

LA DEMOCRACIA COMO FORMA DEL PODER: UN ENFOQUE NORMATIVO*

Enrique Barros

El ensayo indaga el trasfondo normativo de la moderna democracia constitucional. Su principal tesis es que la democracia es, ante todo, un sistema de gobierno y, como tal, es inseparable de la necesidad de que exista un poder público constituido y eficiente. El trabajo impugna la idea colectivista de que extensos consensos sociales podrían sustituir a las decisiones públicas. Para ello, se replantea la diferencia entre los conceptos orgánico y representativo de democracia. Se muestra, asimismo, cómo la tradición constitucional se aviene con un concepto instrumental y desmitificado del poder público. El gobierno es indispensable, pero también domesticable. En esta perspectiva la democracia y la Constitución son presentadas como mecanismos para hacer valer la responsabilidad política y jurídica de los gobernantes. Por último, se postula la importancia del interés general como principio regulativo de un orden político fundado sobre una base representativa.

ENRIQUE BARROS. Abogado, Profesor Universidad de Chile, Miembro del Consejo Directivo del CEP.

* Trabajo presentado al Simposio sobre Teoría Democrática, organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile (1986).

Esta aproximación al tema de la democracia es predominantemente institucional. Quisiera aclarar, con todo, que entiendo las instituciones como formas generalizadas de comunicación, esto es, como maneras comunes de mirar las cosas. La legalidad puramente formal, según este concepto, puede tener un valor institucional decisivo, en tanto sea una pauta usada efectivamente para evaluar el comportamiento, incluyendo el de los gobernantes. Incluso pienso que una de las características más olvidadas de las principales instituciones políticas modernas es su formalismo. Pero es obvio que el mero formalismo legal, y especialmente el constitucional, no crea por sí mismo instituciones. Las formas son institucionales cuando existe una disposición generalizada a aceptar los resultados que acarrearán. Tal es el caso, desde luego, de las instituciones democráticas.

Pero, además, mi enfoque es normativo, pues intentaré dar argumentos en favor de dos tesis: 1) que la democracia es una institución política que se refiere al poder público, y cuyo objeto es regular la forma cómo se obtiene, ejerce y pierde ese poder, y 2) que la existencia de instituciones democráticas es consistente con un concepto limitado de gobierno que reconozca inmunidades a las personas y a la sociedad civil.

Ambas tesis constituyen los fundamentos normativos de la democracia representativa y constitucional. Este concepto de democracia es en muchos sentidos restringido, en especial si se le compara con otra idea corriente de democracia orgánica, de base plebiscitaria y de extensión ilimitada.

Ante todo, la doctrina de la democracia representativa se caracteriza por aceptar la necesidad del gobierno y el carácter insustituible de la política: su objetivo es establecer procedimientos para generar el poder y para ponerle término. En otras palabras, la democracia no implica que los asuntos públicos sean sólo (y ni siquiera primordialmente) decididos por el pueblo. Este participa para elegir o juzgar la acción de los gobernantes, y para optar entre alternativas políticas más bien abstractas. Pero no es el pueblo el que asume la responsabilidad de gobernar.

En seguida, la representatividad expresa un concepto más bien distanciado de la política, que con naturalidad se asocia a la idea de constitución. En la democracia constitucional existe una amplia red de competencias públicas. En virtud de las reglas que conceden estas competencias, los órganos públicos están facultados para dictar normas a la sociedad civil. Para ello se han establecido múltiples facultades, cuya expansión en el último siglo es por completo asombrosa: se han creado nuevas oficinas públicas; la legislación ha pasado a ser un proceso continuo e incesante; se han establecido innumerables órganos administrativos con facultades regu-

lativas delegadas; el Estado maneja a través de sus decisiones parte importante de la riqueza y casi todas las variables económicas claves; la policía se ha hecho más extensa y eficiente, y así sucesivamente. Pero en una democracia constitucional es típica una actitud reseñada, que tiende a mirar con cautela esta evolución. El Estado es considerado como una institución que no debe ser confundida con la sociedad. A las autoridades públicas se les reconoce, por cierto, la suprema potestad normativa. Pero ésta es limitada, porque existe un acuerdo ampliamente extendido en orden a que el dominio del Estado no implica un apoderamiento de la sociedad civil.

Las dos ideas directrices que aquí se desarrollan, representatividad y constitucionalismo, son conceptos normativos que no se asocian necesariamente a la idea de democracia. De hecho, ambos principios son, al menos en el corto plazo, incómodos para quienes gobiernan y a menudo intrascendentes para el público. Así, ellos se tropiezan con ideas corrientes acerca de la política y el derecho que los contradicen y que poseen evidente fuerza persuasiva. Que la democracia sea representativa y que haya gobernantes responsables, ejerce una atracción emotiva mucho menor que asociaciones de ideas como la soberanía popular, el interés del pueblo manifestado en elecciones o plebiscitos y, en general, cualquiera impresión sugerente que asocie directamente al pueblo con el gobierno. La enorme disposición de medios del Estado contemporáneo favorece, por otra parte, un concepto retributivo de la política en que los votos se pagan, al menos en el corto plazo, con gasto público y con regalías¹.

Esta asociación de factores puede llevar a que los principios del gobierno responsable y limitado sean echados por la borda. En suma, las instituciones de la representatividad y del constitucionalismo son precarias, pues sus ventajas sólo se muestran en el largo plazo, y su justificación supone razones para las cuales no hay audiencia en momentos cargados de emotividad política. Por lo mismo, el constitucionalismo y la representatividad política son, ante todo, maneras de concebir la comunidad política. En tal sentido, son opciones culturales en favor de ciertas alternativas, lo cual supone también tener claro cuáles alternativas se excluyen.

Representación Política y Procedimientos Democráticos

La representación es un concepto típicamente normativo. Su efecto propio es que los actos realizados por el representante obligan al representado aunque éste no participe directamente de las decisiones. En la demo-

¹ W. Röpke, "Estado Benefactor e Inflación Crónica", en *Estudios Públicos* N° 16 (1984), p. 198 y ss.

cracia representativa moderna lo característico es que parte importante de los representados puedan concurrir a pronunciarse periódicamente acerca de quienes gobiernan. Sólo los incapaces no disponen de esta facultad de elegir y, en definitiva, de controlar la gestión política de quienes gobiernan.

Este concepto de democracia es de naturaleza estrictamente procesal. Por eso, ha sido criticado desde las fuentes más diversas como democracia formal, intentándose, una y otra vez, oponerle un concepto de democracia “material”, “económica” o “verdadera”, que no se reduzca a un mero cómputo de opiniones.

La crítica es ciertamente acertada, si se atiende a los hechos a los que apunta: la democracia representativa, en tanto procedimiento, no asegura resultados. En tal sentido es completamente neutral. Ante todo, no asegura el grupo o partido que gobernará. En seguida, tampoco asegura cómo gobernarán, ni qué decidirán las personas elegidas, al menos dentro de ciertos márgenes. La pregunta acerca de quiénes gobernarán es, por consiguiente, la cuestión más elemental que resuelve la democracia representativa y esta pregunta conduce siempre a la opinión de los ciudadanos².

