

Tres desafíos de las democracias en el siglo XXI

Resumen

El término *demokratia*, que fue acuñado en el siglo V a.C. significa, literalmente, “gobierno del pueblo”, esto es, un orden social en el que el poder o la autoridad son ejercidos por el pueblo. Sin embargo, es obvio que la significación de la democracia no es, desde hace siglos, la misma que le fue otorgada en la antigua Grecia, pues no connota la misma realidad política de aquél tiempo.

Las transformaciones experimentadas por la *realidad* de la democracia y su *significación* han dado lugar a un extenso debate que ha puesto de relieve la tensión entre lo ontológico y lo fenomenológico, lo prescriptivo y lo descriptivo, el deber ser y el ser. Es el reconocimiento de esa tensión lo que permite comprender que la democracia constituye una realidad en permanente construcción, una realidad inacabada y contingente, siempre expuesta a peligros y amenazas.

Este artículo se concentra en el examen de tres desafíos a los que se enfrentan las democracias en el siglo XXI: a) la necesidad de una mejor comprensión de los valores y prácticas de la democracia; b) el necesario balance entre legitimidad y eficacia, y; c) la adecuada integración de instituciones de representación y participación, para lo cual es crucial la “ciudadanía”.

Palabras clave: democracias, siglo XXI, teorías de la democracia, legitimidad, eficacia, representación, participación, ciudadanía, Europa, América Latina, Venezuela.

Three challenges for XXI century's democracies

Abstract

The term *demokratia*, which was coined in the V century B.C., literally means “government of the people”, that is, a social order within which power or authority is exercised by the people. However, it is obvious that the significance of democracy is not, from some centuries ago up to now, the same that was given to the term in old Greece, for it does not denote the same political reality of that time. The transformations experienced by the *reality* of democracy and its *significance* have given rise to an extensive debate, which has brought out the tension between the ontological and the phenomenological, the prescriptive and the descriptive. Acknowledging this tension is what makes it possible to understand that democracy constitutes a reality under permanent construction, a contingent and unfinished reality, always exposed to dangers and threats. This paper focuses on the examination of three challenges that democracies in the XXI century face:

* Universidad Central de Venezuela.

Artículo recibido 13 de Mayo de 2010 – Arbitrado 12 de Julio de 2010

Apuntes Filosóficos. Vol. 19. N° 37 (2010): 139-182.

a) the need of a better understanding of the values and practices of democracy; b) the necessary balance between legitimacy and democracy, and c) the adequate integration of both representation and participation institutions, for which citizenship is crucial.

Key words: Democracies, XXI Century, Democratic Theories, Legitimacy, Effectiveness, Representation, Participation, Citizenship, Europe, Latin America, Venezuela.

La extensa adherencia a la democracia, como una forma apropiada de organizar la vida política, tiene menos de cien años. Además, si bien hoy en día muchos estados pueden ser democráticos, la historia de sus instituciones políticas revela la fragilidad y la vulnerabilidad de los arreglos democráticos. La democracia es una forma de gobierno extraordinariamente difícil de crear y sostener.

David Held. *Modelos de democracia.*

Introducción

Entre los temas que más literatura y debate han generado en el mundo entero no hay duda que la democracia ocupa un lugar prominente. Quizás ello se deba, en primer lugar, a la existencia de un amplio consenso en torno a la democracia como la *forma política hegemónica* de este tiempo, pues desde la segunda mitad del siglo XX ya casi nadie reivindica (al menos públicamente) un sistema político distinto. Por el contrario, hace años que la bibliografía viene dejando constancia incluso de los casos de líderes políticos y gobernantes antidemocráticos que reivindican fervorosamente a la democracia en sus discursos públicos, aunque en su círculo más íntimo o en su fuero interno lleguen a lamentar, curiosamente, las *consecuencias no intencionales, no controladas o no deseadas* de tal invocación. Más aún, no han faltado quienes, manipulando algunos de los contenidos sustantivos de la democracia, han terminado por desarrollar nuevas modalidades de *amputación selectiva* de varios de sus principios, reglas y prácticas, de forma tal que el resultado de ese proceso ha sido una variedad de sistemas políticos *híbridos* que van desde las *democracias minimalistas* hasta los *autoritarismos postmodernos*.¹ Todo ello al margen de las “mutaciones” que ya

¹ Giovanni Sartori ha utilizado la expresión “democracia mínima” en *Teoría de la Democracia y Homo Videns*, mientras que Francis Fukuyama utilizó la expresión “autoritarismo postmoderno”

nos mostró el siglo XX, de *regímenes democráticos* en *autoritarismos* o *totalitarismos*, y que el siglo XXI pareciera asomar nuevamente como posibilidades.²

En segundo lugar, puede que la profusión intelectual a la que se ha aludido *supra* también esté relacionada con la preocupación que expuso Giovanni Sartori en su ya famoso libro **Teoría de la democracia** sobre la creciente confusión en torno a lo que significa (y lo que no puede significar) la democracia.³ El término *demokratia*, que fue acuñado en el siglo V a.C. significa, literalmente, “gobierno del pueblo”, esto es, un orden social en el que el poder o la autoridad son ejercidos por el pueblo. Sin embargo, resulta claro que la significación de la *democracia* no es, desde hace ya siglos, la misma que le fue otorgada en la antigua Grecia, entre otras cosas porque no connota la misma realidad política que en aquél tiempo se designaba con tal expresión. Para señalar un ejemplo ampliamente conocido, en la Atenas del siglo V a.C. solamente los varones adultos (mayores de 20 años) que hubiesen terminado su entrenamiento militar como *efebos* tenían derecho a votar. Los ciudadanos atenienses debían ser descendientes legítimos de otros ciudadanos, pues tras las reformas de Pericles y de Cimón en 450 a.C. los *ciudadanos* eran los hijos de padre y madre ateniense, así como los hijos de hombres atenienses y mujeres extranjeras. El *demos ateniense*, hay que recordarlo, excluía a niños, mujeres, esclavos y metecos (extranjeros

en un artículo publicado en The Washington Post el 31 de marzo de 2007 –en el que se refiere específicamente al gobierno del Presidente Hugo Chávez–, que fue traducido y publicado en el diario El Tiempo de Colombia.

² Es necesario subrayar las distinciones existentes entre las expresiones “regímenes” y “sistemas políticos”, pues detrás de ellas se esconden enfoques y períodos históricos claramente diferenciables entre sí. Aquí se ha usado la expresión “régimen político” para colocar el énfasis en las reglas o normas predominantes de un “tipo de gobierno”, mientras que la expresión “sistema político” presupone la existencia de la función de retroalimentación –para utilizar el lenguaje de Ludwig Von Bertalanffy– entre un “organismo” y su “ambiente”, lo cual permite hablar de “sistema abierto”. Desde que el politólogo David Easton introdujo la expresión “sistema político” en la década de los ‘50, el uso de la expresión “regímenes políticos” pareciera haber disminuido. Para mayores detalles sobre la distinción, puede consultarse: Pedro Planas. *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Edit. Fondo de Cultura Económica, Lima, diciembre de 1997, p. 44-104. Respecto de la distinción comentada, Planas hace un breve y pedagógico recorrido apoyándose en Karl Löewenstein, Paolo Biscaretti, Georges Burdeau y Maurice Duverger.

³ Giovanni Sartori. *Teoría de la democracia*. Tomo I: El debate contemporáneo. Alianza Editorial, Madrid, 1988, pp. 25-35.

residentes), y llegaron a existir restricciones adicionales para el ejercicio de la ciudadanía, como el caso de aquellos cuyos derechos estuviesen en suspensión a causa de la *atimia*, esto es, no haber honrado una deuda contraída con la *polis*. De modo que nuestro entendimiento sobre la *democracia*, si tomamos como referencia la primigenia experiencia griega, se ha transformado y adaptado a las realidades de la sociedad moderna (y postmoderna, según podría argumentarse), o dicho de otro modo, estas realidades han alterado su significación.

Esto explica por qué la historia ha dado cuenta del surgimiento de corrientes interpretativas alternativas (a la griega) que han transformado el “espíritu” y la esencialidad de la formulación original. De allí que una autoridad como Sartori haya llegado a señalar que “si bien la democracia posee un significado literal preciso, no por ello entendemos mejor lo que es una democracia real”.⁴ Es en este sentido que se afirma que las múltiples interpretaciones del vocablo han resultado en un debate que a lo largo de los años ha puesto de relieve la tensión entre lo ontológico y lo fenomenológico, lo prescriptivo y lo descriptivo, el deber ser y el ser. Este debate ha permitido constatar una vez más que muchas de las categorías que utilizamos, seamos conscientes o no de ello, no operan solo como portadoras de significados estrictamente restringidos a la descripción del fenómeno en estudio, sino que también encarnan valores e ideales. De este modo, prescripción y descripción a veces coexisten, no sin contradicciones, en las denominaciones que comúnmente utilizamos, y esto significa para el caso específico de la *democracia* que los sistemas políticos reales están sometidos a una “presión deontológica”.⁵

⁴ Giovanni Sartori. Ob. cit., p. 26.

⁵ En el Diccionario de Filosofía de Abbagnano, se señala por deontología: “Término creado por Jeremy Bentham (D. o ciencia de la moralidad, publicación póstuma de 1834) para designar una ciencia de lo ‘conveniente’, es decir, una moral fundada en la tendencia a perseguir el placer y huir del dolor y que, por lo tanto, prescinde de toda apelación a la conciencia, al deber, etc. ‘La tarea del deontólogo –dice Bentham– es enseñar al hombre la manera de dirigir sus emociones de modo que queden subordinadas, en cuanto es posible, a su propio bienestar’ (...). Muy distinto de este uso es el propuesto por Rosmini, que entendió por ‘deontológicas’ las ciencias normativas, esto es, las que indagan ‘cómo debe ser el ente para ser perfecto’... Hoy se habla de D. sobre todo en relación con el concepto de deber ético o profesional...”. Cfr. Nicola Abbagnano. *Diccionario de Filosofía*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2004, p. 275.

Si algunos elementos de la tradición de pensamiento que nace en la Grecia clásica han sobrevivido hasta nuestros días, aún en medio de las críticas que de todos lados se hacen de la *praxis* política contemporánea, no es precisamente por la precisión descriptiva que es capaz de proveer la expresión *democracia* para caracterizar a los sistemas políticos de hoy, sobre todo si se tiene en mente el referente griego; si esta corriente principal, repito, ha sobrevivido, es gracias a la fuerza prescriptiva y el atractivo que posee la noción original de democracia, especialmente cuando se compara con otras *formas políticas*, sistemas políticos o tipos de gobierno.⁶ Sin duda, el principio de legitimidad que instituyó la *demokratia* griega es el “espíritu” que, aún con el advenimiento de la modernidad, se ha intentado preservar.

Para evitar confusiones, esto no significa que se defienda aquí la tesis de que el modelo de la *democracia directa ateniense* haya sobrevivido hasta hoy. Aunque algunos procedimientos de la *democracia directa* funcionen hoy a nivel local y propiamente comunitario –como llegó a prever tempranamente el mismo

⁶ En este trabajo se asume que la “corriente principal” de la democracia es la que emerge con motivo de la experiencia griega, pero es obvio que no se trata de la única “tradición de pensamiento democrática”. Por esta razón, en estricto sentido, es inadecuado referirse a la “teoría de la democracia” en singular, y corresponde hablar, más bien, de “teorías de la democracia”. Para demostrarlo, baste señalar las siguientes clasificaciones. Para Barry Holden, citado por Sartori en *Teoría de la democracia*, existen cinco grandes tipos o grupos de teorías de la democracia: la teoría democrática radical (TDR), la nueva teoría democrática radical (NTDR) la teoría democrática pluralista (TDP), la teoría democrática elitista (TDE) y la teoría demócrata-liberal (TDL). La TDR tiene su origen en la teoría griega clásica de la democracia directa y termina con Rousseau; la NTDR se refiere a algunas teorías de los '60, desde la teoría de la democracia participativa hasta, presumiblemente, Marcuse, e imaginamos que una revisión más actualizada podría vincularla con algunos planteamientos de Amitai Etzioni; la TDP es esencialmente la teoría de Dahl; la TDE está influenciada principalmente por Joseph Schumpeter, y; la TDL va desde Locke, pasando por Tocqueville, hasta John Stuart Mill. Robert Dahl sugirió tres grandes grupos: la democracia madisoniana, la democracia populista y la democracia poliárquica. La clasificación de Sartori distingue entre las teorías de la democracia electoral, de la democracia participativa, de la democracia de referéndum y la teoría competitiva. David Held, por su parte, establece ocho “modelos”, cuatro clásicos y cuatro contemporáneos: la idea clásica de la democracia ateniense; dos tipos de democracia liberal que denomina “democracia protectora” y “democracia desarrollista”; la concepción marxista de la democracia directa; la democracia del elitismo competitivo; el pluralismo; la democracia legal, y; la democracia participativa. Cfr. Giovanni Sartori. Ob. cit., p. 35, y; David Held. *Modelos de democracia*. Alianza Editorial, Madrid, 1996, p. 19.

