

ALGUNAS REFLEXIONES PRECAUTORIAS Y NO ORTODOXAS SOBRE LA DEMOCRACIA HOY (1)

JUAN J. LINZ EN COLABORACIÓN CON THOMAS JEFFREY MILEY

Escribo desde una visión desilusionada, o al menos realista, de la democracia. Algunos podrían concluir al final de este trabajo que no soy un demócrata *bona fide*. Desde luego, no me adscribo al tipo de ideología que informa el *National Endowment of Democracy*, o a la que están intentado vendernos algunos intelectuales y políticos norteamericanos. En cierto sentido, estoy más próximo a Winston Churchill, porque pienso que la democracia es «la peor forma de gobierno exceptuando todas las demás.» Churchill pronunció esta frase en la Cámara de los Comunes en noviembre de 1947.

Mis reflexiones arrancan de un conjunto de preguntas que tenemos que hacernos sobre un conjunto de problemas que tenemos que abordar, y que no era necesario preguntar antes de la caída del Muro de Berlín. Además de esto, tenemos que plantearnos algunas cuestiones sobre la democracia fuera de nuestro mundo occidental de Estados consolidados, y no sé si tenemos todas las herramientas para hacerlo. En algunos aspectos la colaboración tendrá que ser mayor, quizá, con antropólogos e historiadores que con sociólogos. Podríamos trabajar con los sociólogos y con datos de opinión pública, pero en cierto modo esto induciría a error.

(1) Publicado originalmente como «Cautionary and Unorthodox Thoughts about Democracy Today», en Douglas Chalmers y Scott Mainwaring, eds., *Problems Confronting Contemporary Democracies. Essays in Honor of Alfred Stepan* (Bloomington: University of Notre Dame Press, 2012), pp. 227-251. La traducción ha sido realizada por Eva Rodríguez Halfpiter, y revisada por José Ramón Montero.

CONTRA LA IDEOLOGÍA PANDEMOCRÁTICA

Vivimos en un mundo en que están declinando todo tipo de ideologías. Hay, por consiguiente, espacio para algo que yo denominaría «ideología pandemocrática»: la idea de que la democracia puede resolver todos los problemas del mundo, que la democracia siempre produce buenos resultados, que las instituciones democráticas garantizan la libertad necesariamente, y que todas las instituciones de la sociedad han de estar democratizadas, y así sucesivamente. Debemos tener gran cuidado con estas ideas y observar sus ventajas e inconvenientes. En algunos contextos, la democracia no tiene los efectos que podríamos desear.

A lo largo de varias décadas anteriores se ha producido una expansión y consolidación de la democracia en muchos países, lo cual acaso haya contribuido a la arrogancia de creer en la universalidad del proceso de democratización por cualquier medio. Esto ha ido acompañado por una marea de escritos teóricos sobre la democracia; muchos de ellos brillantes, pero en ciertos aspectos equívocos. Esta debilidad de algunas perspectivas teóricas contribuye indirectamente a serios problemas políticos e incluso a errores graves.

CAPACIDAD DE RESPUESTA, RESPONSABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS:
TRES DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La premisa esencial de la que parto es que cualquier democracia real, y no utópica, se basa en una mezcla de capacidad de responsividad (2), responsabilidad y rendición de cuentas. Ello implica un compromiso para gobernar en interés de una colectividad y no en interés exclusivo de sus mandatarios, y de una colectividad que goza de un nivel razonable de libertades. En cualquier democracia hay una mezcla diferente de estos elementos, de instituciones que priorizan una u otra dimensión, aunque la obligación de rendir cuentas es quizá la única que, en principio, puede garantizarse mediante instituciones como las elecciones periódicas. Ahora bien, identificar la democracia con cualquiera de dichas dimensiones, subestimando las otras, sería un error serio de graves consecuencias.

(2) Hemos traducido *responsiveness* como *responsividad*, término no incluido en el *Diccionario de la Real Academia Española*, pero derivado de *responsivo*, es decir, «perteneiente o relativo a la respuesta». En inglés, y según el *Webster*, *responsive* indica «*reaction in a decided or positive way, quick to react o respond*». En lo que sigue, hemos utilizado tanto el término de *responsividad* como los de *capacidad de respuesta*. (N. de la T.)

Desafortunadamente, la teoría democrática contemporánea, el pensamiento y la investigación en torno a la calidad de la democracia, se centran en la responsividad en detrimento de la responsabilidad. Con demasiada frecuencia, cuando hablamos de democracia estamos hablando sobre una parte de la palabra, el *demos*. Buena parte del pensamiento y de los escritos sobre democracia se centran en el *demos*, en parte porque tenemos acceso a indicadores más sencillos. Tenemos la posibilidad de datos sobre opinión pública, lo cual no voy a criticar. Ocupé el puesto de presidente de la *World Association of Public Opinion Research* (WAPOR), y sin duda creo que se debe investigar sobre opinión pública, pero hemos de utilizarla en el contexto de un modo mucho más amplio de abordar los problemas. Sin embargo, se está haciendo del *demos* el único punto focal. Cuando leemos algunas auditorías democráticas sobre actuación democrática y los esfuerzos en esa dirección, siempre se centran en la participación de la ciudadanía, en las oportunidades de participación, en la calidad del electorado que tiene posibilidad de expresarse, pero el *kratos*, las personas que gobiernan en democracia, están por lo general infra-analizadas (3).

Algunas definiciones de democracia pueden inducir a error en ciertos sentidos. Cuento entre éstas algunas de las de mis mejores amigos y profesores. Robert A. Dahl dice que «una característica clave de la democracia es la constante responsividad del gobierno a las preferencias de los ciudadanos, considerados como iguales políticos», o la cualidad de ser totalmente o casi totalmente responsivo a los ciudadanos (4): es decir, se pone el énfasis en la capacidad de respuesta. Es ésta una parte importante de la democracia, pero se han postergado otras: responsabilidad y rendición de cuentas. Estos aspectos no están por fuerza ligados a la capacidad de respuesta o falta de ella, sino a la calidad de la acción decisoria y de las políticas de los mandatarios. La percepción simplista de la responsividad olvida una de las principales funciones de los dirigentes políticos, que es convencer a los ciudadanos de ciertas políticas, debatir con ellos y legitimarlas mediante el respaldo de los votantes, pero desde luego no solamente ser reflejo de ellos.

Otra idea que acompaña a la responsividad es que las elites políticas deben ser una imagen especular de la sociedad. Esta perspectiva supone que si la dirección se compone de personas de ciertas características, estas responderán también a los intereses de la gente, de los grupos de los cuales han sa-

(3) Sobre «auditorías democráticas», véase Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Iazzetta, eds., *The Quality of Democracy: Theory and Applications* (Bloomington: University of Notre Dame Press, 2004).

(4) Robert A. DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 1.

lido. Lo cual no es cierto; algunas personas pueden ocupar puestos decisivos por necesidades de cuota, pero no reflejan necesariamente los intereses de aquellos que hay que tener en consideración en la formulación de políticas.

El análisis de la falta de respuesta no aborda el problema del grado en que los políticos están motivados por diversas consideraciones ajenas a la de ser receptivos a un electorado. Permítanme citar el famoso discurso de Edmund Burke al electorado de Bristol:

«Mi distinguido colega dice que su voluntad ha de ponerse al servicio de la vuestra. Si eso es todo, la cosa es inocente. Si el gobierno fuera un asunto de imponer la voluntad de cualquier lado, la vuestra, incuestionablemente, tendría que ser superior. Pero gobierno y legislación son cuestiones de razón y buen juicio, y no de inclinación; y ¿qué índole de razón es aquella en que la determinación precede a la discusión, en que un grupo de hombres delibera y otro decide, y donde aquellos que formulan la conclusión están quizá a trescientas millas de distancias de quienes escuchan los argumentos?»

