

## ¿Democracia procedimental o democracia sustantiva?

### La opción por un modelo de integración

Quiroga, Hugo\*

#### Resumen

En la teoría democrática moderna permanece el conflicto entre dos grandes concepciones de democracia: la procedimental y la sustantiva, las que serán consideradas en términos muy generales y preliminares a los fines de inscribir nuestra argumentación. La pregunta principal consiste en saber si se puede establecer un puente entre ambas concepciones, imbuidas de cierta unilateralidad, para superar las pretensiones minimalistas de la democracia procedimental y las delimitaciones estrictamente sustantivas del orden democrático. En este trabajo se intentará caminar por una especie de cornisa intelectual con la intención de buscar un equilibrio, y al mismo tiempo señalar una distinción, entre la democracia procedimental y una definición sustantiva de democracia. Se procura, entonces, aproximarse a esa polémica con una "definición intermedia", ubicada entre una noción mínima y máxima de democracia, que integra reglas de procedimiento, valores y políticas democráticas.

**Palabras clave:** Democracia, procedimiento, valores, orden justo.

---

Recibido: 00-09-12 . Aceptado: 00-10-10

\* Profesor titular de Teoría Política de la Facultad de Ciencia Política e Investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario. Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la misma Universidad, Argentina. Director del Trabajo de Investigación "Régimen político y cultura política" de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales de la Universidad Nacional de San Luis Argentina. Mi agradecimiento a Mónica Billoni por los valiosos comentarios a una primera versión de este trabajo. E-mail: haquiroya@arnet.com.ar

## *¿Procedural Democracy or Prescriptively Defined Democracy?* *The Option for an Integration Model*

### **Abstract**

In modern democratic theory conflict remains between two major conceptions of democracy: the proceduralist democracy and the prescriptively defined democracy, which will be considered in general and preliminary terms. The main question concerns the possibility of constructing a bridge linking both conceptions, though unilaterally at times, to overcome the minimalist pretensions of proceduralist democracy and the strictly prescriptive definition of democratic order. In the present essay attempts will be made to construct a sort of intellectual cornice in order to find balance between proceduralist democracy and a prescriptively defined democracy. Accordingly, the aim is to approach this polemic topic by means of an "intermediate definition" located between a minimum and a maximum notion of democracy that integrates the proceduralist rules, values and democratic policies.

**Key words:** Democracy, procedure, values, just order.

### **A manera de Introducción**

La democracia, como a veces sucede, decepciona. Se crean tantas expectativas en torno a ella, que una vez instalada pareciera que son inevitables ciertos procesos de frustración. En este sentido, es muy reveladora la experiencia por la que pasaron los países del Este con posterioridad al colapso de 1989. Instauradas las instituciones democráticas no se resuelven automáticamente los problemas económicos y sociales. En América Latina la democracia se ha establecido con modalidades y procesos diferentes. Los pasos fundamentales hacia la democratización concluyeron en la década del 80 cuando la mayor parte de los países del Cono Sur adoptaron la democracia como régimen político. La tendencia imperante exigió a los gobiernos legitimidad

democrática, dando lugar a un moderado optimismo sobre el futuro institucional del subcontinente. Aunque ese optimismo siga hoy en pie, no se puede desconocer que el principio de legitimidad democrática ha sido puesto a prueba en varios países sudamericanos por un cuadro de deterioro institucional que amenaza con la estabilidad democrática. La guerrilla y el narcotráfico (Colombia), el "cesarismo democrático" (Chávez, Fujimori, Banzer, Oviedo) y el golpismo (Perú, Ecuador, Paraguay) campean aún en nuestras naciones.

Detrás de situaciones todavía controlables, anidan las dificultades económicas de la región, el avance de una cultura política que descuida a las instituciones, la corrupción en la cumbre, las desigualdades vergonzantes y la desconfianza de los ciudadanos en su clase dirigente. Renace en el mundo de las ideas la

vieja preocupación huntingtoniana por la estabilidad política. Son numerosos los líderes con pasado golpista que han llegado, quizá por la crisis de representación que aqueja a los partidos, a ocupar lugares prominentes en las estructuras ejecutivas y deliberativas de las nuevas democracias, legitimados por las bondades del sufragio universal. No hay que olvidar que América Latina cuenta con una historia repetida de fracasos. Por eso, en un contexto histórico que reconoce índices muy altos de desigualdad con insatisfacción institucional, nacen los temores de una erosión de la vida democrática.