Rousseau en El Contrato Social—, e incluso, algunos otros funcionen a escala nacional—como los referendos y otro tipo de iniciativas populares—, sería irresponsable no reconocer las inmensas dificultades que plantearía intentar reproducir el “formato” de la *democracia directa* en su versión *griega* a escala nacional.⁷

Pero también es cierto que desde las últimas dos décadas del siglo XX es cada vez más difícil pensar en y hablar de, como le gustaría decir a Max Weber, un “tipo puro” de *democracia representativa*, en la medida que los sistemas políticos reales han ido “mutando”.⁸ En efecto, como veremos, en las llamadas *democracias representativas* se han ido introduciendo diversas instituciones de participación que, a juzgar por la experiencia de varios países, unas veces complementan a las instituciones de representación, otras las presionan, y algunas otras hasta las enfrentan. Pero el hecho de que la representación política sea, en las sociedades contemporáneas, el procedimiento o el “arreglo institucional” más viable para materializar la democracia tras la modernidad, no significa que se haya renunciado al principio de legitimidad que le dio origen. Por el contrario, que la representación política requiera de legitimación social es una clara indicación del triunfo del principio de participación, en sentido normativo.

Recapitulemos, entonces, dos aspectos resaltados hasta ahora: por un lado, la tensión existente entre el carácter prescriptivo de la expresión *democracia*, esto es, su sentido normativo, y la necesidad de precisión descriptiva exigida por algunos estudiosos a la hora de caracterizar a los sistemas políticos que denominamos como democráticos—exigencia que tampoco se puede subestimar—; y por otro lado, que pese a las transformaciones sociales experimentadas

⁷ Esta es, precisamente, la diferencia esencial entre la democracia de los antiguos y la de los modernos. Cfr. Norberto Bobbio. *Liberalismo y Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2004, pp. 32-38.

⁸ Hasta Max Weber dejó claro que los “tipos puros” son abstracciones que no están en capacidad de representar fielmente a la realidad, caracterizada por las combinaciones de rasgos. De hecho, al referirse a los “tres tipos puros de la dominación legítima” (legal, tradicional y carismática), llegó a señalar: “... estamos muy lejos de creer que la realidad histórica total se deje ‘apresar’ en el esquema de conceptos que vamos a desarrollar”. Y más adelante expresó: “A ello corresponden los tipos fundamentales ‘puros’ de la estructura de dominación. Mediante su combinación, mezcla, asimilación y transformación tienen lugar las formas en que se encuentran en la realidad histórica”. Cfr. Max Weber. *Economía y Sociedad*. Edit. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1992. Las citas corresponden a las páginas 173 y 706, respectivamente.

desde la Grecia clásica hasta la fecha, es decir, en casi dos mil quinientos años de historia, el principio de legitimidad instituido por el concepto y la *praxis* política de la *demokratia* sigue vigente, aún cuando los procesos y procedimientos de toma de decisiones vinculantes para las sociedades de hoy han variado enormemente en todo este tiempo.

Si, por una parte, se ha enfatizado la *tensión* que subyace a la significación de la democracia es, precisamente, porque no se puede perder de vista el hecho de que se trata de una realidad en permanente construcción, una realidad *inacabada* y *contingente*, siempre expuesta a peligros y amenazas tanto “internas” como “externas”;⁹ y esto, en el caso de los países latinoamericanos, tiene “traducciones” muy concretas, pues en este lado del mundo se requiere estar muy atentos frente a las vulnerabilidades de los sistemas políticos que corrientemente designamos con tal nombre. Además de las complejidades de diverso grado que introdujo la modernidad para la cristalización de la noción de *democracia*, la fragilidad de las instituciones sociales de muchos países latinoamericanos pareciera, con las excepciones de rigor, incrementar la intensidad y grado de la contradicción latente entre el ideal y la práctica política.

Para señalar algunos ejemplos, la experiencia del período presidencial de Alberto Fujimori en Perú (quien se mantuvo en el poder entre julio de 1990 y noviembre de 2000) y el caso del Presidente Chávez en Venezuela (que tomó posesión en febrero de 1999 y cuyo segundo mandato, aún en curso, finalizaría en enero de 2013), son suficientemente elocuentes como para eludir un debate sobre la vulnerabilidad de la democracia en América Latina. Si a estas dos experiencias se le agregan las convulsiones sociales registradas entre finales de los '90 y los 2000 en Argentina, Bolivia y Ecuador —que ciertamente no han

⁹ En verdad, la *democracia* siempre fue una realidad inacabada y contingente, expuesta a peligros y amenazas, como también ocurrió en la antigua Grecia. Basta leer la *Paideia* de Werner Jaeger para comprenderlo en su justa dimensión. Pero esto suele olvidarse con facilidad y ocurre con frecuencia que en la conversación cotidiana se compara el ideal expuesto en el “modelo” griego con la realidad de los sistemas políticos que denominamos como *democracias* en la actualidad. Si se desea hacer análisis más rigurosos, sería aconsejable comparar los ideales de aquél tiempo con los del presente, y las realidades de aquella fecha con las de la actualidad, respetando y comprendiendo rigurosamente cada contexto histórico-social. El discurso de defensa del socialismo, que se apoya en la reivindicación de los ideales, mientras critica la presunta realidad de una “falsa democracia”, incurre en la misma falacia.

resultado tan “críticas” para la democracia como los dos casos anteriormente señalados, pero cuyo impacto puso a prueba a las instituciones existentes— se podría convenir sobre la necesidad de ese debate.¹⁰

En el caso específico de Venezuela queda por ver si, como resultado de las elecciones presidenciales que deberían celebrarse en 2012, el Presidente Chávez resultaría reelecto nuevamente para un tercer período, oportunidad que se abrió gracias a la victoria oficialista en el referéndum sobre la enmienda constitucional, efectuado el 15 de febrero de 2009. Este es, por cierto, un buen ejemplo de cómo algunos gobiernos utilizan los instrumentos de la democracia para mutilar algunos de sus principios, reglas de juego y prácticas, sobre todo en sistemas presidenciales. Porque, entre otras razones, haber convocado el referéndum de 2009 para tal objetivo contrariaba la voluntad de una mayoría electoral, que ya había rechazado la proposición en el referéndum sobre la reforma constitucional realizado en diciembre de 2007.

La enmienda de 2009 representa la “amputación” de un principio usualmente invocado en defensa de la democracia: la fijación de períodos de tiempo finitos para los mandatos presidenciales, de modo tal que la alternabilidad en el poder sea una *garantía* y no una *posibilidad* sujeta a contingencias.¹¹ De este modo, una de las primeras y más obvias formas de limitar el ejercicio del poder ha desaparecido materialmente del sistema político venezolano. Este es el tipo de “mutaciones”, entre muchas otras, que obliga a debatir con rigor si en Venezuela, en la actualidad, puede hablarse de la existencia fáctica de un *sistema democrático*.¹²

¹⁰ No incluimos en la lista casos recientes como el episodio registrado en Honduras durante el año 2009, que ameritaría un examen detallado.

¹¹ Dicho de otra manera, toda democracia debe satisfacer el principio de *mayorías cambiantes* del que habla Sartori y que se expone *infra* con más detalle.

¹² Ciertamente, se mantienen algunos “procedimientos mínimos” comúnmente asociados a la democracia, como la realización de elecciones, pero en unas condiciones institucionales tales que desfiguran la esencia de la democracia. Para señalar un caso, las reglas de juego que prefiguran la competencia electoral y la correlación de fuerzas realmente existente en los poderes públicos nacionales, estatales y municipales le otorgan, en Venezuela, excesivas garantías y ventajas, por un lado, y escasos límites, por otro, a quienes ejercen el poder, en contraste con quienes lo disputan. Todo ello al margen de la asertividad estratégica y el desempeño del gobierno y la oposición venezolana, que desde luego influyen, al final, en la cristalización de algunas “amputaciones”.

Por otra parte, el énfasis colocado sobre lo que aquí se entiende como la corriente principal de la democracia y, en especial, sobre el triunfo del principio de legitimidad que guía la construcción y preservación de los sistemas políticos hoy denominados como democráticos, pretende volver explícita la posición normativa de quien escribe, al margen del enfoque empírico-analítico y del lenguaje muchas veces descriptivo que se apreciará en las líneas que siguen.¹³

Tres desafíos de las democracias en el siglo XXI

Entre los muchos desafíos a los que se enfrentan las democracias en el siglo XXI, algunos de los que han concentrado nuestra atención desde hace años son: a) la necesidad de una mejor comprensión de los valores y prácticas de la democracia; b) el necesario balance entre legitimidad y eficacia, y; c) la adecuada integración de instituciones de representación y participación.¹⁴ Como se verá, se trata de tres asuntos interrelacionados entre sí, de modo que al separarlos intentamos facilitar el análisis y perseguimos una mejor comprensión del problema.

¹³ Se hace esta advertencia en virtud de que, en ocasiones, hay una ausencia de “comedimientos deliberativos” y dificultades en el “entendimiento intersubjetivo”, entre algunos filósofos y politólogos, lo cual pudiera ser el resultado de una inadecuada comprensión de las respectivas “áreas de competencia” de la filosofía política, la teoría política y la ciencia política. A estas alturas no deberían existir mayores dificultades para reconocer, como “tendencias de máxima”, que el lenguaje de la ciencia política suele ser predominantemente *descriptivo*, mientras que el lenguaje filosófico suele ser esencialmente *especulativo*. Lógicamente, aquí se excluyen –por simplistas e impertinentes– las generalizaciones peyorativas que terminan “asimilando”, por un lado, la finalidad descriptiva del lenguaje de la ciencia política a un discurso excesivamente micro-empírico (y por tanto, carente de relevancia), y por otro, las que “resignifican” la finalidad ultra-representativa del lenguaje de la filosofía como marcadamente abstracto (y por tanto, “etéreo” o “infructífero”). Hace ya años que el mismo Giovanni Sartori clarificó el debate y resolvió el origen de la aparente incomunicación afirmando que, en el caso de la ciencia y la filosofía, puede hablarse de “niveles de verdad”, y hasta llegó a introducir matices y atenuaciones que permiten comprender el rol complementario que en no pocas oportunidades tienen la ciencia y la filosofía. Por otro lado, no hay que olvidar la distinción existente entre *teorías normativas* y *teorías empíricas*. Cfr. Giovanni Sartori. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1984, pp. 36-55.

¹⁴ Por razones de espacio no pudieron ser abordados algunos otros desafíos tales como: i) el impacto de los sistemas electorales en la configuración de la “vida democrática”; ii) dos enemigos de la democracia: la “partidocracia” y la “anti-política”, y; iii) la relación entre la democracia y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Aunque ninguno de estos desafíos es de aparición reciente, siguen teniendo suficiente vigencia como para que ocupen parte de la reflexión sobre el futuro de las democracias en el siglo XXI. Quizás el identificado con la letra c) luzca propiamente más contemporáneo, pero no hay duda de que los tres tipos de problemas que abordaremos a continuación son de vieja data. Con todo, no se puede negar la diversidad de acontecimientos recientes que, asociados con estos tres desafíos, han estimulado nuevos desarrollos teóricos asociados al campo de las *teorías de la democracia*. Por todo ello, en cada caso se intentará recoger la esencia del problema en cuestión, siguiendo el *consejo de Sheldon Wolin, quien recodó la importancia que posee la perdurabilidad de algunas preguntas en la reflexión sobre la política*.¹⁵

a) Una mejor comprensión de los valores y prácticas de la democracia: dos reflexiones

Los tiempos que corren han puesto de relieve no sólo una confusión en torno a lo que significa (y debe significar) la democracia, sino incluso, un olvido y en algunos casos una omisión deliberada de sus implicaciones. Hagamos referencia a un caso propiamente local, aunque las implicaciones pueden ampliarse por lo menos a América Latina.

En los últimos años se viene escuchando decir a algunos líderes políticos venezolanos, con una insistencia digna de atención, que “la regla de oro de la democracia es la mayoría” o que “la democracia es –a secas– el gobierno de la mayoría”. No habría mayores problemas con esas afirmaciones si solo fuesen el punto de partida de una exposición más exhaustiva acerca de las consecuencias de la democracia. Pero no ocurre así y la preocupación aumenta al observar, no solo en Venezuela por cierto, un comportamiento político compatible con una concepción tan básica de la democracia.

Esa concepción suele partir de una premisa errónea, a saber: que en una democracia, el *demos* es (y debe ser) asimilado e interpretado como *mayoría absoluta de una población*. Se trata de una interpretación equivocada porque olvida el caso de aquellos que resultan justificadamente excluidos de los procesos de toma de decisiones colectivas, como los menores de edad, los no ciudadanos

¹⁵ Sheldon Wolin. *Política y Perspectiva*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1973.

y los que, después de una sentencia penal definitivamente firme, cumplen condena —condición que, en Venezuela, no está exenta de debates en virtud del “uso instrumental” que en la actualidad hacen órganos del Estado de las inhabilitaciones. Ya solo estos tres casos, entre otros tipos de “exclusiones” justificadas, redimensionan significativamente el *demos*.

Pero las implicaciones de tal concepción son más graves aún porque invocar el “principio de la mayoría absoluta”, sin las precisiones de rigor, equivale a hablar de una *mayoría sin límites*. Conforme a esa visión, puesto que lo importante es lo que decida la mayoría, ella estaría en capacidad de representar a todos y actuar en nombre de su voluntad. ¿Pero puede esto llamarse, con propiedad, democracia? Discutámoslo.

