

Giovanni Sartori

# Teoría de la democracia

## 1. El debate contemporáneo

Versión española de  
Santiago Sánchez González

Alianza  
Editorial

Título original:

*The Theory of the Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate*

Primera edición en "Alianza Universidad": 1988

Quinta reimpresión en "Alianza Universidad": 2007

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiaren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

Copyright © 1987 by Chatham House Publishers, Inc.

© Ed. cast.: Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1988, 1995, 2000, 2001, 2005, 2007

Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15; 28027 Madrid; teléf. 91 393 88 88

[www.alianzaeditorial.es](http://www.alianzaeditorial.es)

ISBN: 978-84-206-2961-2 (O. C.)

ISBN: 978-84-206-2566-9 (Tomo I)

Depósito legal: M. 28.260-2007

Compuesto en Fernández Ciudad, S. L.

Impreso en Lavel, S. A. Pol. Ind. Los Llanos

C/ Gran Canaria, 12. Humanes (Madrid)

Printed in Spain

---

SI QUIERE RECIBIR INFORMACIÓN PERIÓDICA SOBRE LAS NOVEDADES DE  
ALIANZA EDITORIAL, ENVÍE UN CORREO ELECTRÓNICO A LA DIRECCIÓN:

[alianzaeditorial@anaya.es](mailto:alianzaeditorial@anaya.es)

---

# INDICE

## TOMO I

Introducción ... ..	11
---------------------	----

### PRIMERA PARTE

#### EL DEBATE CONTEMPORANEO

Capítulo I. ¿PUEDE LA DEMOCRACIA SER CUALQUIER COSA?	21
I.1 La época de la confusión democrática ... ..	21
I.2 Descripción y prescripción ... ..	25
I.3 La democracia política y otras democracias ... ..	28
I.4 Idea general ... ..	32
I.5 Una conclusión sobre la teoría ... ..	37
Capítulo II. LA DEMOCRACIA ETIMOLÓGICA ... ..	41
II.1 El significado de <i>pueblo</i> ... ..	41
II.2 El pueblo en la sociedad de masas ... ..	47
II.3 Poder del pueblo y poder sobre el pueblo ... ..	51
II.4 El principio de la mayoría limitada ... ..	55
II.5 La fórmula de Lincoln ... ..	58
Capítulo III. LOS LÍMITES DEL REALISMO POLÍTICO ... ..	61
III.1 ¿Qué es la política pura? ... ..	61
III.2 Política proclive a la guerra <i>versus</i> política propensa a la paz ... ..	64

III.3	Hechos y valores en Benedetto Croce ... ..	68
III.4	Mosca, Pareto y Michels ... ..	71
III.5	Realismo <i>versus</i> racionalismo ... ..	74
III.6	La democracia racional y la democracia empírica.	77
Capítulo IV.	PERFECCIONISMO Y UTOPIÍA ... ..	83
IV.1	El malentendido de la deontología ... ..	83
IV.2	El mito y la utopía reconsiderados ... ..	85
IV.3	El autogobierno y lo políticamente imposible ...	92
IV.4	El papel de los ideales ... ..	95
IV.5	La maximalización, el peligro opuesto y los resultados inversos ... ..	98
IV.6	La revolución como mito ... ..	102
IV.7	Los ideales y la evidencia ... ..	109
Capítulo V.	LA DEMOCRACIA GOBERNADA Y LA DEMOCRACIA GOBERNANTE ... ..	116
V.1	La opinión pública y el gobierno por consentimiento ... ..	116
V.2	La cuestión del consenso ... ..	121
V.3	La formación de opiniones ... ..	126
V.4	Autonomía <i>versus</i> heteronomía de la opinión pública ... ..	131
V.5	La democracia electoral ... ..	139
V.6	La democracia participativa ... ..	150
V.7	La democracia de referéndum y el conocimiento.	155
V.8	Gobierno e ingobernabilidad ... ..	162
Capítulo VI.	LA DEMOCRACIA VERTICAL ... ..	167
VI.1	El principio de la mayoría y la regla de la minoría	167
VI.2	La tiranía de la mayoría ... ..	170
VI.3	Elección, selección y mal-selección ... ..	176
VI.4	Minorías y élites ... ..	182
VI.5	La regla de la minoría: de Mosca a Dahl ... ..	186
VI.6	La ley de hierro de la oligarquía ... ..	191
VI.7	La teoría de la democracia competitiva ... ..	197
VI.8	Nuevas consideraciones sobre el anti-elitismo ...	203
VI.9	La poliarquía definida normativamente ... ..	213
Capítulo VII.	LO QUE NO ES LA DEMOCRACIA ... ..	225
VII.1	Contrarios, contradictorios y grados ... ..	225
VII.2	Autoritarismo, autoridad y poder ... ..	229
VII.3	Estado total, democracia y absolutismo ... ..	237