En su carácter procedimental radica una estrecha semejanza entre la democracia y el mercado. Ambos son procedimientos para hacer confluir preferencias, donde lo correcto aparece como el resultado de haberse cumplido con ciertas condiciones³. Ambos se basan en la confianza en que las preferencias de las personas son el mejor camino para definir el orden social de preferencias. Así se explica que estén históricamente ligados: tanto la democracia como el mercado expresan la variabilidad y complejidad de un sistema de libertades personales, que sólo en cuestiones básicas puede estar vinculado a conceptos normativos rugidos y preestablecidos.

El concepto jurídico de democracia representativa es de gran simplicidad. Esto se muestra en los muy escasos conflictos constitucionales que origina, si se le compara con otras garantías y derechos. Durante la Constitución chilena de 1925, el tema sólo se planteó constitucionalmente en el último tiempo de vigencia, cuando se vivía un agudo conflicto político, que era un síntoma, precisamente, de decadencia de las instituciones democráticas. En países con activa jurisdicción constitucional, el tema de la democracia apenas ha provocado decisiones judiciales. La simplicidad del concepto de democracia representativa tiene la ventaja de evitar dudas acerca de quién y en qué forma está legitimado para gobernar. La clave política

² J. Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, 3ª edición 1963 (1950), cap. 20.

³ H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 2ª edición, 1960, p. 389.

del concepto de democracia representativa radica en que crea una amplia base de legitimidad, dada por la participación masiva en el procedimiento de selección de líderes, y, al mismo tiempo, impide que éstos se alejen de los deseos de los electores, pues de éstos depende también la conservación del poder⁴.

Las instituciones democráticas tienden a aumentar la legitimidad de las instancias políticas, en tanto predisponen positivamente a aceptar y a tolerar las decisiones. La forma coactiva del derecho pasa a tener una especie de trasfondo contractual: en tanto se tiene derecho a participar con iguales derechos en asuntos públicos, se adquiere implícitamente el compromiso de acatar la ley. De ahí que a pesar de su carácter formal la democracia haya contribuido históricamente a compatibilizar un alto grado de estabilidad política con un extenso sistema de libertades. La democracia es un poderoso medio para evitar que la libertad derive en anarquía selvática, pues le contraponen el límite de un orden político legítimo. La legitimidad proviene de hechos y símbolos que expresan la pertenencia recíproca a una asociación de hombres libres y dignos. En tal sentido la democracia hace posible el benigno efecto de que la heteronomía característica de la política sea significativamente suavizada por el hecho de generarse el poder público desde abajo⁵.

La democracia tiene, como procedimiento, la estructura típica de las reglas de un juego. Su secreto radica, como en los juegos, en la imparcialidad. Todos los actores por el hecho de participar, están comprometidos tácitamente a comportarse lealmente. Por lo mismo, las reglas son suficientemente fuertes como para aislar al que juega sucio. Esta característica es a menudo olvidada por teorías que niegan valor “político” a las reglas de la democracia formal. Lo que estas teorías ignoran es el valor normativo que en cualquier sociedad tienen los pactos, incluyendo aquellos puramente implícitos.

Como es obvio, esta fuerza normativa de la democracia representativa se basa en que las reglas básicas no sean discriminatorias y en que hagan imaginable una decisión razonada. La duda acerca de la imparcialidad de los procedimientos ahoga a la democracia, porque en ellos radica su fuente de legitimidad, esto es, la disposición a aceptar sus resultados. Estas reglas, por otra parte, deben garantizar un mínimo de igualdad de oportunidades, para que el resultado sea verosímil. En este punto las instituciones del

⁴ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8ª edición 1915 (reimpresión 1982), p. 34.

⁵ A. Squella, “Idea de la Democracia en Kelsen”, en *Estudios Públicos* N° 13 (1984), p. 52 y ss.

constitucionalismo, especialmente las libertades de información y de asociación, son requisitos externos de la democracia representativa, aunque ambas tradiciones sean independientes entre sí desde un punto de vista lógico.

Que el poder político sea adquirido a través de una competencia abierta, con participación masiva de electores, es algo relativamente extraño en la historia humana. En tal sentido, la democracia representativa es una institución moderna, al menos en cuanto a su extensión. De hecho, ella requiere regular instintos humanos muy fuertes, como, por ejemplo, la agresión. La mediación de los votos no es un mero tecnicismo legal, sino un civilizado medio de lucha entre personas y elites aspirantes al poder político: por eso, como advierte E. Canetti, “quien juega con estos números, quien los borrona, quien los falsifica, vuelve a hacerle lugar a la muerte y no lo advierte”⁶.

La inocente “adición numérica de voluntades” subestimada como institución política por los promotores de un concepto unitario de la voluntad popular, posee una fuerza latente que se muestra cuando las reglas no son observadas. Eso es típico de las instituciones sociales: sus efectos positivos pasan inadvertidos en el diario vivir y su vigor se muestra recién cuando son violentadas.

El Concepto Orgánico de Democracia

La simplicidad formal del concepto de democracia representativa se asocia a una serie de opciones políticas. Estas quedan de manifiesto cuando se las compara con otros conceptos de democracia. A efectos prácticos, sin ánimo de definir, designaré a estos últimos con el concepto de democracia orgánica.

Lo característico de los conceptos orgánicos de democracia es que ofrecen una idea homogénea de la comunidad política, especialmente de sus fines o metas. En su versión más vernácula, esta idea de democracia evoca a la masa: el grupo —llámese pueblo, clase o nación— es presentado como una unidad de partes absolutamente iguales entre sí, densa, expansiva y orientada a unos pocos propósitos simples⁷.

El Estado, en esta concepción de la democracia, es el instrumento de acción del grupo social, su brazo político activo. Entre los gobernantes y

⁶ E. Canetti, *Masa y Poder*, 1977 (1960) p. 186.

⁷ Id., p. 23 y ss.

los gobernados no existen distancias ni diferencias. Quienes gobiernan son el arma del pueblo. A la par de negar cualquier diferencia entre el Estado y la sociedad, en una democracia orgánica los líderes son símbolos del poder colectivo. Por eso la base de sustentación real no es el voto, sino la aclamación, espontánea o plebiscitaria. A este concepto de democracia es ajena por naturaleza cualquier limitación al poder político. El gobernante ungido por el óleo sagrado de la voluntad popular —o del interés objetivo del grupo— conoce cuál es el bien “verdadero” de su pueblo. El giro siguiente ya no es sorprendente: la forma política más apropiada a la democracia sería, paradójicamente, la dictadura, pues en ella es posible que la identidad de un grupo social se exprese políticamente, sin restricciones. Por lo mismo: “una forma política no puede ser determinada según propiedades como dureza o indulgencia, brutalidad o humanidad. Recién el componente liberal que se asocia al elemento democrático de una Constitución lleva a templar y a debilitar el poder del Estado en un sistema de controles e inhibiciones. Esta forma política es ajena a la democracia, incluso extraña. De hecho, una dictadura sólo es posible sobre una base democrática”⁸.