Desafortunadamente, nuestras democracias encarnan una opaca combinación de desigualdad social con debilidad institucional. Asaltan las dudas y el debate aún no se ha cerrado: ¿nuestras democracias están aseguradas?, ¿cómo preservar a las democracias? Ante una pregunta compleja y de difícil solución siempre es conveniente recurrir a la experiencia. Pensar en esa respuesta implica, entre otras cosas, pensar como lo haré más abajo- en el **riesgo** de la deslegitimación de la democracia cuando queda aferrada a promesas sustantivas que no podrá cumplir. La democracia será perfectible en la medida en que seamos conscientes del alcance de sus respuestas. Parafraseando a Rosanvallon (1998) es oportuno subrayar aquí la tensión inevitable que se manifiesta entre la definición filosófica de la democracia y sus condiciones de realización.

En la teoría democrática moderna permanece el conflicto entre dos grandes concepciones de democracia: la *procedimental* y la sustantiva, las que en este texto serán consideradas en términos muy generales y preliminares a los fines de inscribir nuestro planteo. Asimismo, una reflexión semejante conduce necesariamente al tema del orden justo -a los problemas y tensiones que su concreción va

produciendo-, así como también a la cuestión de la estabilidad de la democracia. La pregunta principal consiste en saber si se puede establecer un puente entre ambas concepciones, imbuidas de cierta unilateralidad, para superar las pretensiones procedimentales de “de-sustancialización” de la democracia y las delimitaciones estrictamente sustantivas de los fines de ese orden político. Desde mi punto de vista, voy a intentar caminar por una especie de cornisa intelectual con la intención de buscar un equilibrio, y al mismo tiempo señalar una distinción, entre el formalismo democrático y una definición sustantiva de democracia. Procuraré, entonces, aproximarme a esta polémica con una “definición intermedia” (a falta de una expresión mejor), ubicada entre una noción mínima y máxima de democracia, que integra reglas de procedimiento, valores y políticas democráticas. Mi objetivo no es responder en pocas páginas a uno de los problemas mayores de la teoría política contemporánea, sino trazar en grandes rasgos, y de manera muy modesta, los grandes ejes en torno a los cuales voy a orientar esta discusión.

## 2. ¿Modelos irreconciliables?

Tomando a las sociedades latinoamericanas como universo de referencia, comienzo este párrafo con algunos interrogantes: ¿Una sociedad democrática debe preocuparse únicamente por la libertad individual, dejando de lado el bienestar general, o bien debe sostener una idea sustantiva del bien común? Si la democracia no cumple con lo que promete o con lo que se espera de ella, es probable que quede siempre pendiente la duda sobre la responsabilidad de la prosperidad económica y social. Si en nuestras sociedades prevalece la idea, como yo creo, que lleva a identificar democracia con gobierno y con bienestar econó-

mico (1), la pregunta sería: ¿cómo evitarle, entonces, tantos riesgos de deslegitimación?

Desde una visión meramente procedimental las respuestas podrían ser de este tenor. Tratándose de un método, la democracia no asegura la justicia de los resultados de las acciones de los gobiernos. Como método no garantiza la generación de órdenes justos, ella es incapaz de asegurar en los hechos el resultado justo de las políticas públicas y es mucho menos capaz de declararse responsable del desempeño eficaz de los gobiernos (2). El procedimiento justo no crea órdenes justos. Con esta idea se quiere evitar el riesgo de deslegitimación, en la medida en que separa la democracia como método de las políticas concretas de los gobiernos. No hay que reclamarle lo que no es capaz de cumplir. Es por eso que esta concepción prefiere que la democracia sea delimitada formalmente y no en base a promesas sustantivas que luego no podrá cumplir. Ciertamente, la democracia no puede ofrecer respuesta a todo a los niveles crecientes de pobreza, al desempleo estructural, a los desórdenes de la economía nacional, al impacto local de la globalización productiva, sin poner en riesgo la gobernabilidad de las instituciones.

