercitivamente. Su contenido puede ser más o menos reducido según el signo liberal (mínimo necesario) o socialista (máximo desarrollo del sector público) o socialdemócrata (intermedio entre los anteriores). Se trata, pues, en realidad, de *dominio público regulado colectivamente*.

c) *Ciudadanos*: constituyen «el elemento más distintivo de las democracias», ya que todo régimen político tiene gobernantes y dominio público, pero sólo las democracias tienen ciudadanos y no súbditos. Actualmente han desaparecido casi todas las restricciones de sexo, raza, clase, nivel cultural, etc., que limitaban el ejercicio de los derechos políticos. Sin embargo, como ya quedó apuntado, Schmitter limita su acción política al mero ejercicio del voto electoral y/o de representación funcional. Se trata, pues, de *ciudadanos en el ejercicio de la plenitud de sus derechos políticos*.

d) *Competición*: Schmitter apunta que la competición es un rasgo propio de la democracia moderna, ya que la clásica se basaba en la cooperación y en el consenso, y hasta vetaba la formación de grupos de interés. Hoy nadie duda de que es preferible asumir la realidad del conflicto de intereses para regular adecuadamente las normas de la competición. Se trata, pues, en realidad, de la *competición regulada por normas equitativas*.

e) *Elecciones*: es, sin duda, el rasgo distintivo más popular de las democracias. Hay que prevenirse, sin embargo, contra «la falacia electoralista», ya que no toda elección es democrática, sino únicamente las elecciones regulares «debidamente conducidas y honestamente computadas». Pero incluso en este caso las elecciones ofrecen posibilidades de acción política limitada: son intermitentes y los ciudadanos han de elegir entre las alternativas muy agregadas que presentan los partidos políticos. Al menos durante los intervalos electorales los ciudadanos han de tener la posibilidad de actuar «a través de una amplia variedad de otros intermediarios» como grupos de interés, movimientos sociales, agrupaciones locales o clientelares, etc., ya que «son algo integral a la práctica» democrática, como subraya Schmitter. Se trata, pues, de *elecciones regulares e imparciales*.

f) *Gobierno de la mayoría*: generalmente se acepta «la regla de la mayoría» entendida como la mitad más uno de los votantes, pero para cuestiones de especial importancia como la reforma de la constitución, etc., se exigen «mayorías cualificadas». No obstante, es frecuente que se intente salvaguardar los derechos de las «minorías», sobre todo cuando se trata de intereses étnicos, culturales o corporativos, generalmente mediante provisiones constitucionales o leyes especiales. Más difícil de resolver es el problema de atender las reivindicaciones de los «nuevos movimientos sociales» que compensan su escaso número de participantes con una gran «intensidad» en sus demandas y fuertes influencias emocionales. Se trata, pues, en realidad, del *gobierno de la mayoría que respeta los derechos de las minorías*.

g) *Cooperación*: Schmitter admite que «siempre ha sido un rasgo central de la democracia», pero la orienta hacia la competencia: los ciudadanos deben agruparse en partidos, asociaciones y movimientos y «cooperar para competir». También reconoce la importancia de la cooperación para deliberar, descubrir sus necesidades comunes y resolver sus problemas desde la misma sociedad civil, en la línea preconizada por Tocqueville. Una sociedad civil vigorosa es capaz de un alto grado de autogobierno, lo que, además de ser generalmente más satisfactorio, evita sobrecargar al sistema político y hacer «ingobernable» la democracia.

Obviamente, desde su inspiración corporativa, Schmitter no considera un rasgo esencial de la democracia el sistema de *representantes*, elegidos directa o indirectamente, sino que los engloba en el apartado de la «cooperación» democrática, lo que ciertamente me parece discutible, pese a moverme en una onda similar en este punto. Concede que realizan «la mayor parte del trabajo real en las democracias modernas» y que constituyen una clase profesional, de la que no es posible prescindir. Sin embargo, «hay muchos canales de representación en la democracia moderna»; ciertamente, el electoral, que culmina en la formación de un parlamento; pero el crecimiento incesante del ejecutivo ha llevado a la creación de variadas y poderosas «agencias gubernamentales» y administrativas que no son electas; además, en su entorno se han creado agrupaciones o asociaciones funcionales o de interés que desplazan cada vez más a los partidos políticos en la verdadera representación de la sociedad civil, aparte de las intervenciones más puntuales de los movimientos sociales. Y esta cuestión le parece especialmente crucial en las jóvenes democracias surgidas «desde 1974», que han de moverse en un «tiempo comprimido», pues deben realizar en un breve espacio de tiempo lo que las democracias más consolidadas han cumplido a lo largo de dos siglos, lo que plantea riesgos y desafíos hasta ahora inéditos.

Se trata, pues, de una *colaboración mediada por representantes electos políticos y/o funcionales*.