El reconocimiento de la existencia de una mayoría, frecuentemente circunstancial desde una perspectiva histórica, no tiene por qué conducir forzosamente a facultarla para “enajenarse” del resto de los ciudadanos habilitados para expresar su opinión y participar en las decisiones colectivas. Precisamente allí radica una de las incomprensiones de la democracia y este es uno de los orígenes de los excesos que se cometen en su nombre. Pues no son pocas las experiencias históricas en donde fuerzas políticas emergentes han reivindicado el carácter omnipotente de la mayoría una vez que la llegan a representar, aunque antes de eso no se atrevan a hacerlo. Para dimensionar el problema, Sartori lo expuso en los siguientes términos:

A primera vista podría parecer que la solución de traducir “pueblo” por el derecho de la mayoría a un gobierno absoluto constituye lo más sencillo. Pero no es así. El establecer el derecho absoluto de la mayoría para imponer su voluntad sobre la minoría, o minorías, equivale a adoptar una norma que funciona, a la larga, en contra del mismo principio que ensalza. Si el primer ganador de una contienda democrática adquiere un poder sin trabas (absoluto), entonces puede autoerigirse en ganador permanente. En este supuesto, una democracia carece de futuro democrático y deja de ser desde el principio una democracia; puesto que el futuro democrático de una democracia depende de la convertibilidad de mayorías en minorías y, a la inversa, de minorías en mayorías. En una segunda aproximación, consecuentemente, el principio de la mayoría relativa resulta ser *el* principio de la democracia que funciona democráticamente.¹⁶

¹⁶ Giovanni Sartori. Ob. cit., pp. 45-46.

Por esta vía se llega fácilmente a una significación más apropiada de la democracia como *gobierno de la mayoría limitada*. Al final, la democracia *debe* suponer un conjunto de normas y procedimientos que ofrezcan *garantías* concretas y perdurables para la realización efectiva del principio de legitimidad originario proveniente desde la experiencia griega. Si por *demokratia* hemos entendido “poder del pueblo” o “autoridad del pueblo”, no podemos intercambiar el *demos*, que involucra una *totalidad* (en este caso la de quienes están facultados para ejercer la condición de ciudadanos), por la mayoría, que es en última instancia *una parte* del *demos*. Si esa asimilación se produjera se habría convertido, como señala Sartori, a un sector del *demos* en un *no-demos*. Por esta razón, en las democracias es preciso ofrecerle, de entrada, garantías a las minorías. En las palabras de Sartori, que citamos *in extenso*:

... supóngase que una mayoría está legitimada por sus propios principios para ejercer su poder sin limitaciones. Inevitablemente, y casi por definición, una mayoría tal tratará injusta y desigualmente a la no-mayoría. Esto implica que la mayoría en cuestión puede mantenerse y fácilmente se mantendrá como mayoría permanente. Pero si contamos con una mayoría que no puede convertirse en minoría, no estamos tratando ya de una mayoría democrática, es decir, de un sistema cuya regla de juego es el principio de mayoría... Kelsen explicó ya la lógica subyacente del asunto con perspicacia inmejorable: ‘Incluso el que vota con la mayoría no está ya sometido a esa voluntad propia. Se da cuenta de ello cuando cambia de opinión (pues)... para ser libre otra vez, él, el individuo, tendrá que encontrar una mayoría en favor de su nueva opinión’... Es evidente que si no se protege a las minorías, la posibilidad de encontrar una mayoría favorable a la nueva opinión es improbable, puesto que aquel cuya opinión cambia de ser la de la mayoría a ser la de la minoría inmediatamente se encuentra en las filas de los que no tienen derecho a hacer oír su opinión. En consecuencia, a menos que se respete la libertad de las minorías, no sólo la primera contienda electoral determinaría, de una vez por todas, los que son y los que no son libres; sino que también perderían la libertad aquellos que en esa ocasión votaron con la mayoría, porque en la práctica no se les permitiría cambiar de opinión.¹⁷

Sobre este punto, Habermas ha ido más allá señalando lo siguiente: “El problema se plantea también en las sociedades democráticas cuando la cultu-

¹⁷ Giovanni Sartori. Ob. cit., pp. 57-58.

ra mayoritaria políticamente dominante impone su forma de vida y con ello fracasa la igualdad de derechos efectiva de ciudadanos con otra procedencia cultural”.¹⁸ Naturalmente, Habermas se refiere esencialmente a los países europeos, en virtud de las especiales dificultades que plantea el multiculturalismo presente en algunos Estados-naciones, pero si sustituimos “procedencia cultural” por “concepciones políticas e ideológicas”, la afirmación recogería no pocos casos latinoamericanos.

De este modo, no puede hablarse en la actualidad –al menos si se desea reivindicar parte del legado de la modernidad– de una democracia que no haga esfuerzos por proteger los derechos de las minorías, limitando, por ello mismo, el poder derivado de la configuración de una mayoría temporal. Desde luego, esta defensa está asistida por las conquistas del liberalismo político del siglo XIX que, en reacción al absolutismo, procuró una defensa del individuo frente al Estado, para cuya consolidación tuvo que cristalizar la forma jurídico-política del Estado de Derecho, con su énfasis en las *libertades negativas*. Pero al mismo tiempo, como ha destacado Habermas, hay una conexión interna entre Estado de derecho y democracia, como resultado de: (i) el desarrollo del concepto de *derecho* en sentido moderno; (ii) la legitimación del derecho moderno por la vía de la autonomía garantizada por igual a cada ciudadano, “de forma que la autonomía privada y la pública se presuponen recíprocamente”, y; (iii) la conexión entre igualdad jurídica e igualdad fáctica que ofreció primero el Estado Social y que hoy “viene exigida por una autocomprensión procedimental del Estado democrático de derecho”.¹⁹ Hasta aquí la primera reflexión.

La segunda reflexión parte de una premisa vinculada a todo lo que se ha expuesto antes: el reconocimiento de los derechos de las minorías –particularmente su derecho de convertirse en mayoría– está emparentado con otra condición esencial de la democracia: la democracia entraña un *sentido lúdico*, de “juego”, en oposición a la “seriedad existencial” ilimitada que caracteriza a algunas visiones radicales de la política, que en algunas oportunidades han terminado legitimando la instalación de regímenes anti-democráticos (y hasta

¹⁸ Cfr. Jürgen Habermas: “La lucha por el reconocimiento en el Estado Democrático de Derecho” en *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*. Edit. Paidós, Barcelona, 1999, pp. 123.

¹⁹ Jürgen Habermas. Ob. cit., pp. 247-248.

propriadamente totalitarios). Tal y como lo ha planteado el profesor Aníbal Romero, la democracia involucra:

... una concepción de la política como compromiso, en función del acatamiento de unas reglas y del adecuado dimensionamiento de lo político (“en serio”) como sólo uno –y no necesariamente el más importante– de los planos o niveles en que se manifiesta la existencia humana. Este concepto de la política como compromiso, se opone al de la política como afirmación de la identidad frente al “otro”. La política de compromiso implica, entre otros aspectos, la aceptación del otro como un *semejante* (que puede ser un oponente o adversario circunstancial y temporal, pero nunca un enemigo), la admisión de reglas comunes de conducta, así como la comprensión de que hay cosas más importantes que la política que deben llevarnos a no tomarla excesivamente “en serio”. La política de la identidad, por otra parte, ve en el “otro” a un enemigo real o potencial, no admite reglas comunes de acatamiento obligatorio, y concibe la política como un instrumento para descubrir y afirmar la identidad propia o del grupo en función del control, manipulación, dominación, o liquidación del otro.²⁰

Por supuesto, al pensar en una aproximación al “tipo puro” de la política de la identidad, típicamente legitimadora de los “conflictos existenciales”, surge, entre otros, el nombre de Carl Schmitt y su caracterización de lo político a partir de la *distinción amigo-enemigo*, con lo cual el lector advertirá rápidamente lo que se ha querido significar *supra*. De modo que al referirnos al sentido lúdico que entraña la democracia en ningún modo se procura una banalización de la política democrática o una caracterización frívola de sus consecuencias prácticas; se pretende, más bien, reafirmar el principio de tolerancia política que ella envuelve y, para utilizar el lenguaje de la teoría de los juegos, el carácter

²⁰ Aníbal Romero: “El sentido de lo lúdico y la democracia liberal” en *Estudios de Filosofía Política*. Edit. Panapo, Caracas, 1998, pp. 241-242. Aunque el profesor Romero atribuye explícitamente esta dimensión lúdica a la democracia liberal, aquí hemos extendido tal comprensión a otras perspectivas de la democracia, incluso algunas normativas, como pudiera ser el caso de la “democracia deliberativa” que proponen Jürgen Habermas y Jon Elster. Al final, la “democracia deliberativa” también supone el reconocimiento de los demás como *semejantes*, la actuación en el marco de unas reglas de juego y no deja de ser compatible con la afirmación de las *libertades positivas* que introdujo el republicanismo.

global de juego suma-variable al que en general deben orientarse los resultados del proceso democrático.²¹

El sentido lúdico de la democracia comprende un “toma y daca” entre los actores y fuerzas en competencia o, dicho de otro modo, la aceptación de las posibilidades de victoria y derrota por parte de los actores, o de satisfacción de sus intereses en algunos momentos y de no-satisfacción en otros, lo que solo es posible sobre la base de un acuerdo explícito en torno a unas reglas de juego previamente convenidas. En las democracias los actores en competencia no aceptan las reglas de juego pensando que saldrán victoriosos en todas las elecciones ni que los grupos sociales cuyos intereses intentan proteger o reivindicar verán siempre satisfechas sus demandas. Hay, por tanto, un componente de incertidumbre asociado a las democracias: los actores no pueden determinar los resultados del proceso político de antemano, porque éstos dependen de las fuerzas políticas que compiten –de los recursos y estrategias puestos en juego– para promover sus intereses y valores, del marco institucional y, finalmente, de la decisión del “pueblo”.

De este modo, si la consideración del sentido lúdico de la democracia nos lleva a colocar el problema del *acatamiento* de las reglas de juego por parte de los actores en competencia en el centro del análisis, ello adquiere aún más sentido si vemos el proceso político en perspectiva, de manera dinámica, y no sólo si nos conformamos con examinar cómo se produce el *compromiso originario* que funda la democracia.²² Desde una mirada estática, las

²¹ Se utiliza aquí la expresión no sólo en el sentido de que el proceso democrático permite, como señala Sartori, *mayorías cambiantes*, sino además, que la interacción entre distintos sectores sociales y las fuerzas políticas permite que en determinados momentos algunos intereses resulten satisfechos en sus demandas. Sin embargo, como se sabe, son las reglas de juego del sistema electoral las que determinan en gran medida la naturaleza y la intensidad del juego: si se trata de un juego suma-variable o de uno suma-cero, y en cualquier caso en qué grado.

²² De allí la importancia de los pactos políticos de largo aliento, hoy ciertamente desacreditados por el lenguaje oficial venezolano, pero cuya importancia afortunadamente reconoce la literatura politológica de diversas latitudes. También ha llegado a ocurrir que en los últimos tiempos se confunden los pactos políticos con las reglas de juego, de suerte que la Constitución de una nación se interpreta como un epifenómeno de aquellos, incluso en sentido normativo. Aquí se rechaza la dicotomía que dibuja, por un lado, una subestimación de los pactos políticos que, al final, son expresiones de un *compromiso fundacional* que le da vida a la democracia, típicamente hallados en las transiciones de regímenes autoritarios a sistemas democráticos y, por otro lado,

condiciones que permiten llegar a ese compromiso –que denominaremos *ex ante*– no parecen diferir enormemente de aquellas que exige mantenerlas tan pronto el proceso político democrático arroja consecuencias –las probabilidades *ex post* de respaldar a la democracia después de cada decisión de impacto sobre la “comunidad política”, como los resultados de procesos electorales. Sin embargo, desde una perspectiva dinámica es claro que cualquier alteración de las reglas convenidas o su no-acatamiento por parte de algunos actores afecta la naturaleza del juego político.²³

Veámoslo de la siguiente manera. Si en un sistema político la actuación de algunas fuerzas –el gobierno, por ejemplo– le envía al resto de los actores señales y elementos objetivos de juicio que indiquen la potencial desaparición de la incertidumbre característica de una democracia; si alguno de los actores (o un grupo de ellos) asume, por las razones o circunstancias históricas que fuesen, una posición dominante o hegemónica respecto del resto de los actores y del sistema en su conjunto, al punto que determina cuándo y cómo se cambian las reglas del juego, prescindiendo de la consideración de cómo podrían afectarles (a los demás) tales cambios; si se produce algo similar a un escenario hipotético en que, para utilizar el lenguaje de la teoría de los juegos, las ganancias totales de unos actores en el proceso político equivalen a las pérdidas totales de otros, y en el que tal estado de cosas se institucionaliza en el tiempo –ganancias y pérdidas totales repartidas invariablemente para los mismos actores–; y si, adicionalmente, las fuerzas políticas en el poder afirman su existencia sobre la base de una *política de la identidad*, y ésta se refuerza, de un lado, por cierta formación militar que tiende a concebir a la política como *escenario del conflicto o territorio*

la sobreestimación que le asigna a las reglas acordadas en los pactos políticos un carácter *supra-constitucional*. Si, como ha señalado Hardin, “una constitución no es un contrato, sino la que crea, de hecho, la institución contractual” no puede depositarse sobre los pactos políticos la función de regulación de la vida colectiva. Cfr. Russell Hardin, citado por Adam Przeworski en *Democracia y Mercado*. Traducción española por Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1995. En este libro, Przeworski hace un interesante análisis del compromiso que permite la institucionalización de la democracia –al que llama *acatamiento*–, utilizando premisas e instrumentos de la teoría de los juegos. A este respecto, consúltense las páginas 23 a 67.