Otra de las cuestiones que remarca el "liberalismo de procedimiento" (Taylor, 1993) es la vinculada con la necesaria neutralidad que deben asumir las sociedades pluralistas ante las distintas concepciones individuales de vida buena, lo que impide que ellas abracen alguna concepción determinada. En la interpretación kantiana, la felicidad no es tema de una agenda política. Los que comparan esta visión consideran que la democracia no se ocupa de la felicidad de los individuos, ni tiene porque participar en la organización sustantiva de la vida colectiva. Por el contrario, lo que le concierne es el ejercicio efectivo

de la libertad individual o, como considera Raymond Aron (1991) la organización de la competencia pacífica por el poder, y no la preocupación por la felicidad de cada uno. La felicidad de los ciudadanos no forma parte, por ende, de los fines de una democracia procedimental. No obstante, no se puede dejar de advertir que hay una interrelación entre felicidad y libertad, puesto que la satisfacción de ciertas necesidades (y la felicidad depende de la satisfacción de las necesidades) es condición de la libertad política.

Desde una concepción sustantiva se alega, con toda razón, que la democracia no se agota con el procedimiento. Por eso, la legitimidad de la democracia depende también del cumplimiento de ciertos valores sociales. No es posible concebirla sin un núcleo de valores compartidos por la sociedad que dan sentido de unidad al orden político. Ahora bien, para que la democracia garantice la producción de órdenes justos se requiere una noción previa del bien común en la sociedad. Como ha dicho Cortina (1993), una identificación entre procedimiento legítimo y la cuestión de lo justo se produce únicamente cuando existe en la sociedad una noción compartida del bien común, es decir, en una democracia sustancial. El debate, por cierto, está planteado entre dos tradiciones históricamente en conflicto del pensamiento político: la liberal y la republicana.

La gran dificultad para los que sostienen una concepción sustancial del bien común consiste en saber cuál es su contenido y quién lo determina. ¿Es posible dar una definición clara y unívoca del bien común frente -como ya decía Kant- a los deseos tan numerosos y variados de los individuos? Además, ¿quién define el bien común?, ¿el estado, la sociedad? Esta es la dificultad. La determinación de la vida buena en una discusión pública no deja de ser un ideal irrealizable. De ninguna

manera es conveniente una comunidad política que postule un fin común sustancial, obteniendo los espacios de libertad individual. Con la modernidad nace la sociedad fundada en la autonomía del individuo, dejando atrás la forma premoderna de comunidad. La democracia, precisamente, nace de una concepción individualista de la sociedad, y es, en un sentido, "ausencia de comunidad" (3). La tradición liberal resalta la incompatibilidad entre bienes públicamente compartidos y democracia, por las implicancias totalitarias que conlleva la definición del bien común.

En polémica con una visión procedimental, Castoriadis (1997) se propone disipar la confusión que a su entender existe entre felicidad y bien común. La felicidad es un asunto estrictamente privado y el bien común (o el vivir-bien) es, por el contrario, algo que pertenece a la esfera pública/pública (el poder). De tal forma, el bien común es una condición de la felicidad individual y, al mismo tiempo, concierne a las obras que la sociedad quiere ver realizadas. Por eso, una sociedad no puede existir sin una concepción, aunque sea mínima del bien común, sin ciertos bienes sociales compartidos. Para Castoriadis el bien común pertenece al dominio del hacer histórico-social; básicamente es una creación colectiva anónima. En definitiva, en su idea la democracia no es sólo libertad, o autonomía individual o colectiva, sino también bien común (en una definición que busca superar al formalismo kantiano) tal como es concebido por la colectividad concernida.

Una respuesta sugerente podría hallarse en las ideas de Espósito cuando cuestiona la definición de democracia como valor. Al identificar ese valor como su propio mito que de manera permanente la acompaña, la democracia corre el riesgo de convertirse en su "opuesto-copresente": la tiranía totalitaria. El

mito político (4) es, en este caso, la misma atribución de valor que la revaloriza en términos de esencia; el mito no es lo que impide representar el bien común sino aquello que la ordena. No es su incompletud formal sino su cumplimiento sustancial, es este cumplimiento lo que es mítico y, a la par, totalitario. Por eso, concluye Espósito (1996): sólo incompleta la democracia puede permanecer como tal. El riesgo es transformarla en democracia completa y justamente por ello en "democracia totalitaria".

