

José Nun

DEMOCRACIA.
¿GOBIERNO DEL PUEBLO
O GOBIERNO DE LOS POLÍTICOS?

XIV. Legitimidad, autonomía moral
y preferencias

¿POR QUÉ han sido tan determinantes el compromiso político y la extensión de los derechos sociales a los que dieron lugar los Estados de Bienestar? ¿En qué medida contribuyeron a definir una serie de rasgos característicos que no se hallan presentes del mismo modo en otros espacios que, sin embargo, se insiste en llamar democráticos?

Las claves de una respuesta a estas preguntas deben buscarse en tres direcciones principales. Una, concierne al carácter que designaré como sistemático de los derechos de ciudadanía; otra, a la necesidad de una legitimación sustantiva del orden político en las sociedades contemporáneas; y la tercera, a la relevancia que asume para cualquier régimen democrático el proceso mediante el cual los ciudadanos deciden sus preferencias. No son temas simples pero procuraré presentarlos lo más escuetamente posible.

La ciudadanía como sistema

Decir que, en un régimen democrático, los derechos de ciudadanía definidos por Marshall forman un sistema, significa dos cosas íntimamente asociadas. La primera, que existen entre esos derechos claras relaciones de implicación mutua; la segunda, que el régimen puede dejar de ser democrático no sólo si uno o más de ellos están ausen-

tes sino también cuando su desarrollo conjunto es notoriamente desigual y/o abarca a franjas reducidas del electorado.

La “secuencia inglesa” (en una versión algo retocada y estilizada) permite comprender mejor que otras las relaciones de implicación mutua de los derechos de ciudadanía en el marco de una sociedad capitalista. Sabemos ya que los derechos *civiles* fueron una conquista difícil, que le franqueó el paso a la modernidad. Con ellos, las libertades individuales adquirían por primera vez un estatuto jurídico orgánico. Sin embargo, los privilegios económicos y la dominación política amenazaban con vaciarlo de todo contenido, ya que le imponían continuamente un sesgo de clase tanto a las leyes como a su modo de aplicación por los tribunales.

O sea que los ideales de una justicia sustantiva hacían cada vez más patente la necesidad de una extensión de los derechos *políticos* que sirviese para impedir esas distorsiones y para darle una voz audible a los excluidos —a la burguesía primero y al resto de la población después—. Es claro que, con el tiempo, se llegaría a reconocer que no puede haber un genuino debate político allí donde la privación material vulnera la dignidad y la autonomía de alguna de las partes que están llamadas a intervenir en él, supuestamente en un pie de igualdad. Es decir que, para tener sentido, este debate dependía, a su vez, de una amplia difusión de los derechos *sociales*.

Es importante indicar de inmediato que esta lógica de la implicación entre las dimensiones de la ciudadanía no marcha en una sola dirección, como podría sugerirlo mi esquemática reseña de la “secuencia inglesa” (en Suecia, por ejemplo, los derechos políticos se establecieron antes de que se generalizaran los derechos civiles). Pero lo fundamental es que, en sede democrática, la ausencia o la debilidad de cualquiera de esas dimensiones afecta a las demás. Un régimen populista autoritario, por ejemplo, no constituye un verdadero Estado de Bienestar por el solo hecho de otorgar una serie de derechos sociales mientras cercena los derechos civiles y políticos. Después de todo, fue Bismarck quien promulgó las primeras leyes de seguridad social en el marco autocrático del Imperio Alemán; y en la Rusia stalinista el pueblo recibía beneficios sociales muy pal-

pables sin que hubiera asomos de democracia o de proceso justo. Otro tanto sucede cuando un gobierno oligárquico promueve formalmente los derechos políticos, pero no garantiza las libertades civiles ni ciertos estándares mínimos de protección social.