Expresar una opinión es derecho de todos los hombres; la del electorado es una opinión de peso y respetable, que un representante siempre debe regocijarse de oír, y siempre considerar con suma seriedad. Pero las instrucciones que acarrearán *autoridad*, los *mandatos* emitidos, que el parlamentario tiene obligación de obedecer, votar y defender ciega e implícitamente aunque sean contrarios a su convicción más clara, a su buen juicio y a su conciencia, estas son cosas absolutamente desconocidas para las leyes de esta tierra, y surgen de un error fundamental de todo el orden y talante de nuestra Constitución.

El Parlamento no es un *congreso* de embajadores con intereses diferentes y encontrados, intereses que cada uno debe defender, como agente y abogado, frente a otros agentes y abogados; sino que el Parlamento es la asamblea *deliberativa* de una nación, con un interés, el de la totalidad; donde no pueden guiar ni fines locales ni prejuicios locales, sino el bien general, resultante de la razón general del todo.»⁽⁵⁾

La democracia representativa debe fundamentarse sobre el ideal burkeano. Los políticos deben tener sus propias opiniones, y deben tomar sus propias decisiones sobre la base de su (presumiblemente) superior conocimiento, información y análisis que los de la mayoría de los votantes. Para hacerlo, deben formar la opinión de los ciudadanos, educarlos, hablarles de la complejidad de las diversas cuestiones, y desengañarlos de sus predisposiciones,

(5) «Speech at Mr. Burke's Arrival in Bristol», en *The Portable Edmund Burke* (Nueva York: Penguin Books, 1999), pp. 155-157; subrayados en el original.

ideas y sentimientos más simples. Esto forma parte de su «responsabilidad», que puede estar en conflicto con el intento de ser «responsivo».

El recientemente fallecido Robert McNamara no habría podido plantear la cuestión con mayor elocuencia cuando reflexionaba sobre sus errores siendo secretario de Defensa en los gobiernos de John F. Kennedy y de Lyndon B. Johnson, lamentando su papel en la evolución de un desastre evitable, en términos del innecesario sufrimiento humano generado por la Guerra de Vietnam. En una entrevista con Charlie Rose, éste preguntó a McNamara:

«Cuando mira ahora hacia el futuro y las lecciones que tendríamos que haber aprendido, ¿hay alguna lección sobre las personas en el poder, ... alguna lección sobre la necesidad de escuchar, alguna sobre la necesidad de cerciorarse...?»

McNamara respondió:

«Le voy a dar la que usted cree la respuesta equivocada. No escuches siempre las encuestas, no escuches siempre a la mayoría del Congreso, no escuches siempre a la mayoría de la prensa. La mayoría de las personas a través de las encuestas, la mayoría del Congreso, la mayoría de la prensa eran todos favorables a lo que estaba ocurriendo durante gran parte de ese periodo. Eso no nos absuelve a los dirigentes de lo que hicimos. Éramos los responsables de dirigir, no de seguir, y lo hicimos equivocadamente. De modo que esa es una lección, y espero que la gente entienda esto: que los dirigentes son responsables de dirigir, no de seguir, esa es la primera cuestión.» (6)

Deberíamos recordar el ideal burkeano que invoca McNamara cuando quiera que oímos a un político decir cosas como «no puedo adoptar esa posición porque la gente no va a ser receptiva a ella», «no gusta», «no puedo decir esto porque será impopular», «tengo que consultar a grupos deliberativos, mirar los últimos sondeos para tomar una decisión, y si la gente no tiene nada que decir, será mejor que me calle.» Así pues, se limitan a repetir banalidades durante las campañas electorales.

El modelo responsivo de democracia y el modelo de democracia como imagen especular de la sociedad no ilustran lo que significa la palabra *democrático*. *Kratos* significa «gobernar», «mandar». La democracia es gobernar con el respaldo de los votantes, del pueblo, y también capacidad para rendir cuentas. Esto genera problemas muy complejos sobre cómo las instituciones garantizan o no la obligación de rendir cuentas. Cuando una persona no es

(6) Charlie Rose y Robert McNamara (minutos 22-24), accesible en www.charlierose.com/view/interview/10459.

reelegida, evidentemente no se le pueden exigir cuentas de sus errores. El presidente George W. Bush salió del cargo, y el partido sufrió las consecuencias electorales, pero no él personalmente. Obviamente, el caso de una moción de censura sería diferente, pero esta cuestión me remitiría a mi trabajo con Al Stepan sobre presidencialismo y parlamentarismo (7).

Cuando la «verdadera» democracia funciona mejor, exceptuando, quizá, los periodos de elecciones, se basa en la actuación «responsable» de los mandatarios elegidos. Estos tienen que saber responder con sensibilidad, no a una difusa opinión pública, sino a condiciones y problemas cambiantes. Tienen que saber cambiar en consecuencia y explicar esos problemas al electorado y convencerlo de la necesidad de políticas específicas, basadas en hechos más que en emociones y compromisos ideológicos (o retóricos).

PROBLEMAS PARA MEDIR LA RESPONSABILIDAD

Hemos desarrollado herramientas para «medir» esa responsividad, que a su vez convierten dicha capacidad en principal criterio de la democracia. Estamos incluso tentados de ligar la rendición de cuentas directamente a la responsividad. En este proceso, la compleja dimensión de responsabilidad —las consecuencias de gobernar *para* los ciudadanos— se devalúa y hasta se debilita. Ello está en parte asociado con el énfasis en la participación más que en la representación en la teoría democrática. Está también relacionado con una idealización del ciudadano y con una imagen negativa del político. Tiende a considerar la democracia como algo creado por los ciudadanos, por la «sociedad civil», desde abajo, más que por la «sociedad política», por elites comprometidas con el apoyo popular a la democracia y dedicadas a movilizarlo.

La literatura contemporánea sobre la calidad de la democracia ha tendido a priorizar la responsividad sobre la responsabilidad, la participación ciudadana sobre la función de los representantes. El enfoque sobre la «capacidad de respuesta» ha dominado la realidad política desde que las investigaciones

(7) Juan J. LINZ, «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?», J. J. Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), vol. 1, pp. 3-87, recogido como «Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?», en J. J. LINZ, *Obras Escogidas*, vol. 4, *Democracias: quiebras, transiciones y retos*, edición de José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009), pp. 450-531. Y Alfred STEPAN y Cindy SKACH, «Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective», en Linz y Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 1, pp. 119-136.

en opinión pública y los grupos de referencia han permitido que los políticos sepan (o crean saber) las cuestiones que preocupan a los ciudadanos, los temas a los que son más proclives a responder, lo que quieren oír y lo que no quieren oír. Los políticos probablemente sintonicen sus mensajes al talante de los electorados relevantes, y se les aconseja que no planteen otras cuestiones o hablen de verdades desagradables. Los políticos supuestamente deben ser receptivos, y, al menos durante periodos electorales, lo intentan. La realidad les obliga, evidentemente, a olvidar sus promesas electorales, a veces por desgracia, pero otras veces por fortuna. Sin embargo, no es probable que les pidan cuentas de su actuación o de los resultados de sus políticas tanto como del cumplimiento o no de esas promesas. Esto contribuye a la desilusión con la política.

Una cantidad excesiva de nuestras ideas sobre la democracia descansa implícitamente en una imagen equívoca de la sociedad como un ámbito plano compuesto por individuos que pueden integrarse en asociaciones, y que organizan la vida social y la vida política espontáneamente al crear la «sociedad civil», pero es una imagen que tiende a desatender las estructuras jerárquicas, complejas y antagónicas de la sociedad —estructuras tribales y étnicas, redes clientelares, redes familiares, sectas y grupos religiosos, clubs deportivos, maquinarias políticas, sociedades secretas y demás— preexistentes al momento de la transición a la democracia, y que tienen algún papel en el proceso de creación de la democracia.