VII.4	El totalitarismo ... .. .	240
VII.5	Dictadura y autocracia ... .. .	254
Capítulo VIII.	UNA TEORÍA DECISIONAL DE LA DEMOCRACIA	261
VIII.1	La naturaleza de las decisiones políticas ... .. .	261
VIII.2	Riesgos externos y costes de la decisión ... .. .	264
VIII.3	Resultados y contextos de las decisiones ... .. .	273
VIII.4	La intensidad de la preferencia y la regla de la mayoría ... .. .	275
VIII.5	Comités y unanimidad ... .. .	278
VIII.6	Comités, participación y demo-distribución ... .. .	285
VIII.7	La democracia consociacional ... .. .	293
VIII.8	Un epílogo sobre el coste del idealismo ... .. .	297

## TOMO II

## SEGUNDA PARTE

## LOS PROBLEMAS CLASICOS

Capítulo IX.	¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA? DEFINICIÓN, PRUEBA Y PREFERENCIA ... .. .	319
IX.1	¿Son arbitrarias las definiciones? ... .. .	319
IX.2	Una crítica del convencionalismo ... .. .	324
IX.3	Las palabras, portadoras de experiencia ... .. .	329
IX.4	La búsqueda de prueba ... .. .	332
IX.5	Una evaluación comparativa ... .. .	337
Capítulo X.	LA DEMOCRACIA GRIEGA Y LA DEMOCRACIA MODERNA ... .. .	343
X.1	Homonimia, no homología ... .. .	343
X.2	Democracia directa o democracia de la <i>polis</i> ... .. .	345
X.3	Individualismo y libertad: antiguos y modernos. ... .. .	351
X.4	La idea y el ideal modernos ... .. .	357
X.5	Una inversión de perspectivas ... .. .	363
Capítulo XI.	LA LIBERTAD Y LA LEY ... .. .	366
XI.1	Libertad y libertades ... .. .	366
XI.2	La libertad política ... .. .	370
XI.3	La libertad liberal ... .. .	376
XI.4	La supremacía de la ley en Rousseau ... .. .	382
XI.5	La autonomía: una crítica ... .. .	392
XI.6	El principio de las consecuencias decrecientes ... .. .	398
XI.7	De la supremacía de la ley al gobierno de los legisladores ... .. .	400

Capítulo XII. LA IGUALDAD ... .. .	410
XII.1 Un ideal de protesta ... .. .	410
XII.2 Justicia e identidad ... .. .	411
XII.3 Igualdades predemocráticas e igualdades democráticas ... .. .	416
XII.4 Iguales oportunidades e iguales circunstancias ...	420
XII.5 Criterios igualitarios, tratamientos y resultados ...	424
XII.6 La maximización de la igualdad ... .. .	432
XII.7 Libertad e igualdad ... .. .	437
Capítulo XIII. «LIBERISMO», LIBERALISMO Y DEMOCRACIA	444
XIII.1 Solapamientos ... .. .	444
XIII.2 Un cómputo desafortunado ... .. .	448
XIII.3 La propiedad y el individualismo posesivo ... .. .	457
XIII.4 El liberalismo definido ... .. .	462
XIII.5 La democracia liberal ... .. .	467
XIII.6 La democracia en el seno del liberalismo ... .. .	471
XIII.7 La democracia sin liberalismo ... .. .	475
Capítulo XIV. EL MERCADO, EL CAPITALISMO, LA PLANIFICACIÓN Y LA TECNOCRACIA ... .. .	480
XIV.1 ¿Qué es la planificación? ... .. .	480
XIV.2 ¿Qué es el mercado? ... .. .	489
XIV.3 Capitalismo, individualismo, colectivismo ... .. .	496
XIV.4 Socialismo de mercado ... .. .	506
XIV.5 La planificación democrática ... .. .	519
XIV.6 Democracia, poder e incompetencia ... .. .	522
XIV.7 La función del experto ... .. .	527
XIV.8 El gobierno de la ciencia ... .. .	530
Capítulo XV. ¿OTRA DEMOCRACIA? ... .. .	538
XV.1 La sociedad buena de Rousseau y de Marx ... .. .	538
XV.2 La democracia y el Estado en Marx y Lenin ... .. .	547
XV.3 La democracia popular ... .. .	562
XV.4 La teoría de la dictadura democrática ... .. .	566
XV.5 Democracia y demofilia ... .. .	571
XV.6 La guerra de las palabras ... .. .	577
Capítulo XVI. LA POBREZA DE LA IDEOLOGÍA ... .. .	583
XVI.1 El agotamiento de los ideales ... .. .	583
XVI.2 Lo evitable y lo inevitable ... .. .	591
XVI.3 La caza de brujas de las ideas ... .. .	593
XVI.4 El afán de novedad y el «ultraísmo» ... .. .	600
XVI.5 Epílogo ... .. .	604
Índice de conceptos ... .. .	606

