DEMOCRACIA Y BUROCRACIA: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Al iniciar este tema siento la necesidad de explicar brevemente por qué lo he escogido. El enunciado de la lección puede prestarse a equívocos, ~~insinuando propósitos que no son los reales~~ que pueden parecer desplazando la atención hacia cuestiones de tipo, digamos, coyuntural.

No se trata de nada de eso. Se trata, ~~creo yo~~, de exponer de la manera más sistemática posible las líneas maestras de lo que, a mi parecer, constituye el problema político capital de nuestros días.

De manera sintética ese problema podría enunciarse así: ¿qué es la historia del Estado moderno ? ¿La historia de una progresiva democratización de las instituciones estatales ?¿O,por el contrario,la historia de un reforzamiento continuo de los mecanismos de dominación?

Se trata, seguramente, de las dos cosas a la vez.Pero esto sólo nos indica que el gran problema político de la democracia en nuestros días radica precisamente en la no resolución de esa dualidad. La democracia, en una sociedad desarrollada, con movimientos sociales de base altamente articulados, exige no sólo plantearse la contradicción señalada sino , ~~creo~~ sobre todo, resolverla. Y para resolverla hay que conocerla. Esta es la intención profunda, y el sentido del tema que me propongo desarrollar.

pues la democracia y la burocracia no son términos complementarios sino mutuamente excluyentes.

Un tema que recorre, como hilo conductor, toda la historia del pensamiento y de la práctica políticos modernos.

Lo que caracteriza a fondo el Estado liberal representativo es la consolidación de un nuevo principio de legitimidad y la estructuración de unos mecanismos diferentes de compromiso interno y de resolución de los conflictos entre las clases dirigentes, y entre éstas y las clases gobernadas.

Frente a las limitaciones del Estado del Antiguo Régimen, las clases burguesas reivindican nuevas formas y nuevos instrumentos de participación, nuevos métodos de acceso a la función de gobierno y nuevos principios de legitimidad.

Frente a la jerarquización del Estado absoluto, la burguesía pedirá igualdad. Frente a la legitimidad de derecho divino, planteará una legitimidad basada en el consentimiento. Frente a la arbitrariedad de un gobierno incontrolable pedirá mecanismos estables de control, que pasarán esencialmente por la fragmentación de los centros de poder (la división de poderes) y por el predominio de aquél que ellas -- las clases burguesas-- pueden dominar mejor, esto es:el Parlamento.

En este sentido tiene razón BURDEAU cuando escribe que " La democracia política no se instituyó para hacer legítimas todas las pretensiones del poder.En su concepción primitiva no era un fin sino un medio. Un medio cuya característica es limitar el campo de acción de los gobernantes".

Las clases burguesas fueron, pues, portadoras de una aspiración jurídica liberal e igualitaria. Y el Estado liberal, representativo, forjado a través de sucesivos choques con las fuerzas del Antiguo Régimen, adquirió esos dos caracteres: la igualdad jurídica y la libertad política, sobre la base de un derecho que quería expresar la racionalidad de la naturaleza humana: el Estado liberal de Derecho.

Pero si el Estado liberal-representativo permitió

superar ese gran conflicto histórico no por ello sentó las bases de una armonía social definitiva. Nuevos conflictos de clase se manifestaron en su seno. Y esos conflictos influyeron decisivamente en la configuración de las instituciones del propio Estado liberal-representativo, provocando la involución autoritaria y restrictiva de algunas o, al contrario, promoviendo la inserción de nuevas ener-

LA FORMACION DEL ESTADO REPRESENTATIVO.

Cabe decir que esa dualidad ha estado presente en toda la historia del Estado representativo.

Sabido es que ese Estado surge históricamente como la institucionalización del poder político de las clases [redacted]"burguesas" frente a los detentadores del poder en el Estado absoluto.