²³ Przeworski recordó que, tal y como afirmaron Lipset y Habermas, las evaluaciones *ex post* de los resultados del proceso democrático modifican los compromisos *ex ante*. Cfr. Adam Przeworski. Ob. cit., p. 21.

de la guerra, lo que excluye explícitamente la posibilidad de la deliberación y el consenso con otros actores, y de otro lado, por la noción de “lucha de clases”, y actúa en consecuencia siguiendo estas dos premisas, ya se puede tener una idea de las dificultades existentes para caracterizar a la larga ese sistema político como democrático. En este caso, es muy probable que las fuerzas políticas en competencia empiecen, más temprano que tarde, a considerarse como “enemigos existenciales” y, como consecuencia, que se “quiebren” algunos *consensos básicos* que mantuvieron viva a la democracia.

En la Venezuela de la actualidad estas premisas y prácticas reñidas con la democracia están presentes: se ha llegado a reivindicar públicamente, desde el gobierno, una concepción según la cual, invirtiendo el sentido de la frase de Von Clausewitz, “la política es la continuación de la guerra por otros medios”; hay indicaciones muy claras de las dificultades que han tenido tanto gobierno como oposición para reconocerse mutuamente como actores legítimos –aunque desde el año 2006, quien persiste en este comportamiento parece ser el gobierno²⁴–; las condiciones en que se produce la competencia electoral dibujan una lucha extraordinariamente asimétrica entre los factores de la oposición, que en diversos momentos han carecido de una visión estratégica común, y el gobierno, que moviliza inescrupulosamente una variedad de recursos institucionales del Estado para favorecer las opciones oficialistas, y; adicionalmente, el resto de los órganos del poder no están en capacidad de actuar con independencia, como lo demuestra el hecho de que en el parlamento venezolano se han llegado a aprobar leyes que contienen parte del articulado propuesto en la reforma constitucional de 2007, rechazado por una mayoría electoral.

Habiendo llegado a este punto, ya estamos en condiciones de formarnos una opinión más exhaustiva del sistema político venezolano (o, mejor dicho, de lo que no es): un sistema político en el que no hay garantías efectivas para las minorías ni mucho menos para la oposición política; en el que cada vez con mayor sofisticación se restringen sus oportunidades reales de convertirse en

²⁴ Aunque no es comparable el impacto que tienen gobierno y oposición sobre la sociedad venezolana en la actualidad, vale la pena recordar, objetivamente hablando, que algunos actores de oposición también tuvieron dificultades en reconocer el carácter legítimo del gobierno entre los años 2002 y 2006.

mayoría, mediante la introducción de cambios en el sistema electoral; en el que se ha perdido el sentido lúdico de la democracia y se reduce progresivamente la incertidumbre característica de los procesos democráticos, ¿puede seguir siendo llamado, en estricto sentido, como democracia? En tales condiciones, ¿ese sistema político sigue respetando y protegiendo el principio de legitimación que instituyó la teoría clásica de la democracia y que han intentado mantener *mutatis mutandis* algunas teorías de la democracia posteriores a la modernidad? Si deseamos ser rigurosos, ¿podemos conformarnos con la celebración periódica de elecciones, al margen de las condiciones institucionales en que estas se producen, para seguir considerando un sistema político como democrático?

*b) El necesario balance entre legitimidad y eficacia*²⁵

Uno de los problemas más recurrentes en la literatura sobre la democracia, especialmente la que versa sobre las condiciones que permiten su establecimiento y perdurabilidad en el tiempo, es el de la delicada relación entre la legitimidad y eficacia de un sistema político democrático. Pero para abordar esta problemática cuestión, empecemos por esclarecer algunos conceptos.

Seymour Martin Lipset definió a la *legitimidad* como “la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”.²⁶ Por su parte, Juan Linz la entendió como

...la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia... En último término, la legitimidad de la democracia se basa en la creencia de que para un país concreto y en un momento histórico dado ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos.²⁷

²⁵ Algunas de las consideraciones que siguen han sido extraídas de: John Magdaleno. *La caída de la “democracia pactada”: Ineficacia y deslegitimación del sistema político venezolano*. Trabajo de grado presentado a la Universidad Simón Bolívar para optar al título de Magister en Ciencia Política. Caracas, 2002.

²⁶ Seymour Martin Lipset. *El hombre político*. Edit. Tecnos, Madrid, 1987, p. 67.

²⁷ Juan Linz. *La quiebra de las democracias*. Edit. Alianza Universidad. Madrid, 1996, pág. 38-42.

En suma, la *legitimidad* consiste, básicamente, en la creencia, por parte de los gobernados, de que los gobernantes tienen derecho a gobernar,²⁸ lo cual incluye la aceptación de los mecanismos e instituciones considerados como necesarios para llevar a cabo tal mandato: elecciones, competencia inter-partidista, leyes, separación de poderes (autonomía institucional), facultades constitucionales para los gobernantes, etc.

Simultáneamente, el mantenimiento o la estabilidad de un sistema político democrático también depende del modo en que los miembros de una sociedad evalúan su funcionamiento considerando los resultados (*outcomes*) de las decisiones tomadas. Esto es lo que entendemos corrientemente por *eficacia*, que ha sido significada por Lipset como "...verdadera actuación, el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como las consideran la mayoría de la población y grupos tan poderosos dentro ella como lo son las altas finanzas o las fuerzas armadas".²⁹ Por su parte, para Linz la *eficacia*

...se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico), que son percibidos más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes.³⁰

Lipset señala que mientras "la eficacia es fundamentalmente instrumental, la legitimidad es evaluativa". Naturalmente, la *eficacia* está mediada, entre otros factores, por las expectativas que los miembros de una sociedad tienen o se forman en torno al desempeño del sistema, y por la comparación que generalmente hacen entre éstas y el modo en que las políticas públicas les afectan o benefician. Por su parte, en la *legitimidad* influye el grado en que los símbolos y valores asociados al sistema político en cuestión se corresponden con los propios o, al menos, en el modo en que los existentes se consideran mínimamente aceptables, sin lo cual es muy difícil que se produzca el consentimiento de los gobernantes y sus decisiones de forma prolongada.³¹

²⁸ Humberto Njaim y otros. *Opinión Política y Democracia en Venezuela*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1998, p. 6.

²⁹ S.M. Lipset, Ob. cit., p. 67.

³⁰ Juan Linz. Ob. cit, p. 46.

³¹ Para mayores precisiones acerca de cómo podría operacionalizarse la legitimidad desde una perspectiva politológica, aplicando, por ejemplo, categorías del análisis sistémico, pueden consultarse:

Si el mantenimiento o la estabilidad de un sistema político dependen esencialmente de estas dos variables, ¿cómo se produce la relación entre *eficacia* y *legitimidad*? Sobre este particular, Lipset llega a formular la siguiente proposición: “...un derrumbamiento de la eficacia, repetidamente o por un largo período, pondrá en peligro hasta la estabilidad de un sistema legítimo”.³² Y por esta vía, Lipset construye una tipología de relaciones entre la *legitimidad* y la *eficacia* de los sistemas políticos, de lo que se obtiene una tabla con cuatro (4) combinaciones posibles (ver cuadro N° 1):

Cuadro N° 1

		Eficacia	
		+	-
Legitimidad	+	A	B
	-	C	D

A partir de esta tabla, Lipset intenta explicar la experiencia de algunos sistemas políticos. Así, señala que la asociación entre una alta legitimidad y una alta eficacia –representada por la casilla A– se encuentra en sistemas políticos estables como los Estados Unidos, Suecia y Gran Bretaña, y afirma que los sistemas políticos ineficaces e ilegítimos, encontrados en la casilla D, “son por definición inestables y se derrumban, a menos que sean dictaduras que se mantienen por la fuerza”,³³ incluyendo dentro de este caso –en virtud del momento en que escribe su libro– a países como Hungría y Alemania Oriental. Indica, adi-

David Easton. *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1996, y; Jean William Lapierre. *El análisis de los sistemas políticos*. Ediciones Península. Barcelona, 1976. Easton introdujo la distinción entre *apoyos difusos* y *apoyos específicos*, que permite comprender mejor cómo se mantiene la legitimidad de un sistema político aún en coyunturas de crisis o, en contrapartida, cómo se produce su deslegitimación.

³² Idem, p. 70.

³³ S.M. Lipset. Ob. cit., p. 71.

cionalmente, que las experiencias políticas de diferentes países después de 1930 ilustran las restantes combinaciones por él sugeridas. Y afirma que entre los regímenes moderadamente eficaces que no eran considerados como legítimos por amplios y poderosos sectores de la población –ver casilla C– están la República Alemana y la austríaca, entre finales de la década de 1920 a 1930. Finalmente, sugiere que el derrumbe de la eficacia de varios gobiernos en la década de 1930, condujo a algunas sociedades que gozaban de un sistema político con alto grado de legitimidad a experimentar el surgimiento de regímenes autoritarios o totalitarios, como fueron los casos de Alemania, Austria y España –ver casilla D.

Lipset formula dos proposiciones adicionales de especial interés: primero, que las sociedades que mantienen un alto grado de legitimidad se caracterizan por sistemas políticos que, aún en períodos en que su eficacia se vea considerablemente afectada o disminuida, son estables, lo cual significa que en tales casos existen mayores posibilidades de preservar la democracia aún en momentos de crisis –se trata de los regímenes que corresponden a la casilla B. En este sentido, Lipset es concluyente cuando afirma que “...un sistema altamente eficaz pero ilegítimo... es más inestable que regímenes que son relativamente bajos en eficacia y altos en legitimidad”.³⁴

La segunda proposición está referida a las condiciones en las que un sistema político, aun no siendo suficientemente aceptado por una mayoría de la población o por los sectores poderosos puede lograr un alto grado de legitimidad, pues en opinión de Lipset “...una eficacia prolongada durante varias generaciones puede proporcionar legitimidad a un sistema político”.³⁵

Habiendo llegado a este punto, surge la siguiente pregunta: ¿en qué debe traducirse concretamente la eficacia para que su permanencia sea considerada como un elemento facilitador del surgimiento y fortalecimiento de sentimientos de lealtad hacia el sistema político? En torno a este tema, Lipset señala: “En el mundo moderno, tal eficacia significa fundamentalmente un desarrollo económico constante”.

Analicemos esta última afirmación. Si la interpretamos literalmente, sobre todo a la luz de la experiencia latinoamericana, difícilmente pudiéramos

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

explicar cómo se han mantenido algunas democracias en esta parte del mundo. Para refutarla apenas bastaría con identificar los sistemas políticos que satisfacen las condiciones mínimas de la democracia y que, aún en medio de recurrentes problemas de tipo económico, han logrado sobrevivir (como el caso de Argentina desde finales de los '90). Pero si operamos de esta manera no estaríamos haciendo una interpretación justa, que respete rigurosamente el espíritu del análisis de Lipset.

El asunto fue analizado por Przeworski, quien llegó a plantearlo en los siguientes términos:

Para suscitar acatamiento y participación, la democracia debe generar resultados positivos: tiene que ofrecer a todas las fuerzas políticas significativas oportunidades reales de mejorar su bienestar material. De hecho, un cálculo rápido indica que en América del Sur todo régimen, democrático o autoritario, que entre 1946 y 1988 experimentó tasas positivas de crecimiento en un año dado gozó de una probabilidad del 91,6 por ciento de mantenerse en el poder durante los doce meses siguientes; para los regímenes que experimentaron una tasa de crecimiento negativo en un año dado, las probabilidades de supervivencia fueron del 81,8 por ciento; y para los que experimentaron dos años consecutivos de reducción de las rentas, la probabilidad de supervivencia fue sólo del 67 por ciento.³⁶

Aunque ciertamente es necesario ir más allá de las tasas de crecimiento económico, por cuanto se precisa examinar con precaución el contexto específico en el que se produjo cada uno de los cambios de regímenes a los que alude Przeworski, la lección luce clara: una eficacia continuada contribuye a fortalecer los sentimientos de lealtad hacia el sistema político democrático, y reduce, en contrapartida, la posibilidad de que “actores desleales” o “semileales” –tal y como les llamó Linz– logren subvertir las reglas del juego democrático.³⁷

³⁶ Adam Przeworski. Ob. cit., p. 54.

³⁷ Juan Linz. Ob. cit., p. 57-79. La hipótesis de que una pérdida reiterada de *eficacia* conduce a una pérdida de *legitimidad*, que se expresa en primer término en la forma de un deterioro de los *apoyos específicos eastonianos*, aunque no está exenta de refutaciones, ha encontrado muchas evidencias empíricas que la soportan. Por ejemplo, los datos presentados por Templeton en 1973, 1978 y 1983. Cfr. Andrew Templeton: “The Evolution of Popular Support” en Goodman, Mendelson, Moisés Naím y otros. *Lessons of the Venezuelan Experience*. Coedición The Woodrow Wilson Center Press/ The Johns Hopkins University Press.