En lugares como Irak, este tipo de ideas indujo a mucha gente a abrigar la expectativa en exceso optimista de que lo único que se requería para que floreciera la «sociedad civil» y, por consiguiente, diera el fruto de la estabilidad democrática era ahorcar al dictador y purgar el Estado de sus acólitos. Sin embargo, tras producirse estos hechos, lo que ocurrió no fue la aparición espontánea de asociaciones diversas «desde abajo», sino la creación de partidos políticos a iniciativa de las estructuras preexistentes de liderazgo, más especialmente de los líderes religiosos y tribales.

El énfasis en la participación dentro de la literatura sobre la calidad de la democracia tiende a dar por sentado, además, un concepto algo idealizado del ciudadano medio. Estos trabajos defienden a menudo foros participativos cuya finalidad es ofrecer oportunidades para «llevar la democracia» más cerca del ciudadano medio, o para facilitar una participación más directa de los ciudadanos, prescindiendo de los políticos electos, suponiendo que esta índole de actuaciones pueda contrarrestar las tendencias oligárquicas inherentes a la democracia representativa, e ignorando por lo tanto la clara posibilidad de que dichos foros puedan estar monopolizados por minorías activistas con agravios particulares. Muchos ciudadanos tienen poco interés

en la política, y menos aún en dedicar una cantidad considerable de tiempo a la participación política.

Esta importante consideración justifica la delegación del poder para tomar decisiones en manos de representantes elegidos democráticamente. Ahora bien, no tenemos buenos indicadores para medir hasta qué punto los representantes están comprometidos con los intereses colectivos, hasta qué punto están dispuestos a dedicar sus energías a los ciudadanos, o en qué medida están preparados para proporcionar liderazgo a los votantes en los diversos problemas.

Aunque sabemos cómo medir la «responsividad» y la participación, carecemos en gran parte de indicadores para calibrar la responsabilidad. Se están proponiendo medidas comparadas, si bien incipientes, para medir la frecuencia de la corrupción en diferentes países(8). Aun así, con muchos indicadores sobre actuación pública es difícil distinguir las consecuencias de decisiones políticas de las derivadas de fuerzas de mercado o de ciclos económicos y de la infraestructura subyacente de la sociedad. Los factores sociales y económicos pueden ser tan importantes o más importantes que el liderazgo político y la calidad de sus decisiones. Más aún: distintos grupos sociales valoran las consecuencias de las medidas políticas de modo muy diferente, y no existe un criterio común sencillo salvo en algunas medidas; por ejemplo, las relativas a la sanidad. Los indicadores para medir los resultados negativos son más fáciles de formular que los positivos. Pero, indudablemente, la dimensión de «responsividad» está mucho menos impregnada de valores que la de «responsabilidad», y este hecho plantea un difícil problema al científico social que pretende medir la calidad general de la democracia.

Los criterios para medir la calidad de la actuación política —para medir el éxito o el fracaso político— están a su vez sometidos a intensa polémica. Para comprobarlo no tenemos más que observar el debate en torno a la fijación de los objetivos que se han de perseguir en Irak y Afganistán con objeto de medir el éxito o fracaso. Además, la evaluación ciudadana de la actuación pública raramente coincide con la que un investigador externo y objetivo haría mediante un estudio sistemático.

En muchos sentidos, los criterios más importantes para medir la actuación general de un régimen federal democrático guardan relación con lo que los alemanes llaman *Bundestreue* (o lealtad federal)(9). Un régimen federal

(8) Véase Susan ROSE-ACKERMAN, «Controlling Corruption: Government Accountability, Business Ethics, and Sectoral Reform», en Jorge I. Domínguez y Anthony Jones, eds., *The Construction of Democracy: Lessons from Practice and Research* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007), pp. 177-200.

(9) Sobre el concepto de *Bundestreue*, véase Bertus DE VILLIERS, «Bundestreue: The Soul of an Intergovernmental Partnership», *Occasional Paper Series, Konrad Adenauer*

democrático que funcione bien estaría imbuido de sentimientos de *Bundestreue*, ampliamente extendidos por todo el arco de los líderes políticos y a través de todos los sectores significativos de la ciudadanía. Pero con demasiada frecuencia en el debate político, las diferentes partes se acusan mutuamente de carecer de *Bundestreue*. Al final, resulta que el *Bundestreue* está en gran medida en los ojos de quien mira.

Esta dificultad para fijar criterios empíricamente verificables e ideológicamente imparciales (o neutrales en valores), con los que juzgar la actuación de un gobierno, plantea un problema no sólo para entender la dimensión de responsabilidad, sino también para entender la dimensión de rendición de cuentas. Algunas investigaciones recientes muestran cierta independencia entre la actuación del gobierno y el castigo o premio a gobiernos o partidos en las elecciones, que suponemos un indicio de rendición de cuentas⁽¹⁰⁾. Hemos presumido que un partido que ha hecho las cosas mal perderá elecciones y que el partido que ha hecho las cosas bien sería premiado. Pero no siempre es así. (Más aún, es evidente que el principio de no reelección priva al votante de la oportunidad de exigir cuentas.)

A falta de medidas claras para la actuación, y en torno a ellas, es tentador ligar la rendición de cuentas con el cumplimiento o no cumplimiento de promesas o expectativas generadas durante la campaña electoral. Y esto pese a que querríamos que los gobernantes fueran premiados o castigados por su actuación en el cargo. El bajo nivel general de confianza en las instituciones, los partidos y los dirigentes (al margen del partido), una tendencia evidente en un gran número de democracias estables, refleja una especie de ejercicio de rendición de cuentas, pero no del tipo que deseáramos en una democracia.

Stiftung (Johannesburgo, marzo de 1995). El Tribunal Constitucional alemán ha desarrollado el concepto como norma constitucional. Como explica De Villiers, «en una de sus primeras decisiones (21 de mayo de 1952) el Tribunal concluía lo siguiente: “El principio federal genera la obligación constitucional de que los estados miembro de la Federación actúen de buena fe y lealmente entre sí y hacia el Bund. La obligación constitucional en el Estado federal coloca al Bund y a los estados miembro bajo el deber justiciable de mantener relaciones amistosas”.» El planteamiento del Tribunal desde entonces ha sido que el *Bundestreue* se origina en el alma misma del principio federal y que, aunque no se hace mención explícita de este concepto en la Ley Fundamental, debe considerarse como un “principio constitucional no escrito”. Uno de sus efectos, según el Tribunal, es que evita que el Bund y los Länder actúen de modo “egoísta”, y se concentren sólo en sus propios intereses. Fomenta, e incluso obliga, a las partes de la federación a actuar conjuntamente de buena fe por el bienestar de la nación en general» (p. 15).

(10) Véase José María Maravall e Ignacio Sánchez-Cuenca, eds., *Controlling Governments: Voters, Institutions, and Accountability* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

Evidentemente, los problemas en torno a la rendición de cuentas se complican si nos centramos en los representantes individuales, en lugar de hacerlo en actores colectivos como los partidos. La fragmentación de la representación hace, lógicamente, extremadamente difícil que se rinda cuentas de todas las medidas adoptadas, y a la totalidad del electorado.

Las investigaciones en el disputado terreno de la conceptualización y medición de la actuación y la responsabilidad democráticas, y para determinar los criterios que en efecto se consideran cuando llega el momento de rendir cuentas de una actuación, será una tarea esencial de los estudios comparados sistemáticos en años próximos.