Los intereses legítimos de las personas en un semejante estado de cosas deben concordar con los generales. La disonancia pluralista, la descentralización, el mercado y los derechos son considerados defectos, síntomas de decadencia política.

A pesar de lo efímero de las revoluciones y de las críticas implacables de la teoría política, económica y legal, esta versión vitalista de la democracia ha tenido profundas ramificaciones ideológicas. Pasado el momento explosivo de las revoluciones, en que la masa tiene un rol protagónico como actriz o como amenaza, sigue la consolidación legal y burocrática, en que los órganos políticos formales emergen como intérpretes de los intereses legítimos de la colectividad. Aunque se conserve sólo una vinculación remota con el pueblo, los gobernantes se conciben a sí mismos como intérpretes de los verdaderos intereses o de la auténtica voluntad popular. Con eso se pierde todo nexo psicológico entre la masa y quienes gobiernan y aquélla pasa a ser un objeto maleable, susceptible de ser programado. La politización, el predominio absoluto de lo público, la idea de un propósito general unívoco se conservan, pero se desplazan de fuente. Ya no son expresión de una voluntad colectiva, que ahora se supone irracional, sino que son objeto de una especie de interpretación auténtica, por vía de autoridad. La equivocidad con que es empleado el concepto de democracia se debe a esta transformación ideológica: a la democracia “formal”, caracteri-

⁸ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928, p. 236.

zada por ciertos procedimientos, es opuesta una noción orgánica de democracia “material”, “económica” o “social”, que se basa en una doctrina sustantiva acerca de lo que es bueno para el pueblo.

Entendida en un sentido procesal, la democracia tiene supuestos muy distintos: se limita a considerar al pueblo como órgano político de primer grado, que elige a quienes gobiernan, pero que, por lo mismo, se diferencia funcionalmente de ellos. Los gobernantes son el órgano político decisorio y en ellos radica la responsabilidad política. Aunque el poder venga desde abajo, la idea de representación deja en claro que quienes actúan son los órganos de segundo grado, el Gobierno y el Parlamento. Así, las elecciones cumplen además función de controlar el ejercicio del poder, al distribuirlo entre órganos políticos diferentes.

Es esta percepción moderadamente escéptica de la política la que favorece la estabilidad y creatividad de las instituciones representativas. El concepto orgánico de la democracia valora de tal modo la homogeneidad que pone cualquier disenso en la frontera del ostracismo social. Para quien diverge, las alternativas son la domesticación o la rebelión. En contraste, la democracia representativa favorece la evolución social benigna y oportuna. Al mantenerse ventilado el sistema político y al depender los actores relevantes de que el juego se mantenga vigente, se favorece el efecto, tradicionalmente buscado por los conservadores ilustrados, de que las reformas o los cambios en el gobierno se produzcan en el momento oportuno, pues “las reformas oportunas se hacen apaciblemente, en tanto que las reformas tardías se imponen en estado de irritación”, así se evita que del pueblo devenga un populacho enardecido que “no trata de corregir o regular, sino que se pone manos a la obra en la forma más simple: demuele la casa para acabar con la molestia”⁹.

La democracia orgánica encuentra su gran dificultad en la carencia de formas jurídicas consistentes con una sociedad relativamente compleja. A la larga, la burocratización del poder y el ahogo creciente de la libertad personal pasan a ser requisitos funcionales para evitar que la masa se active. En tal orden de cosas no debe extrañar el giro reaccionario que sistemáticamente han adoptado los modelos orgánicos, clasistas o nacionalistas, con el correr del tiempo: los mayores riesgos, tanto para las posiciones personales, como para el sistema social en su conjunto, radican en la innovación. Las alternativas son la estabilidad al precio del aburrimiento o las revoluciones culturales por medios de terror.

⁹E. Burke, “Selección de Escritos Políticos” (por Arturo Fontaine T.), en *Estudios Públicos* N° 9, p. 145 y s.

Potestas, Non Veritas ...

La democracia representativa se asocia a otras instituciones legales que de tanto manoseo conceptual también han perdido su nitidez normativa: el estado de derecho y el reconocimiento de garantías constitucionales. Las tres instituciones comparten rasgos valóricos comunes, aunque funcionalmente sean diferentes.

Si nos atenemos, por ahora, a los principios democrático y del estado de derecho, resalta que ellos nada digan acerca de qué se debe decidir, sino acerca de quiénes y en qué forma adoptan decisiones. La democracia es un procedimiento para seleccionar quiénes gobiernan. El estado de derecho establece el principio de que el gobierno debe sujetarse a las leyes.

Miradas las cosas superficialmente, estos conceptos formales carecen de valor normativo. De ahí que una de las tendencias de nuestra natural ingenuidad intelectual sea desvalorarlos y, en definitiva, restarles valor político y moral. Frente a estas instituciones aparentemente vacías, porque no definen metas, sólo cabría rebelarse con un concepto progresista de derecho, que permita avanzar sin limitaciones hacia un estado final de cosas que intuitivamente se tiene por justo.

Es conveniente detenerse en este punto porque incide, en mi opinión, en un tópico que está en el núcleo de los paradigmas políticos y legales de nuestro tiempo.

La tradición liberal es escéptica respecto de la posibilidad de definir la política en términos de verdad. Por el contrario, destaca la circunstancia de que en toda opción política van implícitas decisiones. Esta percepción lleva a distinguir entre las cuestiones de legitimidad y legalidad, por un lado, y las cuestiones de verdad religiosa o científica, por el otro. La política pertenece, en este esquema, al terreno de la legalidad y no al de la verdad.

Este concepto típicamente moderno de la política se remonta a Hobbes: en su pacto social, personas que tienen creencias e intereses diferentes entre sí se someten a un gobierno común, cuyas normas se comprometen a obedecer, no porque sean verdaderas o necesariamente correctas, sino porque provienen de la autoridad. De ahí que el contenido básico del pacto sea nítidamente atributivo: “Yo autorizo a este hombre o a este conjunto de hombres para que me gobiernen y les transfiero el derecho a hacerlo, a condición de que los demás transfieran su propio derecho y autoricen todas sus acciones”¹⁰.

¹⁰T. Hobbes, *Leviathan*, Cap. XVII.

Esta extrema atribución de la potestad pública es, desde luego, incompatible con la tradición constitucional posterior, pero en cierto modo la antecede, no sólo histórica, sino también lógicamente. En efecto, lo que pretende Hobbes es obviamente menos que lo exigido por las formas contemporáneas de democracia orgánica. Como lo proclamó Hitler ya en 1933 ante un congreso de juristas, “el Estado total no conoce diferencias entre el derecho y la moral”¹¹. Hobbes, por el contrario, no afirma que haya que obedecer porque la voluntad común sea infalible, ni porque el partido o el grupo gobernante tenga necesariamente la razón, sino simplemente porque son gobierno¹².