Seguidamente plantea Schmitter el segundo apartado de su esquema: «Procedimientos que hacen posible la democracia». Aquí se atiende a las «condiciones procedimentales mínimas» señaladas por Dahl (y ya recogidas en su lugar), a las que añade dos más, aunque sea en calidad de simples, aunque importantes, explicitaciones: la primera (y octava del conjunto) explicita la primera al poner de relieve que los cargos públicos electos constitucionalmente no han de sufrir una «oposición invalidante» por parte de cargos públicos no electos, lo que constituye una clara referencia a las politeyas «militarizadas» de América Latina. La segunda (y novena del conjunto) hace explícito que la politeya democrática ha de poder «autogobernarse» de modo efectivo, con independencia de «constreñimientos» derivados de la situación neocolonial, de bloques de alianzas o esferas de influencias.

A continuación formula Schmitter los dos «principios que hacen factible la democracia», esto es, que están en la base de su funcionamiento fáctico. El primero hace referencia al «consentimiento popular», que Schmitter, fiel a su inspiración elitista, formula como «*el consentimiento contingente de los políticos que actúan bajo condiciones de incertidumbre limitada*». Consiste, en definitiva, en el reconocimiento de los resultados electorales y de la contingencia de los mismos, de modo que los perdedores respetan el derecho de los vencedores a gobernar y éstos el de aquéllos para no intentar excluirlos en el futuro del juego político. Es el «acuerdo democrático» (Dahl). El segundo hace referencia a la existencia de alternativas reales de gobierno: «*todas las democracias implican un grado de incertidumbre acerca de quién será elegido y qué políticas llevará a cabo*» (Schmitter, 24-25). Lo que implica que cabe dudar seriamente de la calidad democrática de ciertos países donde la realidad de un único partido institucional se encubre con la presencia de otros partidos que, en la práctica, sólo pueden funcionar como comparsas. Ciertamente, tal grado de incertidumbre varía considerablemente de unos países a otros.

En cambio, y muy significativamente, Schmitter niega que la «*cultura cívica*» constituya un principio básico del funcionamiento democrático, pese a ser «un tema persistente en la literatura reciente sobre la democracia, pero a la vez engañoso». La exigencia de tal «cultura cívica», con sus hábitos democráticos profundamente arraigados, sólo puede ser «producto» del proceso democrático mismo, y no «productor» del mismo. Lo realista es, pues, atenerse a la interacción «entre actores antagonistas y mutuamente suspicaces» (ib. 25-26). Con esta aseveración, Schmitter repite la vieja falacia del modelo elitista liberal: no puede ponerse como condición de la democracia lo que es el producto de la misma.

La realidad, sin embargo, es que resulta imprescindible *un mínimo* de cultura y de actitud cívica para que sea posible el proceso democrático; de lo contrario nadie puede extraer *ex pumice aquam*: de las prácticas oligárquicas nunca podrá surgir democracia ni cultura cívica, como de la simple negociación egocéntrica de los intereses particulares nunca podrá surgir la consideración del interés público, por más procesos *mano invisible* que se pretendan.

Tal sustrato de «cultura cívica» existe más o menos consolidado en todos los países occidentales como fruto del proceso posrevolucionario y sobre el mismo se sustenta la práctica democrática al igual que el impulso que permite poner en marcha las transiciones hacia la democracia tras los paréntesis de involución autocrática o francamente totalitaria. Pero es preciso que los poderes públicos democráticos promuevan de modo sistemático y eficaz el cultivo y la profundización de la cultura cívica y del interés público como condición necesaria y suficiente para el perfeccionamiento del sistema democrático. Es más, a mi entender, aquí radica el criterio decisivo para juzgar sobre la autenticidad democrática de los diferentes modelos que se proponen. Obviamente, la denominación «democrático» resulta indispensable a efectos legitimadores; por eso todos los regímenes modernos tienden a utilizarla, aun en los casos en que el abuso lingüístico es manifiesto. Pero tampoco interesa la realidad democrática a los sistemas o procedimientos que son larvadamente oligocráticos.

El cuarto apartado lo dedica Schmitter al examen de otros criterios o conceptos que, de modo frecuente u ocasional, se plantean como definidores de la democracia y que, a su juicio, poseen, en realidad, un estatuto meramente contingente y diferenciador entre los diversos «subtipos» de democracia existentes, de acuerdo con las diferentes circunstancias históricas, culturales y sociales de cada país. Obviamente, la discusión de tales criterios o conceptos resulta decisiva, ya que de la presencia necesaria o meramente contingente de alguno de tales criterios se sigue la autenticidad o la mera variación legítima de un modelo democrático determinado. He aquí la relación presentada:

- a) *Consenso*.-No es preciso, ya que basta la mayoría.
- b) *Participación*.-No es precisa la participación «activa e igual» en la política; basta con que exista posibilidad «legal» de hacerlo.
- c) *Acceso*.-Aunque el concepto de «ciudadanía implica que los individuos y los grupos deberían tener igualdad de oportunidades para expresar sus preferencias si optan por hacerlo», los gobernantes deciden libremente entre las diversas preferencias manifestadas.

