

## EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA \*

NORBERTO BOBBIO

Tengo que decir de inmediato, querido presidente y amigo, que soy yo quien se siente honrado por haber sido invitado por segunda vez después de cinco años a dar una conferencia en un lugar tan autorizado. Honrado, pero al mismo tiempo preocupado porque el tema que se me ha sugerido —o más bien amigablemente impuesto—, «el futuro de la democracia», es muy difícil. Es un tema ante el que temo incluso que deba declararme incompetente. En realidad no soy un profeta ni mucho menos un astrólogo. Recuerdo el gesto de impaciencia con que Hegel, en una de sus célebres lecciones en la Universidad de Berlín sobre la filosofía de la historia, ante la pregunta de si los Estados Unidos debían ser considerados el país del porvenir, respondió: «Como país del porvenir, América no me interesa. El filósofo no se ocupa de profecías [...]. La filosofía se ocupa de lo que es eternamente, es decir, de la razón, y con eso tenemos bastante que hacer».

Incluso quien no esté dispuesto a aceptar la razón aducida por Hegel y la considere un pretexto, no puede dejar de caer en la cuenta de que el oficio de profeta es muy arriesgado. La dificultad de conocer el porvenir depende del hecho de que cada uno de nosotros proyecta en el futuro sus inquietudes y sus aspiraciones, sus temores y sus esperanzas; y, mientras tanto, la historia sigue su curso indiferente a nuestras preocupaciones cotidianas, un curso formado por millones y millones de pequeños, a veces minúsculos actos humanos que ninguna mente, por muy poderosa que sea,

---

\* Conferencia pronunciada el 28-XI-1983 en el Congreso de los Diputados.

ha sido capaz hasta ahora de recoger en una visión de conjunto. Por eso las profecías realizadas por los grandes señores del pensamiento sobre el curso del mundo se han revelado casi siempre equivocadas. La historia del pensamiento humano es un inmenso cementerio de profecías, empezando por las de aquél a quien una parte de la humanidad considera fundador de una nueva e infalible ciencia de la sociedad: Carlos Marx.

La única profecía que se ha cumplido es aquella bien conocida que hizo uno de los mayores escritores políticos de la edad moderna, Alexis de Tocqueville, al final de su libro *La democracia en América*, cuando dijo que el destino del mundo estaría en manos de dos pueblos, los americanos y los rusos, precisando que «uno tiene como principal medio de acción la libertad y el otro la esclavitud». Pero Tocqueville no fue más allá de esta constatación. No se aventuró a prever si uno de los dos vencería al otro ni cuál de ellos lo haría. Ni podía prever que en el enfrentamiento final, con el aumento que parece imparable de la potencia de las armas, estaría en juego no la victoria de uno sobre otro, como siempre ha ocurrido hasta ahora, sino —por recoger el título del libro de Jonathan Shell, que tanto éxito ha tenido estos años— «el destino de la tierra». Frente al cual —quede bien claro y sea dicho de una vez por todas— me resulta muy difícil hacer una distinción tajante entre las dos superpotencias, y quisiera que hicieran otro tanto todos los buenos europeos, considerándolas igualmente responsables, o, mejor, igualmente irresponsables, dominadas como están, recíprocamente, por la pura voluntad de poder —que Nietzsche (que de eso sabía lo suyo) definía como «voluntad de avasallamiento»— y por el delirio de destrucción. Para poder hablar del futuro de la democracia hay que presuponer que la humanidad como tal tiene un futuro. Pero ante el modo como se desarrollan las relaciones entre los dos actuales señores del mundo, que poseen la capacidad de destruir varias veces no sólo al adversario, sino a gran parte de los hombres que habitan este mundo, incluidos ellos mismos, ¿podemos decir con certidumbre que el porvenir de la humanidad está asegurado? Hace algunos años hizo mucho ruido un libro de Robert Jungk titulado *El futuro ya ha comenzado*. No me gustaría que hoy tuviera mayor razón un escritor que titulase un libro *El futuro ya ha terminado*.

Con independencia del problema general del destino de nuestra civilización, para hacer una previsión aproximativa sobre la democracia es preciso antes de nada conocerla a fondo y, después, cono-

cer igualmente a fondo las dificultades internas y congénitas que, de no ser conocidas y resueltas, pueden conducirla a la ruina. La democracia es un mecanismo complicado (mucho más complicado que cualquier gobierno despótico) y precisamente por eso más frágil. Ustedes y yo pertenecemos a dos países de cuya historia, no tan remota, hemos aprendido cómo puede disolverse un régimen democrático. Al comienzo del siglo pasado los liberales, llenos de confianza en el proceso civil y moral de toda la humanidad, decían: «La libertad es moderna, el despotismo es antiguo». ¿Quién se atrevería a repetir hoy esta afirmación con la misma tranquilidad? ¿Y si descubriéramos que el despotismo es más moderno que la libertad?