Establecido así el carácter sistemático de los derechos de ciudadanía —y teniendo en cuenta la pregunta que formulé más arriba acerca de la índole particular de la democracia en los lugares donde ha operado el catálogo marshalliano—, me falta añadir algo. *No se trata de que gocen del conjunto de esos derechos sólo algunos sectores de la población, sino una mayoría lo más extensa posible.* Ésta es la peculiaridad histórica de los Estados de Bienestar a los cuales me referí: dilataron como nunca antes había ocurrido los límites de la ciudadanía plena o, dicho a la inversa, redujeron notablemente el número de los ciudadanos *semi-pletos* y de los *no ciudadanos*.

Breve excursión a la India

Llegados a este punto, quizás contribuya a clarificar mi planteo hacer una rápida mención del caso de la India, que se precia de ser “la democracia más grande del mundo”. Porque ¿qué significado genérico se le puede atribuir en verdad al sufragio en un país donde la mitad de la población tiene un ingreso anual per cápita apenas superior a los 100 dólares? ¿En qué país están por debajo de la línea de pobreza bastante más de trescientos millones de votantes? ¿Dónde la tasa de alfabetización no alcanza al 50% —o a la mitad de esta cifra entre los intocables— y se acerca al 70% en el caso de las mujeres? ¿Dónde la seguridad social es un lujo reservado a los empleados públicos y a sólo una parte del limitado sector formal de la economía? Cuando se habla aquí de parecidos de familia sin tomar en cuenta la violencia y la corrupción endémicas que afectan a la vida política de la India se corre con frecuencia el riesgo de concederle mucha más atención a la forma que al contenido.³¹

³¹ Según consigna un informe reciente: “La ineficiencia, la corrupción, la falta de responsabilidad (*accountability*) y otras formas de mala administración afectan y dañan

No digo esto en detrimento de las efectivas libertades públicas que allí existen ni de las tradiciones institucionales que el país heredó del *civil service* inglés. Son adquisiciones incuestionablemente muy valiosas, que deben ser resguardadas y extendidas. Sólo que —como advirtió tempranamente el Mahatma Gandhi pero no entendió del mismo modo Jawaharlal Nehru— el legado británico incluía también fuertes elementos de autoritarismo estatal y de sectarismo político. Por eso, dada la primacía que, a falta de una clase hegemónica, le correspondió siempre en la India al gobierno, casi todo ha dependido —en clave schumpeteriana— de la calidad del liderazgo del momento. Desde este punto de vista, creo que resulta hoy bastante claro que, a partir de mediados de los años sesenta, empezó a debilitarse y a parcializarse el esfuerzo genuino por poner en práctica los principios democrático representativos que había cobrado un fuerte impulso desde que se aprobara la Constitución de 1950.

Es cierto que, en términos generales, la India ha gozado de una economía estable, con baja inflación y un crecimiento moderado; pero también es cierto que ha tenido escaso éxito en mejorar la suerte de sus centenares de millones de pobres. La gran difusión alcanzada por la pequeña propiedad rural y urbana ha limitado comparativamente el nivel de desigualdad; pero, en este caso, no ha evitado el atraso, la miseria y la sumisión, no ha contribuido a la innovación cultural ni ha logrado constituirse, hasta ahora, en un cimiento confiable de la vida democrática. Si algo se ha hecho ostensible a lo largo de los años es que los resultados de las elecciones periódicas tienen una bajísima incidencia sobre la toma de las decisiones macroeconómicas y fiscales.

Por un lado, lo que pasa por ser la política representativa equivale a menudo en la práctica a las medidas que adopta una coalición de grupos dominantes formada principalmente por los empresarios ricos del campo y de la industria y por los miembros de la burocracia estatal. A la vez, como escribe el politólogo hindú Ghanshyam Shah:

todo, desde las escuelas hasta los caminos y la inversión extranjera” (*The Economist*, 4 de septiembre de 1999).

“Los ‘patrones’ locales sobornan, dividen, cooptan, hipnotizan y aterrorizan a los pobres”. Son ellos quienes se encargan de filtrar los programas sociales de manera que la ayuda apenas les llega a quienes más la necesitan y la situación del que es uno de los cinco lugares más desposeídos del mundo mejora —cuando lo hace— con cuentagotas. Como muestran los trabajos de Human Rights Watch, si algo se ha consumado en muchas partes de la India es una fusión exitosa entre el lumpen-capitalismo y la brutalidad feudal.