Veámoslo en retrospectiva considerando el caso venezolano: entre 1958 y 1978 hubo, con las excepciones de 1960 y 1966, tasas de crecimiento económico sostenidas, impulsadas por un importante incremento de la inversión pública y, sobre todo, de la inversión privada.³⁸ Esto, al lado de las regulaciones económicas entonces existentes, permite explicar cómo se redujeron significativamente las tasas de inflación y desempleo (7.2% y 4.6% en 1978, respectivamente), y cómo fue posible, durante ese período, un incremento significativo del ingreso real, especialmente el ingreso salarial real por persona ocupada.³⁹ Incluso, si se examinan variables sociales tales como la mortalidad materna, la mortalidad infantil, la expectativa de vida al nacer, la matrícula escolar, la deserción escolar, los indicadores de pobreza y hasta el coeficiente de Gini (que, como se sabe, mide la desigualdad en los ingresos), se verá que, en el período 1958-1978, hubo una mejora significativa de estas variables. La consecuencia de esto fue que, pese a un alto nivel de criticismo detectado sobre el desempeño de los gobiernos entre 1958 y 1973 –lo que indicaba la existencia de vulnerabilidades en los *apoyos específicos*–, el respaldo a la democracia era sólido y los golpes de estado eran rechazados mayoritariamente por la población –de modo que los *apoyos difusos* protegían al sistema político.⁴⁰ De hecho, la literatura politológica venezolana reconoce que las elecciones del año 1973 son el hito a partir del

³⁸ Aunque todas las escuelas de pensamiento económico existentes enfocan el tema del crecimiento desde perspectivas diferentes, ninguna ha dejado de reconocer la importancia de la inversión en el crecimiento de una economía. Al respecto, puede verse: Robert Solow, Paul Romer, R. Lucas, citados por Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer. *Macroeconomía*. McGraw-Hill. España, 1991. En el caso venezolano, algunas correlaciones simples pueden ofrecer una idea del impacto que, comparativamente, han tenido la inversión pública y la inversión privada sobre variables como el ingreso real en un período de al menos 40 años (en este caso, entre 1958 y 1998). Estos cálculos señalan que la correlación entre la inversión pública y el ingreso real es de 0,67 mientras que la correlación entre la inversión privada y el ingreso real es de 0,86. Ambas son, sin duda, correlaciones altas, conforme a una convención bastante extendida entre académicos. No obstante, no puede pasar desapercibida la asociación existente entre el ingreso real y la inversión privada, que en efecto es más alta.

³⁹ Cfr. Asdrúbal Baptista. *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1830-1995*. Fundación Polar. Caracas, 2000.

⁴⁰ Así se evidenció en diversas investigaciones de opinión pública realizadas en la década de los '70, entre ellos el estudio pionero dirigido por Baloyra y Martz. Cfr. Enrique Baloyra y John Martz. *Political Attitudes in Venezuela*. Princeton University Press, 1979.

cual se instala el *bipartidismo atenuado*, en virtud del respaldo, en términos de votos, que obtuvieron los dos principales partidos políticos del sistema (AD y COPEI). Visto a la luz de las tipologías propuestas por Lipset presentadas en el cuadro N° 1, el sistema político venezolano llegaba de este modo a situarse en la casilla A: regímenes con alta legitimidad y alta eficacia.⁴¹

Las dos décadas siguientes (1979-1999) estuvieron marcadas, por el contrario, por una gran volatilidad económica –incluyendo años de decrecimiento económico, crecientes tasas de inflación y desempleo, y naturalmente un incremento relevante de la pobreza–, aún pese a que 1979 fue el año del segundo *boom* petrolero de esa década y el precio del petróleo no dejó de subir, al menos en términos nominales, hasta 1982.⁴² Luego vino el “viernes negro” del año 1983 y con él la progresiva desaparición del optimismo que caracterizó a los venezolanos durante las décadas precedentes. Se asistía, así, a la “década perdida” –frase empleada en la literatura que caracterizó el desempeño económico de buena parte de América Latina en los ’80–, que se volvió visible con la moratoria de la deuda por parte de México.

Por ello, cuando se recuerda la inestabilidad política que caracterizó a Venezuela durante finales de los ’80 y principios de los ’90, y en particular cuando volteamos la mirada hacia los violentos disturbios ocurridos en varias ciudades de Venezuela durante el 27 y 28 de febrero de 1989 –mejor conocidos como el “Caracazo”–, los dos intentos de golpe de estado del año ’92, el antejuicio de mérito y la posterior suspensión de su cargo del Presidente Carlos Andrés Pérez en 1993 y los “intentos desestabilizadoras” durante el gobierno de transición del Dr. Ramón J. Velásquez, no puede perderse de vista la relación de fondo que aquí se ha enfatizado entre *eficacia* y *legitimidad*. El sistema se había desplazado, para utilizar el cuadro de Lipset, del cuadrante A al cuadrante B, y amena-

⁴¹ Aunque, como se sabe, desde principios de los ’70 ya se habían engendrado los factores que harían luego inviable un mejoramiento continuo de diversas variables económicas y sociales. Entre esos factores no puede dejar de mencionarse la estrategia de desarrollo empleada –la sustitución de importaciones– y la concentración, en el Estado, de mayor poder político y económico. No hay duda que en la base del modelo dominante de toma de decisiones estuvo el *rentismo petrolero*.

⁴² En 1978 el precio del barril de petróleo fue 12.04; en 1979, 17.69; en 1980, 26.44; en 1981, 29.71; en 1982, 27.47; en 1983, 25.31; en 1984, 26.7; en 1985, 25.89; en 1986, 12.82; en 1987, 16.36; en 1988, 13.51; en 1989, 16.87.

zaba con seguirlo haciendo hacia el D. Por ello, no deja de resultar curioso que al pensar en el Caracazo del '89 muchos olviden que solo habían transcurrido seis (6) años desde el “viernes negro”; un período relativamente corto, en perspectiva histórica.

En el caso venezolano es relativamente fácil demostrar, en el período 1958-1998, cómo una reiterada pérdida de eficacia del sistema político, evidenciada a partir del año 1979, condujo a una progresiva pérdida de legitimidad, que fue reforzada por “actores desleales” y “semileales” interesados en poner fin a la hegemonía de algunos partidos y “grupos de interés”, mientras la élite económica y política —incluyendo los principales dirigentes de los partidos políticos más influyentes en la toma de decisiones— no pudo advertir ni estimar a tiempo la naturaleza y posibles consecuencias de las presiones que se habían acumulado durante años.

En la actualidad, pese a un inicio conforme a las pautas de funcionamiento de la democracia en el gobierno del Presidente Chávez en 1999, años de crecimiento económico sostenido —al margen de los años 2002 y 2003, caracterizados por convulsiones sociopolíticas de innegable impacto económico— y una reducción no despreciable de la pobreza, tendencias, todas ellas, que ya quedaron en el pasado, no puede dejar de observarse: primero, un giro crecientemente antidemocrático en el comportamiento del gobierno,⁴³ especialmente después de la reelección presidencial de diciembre de 2006, fecha tras la cual el enfoque

⁴³ La apreciación de comportamiento antidemocrático dista de ser exclusiva de quien escribe pues, en efecto, en un estudio de cobertura nacional realizado en diciembre de 2009, el 77% de los entrevistados opinó que no estaba viviendo en una “democracia sana”. La pregunta formulada fue, con exactitud, la siguiente: “De estas opciones que a continuación le voy a mencionar. ¿en cuál cree Ud. que se encuentra el país en este momento?”. La distribución de frecuencias entre las modalidades de respuesta disponibles fue: “Estamos en una democracia sana”: 22%; “Todavía estamos en una democracia pero se están empezando a afectar algunas libertades básicas”: 31%; “Estamos caminando hacia una autocracia”: 32%, y; “Ya estamos en una autocracia”: 14%. Encuesta efectuada por el Instituto Venezolano de Análisis de Datos (IVAD), que dirige el Prof. Félix Seijas, entre el 28 de noviembre y el 08 de diciembre de 2009. Detalles metodológicos: 1200 entrevistas, efectuadas cara a cara, entre personas mayores de 18 años, residentes en el país; Muestreo Tetraetápico Estratificado con selección sistemática en todas las etapas, menos en la última (entrevistado) en la que se utiliza el procedimiento de dinamización de cuotas muestrales. Coeficiente de confianza: 90%; Error Máximo Admisible: entre 1,03% y 2,37% para variables con distribuciones entre el 5% y 95%.

que domina la orientación de las políticas públicas es el marxismo; y segundo, una acelerada pérdida de eficacia desde 2009.⁴⁴

De cara a los próximos años, vale la pena preguntarse si el creciente control del Estado venezolano sobre la economía —que, más allá de su función de regulación, adquiere los rasgos de una *economía estatalmente administrada*, con excesivos controles e intentos de planificación de la demanda y la oferta desde organismos gubernamentales— y si las numerosas estatizaciones, expropiaciones y hasta confiscaciones que se vienen produciendo desde 2007, crearán un clima propicio para enfrentar exitosamente los problemas pendientes desde hace más de tres décadas. Incluso, surge la duda acerca de la genuina disposición de los gobernantes y líderes políticos venezolanos para encarar tales problemas en el contexto de una democracia, que ontológicamente se preocupa por los procesos y los resultados a que dan lugar, y no sólo por los últimos. Pues aunque desde hace tiempo no se reivindica públicamente el “Cesarismo Democrático” de Laureano Vallenilla Lanz, no son pocos los que en la práctica encuentran en esa concepción —o en las variantes del “bonapartismo contemporáneo”— una alternativa atractiva para encarar los problemas que plantea la delicada relación entre eficacia y legitimidad.

De este modo, el desafío que plantea esta relación para las democracias en general, y las de América Latina en particular, sigue enteramente vigente: procurar mejoras sustantivas en las condiciones materiales de vida y las oportunidades de desarrollo de crecientes grupos sociales, sin que ello represente una disminución de la calidad de la democracia o se traduzca en una erosión significativa de la legitimidad mínima requerida para que ésta pueda seguir funcionando. Se trata de un reto nada fácil de encarar por cuanto significa, en muchas oportunidades, introducir reformas de diversa índole —especialmente institucionales— que pueden tomar tiempo y cuyos impactos sociales y políticos es necesario prever lo más asertivamente posible.

Desde esta perspectiva, también vale la pena tomar nota de las secuelas que deja un sistema político que experimenta prolongados períodos de dificult-

⁴⁴ Para constatar esta pérdida de eficacia basta con revisar los principales indicadores económicos y sociales entre los años 2009 y 2010, deterioro que vuelve a poner de relieve, por un lado, las limitaciones del *modelo rentista*, y por otro, los impactos negativos adicionales que generan desincentivos a la inversión privada nacional y extranjera tales como las expropiaciones.

tades para resolver –como observó Linz– los problemas básicos con lo que se enfrenta una sociedad. Sobre todo porque la ineficacia reiterada por muchos años crea, particularmente en América Latina, un clima psicosocial y de opinión pública propicio para las alternativas antidemocráticas que, aunque no se confiesen públicamente como tales, pueden tomar el poder y destruir hábilmente a la democracia. Al final de cuentas, la noción de democracia involucra la existencia de un *sistema abierto*, en el cual pueden llegar a competir desde genuinos demócratas hasta antidemócratas encubiertos.

De modo que, para expresarlo en los términos extremos en que lo planteó Przeworski, marcado por la experiencia de la ex Unión Soviética: “poder comer y poder hablar, no sufrir hambre ni represión”.⁴⁵ Esta es la exigencia simultánea de las democracias del siglo XXI, que no dejarán de estar asediadas por enemigos soterrados.

c) La adecuada integración de instituciones de representación y participación: la importancia de la ciudadanía

Otro gran desafío que tienen las democracias por delante es la resultante del intento de integración de las *instituciones de representación y de participación* que, en la práctica, viene produciéndose desde más de 30 años, bien sea en el mismo marco de reglas de juego que permitió la institucionalización y consolidación de las primeras, bien sea porque, aun tratándose de marcos de reglas de juego distintos, se observan fricciones entre los dos tipos de instituciones.

Es una tendencia extendida entre los sistemas políticos democráticos del mundo la creciente introducción de instituciones de participación tales como el referéndum abrogatorio, el referéndum consultivo, el referéndum revocatorio, la iniciativa popular legislativa, los cabildos abiertos y, en algunos casos, hasta los presupuestos participativos –estos dos últimos observados a nivel local en diversos países de América Latina, aunque en muchos casos no tienen carácter vinculante. Todo lo cual representa –aunque luzca tautológico– “una nueva ola de democratización al interior de las democracias”.⁴⁶

⁴⁵ Przeworski. Ob. cit., p. IX.

⁴⁶ Ya Norberto Bobbio distinguió hace años entre *democratización del acceso al Estado* y *democratización de la sociedad*, refiriéndose, en este último caso, a espacios tales como las empresas,

De modo que cuando se señala que el diseño institucional predominante de este tiempo es la *democracia representativa* y no se explican las transformaciones señaladas, se subestima un importante proceso en marcha a escala global. De hecho, los sistemas políticos en los que se han ido produciendo estos cambios constituyen un número significativo. Si hacemos una revisión exhaustiva de estos casos, podríamos llegar a dibujar un *continuo* latente que va desde sistemas políticos que han introducido en sus constituciones y utilizado más frecuentemente instituciones de participación hasta los que lo han hecho en menor grado, lo cual da cuenta de los diferentes *estadios de democratización* en que se encuentran las sociedades de hoy en términos comparados.

En este tipo de análisis, habría al menos cuatro variables que examinar para comprender los signos distintivos de esa creciente introducción de instituciones de participación en el mundo y su uso, a saber: 1) el establecimiento de las instituciones de participación en el diseño constitucional y su regulación mediante leyes; 2) la naturaleza y el alcance de las instituciones de participación consagradas; 3) la frecuencia con que son usadas por las “comunidades políticas”, y; 4) los convocantes habituales de tales mecanismos. Un examen detenido de la circunstancia concreta de cada país en cada una de estas cuatro variables quizás constituya una primera aproximación al estado de la *democratización* de las sociedades que ya consolidaron las instituciones básicas de la *democracia política* y que se disponen a ampliarla.⁴⁷

las escuelas, la Iglesia y la familia –algunos agregarían, con razón, a los medios de comunicación. Cfr. Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. Al lado de las tesis que proponen la *democratización radical* de estos espacios y del ejercicio de la autoridad en casos tales como el del empresario, el maestro, el jerarca eclesiástico o el padre, que muchas veces no explican con suficiente detalle cómo operaría ese proceso –quizás por una alta dosis de idealismo y el olvido de las características de la estructura social–, me resulta más viable pensar en el “proceso de democratización de la sociedad” del que habló Bobbio en la forma de progresivas “olas” que van ampliando los espacios de participación. Por lo demás, es curioso que autores como Samuel Huntington, para señalar un ejemplo, se hayan ocupado de las “olas de democratización” sólo en el sentido de la implantación de las instituciones básicas de la “democracia política”, pero no se hayan ocupado de las sucesivas “olas de democratización dentro de la democracia” (o profundización social de la democracia, si se prefiere), en el sentido que aquí le hemos dado.