Los analistas y los ciudadanos por igual culpan a menudo a los políticos por todo lo que va mal, y esperamos simultáneamente que hagan todo lo necesario para que se rectifique. Ninguna de estas dos expectativas puede ajustarse a la realidad.

Necesitamos saber mucho más sobre el conjunto de personas dispuestas a asumir papeles de liderazgo político, así como sobre los incentivos y desincentivos para hacerlo. También necesitamos saber mucho más sobre cómo los propios políticos elegidos conciben su función de representantes. Necesitamos mucha más investigación en torno a los incentivos y desincentivos para entrar en política y permanecer en ella en diferentes sociedades y en todos los niveles. Sin duda, la amenaza terrorista es un gran desincentivo en algunas sociedades y en algunos contextos. Hay que tener también presentes las oportunidades alternativas en diferentes sociedades. Esta clase de factores precisan claramente de estudio y comparación sistemáticos, comparaciones inter-países e intra-países, puesto que probablemente afecten a la calidad del liderazgo y por ello de la democracia. Recordemos la advertencia de Joseph A. Schumpeter:

«La primera condición [para el éxito del método democrático] es que el material humano de la política —las personas que operan las maquinarias de partido, que son elegidas para el parlamento, que ascienden hasta puestos ministeriales— sea de calidad suficientemente alta. Esto significa algo más que la existencia de personas de capacidad y carácter moral adecuados en número suficiente (...). [E]l método democrático no selecciona simplemente entre la población, sino solo entre aquellos elementos de la población que se prestan a la vocación política o, más exactamente, que se ofrecen para elección. Todos los métodos de selección funcionan así, naturalmente. Todos ellos pueden, por consiguiente, según el grado en que una determinada vocación atraiga talento y carácter, producir en ella un nivel de rendimiento que está por encima o por debajo de la media nacional. Pero la lucha competitiva por el cargo de responsabilidad, por una parte, malgasta personal y energías. Por la otra, el

proceso democrático puede fácilmente crear condiciones en el sector político que, una vez establecidas, repelerán a la mayoría de los hombres que pueden triunfar en cualquier otra cosa.»(11)

Nuestras investigaciones sobre elites se encuentran en punto muerto porque las elites no son tan diferentes hoy día; al menos en nuestras sociedades avanzadas, son muy similares. No son los sindicalistas, por un lado, como en el Partido Laborista británico de la década de 1920 aproximadamente, y los terratenientes, por otro, y así sucesivamente. Son más bien todos ellos, titulados en escuelas de negocios, profesionales, ingenieros, etc., y, sobre todo, economistas. Los partidos no se diferencian en función de las ocupaciones de los políticos. Quién entra en política es algo sobre lo que no hemos trabajado mucho, y es difícil, pero importante y factible. Me gustaría que hubiera más estudiosos centrados no tanto en lo que piensan las personas de los barrios bajos sobre las penurias de la vida, sino en cómo llegaron los que están en el poder a pensar que debían gobernar el país y qué creen que el país necesita. Tenemos que estudiar más el *kratos*.

¿Cómo encontrar dirigentes cuya concepción sea la de *noblesse oblige*, que estén dispuestos y puedan ponerse al servicio de alguna clase de interés colectivo? El proceso de selección no tiene por fuerza que ser plenamente igualitario o plenamente democrático, y los procesos más enteramente igualitarios y democráticos no son por fuerza los mejores para encontrar dirigentes capaces o dispuestos a hacer un uso responsable del poder. No sabemos la respuesta a esta pregunta. Hemos pasado por procesos históricos que han producido la formación de algún tipo de aristocracias. Ha habido procesos como el de la formación en las universidades durante siglos de cuadros con formación jurídica. Tenemos los cuerpos de oficiales, que en algunos sistemas reciben formación en valores. Algunas fuerzas policiales incluso han recibido algo similar: la *gendarmierie* francesa y los *carabinieri* italianos, por ejemplo, seguían un modelo determinado que tiene todavía cierta vigencia. Posiblemente tengamos que observar las instituciones de socialización en busca de algunas de estas cosas. Pero en cuanto a la elite política, tenemos que reflexionar más sobre varios problemas. Uno de ellos es que estamos creando incompatibilidades que impiden el paso de mucha gente a la política. Aunque puede que esto sea, o no, un mecanismo eficaz para garantizar la independencia de los políticos, sin duda reduce el número de candidatos posibles. La clase de vida a la que sometemos a los políticos a causa de los

(11) Joseph A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nueva York: Harper Perennial, 1975), p. 290.

medios de comunicación y otras cosas produce en muchas personas rechazo a entrar en política.

El problema de disponibilidad planteado por Max Weber, que hacía posible la vocación política, se ha complicado mucho más dadas las exigencias de dedicación exclusiva de la actividad profesional y las exigencias de dedicación exclusiva de la política cuando comparamos con el pasado (12).

Tenemos que pensar más sobre el modo en que los partidos eligen a sus candidatos. Puede que este proceso se haya desplazado desde los parlamentos a las mesas redondas y los grupos de discusión en la televisión. Esto significa que los medios de comunicación se están convirtiendo, quizá, en los seleccionadores, y no estoy seguro de que lo hagan mejor que los políticos cuando seleccionan a los candidatos entre ellos.

En el caso de primarias y de elecciones, en algunas sociedades, el dinero ha pasado a ser el criterio principal para ganar la elección. Debemos reflexionar sobre los efectos de ciertas instituciones, presumiblemente democratizadoras, como las primarias, o, como se debate ahora en España, de listas abiertas frente a listas de partido. Si hay que competir por un cargo en la lista de la ciudad de Madrid, ¿cómo se hace? Pues bien, colgando una imagen en cada poste eléctrico de la ciudad. ¿Y cuánto cuesta eso, en qué medida incrementa las oportunidades de los ciudadanos que votan? ¿O se concede tiempo gratuitamente en la televisión? Yo estaba en España cuando ese tiempo gratuito se concedía igualmente a todos los partidos políticos, de modo aleatorio. Todos los días, después de comer, había un partido fascista, dos partidos comunistas, un partido reaccionario y después podía aparecer UCD o el PSOE, los dos partidos verdaderamente importantes. Tenías que escuchar durante unos diez días, a diario, a todo tipo de partidos, que tenían igual oportunidad para expresar sus opiniones. Eso no parece funcionar. Así pues, ¿cómo se pueden regular todas estas instituciones de la democracia para garantizar una competencia significativa que permita a diferentes personas entrar en el proceso político? Esa es la pregunta del millón: no existe una respuesta sencilla.

Yo no sé cómo podemos encontrar un conjunto de candidatos competentes y responsables para el liderazgo. Algunas sociedades son afortunadas porque los tienen. Otras sociedades, no. ¿Cómo crearlos? Esto forma parte del proceso educativo; las instituciones religiosas y todo tipo de instituciones

(12) Para el desarrollo de este tema, véase mi trabajo, «Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes», en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz, eds., *Political Parties: Old Concepts and New Challenges* (Nueva York: Oxford University Press, 2002), pp. 291-317, recogido como «Los partidos en la política democrática: Problemas y paradojas», en *Obras Escogidas*, vol. 4, pp. 674-697.

pueden contribuir a ello. Desde luego, la difamación o visión negativa del político profesional, que tan extendida está, y el vapuleo constante, desde dentro, a los políticos y a Washington no es la mejor vía para reclutar líderes competentes. Tenemos que buscar respuestas en trabajos de investigación mucho más sistemáticos y comparativos.