Obviamente, para que estas iniquidades sean posibles se requiere que los pobres no dispongan tampoco de la protección de un sistema judicial y policial que es a todas luces corrupto. Es decir que, para amplias capas de la población de la India, la falta total o parcial de derechos *sociales* efectivos redundará en una ausencia igualmente significativa de derechos *civiles*. “Un ciudadano desprovisto de apoyos sabe que, en la mayoría de los casos, no puede buscar ayuda ni en la policía ni en una administración corrupta ni en una justicia que tardará un promedio de veinte años en dar su veredicto” (*Le Monde*, 2 de octubre de 1999).

En realidad, es la propia privación de tales derechos la que en gran medida hace que los que menos tienen hayan podido conservar sus derechos *políticos* desde hace cincuenta años porque, así como están, carecen de filo. Sucede que los miembros de la coalición dominante se valen de las urnas para dirimir sus conflictos y por eso necesitan del apoyo de una vasta cantidad de pobres para llegar al poder mediante elecciones periódicas; y a este fin apelan a dosis siempre crecientes de autoritarismo y de populismo clientelista.³² A esto se le ha añadido, en los últimos años, un marcado ascenso de las identidades religiosas, cuya afinidad con la tolerancia propia de los modelos liberal democráticos es admitidamente módica.

³² Oigamos a M. S. Gill, comisionado electoral de las elecciones de septiembre y octubre de 1999: “Nos desesperamos por evitar que la democracia se descarrile pero las áreas de mayor violencia son también las de mayor pobreza y analfabetismo y donde está más ausente la justicia. La gente nos pide que les demos condiciones ideales de voto durante las seis semanas de las elecciones cuando algunas de esas áreas han sido abandonadas durante medio siglo” (*International Herald Tribune*, 5 de octubre de 1999).

De cualquier manera, como señala Pankaj Mishra, no es ésta la principal amenaza sino “la gran pobreza y las viejas inequidades de la India, junto con la violencia sin precedentes a la que ahora están dando lugar”. Según este autor, es sólo la miopía tanto de los observadores occidentales como de los intelectuales de su país entrenados en Occidente la que permite que la India siga siendo tratada como una democracia liberal: “El deterioro permanente del Estado indio es un hecho frecuentemente oscurecido por un supuesto habitual y rara vez examinado acerca de la India: que es, después de todo, una democracia cuyas instituciones políticas se parecen —aunque sea superficialmente— a las del Oeste democrático” (*Times Literary Supplement*, 7 de enero de 2000).

En vista de todo esto, a un lector latinoamericano no le resultará demasiado sorprendente enterarse de que, en 1998-1999, el presupuesto militar de la India subió el 14% y hoy duplica ya el monto de todos los gastos que se realizan en educación, salud y servicios sociales. Ni tampoco saber que, según algunas estimaciones, el 70% de los políticos son corruptos y que la criminalización de la vida política va en aumento.

La distancia entre este caso y los que se consideran paradigmáticos no requiere demasiada elaboración. E invita a que empecemos a plantearnos desde ahora algunas preguntas perturbadoras sobre las cuales volveré: ¿cuál es la proporción de ciudadanos plenos que demanda una democracia representativa para ser digna de su nombre?; ¿cuentan los parientes lejanos como miembros de la familia democrática?; ¿bajo qué condiciones y a partir de qué parecidos? No por nada la bibliografía sobre el caso de la India ha ido dejando de ser congratulatoria y cada vez más ha pasado a tratarlo como “una excepción política”.

La legitimidad sustantiva

Paralelamente a la difusión de los derechos sociales, en los países capitalistas avanzados, el Estado de Bienestar cumplió la doble y decisiva tarea de afianzar las instituciones y de asegurar su legitimidad.