⁴⁷ Aquí se asume que una creciente democratización de las sociedades, por la vía de la introducción de los mecanismos señalados, no puede tener lugar si antes no se han establecido las instituciones de la *democracia política*. Sobre su significación e importancia véase: Giovanni Sartori. Ob. cit., pp. 28-36.

De modo que la etiqueta “democracias representativas”, que muchas veces se utiliza con pretensiones descriptivas de alcance universal, se queda muy corta; ya no es suficiente para comprender lo que pasa hoy al interior de las llamadas democracias.

Para colocar algunos ejemplos que permitan dimensionar adecuadamente el fenómeno que aquí tratamos, veamos el caso de los referendos. En verdad, se trata de un instrumento cuyos antecedentes más relevantes son fundamentalmente tres: 1) los comienzos estrictamente federales de los gobiernos de dos cantones suizos (el Graubunden y el Valais), que en ese momento no formaban parte de la Confederación Suiza sino que tan solo eran distritos aliados;⁴⁸ 2) antes de la formación de la “Unión Americana”, específicamente en 1778, cuando fueron aprobadas las constituciones de los estados de Massachussets, New Hampshire, Connecticut y Rhode Island por el voto popular, y; 3) la Revolución Francesa, oportunidad en la que el referéndum fue utilizado para someter una nueva constitución a consulta, tras lo cual la Convención de la Asamblea Nacional Constituyente Francesa aprobó la Constitución de 1793.

Entre los primeros antecedentes del siglo XX, además de la ampliamente conocida tradición suiza de consultas populares, suele citarse la decisión de Noruega de separarse de Suecia en 1905 por intermedio de un referéndum en el que el 99.9% votó por la independencia, un caso similar al de Islandia, que también efectuó un referéndum para separarse de Dinamarca.

También se recuerdan con frecuencia los referendos convocados por Charles De Gaulle desde 1946 hasta el año 1969,⁴⁹ fecha en la cual dimite al perder una consulta (por 52.4% de los votos) en la que sometió a consideración un proyecto de regionalización y de reforma del Senado. Entre las más recientes

⁴⁸ Naturalmente, en lo que a los antecedentes del referéndum se refiere, uno de los momentos históricos más recordados es la aprobación de la Constitución Suiza en mayo de 1802 a través del voto de los ciudadanos mayores de 20 años.

⁴⁹ En la edición del diario El Tiempo de Colombia del día 20 de abril de 1969 se habla de nueve (9) referendos realizados en Francia en tiempos de Charles De Gaulle, aunque se señala el año de 1944 como el inicio. Otros materiales consultados localizan los primeros dos referendos de los tiempos de De Gaulle en 1946, con motivo de la instauración de la Cuarta República. Véase la edición del diario El Tiempo, del día 20 de abril de 1969, disponible en la siguiente dirección de internet: <http://news.google.com/newspapers?nid=1706&dat=19690420&sjid=ySQhAAAAIBAJ&pg=N2gEAAAIBAJ&pg=4476,2941353>. Última fecha de consulta: 1º de julio de 2010.

consultas efectuadas en Francia de las que se tenga conocimiento están la de mayo de 2005, en donde la mayoría de los franceses rechazó la Constitución europea propuesta –lo mismo que sucedió en Holanda apenas tres días después y que fue noticia durante varias semanas–, así como los “referendos independentistas” del llamado “País Vasco francés” de marzo de 2010.⁵⁰

En el caso de España, se han celebrado cuatro referendos nacionales desde 1976 hasta 2005: dos destinados a promover la transición a la democracia (los de 1976 y 1978), uno para ratificar la permanencia de España en la OTAN y el último para votar la Constitución Europea. Adicionalmente, se han efectuado alrededor de ocho referendos autonómicos (los de los Estatutos del País Vasco y Cataluña en 1979, los de Andalucía en 1980 y 1981, el de Galicia en 1980, nuevamente los de Cataluña y Andalucía en 2006 y 2007, respectivamente, y las nuevas consultas locales efectuadas en 2010 sobre la independencia de Cataluña.⁵¹

En Italia, para señalar otro ejemplo, se introdujo el referéndum abrogatorio hace aproximadamente 30 años. Desde esa fecha, los ciudadanos italianos han votado más de cincuenta veces pese a la exigencia de un quórum de 50% para que la consulta sea considerada válida. Entre las consultas populares celebradas en Italia a partir del año 2000 se conocen diversos referendos sobre las más variadas materias, incluyendo el de 2006, que versó sobre una reforma constitucional.

En Eslovenia, pese a que la iniciativa legislativa no resulta vinculante –como ocurre en muchas de las consultas que se celebran en España–, todas las leyes aprobadas por el parlamento pueden someterse a votación. Y en Lituania, para citar otro caso, existen el referéndum constitucional obligatorio, la iniciativa popular legislativa y el referéndum abrogatorio. En ese país se celebraron, entre 1990 y 1995, diecisiete consultas que incluían temas como la

⁵⁰ En el caso del referendo francés sobre la propuesta de Constitución europea, se recomienda el artículo escrito por Inmanuel Wallerstein publicado en la siguiente dirección: <http://bellacio.org/es/spip.php?article1162>. Respecto del caso de los referendos independentistas del llamado “País Vasco francés”, puede consultarse la siguiente dirección: <http://www.vozbcn.com/2010/03/13/11284/referendos-independentistas-saltan-franci/> Última fecha de consulta: 1° de julio de 2010.

⁵¹ Sobre este último caso, puede consultarse la siguiente dirección: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/02/28/barcelona/1267381798.html>. Última fecha de consulta: 1° de julio de 2010.

independencia de la antigua Unión Soviética, el retiro de las tropas rusas y la aprobación de la Constitución.

Además de los casos señalados, se sabe de la realización de consultas en Reino Unido, Alemania, Bélgica, Irlanda, Dinamarca y Suecia. Pero si no llegaran a llamar la atención estas referencias, seguramente las siguientes sí serán de interés: en la década de los '80, se celebraron ciento veintinueve (129) referendos nacionales en todo el mundo, de los cuales setenta y seis (76) tuvieron lugar en Suiza, lo que equivale al 58.9% del total; mientras que en la década de los '90 se estima que se efectuaron cuatrocientos cinco (405) referendos en total, de los cuales doscientos cuarenta y ocho (248), el 61%, se hicieron en Europa.⁵² De estos 248 referendos europeos, ciento quince (115) se realizaron en Suiza –lo que equivale al 46.4%. De manera que, ya estas dos tendencias: i) el incremento de 129 a 405 referendos celebrados a nivel mundial –poco más del triple al cabo de una década–, y; ii) el aumento del porcentaje de referendos celebrados en otros países de Europa distintos a Suiza (en números absolutos, de 53 a 133; y en números relativos, del 41.1% al 53.6%), sugieren claramente que el establecimiento y uso de las instituciones de democracia participativa o directa es una tendencia en ascenso.

Pero eso no es todo. Incluso en América Latina encontramos, tal y como llegó a reportar Daniel Zovatto, que se han celebrado treinta y dos (32) consultas entre 1978 y 2004,⁵³ a las que habría que agregar: 1) en Venezuela, el referéndum revocatorio presidencial de 2004, el referéndum consultivo de diciembre de 2007 sobre los proyectos de reforma propuestos por el Presidente y la Asamblea Nacional, y el de febrero de 2009, sobre la reelección presidencial; 2) el referéndum celebrado en Costa Rica en octubre de 2007, sobre el Tratado de

⁵² La fuente más importante de la que provienen estos datos, conforme a la referencia que ofrecen varios artículos encontrados, es: Bruno Kaufmann. *Initiative & Referendum Monitor 2004/2005*. Initiative & Referendum Institute Europe (IRI-Europe). London, 2004. La dirección en internet del IRI-Europe es: <http://www.iri-europe.org/>. También está disponible en esta misma dirección: Carsten Berg, Paul Carline, et al. *Initiative for Europe. Handbook 2008. The guide to transnational democracy in Europe*. Initiative & Referendum Institute Europe (IRI-Europe), Bruselas, 2007.

⁵³ Daniel Zovatto: “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978-2004” en Daniel Zovatto, Iván Marulanda y otros. *Democracia Directa y Referéndum en América Latina*. Corte Nacional Electoral. República de Bolivia. La Paz, Julio de 2004, p. 22.

Libre Comercio con Estados Unidos y otros Estados del Caribe; 3) en Bolivia, el referéndum efectuado en 2008, por intermedio del cual se ratificó en sus cargos al Presidente Evo Morales y a los Prefectos opositores de Santa Cruz, Beni, Pando y Mario Cossio, así como el referéndum de 2009 por intermedio del cual se aprobó una nueva Constitución; 4) en Ecuador, el referéndum celebrado en abril de 2007 sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente y el de septiembre de 2008, en el que se aprobó el proyecto constitucional presentado por el Presidente Correa. En suma, estaríamos hablando de al menos cuarenta (40) consultas populares celebradas en América Latina, cifra a la que probablemente haya que agregar otras efectuadas entre 2005 y 2010.

Zovatto destacó, a inicios de 2004, que dieciséis (16) países de América Latina regulaban, a nivel nacional, diversos mecanismos de democracia directa en sus constituciones y que la casi totalidad de las constituciones latinoamericanas reformadas en la década de los '90 (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron a su articulado estos instrumentos, lo mismo que ocurrió con las nuevas constituciones aprobadas en Costa Rica en mayo de 2002, Honduras en enero de 2004 y Bolivia en febrero de ese mismo año.⁵⁴

Aunque más adelante volveremos sobre este punto para referirnos brevemente a la naturaleza de estas consultas, ya se puede tener una apreciación un poco más exhaustiva del fenómeno en cuestión. La pregunta que salta a la vista es, naturalmente, ¿a qué se debe este auge de las consultas populares, es decir, esta creciente introducción de mecanismos de participación directa en los diseños constitucionales, y por consiguiente, a qué se debe su creciente uso?

En primer lugar, de manera general, se debe a un creciente criticismo y a una penetrante desconfianza y escepticismo de los ciudadanos⁵⁵ respecto de las instituciones políticas, entre las que destacan las instituciones del Estado y las organizaciones partidistas. De modo que la *crisis de la representación política* ha contribuido a que se formule la demanda (en sentido *eastoniano*) de

⁵⁴ Zovatto, Marulanda, et al. Ob. cit., pp. 20-21.

⁵⁵ Estoy consciente de las dificultades de utilizar la expresión “ciudadanos” en el contexto de sociedades en las que es verdaderamente enorme el número de los que no tienen interés por los asuntos públicos ni se informan sobre ellos, y tremendamente reducido el número de los que participa en política.

que se amplíen los espacios de participación de los ciudadanos y colectividades organizadas.

En lo que a nuestro interés atañe, han sido notorias las dificultades enfrentadas en no pocos países de América Latina por los partidos políticos desde la década de los '90 hasta la fecha, y en algunos casos, como en Venezuela, hasta se ha asistido al colapso del sistema de partidos.⁵⁶

Como existe abundante literatura politológica sobre este caso no nos extenderemos mucho,⁵⁷ pero es necesario apuntar que en nuestra opinión esta crisis se debió, en buena medida, a las actuaciones de gobernantes y dirigentes políticos, lo que diversas voces parecieran negar en la actualidad. Esas mismas voces señalan que la responsabilidad de la caída de la “democracia pactada”⁵⁸

⁵⁶ Me refiero al sistema de partidos que tenía en AD y COPEI los principales actores del sistema político, caracterizado por unas determinadas reglas de juego que regulaban el sistema electoral, así como por diversos acuerdos y pactos, algunos de ellos propiamente institucionales y otros tácitos.

⁵⁷ Sobre el particular, pueden consultarse los siguientes trabajos de Anibal Romero, quien pronosticó con antelación el colapso del sistema político venezolano que se había inaugurado en 1958: *La Miseria del Populismo*. Editorial Panapo. Caracas, 1996 (3era edición); *Disolución Social y Pronóstico Político*. Editorial Panapo. Caracas, 1997; “Rearranging the deck chairs on the Titanic. The Agony of Democracy in Venezuela” en *Latin American Research Review*, vol. 32, N° 1, 1997; *Decadencia y Crisis de la democracia*. Editorial Panapo. Caracas, 1999. También pueden consultarse los siguientes trabajos: Andrés Serbin, Andrés Stambouli y otros (editores). *Venezuela: la democracia bajo presión*. Coedición INVESP/North South Center (Universidad de Miami)/Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1993; Ángel E. Álvarez (coord.). *El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones*. Instituto de Estudios Políticos. UCV. Caracas, 1996; Eduardo Arroyo Talavera. *Elecciones y Negociaciones: Los Límites de la Democracia en Venezuela*. Coedición Fondo Editorial/CONICIT/POMAIRES. Caracas, 1988; Juan Carlos Rey. *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas, UCV, 1998; Herbert Koeneké. *El impacto de las campañas electorales en la gobernabilidad democrática: el caso venezolano entre 1958 y 2000*. Trabajo de ascenso presentado a la Universidad Simón Bolívar para optar a la categoría de Profesor Titular. Sartenejas, 2001; Luis Salamanca. *Crisis de la modernización y crisis de la democracia*. Coedición ILDIS/UCV. Caracas, 1997; Manuel Hidalgo Trenado: “Consolidación, crisis y cambio del sistema político venezolano de partidos” en *Politeia* N° 21. Instituto de Estudios políticos. UCV. Caracas, 1998; María de los Angeles Delfino: “Del partido de masas al partido electoral: Un cambio cualitativo” en *Partido Electoral, Programas de Gobierno, Clases y Política*. Caracas. Publicaciones del Consejo Supremo Electoral. Colección del Cincuentenario. Tomo N° 7; Miriam Kornblith. *Las crisis de la democracia*. Coedición IESA-UCV/FCJP, Caracas, 1998; Moisés Naím y Ramón Piñango (coord.). *El caso Venezuela. Una ilusión de armonía*. Ediciones IESA. Caracas 1999.