## INTRODUCCION

*Nuestras ideas son nuestros anteojos.*

ALAIN

Hace unos veinte años publiqué un libro sobre la democracia que, en su versión americana, se titulaba *Democratic Theory*. El libro tuvo aceptación y aún se publica en varios países. ¿Por qué, entonces, escribir otro sobre el mismo tema? ¿Ha cambiado tanto la teorización en torno a la democracia? Más concretamente, ¿han surgido entretanto «nuevas» teorías de la democracia? Así lo han creído un buen número de estudiosos durante los años 1960 y 1970 y, aunque dicho criterio no resistiría un examen profundo en la mayoría de los casos, no por ello deja de merecer una reconsideración. A fin de determinar en qué medida la teoría actual de la democracia está relacionada con la de los años 1950, este ensayo incorpora gran parte de la obra que realicé anteriormente. Ello no obstante, incluso la parte que ya fue objeto de tratamiento aparece casi enteramente reformulada. La razón de ello estriba, supongo, en que uno cambia en respuesta a los cambios, como los que mencionaré a renglón seguido.

Para empezar, se ha producido una profunda transformación en el vocabulario político. Diferentes autores han llegado, hasta un grado sin precedentes, a construir sus respectivos conceptos a voluntad. Este proceso se ha visto legitimado por esa intrépida nueva forma de pensar según la cual las palabras poseen significados arbitrarios. Nueva forma de pensar que, obviamente, no produjo impacto alguno en las ciencias duras, pero sí, en última instancia y devastadoramente, en las áreas blandas del conocimiento y, en particular, en el léxico de la teoría política. En este ámbito es factible construir teorías

nuevas manipulando las palabras. Y es el caso que vocablos como libertad, autoridad, represión, violencia, coerción, tolerancia y muchos otros términos claves ya no se aplican —para un público considerable— a los problemas a los que los aplicaba la teoría política. ¿Somos aún capaces de comunicarnos de manera inteligible? ¿Podemos todavía transmitir y acumular conocimiento? Por lo que a mí respecta así lo espero, pero sólo si se hace algo en ese sentido.

Otro cambio, relacionado con el anterior, tiene que ver con el influjo del marxismo. Hasta 1950 aproximadamente, el grueso de los estudios versaba sobre la «democracia», no sobre la «democracia capitalista». Hoy en día, marxistas y no marxistas utilizan esta última expresión como algo comúnmente admitido. El cambio es, sin embargo, de una importancia trascendental. La democracia capitalista es un sistema político-económico y, para los marxistas, a decir verdad, es un sistema económico proyectado en una superestructura política. Si la democracia *tout court* —en cuanto sistema político— es todavía concebida de forma imparcial y correcta desde la óptica de la democracia capitalista —lo que dudo—, su aceptación implica connotaciones de extraordinaria importancia. Lo mismo ocurre con otro cambio inducido por el marxismo, cual es la aceptación general y ordinaria de la «ideología democrática» como expresión descriptiva no sólo de las creencias valorativas de la democracia, sino también de su teoría. Ciertamente, los no marxistas emplean el término «ideología» en un sentido neutral, inocente. Y aun así, admitir que «todo es ideología» no es, en modo alguno, una concesión inocua sin consecuencias relevantes.

El tercer cambio se sitúa en un plano distinto. Cuando el «evangelio de la negación» barrió los centros de enseñanza a mediados de los 1960, la revolución conductista había ganado su propia revolución y la teoría de la democracia se estaba convirtiendo en gran medida en empírica. Eso es y era un complemento necesario. Pero el momento no era el adecuado, puesto que la teoría empírica de la democracia no se encontraba en condiciones de competir con la teorización filosófica altisonante de la Escuela de Francfort y de su extensa prole. Con ello se trata simplemente de señalar que la teoría empírica no es, y no se supone que sea, la teoría argumentativa. Sucedió, por tanto, que cuanto más se discutía acerca de la democracia —cuanto más era debatida, examinada, discutida— menos tenía que decir la teoría empírica de la democracia. La década no fue dominada por la revolución conductista, sino por la revolución del *campus*. De esta manera lo que en gran medida nos ha quedado ha sido una teoría de la democracia —la argumentativa— construida con mucha pasión y poca sapiencia.