Más allá de los excelentes argumentos de ambas concepciones y de la riqueza del debate, creo que los problemas prácticos de nuestras sociedades no aparecen nítidamente separados entre los de la vida buena y los de la justicia. Por el contrario, pareciera que existe un enlace entre vida privada y vida pública, entre los problemas que cada uno debe resolver y los que competen a todos. Volveré sobre esto en el punto siguiente cuando trate de exponer la idea de una definición intermedia. Aunque el tema no pueda ser tratado aquí, es justo recordar que tanto Habermas como Taylor procuran sortear, con posiciones diferentes, el encierro de las concepciones unilaterales, guiados por la búsqueda de fructíferas interconexiones.

Finalmente, un aspecto esencial que no habría que dejar de lado en esta discusión es el referido a la conexión entre democracia y capitalismo. Robert Heilbroner (1996) advierte sobre la naturaleza capitalista de las sociedades que acostumbramos a describir como únicamente democráticas (5). Las complejas sociedades en las que vivimos no pueden ser pensadas solamente en términos de teoría democrática. Afortunadamente, los latinoamericanos descubrimos en los últimos años a la democracia como orden político, pero sin prestar demasiada atención en el ca-

pitalismo como orden económico-social, acaso más preocupados por entender, ante la presión de una fuerte corriente internacional, el libre funcionamiento de una parte de ese orden: el mercado. En este sentido cabe remarcar los valores diferentes que portan ambos sistemas, que hacen difícil su convivencia. En verdad, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia. Sin embargo, han podido convivir. El capitalismo genera desigualdades que la democracia como fuerza igualadora, debe corregir. Este viejo problema, que dio lugar -anclado en el marco del Estado nacional- a una tradicional forma de relación entre economía y política, sufre hoy el desafío de un sistema de producción integrado a nivel internacional. La globalización del capitalismo pone en entredicho el rol tradicional del Estado y la política, y por ende, el papel de la democracia como lugar de convergencia entre igualdad y libertad. La disyuntiva es saber cómo compatibilizar la lógica de la democracia con la lógica del capitalismo en la construcción de una sociedad más justa.

### **3. Un vaivén entre procedimiento y políticas democráticas (6)**

Antes que optar por el modelo que pone el acento en los procedimientos o por el que se apoya en los valores sustantivos, me parece más adecuado adoptar una definición intermedia, ecléctica. Con arreglo a esto hay que partir de una definición mínima la democracia organiza un sistema de designación legal y pacífica del poder, en donde el acuerdo de todos sobre las reglas de procedimiento le confiere legitimidad. Tal concepción presupone, pues, un *demos* amplio, abarcativo de la totalidad de los ciudadanos, que no acepta de ninguna ma-

nera las exclusiones del poder político, para lo cual es imprescindible -en un sistema que afirma los valores de libertad e igualdad- tanto la vigencia del sufragio universal, el pluralismo, la competencia partidaria, el reconocimiento de los derechos civiles como el respeto a la división de poderes. Esa definición mínima abre paso, como se destacará más abajo, a un horizonte simbolizado por la idea de orden justo.

De ninguna manera la democracia procedimental es un régimen agnóstico en términos de valores. En rigor, el formalismo no implica que los procedimientos sean axiológicamente neutrales. Hay, pues, valores implicados en el procedimiento: la igualdad política (derecho de voto, de participación, de propaganda), derechos civiles clásicos (de reunión, asociación, expresión), sin los cuales no se podría desarrollar una competencia pacífica por el poder, limpia y pluralista, además de la necesaria tolerancia política entre mayoría y minoría. Estos valores, los de la Ilustración, son absolutamente compatibles con la democracia procedimental, más aún, son bienes compartidos por los ciudadanos, de modo que se los puede considerar condiciones previas de la democracia. El problema se manifiesta cuando se quiere agregar a esa definición mínima una noción única del bien común.