Conocer la democracia. Debo decir de inmediato que el único modo de entenderse cuando se habla de democracia es concebirla, en tanto que contrapuesta a autocracia, como *método de gobierno* y, por tanto, como un conjunto de reglas primarias o fundamentales (son las normas constitucionales) que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y según qué formas. Todo grupo social necesita tomar decisiones que, una vez tomadas, deben hacerse vinculantes para todo el grupo con el fin de hacer posible la supervivencia, tanto en su interior como en sus relaciones con los demás grupos. Sin embargo, es claro que también las decisiones de grupo son adoptadas por individuos: el grupo como tal no decide. Para que una decisión de individuos (uno, pocos, muchos) pueda ser considerada una decisión colectiva debe ser tomada en base a reglas (no importa si son escritas o consuetudinarias) que establezcan quiénes son los individuos autorizados a adoptar las decisiones que han de valer para todos y cómo deben adoptarlas (en base a qué procedimientos). En general, las constituciones no establecen qué debe decidirse: todo lo más señalan límites a la competencia de quien debe decidir. No sin razón se llama a estas reglas «reglas del juego» porque las reglas del juego se limitan a establecer quiénes son los jugadores y cómo debe desarrollarse el juego. Son reglas de procedimiento y no reglas sustanciales. Cuando se define a la democracia como un conjunto de reglas del juego se pretende dar una definición procedimental y no sustancial de esta forma de gobierno. Se prescinde completamente de los contenidos de las decisiones que se pueden tomar siguiendo tal procedimiento bajo el presupuesto de que las decisiones son mejores por el solo hecho de ser adoptadas con ese procedimiento en vez de con otro.

La regla más fundamental de todas las reglas procedimentales de la democracia es la de la mayoría: la regla por la cual se consideran decisiones colectivas, y por tanto vinculantes para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de aquellos a quienes compete tomar las decisiones. Digo «al menos por la mayoría» porque si es válida la decisión adoptada por una mayoría que puede ser relativa, con mayor razón será válida la decisión tomada por mayorías más altas y, en el límite, por unanimidad, que no es otra cosa que la mayoría llevada a su último extremo. Sin embargo, el principio de unanimidad rara vez puede ser impuesto: los dos casos en los que es posible son el del grupo muy pequeño o el de decisiones de tanta importancia que cada una de las partes se reserva el derecho de veto.

Pero la regla de la mayoría no basta por sí sola. Para que pueda hablarse de grupo democrático como diferente, tanto del grupo oligárquico cuanto del monocrático, hace falta que sea llamado a tomar parte en la decisión colectiva un número muy alto de miembros del grupo. Me doy cuenta de que decir «un número alto» es vago. Pero, aparte del hecho de que nuestros discursos políticos se inscriben en el universo del «más o menos» y del «por lo general», no se puede decir «todos» porque incluso en la democracia más amplia no votan los niños y los adolescentes. La omnicracia como gobierno de todos es un ideal límite. Es imposible establecer además cuál es el número de poseedores de derecho al voto a partir del cual se puede comenzar a hablar de gobierno democrático de manera abstracta, es decir, prescindiendo de las circunstancias históricas y de un juicio comparativamente relativo: solamente se puede decir que una sociedad en la que quienes tienen derecho al voto son los ciudadanos varones mayores de edad es más democrática que aquella en la que votan sólo los ciudadanos propietarios, pero menos democrática que aquella en que tienen derecho al voto también las mujeres. Cuando se dice que desde el siglo pasado a hoy se ha producido en algunos países un continuo proceso de democratización se quiere decir que el número de quienes tienen derecho al voto ha ido aumentando continuamente y que estos países se han ido haciendo cada vez más democráticos.

Pero tampoco el sufragio universal basta para dar una definición correcta y útil de democracia. Hace falta una tercera condición. Hace falta que quienes están llamados a decidir, o a elegir a quienes deberán decidir, se encuentren ante alternativas reales y estén en condiciones de poder elegir una u otra alternativa. Para que se veri-

fique esta condición hace falta que a los llamados a decidir se les garanticen los llamados derechos de libertad, como la libertad de opinión, de reunión, de asociación, etc. Son, como todo el mundo sabe, los derechos sobre los que se fundaron los Estados liberales modernos, de la revolución americana a la revolución francesa en adelante, y que han dado origen al Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, al Estado que no sólo ejerce el poder *sub lege*, sino que lo ejerce dentro de los límites fijados por el reconocimiento de los derechos inviolables del individuo. Lo que quiere decir que el Estado liberal es el presupuesto histórico y también lógico del Estado democrático y que el Estado democrático puede ser considerado como el desarrollo histórico y lógico del liberalismo moderno.

El que después la democracia liberal pueda transformarse en democracia social mediante un desarrollo ulterior —lo que constituye la razón de ser de los partidos a la vez socialistas y democráticos— no modifica el nexo entre liberalismo y democracia. Estado liberal y Estado democrático son estrechamente interdependientes de dos formas: en la dirección que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que hacen falta ciertas libertades fundamentales, como se ha dicho, para el ejercicio correcto del poder democrático; y en la dirección opuesta que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que hace falta un poder democrático, es decir, basado en el consenso, para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es imposible que un Estado no liberal, un Estado que no respete las libertades fundamentales, pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia; y, por otro lado, es imposible que un Estado no democrático, un Estado cuya legitimación no derive del consenso de los ciudadanos, esté en condiciones de garantizar las libertades fundamentales. Tanto es así que Estado liberal y Estado democrático, cuando caen, caen juntos.