En el momento en que trabajosamente nos aproximamos al final de los ochenta la cuestión es: ¿existe aún una teoría central de la democracia? Creo que no. Su descomposición es el resultado, de algún modo paradójicamente, del impacto conjunto de una década de rechazo seguida de una década de tecnificación. A la literatura iracunda, comprometida y simplista de la mitad de los sesenta ha sucedido una literatura sofisticada, plena de osadía, de la que buena parte ignora pura y simplemente a los negadores de los sesenta y, ello no obstante, ignora igualmente a cualquiera de los predecesores de aquéllos. Simplemente comienza de nuevo, haciendo tabla rasa. El dilema del prisionero, la paradoja del voto, la justicia *maximin*, la lógica de la acción colectiva, la teoría de los bienes públicos..., todo esto (y más) es muestra de una nueva y emocionante creatividad. Y otro tanto cabe decir del renacimiento de la filosofía política. La posición original de Rawls bajo un velo de ignorancia, el estado natural de Nozick, la presunción de neutralidad de Ackerman, estos y otros «experimentos del pensamiento» constituyen sin duda avances innovadores; pero la cuestión sigue siendo que estos nuevos estudios no arrojan el resultado de una teoría de la democracia plenamente desarrollada. Si el despojo de sus aspectos sentimentales y tradicionales dejó a la teoría de la democracia en un estado de confusión, su enriquecimiento reciente es sobre todo parcial, lo que nos deja ante magníficas parcelas en un aislamiento espléndido. Pero, si la teoría de la democracia ya no cuenta con una corriente central, creo que resulta imperativo proceder a su reconstrucción.

Esa labor requiere una reunión de los datos esenciales, y de paso una depuración de los mismos. De ahí que este ensayo, a pesar de su extensión, trate solamente de las puras esencias y de su «limpieza», y que pueda ser sumariamente descrito como una obra sobre las bases de la tendencia dominante. Y aunque la tarea impuesta puede parecer de escaso interés, es imprescindible llevarla a cabo, ya que debemos poseer (y estar en condiciones de suministrar) las razones de nuestras instituciones, y además porque las democracias carecen de viabilidad si sus ciudadanos no las comprenden. Y, a mi juicio, los ciudadanos capaces de comprender son cada vez menos numerosos. Lo cual sucede no sólo porque ya no encuentran el apoyo de la tendencia dominante (como acabo de señalar), sino también por otro motivo.

De las muchas caracterizaciones de la democracia, nuestra condición actual apunta a un entendimiento de la democracia como «gobierno mediante la discusión». Si esta caracterización es ampliada, sugiere que a medida que las democracias se desarrollan aumenta la gente que discute y la propia discusión. Lo cual es bueno —si se exceptúa el hecho de que, al tiempo que ha crecido la discusión, ha

disminuido *de facto* la discusión correcta. El resultado no es sorprendente y hay muchas razones que lo explican. Pero, cualesquiera que sean, la conclusión sigue siendo que cuanto mayor necesidad tenemos de discutir algo, más imperativo se hace discutir el cómo discutir. Consecuentemente, discuto extensamente la discusión sobre la democracia. De lo que resulta que esta obra sea, ante todo, una empresa dirigida a limpiar la casa, una labor que tiende a eliminar el descuido (en la argumentación) y la confusión (en la concepción). Esta es también, incidentalmente, mi concepción de la «teoría». Pues, al margen de cualquier otra cosa que dicha noción signifique, no puede existir teoría merecedora de ese nombre sin buenos argumentos; y los buenos argumentos dimanar, a su vez, de formas lógicamente correctas de discutir.

¿De qué trata en realidad *Teoría de la democracia*? Dado que el índice muestra adecuadamente qué temas han sido seleccionados y cómo aparecen organizados, la cuestión se traslada a la división de la obra en dos partes. El volumen I aborda principalmente los problemas que han aflorado en las últimas décadas. El volumen II trata, fundamentalmente, de aquellos asuntos cuya discusión se inició en la antigua Grecia. Los dos volúmenes difieren también en sus respectivos hilos conductores subyacentes.

El título del primer volumen es *El debate contemporáneo*. ¿Sobre qué versa ese debate? ¿Qué lo convierte en contemporáneo? El que hoy, a mi entender, nos enfrentemos especialmente a conflictos entre hechos y valores. La teoría clásica de la democracia no estableció de forma sistemática una diferenciación entre el sistema ideal y la realidad. Lo cual fue debido, entre otras razones, a que hasta los años cuarenta no existía división alguna entre la teoría normativa y empírica de la democracia. Actualmente, sin embargo, somos muy sensibles a la escisión entre lo ideal y lo real. En términos generales la teoría normativa se aplica a, y explica, los ideales y valores de la democracia. Y tanto si deliberadamente establece unas pautas de conducta como si se abstiene de hacerlo, lo cierto es que acaba definiendo de manera prescriptiva la democracia. Por el contrario, la teoría empírica se aplica a, y generaliza, los hechos: cómo funcionan las democracias y qué son en realidad las democracias. Hasta aquí todo bien. Por alguna razón, yo pongo gran énfasis en la distinción entre las definiciones de la democracia prescriptiva (normativa) y de la democracia descriptiva (empírica). Pero ésta es la parte fácil del análisis y omite la difícil. Aquellos hechos que muestran, hasta cierto punto, caracteres democráticos son, en verdad, pautas de conducta modeladas por los ideales. Lo que verdaderamente ve el observador serio del mundo real de las democracias son hechos moldeados por valores.