Pero ni el proceso de surgimiento y consolidación del Estado liberal-representativo es el mismo en todos los países ni puede decirse que sus instituciones características se formen ex novo. De hecho, las instituciones del Estado liberal-representativo son el resultado o, más exactamente, la decantación histórica de un complejo compromiso con las fuerzas y las instituciones del Antiguo Régimen.

[redacted] ¿Cuál es la explicación ? Para CERRONI las causas principales de ese no desarrollo son, en primer lugar, la reducción economicista sufrida por una parte importante de la propia reflexión marxista. En segundo lugar, la ya citada contraposición mecánica entre la democracia socialista (como democracia basada en la igualdad) y la democracia política (basada en la libertad), ignorando que esta última ha sido y es en gran parte una conquista histórica de los movi-

mientos populares. En tercer lugar, el preedominio de la práctica sobre la teoría, con la consiguiente reducción de esta última a justificación a posteriori de los resultados de la primera. Por ello la reflexión sobre el partido ha predominado sobre la del Estado. Y la teoría del Estado ha permanecido encerrada en la interpretación esquemática del Estado burgués como simple máquina de represión y como élite formalmente seleccionada como élite de clase, ignorando que en un Estado basado en la democracia política el ejercicio mismo de la violencia por parte del Estado está condicionado por la capacidad de conseguir y mantener un consenso.

Por eso CERRONI concluye que el verdadero proble-

y democracia social como una simple reducción de la primera a la segunda y, por consiguiente, como una negación de la problemática teórico-política" (La lib. de los modernos, p. 194)

[redacted] ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION EN LA TEORIA POLITICA.

¿Cuál es el estado actual de la cuestión ? Sin ánimo de recoger todos los aspectos de la misma, pues esto me llevaría un tiempo y un espacio de los que no dispongo, qusiera detenerme en algunos de los puntos más significativos.

I. La teoria liberal-democrática

El primero es que la vieja teoría liberal, pese a acoger alguos de los desarrollos más importantes de la democracia de masas en el seno del Estado liberal-representativo, ha sido incapaz no sólo se frenar las peores involuciones autoritarias (piénsese en el caso del nazismo y del fascismo) sino también de suministrar respuestas válidas a los grandes problemas que hoy plantea la democracia de masas en los países de capitalismo desarrollado.

Quiero referirme, sólo, a algunos [redacted] hitos teóricos ilustrativos, no sólo por su profundidad sino por su representatividad.

A. Max Weber y la sociología de la dominación.

El primero de ellos es MAX WEBER. Me refiero principalmente a él porque creo que constituye uno de los momentos culminantes del pensamiento social y político contemporáneo sobre el problema que nos ocupa. Precisamente por ello es especialmente importante señalar lo que a mi me parece esencial de su concepción de la democracia, a saber: el abandono de la referencia liberal a los valores "naturales" y la asunción del aspecto metodológico de la democracia como único válido y suficiente en si mismo.

la"libertad de todos" sino en la garantía de procedi- 8
miento de la libertad individual, aunque ésta
se reconozca sólo a algunos, incluso a pocos.

Es lo que TOCQUEVILLE reconocía indirectamente cuando afirmaba que en Estados Unidos existía el sufragio universal porque sólo estaban excluídos del sufragio los esclavos, los criados, los pobres y las mujeres. Esto equivale claramente a afirmar que para que exista democracia basta que sean electores aquellos que han sido declarados como tales por la ley.La democracia es,pues, un procedimiento jurídico, no una condición social.

LA TEORIA POLITICA FRENTE A LA PROBLEMATICA DEL ESTADO LIBERAL-REPRESENTATIVO.

¿Cómo se enfrenta la teoría política con esta problemática global ?

Creo poder afirmar, de entrada, que ni la teoría liberal-democrática ni la teoría socialista -- como corriente principales del pensamiento política moderno -- dan cumplida cuenta de la problemática actual del Estado. Yo diría que estamos ante una alarmante insuficiencia de la Teoría del Estado.