d) *Responsabilidad*.-Cuando los gobernantes no siguen la preferencia ciudadana en base a «la razón de estado» o a «intereses nacionales ineludibles» han de ser «finalmente responsables de sus acciones a través de procesos regulares y justos».

e) *Gobierno mayoritario*.-Es el criterio común, pero no resulta obligado, aunque cualquier desviación del principio ha de ser «defendida explícitamente y aprobada previamente».

f) *Soberanía parlamentaria*.-El legislativo no tiene que ser, necesariamente, el único poder con capacidad de iniciativa legislativa, «ni siquiera el que posea la autoridad final para decidir leyes de obligado cumplimiento». También pueden serlo los poderes ejecutivo y judicial a condición de que en tal caso sean «responsables de sus acciones».

g) *Gobierno de partido*.-El gobierno no ha de ser necesariamente «nominado, promovido o disciplinado por partidos políticos», aunque esto sea lo más frecuente y efectivo.

h) *Pluralismo*.-Tampoco es un criterio necesario, aunque «donde hay monopolios de representación, jerarquías de asociación y afiliación obligatoria es más probable» que se produzca un estatalismo y una indefinición de los intereses públicos y privados.

i) *Federalismo*.-Aunque «alguna dispersión del poder a través de unidades territoriales o funcionales es característica de las democracias», ello no ha de hacerse precisamente mediante la fórmula federal.

j) *Presidencialismo*.-No es un criterio necesario, como tampoco el que el presidente haya sido elegido directamente por el pueblo. Basta con que exista «alguna concentración de poder» en el ejecutivo sobre los demás poderes del estado, aunque sea ejercida colectivamente y aunque sea tenida como responsable ante el electorado «sólo indirectamente».

k) *Controles y contrapesos*.-Los gobiernos han de rendir cuentas a los ciudadanos «en su conjunto», no necesariamente mediante la vigilancia y el contrapeso de unos poderes del estado por los otros.

Parece claro que Schmitter ha seleccionado estos criterios pensando en la politeya estadounidense y como rasgos propios de la misma que, por lo tanto, no puede ni debe ser entendida como «modelo universal de gobierno democrático». Sin duda pesa también en la justificación que presenta su carácter de «informe» con vistas a homologar a partir de un denominador común mínimo los variopintos regímenes políticos actualmente en transición desde las autocracias occidentales y desde los regímenes exsoviéticos. Añade, incluso, que «los arreglos parlamentarios, consociacionales, unitarios, corporatistas y concentrados de la Europa continental» pueden ser

más adecuados para guiar la «incierta transición» hacia regímenes democráticos.

Esta finalidad operativa explica en buena medida el deliberado grado de ambigüedad con que se expresa, aparte de su conocida proclividad hacia las formas de la autodenominada «democracia corporativa». Pero a efectos teóricos y verdaderamente discriminativos tal grado de ambigüedad resulta un tanto chocante. Nada que decir sobre los criterios de *consenso*, *acceso*, *gobierno mayoritario* y *gobierno de partido*, que me parecen oportunos y correctos. Por otra parte, los criterios de *federalismo* y de *presidencialismo* los plantea en el contexto estadounidense y son netamente secundarios. Pero examinemos, siquiera sea brevemente, los demás:

- *Participación*: obviamente, ninguna democracia está legitimada para obligar a participar en la política a sus ciudadanos, pero sí, en cambio, resulta obvio y obligado que estimule y facilite la mayor participación posible de los mismos, sin que pueda decirse que el índice de participación ciudadana sea contingente. De hecho, toda elección obtenida mediante una participación menor que la mitad del censo se considera deslegitimada (aunque no ilegal), y resulta invalidante en los casos de referéndum (institución democrática a la que Schmitter, por cierto, jamás hace la menor alusión). No basta, pues, sin más la mera posibilidad «legal» de participar. Creo, por el contrario, que los sistemas representativos y de intermediación, que han cumplido un papel imprescindible en la transición histórica hacia la auténtica democracia, han de ir cediendo progresivamente su papel a la iniciativa directa y a una acción ciudadana mucho más libre de ataduras y mordazas, conforme los mayores niveles de cultura cívico-política existentes y las nuevas posibilidades tecnológicas lo permiten. Es más, estoy persuadido de que las razones que se siguen esgrimiendo para entorpecer y hasta impedir la mayor participación ciudadana directa corresponden ya al pasado; en especial, la tesis de la «ingobernabilidad» del sistema democrático por el «exceso de participación ciudadana» constituye, a la vez, una falacia y una demostración de cinismo: la «ingobernabilidad», si existe, se debe mucho más a la inexistencia real o la estrechez de los cauces institucionales ofrecidos a tal participación. En esta línea se impone toda una serie de reformas urgentes y profundas entre las que cabe mencionar tres ejemplos clamorosos (y, lamentablemente, no sólo en el caso español): la ley electoral (intolerablemente restrictiva), los reglamentos internos de los partidos políticos (todos ellos con mayor o menor déficit democrático) y la ley de referendo (de modo que se constituya en procedimiento ordinario de decisión democrática en los asuntos de especial trascendencia para el estado).