DEMOCRACIA Y LIBERTAD

Democracia no es necesariamente igual a liberalismo. Hay gran afinidad entre liberalismo y democracia, y sin ciertas libertades —la articulación de alternativas para impugnar y para elegir, y para la vida política y para los partidos políticos— ninguna democracia sería posible. Pero eso no significa que la democracia garantice todas las libertades y la libertad misma. Si los votantes y los ciudadanos de una sociedad no están de acuerdo con ciertas libertades o con el grado de libertad, surge un problema. ¿Se les debe imponer desde fuera, o pueden ellos tomar una decisión que consideraríamos, desde nuestros valores y nuestra concepción de la sociedad, indeseable o no apetecible? Este es el problema de la relación entre democracia y libertad o liberalismo que constituyó el centro de gran cantidad de teorización política a fines del siglo XIX y en el XX. Cuando leemos a Hans Kelsen (1881-1973) y a otros, vemos que esta relación no es tan simple como tendemos a pensar hoy día. Actualmente decimos: «Traed la democracia y la libertad vendrá con ella, los derechos de las mujeres, los derechos de los homosexuales, todo vendrá con la democracia.» (13) Puede que no. De hecho, puede que la democracia restrinja algunas libertades que la gente disfrutaba bajo gobiernos no democráticos y que se pierden cuando se implanta la democracia. Consideremos algunas de las cosas que están ocurriendo hoy en Irak, por ejemplo.

DEMOCRACIA Y BUROCRACIA

Damos por sentados supuestos sobre la relación entre democracia y la democratización de otras instituciones o los límites del poder, de la autonomía, de otras instituciones. Cuanto más profunda la democratización, tanto más profunda la politización del funcionariado, como ha estudiado de modo sumamente significativo e interesante Ezra Suleiman en su libro, *Dismant-*

(13) Hans Kelsen, *Verteidigung der Demokratie. Abhandlungen zur Demokratietheorie* (Tubinga: Mohr Siebeck, 2006).

ling Democratic States. Suleiman plantea algunas cuestiones muy serias. Así, dice:

«El “buen” gobierno tiene varios elementos constitutivos que lo distinguen de las formas de “mal” gobierno, democrático o no democrático. Uno de los elementos decisivos que contribuye, o desmerece, a un gobierno responsable, responsable, eficaz y legítimo es aquel mediante el cual todos los gobiernos ejercen su autoridad: la burocracia del Estado.

No es coincidencia que la moderna democracia de masas y el desarrollo de lo que se reconoce hoy como la burocracia moderna hayan ido de la mano. El Estado democrático moderno se construyó sobre la estructura burocrática que forma el soporte subyacente de dicho Estado. Los dirigentes políticos de los Estados emergentes desde principios del siglo XIX hasta finales del XX reconocieron que, cualesquiera que fueran los objetivos del Estado —controlar un imperio inmenso, crear un sistema educativo, garantizar los procedimientos democráticos, conducir la guerra, crear un Estado del bienestar, recaudar impuestos—, todos ellos precisan de un instrumento altamente organizado y esencialmente no político a su disposición.» (14)

En *Capitalismo, socialismo y democracia*, Schumpeter enumeraba las condiciones para una democracia buena y estable. Y decía que la democracia necesita una burocracia:

«El gobierno democrático en la moderna sociedad industrial tiene que contar, para todos los fines que ha de incluir la esfera de actividad pública —al margen de que ésta sea mucha o poca— con los servicios de una burocracia bien formada, de buena calidad y tradición, dotada de un fuerte sentido del deber y un espíritu de cuerpo no menos fuerte. Esta índole de burocracia es la principal respuesta al argumento a favor del gobierno de amateur (...).

No basta con que la burocracia sea eficiente en la administración vigente, y competente para aconsejar. Tiene que ser también lo bastante fuerte para guiar, si fuere necesario, para instruir a los políticos que encabezan los ministerios (...).

Además, como en el caso del personal político, la cuestión del material humano disponible es de importancia máxima. La formación, si bien esencial, es del todo secundaria a esto.» (15)

(14) EZRA SULEIMAN, *Dismantling Democratic States* (Princeton: Princeton University Press, 2003), p. 7.

(15) SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, pp. 293-294.

Schumpeter insiste aquí en la necesidad no sólo de una burocracia, sino de una burocracia con espíritu de cuerpo y sentido de su importancia y autonomía. Ello se debe, como él insiste, a que la democracia es el gobierno por amateurs. Así pues, si los dirigentes políticos no tienen a su disposición a expertos profesionales y bien informados, no tendrán posibilidad de tomar algunas de las decisiones óptimas. Por tanto, la idea de que burocracia y democracia están en conflicto es engañosa; aunque pueden entrar en conflicto, evidentemente. Pero muy a menudo la ausencia de una burocracia de alguna calidad puede ser un verdadero problema. Los burócratas tienen que tener cierta independencia, autonomía y seguridad y, en efecto, también algo de *esprit de corps*. Hace falta esta clase de burocracia para una democracia que funcione bien; lo cual parece incómodo y poco ortodoxo, pero es que tenemos que considerar algunas ideas poco ortodoxas.

En Europa, la formación de una burocracia competente, no politizada y profesional constituyó un elemento de la construcción del Estado moderno, que garantizaba cierta igualdad e independencia de criterio. Los funcionarios del Estado quizá no fueran representativos del total de la estructura de clases, pero no eran seleccionados simplemente por criterios políticos. Por el contrario, eran reclutados por ciertos criterios universalistas de competencia profesional, en particular en la profesión jurídica. Es evidente que yo he vivido en una sociedad donde ésa era la opción más prestigiosa, y de hecho resultaba mucho más accesible que otros tipos de actividad. La burocracia sirvió muy bien a España en la Transición y ha servido a todos los gobiernos. Es muy deseable que los países tengan profesionales dispuestos a obedecer a gobiernos y regímenes cuando cambian, pero según ciertas normas y procedimientos. Sospecho que esto falta en muchos lugares del mundo. Y las democracias están en peor situación si no disponen de una burocracia competente, no politizada y profesional. Más aún: la privatización de la actividad y de los servicios públicos está desmantelando el Estado moderno. Habrá quien piense que eso es liberal y democrático; yo no creo que sea ninguna de las dos cosas.

LA DEMOCRACIA Y LA SUBORDINACIÓN DEL EJÉRCITO A LAS AUTORIDADES CIVILES

Otra idea poco ortodoxa es que siempre hablamos de la subordinación del Ejército a la autoridad civil. El problema de los militares y de la autoridad civil, sobre todo desde la perspectiva de América Latina, por ejemplo, es en cierto modo muy simple. Pero no es tan simple, especialmente en las democracias estables. No hay más que leer algunos debates recientes habidos en

Fort Leavenworth, la academia militar que pasa por ser el centro intelectual del ejército estadounidense, y uno se verá obligado a pensar de modo algo distinto. Según un artículo que publicaba *The New York Times* en octubre de 2007:

«Gran parte del debate en Leavenworth ha girado en torno a un artículo cáustico, “Un fracaso del generalato”, escrito en mayo pasado para el *Armed Forces Journal* por el teniente coronel Paul Yingling, un veterano de Irak y segundo comandante del Tercer Regimiento de Caballería Acorazada, que tiene el título de Máster en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. “Si el general permanece callado cuando el político compromete al país en una guerra con medios insuficientes, comparte la culpabilidad por los resultados”, decía el coronel Yingling (...).

El coronel Gregory Fontenont, un instructor de Leavenworth, dijo que era típico de los oficiales jóvenes el sentir que sus mandos de mayor antigüedad no habían defendido sus intereses, y que él había pensado igual cuando tenía su edad. Pero el coronel Fontenont, que mandaba un batallón en la Guerra del Golfo y una brigada en Bosnia y después se ha jubilado, dijo que dudaba de que los americanos realmente quisieran que un general de cuatro estrellas se levantara públicamente y dijera que no al presidente de una nación donde los civiles controlan las fuerzas armadas (...).