1. Los orígenes de la teoría liberal: la democracia como método.

La teoría liberal-democrática es la heredera directa de una línea de pensamiento que ha aportado a la historia de la humanidad una conquista esencial : la conquista de la libertad como principio y como concreción jurídico-constitucional. Pero también es la heredera de una concepción de la democracia que reduce el principio democrático a un método de formación del cuerpo político y no a una condición social de igualdad.

En páginas brillantes, CERRONI ha puesto de manifiesto que la confusión que rodea el concepto de democracia tiene su origen en la superposición de dos modos fundamentales de concebirla. El primero consiste en concebir la democracia como un método, como un procedimiento que permite expresar en libertad el gobierno y las opciones políticas que se desean; el segundo en concebir la democracia como una auténtica condición social, como un status que coloque al pueblo, es decir, a "todos", en situación de participar igualmente en el gobierno de la comunidad: "Libertad e igualdad constituyen, por consiguiente, los puntos fundamentales de estas dos concepciones de la democracia" (La libertad delos modernos,p. 183).

Existen, pues, dos grandes líneas o tradiciones teóricas. La primera, que es la del liberalismo clásico, encuentra una formulación acabada en el concepto kantiano del Estado de derecho.

Para esta línea de pensamiento,la libertad política no consiste en asegurar las bases sociales de

elitista y los ciudadanos.

Otros autores, como DAHL, Raymond ARON, BANFIELD, KORNHAUSER y SARTORI intentan poner de relieve la gran importancia de esos grupos intermedios como salvaguardia de la democracia. Pero ninguno de ellos pone en cuestión que las decisiones colectivas principales corresponden a las élites, que una vez concedida la autoridad ésta debe gozar de una amplia libertad de movimientos, y que el control de los grupos intermedios debe reducirse prácticamente a los períodos electorales.

Por esto yo concluiría esta parte del análisis afirmando que ninguno de esos grandes hitos teóricos de la elaboración doctrinal de la liberal-democracia consigue resolver el problema de la justa vinculación de la democracia como método con la democracia como condición social, esto es, de la libertad y la igualdad. Por eso la concepción liberal -- tanto la clásica como la formulación más reciente -- constituye una barrera defensiva extremadamente vulnerable frente a los embates del autoritarismo. La historia reciente lo ha demostrado hasta la saciedad.

tinción [redacted] lo que constituye la base teórica de un poder político que puede ser absolutista o elitista.

* * *

2. La tradición igualitarista: la democracia como condición social de todos.

Frente a esta línea de desarrollo teórico se sitúa la segunda concepción, la que concibe la democracia como un status social. El representante más explícito de la misma, en los albores del Estado representativo, fué sin duda ROUSSEAU. Como ha escrito CERRONI:

" La actualidad de ROUSSEAU, a pesar de los numerosos intentos de archivarle, se debe fundamentalmente a su crítica del Estado representativo moderno, que es en definitiva un no querer reducir la democracia y la libertad moderna, en general, a un procedimiento de formación del cuerpo político. Para ROUSSEAU, la democracia se configura como una condición real de todos, como un verdadero modo de ser de la comunidad. De aquí la protesta de ROUSSEAU contra una gestión elitista de la comunidad, en polémica con HOBBES y con GROCIO(..) y de aquí también su reivindicación de una "participación" continuada de todos en la comunidad: la condena de la esclavitud al principio del Contrato social y la célebre invectiva contra la propiedad privada del Discurso sobre la desigualdad. La crítica política resulta así en ROUSSEAU también "crítica social" y la reivindicación de una participación real de todos se une a la reivindicación de una homogeneización social".