- *Responsabilidad*: No puede aceptarse que el gobierno democrático pueda desviarse de la opinión pública por pretendidas «razones de estado» o «intereses estratégicos» de la nación cuando, justamente, es la opinión pública quien ha de decidirlo. Y en los casos en que, razonablemente, pueda plantearse tal dilema, ha de apelarse a la institución referendaria, una vez que ha sido debidamente preparada la votación mediante un proceso amplio, sincero y eficaz de discusión pública del problema. De ningún modo parece suficiente remitirse a la responsabilidad «final» de los gobernantes.

- *Soberanía parlamentaria*: resulta chocante que Schmitter pretenda admitir como legítimamente democrática la abusiva práctica (también estadounidense) de reconocer el derecho de veto presidencial a un determinado proyecto de ley aprobado por el legislativo, derecho de veto que se apoya sobre pretendidas «razones de estado» y que constituye, en realidad, un resto anacrónico o una adherencia injustificable del poder autocrático. Pase que, por razones operativas, el parlamento ceda con frecuencia al ejecutivo la iniciativa legislativa; pero resulta obvio desde la normativa democrática que el legislativo es la «autoridad final» para la aprobación de leyes de obligado cumplimiento, incluso para el ejecutivo, del mismo modo que también el poder judicial es la «autoridad final» en su ámbito propio.

- *Pluralismo*: ciertamente, no todo pluralismo es democrático, pero el pluralismo es condición necesaria para los procesos democráticos, pues ni siquiera es necesario el consenso pleno ante el acuerdo constitucional que fija las reglas del juego democrático. Este criterio, por lo demás, viene ya implícito por los que Schmitter reconoce como criterios seguros: la «competición», las «elecciones regulares», el gobierno de «la mayoría» y la «cooperación» deliberativa y funcional. Otra cuestión es que el pluralismo sea signo seguro de democracia porque, en efecto, caben dos tipos de pluralismo: el de los grupos de presión o de interés, movidos únicamente por la salvaguarda o la imposición de sus intereses privados respecto al interés público, con talante oligárquico irreductiblemente antidemocrático, que da lugar a las oligocracias (frecuentemente enmascaradas con apariencias democráticas), y el de los grupos de opinión, que discuten o deliberan sobre el verdadero interés público, con talante democrático capaz de responder a la pregunta rusioniana ¿a quién beneficia realmente tal medida propuesta? En definitiva, el pluralismo es una condición necesaria para toda democracia, aunque no es una condición suficiente.

- *Controles y contrapesos*: desde Montesquieu se ha venido considerando que la separación de poderes del estado, su plena autonomía en el ámbito de su competencia (legislativa, ejecutiva y judicial),

respectivamente), así como su mutua vigilancia y control, constituyen un rasgo característico de la democracia. En especial, el control del ejecutivo por el legislativo y el judicial, aparte del control que ejerce la opinión pública, ofrece una garantía indispensable para frenar la tendencia estructural que se observa históricamente en el ejecutivo a aumentar más y más su ámbito de acción sirviéndose de todas las circunstancias (estado de guerra, crisis nacional, etc.) y de diversos pretextos (razón de estado, seguridad pública, etc.) para invadir las competencias del legislativo y del judicial. La tendencia actual al presidencialismo, con capacidad de veto en ciertos casos, es una muestra clara de su impenitente afán de procurarse en lo posible el monopolio del poder real. Dicho control del ejecutivo, tan enfatizado por Rousseau, constituye igualmente la mejor garantía para neutralizar la proclividad del poder hacia la corrupción o, al menos, para mantenerla bajo mínimos tolerables. Otra cuestión distinta es que en las fases de transición hacia la democracia, precisamente porque todavía no son democracias plenas, se tolere provisionalmente cierta acumulación de poder.

Por último, Schmitter se ocupa de despejar («Qué no es democracia») algunas atribuciones o consecuencias infundadas que suelen hacerse al régimen democrático y que son, en realidad, variables independientes del mismo. La primera es que «las democracias no necesariamente son económicamente más eficientes que otras formas de gobierno», en particular en la fase de transición hacia las mismas, aunque a largo plazo suelen mejorar las prestaciones sociales y económicas. La segunda es que las democracias «no son necesariamente más eficientes administrativamente»; por ejemplo, la toma de decisiones es siempre más lenta, aunque suele compensarse con su mayor transparencia y menor grado de corrupción. La tercera es que «no es probable que las democracias aparezcan como más ordenadas, consensuadas, estables o gobernables que las autocracias que reemplazan»; sus valores son otros, aunque la falta de habilidad para gobernar puede provocar el desencanto de la población. Por último, lo propio de las democracias es promover «sociedades y politeyas más abiertas que las autocracias a las cuales reemplazan, pero no necesariamente economías más abiertas» (Schmitter, *ib.* 28-29). Esta última apreciación me parece más que discutible, al menos a largo plazo.