No se olvide que liberalismo y democracia como ideologías políticas tienen un punto de partida común: la concepción individualista de la sociedad, contrapuesta a la concepción orgánica, que ha sido predominante en la historia de Occidente. Concepción individualista es aquella para la que la sociedad civil es el producto de los individuos asociados y no, por el contrario, un cuerpo orgánico del que los individuos son partes subordinadas al todo como los miembros de un cuerpo animal. Me permito llamar su atención sobre este punto porque los partidos de izquierda han descuidado

demasiado a menudo la importancia de este punto de partida para un correcto funcionamiento de la democracia —cuyo principio inspirador es la igualdad política, «cada cabeza, un voto»— y han rechazado el punto de partida individualista como atomismo y el atomismo como producto de la disgregación del Estado estamental por obra de la burguesía mercantil. Quien no basa sólidamente el gobierno civil en el individuo como elemento originario y constitutivo de la sociedad ya ha puesto las premisas para justificar cualquier forma de despotismo en nombre incluso de nobles ideales.

Lo que el socialismo añade a las reglas del juego, es decir, a la democracia como método, y a la garantía de los derechos de libertad como presupuesto, es una meta. Una meta inspirada en el ideal de la igualdad, de una igualdad cada vez mayor entre los hombres, primero dentro del grupo social, después en las relaciones entre grupos y al fin en dirección a la igualdad de todos los hombres. Lo que diferencia al socialismo en sus distintas corrientes de todas las demás ideologías políticas es la voluntad de disminuir las desigualdades existentes entre los hombres y entre los pueblos. La defensa del «mundo libre», como dicen los americanos, es sacrosanta. Pero para quienes creen en el socialismo no es suficiente. Los socialistas quieren un mundo de libres y de iguales. No pueden contentarse con la propia libertad si ésta es gozada por pocos y es inconsciente de las enormes desigualdades que existen en el mundo. Considera el famoso proyecto de Willy Brandt sobre la lucha contra las desigualdades entre países del Norte y países del Sur como uno de los basamentos de la doctrina y de la acción socialista en este período final del siglo xx.

Ciertamente que la definición de la democracia como método o conjunto de reglas de procedimiento es una definición mínima de democracia o, si quieren, es el mínimo común denominador de todas las definiciones posibles de democracia. No se puede excluir que algunos gobiernos democráticos se distingan por otras características, y de ahí la distinción entre democracias liberales y democracias socialistas. Pero ha de excluirse que puedan llamarse democráticos los gobiernos en los que el poder no se ejerce según las reglas del juego de las que antes he hablado. Por tanto, cuando nos planteamos el problema del futuro de la democracia, el problema tiene un sentido preciso y sólo admite respuesta si se pregunta cuál es el futuro de la democracia no tanto en sus posibles desarrollos, que no es posible prever, cuanto en sus condiciones mínimas. Estas son, a pesar de todo, las únicas que permiten distinguir un gobierno democrático de uno autocrático y desenmasca-

rar a cualquier gobierno autocrático que, hablando en nombre del pueblo, pretenda hacerse llamar democrático incluso cuando ejerce el poder sin respetar algunas de las reglas de procedimiento que permiten definir la democracia en su significado mínimo. Para distinguir un gobierno democrático de uno autocrático es suficiente la definición mínima de democracia. Por el contrario, la definición máxima, como gobierno para el pueblo y en nombre del pueblo, suele servir para hacer pasar por gobierno democrático a un gobierno que ejerce el poder desde arriba.

Incluso en ésta configuración reducida al mínimo indispensable, la democracia, como se ha dicho, es un mecanismo delicado, es una maquinaria «vulnerable», por usar una expresión de Gino Germani, que en los últimos años estaba angustiado por el incierto porvenir de la democracia en el mundo. Las autocracias suelen matarse a sí mismas por la locura, la megalomanía o la ceguera de los dictadores. Pero las democracias pueden morir por causas intrínsecas a su propia conformación.

Pueden morir también por causas externas, dependientes de la naturaleza de las relaciones internacionales en un determinado período histórico. Pero de aquí en adelante me ocuparé solamente de las causas internas porque las externas escapan en mayor medida a nuestra capacidad de corrección.

Distingo estas causas de corrupción en dos categorías que llamo las *promesas no mantenidas* y los *obstáculos no previstos*. Ambas clases de inconvenientes han tenido por efecto una separación cada vez mayor (que a veces puede llegar a ser insuperable) entre el ideal de la democracia y su realización histórica. Ante el universo de los países socialistas, se ha dicho más veces que lo que está en crisis no es el socialismo, sino la idea que los socialistas tenían del futuro del socialismo en el siglo pasado, cuando los primeros Estados socialistas estaban aún por llegar. Lo mismo puede decirse de la democracia: no está tanto en crisis la democracia, sino la idea —quizá demasiado elevada— que los primeros demócratas se habían forjado de la democracia cuando no existía todavía un Estado democrático plenamente realizado.