A estas alturas de la experiencia histórica resulta bien obvio que un enfoque de este tipo es el antecedente intelectual del pluralismo económico y social y de la tolerancia religiosa. En tanto acatar al gobierno no significa aceptar el concepto de verdad de quienes gobiernan, se contribuye a crear el concepto distanciado de la política, que caracterizan a la democracia representativa. Este es un fenómeno típicamente moderno: la modernidad es en gran medida renunciar a la comodidad de una sociedad en que cada cual tiene de antemano su lugar. Pero de la diversidad han nacido otras virtudes, que hacen soportable la necesidad de decidir¹³.

Así concebidas, las reglas que atribuyen el poder en una sociedad no aseguran la realización de bienes públicos. Su función se limita a otorgar competencias para que se adopten decisiones vinculantes. Esto también vale para las reglas que establecen procedimientos democráticos: las elecciones no garantizan que salga elegido un cierto tipo ideal de gobernante; más bien permiten seleccionar quiénes serán los gobernantes, creando condiciones para que su gestión esté finalmente sujeta a control público. Por eso, en una democracia representativa el voto popular no exime a los gobernantes de la responsabilidad política por sus decisiones. La legitimidad, esto es, la disposición general a aceptar como válidas sus decisiones, es básicamente procesal. El campo de lo que habrán de decidir es amplio y altamente imprevisible y no puede ser justificado recurriendo al voto.

En una sociedad como la contemporánea en que el Estado ha asumido, aun bajo gobiernos conservadores, extensas funciones de regulación, de apropiación, de transferencia y de distribución, no es tolerable la buena conciencia de los gobernantes de dominar la verdad. La mezcla resulta

¹¹ Citado por H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, 1973 (1951), p. 304.

¹² H. Lübbe, “Dezisionismus - eine kompromittierte politische Theorie”, en *Schweizer Monatshefte* 55 (1976), p. 949 y ss.

¹³ I. Berlin, “La Originalidad de Maquiavelo”, en *Contra la Corriente. Ensayos sobre la Historia de las Ideas*. 1983 (1979), p. 125 y ss.

sofocante de toda libertad. De ahí que hoy, con mayores razones que en el pasado, la tradición constitucional se avenga mejor con la idea hobbesiana de que la legitimidad de las decisiones públicas proviene de la *auctoritas* y no de la *veritas*.

Con esto volvemos al tema de los paradigmas. Entre las definiciones básicas que debe resolver todo sistema social está el estatuto de la política, esto es, cuál es el lugar que tienen las decisiones públicas en el conjunto de las relaciones sociales. Las concepciones que he denominado orgánica y representativa de la democracia expresan tipos ideales de esas alternativas. La democracia representativa expresa un concepto formal, ciertamente poco romántico, de las relaciones entre el pueblo y el Estado. Pero es este concepto, al fin de cuentas, el único que se ha mostrado compatible históricamente con la tradición constitucional de las libertades. Este será el tema del próximo párrafo.

Lógica del Constitucionalismo

La democracia representativa y el constitucionalismo responden, desde un punto de vista lógico, a preguntas diferentes. La democracia es un conjunto de instituciones relativas a la forma de seleccionar legisladores y gobernantes. Como tal es una institución neutral frente a la pregunta que indaga acerca de qué hacer con el poder. Por el contrario, la función del constitucionalismo ha sido instituir un conjunto de principios y reglas que establecen el orden social básico y que, se entiende, no están a disposición de los gobernantes.

Con todo, aunque respondan a cuestiones lógicamente diferentes, el constitucionalismo y la democracia son, si se mira la historia moderna, la cara y el sello de una misma forma política. Es el caso de las instituciones inglesas, donde, aunque se haya reconocido tradicionalmente la soberanía del Parlamento, la gestación de las instituciones parlamentarias corre a parejas con el desarrollo de las acciones judiciales para proteger libertades. La “rule of law” inglesa expresa “la supremacía o predominio de las leyes regulares en oposición a la influencia del poder arbitrario, y excluye la existencia de arbitrariedad, de prerrogativa, o aun de amplia autoridad discrecional de parte del gobierno”¹⁴. Más diáfano es el caso de la tradición constitucional norteamericana, donde el reconocimiento de los derechos es oponible judicialmente, incluso al legislador. La misma constante relación

¹⁴ A. V. Dicey, op. cit. (4), p. 120.

histórica entre instituciones representativas y constitucionales se observa en los más diversos lugares incluyendo, durante largos períodos, a Chile.

Un antecedente de esta relación hay que buscarlo en el concepto de poder que subyace a la democracia representativa. Sólo el poder entendido funcionalmente es susceptible de amansar. Un rasgo normativo del constitucionalismo es la limitación y el control del poder. Por eso, la doctrina de la constitución “presenta una doble significación ideológica: liberar a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores, y asignarles una legítima participación en el proceso del poder”¹⁵.

La tradición constitucional es una forma de entender las relaciones entre el Estado y la sociedad y, muy particularmente, el estatuto legal de las personas. Expresa una idea de justicia, que tiene su eje en la antigua tradición del derecho natural estoico y cristiano y que se expresa políticamente en modernos pensadores contractualistas, desde Locke y Kant hasta Rawls. La tradición constitucional no es neutral. Sus opuestos son, en el terreno social, el predominio completo de lo público y, en el terreno moral, la concepción del individuo como átomo de una entidad colectiva que constituye propiamente el sujeto de derechos¹⁶.

Como lo percibió Carl Schmitt, la tradición constitucional se opone al concepto que él llama “antiguo” de la comunidad, según el cual es impensable una esfera privada independiente del poder de la comunidad política, de modo que “el pensamiento de que existan derechos independientes del pueblo y del Estado aparecía como absurdo, inmoral e indigno de un hombre libre”¹⁷.

Esta percepción, sin embargo, se basa en la apariencia engañosa de que pueden haber libertades sin instituciones, como lo soñó la utopía anarquista. Como toda institución, la democracia constitucional expresa una cierta forma de integración política y social. Esto vale especialmente en el caso de un sistema abierto en todas las direcciones, hacia lo político, mediante la democracia, y hacia lo personal, mediante las libertades.

La regulación del proceso político a través de reglas democráticas supone un grado de civilización en que se reconozcan consensos en distintos niveles de abstracción: sólo donde se tiene éxito en separar el reconocimiento del sistema social del reconocimiento de los fines y líderes políticos dentro del sistema, se puede dar forma a la participación democrática¹⁸. De

¹⁵ K. Löwenstein, *Teoría de la Constitución*, 1970 (1957), p. 149 y ss. (151).