El procedimiento es un punto de partida, nunca un punto de llegada. No se puede renunciar, por tanto, a las aspiraciones de igualdad social ni a las prácticas participativas, lo que no implica incluir una noción sustantiva del bien común. Estoy pensando más bien en políticas democráticas que generen condiciones de bienestar para todos, es decir, en políticas que mejoren las posibilidades de justicia y participación. Todo esto con una finalidad muy concreta: procurar que la democracia cumpla con lo que promete. Aunque no puedo dejar de reconocer las dificultades que tengo

para hallar, en un plano tanto teórico como práctico, la conveniente articulación entre la democracia procedimental y un orden justo que contemple derechos básicos para todos -sin que ello signifique necesariamente mayor intervención del Estado-, y aun a riesgo de ser criticado por adoptar una concepción particular del bien, vinculada a los principios políticos de libertad e igualdad, que preceden al problema de lo justo. ¿Cómo definir, por tanto, un orden justo de manera totalmente independiente de alguna concepción particular del bien? Entiendo que la idea de orden justo alude a referencias comunes, que varían en el tiempo y en el espacio, pero que en todo caso buscan mejorar las condiciones sociales de todos los ciudadanos a través de la satisfacción de aquellos principios fundamentales. Lo que caracteriza desde este punto de vista a un régimen democrático no es un conjunto de valores sustantivos compartidos sino un orden político que reconoce en su propio fundamento los principios de libertad e igualdad, que no desconoce, por cierto, estas concepciones comunes mínimas ni niega los sentimientos de comunidad que comprometen a los ciudadanos con el destino de la *Polis*. Por eso, apuntaba antes a la idea de una definición ecléctica, sin desconocer lo difícil que es conciliar a los contrarios.

Creo que la ventaja de una noción intermedia es que describe mejor el vaivén que se produce entre las reglas formales y un orden justo. Esta permanente interacción me lleva a preconizar una noción más abierta y dinámica de democracia. En la experiencia latinoamericana, una mirada más comprensiva de los problemas de inestabilidad política y de escasa calidad de las instituciones, así como también los de inseguridad social, debería hacerse desde la combinación de la validez de las reglas de procedimiento y del im-

perio de las políticas democráticas que brindan respuestas satisfactorias. La paradoja que envuelve a las democracias en América Latina, entre otros ejemplos, es que pueden tolerar, sin derrumbarse, el acceso desigual al poder, la distribución desigual de la riqueza, así como también la existencia de ciudadanos privados de los medios que igualan las posiciones de partida, es decir, privados de la igualdad de oportunidades. Estas formas tan cuestionadas de democracia pueden convivir con la miseria de más de un tercio de los ciudadanos que son ostensiblemente apartados de la sociedad. Las democracias reales tropiezan con serias dificultades para acercarse a la democracia ideal. La incompletud de la ciudadanía es una de sus consecuencias más destacadas. Lo que está en discusión, por consiguiente, es la capacidad de las democracias para integrar a los ciudadanos. De ahí también la cuestión del orden justo.

En un esfuerzo remarcable que recupera aspectos fundamentales (y a la vez se aleja) de la concepción de justicia de Rawls, pero que principalmente toma distancia de las posiciones ortodoxas del comunitarismo, Chantal Mouffe (1999) sugiere que la prioridad del derecho sobre el bien (que propone Rawls) sólo es posible en el interior de una comunidad política que se define por el "bien político común" (y no por el "bien moral común") representado por los principios de igualdad y libertad. Son estos principios del régimen político liberal (y no una concepción sustantiva de la vida buena) los que valen como criterio de justicia. En el marco de esta discusión, la autora se inclina por una nueva cultura política que dé cabida a la vez a la tradición del republicanismo cívico y a lo fundamental de la contribución del liberalismo. Los puntos de contacto que tengo con esta posición son evidentes, sin embargo encuentro algunas dificultades

que tienen que ver básicamente con la intención de compatibilizar la república con la democracia liberal, puesto que el republicanismo comparte ciertos presupuestos con el liberalismo pero también con el comunitarismo. De todos modos, el diálogo entre liberales y republicanos ha sido y es fructífero para el mejoramiento del régimen democrático en las difíciles condiciones del presente.