Cito al sociólogo español Víctor M. Pérez-Díaz: “Puede suponerse con certeza que si la mayoría de la gente cree que el sistema económico de su país es groseramente injusto y por lo tanto inaceptable desde un punto de vista moral (sea porque le permite a una minoría de ricos explotar a una mayoría de pobres o porque deja que las disparidades de ingreso, haya o no explotación propiamente dicha, crezcan de maneras que resultan completamente injustificables) tendrá una gran dificultad en persuadirse a sí misma de que un discurso público de deberes cívicos, de respeto a la ley y de patriotismo posee algún sentido y, en verdad, de que pertenece a la misma nación que la minoría de explotadores, de personas exageradamente ricas y poderosas y posiblemente colocadas por encima de la ley”.

En realidad, este es el *quid* de la cuestión. Como ya señalé, en los dos últimos siglos el Estado moderno de Occidente ha sido mucho más que una construcción jurídica llamada a garantizar el monopolio de la violencia legítima sobre un territorio dado y, de este modo, la soberanía. Se ha presentado, a la vez, como el portador de proyectos colectivos que, sobre todo en contextos democráticos, se constituyeron en la clave de la integración social, o sea, de la formación de grupos humanos suficientemente cohesionados.

Es decir que una cosa es ser miembro de un Estado, sujeto a sus autoridades y a sus leyes en tanto mero habitante de un territorio; y otra, muy diferente, gozar de todos los derechos de ciudadanía y ser definido (y definirse) como participante activo en una colectividad guiada por un propósito declaradamente común. Para lo primero, alcanza con reconocerle al Estado una legitimidad *formal*; lo segundo plantea, en cambio, el problema suplementario y crucial de su legitimidad *sustantiva*, conforme ese Estado cumpla o no con los objetivos que invoca como propios o posea, en caso contrario, una credibilidad suficiente como para que resulte verosímil que logrará satisfacerlos en algún momento más o menos próximo.

Según las épocas y los lugares, aquellos proyectos colectivos estuvieron dominados por la lucha contra las tradiciones, por el nacionalismo o por los afanes de la expansión imperialista. Pero, muy claramente, desde la década del cuarenta —después de años de de-

presión económica, de desempleo masivo y de guerra—, el crecimiento industrial, la ocupación plena y la prosperidad se instalaron como los ideales sustantivos por excelencia.

Esto fue claro, con mayor razón, cuando en el marco cada vez más duro de la Guerra Fría, las democracias capitalistas debían demostrar que estaban en mejores condiciones que sus enemigos para responder a las demandas de la población. (En lo que probaría ser uno de sus errores garrafales, a fines de los cincuenta Nikita Khrushchev visitó los Estados Unidos y lanzó su famoso desafío de que, en unos pocos años, el nivel de vida de los trabajadores soviéticos no sólo emparejaría sino que superaría con creces al de los norteamericanos. En esta forma, aceptaba los valores de la sociedad de consumo como criterios de medición universales y entraba en una competencia que no tenía ninguna posibilidad razonable de ganar).

Así planteado, el tema de la legitimidad trasciende el plano de las creencias individuales para adquirir a la vez una importante dimensión objetiva. Es que las instituciones de una sociedad no constituyen solamente sistemas de reglas o modos de organizar y de distribuir funciones. Son siempre la puesta en acto —más o menos fiel, más o menos distorsionada— de ciertos valores, ideas y normas. De ahí que éstos se expresen concretamente a través de ellas y de las prácticas que las caracterizan; y es por eso que unas y otras —las instituciones y las prácticas— pueden ser pensadas como una especie de lenguaje objetivo que habla la sociedad.³³ Mediante este lenguaje se va articulando un discurso público que se sitúa en un nivel distinto que el de las palabras, incluidas las que usan las autoridades o los dirigentes políticos.