Las matizaciones de Schmitter resultan ciertamente realistas, pero quizá excesivamente condicionadas por su modelo mínimo de democracia corporativa: a su juicio, debemos conformarnos con que la democracia promueva «la emergencia de instituciones políticas que puedan combatir pacíficamente para formar gobiernos e influenciar políticas públicas, que puedan canalizar conflictos sociales y económicos a través de procedimientos regulares, y que tengan suficientes

ligámenes con la sociedad civil como para representar a sus bases y comprometerlas en cursos colectivos de acción» (ib. 29).

Parece un mínimo pragmático, pero la cuestión es ésta: ¿se trata de un mínimo verdaderamente democrático? O lo que viene a ser lo mismo: tal objetivo mínimo ¿no puede conseguirse con una oligocracia ilustrada? Entonces, si el listón exigido es tan bajo que puede obtenerse indiferentemente con una oligocracia ilustrada o con una democracia mínima es que el listón elegido para discriminar resulta inadecuado. Para Schmitter el valor democrático máximo parece ser el asegurar la estabilidad política y la paz social. Pero estos valores ni son exclusivos de la democracia ni ocupan la cúspide de su axiología. Si la democracia no va a garantizar un mínimo de justicia y de derechos humanos tampoco vale demasiado la pena. Schmitter justifica su postura aseverando que es de esperar que su modelo mínimo no sólo será estable «en el marco de sus condiciones confinadoras iniciales, sino que se expandirá eventualmente más allá de ellas», dado que las democracias se caracterizan por su capacidad para modificar consensuadamente sus reglas e instituciones ante las circunstancias cambiantes (ib. 30). Pero esta no es una expectativa de mejora en la calidad democrática, sino más bien de mera supervivencia; y en esta dirección las oligocracias se han mostrado siempre incomparablemente superiores conforme al conocido lema de Lampedusa: «que todo cambie para que todo siga igual». Como se ve, al final el hilo de separación entre la democracia corporativa (elitista) y la oligocracia ilustrada se hace imperceptible en la noche en que todos los gatos son pardos. Ofrecer homologaciones democráticas dudosas puede tener un sentido pragmático a corto plazo, aunque seguramente más aparente que real; pero a largo plazo tal ambigüedad de ningún modo beneficia al mismo proceso de transición democrática que se pretende favorecer con la misma. Y, desde luego, resulta inadmisibles desde el punto de vista teórico-normativo.

4. La democracia mínima

Conforme a los conceptos y criterios ya expuestos, parece factible, sin embargo, un intento de formulación del paradigma democrático en el que queden claramente perfiladas en un «mínimo democrático» el conjunto de condiciones necesarias y suficientes que debe cumplir un régimen político a fin de alcanzar la homologación democrática desde el punto de vista lógico-normativo de tal modo que posea capacidad discriminativa entre los modelos auténticos y los solamente aparentes, dada la gradiente general para adoptar ropajes democráticos a efectos de legitimación. Para este objetivo hemos

de dejar de lado las consideraciones concretas de estabilidad política, expectativas internacionales creadas, etc. La conveniencia de que ciertas agencias gubernativas y organismos supranacionales apoyen las transiciones a la democracia y tiendan a exigir unos mínimos para canalizar tales ayudas es una cuestión completamente distinta. También dejaré de lado aquí la cuestión de si la auténtica democracia es mucho más que una forma de organización política para representar una forma de vida, una cierta actitud de mente y de espíritu. Baste decir que estoy persuadido de que es así y de que, en ausencia de tales presupuestos, la democracia como mera forma de organización política se convierte en otra forma de dominación con las obvias consecuencias de desviación de autoridad, procedimientos oligocráticos, prácticas elitistas y corruptelas de todo tipo.

Si atendemos a las diferentes caracterizaciones y rasgos distintivos que confieren a la democracia los autores representativos seleccionados resulta posible elaborar el siguiente cuadro:

Rasgo democrático	Clásica	Schumpeter	Dahl	Bobbio	Baber	Giner	Schmitter	Dworkin
1. Sistema institucional para las decisiones políticas basado en la libertad-igualdad	*		*	*	*	*	*	*
2. Comunidad política, bien común	0					*	*	0
3. Elección de representantes	*		*	*	*		*	*
4. Líderes políticos electos con responsabilidad ante sus electores			*	*	*		*	*
5. Participación popular efectiva:								
- sólo electoral		*	*	*			*	
- también en la deliberación	*				*	*	*	*
6. Educación cívica, cultura cívica	*					*	*	*
7. Estructura conflictiva		*	*	*		*	*	*
8. Ciudadanos con pleno ejercicio de los derechos políticos	*					*	*	*
9. Pluralismo político, opinión pública	*		*		*	0		0