Comienzo por las promesas no mantenidas y comento las tres que me parecen más visibles.

La primera se refiere al modo y a la extensión de la distribución del poder. El primero y más noble fin de los gobiernos democráticos ha sido siempre el de dar el poder a todos (o por lo menos a la

mayor parte) y desterrar para siempre del gobierno de los hombres al poder de los pocos: la identificación, según el programa máximo de Rousseau, entre gobernantes y gobernados, la realización de la libertad como autonomía. A pesar de las conocidas consideraciones de Caetano Mosca (de hace un siglo) sobre la persistencia de una clase política restringida en cualquier sociedad y bajo cualquier gobierno, siempre se ha creído por parte del doctrinarismo democrático que el poder democrático, una vez instaurado, terminaría por derrotar definitivamente cualquier forma de poder oligárquico. No tengo intención alguna de confundir un gobierno democrático, incluso imperfecto, con un gobierno oligárquico ni pretendo negar la diferencia entre el poder que viene de arriba y el poder que viene de abajo, aunque en realidad el poder de hecho siempre es ejercido por pocos. Pero también hay que rendirse ante la realidad. Por efecto del inevitable fenómeno de la profesionalización de la política (inevitable aunque sólo sea porque también la política sigue la lógica de la división funcional del trabajo), la actividad política propiamente dicha es desarrollada, incluso en una sociedad democrática, por un número muy restringido de personas. No diré nada peregrino si digo que hoy es mucho más realista la distinción entre clases políticas no democráticas —en el sentido de la legitimación no consensual— y clases políticas democráticas que la distinción entre gobierno de élites y gobierno del pueblo, tal y como se presentó cuando la democracia estaba al comienzo de su evolución y se creía que la fórmula abstracta de la «soberanía popular» tenía algún contenido concreto.

Puesto que he partido de una definición procedimental de la democracia no se puede olvidar que uno de los sostenedores de esta definición, Joseph Schumpeter, dio en el clavo cuando sostuvo que lo que caracteriza al gobierno democrático no es la ausencia de élites, sino la presencia de varias élites en competencia entre sí para la conquista del voto popular: «El papel del ciudadano —explicaba— es simplemente escoger periódicamente entre los grupos políticos en el momento de las elecciones. La facultad de los ciudadanos de sustituir un gobierno por otro les protege de la tiranía». En el reciente libro de Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, aparecido en 1977, se distinguen cuatro fases en la historia de la democracia y se considera como tercer estadio, que él llama «democracia de equilibrio» (es la fase actual), a la democracia tal y como la describe Schumpeter. Las primeras dos fases son denominadas «democracia como protección» y «demo-

cracia de desarrollo». La cuarta fase (que todavía no se ha producido) es denominada «democracia participativa».

Esta observación nos permite pasar de la primera promesa no mantenida a la segunda. Sin salir nunca de los límites del concepto mínimo de democracia, de la democracia como método (y, por tanto, dejando a un lado el problema de la democracia sustancial), ha de observarse que la extensión de la participación se ha detenido en todas partes en la esfera de las decisiones más propiamente políticas, tanto en el plano nacional como en el local. Pero si la democracia como método consiste en la sustitución del poder descendente por el ascendente, es decir, en la legitimación del poder sobre la base del consenso de aquellos hacia los que el poder se ejerce, este método de formación de decisiones debería extenderse a todas las zonas de la sociedad donde se han formado concentraciones de poder. Ciertamente es el poder político el que decide en última instancia, aunque no sea más que porque es el único poder que, para hacerse obedecer, puede recurrir a la fuerza, a la coacción física, que es la forma de coacción más alta. Pero hay otras formas de poder no menos condicionantes en una sociedad, *in primis* el poder económico, tanto más grande cuanto más se ha verificado el paso de la pequeña a la gran —cada vez más grande— empresa. El proceso de democratización se ha desarrollado en el siglo pasado o lo largo de las etapas de la extensión de los derechos políticos hasta el sufragio universal masculino y femenino. Pero la democratización se ha parado en los umbrales de la fábrica.

Hoy día, un índice de desarrollo democrático de un país no puede ser ya el número de personas que tienen derecho a votar, sino el número de lugares distintos de los políticos en los que se puede ejercer el derecho de voto. Sintéticamente, para dar un juicio sobre el estado de democratización de un país el criterio no puede ser ya el de *cuántos* votan, sino el de *en cuántos sitios* se vota. Cuando pretendamos conocer si ha habido un desarrollo de la democracia en un país determinado deberemos ir a ver si ha aumentado no el número de los electores, sino el *espacio* en que el particular puede ejercer el derecho de voto. Cuando hace algunos años se establecieron en Italia varias formas de elecciones de los consejos escolares entre los padres de los alumnos y entre los propios estudiantes, se dijo con razón que había aumentado el espacio de la democracia. Los dos grandes bloques de poder desde arriba que existen en nuestras sociedades, la empresa y el aparato burocrático, no han sido tocados hasta ahora por el proceso de

democratización más que en una mínima parte. Mientras estos dos bloques de poder concentrado resistan el asalto de las fuerzas que empujan desde abajo, el proceso democrático no podrá estimarse realizado. No estoy en condiciones de decir si esta transformación, que también está en el programa de las izquierdas democráticas, es posible de hecho. Sin embargo, es lícito decir que de ahora en adelante el avance de la democracia se medirá por la conquista de espacios ocupados hasta ahora por centros de poder autocrático. Pero es conveniente añadir de inmediato que estos espacios son todavía tantos y de tal importancia que la democracia íntegra, supuesto que sea una meta, aparte de deseable también posible, es todavía lejana e incierta.