¹⁶ Esta concepción del individuo como antecedente, más que como resultado de un orden totalitario en H. Arendt, op. cit. (11) p. 308 y ss.

¹⁷ C. Schmitt, op. cit. (8), p. 158. Un lúcido estudio sobre el tema del concepto antiguo de la persona y la sociedad política, en I. Berlin. op. cit. (13), passim.

¹⁸ N. Luhmann, *Grundrechte als Institution*, 1969, p. 157.

lo contrario, el procedimiento democrático es forzado más allá de la legitimidad que pueda generar, porque nadie está dispuesto a aceptar que en la lucha por obtener la mayoría, se juegue el apoderamiento de la sociedad entera.

El acuerdo básico cumple además la función de acentuar la representatividad política. A las formas representativas subyace un cierto tipo de racionalidad, que se caracteriza por valorar los resultados de la gestión pública. Cuando la disputa política afecta al sistema como un todo, no se juzga la calidad de la acción política con referencia a los resultados concretos, sino se valora emotivamente en razón de la pertenencia a grupos o partidos polarizados¹⁹.

Por eso, también la democracia constitucional requiere que el pueblo posea un cierto grado de identidad. Su característica es el tipo de comunicación social que le es propia, en que la creación de significados sociales es altamente diferenciada. Ello lleva consigo dos fenómenos normativos que aparentemente se contradicen: por un lado, el aumento potencial de las facultades regulativas y administrativas del Estado, al crearse una compleja red de competencias para tomar decisiones públicas y, por otro, una amplitud nunca antes conocida de las garantías de comunicación espontánea

Es obvio que, histórica y normativamente, las libertades son explicables como un reconocimiento de la dignidad personal. Lo que olvidan los colectivismos políticos es que ellas, además, representan una estructura social compleja, en que la religión, la economía, la ciencia, las artes y la política tienen cierta autonomía conceptual. Por eso, ninguna de ellas puede aspirar a una supremacía como principio estructural unívoco de la sociedad²⁰.

La Necesidad de Un Poder Público

La simbiosis entre democracia y constitucionalismo, mirada desde el punto de vista de la sociedad, expresa esta paradójica forma de potenciarse los contrarios, de modo que haya cuantitativamente a la vez, más poder y más libertad que nunca antes en la historia. El primer problema que debe resolver una sociedad de este tipo es evitar la anarquía, esto es, la pérdida de valor de cualquier forma normativa, sea en las relaciones inter-

¹⁹ S. Huntington, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, 1972 (1968), Cap. 5.

²⁰ N. Luhmann, "Soziologie des politischen Systems", en *Soziologische Aufklärung*, 4ª edición, 1974, p. 154 y ss.

personales o con el Estado. Desde un punto de vista histórico aquí radica otro aporte importante de Hobbes como filósofo político de la modernidad: haber previsto que la pérdida de univocidad de las relaciones sociales exigía una renuncia colectiva al uso legítimo de la fuerza y su concentración en el Estado. De aquí se derivan las funciones estatales más básicas que se expresan genéricamente en la idea de protección o defensa frente a la agresión. Para ello basta recorrer las principales doctrinas sobre el Estado mínimo²¹. Esto mismo conduce a que la primera pregunta que debe responder un orden político sea cómo se estructura el poder público. La democracia es ante todo un conjunto de reglas para resolver esa necesidad.

Este tema nos vuelve a traer al consciente lo discutido en el párrafo anterior: la renuncia a la certeza como criterio ordenador de la comunidad política valoriza la legalidad. La democracia, a su vez, contiene un elemento contractual de sujeción a las reglas del juego, que tiende a aumentar la presión social para que se renuncie a la violencia y, en tal sentido, es funcional a esta primera función constitutiva de cualquier orden político.

La Domesticación del Poder

Una segunda función de la Constitución de un país, que nos aleja de Hobbes, es ser una técnica de domesticación del poder político. Como se ha visto, las libertades tienen una dimensión personal, pero también una social. La dimensión personal se expresa en el reconocimiento de la individualidad y se apoya normativamente en un concepto moral de dignidad. La dimensión social de las libertades se muestra experimentalmente en sus efectos. Para ello basta referirse a la estructura de la opinión pública, las empresas, la iglesia, los sindicatos, la cultura, el gobierno y la judicatura en sociedades liberales. Las libertades se vinculan, desde esta perspectiva, a un concepto de sociedad en que nadie tiene el derecho de imponer a los demás ciertas convicciones o preferencias, lo que, a su vez, configura un cierto tipo de comunidad. El pacto constitucional no es sinónimo de privatización de lo público, sino más bien garantía del pluralismo y diferenciación social.

Como lo percibió Hegel, las libertades sólo son instituciones cuando forman parte del espíritu objetivo. Mientras, según el concepto orgánico de

²¹Tengo presentes principalmente a W. von Humboldt, *Ideas para un Intento de Establecer los Límites de la Eficacia del Estado*, cap. IV (ed. alem. Reclam, 1982, p. 57 y ss.) y “Selección de Escritos” (por J. Barceló) en *Estudios Públicos* N° 12 (1983), p. 193, y a R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, 1974, Caps. 5 y 6, esp. p. 114 y ss.

democracia, la sociedad es concebida como una unidad de fines que se desvanece inevitablemente en el Estado, con el pacto constitucional se pretende que el Estado, por descollante que sea su función, no domine a la religión, la economía, la ciencia o la privacidad.

La vigencia normativa de las garantías expresa un fenómeno cultural, perteneciente al terreno del derecho vivo. Es cierto que las garantías procesales que incluye la tradición constitucional son el resguardo jurídico de las libertades, en tanto éstas no puedan sobrevivir sin instrumentos legales eficaces. Sin embargo, una cierta cultura política y legal es el elemento que configura la Constitución: “Donde el derecho a la libertad individual es una mera deducción a partir de los principios de la Constitución, es frecuente que el derecho sea suspendido o dejado de lado. Donde, por otro lado, el derecho a la libertad individual es parte de la Constitución, porque es inherente a la ley ordinaria del país, el derecho difícilmente puede ser destruido sino por una revolución en las instituciones y costumbres de la nación²².”

Los Derechos Sociales y Otros Bienes Públicos

Una tercera función de la Constitución, según una doctrina usual, es el reconocimiento de los derechos sociales. Por tales se entienden derechos activos de participación en ciertos bienes públicos. Los bienes públicos son aquellos en que deberían participar todas las personas, tales como condiciones mínimas de vida material, educación, información, salud, seguridad social, medio ambiente, orden, trabajo. A diferencia de las libertades, que poseen la forma de inmunidades, los derechos sociales involucran activamente a la comunidad en su obtención.