A algunos oficiales jóvenes les dejaron más bien fríos los oficiales retirados que hablaron públicamente contra el señor [Donald] Rumsfeld [secretario de Defensa] en abril de 2006. Los generales jubilados tenían poco que perder, dijeron, y sus palabras habrían importado más si hubieran estado en activo. “¿Por qué no lo hicieron cuando aún llevaba el uniforme?”, preguntó el comandante James Hardway, de 36 años.

Con todo, dijo el comandante Hardway, el general [Erik Ken] Shinseki había demostrado que se pagaba un precio alto, al menos bajo el señor Rumsfeld. “La evidencia demuestra que, cuando se hace algo así vistiendo uniforme, pueden ocurrir cosas serias”, dijo. Por tanto es una especie de dicotomía: ¿debo hacer lo que correcto incluso si me castigan?» (16)

Permítanme citar otro texto relevante en que el lenguaje es más hegeliano, algo complicado, de un clásico en teoría política y sociológica, pero que, en general, creo que la mayoría de ustedes no habrá leído, aunque es un libro que es importante leer: *De la guerra*, de Carl von Clausewitz. Yo tengo la im-

(16) Elisabeth BUMILLER, «At Army School for Officers, Blunt Talk about Iraq», *The New York Times*, 14 de octubre de 2007.

presión de que si algunos militares hubieran leído a Clausewitz no tomarían sus decisiones del modo en que lo hacen. Clausewitz dice:

«La guerra no es un mero acto de política, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política por otros medios. Lo que es peculiar a la guerra es sencillamente el carácter peculiar de sus medios. La guerra en general, y el comandante en cualquier caso específico, tienen derecho a requerir que la tendencia y designios de la política no sean ajenos a estos medios.» (17)

Clausewitz nos recuerda que los ejércitos necesitan sentido de sus propios compromisos profesionales, valores y competencia. Si bien los políticos fijan los objetivos, la guerra es la continuación de la política por otros medios; e, indudablemente, no puede desdeñar la naturaleza de este instrumento. En cualquier teorización sobre relaciones civil-militares, no se puede olvidar este punto fundamental sobre la necesidad de una jerarquía militar independiente y profesional en aras del otro lado del argumento, que es la necesidad de subordinación del ejército a la autoridad civil. Como es natural, admiramos al coronel Claus von Stauffenberg (ejecutado en 1944 tras haber intentado asesinar a Adolf Hitler), y habríamos admirado a algunos de los generales alemanes si, tras los asesinatos perpetrados por las tropas de las SS de los generales Kurt von Schleicher y Ferdinand von Bredow en la Noche de los Cuchillos Largos (el 30 de junio de 1934), hubieran liderado un golpe de Estado. Un golpe contra Hitler en 1934 habría sido muy bien acogido. Yo desde luego me habría alegrado de que ocurriera. La necesidad de un ejército independiente y profesional no se limita al caso extremo de una dictadura; las democracias también se enfrentan a este problema. Esa es otra dimensión de la democracia donde no debemos conformarnos con la clase de ideas simples que en ocasiones encontramos.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA FRENTE A DEMOCRATIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

En esta misma línea se sitúa el problema de la democratización de todas las instituciones. La democracia está muy bien para gobernar un Estado y dar participación a los ciudadanos; porque todos los ciudadanos son en principio iguales, aunque no sean iguales en la realidad. Pero al menos en una esfera sí son iguales, que es la del voto. Sin embargo, en otros ámbitos de la

(17) Carl von CLAUSEWITZ, *On War* (Princeton: Princeton University Press), p. 87.

sociedad no es tan claro. En algunas sociedades, la democratización de las instituciones podría fácilmente producir lo que los nazis solían denominar *Gleichschaltung*, meter todas las cosas en la misma corriente: todo responde al mismo clima de opinión o a la misma ideología. Si democratizamos ciertas instituciones, ese resultado no es improbable en algunas zonas. Recordemos el modo en que la Iglesia protestante alemana, en las elecciones eclesiásticas de julio de 1933, terminó controlada en muchas de sus diócesis por el *Gläubensbewegung Deutscher Christen*. Y ocurrió con el voto de las personas que tenían derecho a hacerlo, estaban bautizadas y podían ir a las iglesias a depositarlo. Las iglesias nunca estuvieron tan llenas como en los días de votación, y el propio Hitler les solicitó su voto en las elecciones eclesiásticas (18). Aquellas eran circunstancias extraordinarias, pero no es tan raro que en una sociedad en que hay pluralismo de instituciones con diferentes valores, con diferentes concepciones de organización, con diferentes características, se proteja mejor la libertad, porque el individuo tiene su propia opinión y sus derechos. La sociedad civil es más compleja que la suma de los individuos. Y este es otro ámbito al que tenemos que dedicar mayor atención, a lo que la democracia significa y no significa.

En otro sitio he escrito sobre el peligro potencial para una democracia representativa implícito en los llamamientos a democratizar todas las instituciones sociales. Este tipo de llamamientos constituyen otra dimensión de lo que más arriba he llamado la «ideología pandemocrática.» Permítanme que me cite con alguna extensión:

«[L]a pregunta que hay que hacerse es si en una sociedad abierta existen peligros derivados de la misma ideología democrática. La pregunta no es nueva: Alexis de Tocqueville hace mucho tiempo discutió el espectro de las consecuencias liberales de la igualdad». (19)

(18) Sobre las elecciones de 1933 en las Iglesias protestantes, véase Kurt MEIER, *Der evangelische Kirchenkampf*, vol. 1, *Der Kampf um die «Reichskirche»* (Gotinga: Vandehoek-Ruprecht, 1976), pp. 56-76, pp. 103-108; Klaus SCHOLDER, *The Churches and the Third Reich: Preliminary History and the Time of Illusions, 1918-1934* (Filadelfia: Fortress Press, 1988), cap. 9, pp. 414-440, para las facciones teológico-políticas; y cap. 10, pp. 441-492, para la constitución de la Iglesia del Reich (en julio-septiembre de 1933) y las elecciones de julio de 1933, en vísperas de las cuales Hitler apeló en la radio al «electorado de la Iglesia», pp. 441-449.

(19) Alexis DE TOCQUEVILLE, *La democracia en América* (México: Fondo de Cultura Económica, 1957 [1835-1840]), capítulo final. El potencial antiliberal, en última instancia antidemocrático, de ciertas concepciones de democracia fue resaltado por Jacob L. TALMOM, *The Origins of Totalitarian Democracy* (Nueva York: Frederick A. Praeger, 1960).

Puedo ver tal amenaza sólo en una democracia que no valora ni las libertades de los individuos ni la existencia del pluralismo social, una democracia, en otras palabras, que está deformada como resultado de una interpretación radical del principio democrático. La situación que tengo en mente es una en la que todas las instituciones y organizaciones de la sociedad han de estar abiertas a todos en una misma medida como parte de la definición de ciudadanía, más que con el debido respeto hacia sus propios principios y sus puntos de vista sobre qué criterios formarán las bases de la pertenencia a la comunidad. Algunos demócratas añaden a este principio la proposición de que los dirigentes de todas las instituciones deberían ser elegidos más que seleccionados en base a otros principios, como los criterios de competencia profesional no sujetos al voto de los miembros, la antigüedad en la carrera o los establecidos por los fundadores originarios de la organización (20). Los casos que estamos considerando son los de instituciones religiosas, académicas o universitarias.