Bien entendido que no hay que olvidar que toda medalla tiene su reverso. Como suele decirse, «lo mejor es enemigo de lo bueno». El exceso de participación, que produce ese fenómeno que Dahrendorf ha llamado del «ciudadano total», puede tener por efecto la apatía política. El coste que debe pagarse por el compromiso de pocos suele ser la indiferencia de muchos. El conformismo de las masas puede ser el contrapunto del activismo de los jefes.

La tercera promesa no mantenida se refiere a la persistencia del poder invisible. Es un tema sobre el que me entretuve hace algunos años, cuando ignoraba que había sido afrontado por un estudioso americano, Alan Wolfe, en el libro *The Limits of Legitimacy* (1977): allí dedica una parte al poder invisible en la gran democracia de los Estados Unidos, un poder cada vez más amplio; y tanto que le induce a hablar de un Estado doble (*the dual State*), el público y el secreto.

La democracia nació con la esperanza de proscribir para siempre de la historia humana el poder invisible y de dar vida a un gobierno cuyas acciones deberían ser realizadas en público, a la vista de todos. El modelo de la democracia moderna fue —no importa que estuviera muy idealizada— la democracia de los antiguos, en especial la de la pequeña ciudad de Atenas en los felices momentos en que el pueblo se reunía en la plaza y tomaba libremente sus decisiones después de haber escuchado a los oradores que ilustraban los distintos puntos de vista. Platón, si bien para denigrarla (pero Platón no era un demócrata), la llamó «teatrocracia». En mi opinión, quien ha dado la justificación más convincente de la necesidad moral del gobierno en público fue Kant, que definió como «concepto transcendental del Derecho público» el siguiente principio: «Todas las acciones relativas al derecho de los demás hombres cuya

máxima no sea susceptible de publicidad son injustas». ¿Qué quiere decir Kant al formular este principio? Una cosa muy sencilla, tan sencilla y cierta que me sorprende que sea tan poco citado en los escritos sobre la democracia. Quiere decir que una máxima no formulable en público es una máxima que, si fuera hecha pública, suscitaría tal reacción que haría imposible su realización. En pocas palabras, Kant pretende decir que si uno se esconde y no revela las máximas de su conducta, es señal de que está dispuesto a realizar acciones que de hacerse públicas se considerarían injustas y se condenarían como ilícitas. Por dar algún ejemplo elemental, ¿qué Estado podría declarar públicamente en el momento en que estipula un tratado con otro Estado que no está dispuesto a observar la máxima de que los pactos deben ser cumplidos? ¿Qué funcionario público puede declarar en público que usará el dinero público para intereses privados? Sólo así la razón de la publicidad se vuelve clara: la publicidad es la mejor garantía de la moralidad de la conducta. Y al mismo tiempo resulta clara la importancia de todos los expedientes que hacen posible el control del poder por parte del público.

¿Estamos realmente seguros de que el poder invisible ha desaparecido completamente de nuestras democracias? ¿de que las acciones políticas se desarrollan todas a la luz del sol? No quiero decir con esto que haya que eliminar la reserva, porque también el secreto tiene sus buenas razones, por ejemplo, en las relaciones privadas o en mantener alejadas las indiscretas miradas del poder respecto de la esfera de acción de los ciudadanos cuando ésta es políticamente irrelevante, o en la defensa del secreto de Estado en determinados casos expresamente previstos y regulados en los que la reserva beneficia a los ciudadanos o tutela intereses legítimos del Estado. La diferencia entre un régimen basado en los *arcana imperii* y un régimen democrático basado en el control público del poder está en el hecho de que en el primero el secreto es la regla y en el segundo la excepción.

Nunca se subrayará bastante que el control público del poder es mucho más necesario en una época en que han aumentado enormemente los medios técnicos de que puede disponer el gobierno. Quien posee el sumo poder en una sociedad tiene la posibilidad de tener mil ojos: está en condiciones de verlo todo de todos. Ningún despota de la antigüedad, aunque hubiera conseguido rodearse del mayor número de guardias y de espías, tuvo nunca la posibilidad de tener tantas informaciones sobre sus súbditos como las que

suministra una eficiente instalación de ordenadores electrónicos a cualquier gobierno actual. De veras sería una grave derrota de la democracia, nacida con la promesa de la transparencia del poder, que el gobierno pudiera verlo todo sin ser visto. No hay duda de que la mayor tentación del poder en todos los tiempos ha sido esconderse para poder ser lo más posible parecido a Dios, que es el invisible que todo lo ve. ¿Estamos realmente seguros de que la democracia, nacida para derrotar esta tentación, ha logrado su propósito?