Además de estos 9 rasgos, mencionados por al menos tres de las definiciones o autores representativos, será preciso añadir, a mi juicio, los 8 siguientes, la mayor parte de los cuales he defendido como rasgos necesarios, frente a su clasificación por Schmitter como rasgos meramente diferenciales. Algunos se solapan parcialmente, pero también se explicitan más claramente:

10. Dominio público regulado constitucionalmente.
11. Controles y contrapesos entre los tres poderes del estado.
12. Gobierno de mayoría que respeta los derechos de las minorías.
13. Elecciones regulares e imparciales.
14. Incertidumbre suficiente sobre los resultados electorales.
15. Apertura permanente del sistema con independencia del último ganador.

16. Libertad individual y derecho a la privacidad garantizados.

17. Vinculación efectiva a los principios de justicia y garantía de los derechos humanos.

El último rasgo es una explicitación de contenido que puede parecer, a primera vista, innecesaria, ya que los textos constitucionales actuales la contienen ya en su inmensa mayoría bajo la denominación de «valores superiores» o similar; pero no es difícil imaginar una constitución puramente formal en la que tales «valores superiores» no se mencionasen y su asunción implícita resultase dudosa o ineficaz. El caso de la república de Weimar y su transición al nazismo es un precedente suficientemente significativo al respecto.

En cambio, han de considerarse como rasgos diferenciales y cambiantes según los diversos modelos de democracia existentes o posibles, conforme a la experiencia histórica, la cultura política y las tradiciones institucionales concretas de cada país, abandonando definitivamente la idea de un universal democrático de máximos, los siguientes:

- a) consenso requerido en los asuntos más importantes;
- b) gobierno del partido mayoritariamente votado;
- c) gobierno formado por miembros de una coalición de partidos e independientes;
- d) utilización del referéndum en cuestiones de especial trascendencia política;
- e) intermediación de los intereses en sistema mixto, aunque subordinado a la representación parlamentaria;
- f) presidencialismo, o parlamentarismo, o modelos mixtos;
- g) federalismo o asimilados.

Según los criterios expuestos a lo largo del trabajo, creo que el conjunto de los 17 rasgos característicos del modelo democrático constituyen un conjunto de condiciones necesarias y suficientes para definir la «democracia mínima» o «mínimo democrático», que permite homologar o no como régimen democrático cualquier tipo de sistema político, estabilizado o en transición, que quiera someterse a tal consideración. Podría darse el caso de que muy contadas democracias realmente existentes superasen esta prueba de mínimos; ello no supondría, sin embargo, un argumento contra la plausibilidad de tal modelo, del mismo modo que las pruebas sociológicas o estadísticas en contra de su cumplimiento no invalidan las correspondientes normas morales, ya que, en ambos casos, se trata de modelos normativos. Significaría, simplemente, que se ha producido un uso abusivo de las denominaciones democráticas, como antaño se producía con el término «revolucionario» (régimen, gobierno, partido autodenominados

revolucionarios). Pero nadie se llama a engaño: se trata de abusos lingüísticos con propósitos de autolegitimación.

El rasgo decimoséptimo fija de modo explícito el contenido mínimo específico del régimen democrático: su vinculación necesaria a unos principios de justicia y a la garantía y promoción de los derechos humanos, no sólo en el ámbito de las relaciones nacionales sino también en el de las internacionales. Aunque en la cultura occidental los términos «política» y «democracia» tienden a usarse indistintamente, dada la generalización en su ámbito del régimen democrático, ello no debe dar lugar a equívocos: la democracia es el único régimen político legítimo justamente porque se sitúa más allá de la lógica de la dominación y de los enfoques característicos del paradigma «realismo político» (Rubio Carracedo, 1990a), propios de las autocracias y de las oligocracias, pero que amenazan con contaminar también a la democracia. Por tanto, no es redundante aclarar que, al menos en el ámbito occidental, cuando se invita al realismo con la frase «En política...», no puede olvidarse que, en realidad, debe decirse «En democracia...». Tal vez esta mención explícita baste para desmentir pretendidas exigencias ineludibles.

Mucho más discutible me parece, en cambio, que los otros siete rasgos propuestos como «diferenciales» signifiquen o no una mejora cualitativa del modelo democrático, con la sola excepción del rasgo d) que añadiría la obligación de remitir la decisión de las cuestiones de especial importancia o repercusión ciudadana al resultado de un referéndum convocado al efecto, suficientemente preparado y realizado como tal, esto es, con la actitud efectivamente neutral de los poderes del estado y de la administración. Esta mejora cualitativa me parece incuestionable, pero no voy a extenderme aquí en su justificación.