La combinación de estos dos principios podría muy bien destruir el pluralismo social, es decir, la diversidad de organizaciones sociales con gran autonomía con respecto a otras, en el que están basadas las grandes democracias modernas. Esto podría destruir la democracia porque la aplicación de estos dos principios harían fácilmente penetrables a todas las asociaciones, organizaciones e instituciones. También significaría un acercamiento hacia la homogeneización de los valores profesados por los diferentes sectores dentro del marco del pluralismo organizativo. En este contexto, la mayoría podría conseguir democráticamente una *Gleichschaltung* de la sociedad que no permitiría la supervivencia de minorías organizadas, aunque algunos miembros de la minoría no serían privados de su libertad de expresar opiniones y de permanecer como una minoría dentro de todas estas organizaciones. Lo que resulta crucial, sin embargo, es que esas instituciones y organizaciones serían incapaces de representar los valores de la minoría; en cambio, servirían solamente para reforzar la hegemonía de la mayoría temporal. Sería una situación de individuos de las minorías sin instituciones ni organizaciones minoritarias. Esto, a su vez, podría conducir a una espiral de silencio por parte de los individuos que se encontraran en tal situación. Sólo tenemos que recordar el contraste entre muchas de las Iglesias protestantes en Alemania de las que se apoderó la *Glaubensbewegung Deutsche Christen* nazi en las elecciones de la Iglesia, mientras que la Iglesia católica, con una estructura más jerárquica, fue capaz de resistir los intentos de apoderación de los nazis. Estas diferencias en la estructura

(20) Robert A. Dahl en algunos de sus escritos más recientes tiende a inclinarse por esta expansión del principio democrático a otros ámbitos exteriores a las instituciones políticas. Lo mismo cabe decir de muchos de los escritos sobre «democracia participativa» posteriores a 1968.

organizativa abrieron la Iglesia protestante a la participación de aquellos que sólo recordaban su afiliación el día de las elecciones y actuaban en respuesta al llamamiento de Hitler (...).

[E]s plausible que en sociedades altamente politizadas, con fuertes lealtades organizativas y de partido, la democratización de todas las instituciones las transforme en arenas ideológicas políticas y les impida reflejar sus valores distintivos. Paradójicamente, una democratización llevada al extremo puede minar la capacidad de mantener estos valores, resultando impopular en el momento y destruyendo finalmente la identidad distintiva de las organizaciones. Para dar otro ejemplo: si los periodistas de plantilla de un periódico reclamaran el derecho de decidir colectivamente la política editorial sin interferencia del dueño del periódico, un periódico del partido comunista podría terminar no siendo comunista y *The Wall Street Journal* podría dejar de ser favorable a los negocios. En cambio, los profesionales entrenados en las mismas escuelas de periodismo impondrían su perspectiva común en perjuicio de la diversidad de puntos de vista, vital para la democracia.» (21)

DEMOCRACIA Y ESTADO

Tenemos que expandir nuestras ideas sobre la democracia y reconocer que algunas cosas que son verdaderas y válidas para la democracia de ciertas sociedades acaso no sean válidas para todas, y no en todos los contextos históricos y todas las circunstancias. Esta cuestión me lleva a otro tema que Stepan y yo convertimos en parte central de nuestro pensamiento: sin un Estado, no puede haber democracia. No se puede siquiera empezar a organizar una democracia. Hace falta una ley para regular las elecciones y algún tipo de administración de las elecciones. Se necesita algún tipo de cuerpo para el cual poder elegir a las personas. Todo ello ha de ser decidido por alguien antes de las elecciones; y es ahí donde el Estado es muy importante para hacer posible la democracia.

En segundo lugar, el Estado es esencial para la democracia en otro sentido: sin el Estado no se puede administrar justicia, vigilar el orden público

(21) Juan J. LINZ, «Types of Political Regimes and Respect for Human Rights: Historical and Cross-national Perspectives», en Asbjørn Eide y Bernt Hagtvet, eds., *Human Rights in Perspective: A Global Assessment* (Oxford: Blackwell, 1992), pp. 192-193, recogido como «Tipología de los regímenes y variaciones en el respeto a los derechos humanos», en *Obras Escogidas*, vol. 3, *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009), pp. 492-493.

o recaudar impuestos para suministrar prestaciones básicas a los ciudadanos. La creación de recaudadores de impuestos, burocracias y demás guarda escasa relación con el proceso de democratización. Una democracia que no tiene capacidad para realizar todas estas cosas no podrá prosperar. De hecho, si la democracia no prospera, alguna persona con tendencias autoritarias puede hacer llamamientos a la población e incluso ser democráticamente elegida para un puesto de poder. Rusia en el periodo de postransición es un ejemplo. Lo que significa que un Estado que funcione debidamente es un requisito para que la democracia prospere. Un Estado es la población, algunas fronteras y el monopolio de la violencia legítima. En Colombia, por ejemplo, es claro que no existe monopolio de la violencia legítima y es, por consiguiente, un Estado imperfecto. Quizá no sea un Estado fallido en el sentido de Liberia o Somalia, que son Estados casi inexistentes, pero es sin duda imperfecto. Un Estado imperfecto constituye una mala base para la democracia.

FEDERALISMO, MULTINACIONALISMO Y DEMOCRACIA

Y esto a su vez nos lleva hasta otro tema en el que Stepan y yo hemos estado trabajando, que es el de federalismo y multinacionalismo. Mucha gente supone que la nación precede al Estado. Históricamente, no obstante, no ha sido así. Los Estados europeos surgieron mucho antes que las naciones de Europa. Al menos, esa es mi forma de entender el nacionalismo; hay evidentemente diferencias de opinión entre los estudiosos del nacionalismo. Pero dando por sentado que la historia del nacionalismo trata sobre un fenómeno social particular denominado la identificación con una nación y la legitimación del Estado por ser un Estado-nación, el hecho es que las naciones —Francia y Suecia y Portugal y las demás— fueron creaciones del Estado, más que el Estado creación de la nación. En realidad, ninguno de los Estados existentes en el mundo actual fueron creados sólo por un movimiento nacionalista. Sólo pudieron crearse si el Estado cedía a las exigencias de independencia de un movimiento nacionalista, o tras la quiebra de Imperios como el austro-húngaro, el otomano y el ruso zarista. La creación de nuevos Estados no fue obra de las naciones. Pongamos el caso de Irak: es un Estado, o era un Estado, y desde luego no creado por una nación iraquí o por un movimiento nacionalista. Tal cosa no existe. Puede que un Estado contribuya a la creación de una nación, aunque no como podía hacerlo en el siglo XIX o a comienzos del XX. Pero sin un Estado y una comunidad internacional que apoye dicho Estado o acepte el quehacer de crear naciones-Estado, no hay forma de crear naciones.

Las naciones no tienen organización, y no pueden ser democráticas porque el único modo en que un movimiento nacional puede ser democrático es a través de partidos, elecciones y parlamentos democráticos. Las normas electorales y la posibilidad de elección han de ser determinadas por alguna persona externa. Cabría pensar que la comunidad judía de Palestina creó sus propias instituciones políticas bajo mandato británico, pero ello se debió a que una potencia mandataria lo toleró y lo aceptó. La idea de que se puede iniciar todo este proceso, es decir, movilizar primero las naciones y éstas crear después el Estado, y ser la nación el agente de la democracia, de modo que la democracia generase después el Estado, no funciona nada bien. Lo inverso acaso no funcione tampoco; el Estado puede no crear una nación, y puede que el Estado no apoye ni cree un sistema político democrático. Pero indudablemente las secuencias no son tan simples como algunos quisieran creer, donde la construcción del Estado y la construcción de la nación se confunden como si fueran la misma cosa, y donde la democracia es un modo de crear un Estado y una nación.

La democracia no crea Estados. Y aún menos crea la democracia naciones; por consiguiente, los Estados son una presunción para la democracia y son los principales creadores de naciones; pero hay diferentes mecanismos y factores implicados en la creación de la democracia, de los Estados y de las naciones. La suposición de que la democracia puede asumir el proceso de construcción del Estado o construcción de la nación es dudosa.