Si lo que está en juego es la capacidad de la democracia para integrar plenamente a sus ciudadanos, ¿adónde remitir, entonces, la discusión sobre la igualdad social? Al problema del orden justo. Pues bien, este problema se resuelve en el lugar del ejercicio del poder. El contenido de las políticas públicas es determinado por las autoridades elegidas por el específico método democrático. Los que toman decisiones más o menos justas son los que mandan en los gobiernos de turno, con los procedimientos consabidos: ellos son los responsables del contenido concreto de las políticas democráticas. Por consiguiente, las exigencias del capitalismo globalizado y la realización del principio de igualdad de la democracia deben tener su punto de encuentro, y de equilibrio, en la acción de las políticas públicas. Es aquí, precisamente, donde adquiere todo su valor una definición intermedia de democracia. Pero cabe aclarar que si bien la cuestión del orden justo se decide a través de las políticas de los gobiernos democráticos, el debate sobre esa cuestión compete a la sociedad entera.

En consecuencia, no hay que esperar todo del Estado, y ver el tema del orden justo desde el punto de vista exclusivo del gobierno. Los ciudadanos pueden discutir el sentido de la justicia en la esfera de la sociedad civil, esto es, en el interior de la vida democrática cotidiana. La justicia, por más lejana y utópica que parezca, es uno de los fundamentos de

toda sociedad democrática. De tal modo, los ciudadanos deben participar en la discusión sobre qué es lo justo en la organización de la vida colectiva. La satisfacción de las necesidades básicas es una responsabilidad social que no puede quedar solamente en manos del Estado. Los problemas de la cosa común se discuten en el parlamento, en los medios de comunicación y en los espacios de la sociedad civil, esto es, en la esfera pública estatal, mediática y asociativa.

El nudo central de una posición que desee trascender los límites del liberalismo clásico -sin alejarse del formalismo-, sigue siendo el de postular y fundamentar un orden social justo, más todavía, el llevarlo a la práctica, el de saber cómo conectar poder y justicia social en la vida cotidiana, en un universo -como el nuestro- donde no todos los "ciudadanos de derecho" pueden ser "ciudadanos de hecho". Una definición operativa como la aquí adoptada se sustenta en un proceso de doble cara, que integra, por un lado, la legitimidad procedimental (respeto de las normas que regulan la sucesión pacífica del poder) y, por otro, el problema del orden justo, el cual es colocado bajo la responsabilidad principal de los gobiernos. Pero, además de democrático, todo gobierno que se precie de tal, debería intentar aproximarse a un orden justo. Las políticas democráticas de los Estados -de aquellos que reconocen los principios básicos de una sociedad digna y "bien ordenada" (Rawls)- tienen que traducirse en distribuciones equitativas, fundadas en el principio esencial de justicia social. Si los gobiernos no dan cuenta de ello, los ciudadanos tendrán la ocasión de expresar su rechazo en las primeras elecciones y de proveerse de nuevos funcionarios que aseguren su futuro. Cuando esto ocurre es porque los ciudadanos han sabido deslindar el procedimiento democrático de las acciones del go-

bierno, dejando a salvo la legitimidad del sistema. Por eso, es beneficiosa una separación -aunque sea relativa- de la democracia como método de las políticas concretas, para no subordinar el procedimiento a los éxitos o fracasos económicos de los gobiernos.

## 7. Estabilidad democrática y orden justo

Según Raymond Aron (1991) una democracia se estabiliza cuando es *aceptada como legítima* por la sociedad y cuando ha alcanzado un *nivel de eficacia suficiente*. Estos dos elementos, íntimamente relacionados, nos dan la pista necesaria para orientar nuestras reflexiones. En mi opinión, la estabilidad de la democracia se apoya en el indiscutible enlace que se establece entre la legitimidad del sistema y la legitimidad de gobierno entre la aceptación del procedimiento democrático y la capacidad del gobierno para encontrar soluciones comunes satisfactorias (7). La legitimidad de las reglas de procedimiento depende también de la eficacia de las acciones de gobierno. Ambos elementos, separados y aislados, no son suficientes para sostener a la democracia. Tal vez por ello la ventaja de una noción intermedia. La desgracia de la democracia consiste en que como método no puede garantizar la producción de órdenes justos (sin resultar amenazada por procesos de deslegitimación) ni puede garantizar, al mismo tiempo, su completa legitimidad sin un mínimo de aceptación ciudadana de las políticas gubernamentales.