Por último, cabría ensayar una nueva definición de la democracia a partir de los 17 rasgos característicos. Pero sería demasiado extensa para ser útil. A mi parecer, cualquiera de las definiciones de la democracia clásica liberal ofrecidas por Schumpeter y Bobbio resulta válida, aunque ninguna sea suficientemente comprensiva.

5. ¿Fundamentalismo democrático o la democracia en serio?

Durante el último decenio se observa una tendencia creciente, por un lado, a relajar los requisitos mínimos para la homologación democrática de los regímenes políticos y, por el otro, a desacreditar de modo cada vez más agresivo a los defensores de las condiciones clásicas del sistema democrático que son tildados de incurrir en «fundamentalismo democrático» o de mantener una visión cuasisacral de un régimen político surgido del periodo revolucionario, que

lógicamente debe ir cambiando para adaptarse a las nuevas realidades históricas, económicas y sociales. Muchos politólogos parecen haber tomado partido por las democracias realmente existentes, dejando de lado cada vez más las exigencias del modelo clásico en aras del pragmatismo, a la vez que parecen dar por garantizado un paulatino y cuasiautomático proceso de convergencia hacia posiciones democráticamente homologables. Dada la actual «revolución democrática» es preciso mostrarse comprensivos y pacientes con las nuevas democracias en transición, con sus particulares dificultades en cada caso. De hecho, se ha ido acuñando una nueva terminología: democracias «inciertas», democracias «frágiles», democracias de «baja intensidad», democracias «imperfectas»..., que ha venido a sustituir a otra terminología mucho más franca: democracias «vigiladas», «tuteladas», «pseudodemocracias», «oligocracias» o, simplemente, «democracias en transición».

Obviamente, el modelo democrático clásico ha de adaptarse a las transformaciones del mundo contemporáneo, tanto en Occidente como especialmente en los estados exsoviéticos, en los países en vías de desarrollo y en el Tercer Mundo en general. Pero parece claro que no ha de tratarse tanto de un cambio del modelo democrático como de su adaptación a situaciones históricas, económicas y culturales muy distintas de las occidentales. En definitiva, es preciso evitar netamente el peligro de etnocentrismo democrático y afrontar con valentía el reto que supone su adaptación a otras idiosincrasias, lo que implica realizar una compleja y delicada tarea de traducción e interpretación de la democracia en todo el mundo, pero evitando las ambigüedades más o menos calculadas e interesadas, tanto de orden interno como externo, que amenazan con hacer abortar el proceso. Se precisa, en resumen, mantener incólume una doble fidelidad: al modelo democrático en sus requisitos mínimos característicos y a las circunstancias idiosincráticas de cada país. Tal es la exigencia de tomar la revolución democrática en serio, evitando a la par los excesos contrapuestos de un fundamentalismo democrático etnocéntrico y la excesiva complacencia, interesada por lo demás, con situaciones de democracia aparente, que enmascara los diferentes modos de dar cumplimiento a la perenne aspiración oligocrática: «que todo cambie para que todo siga igual».

Dejando de lado ahora los denodados esfuerzos del realismo político por reducir la democracia a una mera forma de organización política compatible con la oligocracia liberal, de los que ya me ocupé en otras ocasiones (Rubio Carracedo 1990b; 1993), para entender la actual actitud de relajamiento en la homologación democrática, frecuentemente con el recurso a los eufemismos antes mencionados, resulta indispensable tener en cuenta que tal actitud complaciente

constituye un factor determinante en la nueva estrategia expansiva del capitalismo occidental que tiende a sustituir desde los años ochenta el término «desarrollo» por el término «democracia» en su creciente proceso de globalización mundial. Baste recordar el programa reaganiano denominado «Crusade for Democracy» (1982) dirigido no sólo a los regímenes comunistas sino, especialmente, a los países del Tercer Mundo, en los que la estrategia desarrollista había fracasado ya o suscitaba cada vez más reticencias. En definitiva, se trataba de persuadir a las autocracias y oligocracias de los países latinoamericanos, africanos y del sudeste asiático de que la adopción de un régimen democrático les resultaría ventajoso desde el punto de vista económico; de hecho, la administración estadounidense lanzó todo un programa de incentivos comerciales para los países que pusieran en marcha procesos políticos de transición a la democracia.