El problema crucial es entonces hasta qué punto y de qué manera se realizan los valores, y si son *realizables*. Más que nunca antes, somos testigos de paraísos que se materializan en infiernos, de ideales que no sólo fracasan sino que se vuelven contra nosotros. El desalentador problema que tenemos que abordar, no ya resolver, versa sobre la traducción de los ideales. Esto conlleva el establecimiento de la relación en forma de retroalimentación entre hechos e ideales, entre el deber ser y el es. Y éste es precisamente el hilo conductor y el núcleo del volumen I. Aquí sostengo que las tensiones entre hechos y valores son constitutivas de la democracia, por lo que cualquiera de nuestras polémicas puede ser resituada en el molde del debate entre idealistas y realistas, entre perfeccionistas y factualistas, entre racionalistas y empíricos. Esta es, pienso, una clave eficaz no sólo para organizar una inmensa literatura, sino también para afrontar «la tensión de *management*» y, seguidamente, para luchar por la profundización de la democracia.

El título del segundo volumen es *Los problemas clásicos*. Como sugiere el título, la argumentación es aquí más histórica y la perspectiva cambia: de la tensión entre hechos y valores a los procedimientos de prueba y error. Desde los tiempos en que la democracia ciudadana fue concebida y puesta en práctica en la Grecia antigua, le ha llevado a la humanidad más de dos mil años idear y construir una democracia viable a gran escala. Dado que los sistemas políticos son producto de los hombres, la creación de las democracias actuales se basa, y puede rastrearse, en la historia de las ideas y de los ideales. Y si bien es cierto que buena parte del ingenio democrático —por ejemplo, los partidos políticos— advino sin ser previamente concebido, nada de eso existiría de no ser merced al interminable y esforzado pensamiento en torno al poder, la coacción, la libertad, la igualdad, las leyes, la justicia, los derechos, la representación. Estos vocablos (y muchos otros) son portadores de experiencia histórica en el sentido de que sus significados esenciales se han determinado a través del éxito y del fracaso, incorporando así el saber histórico. A medida que, durante siglos, se va desarrollando el discurso central sobre la política, se va produciendo un descarte de lo que resulta inadecuado, es decir, de los significados (definiciones) de poder, coacción, libertad, igualdad y términos semejantes, que no han superado la «prueba» y, en lugar de ello, han conducido al error, a fallos patentes y reiterados en su aplicación. De no haberse producido esa verificación de la prueba y el error en el ámbito del vocabulario de la política desde Aristóteles a, digamos, Tocqueville, no nos encontraríamos hoy en ninguna parte, ni siquiera a la vista de los sistemas democráticos que hemos logrado construir.

La fábrica de la democracia se asienta, por tanto, en las ideas e ideales formados y seleccionados (conservados o descartados) por la corriente principal del discurso que se inició en la antigua Grecia y fue transmitiéndose selectivamente de generación en generación mediante las palabras (conceptos), que son los recordatorios de la experiencia. En la actualidad, empero, ese universo del discurso intelectual se encuentra en ruinas —sobre todo, como sabemos, por causa de una teoría del significado (estipulativismo) que mina inexorablemente la acumulación histórica del conocimiento. Si los significados son en el fondo arbitrarios, ¿por qué preocuparse por su arbitrariedad pasada? A lo sumo el pasado es un estorbo en el camino hacia el futuro. Pues bien, no. La ignorancia de la experiencia del pasado tan sólo puede reproducir los errores y los horrores del pasado. Para seguir adelante debemos evitar retroceder.

Pero el retroceso es sólo una posibilidad. Otra es la pura y simple caída. Gran parte de la reciente teorización sobre la democracia parece dar por supuesta la democracia. Sin embargo, las democracias han sido, y continúan siendo, propensas al fracaso. Gozaron de corta vida y estuvieron, al decir de todos, mal dotadas para sobrevivir en la antigua Grecia; sucumbieron rápidamente en las re-encarnaciones comunales del medievo; inclusive hoy, a pesar del culto universal que se presta al término, el número de instauraciones pronto seguidas por derrocamientos y/o democracias intermitentes sobrepasa el de las perdurables. El caso de Latinoamérica lo demuestra. En la Europa del siglo xx ha habido democracias discontinuas en Italia, Alemania, Austria, España, Portugal y Grecia. Los nuevos Estados africanos han sido democracias durante un corto tiempo. Teniendo esto en cuenta, cabe preguntarse de nuevo: ¿podemos permitirnos un universo discursivo cuyos términos no sean ya portadores de experiencia? Yo no lo creo.