A mi modo de ver, es todavía más importante para el futuro de la democracia el capítulo de los obstáculos no previstos. También aquí indico otros tres por amor de simetría, aun siendo consciente de que el tema es mucho más amplio de lo que puede resultar de mis forzosamente limitadas observaciones.

Comienzo por el más macroscópico, sobre el que se ha escrito mucho, tanto que me puedo desembarazar de él con pocas palabras. A medida que las sociedades han pasado de una economía familiar a una economía de mercado, de una economía de mercado nacional a una economía mundial, de una economía de libre competencia a una economía protegida, regulada, planificada, han aumentado los problemas políticos que requieren competencias técnicas. Las soluciones técnicas requieren expertos, un conspicuo enjambre de personal especializado. Ya se dio cuenta de ello hace más de un siglo Saint-Simon, que había augurado la sustitución del gobierno de los legistas por el de los científicos. Con el progreso de los instrumentos de cálculo que Saint-Simon no podía imaginar ni siquiera remotamente y que sólo los expertos son capaces de usar, la exigencia del llamado gobierno de los técnicos ha aumentado desmesuradamente. Se habla ahora habitualmente de tecnocracia, por lo que se entiende una «cracia» distinta de la democracia ante la cual la democracia debería sucumbir en una u otra ocasión. Casi sería el caso de inventar una nueva «cracia» (yo las vengo recogiendo desde hace años y ya tengo fichadas más de cien): computer-cracia.

No necesito gastar muchas palabras para decirles que tecnocracia y democracia son antitéticas: si el protagonista de la sociedad industrial es el experto, no puede serlo el ciudadano de la calle. La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden decidir sobre todo. La tecnocracia, por el contrario, pretende que sean llamado a decidir los pocos que saben de ello. En los tiempos de las monarquías absolutas el vulgo tenía que ser mantenido alejado de los *arcana imperii* porque se le consideraba demasiado ignorante.

Ahora el vulgo es ciertamente menos ignorante. Pero los problemas a resolver, problemas como la lucha contra la inflación, el pleno empleo, la más justa distribución de las rentas, ¿no se han vuelto cada vez más complicados? ¿Estos problemas no son de tal magnitud que requieren conocimientos científicos y técnicos que no son menos arcanos para el hombre medio de hoy (incluso más instruido)?

El segundo obstáculo no previsto ha sido el crecimiento continuo del aparato burocrático, es decir, de un aparato de poder ordenado jerárquicamente, del vértice a la base, y por tanto diametralmente opuesto, en cuanto forma de poder, a la democracia. Una sociedad democrática es una sociedad pluralista, o, mejor, policéntrica, y tiende al equilibrio entre los distintos centros de poder. Una sociedad burocrática es monista y jerárquica. Se trata de dos sistemas opuestos de poder: si un sistema político se configura como una pirámide bajo el presupuesto de que en una sociedad existen diversos grados de poder, en la sociedad democrática el poder va de la base al vértice y en una sociedad burocrática, por el contrario, del vértice a la base.

Estado democrático y Estado burocrático están mucho más conectados históricamente entre sí de lo que puede hacer pensar su contraposición. Todos los Estados que se han hecho más democráticos se han hecho al mismo tiempo más burocráticos. Es una constatación que hoy no debería ya suscitar sorpresa. Pero no siempre caemos en la cuenta de que el proceso de burocratización ha sido en gran parte una consecuencia del paralelo proceso de democratización. Valga como prueba de ello que hoy el desmantelamiento del Estado del bienestar, que ha exigido un aparato burocrático nunca experimentado antes, oculta el propósito no digo de desmantelar, pero sí de reducir el poder democrático a límites bien circunscritos.

Por qué democratización y burocratización —como por lo demás ya vio Max Weber— han caminado paralelas, es cosa sabida. Cuando quienes tenían derecho al voto eran sólo los propietarios era natural que pidiesen al poder público que ejerciera una sola función primaria: la protección de la propiedad de cada uno contra la posible invasión por parte de todos los demás. De aquí nació la doctrina del Estado limitado, del Estado policía, o, como se dice hoy, del Estado mínimo, y la configuración del Estado como asociación de los propietarios para la defensa de aquel derecho natural supremo que era para Locke precisamente el derecho de propiedad

Desde el momento en que el voto se extendió a los analfabetos era natural que éstos pidiesen al Estado que estableciera escuelas gratuitas y que se sobrecargase con tareas desconocidas para el Estado de las oligarquías tradicionales y de la primera oligarquía burguesa. Viene a propósito recordar que John Stuart Mill excluía del sufragio a los analfabetos, pero al mismo tiempo pedía que se extendiera a cargo del Estado al menos la instrucción elemental, argumentado que la posesión de una cultura, aun rudimentaria, debía proceder a la conquista del derecho de voto. Cuando por fin se extendió el derecho de voto a los no propietarios, a los indigentes, a quienes no tenían más propiedad que la de su fuerza de trabajo, éstos pidieran al Estado la protección contra el paro y sucesivamente seguros sociales contra las enfermedades, contra la vejez, providencias en favor de la maternidad, casas a buen precio, etcétera. Ha ocurrido así que el Estado del bienestar, el Estado social, ha sido, guste o no guste, la respuesta a una demanda procedente de abajo: quien cree que puede desembarazarse de él fácilmente no ha hecho cuentas con las razones de su nacimiento y crecimiento, y ni siquiera tampoco de sus anormales dimensiones actuales.