El fundamento ético de los derechos sociales se encuentra, según creo, en nociones básicas de reciprocidad y de solidaridad respecto de los miembros más desafortunados de una sociedad. Toda sociedad supone una combinación de personas dotadas de distintos atributos naturales, culturales y económicos. Una sociedad abierta, que reconozca libertades, permite una distribución del trabajo en que los más dotados pueden explorar y desarrollar ilimitadamente sus facultades. Ello supone que los márgenes de contribución de otras personas a la productividad social es enormemente inferior. Los derechos de libertad, en consecuencia, son instituciones sociales que están a disposición de todos, pero que no aprovechan todos por igual. La

²² A. V. Dicey, op. cit. (4), p. 120.

idea de reciprocidad nos lleva a pensar en términos de compensar a aquellos más desfavorecidos por el orden básico de libertades. La idea de solidaridad impone que procurar esos bienes sociales básicos sea tarea de toda la comunidad. Los bienes públicos son, en sus rasgos generales, ampliamente reconocidos y, aunque su definición no sea nítida y su enumeración sea más bien flexible, puede hablarse con propiedad de que constituyen elementos constitutivos del orden social y político²³.

El Estado moderno entre sus funciones extensas de ordenación, recaudación y prestaciones ha entrado a compartir crecientemente la responsabilidad por la realización efectiva de los bienes públicos básicos. La doctrina constitucional y las declaraciones de derechos los han incluido entre las garantías constitucionales. Esto puede llevar a pensar que poseen un estatuto jurídico semejante a las libertades: tanto los derechos sociales como las libertades formarían parte por igual de la estructura jurídica fundamental. Sin embargo, esto es equivocado.

La diferencia principal entre las libertades y los otros bienes públicos se relaciona precisamente con la forma de su realización jurídica. Una libertad carente de acciones judiciales para hacerla efectiva, sea frente a personas privadas o frente al gobierno, carece de significado legal y político. Las libertades pertenecen por naturaleza al ámbito judicial, como lo muestran las técnicas del “constitucionalismo”, de la “rule of law” y del “estado de derecho”. Estas técnicas tienen por objeto garantizar la inmunidad y la protección frente a la arbitrariedad. Su forma típica es el recurso de amparo que persigue someter a control judicial las limitaciones a la libertad personal. La misma lógica vale para las confiscaciones, las restricciones a la libertad de información y los demás derechos de libertad. Por el contrario, los otros bienes públicos, constitutivos de los derechos sociales, pertenecen de lleno al amplio campo moderno de la política.

Lo que propiamente describe a la acción política es la definición de estrategias eficientes para promover el crecimiento económico, para lograr educación, para eliminar la pobreza y para favorecer la obtención de los demás bienes públicos. Pero, por mucho que haya una comprensión ampliamente compartida acerca de estos bienes, materia que es propia del orden constitucional básico, se presentan dificultades insalvables cuando se pretende darles forma de acciones constitucionales para reclamar su cumplimiento. Aquí cabe recordar que la tradición constitucional establece límites negativos a la política y evita pronunciarse acerca de cómo debe actuar el Gobierno o el Parlamento. Esta percepción es coincidente con la

²³J. Buchanan, *The Limits of Liberty*, 1975, p. 71 y ss.

idea de representación política, según la cual la acción pública supone un continuo proceso de elección entre alternativas.

Las formas de trabajo de cualquier gobierno moderno muestran lo correcto de ese concepto. Ante todo, cualquier gobierno debe enfrentarse al problema básico de la escasez: los bienes públicos son siempre más extensos que los recursos disponibles. En segundo lugar, un mismo bien público, como la educación, admite diversas formas de definirlo en concreto: por ejemplo, hay que determinar objetivos para cada uno de los niveles educativos y distribuir recursos entre la educación básica, la técnica y la científica. En tercer lugar, la experiencia comparada muestra que el reconocimiento de ciertos bienes públicos como parte del pacto constitucional básico tampoco supone una decisión acerca de los medios más eficaces para su realización óptima. De hecho, un mismo bien puede ser perseguido por vías diversas: desde la realización directa por órganos estatales, hasta mediante una política puramente normativa, de mera ordenación. En otras palabras, es equivocado pensar que el reconocimiento de la educación o de la erradicación de la miseria como bienes públicos supone optar constitucionalmente por una masiva actuación directa del Estado. La forma como el Estado ha de incentivar la provisión de los bienes públicos pertenece al campo de la disputa política. Por eso, respecto de todas estas definiciones, el principio rector no es el normativo de la constitución, sino el político de la democracia.

Los derechos sociales tienen, por eso, un valor eminentemente programático. No fundan directamente acciones judiciales. Su función normativa es servir de título para la actividad estatal²⁴. Pero esta función normativa es sólo indirecta: los derechos sociales forman parte del pacto constitucional en tanto marcan los objetivos estables de las políticas futuras, sin determinarlas en concreto. En tal sentido son directivas programáticas que no fundan derechos en un sentido estricto²⁵.

La combinación del principio democrático con el constitucional muestra su fertilidad cuando se reflexiona acerca del sentido práctico de ambas instituciones. La democracia favorece una prosecución equilibrada de los diferentes bienes públicos, en razón de la elección y control público del gobierno. Las instituciones constitucionales, por su parte, son el estatuto de la libertad de las personas y de la diferenciación del orden social. Constitución y democracia expresan la dialéctica entre valores, fines y

²⁴E. W. Böckenförde, "Grundrechte und Grundrechtsinterpretation", en *Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*, 1976, p. 239 y ss.

²⁵Sobre el sentido de las normas constitucionales programáticas, P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*, Vol. II, 1983, p. 545 y ss.

formas de ordenación: entre libertad e igualdad; entre individuo y comunidad; entre estabilidad y cambio. El juego recíproco de ambas instituciones da como resultado un orden básico relativamente estructurado que señala márgenes de tolerancia en una y en otra dirección.

Además, es característico del orden constitucional ser un orden normativo que de alguna manera expresa la idea de unanimidad²⁶. Como orden de derecho, corresponde, por otra parte, que su determinación se produzca por vía judicial²⁷. Todo esto plantea bajo una nueva luz la tenue delimitación entre lo que pertenece a la política democrática (mayoría) y lo que pertenece, al menos hipotéticamente, a la constitución (unanimidad). De hecho, esa diferencia es condición de cualquier régimen representativo: ella permite concebir a la mayoría sólo como fuente de gobierno y no de legitimidad para apoderarse coactivamente de la sociedad civil. Por lo demás, la necesidad de reconocer garantías a las minorías —especialmente las institucionales, como las libertades de expresión, asociación y propiedad— vinculan funcionalmente la democracia a la constitución. Expresado en términos clásicos: las instituciones representativas no excluyen, sino que, por el contrario, suponen el predominio de la ley. Asimismo, la reserva que he planteado acerca de la naturaleza jurídica de los derechos sociales pretende evitar el extremo, por completo disfuncional, que lleva a la hipertrofia de la función de los tribunales: en el terreno político, los tribunales carecen de legitimidad para calificar la oportunidad de las decisiones. Uno y otro postulado suponen, sin embargo, que el marco de las decisiones públicas esté definido por el derecho del país.