La división de esta obra en dos partes, ambas independientes, no debe tomarse como una separación rígida. Como es obvio, el saber histórico se incluye también en el volumen I, y la tensión entre hechos y valores en el volumen II, pero con diferentes énfasis. Y no existe diferencia entre ambos por lo que se refiere a su carga argumental por así decirlo. Desde el principio hasta el final, la obra es fuertemente polémica. La limpieza intelectual de la casa no es coser y cantar. El hecho de que mi teorización sobre la democracia consista, ante todo y sobre todo, en el uso de argumentos correctos, correctamente relacionados, supone cierta reiteración. Si una premisa no sustenta una consecuencia, si están implicadas falacias lógicas, si nuestros conceptos básicos son oscuros o ambiguos, ciertamente nuestra teoría será deficiente y mala. Por otro lado, asumo también que, de todos

los sistemas políticos, el que más crucialmente depende de la inteligencia (de la mentalidad lógica) es la democracia. Si esto es así, teorizar sobre la democracia conlleva desenmarañar toda la serie de argumentos sobre lo que la democracia deba ser, pueda ser, no es y no debiera ser —a fin de que el buen propósito que se persigue no se convierta en un mal no buscado.

Algunos estudiosos y amigos cooperaron en la mejora de algunos aspectos del manuscrito. De entre ellos, estoy especialmente agradecido al profesor S. E. Finer y a mi ayudante en tareas de investigación en la Universidad de Stanford, Alex Hybel. Teniendo en cuenta que he empleado casi diez años en concluir esta obra, mi difícil camino se ha visto asistido en diversas ocasiones por la Hoover Institution, la Guggenheim Foundation, la Ford Foundation y el American Enterprise Institute. Como experiencias singularmente gratas debo destacar el haber sido miembro de la Hoover Institution y profesor visitante en el AEI. Además, fueron de inestimable ayuda los permisos que me proporcionaron las subvenciones de las Fundaciones Guggenheim y Ford. Mi deuda para con estas instituciones es realmente enorme.



PRIMERA PARTE  
EL DEBATE CONTEMPORANEO



## Capítulo I

### ¿PUEDE LA DEMOCRACIA SER CUALQUIER COSA?

*Es nuestra forma de utilizar las palabras «democracia» y «gobierno democrático» la que produce mayor confusión. A menos que se definan claramente esas palabras y se llegue a un acuerdo sobre las definiciones, la gente vivirá en una inextricable confusión de ideas, para beneficio de demagogos y déspotas.*

TOCQUEVILLE

#### I.1 *La época de la confusión democrática*

Entre las condiciones para la democracia, la que menos se invoca es que las ideas erróneas sobre la democracia determinan que la democracia funcione mal. Personalmente, considero que ésta es una razón suficiente para escribir este libro.

Ciertamente, el concepto de democracia se presta a la multivocidad y a la dispersión. Lo cual se debe, entre otros motivos, a que la democracia es hoy en sentido amplio el nombre de una civilización o, mejor, del producto político final (hasta la fecha) de la civilización occidental. El comunismo y el socialismo pueden asociarse a un solo autor principal —Marx—, y ser considerados como desviaciones, realizaciones (de la teoría), o negaciones de Marx. Un tratamiento similar de la democracia no es factible, ya que no existe el autor, único y destacado, de la obra sobre la democracia. La teoría de la democracia consiste, más bien, en una corriente de discurso que se remonta a Platón y Aristóteles. Lo que no obsta para que dicha corriente central proporcionara a la democracia una identidad hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Hasta entonces cabía poca duda en las mentes de todos sobre el carácter no democrático de los regímenes comunistas y fascistas (que tampoco pretendían lo contrario), y sobre el hecho de que las democracias se encontraban en Occidente, o estaban inspiradas por Occidente. A fines de los cuarenta, sin embargo, se afirmó con autoridad que «por vez primera en la historia

del mundo no se postulan doctrinas como antidemocráticas. La acusación de antidemocrática —sea la actitud o la actividad— se dirige frecuentemente contra otros, pero los teóricos y los políticos prácticos están de acuerdo en destacar el elemento democrático en las teorías que propugnan y en las instituciones que defienden»<sup>1</sup>.

¿Qué podemos hacer ante ese fenómeno? El espejismo era que «esta aceptación de la democracia como la mejor forma de organización social o política es el signo de un acuerdo básico sobre los fines últimos de las modernas instituciones políticas y sociales»<sup>2</sup>. Pero el hecho era, y sigue siendo, que la democracia ha llegado a ser una palabra universalmente honorable. Verdad es que las palabras que reverenciamos son enredosas: *nomina numina*, los nombres son dioses. Con todo, debemos procurar que la palabra democracia no se reduzca a una mera trampa. Lo que hemos presenciado en las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial apenas puede considerarse como el ascenso de un ideal común que conforta los corazones de la humanidad; hemos sido testigos, en cambio, de una escalada sin precedentes en la distorsión terminológica e ideológica cuyo resultado final es evidentemente la ofuscación. Como decía Orwell al respecto, «en el caso de un término como el de democracia no solamente no existe una definición aceptada por todos, sino que el intento de formularla encuentra resistencia por todas partes. Los defensores de cualquier tipo de régimen pretenden que es una democracia y temen tener que dejar de usar la palabra si se sintieran atados por un significado cualquiera»<sup>3</sup>. La democracia aún tiene enemigos; pero ahora se la evita mejor en su propio nombre y por medio de su propio nombre.