Este segundo obstáculo no previsto nos lleva de inmediato al tercero, que está estrechamente conectado con él: la ingobernabilidad. Se trata de un tema que ha sido tan discutido en estos años que puede haber llegado a aburrir. Pero eso no impide que sea un problema real y, puesto que hablamos de obstáculos para el pleno desarrollo de la democracia, el obstáculo mayor.

El Estado liberal, primero, y su ampliación en la sociedad democrática, después, han contribuido a emancipar a la sociedad civil del Estado. Esta emancipación ha producido el que la sociedad civil se haya convertido cada vez más en una fuente inagotable de demandas dirigidas al gobierno, que debe dar respuestas adecuadas para desarrollar bien su función. Pero ¿cómo puede el gobierno responder si las demandas que provienen de una sociedad libre y emancipada son cada vez más numerosas, cada vez más apremiantes, cada vez más onerosas? He dicho que la precondition necesaria de todo gobierno democrático es la protección de las libertades civiles: pues bien, la libertad de imprenta, la libertad de reunión y de asociación, son todas ellas vías a través de las cuales el ciudadano puede dirigirse a sus gobernantes para pedir ventajas, beneficios, ayudas, una igual distribución de los recursos... La cantidad y la rapidez de estas demandas son tales que ningún sistema político,

por muy eficiente que sea, está en condiciones de adecuarse a ellas. De ahí deriva la llamada «sobrecarga» y la necesidad en que se encuentra el sistema político de hacer elecciones drásticas. Pero una elección excluye otra. Las elecciones no satisfechas crean descontento.

Además, la rapidez con que se dirigen las demandas al gobierno por parte de los ciudadanos está en contraste con la lentitud con que los complejos procedimientos de un sistema político democrático permiten tomar las decisiones adecuadas. Se crea así un verdadero desfase entre el mecanismo de las entradas y el de las salidas, el primero cada vez a ritmo más acelerado y el segundo cada vez a ritmo más lento. Justamente lo contrario de lo que ocurre en un sistema autocrático, que al haber sofocado la autonomía de la sociedad civil está en condiciones de controlar la demanda y al no tener que observar complejos procedimientos decisionales como los propios de un sistema parlamentario es efectivamente mucho más rápido en la respuesta. Sintéticamente, la democracia tiene la demanda fácil y la respuesta difícil; la autocracia, por el contrario, hace más difícil la demanda y dispone de una mayor facilidad para dar las respuestas.

Mi reseña de las promesas no mantenidas y de los obstáculos no previstos debería servir para indicar el camino que asegurarse el *futuro* de la democracia. Más aún, en este momento la respuesta al problema que me he planteado al principio parecería muy simple: para asegurar el futuro de la democracia hay que mantener las promesas y superar los obstáculos. Lamentablemente, la respuesta no es tan simple como parece porque las dos exigencias son contradictorias. En realidad, se trata de saber si mantener las promesas no tiene por efecto un aumento de los obstáculos y si superar los obstáculos no tiene por efecto hacer más difícil el mantenimiento de las promesas. Creo que precisamente en esta contradicción está la verdadera paradoja de la democracia.

No me es posible volver a recorrer el camino realizado hasta aquí para ilustrarles esta paradoja en todas sus posibles implicaciones. Por lo demás, se lo presento más como un tema a profundizar que como un resultado alcanzado. Me limito a hacer algunas afirmaciones generales que merecerían ser verificadas histórica y empíricamente: no es posible eliminar el gobierno de las élites sin reforzar el poder burocrático; no es posible derrotar al poder invisible sin hacer impracticable el ejercicio del poder de los técnicos;

no es posible difundir la participación en otros espacios, además del poder político, sin acrecentar el estado de ingobernabilidad.

Si ahora me preguntan cuál es mi opinión sobre el destino de la democracia, les respondo cándidamente que no lo sé. Maquiavelo se mofaba de los profetas desarmados. ¡Lo que habría dicho de un inerme que no es ni siquiera profeta!