Personalmente, no creo que en ROUSSEAU esa crítica social llegase a convertirse en exigencia de

Ese entronque de la tradición rousseaniana con el socialismo marxista ha sido señalado también por autores como VEDEL, BURDEAU y, sobre todo, DELLA VOLPE, que ha dedicado un importante estudio a la relación teórica entre ROUSSEAU y MARX. También EBENSTEIN escribe que "... la importancia que ROUSSEAU concede a la igualdad ayudó al desarrollo del sentimiento socialista, pues hace resaltar la idea de que la libertad política y la desigualdad económica abusiva son en último término incompatibles si la democracia ha de sobrevivir y extenderse" (Los grandes pensaddres políticos, p. 542)

Cierto que esa continuidad no fué lineal, ni mucho menos. En el socialismo marxista la idea de igualdad fué llevada a sus últimas consecuencias, es decir, culminó en la necesidad de realizar esa igualdad en la sociedad civil y no de resolverla en mera igualdad política superestructural, como de hecho preconizaba ROUSSEAU. Este es el sentido profundo de la teoría marxista de la revolución.

Ahora bien, en la medida que el socialismo marxista constataba el carácter de clase de todas las relaciones sociales y, por consiguiente, también del Estado y en la medida que veía en el Estado un complejo institucional fundamentalmente represivo, que se perfeccionaba continuamente al servicio de la dominación de clase, la teoría de la emancipación social y de la revolución como realización de la igualdad se convirtió en una negación no sólo del Estado-represor sino también de las instituciones concretas en que se encarnaba el

homogeneización social. Esta constituye, a mi modo de ver, una de sus principales ambigüedades, precisamente.

La importancia moderna de este planteamiento no radica, sin embargo, en su connotación propiamente rousseauniana sino en el hecho -- señalado por diversos comentaristas -- de que [redacted] fué retomado y desarrollado por el socialismo, especialmente por el socialismo marxista.

[redacted] René de LACHARRIÈRE, por ejemplo, escribe:

> "El marxismo propiamente dicho surge de una tensión fácilmente explicable entre un ideal parecido al de ROUSSEAU y la política de HEGEL cuando MARX profundiza ésta en el momento de tomar conciencia de la situación social" (Etudes sur la théorie démocratique, p. 147)

crecía a medida que la división del trabajo dentro de la sociedad burguesa creaba nuevos grupos de intereses y, por tanto, nuevo material para la administración del Estado. Cada interés común se desglosaba inmediatamente de la sociedad, se contraponía a ésta como interés superior general, se sustraía a la propia actuación de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del gobierno, desde el puente, la casa-escuela y los bienes comunales de un municipio rural cualquiera hasta los ferrocarriles, la riqueza nacional y las universidades de Francia. Finalmente, la república parlamentaria, en su lucha contra la revolución, se vió obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del gobierno. Todas las revoluciones -- concluye MARX -- perfeccionaban esta máquina, en vez de destrozarla" (Obras, t. I, pp. 339-340).

He citado de entrada a estos dos grandes autores para poner de relieve como desde perspectivas metodológicas distintas, pero desde horizontes histórico-culturales próximos, llegaban a una misma constatación: el desarrollo del moderno Estado representativo ha conllevado un doble proceso. Por un lado, la creciente presencia de las masas en la vida pública, la democracia de masas. Por otro, la tendencia de los aparatos estatales a acentuar su autonomía, a sustraer los centros de decisión política fundamentales a todo control democrático y a una verdadera participación democrática de masas.

de resolverse en una síntesis operativa, es decir, progresiva.

No se trata, evidentemente, de propugnar el eclecticismo ni de esperar acoplamientos mecánicos entre cosas que han divergido históricamente.

Se trata, eso sí, de salir del círculo cerrado a que conduce el mantenimiento de una dualidad inoperante. Y no por ser dualidad, sino porque ninguno de sus dos términos -- según he intentado demostrar -- permite resolver la problemática presente.

La democracia como simple método desemboca en la ideología del fin de las ideologías, anunciadora y justificadora de nuevos autoritarismos. La mera corrección institucional de las estructuras del Estado liberal, sin abordar el problema de fondo de la condición social desigual de los ciudadanos, ofrece paliativos pero no resuelve la tarea histórica del momento y, en consecuencia, deja la puerta abierta a toda clase de tensiones.