DEMOCRACIA Y AUTODETERMINACIÓN

Una de las aplicaciones más engañosas y peligrosas del principio democrático es decir que los plebiscitos son los que deben decidir las aspiraciones de independencia de los movimientos nacionalistas. Existen múltiples argumentos contra esta idea simplista. Uno es la falsa analogía entre unas elecciones y dicho plebiscito. Unas elecciones deciden quién va a gobernar *pro tempore*, durante un periodo limitado, mientras que la decisión plebiscitaria es permanente de ser afirmativa la respuesta (esto es, favorable a la independencia) (22). Otro, ya observado por Ivor Jennings, es que el plebiscito presume una decisión anterior, no democrática, de quién decide qué personas tienen derecho a votar. En palabras de Jennings: «En apariencia (...) parecía

(22) Véase mi ensayo, «Democracy's Time Constraints», *International Political Science Review*, 19 (1), 1998, pp. 19-37, recogido como «Tiempo y democracia» en las *Obras Escogidas*, vol. 4, pp. 647-669.

razonable permitir que el pueblo decidiera. En realidad, era ridículo porque el pueblo no puede decidir hasta que alguien decide quién es el pueblo.» (23)

El argumento de que el pueblo decida en un plebiscito presume decisiones previas sobre niveles mínimos de participación y proporción de votos requeridos. Dado nuestro conocimiento de la opinión pública y de las elecciones, no hay velo alguno de ignorancia y, por lo tanto, la aceptación de un plebiscito por parte de los partidos políticos se basa en su conocimiento previo de las preferencias populares. Aún más dramáticas, y a menudo traumáticas, son las consecuencias sociales y humanas de obligar a los ciudadanos a elegir entre alternativas dicotómicas que olvidan que la historia y las interacciones sociales han creado grados diversos de identidades duales y vínculos sociales. Stepan y yo hemos dedicado mucho esfuerzo a analizar las identidades duales y cómo las naciones-Estado, (24) más que los Estados-nación, son compatibles con ellas, y por qué el federalismo es una mejor solución que la «opción democrática» en plebiscitos. Los plebiscitos pueden ser útiles para decidir el destino de zonas reducidas, en especial comunidades fronterizas, pero no de grandes unidades políticas.

ESTADO, SOCIEDAD, NACIÓN Y LA DEMOCRACIA FUERA DE EUROPA

Tenemos que remontarnos mucho más atrás, hasta la historia de la aparición de los Estados, las naciones y las democracias. También tenemos que tener mucho más presente que esos procesos siguieron rutas muy distintas en diferentes partes del mundo. Cuando lo hacemos, nos encontramos ante otro problema acuciante: cómo abordar un mundo que no es el europeo y transatlántico ampliado, y el trans-Océano Índico, y quizá exportar el modelo europeo de *Rechtstaat*, de burocracia, de algunas instituciones, antes de que comience el desarrollo pleno de la autoridad democrática. En este

(23) IVOR JENNINGS, *The Approach to Self-Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1956), p. 6.

(24) En el contexto de mi trabajo sobre España, en «State Building and Nation Building», *European Review*, 1 (4), 1993, pp. 355-369 (recogido como «Construcción del Estado y construcción de la nación» en las *Obras Escogidas*, vol. 2, *Nación, Estado y lengua* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008]), pp. 555-575, yo distinguía entre naciones-Estado y Estados-nación. Stepan y yo hemos desarrollado este tema en nuestro libro con Yogendra YADAV, *Crafting State-Nations: India and Other Multinational Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011), cap. 1. Allí contrastamos el tipo ideal de Estado-nación clásico con el de nación-Estado y las diferentes políticas asociadas a su construcción (véase tabla 1.1), sobre la base de un diferente sentimiento de pertenencia, múltiples identidades culturales, a menudo duales, y lealtad a distintas instituciones, más que a un Estado unitario.

punto topamos con el problema de cómo enlazar con las realidades de esas sociedades. Algunas de nuestras ideas sobre democracia, totalitarismo y autoritarismo no responden del todo a esa problemática. En su capítulo en un libro sobre derechos humanos, Ernest Gellner se remonta a Ibn Jaldún y comenta con razón que la política en el contexto rural era muy diferente a la de las ciudades en el mundo islámico. Las ciudades del Imperio Otomano bajo mando imperial crearon algo más próximo a lo que hoy llamamos el Estado, pero en el campo prevalecían las lealtades tribales. Según Gellner:

«Como lo expresó Ibn Jaldún con elegancia, es el Estado el que impide las injusticias, aparte de las que comete el propio Estado. Cabría decir que tiene el monopolio de la injusticia, y no permite que otros lo usurpen. Este monopolio, no obstante, sólo se aplica en las ciudades y en algunas áreas campesinas: no se extiende a las regiones tribales.» (25)

De modo similar, el libro de Kathleen Collins sobre las repúblicas de Asia Central que surgieron a partir de la Unión Soviética, en la banda sur de ésta, me recordó el contexto que describía Gellner. (26) Las lealtades tribales muchas veces priman. Nos enteramos después de todas las elecciones democráticas de que la gente esperaba que la sociedad civil produjera partidos políticos en Irak. Pero algunos partidos están en realidad ligados a grupos tribales. Cuando leemos sobre Afganistán, percibimos un sentido aún más fuerte de tribalismo y clanes. De pronto, hemos descubierto que los partidos políticos no erosionan las lealtades tribales o clánicas. Los partidos políticos pueden fundamentarse sobre el supuesto de que hay ciudadanos individuales que tienen opiniones y pueden cambiar de un grupo a otro —aunque la verdad es que esto es una flagrante simplificación en cualquier contexto, porque conocemos la inflexibilidad del electorado—, pero aun así el ciudadano tiene derecho a desplazar sus lealtades de un grupo a otro sin que se les sancione por ello. Ahora bien, si alguien traiciona sus lealtades tribales las consecuencias son severas. Se sigue que un sistema de partidos estructurado en torno a lealtades tribales no va a ser igual que otro compuesto de partidos contruidos sobre ideologías o concepciones universalistas de la sociedad.

(25) Ernest GELLNER, «Human Rights and the New Circle of Equity: Muslim Political Theory and the Rejection of Scepticism», en Eide y Hagtvet, eds., *Human Rights in Perspective*, p. 115.

(26) Kathleen COLLINS, *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia* (Nueva York: Cambridge University Press, 2006).

La democracia en muchos lugares del mundo puede ser algo muy distinto a lo que solemos ver en el pasado.

CONCLUSIÓN

Tenemos la esperanza de que las consideraciones generales aquí presentadas estimulen el pensamiento y la investigación, en especial una investigación comparativa y sistemática sobre democracias comparables. Tenemos la certeza de que Al Stepan contribuirá a esto en trabajos futuros.

He estado asociado a Al Stepan casi toda mi vida académica, desde la época en que era profesor suyo en Columbia hasta nuestro volumen sobre las quiebras democráticas, (27) nuestro libro sobre las transiciones y consolidaciones democráticas (28) y el más reciente sobre Estado-naciones, del que es autor también Yogendra Yadav (29). Los interminables días y noches debatiendo, escribiendo, en muchos lugares distintos de América y Europa, se centraron principalmente en el destino de la democracia, hasta la actual crisis de Túnez, Egipto y Libia. Quiero rendirle aquí un tributo de gratitud por nuestras innumerables horas de intercambio intelectual y nuestra amistad.

(27) Juan J. LINZ y Alfred STEPAN, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978).

(28) Juan J. LINZ y Alfred STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996).

(29) STEPAN, LINZ y YADAV, *Crafting State-nations*, cit.