Enemigos aparte, el hecho es que durante los últimos tiempos hemos ido perdiendo una corriente central de la teoría de la democracia. Esta evolución puede, en parte, achacarse a la amplitud del concepto. Si cada uno dice ser demócrata y la democracia tiene que ser cada vez más un concepto omnicompreensivo, más profusión habrá y, en conjunto, mayor confusión conceptual. Sin embargo, varias tendencias intelectuales han sido concomitantes poderosos en la interrupción del principal cauce discursivo sobre la democracia. Entre ellas daré prioridad a la doctrina según la cual las palabras son meras convenciones y todas las definiciones son, en última instancia, arbitrarias y, en consecuencia, sujetas a nuestra libertad de estipulación. Cualquiera que fueren los puntos positivos de esta doctrina —que serán

<sup>1</sup> En R. McKeon, ed., *Democracy in a World of Tensions: A Symposium Prepared by UNESCO* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), p. 522.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> «Politics and the English Language», en *Selected Essays* (Harmondsworth: Penguin, 1957), p. 149.

discutidos después <sup>4</sup>—, sus implicaciones negativas y consecuencias son intuitivas: si las palabras quieren decir, en principio, lo que nosotros queremos que signifiquen vamos directamente hacia una Babel. Entretanto, los aplausos son para una sociedad irreparable de magos de la palabra que no sólo se ganan la vida, sino una reputación por descomponer el lenguaje y los significados.

Una segunda corriente intelectual que ha afectado negativamente a la teoría de la democracia es la cuestión de la *Wertfreiheit*, el problema de la exclusión de los valores. La *Wertfreiheit* se presta a tres interpretaciones diferentes. Una primera, moderada, consiste básicamente en la «imparcialidad valorativa», y pretende separar la evaluación de la descripción. En su segunda versión, extrema, busca un «vacío valorativo» real y requiere, a su vez, un vocabulario esterilizado, limpio de connotaciones laudatorias y despectivas, de términos buenos y malos. La dificultad de llevar a cabo un proyecto de tal naturaleza ha conducido a la «inhibición valorativa» —una tercera versión de la *Wertfreiheit* caracterizada por la reserva o, mejor aún, el temor ante los valores. Aquí los valores no son eliminados, sino sumergidos y convertidos en valores encubiertos, implícitos. Cuando durante los años sesenta la *Wertfreiheit* fue duramente criticada, el ataque iba dirigido realmente contra esta última versión, o se justificó en gran medida por ella. Los cargos eran dos, a saber, que a) la pretendida ciencia política liberada de valores había retrocedido hasta hacerse inaplicable, y que b) los valores disimulados suponen una propensión al conservadurismo, al mantenimiento del *status quo*. La última acusación es de dudosa validez. Los valores encubiertos actúan como los declarados (aunque con distinta eficacia). Abstracción hecha de si las creencias valorativas de un marxista americano son francas o están camufladas, no servirán en ningún caso de soporte del sistema americano. Y a la recíproca, un ruso liberal no apoyará (aunque fuere sigilosamente) el *status quo* soviético. Los valores implícitos «conservan» cuando resultan ser conformes (con su referente del mundo real), y «socavan» cuando no lo son. La primera acusación es, en cambio, válida. Ha sucedido en efecto que la reserva o el temor a los valores ha producido —junto a otros factores— una retirada de la ciencia política hacia la irrelevancia.

Mi queja respecto a la *Wertfreiheit* es, sin embargo, de distinta índole. Conviene recordar aquí que mi preocupación está relacionada con la «teoría» y, concretamente, con la teoría de la democracia. A este respecto se ha entendido por *Wertfreiheit* la segunda versión, es decir, aquella que exige separar la descripción de la valoración. Me

---

<sup>4</sup> Véase capítulo IX, *infra*.

parece bien, salvo que el problema es ahora cómo relacionar ambas una vez separadas y, añadiría, cómo actúan entre sí. Mi queja es, por lo tanto, que la controversia sobre la *Wertfreiheit* ha perdido de vista, en gran medida, el punto crucial. En su lugar, ha producido una excesiva inhibición respecto a los valores que inexorablemente ha provocado una respuesta, una desmesurada carga valorativa. Consecuentemente, la teoría de la democracia ha oscilado desde un exceso de descriptivismo hacia una defensa exagerada de los valores.