Los Límites del Consenso: Lo Indispensable del Gobierno

La idea de representación se asocia a la de responsabilidad. Para la prosecución de los bienes públicos, el Gobierno y el Parlamento democráticos deben desarrollar políticas, cuyos resultados son periódicamente evaluados por el pueblo. Lo dicho respecto de los bienes públicos y derechos sociales en el párrafo anterior muestra lo inevitable de la política en cualquier sociedad, sea o no democrática.

²⁶ Al respecto la interpretación minimalista de la voluntad general de Rousseau en G. Sartori, *Liberty and Law*, en: K. S. Templeton ed. *The Politization of Society*, p. 274. Sartori afirma que la regla de la unanimidad propuesta por Rousseau expresa un límite a la voluntad política de las mayorías, en el sentido del constitucionalismo. *Un desarrollo individualista del principio de la unanimidad*, en J. Buchanan, op. cit. (23) p. 41 y ss.

²⁷ Sobre la importancia de los jueces como contrapeso de la democracia, A. de Tocqueville, *La Democracia en América I*, Cap. VIII (ed. Alianza 1980, p. 247 y ss.).

Esta percepción ha sido impugnada en el último tiempo, en especial durante los años 60 y 70, por renovados conceptos orgánicos de la política que intentan reducir la idea de gobierno, sustituyéndola por las de participación, consenso o democratización. En el fondo, se trata de doctrinas que no se resignan a reconocer la inconsistencia entre el principio valórico de que el poder en una democracia se genere desde abajo y, sin embargo, sea empíricamente imposible el gobierno del pueblo²⁸.

Las ideas a que me refiero pretenden, en sustancia, sustituir la idea de gobierno por la de consenso. Aunque el desarrollo doctrinario proviene preferentemente del marxismo crítico, los postulados son intuitivamente compartidos por corrientes integristas de derecha.

El tema de las condiciones del consenso usualmente escapa a estas doctrinas, que parecen derivar directamente, a partir de la conveniencia del consenso, que ellos postulan, su viabilidad. De hecho, sin embargo, el problema no es tan simple, como lo muestra buena parte de la filosofía social moderna, que gira en torno a las condiciones de un contrato social, esto es, de un consenso básico, desde Hobbes hasta Rawls.

Otros filósofos sociales, como J. Habermas, han intentado ir más allá y definir las condiciones en que el consenso es efectivamente posible, partiendo del supuesto marxista que un consenso estructurado bajo relaciones de poder o de subordinación carece de valor normativo. De ahí que un consenso debidamente estructurado supondría una situación de discurso ideal en que todos los participantes tengan la misma oportunidad de hacer valer sus opiniones, afirmaciones o justificaciones²⁹. Los límites prácticos de una teoría de este tipo saltan a la vista. La situación de discurso ideal supone remover las instituciones vigentes y crear otras nuevas mediante un diálogo que aspire obtener soluciones de validez general. La teoría de Habermas es paradigmática para mostrar las dificultades empíricas de una coherente teoría consensual de la política y de la sociedad: ella implica una mezcla de kantismo (formalismo moral y principio de universalización de los postulados normativos) y de marxismo (eliminación de toda relación de subordinación como supuesto del diálogo). El marxismo crítico de Habermas expresa, en el fondo, una utopía moral, reflexiva de los límites de su realización efectiva, y no una doctrina política viable.

Es interesante remontarse a esa filosofía social que postula una forma en extremo orgánica de la democracia, basada en un consenso que ha de

²⁸ M. Kriele, *Einführung in die Staatslehre*, 1975, p. 242.

²⁹ J. Habermas, "Wahrheitstheorien", en H. Fahrenback ed., *Festschrift F. W. Schulz*, 1973, p. 211 y ss.; "Historischer Materialismus und die Entwicklung normativer Strukturen", en *Rekonstruktion der historischen Materialismus*, 1976, p. 9 y ss.

reemplazar (radicalmente) a la política. Esta manera de pensar ha renacido más ingenuamente en doctrinas políticas, como las de Macpherson, que asocian el consenso a instituciones políticas que sean capaces de sustituir la idea de representación por la de participación³⁰. Las dificultades del modelo de participación se muestran, sin embargo, cuando se reflexiona acerca de las instituciones que la hacen posible.

En el intento de diseñar una alternativa institucional que asegure la participación, se ha intentado retornar la discusión institucional acerca de los “consejos”, que proviene de la revolución rusa, que fue adoptada por las instituciones fascistas y que renació en los movimientos estudiantiles de los años 60. La práctica de los consejos se basa en algunos postulados del todo coincidentes con el concepto orgánico de la política: los ciudadanos se organizan en grupos de base por empresas, barrios, universidades, etc.; los consejos de base envían representantes a los consejos políticos; los mandatos son imperativos, en el sentido de que los designados deben respetar las instrucciones de sus grupos de base, y son revocables en cualquier momento por esos grupos; la cúspide de la organización es unitaria y reúne en sí todos los poderes, pues, se supone, el Consejo Supremo es expresión del fin de las luchas entre clases, grupos o partidos y debe disponer de todas las facultades para organizar la sociedad según esos intereses universales³¹. El sistema de los consejos se reproduce, generalmente con mayor vaguedad, en otros modelos que tratan de idear una tercera vía, profundamente participativa, que esté ubicada entre el Estado representativo y los grupos sociales pluralistas.

A pesar de su emotivo trasfondo fraternal, estas doctrinas se encuentran con limitaciones muy fuertes que desdibujan los objetivos iniciales: i) la idea de participación, si es efectiva, es una exigencia demasiado fuerte, pues supone una movilización permanente de las personas hacia fines públicos, lo que incluye inevitablemente un componente totalitario; ii) la persecución del consenso, hasta donde es lógicamente posible, supone costos de tiempo y de esfuerzo insostenibles en una sociedad compleja; iii) la experiencia muestra que los cuerpos participativos tienden a formar sólidas oligarquías, que terminan sustituyendo al consenso por la aclamación y al

³⁰ C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, 1977, Cap. V.

³¹ El tema de cómo organizar la participación política causó gran revuelo con ocasión de los movimientos estudiantiles de 1968. Los rasgos del sistema de consejos los he tomado de las colaboraciones sobre este tema al Congreso de la Asociación Alemana de Ciencia Política del año 1969, de U. Bermbach, O. Anweiler y W. Gottschalch (*Probleme der Demokratie Heute*, Actas del Congreso, pp. 53-152). También C. B. Macpherson op. y loc. cit. (30).

consejo supremo por el líder; iv) la participación y el consenso, como modelos homogéneos de ordenación, son incompatibles con las libertades (incluso con aquellas que son sus presupuestos institucionales, como la libertad de prensa) y con la diferenciación social, en tanto requieren un creciente y omnicompreensivo sentido de identidad colectiva; v) el modelo del consenso, por último, es poco realista, porque supone que los participantes están mirando intereses diferentes que los propios; esto porque si cada cual estuviere mirando sus propios intereses, el consenso sólo se produciría en aquellas extrañas y generalmente inocuas situaciones en que estar de acuerdo en un fin o en establecer cualquier otra prioridad no tiene costos para nadie³².