Sin duda, resultan exageradas las acusaciones de mera estrategia de expansión capitalista lanzadas por autores como A. Gunder Frank, Samir Amin o Noam Chomsky (B. Gills, J. Rocamora & R. Wilson, eds., 1993). Pero lo cierto es que dicha estrategia tuvo algo que ver con el rápido desmoronamiento de los regímenes comunistas del este de Europa y de la URSS. En todo caso, es indudable que este hecho crucial permitió a los consejeros de Bush diseñar el «Nuevo Orden Mundial» no sólo sobre la base de «conflictos de baja intensidad» (que se mantienen y aun se alientan) sino también de «democracia de baja intensidad», estrategia que habría de conducir a la extraordinaria proliferación del sistema democrático en los años noventa hasta alcanzar actualmente a la mitad de los estados reconocidos por la ONU. El problema es ahora discernir si se trata de verdaderos regímenes democráticos en fase de transición o de simples democracias enmascaradas para acceder a las ventajas que ofrece el nuevo sistema hegemónico de relaciones internacionales. Es decir, se trata de encontrar criterios capaces de discriminar entre los procesos sinceros, aunque lentos y difíciles, en busca de su propio modelo democrático, de otros procesos oportunistas que persiguen establecer democracias aparentes. Para este propósito resulta indispensable la identificación y adopción de unos requisitos que marquen el mínimo democrático (o paradigma de la democracia mínima), aunque obviamente interpretados o traducidos idiosincráticamente según la doble fidelidad antes mencionada.

Se trata, en definitiva, de disponer a corto plazo de unos criterios suficientemente discriminativos para desenmascarar, en su caso, la estrategia de complicidad del capitalismo internacional disfrazado de promotor de la democracia con las oligarquías locales autoritarias, económicas y militares que siguen manteniendo su privilegiada posición mediante una democracia meramente aparente y formal, que les

ofrece no sólo una máscara sino incluso una legitimación sobreañadida. En esta línea resultan claramente sospechosas aquellas transiciones a la democracia en las que se han efectuado únicamente modificaciones en la legalidad política (en muchos casos tal cambio se reduce a la introducción de las elecciones periódicas al parlamento y algunas formalidades de alcance menor), sin producir auténticas reformas sociales, por lo que queda intacto el entramado autocrático u oligocrático del poder efectivo.

El proceso de transición democrática se complica ciertamente cuando se produce -como acontece en los países excomunistas- simultánea e integradamente con un proceso de transición a la sociedad de mercado. Pero, en todo caso, es claro que la mera transición a la sociedad de mercado de ninguna manera conduce espontáneamente a medio plazo -y menos lo garantiza- a un régimen efectivamente democrático.

Ahora bien, si se confirmara que la actual proliferación de los sistemas democráticos obedece básicamente a una estrategia de expansión capitalista nos hallaríamos ante un fraude de consecuencias catastróficas, ya que, por una parte, el fraude funcionaría en tales países como vacuna antidemocrática de alcance histórico impredecible, a la vez que, por la otra, agravaría profundamente la actual crisis del modelo en las democracias occidentales, hasta provocar, quizá, una reacción autocrática en algún caso, o bien poniendo en marcha un auténtico proceso de regeneración democrática en otros. Si se tratara, en cambio, más bien de una actitud meramente pragmática que persigue una victoria rápida de la democracia en el mundo en base a rebajar sus requisitos mínimos, se trataría, en realidad, de una victoria pírrica: las autocracias u oligocracias dominarían realmente el mundo a corto plazo. Tal situación sería tanto más imperdonable cuanto que en la actualidad resulta innegable que se da una oportunidad excepcional para la extensión efectiva de la democracia, una oportunidad histórica inédita hasta ahora. A mi juicio, de la exigencia o no de un mínimo democrático discriminatorio depende el éxito o el fracaso del actual empeño democratizador.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Barber, B., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Univ. of California P., 1984.

Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza & Janés, 1985.

Dahl, R. A., *Dilemmas of a Pluralist Democracy: Autonomy versus Control*, New Haven, Yale U. P., 1982.

Dworkin, R., «Deux conceptions de la démocratie», en J. Lenoble & N. Dewandre, dirs., *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, París, Esprit, 1992.

- «Liberal Community», *California Law Review* 77, 3, (1989), 479-504.
- Gills, B.; Rocamora, J. & Wilson, R., «Low Intensity Democracy», en Id., eds., *Low Intensity Democracy: political power in the New World Order*, Londres, Pluto, 1993.
- Giner, S., «La estructura lógica de la democracia», *Sistema*, n.º 70, 1986, 3-25 (recopilado en Id., *Ensayos civiles*, Barcelona, Península, 1987, por donde cito).
- Pérez-Yruela, M., *La sociedad corporativa*, Madrid, C. I. S., 1979.
- Rubio Carracedo, J., *Paradigmas de la política. Del estado justo al estado legítimo*, Madrid, Anthropos, 1990a.
- ¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau, Madrid, C. E. C., 1990b.
- «De la democracia al corporatismo. Genealogía de una frustración histórica», *Claves de razón práctica*, n.º 33, 1993, 54-59.
- Schmitter, P. C. y Lehmbruch G., eds., *Trends toward Corporatist Intermediation*, Londres, Sage Publ., 1970.
- Karl, T. L., «Qué es y qué no es la democracia», *Sistema*, n.º 116, 1993, 17-30.
- Schumpeter, J., *Capitalismo, socialismo y democracia* (1943), Vers. esp. Madrid, Aguilar, 1963.



DOXA 15-16 (1994)