Cuando este discurso público no resulta demasiado disonante con la realidad tal cual es vivida e interpretada por los ciudadanos, se crean las condiciones para que éstos desarrollen una creciente confianza en las instituciones y se identifiquen con ellas, basados en la convicción de que a los demás les sucede lo mismo, esto es, que

³³ Este tema, de inspiración hegeliana, ha sido muy bien desarrollado por el filósofo canadiense Charles Taylor.

participan de esa confianza y de esa identificación y del respeto a las reglas que ellas suscitan. Contrariamente, cuando no existe tal correspondencia, cuando la policía o la administración de justicia dejan de ser imparciales o se expande la corrupción política, el orden institucional va perdiendo sentido, cada uno supone que el resto experimenta un desencanto similar y se ingresa en un período de repliegue y de alienación generalizados.

Traducido a estos términos, lo que busco establecer es que —más allá de los procesos de marginalización y de empobrecimiento también presentes— en esos años dorados de la posguerra y en los países a los cuales me he referido, el discurso público de la abundancia capitalista y de la democracia liberal que transmitían las instituciones fue haciéndose plausible para amplias capas de la población. Y mucho más, reitero, en contraste con las noticias que llegaban del otro lado de la cortina de hierro y con las penosas realidades de las áreas subdesarrolladas que los habitantes del Primer Mundo iban conociendo a través de los viajes y de los medios de comunicación.

Con ello, no sólo aumentó la legitimidad sustantiva de los Estados capitalistas avanzados, sino que ésta echó raíces muy firmes. Así, el debate político debió ceñirse desde entonces a sus parámetros y las prédicas revolucionarias siempre tuvieron allí un eco bastante reducido. Como ya diré, cuando se dispó el fulgor de los “treinta gloriosos” y empezó a debilitarse seriamente la sociedad salarial, contra lo que muchos habían pronosticado, no fue exactamente esa legitimidad la que primero entró en crisis sino más bien la de algunos actores particulares, como los sindicatos y, en general, los partidarios de una fuerte intervención estatal.

Libertad positiva y preferencias

En páginas anteriores me ocupé de poner en relación el Estado de Bienestar con el tema de la *igualdad*, subrayando la medida en que contribuyó a una redistribución progresiva del ingreso. Ahora quisiera decir una palabra acerca de su vínculo no menos importante

con el tema de la *libertad*. Irónicamente, es un asunto que ha sido oscurecido en estos años por la cerrada oposición neoliberal al Estado de Bienestar, esto es, por la resistencia deliberada que le han hecho quienes se proclaman defensores a ultranza de la libertad.

La razón de esta aparente paradoja es bastante cristalina. De Hobbes en adelante, se difundió en varias formas una concepción de la libertad denominada *negativa* porque se define simplemente como la ausencia de obstáculos externos para la acción individual. Desde este punto de vista, ser libre es poder hacer lo que se quiera, dentro de los límites que imponga la ley. Se entiende sin necesidad de muchas explicaciones la afinidad electiva que existe entre esta posición y el status de los sectores más privilegiados de la sociedad. Frente a ella se ha levantado –también con manifestaciones distintas– la visión *positiva* de la libertad como auto-realización, como control sobre la propia vida.

Para esta segunda postura, puede haber elecciones subjetivas que se realicen en ausencia de obstáculos externos y que, sin embargo, no sean libres. ¿Por qué? Porque, según las condiciones del contexto, tales elecciones pueden ser un emergente de la misma coerción económica y social que sufren los sujetos, de su falta de educación, de una privación material que los obliga a aceptar protectores y a someterse a sus directivas, etc.³⁴ Se vuelve así inevitable una pregunta: ¿no hay acaso aquí un germen de peligro totalitario? Si la elección subjetiva ha tenido lugar en ausencia de obstáculos externos, ¿quién puede arrogarse el derecho de cuestionarla sino aquel que crea saber más y se autorice en la inspiración divina, en las leyes