A su vez, la democracia como status, como condición social igualitaria, si se sigue oponiendo a la problemática de la libertad institucional para negarla en nombre de modelos abstractos del futuro, lleva al radicalismo meramente ideológico y, por tanto, es incapaz de dar solución a los problemas de la transformación social y de la igualdad en el seno de las sociedades desarrolladas.

El nudo de la cuestión -- teórica y práctica -- estriba en encontrar la fórmula política encauzadora, fór-

DEMOCRACIA Y BUROCRATIZACION: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El tema que me propongo exponer es el de la relación del concepto de democracia con el desarrollo institucional del Estado moderno. De manera sintética, podría enunciarse así: ¿qué es la historia del Estado moderno ? ¿La historia de una progresiva democratización de las instituciones estatales? ¿O, por el contrario, la historia de un reforzamiento de los mecanismos de dominación ?

"Toda nivelación social -- escribió MAX WEBER -- fomenta la burocratización, que en todas partes es la sombra inseparable de la creciente democracia de masas" (Economia y sociedad, t. I, ed. 1944, p.234-235).

A su vez, KARL MARX, al describir el proceso de formación del Estado moderno en Francia señaló que la Revolución Francesa no había hecho más que desarrollar la burocratización y la centralización iniciada por la monarquía absoluta:

" La primera Revolución Francesa -- escribió en El 18 Brumario de Luis Bonaparte -- con su misión de romper todos los poderes particulares locales, territoriales, municipales y provinciales para crear la unidad civil de la nación, tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización; pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y el número de servidores del poder del gobierno. Napoleón perfeccionó esta máquina del Estado. La monarquía legitimista y la monarquía de julio no añadieron nada más que una mayor división del trabajo, que

Cabe señalar, por lo demás, que esa línea de pensamiento entronca con una tradición aparentemente muy distinta. Me refiero a la concepción de HOBBES, erróneamente considerada como expresión teórica del totalitarismo. Como ya vió el gran especialista hobessiano LEO STRAUSS, y como ha corroborado recientemente MACPHERSON, HOBBES es quizá el primer gran teórico de la market society o sociedad de mercado moderna, y, por consiguiente, uno de los primeros grandes exponentes de la teoría política liberal.

En efecto, la separación clara entre el cuerpo político y el cuerpo social en la teoría liberal de la política corresponde claramente a la distinción hobessiana entre sociedad y Estado -- a través de la diferencia entre el estado de naturaleza y el estado civil --. Y es precisamente esta dis-

gías nacionales y populares en otras.

Como ha señalado MACPHERSON, el Estado representativo surgió como Estado liberal, no como Estado democrático. De hecho, la democracia se ha superpuesto al Estado liberal a través de un largo y complejo proceso protagonizado por fuerzas sociales de muy distinto signo. La transformación del Estado liberal en Estado democrático-liberal (transformación no realizada con plenitud todavía en muchos lugares) ha sido el resultado de una serie de porfiadas batallas políticas, protagonizadas por todas las clases sociales. GARCIA PELAYO ha resumido en páginas brillantes este proceso.

De ahí que el propio MACPHERSON concluya que el concepto de democracia no es unívoco y que pueda ser reivindicado con igual legitimidad por tres tradiciones diferentes:la liberal, la socialista y la que él denomina ,imprecisamente, la tercermundista (Cfr. La realidad democrática)

Pero aunque eso sea cierto, creo que el concepto de democracia no es mecánicamente transportable de una situación histórica a otra. Para decirlo de otra manera: el concepto de democracia desarrollado en el Estado representativo debe estudiarse y resolverse en el seno de ese Estado representativo, partiendo del nivel histórico alcanzado por el desarrollo de sus instituciones y de sus valores.