Sin embargo, de una cosa al menos estoy seguro: la democracia es la única forma de gobierno que prevé entre sus reglas constitutivas reglas que permiten corregir los errores sin recurrir al derribo del sistema. Puesto que he partido de la consideración de la democracia como método, concluyo diciendo que es parte integrante del método democrático la revisión de los defectos de la democracia mediante el mismo método democrático. No es una empresa fácil, entendámonos, pero es una empresa a la que no podemos renunciar si no queremos hacernos encerrar una vez más en la jaula de los regímenes autoritarios. Una empresa que contrasta tanto con las miras de la derecha autoritaria que quiere destruir la democracia como con las miras no menos ambiciosas ni peligrosas de la izquierda revolucionaria que quisiera destruirla para hacerla mejor. No, no: la democracia, una vez destruida, no renace más que después de inmenso trabajo y grandes sufrimientos. Por lo demás, creo que ninguna de las enfermedades internas (no hablo de los peligros externos) de la democracia es mortal. Pero con una condición: que sus ciudadanos prefieran vivir como libres inquietos y no como siervos contentos. En el capítulo sobre la mejor forma de gobierno de las *Consideraciones sobre la democracia representativa*, Mill distingue a los ciudadanos en pasivos y activos y observa que los gobernantes prefieren a los primeros, pero que la democracia necesita a los segundos. Si debieran prevalecer los primeros, concluye, el principal fin de los gobernantes sería el de hacer de las masas un rebaño de ovejas dedicadas únicamente a pastar hierba una junto a otra. Precisamente lo contrario de lo que entendía Nietzsche, el príncipe de los escritores reaccionarios, para quien la democracia sería el triunfo de la moral del rebaño. ¡Qué aberración! La moral del rebaño es aquella sobre la que se apoyan los regímenes despóticos.

Preveo una objeción, la objeción capital, la que he oído repetir tantas veces, sobre todo por parte de los jóvenes. Si la democracia es solamente un método, un conjunto de reglas procedimentales, ¿cómo puede pretender contar con ciudadanos activos? Para tener ciudadanos activos, ¿acaso no hacen falta ideales? Ciertamente, ha-

cen falta ideales. Ninguna convivencia entre hombres es posible sin ideales. Pero ¿cómo no darse cuenta de qué grandes ideales están implícitos en este método? ¿Cómo no darse cuenta de que este método de convivencia es el resultado de una larga batalla ideal que ha durado varios siglos y cuya victoria nos permite distinguir los países en civiles y no civiles? ¿Queremos intentar enumerar estos ideales?

Primero entre todos nos aparece el ideal de la tolerancia: la tolerancia como la antítesis del fanatismo. ¿Y les parece poco? Si hoy existe una amenaza para la paz en el mundo, viene una vez más del fanatismo, de la creencia ciega en la propia verdad, y en la propia fuerza capaz de imponerla. Es inútil dar ejemplos: los tenemos todos los días a la vista. Después viene el ideal de la no violencia. El método democrático ha introducido por primera vez en la historia un conjunto de reglas para resolver los conflictos sociales —entre las que es fundamental la de la mayoría— sin recurrir a la violencia. Sólo allí donde se respetan estas reglas, el adversario, el que tiene ideas e intereses distintos a los nuestros, no es ya un enemigo sino un opositor. Mientras el adversario es considerado como un enemigo, debe ser eliminado o constreñido a la rendición. *Mors tua vitamea* ha sido el principio supremo de la convivencia humana hasta que hizo aparición la democracia como aquella forma de gobierno en la que el principio de legitimación es el consenso y el consenso es cuantificado con la simple regla según la cual vale como decisión colectiva la tomada por la mayoría de quienes deciden. En los *comuni* italianos, que en nuestra hagiografía patriótica suelen venir indicados como un ejemplo de democracia, cuando vencía una de las poderosas familias que luchaban por el poder en la ciudad, los miembros de las familias contrarias eran masacrados o enviados al exilio. En tercer lugar, viene el ideal de la fraternidad (la *fraternité* de la revolución francesa). Una gran parte de la historia humana es una trágica historia de luchas fratricidas. En su *Filosofía de la historia*, Hegel definió la historia humana como un inmenso matadero. Uno de nuestros mayores poetas escribió a propósito de una celebre batalla entre italianos dos versos que aprendimos de memoria en la escuela y que ya no hemos olvidado: «I fratelli hanno ucciso i fratelli / questa orrenda notizia vi dò.» En ningún país del mundo puede durar el ejercicio del método democrático sin convertirse en uso. Pero no puede convertirse en uso sin un inicial e irrenunciable reconocimiento de la fraternidad que une a todos los hombres en un destino común. Hoy más que nunca somos conscientes de estar unidos en un destino común. O nos

dirigimos hacia el futuro siguiendo el ideal de la fraternidad o corremos cada vez más rápidamente hacia un destino común de muerte. No necesito llamar su atención sobre lo que ocurre en las relaciones internacionales, donde todavía está vigente el derecho del más fuerte.

No es desde luego a ustedes a quienes se deben repetir estas verdades obvias. Pero en el mundo, alrededor nuestro, a nuestro lado, hay todavía demasiadas personas que no comprenden. A estos debemos repetirles cada día, sin tregua y con fuerza, cuáles son nuestros ideales.

He dicho al comienzo que no sabía si la democracia vivirá en el futuro. Pero sé con seguridad que sólo el ejercicio de la democracia nos puede dar alguna esperanza de que la humanidad entera tenga un futuro. O el futuro con la democracia o la humanidad sin futuro.

(Trad. cast. Alfonso Ruiz Miguel)