Una tercera tendencia intelectual que de hecho ha debilitado, aun sin saberlo, la principal corriente de la teoría de la democracia es la persuasión behaviorista. El enfoque conductista ha generado una «teoría empírica» de la democracia que es verdaderamente un logro nuevo y muy importante. No obstante, este desarrollo plantea problemas que deben ser aún correctamente aprehendidos. Un primer punto concierne a la línea de separación entre la teoría empírica y la teoría no empírica. Esta divisoria se encuentra en el «normativismo» en la distinción entre la teoría no normativa, que es empírica, y la teoría normativa, que no lo es. Pero esta distinción confunde para empezar dos tipos diferentes de normas, a saber, un «normativismo técnico» medios-fines (en sentido amplio, una *Zweckrationalität*, una racionalidad instrumental) de una parte y, de otra, un «normativismo valorativo» (*Wertrationalität*). Si la teoría empírica se deshace de ambos tipos de normas queda reducida a demasiado poco y adolece de superficialidad. Sucede también que la teoría normativa generalmente adopta para sí el normativismo valorativo y descuida el técnico. Ahora bien, puesto que la teoría de la democracia ha trabajado durante siglos precisamente en torno a cómo puede articularse un normativismo valorativo en un normativismo técnico, la asombrosa cuestión es: ¿se hizo antes siempre todo mal o hemos situado erróneamente la línea divisoria?

Un segundo problema se refiere a la relación entre la corriente central de la teoría de la democracia y la teoría empírica de la democracia. Resulta obvio que de alguna forma la segunda «somete a prueba» a la primera. Lo cual no significa que se presuma que toda teoría empírica examine si, y hasta qué punto, los hechos corresponden a la teorización. Las teorías empíricas pueden servir para otros fines, pero cuando se guían por propósitos probatorios, como es lo usual, no vamos por buen camino. La teoría de la democracia en cuanto tal es una *macroteoría* que se apoya de forma considerable en amplias generalizaciones. A la inversa, la investigación que nutre la teoría empírica de la democracia produce *microevidencia*, en el sentido de que la evidencia es demasiado reducida para las generalizaciones que pretende poner a prueba. Por tanto, ¿cuánta microevidencia es necesaria

para corroborar o rectificar una macroteoría? Y lo que es peor: la evidencia empírica resulta de definiciones operacionales muchas de las cuales son un pálido reflejo de sus originales teóricos. Tomemos por ejemplo la generalización según la cual la democracia se basa en el consenso o de que la democracia es el gobierno por consentimiento. Gran parte de la evidencia recogida al respecto tiende, según parece, a refutar la teoría del consenso. Sin embargo, el consenso (definido operacionalmente) sometido a prueba es diferente de su construcción teórica<sup>5</sup>. Se admite que encontrar un ajuste entre macroteoría y microevidencia no es un problema fácil de resolver. Entretanto, habría que advertir que la teoría de la democracia está siendo debilitada por una contra-evidencia que muchas veces no es válida, que realmente no prueba lo que pretende probar.

Hay, pues, varias razones que concurren a explicar nuestra aflicción. Bertrand de Jouvenel destacaba ya en 1945 que «las discusiones sobre la democracia, los argumentos en su pro y en su contra, son intelectualmente inútiles porque no sabemos de qué estamos hablando»<sup>6</sup>. Su opinión fue entonces exagerada. Pero Jouvenel había percibido lo que se vislumbraba como consecuencia de la transformación de la democracia en una palabra vacía o, como también puede decirse, en un término omnicompreensivo. Y mientras múltiples tendencias intelectuales y circunstancias contribuyen a debilitar la corriente principal del discurso sobre la democracia, el elemento básico de ese debilitamiento es, según mi diagnóstico, la degradación del vocabulario político. Hasta la década de los cuarenta la gente sabía lo que era la democracia y o bien la deseaba o bien la rechazaba; desde entonces todos decimos que queremos la democracia, pero ya no sabemos (entendemos o estamos de acuerdo en) lo que es. Vivimos, por tanto, inequívocamente en una época de *democracia confusa*. Podemos aceptar que el término democracia comprenda diversos significados. Pero que pueda significar cualquier cosa es demasiado.

## I.2 Descripción y prescripción

Si el término democracia puede utilizarse para representar entidades antitéticas y dignificar prácticas opuestas, carece de significado. ¿De qué estamos hablando? En principio la respuesta está en definirlo.

Democracia es casualmente un vocablo transparente, es decir, una palabra bien sujeta a un significado originario, literal. De ahí que sea

<sup>5</sup> Este punto se aborda en el capítulo V, especialmente en su sección 2.

<sup>6</sup> *Du Pouvoir* (Genève: Bourquin, 1947), p. 338.