³⁴ Es bueno recordar a los neoliberales que, en el siglo XIX, el liberalismo tendió a oponerse al sufragio universal temiendo que la posición dependiente de los trabajadores rurales, por ejemplo, los condujese a votar naturalmente por los notables locales en contextos fuertemente patriarcalistas. Fue el gran tema de debate en la Asamblea Nacional alemana de Frankfurt, en 1848-1849. Como escribiría unos pocos años después un constitucionalista noruego: “El sufragio... debe reservarse para los ciudadanos que tienen el *juicio* suficiente como para comprender quiénes pueden convertirse en los mejores representantes y la *independencia* necesaria como para poder mantenerse firmes en sus convicciones”.

de la historia o en la pureza de la raza para emitir su dictamen –con las consecuencias que todos conocemos–?.

Me apresuro a decir que nada es más ajeno a ese germen que el “espíritu esencial” al que se refería Marshall, desde cuya óptica nadie está investido de la autoridad necesaria para formular válidamente un cuestionamiento semejante. El problema es otro y puede sintetizarse así: todo compromiso con la libertad implica también un compromiso con *las precondiciones sociales de la libertad*. Si éstas no se hallan presentes, si no existe esa “igualdad básica de condición” de que hablaba Tocqueville, si el sujeto no dispone de una cuota mínima de dignidad y está dominado por miedos tan elementales como el de no lograr sobrevivir, se sigue que carece entonces de autonomía y que su presunta libertad se convierte en un simulacro.³⁵ El Estado de Bienestar es el encargado de garantizar esas precondiciones y esto no implica intervenir en la elección subjetiva sino hacerla auténticamente posible.

Por eso, Claus Offe tiene razón cuando afirma que el buen ciudadano no se define por las preferencias que expresa sino por el modo en que llegó a tenerlas. Desde luego, esto no cuenta para el neoliberalismo de inspiración neoclásica que está hoy en boga. Opera del mismo modo cuando se trata de las relaciones de mercado que cuando se trata de la política, esto es, considera en ambos casos que las preferencias son individuales y exógenas y deben tomarse por dadas, cualquiera haya sido su origen.

En cambio, los efectos de la ciudadanía social se manifiestan justamente en el espacio donde se forman las preferencias y no –insisto– porque dicten su contenido o porque exijan siquiera una participación política activa. Simplemente, porque contribuyen a que esa formación sea lo más autónoma posible y ponen a disposición de ella una serie de recursos indispensables en términos de ingresos, educación, conocimientos, información, capacidad para el diálogo

³⁵ Lo dijo hace años, de modo inmejorable, el socialista francés León Blum: “Toda sociedad que quiera asegurar a los hombres la libertad debe empezar por garantizarles la existencia”.

y la deliberación, etc. El hecho de que el individuo se valga o no de estos medios o que los use con inteligencia, es otra historia. Pero basta con recordar el ejemplo de la India para comprender toda la significación que poseen.

Consideremos, además, que la importancia de la autonomía no se agota en el acto de votar. Es también una de las condiciones para poder intervenir competente y reflexivamente en ese amplio espacio asociativo que se sitúa entre el Estado y el mercado y al que se designa con el nombre de sociedad civil. Confieso mis reservas respecto del vínculo inmediato y unidireccional que se ha puesto de moda establecer entre el desarrollo de la sociedad civil y la democracia. Después de todo, Alemania y Austria se entregaron al nazismo en medio de una intensa vida asociativa y los miembros del Ku-Klux-Klan suelen participar con mucho ahínco de las organizaciones comunitarias. Y es evidente que en las dos últimas décadas se han multiplicado las organizaciones voluntarias que son albergue de “neotribalismos reaccionarios”, según la expresión de Lash y Urry. Pero dicho esto, y aunque no sea condición suficiente, una sociedad civil activa se vuelve un requisito indispensable del proceso de democratización en la medida en que, por un lado, constituya, agregue y redefina intereses pluralistas, genere zonas de igualdad y solidaridad y estimule el diálogo y la confrontación de opiniones; y, por el otro, levante barreras y le ponga límites a los eventuales desbordes de los funcionarios y de los aparatos del Estado.