⁵⁸ La expresión proviene de un artículo de Terry Lynn Karl, a saber: “*Petroleum and Political Pacts: The transition to Democracy in Venezuela*” en G. O’Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead

es de la “antipolítica” y, especialmente, de los medios de comunicación que –según se argumenta– crearon un clima de opinión hostil frente a las instituciones públicas en general, y frente a las partidistas y sus principales dirigentes en particular, de modo que “sirvieron la mesa” para la posterior llegada al poder de Hugo Chávez.

Hay en este planteamiento un argumento digno de consideración pero, curiosamente, tales voces no dicen nada acerca de los errores cometidos por una parte del liderazgo político venezolano en la elección de la estrategia de desarrollo empleada para el país desde los ‘70, ni de las reformas políticas que deliberadamente se detuvieron por años (como el caso de la descentralización, que aunque resulte sorprendente se propuso por primera vez en la década de los ‘70, o de las subsiguientes reformas que sugirió la COPRE en la década de los ‘80, muchas de las cuales no fueron acogidas), ni de la perversa transformación de los *partidos de masas* originalmente existentes, entre cuyas funciones estaban la formación política, la deliberación y el debate, en *partidos electorales* o *catch all parties* (*partidos atrapa-todo*, tal y como se les llama en la literatura politológica), ni mucho menos hablan de los escándalos de corrupción que durante años fueron deteriorando la imagen de la institucionalidad pública, entre los cuales el caso de RECADÍ quizás fue uno de los más visibles públicamente en los ‘80.

En la opinión de quien escribe, los medios de comunicación, además de otros actores sociales y políticos que cabe recordar (entre ellos, algunos empresarios, militares, dirigentes políticos extremistas y hasta personalidades de prestigio como parte de los que llegaron a integrar el grupo de “Los Notables”) ciertamente ejercieron influencia sobre la opinión pública venezolana y presionaron lo suficiente como para llevar al sistema político a un “límite crítico”.⁵⁹

(eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

⁵⁹ Estos son algunos de los “actores desleales” y “semileales” a los que nos hemos referido con anterioridad. Pero la lista no se agota aquí. En estricto sentido, muchos de estos actores *aprovecharon* el deterioro de la imagen de las instituciones públicas (especialmente, la Presidencia y el Congreso) para promover diferentes cursos de acción; no todos ellos *crearon* ese clima de opinión. A este respecto, permítaseme un comentario anecdótico. En los últimos años, suele recordarse la telenovela “Por estas calles”, transmitida por RCTV en los ‘90 y que alcanzó una inusual sintonía, como una de las expresiones de la antipolítica. A mi modo de ver, dicha telenovela refor-

Sin embargo, tal influencia fue, en todo caso, de carácter terminal, en el sentido de que vino a reforzar predisposiciones negativas engendradas durante años en la opinión pública con motivo de las actuaciones de dirigentes políticos muy poderosos, que constituían la evidencia más palpable de las dificultades de los partidos políticos por renovarse.⁶⁰ Es tan espurio el argumento de que la “antipolítica” y los medios de comunicación destruyeron en los ‘90 –según se afirma– la imagen de las instituciones partidistas, que en diversas encuestas efectuadas antes del “Caracazo”, e incluso, hasta el año 1997, se registraron índices de simpatía significativos entre los partidos.⁶¹

Para evitar malas interpretaciones o desfiguraciones, muy corrientes por estos tiempos, téngase presente lo siguiente: convengo en que los partidos son esenciales para el mantenimiento de la democracia y que su fortalecimiento es vital para la consolidación de ésta última. Pero esta afirmación es poco lo que agrega y mucho lo que deja en blanco, pues también contribuye al fortalecimiento de la democracia la existencia de partidos con capacidad de renovación de sus principales dirigentes y de adaptación a los nuevos tiempos, con propuestas serias que ofrecerle al país para enfrentar sus principales problemas, con

zó percepciones y estereotipos previamente existentes en la opinión pública venezolana. Quizás ello explique el *rating* que obtuvo.

⁶⁰ Recuérdese, por ejemplo, la actuación de Luis Alfaro Uceró en los '90, a quien apodaban dentro y fuera de AD como “El Caudillo”, a veces incluso hasta para legitimarlo simbólicamente. Alfaro Uceró terminó siendo candidato presidencial de AD en 1998, pese a las diversas voces internas y recomendaciones de asesores externos que le insistieron en que no se postulara para tal cargo. Como se recordará, AD le retiró el apoyo y terminó apoyando a Henrique Salas-Römer en virtud del avance de Hugo Chávez en las encuestas desde diciembre de 2007.

⁶¹ En la encuesta efectuada por Datos entre los meses de octubre y noviembre de 1988, AD y COPEI obtuvieron 59% de simpatía partidista (AD: 40%; COPEI: 19%), mientras que el MAS apenas obtuvo 3%. En la encuesta de Datos del segundo trimestre de 1996, AD y COPEI obtuvieron 70% de simpatía partidista (AD: 53%; COPEI: 17%); CONVERGENCIA obtuvo 8%; el MAS, 56%, y; la CAUSA R, 12%. En la encuesta de Datos del tercer trimestre de 1997, AD y COPEI obtuvieron 72% de simpatía partidista (AD: 47%; COPEI: 25%); CONVERGENCIA obtuvo el 4%; el MAS, 7%, y; la CAUSA R, el 5%. Vale la pena destacar que en este último estudio la categoría “Otros partidos” reunió 13%. El deterioro de la simpatía partidista de AD y COPEI no fue evidente sino hasta la encuesta de Datos del tercer trimestre de 1998, en donde obtuvieron 37% (AD con 27% y COPEI con 10%), fecha en la cual el MAS obtuvo 6%; la CAUSA R, 6%; Proyecto Venezuela, 15%, y; el MVR, 35%.

políticos responsables en el manejo de los asuntos públicos y con resultados concretos que exhibir en beneficio de colectividades.

En segundo lugar, es necesario remarcar el cambio experimentado por las sociedades de América Latina desde los '70 hasta la fecha, pues ha habido una creciente diversificación de los actores y organizaciones que se vinculan con los asuntos públicos, mientras los partidos políticos tradicionales han ido perdiendo, en muchos casos, el monopolio otrora existente en la formación de la opinión pública y la toma de decisiones. En unos casos, este proceso de “pérdida del monopolio” por parte de los partidos tradicionales ha ocurrido en favor de nuevos partidos, mientras que en otros casos ello se produjo en la misma medida en que diversas organizaciones sociales fueron adquiriendo mayor influencia en los asuntos públicos.

Nótese que no estamos hablando de la desaparición o extinción de la institución partidista, pues además de contra-factual ello sería sumamente indeseable. Lo que ha ocurrido de un modo global, como consecuencia de las transformaciones sociales experimentadas en 40 años, es un cambio del rol que ejercen los partidos políticos tradicionales, pues ya no están solos en el “territorio de lo público” y ahora deben competir con nuevas organizaciones políticas, e incluso, organizaciones sociales dispuestas a hacer valer su opinión y presionar por reivindicaciones.

Es cierto que en diversas partes de América Latina los partidos tradicionales siguen siendo actores muy influyentes –y en algunos casos, siguen siendo *los más influyentes*–, pero si se examinan los acontecimientos de los últimos veinte años en diversos países de la región, se encontrará no sólo que ha habido cambios sustantivos en los sistemas de partidos en buena parte de los casos, sino además, que se ha producido una *reconfiguración* de las dinámicas y los procesos regulares de toma de decisiones. Han surgido nuevas organizaciones interesadas y ocupadas de los asuntos públicos, que van desde movimientos sociales y organizaciones no-gubernamentales hasta grupos de opinión, de presión y de intereses.⁶² Y aunque no discuto que las *instituciones de representación*

⁶² Grupos que ciertamente la literatura politológica norteamericana había descrito hace años, pero cuya aparición se ha visto multiplicada en años más recientes, lo cual es especialmente notorio en América Latina, en donde, al margen de los partidos políticos, los *grupos de presión o de interés* más influyentes hasta la década de los '70 y los '80 eran las asociaciones empresariales, las

todavía siguen teniendo una influencia decisiva en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, sí cuestiono ciertas concepciones que no parecen haber asimilado que éstas ya no operan solas ni pueden actuar de la misma manera en que lo hacían hace tres o cuatro décadas. Este es un anacronismo que se encuentra por doquier.

En algunos casos el impulso inicial de ciertas organizaciones para vincularse con los asuntos públicos partió de una insatisfacción con el desempeño de los partidos políticos tradicionales o algunos de sus dirigentes y, en contrapartida, de su legítimo derecho a presentarse como alternativa de poder, mientras que en otros nació como consecuencia de las restricciones y limitaciones impuestas por las reglas de juego existentes (Constituciones y leyes) para que otros grupos organizados y los mismos ciudadanos pudieran influir en mayor grado en las decisiones públicas. En este último caso, el reclamo más frecuente encontrado en Venezuela entre dirigentes de movimientos sociales, ONG's y grupos de opinión ha sido, históricamente, la tendencia de los partidos, incluso hasta la fecha, a “encapsular” los conflictos y disidencias, e intentar monopolizar la toma de decisiones.⁶³ El espíritu de este reclamo y su carga emotiva quedan bien retratados con la afirmación que en fecha reciente hizo un dirigente social venezolano, que llegó a señalar de manera “cáustica”: “la política es un asunto demasiado serio como para dejarlo exclusivamente en manos de los políticos; es un asunto que nos compete a todos”.

De esta manera, la “entrada en escena” de estos actores provocó, en diversos países, la introducción de nuevos mecanismos de participación en los diseños constitucionales y legales, mientras que en otros casos los partidos políticos tradicionales, conscientes de los riesgos que corrían si no incorporaban las crecientes demandas de sectores sociales en esta dirección, las introdujeron más

sindicales y la Iglesia. Además, aunque siempre estuvieron presentes, nadie puede dudar sobre la creciente influencia que han adquirido en los últimos 25 años los medios de comunicación, las organizaciones de defensa de los derechos humanos, los movimientos ecológicos y los grupos de opinión, por citar algunos.

⁶³ Tendencia que tuvo en el proceso de selección de las candidaturas a Diputados de la Asamblea Nacional entre sectores de oposición, durante el año 2010, una nueva evidencia. Este proceso fue conducido por la “Mesa de la Unidad”, una plataforma que agrupó exclusivamente a los partidos políticos de oposición, y cuyos voceros fustigaron públicamente las sugerencias y críticas que se le formularon desde diversos sectores, incluso desde el interior de algunos partidos políticos.

tempranamente.⁶⁴ Es así como en diversos sistemas políticos la introducción de estos mecanismos ha intentado revitalizar la democracia y ha puesto a prueba a la representación política –que en no pocas ocasiones actúa contrariando los mandatos otorgados por el *demos*.

Es cierto que en muchos de los casos enumerados *supra* las consultas celebradas han sido convocadas “desde arriba”, esto es, desde las instituciones de representación. El caso venezolano, desde la llegada al poder de Hugo Chávez, es un buen ejemplo de los usos y abusos de los referendos, que hasta han sido aprobados por el Presidente en Consejo de Ministros sin que medie un debate público sobre su pertinencia o sin que algún órgano del Estado independiente pueda impedir que se convoque una consulta para votar sobre derechos básicos –como los políticos y los económicos. Pero no son despreciables las consultas convocadas “desde abajo” –desde la ciudadanía y los grupos organizados– ni mucho menos puede subestimarse la presión que las sociedades, en general, están ejerciendo sobre los representantes.