Ante estas dificultades es una exigencia de prudencia retornar el tema de los dos niveles del consenso que supone la democracia representativa. La regla de la mayoría, como se ha visto, parece ser viable sólo donde existe una sociedad pluralista que comparte ciertos consensos básicos: acerca de los procedimientos democráticos; acerca de los derechos de libertad que se reconocen a las personas y grupos pluralistas y acerca de los bienes públicos fundamentales. Esta estructura normativa fundamental es la que hace posible que el disenso sea tolerable, incluso funcional. Tanto el disenso democrático, como el mercado, no expresan una forma social anárquica, sino instituciones sociales abiertas, que sean diferenciadas, pero a la vez articuladas³³. En una sociedad de este tipo el consenso es escaso, por lo que debe radicar sólo en lo esencial.

Además, aunque en una sociedad democrática las influencias provienen de fuentes muy diversas, la política no puede abdicar a la idea de generalidad. La generalidad es una característica de las proposiciones políticas y no el resultado de sucesivos compromisos. Los compromisos en una sociedad democrática nunca serán lo suficientemente extensos como para llegar a estructurar consensos que puedan comprender a todos los grupos o personas. Tener claro esto es condición para que los grupos políticos asuman su función pública de anticipar razonablemente una consecución equilibrada y realista de los bienes públicos. Ello supone una cierta abstracción de los intereses particulares, evitando lo que Bobbio ha llamado la “privatización de lo público”³⁴. La democracia no se diferencia en lo esencial de

³² J. Buchanan, op. cit. (23), p. 91.

³³ S. Huntington, “Condiciones para una Democracia Estable”, en *Estudios Públicos* Nº 22 (1986), p. 17 y ss. y 23 y ss.

³⁴ N. Bobbio, “La Crisis de la Democracia y la Lección de los Clásicos”, en N. Bobbio y otros, *Crisis de la Democracia*, 1985 (1984), p. 17 y ss.

otros sistemas políticos: los partidos y los líderes democráticos tienen la función de proveer gobierno.

Esta preocupación corresponde a una inquietud clásica de la política democrática. Para Rousseau la pérdida del sentido de lo general es un síntoma de ruina del Estado: “Cuando se ha roto en todos los corazones el vínculo social, cuando el más vil interés toma descaradamente el sagrado nombre de bien público, entonces la voluntad general enmudece... y se hacen pasar falsamente con el nombre de leyes decretos inicuos que no tienen más finalidad que el interés particular”³⁵. Al mismo objetivo apunta la crítica de Madison a las facciones en el célebre ensayo N° 10 de *El Federalista*³⁶.

Que las inquietudes de Rousseau y Madison sean compartidas hoy por socialistas liberales como Bobbio y por conservadores como Spaemann³⁷, muestra la vitalidad de la idea normativa de un gobierno “para el país”. Expresa asimismo, sobre una base intuitiva, las dificultades insuperables de un concepto de la política basada en las ideas de consenso y participación. El discurso, el consenso y la participación no son alternativas viables a la representación política y al mercado. Estas instituciones se basan en la experiencia de que el mundo es demasiado complejo para comprenderlo en su totalidad.

Este acento en el papel de las elites políticas de proponer programas viables de gobierno ha sido objetado desde un punto de vista descriptivo, afirmando que lo característico de un orden democrático real son la convergencia entre grupos pluralistas y las influencias múltiples de dichos grupos y organizaciones³⁸. Ello es completamente cierto como expresión de una sociedad pluralista y diferenciada que, como se ha visto, coincide con las formas políticas democráticas. Pero es menos cierto si se atiende a como el gobierno tiene que justificar sus decisiones: la base de la argumentación política es mostrar cómo las decisiones públicas son eficaces para promover bienes públicos, que son postulados implícitamente como compartidos por todos y no sólo por grupos o intereses convergentes.

A este respecto hay que distinguir entre dos funciones o aspectos del compromiso político: el compromiso es esencial en una democracia para lograr la formación de gobiernos mayoritarios y para el desarrollo eficaz de las políticas; en tal sentido, el compromiso es el resultado de la escasez de

³⁵ J. J. Rousseau, *El Contrato Social*, IV, 1.

³⁶ “Selección de *El Federalista*” (por O. Mertz) en *Estudios Públicos* N° 13 (1984), p. 252 y ss.

³⁷ R. Spaemann es un incisivo filósofo católico, de quien he tomado el concepto de la política como anticipación de lo general (*Kritik der politischen Utopie*, 1977).

³⁸ R. Dahl, *Preface to Democratic Theory*, esp. p. 51 y ss.

consenso en cuanto a personas y propósitos. Pero el compromiso no puede ser meta de un orden político democrático. De hecho, el compromiso presenta los inconvenientes del oportunismo, que impide orientaciones políticas de largo plazo y del inmovilismo, que inhibe la innovación política³⁹.

La plasticidad del derecho positivo, esencialmente reformable y las libertades públicas muestran más bien la estructura de una sociedad en que el disenso es expresión de una forma de pensar en alternativas. La funcionalidad de la democracia para la promoción de bienes públicos radica tanto, o más, en su capacidad de procesar abiertamente la crítica, como en la de promover el compromiso. Esta potencia es la que actúa como garantía implícita de respeto al derecho y de control racional de la política.

Los procedimientos democráticos, según una interpretación muy verosímil, se desarrollaron históricamente a partir del modelo de los conflictos judiciales. Se partía de la base de que los asuntos públicos eran objeto de una discusión racional, Pero que al fin de cuentas estaban sujetos a decisiones inobjetables⁴⁰. De hecho, la estructura normativa de la democracia constitucional hace posible que el conflicto sea posible y luego reducido mediante reglas procesales. En definitiva, la fidelidad al sistema democrático no depende de un compromiso exhaustivo, sino de uno básico, complementado por la tolerancia y la confianza recíproca.

Esto plantea una exigencia reflejada en la idea de representación política: la tarea de los líderes y de los partidos es diseñar alternativas viables de gobierno, que consideren equilibradamente los diversos bienes públicos. Eliminar la política reemplazándola por ideas generales acerca del interés general o por algún concepto contractual de lo público, como los criticados en este párrafo, es una ilusión. Se trata de una ilusión peligrosa porque al ignorar características constitutivas de la política moderna, juega en contra de la viabilidad de las propias instituciones democráticas. □

³⁹ M. Lendl, "Konsens-Fähigkeit zum Dissens", en *Recht als Prozess und Gefüge*, Trabajos en homenaje a H. Huber, 1981, p. 490 y s.

⁴⁰ K. Kriele, op. cit. (28), p. 107.