De este modo, hay por lo menos tres órdenes de problemas que solo la evolución de las democracias podrá responder y sobre lo cual, hasta donde se

⁶⁴ Este tema se vincula con algunas observaciones que hace años hizo Lipset, quien afirmó: “Una crisis de legitimidad es una crisis de cambio social”. Al considerar las condiciones en las que se presentan tales crisis, señaló: “Las crisis de legitimidad ocurren durante una transición hacia una nueva estructura social, si 1) el status de las principales instituciones conservadoras se halla amenazado durante el período de cambio estructural; 2) los principales grupos de la sociedad no tienen acceso al sistema político en el período de transición, o por lo menos tan pronto como desarrollan exigencias políticas”. Lipset consideró dos tipos generales de pérdida de legitimidad. El primero, cuya descripción –en su criterio– la proporcionó Tocqueville, referido al paso de las monarquías aristocráticas a repúblicas democráticas, posibilitado por un deterioro de los valores y símbolos asociados al antiguo régimen. Esta transformación tuvo lugar exitosamente –según argumenta– en la medida en que se preservó la monarquía, con lo cual se retuvo la lealtad de los sectores aristocráticos tradicionalistas y clericales de la población, y, al mismo tiempo, estos sectores aceptaron progresivamente a otros estratos en medio de un proceso de democratización e igualdad en aumento. El segundo tipo general de pérdida de legitimidad que describió Lipset está referido al modo en que las sociedades tratan las crisis de “entrada a la política”, esto es, “la decisión en cuanto a la fecha en que nuevos grupos sociales obtendrán acceso al proceso político”. En este punto también resulta crucial la observación de Lipset según la cual siempre que nuevos grupos se hagan políticamente activos, un acceso fácil a las instituciones políticas legítimas tiende a significar la lealtad de los nuevos grupos hacia el sistema, e incluso, esto puede facilitar el mantenimiento del *status* de los viejos grupos dominantes. Cfr. S. M. Lipset. Ob. cit., pp. 67-69.

sabe, se ha estudiado relativamente poco: en primer lugar, ¿cómo es el tipo de relación que se establece, a partir de la creciente introducción de mecanismos de participación, entre las instituciones de representación existentes y las de participación recién creadas?, ¿estamos hablando de relaciones de cooperación, de relaciones conflictivas o de relaciones de cooperación y conflicto simultáneas?, ¿en qué casos la introducción de nuevas instituciones de participación ha sido el producto de cambios de regímenes o sistemas políticos y en cuáles ha sido, más bien, el resultado de acuerdos celebrados entre diversas fuerzas sociales y políticas, en el marco de un régimen o sistema político vigente?; en segundo lugar, ¿cómo garantizar, tanto en el diseño como en la ejecución, que los instrumentos de participación introducidos no sufran tantas limitaciones como para ser estrictamente regulados y decididos por el *poder establecido*, y qué hacer para evitar que la democracia se banalice a tal punto que se consulten tantas materias como grupos de opinión existan?, o dicho de otro modo, ¿qué lecciones tener en cuenta para lograr un saludable balance entre las instituciones de participación y las de representación?, y; en tercer lugar, ¿esta creciente “ola de instituciones de participación” contribuirá a despertar un mayor interés por parte de los ciudadanos en los asuntos públicos o, por el contrario, continuará la tendencia señalada por Giovanni Sartori en *Homo videns*, quien advirtió sobre el debilitamiento del *demos* en algunos países en virtud de la ignorancia existente respecto de diversas materias públicas?⁶⁵

De todos estos problemas, quizás el más inquietante es el último. Porque ciertamente la creciente introducción de mecanismos de participación en las democracias ha sido interpretado como un modo de revitalizar la política y, sobre todo, como una vía para colocarle más “controles ciudadanos” a los representantes o para sujetarlos aún más a la voluntad del *demos*. Pero el supuesto de fondo sobre el que se apoya este cambio es una sociedad en la que la mayoría esté al menos informada sobre los asuntos públicos. Y esto hoy no constituye la regla sino más bien la excepción. Como llegó a exponer Sartori en *Homo Videns*, a quien citamos *in extenso*:

⁶⁵ Giovanni Sartori. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Edit. Taurus, Santillana Ediciones Generales, Madrid, 2002.

En Estados Unidos un cuarto de los estudiantes pre-universitarios (entre los dieciséis y los dieciocho años) creen que Roosevelt fue presidente durante la guerra de Vietnam, dos tercios no saben colocar cronológicamente su terrible guerra civil, y la mitad no sabe quién fue Stalin. En Italia no vamos mejor. Hace poco me cayó entre las manos una investigación promovida por el profesor Stefano Privato de la Universidad de Urbino. A quinientos veintisiete estudiantes de cuatro universidades italianas matriculados en cursos de Historia Contemporánea se les distribuyó un cuestionario realizado para averiguar qué saben los chicos de dieciocho años sobre la historia del siglo XX. El resultado es que la mayoría de los alumnos a los que se repartió el cuestionario no sabe qué es el New Deal o el Plan Marshall, se equivocan en tropel sobre la guerra fría y sobre la República Social, creen que Badoglio fue un jefe partisano, ignoran en qué fecha nació la República en la que viven; saben en cambio perfectamente quiénes son María Callas y Bob Dylan (reconocidos por más del 95 por ciento de los que contestaron; y todavía nos preguntamos quién hace la cultura juvenil)...

En 1997, durante más de seis meses, televisión, radio y periódicos hablaron cotidiana y abundantemente, en Italia, sobre los trabajos de la Comisión Bicameral, y por tanto sobre reformas institucionales verdaderamente cruciales para el futuro del país. Y sin embargo, Mannheimer muestra (*Corriere della Sera* del 10 de noviembre de 1997) que la mitad de los italianos ni siquiera saben que ha existido. Sólo el 2.8 por ciento indica con exactitud que los trabajos de la Comisión Bicameral acabaron en junio; sólo un 2 por ciento (que ha descendido posteriormente al 1.4 por ciento) declara conocer bien los proyectos de reforma que se estaban discutiendo; mientras que una tercera parte del grupo encuestado salió del paso diciendo que de la Bicameral sabía poco (lo cual en encuestas de este tipo quiere decir que no sabe casi nada).

Tampoco vamos mejor con Europa. También según Mannheimer, en ningún país europeo el porcentaje de los que dicen saber mucho del tema es superior al 5 por ciento. ¿Pueblo soberano? Venga ya, intentemos ser serios. Estos datos son escalofriantes. Si los problemas europeos y de Europa fuesen decididos por la democracia electrónica, el 5 por ciento de las personas competentes sería fulminantemente aplastado por una avalancha (el 95 por ciento) de ignorancia.⁶⁶

⁶⁶ Quizás por esta razón es necesario tomarse en serio algunas de las afirmaciones y preguntas que hizo Sartori en *Homo videns*: "...la realidad –como ya he subrayado anteriormente– es que el ciudadano capacitado para ser tal está en vías de extinción, y el demo-poder se está convirtiendo en demo-impotencia. Porque un pueblo soberano que no sabe nada de política ¿es soberano? ¿Qué puede nacer de la nada? Como mucho, ex nihilo nihil fit. O de otra manera: de la nada nace el

Si a estos datos le agregamos, en el caso venezolano, el hecho de que en una encuesta de cobertura urbana realizada a finales de 2009, un 67% respondió estar “Nada interesado” o “Poco interesado” de cara a la pregunta “Siendo objetivo, ¿cuán interesado está usted sobre la política, es decir, sobre los asuntos públicos del país?”, o que en esa misma encuesta un 56% declaró “No me informo nada” o “Me informo muy poco” frente a la pregunta “Siendo objetivo, ¿cuánto se informa usted sobre la política, es decir, sobre los asuntos públicos del país?”, se comprenderá rápidamente la pertinencia histórica de la preocupación de Sartori.⁶⁷ Entonces, aunque la introducción de instituciones de participación ciertamente es un fenómeno en ascenso que está remodelando el funcionamiento de las democracias, e incluso, pese a que puede tener efectos muy positivos bajo determinadas circunstancias, está lejos de ser, en el contexto histórico que vivimos, la única solución para los problemas que arrastramos desde el siglo pasado. Las instituciones de participación pueden fortalecer a la democracia, sólo bajo algunas condiciones.

Nuestra respuesta al desafío que plantea Sartori es –como él mismo lo llega a reconocer– que es preferible abrirle canales al *demos* para que se expresen las voluntades, en el entendido de que la puesta en funcionamiento de estos mecanismos genera un proceso de aprendizaje y socialización política entre los ciudadanos, que cerrárselos por temor a que se produzcan decisiones colectivas equivocadas. Al final del día, la democracia no es una garantía para evitar que las colectividades cometan errores sino, más bien, un conjunto de instituciones, reglas y prácticas “halados” por la necesidad de procurar la mayor legitimidad posible para decisiones socialmente vinculantes.

Por otra parte, si la esencia de la democracia radica en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, al margen de que la forma moderna en que se han expresado las *democracias realmente existentes* hayan sido las instituciones de representación, la principal fuente de temor debería ser el secuestro

caos”. Giovanni Sartori. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Edit. Taurus, Santillana Ediciones Generales, Madrid, 2002, pp. 180-181.

⁶⁷ Encuesta Ómnibus de Datanalisis, realizada del 7 de Noviembre al 18 de noviembre de 2009, en hogares, entre 1300 entrevistados, de sexo masculino y femenino, mayores de 18 años y de estratos socioeconómicos A/B, C, D y E; Muestreo semi-probabilístico por dinamización de cuotas, estratificadas por sexo, edad, estrato socioeconómico y región; 95% de confianza y 2.72% de error máximo admisible.

de las decisiones colectivas por parte de un pequeño grupo que, invariablemente, gobierna el destino de millones de habitantes. A esta preocupación, algunos han opuesto otra: el peligro de que “las masas” intervengan sobre asuntos de los que no tienen “competencia cognoscitiva”. Así, se ha llegado a plantear equivocadamente una disputa maniquea del tipo “representación *versus* participación”. Pero en el fondo, detrás de la última preocupación se esconden dos consideraciones que ameritan un examen cuidadoso: a) que la sociedad moderna impone, *de facto*, la delegación de la responsabilidad de decidir sobre asuntos públicos en los representantes, y; b) que en todo tiempo y en todas partes ha habido élites, y más aún, según afirman algunos, que éstas son necesarias para la conducción del proceso político.

Sobre el primer tipo de razonamiento habrá que recordar a Adam Przeworski, quien sostuvo que

... a pesar de sus cimientos mayoritarios, la democracia representativa moderna genera resultados que ante todo son producto de las negociaciones entre los dirigentes de las fuerzas políticas, más que de un proceso de deliberación universal. El papel de las votaciones consiste en ratificar intermitentemente estos resultados o confirmar en sus cargos a quienes los han generado. En todas las democracias modernas, el proceso de deliberación y la supervisión cotidiana del gobierno están bien resguardados de la influencia de las masas. La consulta directa a los votantes sobre cuestiones políticas concretas a menudo se describe, de hecho, como plesbicitario, término con connotaciones negativas. Las votaciones —el gobierno de la mayoría— constituyen, por tanto, sólo el procedimiento final de arbitraje en una democracia.⁶⁸

Przeworski explicó, más adelante, el proceso de este modo:

Los individuos no actúan directamente en defensa de sus intereses, sino que la delegan. Las masas están representadas por sus dirigentes; el modo de organización colectiva en el seno de las instituciones democráticas así lo exige. Asimismo, como han destacado Schmitter (1974), Stepan (1978), Offe (1986) y otros, la mayoría de intereses están organizados de manera coercitiva y monopolista. Las asociaciones de intereses adquieren la capacidad de actuar en nombre de

⁶⁸ Adam Przeworski. Ob. cit., p. 20.

sus miembros porque están en condiciones de coaccionarlos, más concretamente porque pueden imponer sanciones a cualquier individuo o subgrupo que intente promover sus propios objetivos particulares a expensas del interés colectivo.⁶⁹

Como ejemplo de lo segundo, baste recordar la influencia que tuvo la “ley de hierro de las oligarquías” de Robert Michels en las ciencias sociales durante el primer tercio del siglo XX, y el impacto de los enfoques elitistas de Pareto y Mosca. Aunque la primera consideración no tiene por qué desembocar necesariamente en la segunda, no son pocos los intelectuales y políticos que reivindicaban explícita o latentemente dicha asociación en su argumentación. El peligro es que del *realismo político* que caracteriza a los enfoques elitistas –ciertamente respetable y utilizado en inicio con fines descriptivos (no prescriptivos)– se pase a la legitimación de las prácticas y dinámicas señaladas, con lo cual se estaría vaciando de contenido, consciente o inconscientemente, lo que la democracia *ontológicamente debe significar*. Porque, tal y como sostuvo Bachrach:

Todas las teorías de la élite descansan en dos supuestos básicos: primero, que las masas son intrínsecamente incompetentes, y segundo, que son, en el mejor de los casos, materia inerte y moldeable a voluntad, y en el peor, seres ingobernables y desenfrenados con una proclividad insaciable a minar la cultura y la libertad. Desde luego, la filosofía elitista tiene como corolario directo la ineluctabilidad de una élite creativa dominante. Todas las teorías elitistas –ya sean de corte revolucionario, liberal, conservador o reaccionario– se apoyan en igual medida en la validez de dicha hipótesis, y solo discrepan en cuanto a los objetivos políticos hacia los cuales deberían encaminar las élites a las masas por ellas manipuladas. Lenin, por ejemplo, al concebir al hombre común como un chiquillo indefenso hipnotizado por la ideología burguesa, ponía todo en manos de una élite disciplinada y perseverante, capaz de romper el hechizo burgués y conducir a las masas hacia la tierra prometida. Del lado reaccionario, Ortega sostenía que la suerte de la civilización occidental estaba echada a menos que la élite culta se las ingeniase para someter a las masas al nivel de pasivo acatamiento acorde con su mediocre naturaleza.⁷⁰

⁶⁹ Adam Przeworski. Ob. cit., p. 62.

⁷⁰ Peter Bachrach. *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1973, pp. 21-22.

Como se verá, no son pequeños ni triviales los retos que tienen planteadas las democracias del siglo XXI, por lo que sólo una conciencia cada vez más extendida acerca de su significación e implicaciones puede protegernos de las “amenazas internas” o “enemigos externos” que ponen el riesgo su perdurabilidad. Por esto, estimular un mayor nivel de interés e información sobre los asuntos públicos entre los ciudadanos quizás sea el mejor antídoto a largo plazo para evitar su pérdida o procurar su exitoso regreso.