El problema de América Latina es que la democracia es un producto reciente de su historia política, las experiencias de esta forma de gobierno han sido entrecortadas e insuficientes y, a pesar de los últimos avances, resulta difícil disociar la legitimidad del procedimiento de la eficacia gubernamental. La

cuestión social -con sus nuevas configuraciones- emerge con mucha fuerza en nuestros países en el momento actual, luego de los ajustes estructurales y las políticas neoliberales ortodoxas aplicadas en las décadas del ochenta y noventa. Las amenazas de una sociedad dual no podrán ser contrarrestadas desde la óptica de una concepción mínima de democracia, reducida a señalar reglas de procedimiento para la selección de autoridades.

No obstante, es conveniente recordar que la democracia cae, precisamente, en el lugar y en el momento mismo en que se suprimen las libertades políticas y civiles. Las reglas de procedimiento -indiscutibles para todos aquellos que abrazan y respetan a la democracia- son constitutivas de un orden político, establecen, en otros términos, las "garantías de reproducción de la democracia" (8), aunque la aplicación de análogos procedimientos (elecciones limpias, plurales y competitivas) desemboque en realizaciones diferentes por su forma y calidad. Por establecer un método pacífico de sucesión del poder, la democracia se transforma de este modo en una causa universal. Aunque el procedimiento de selección de autoridades sea universalmente el mismo, ello no implica que todas las democracias sean iguales. Lo universal es el método y nunca los resultados o las realizaciones concretas.

Gobernar democráticamente no es sólo efectuar un buen uso de las reglas formales en el circunstancial y concreto ejercicio del poder sino también es reconocer los principios básicos de una sociedad digna y justa. Por su significado social la idea de igualdad nos permite distinguir entre lo justo o lo injusto. Como escribe Dupuy, " lo que distingue a la modernidad no es la desigualdad, sino la igualdad: no porque esta igualdad estuviera realizada de hecho, muy al contrario, sino por-

que es el centro del imaginario social de las sociedades modernas” (Dupuy, 1998). Si a nivel simbólico la democracia presupone una “creencia común en la igualdad” (9), la invocación a la justicia emerge como una respuesta necesaria a los problemas reales que generan las desigualdades. Son las situaciones de desigualdad las que requieren una solución de la justicia. En la realidad los hombres son desiguales: por el disfrute de los bienes, derechos y poder. No obstante, de ninguna manera parece provechoso distinguir, como algunos lo hacen, entre igualdades “formales” e igualdades “reales”, puesto que -como señala Bobbio (1993)- nadie solicita (ni siquiera Rousseau) que los hombres sean iguales en *todo*. No se puede sino admitir que la igualdad es sólo parcial y relativa y que se trata siempre de una igualdad determinada, producto de una creación histórica. Las experiencias históricas lo han demostrado: la búsqueda de igualdades absolutas ha desembocado en la creación del peor de los regímenes despóticos, la “dictadura sobre las necesidades” (10).

Ahora bien, ¿qué significado real se le atribuye a la idea de un orden justo? Un orden justo no es necesariamente un orden conciliado, sin desigualdades y diferencias, ningún gobierno democrático podrá resolver esas cuestiones de manera satisfactoria. Como decía Kelsen (1993), ningún orden social puede compensar completamente la injusticia de la naturaleza. En todo caso, el sentido de las políticas democráticas es el de expandir y realizar la idea de justicia como principio que otorga derechos básicos para todos, derechos que tienden a reducir las desigualdades sociales. Para que el principio de justicia no sea una fórmula vacía es necesario una definición previa de lo que se entiende por derechos básicos (por ejemplo, alimentación, vivienda, educación, protección de la salud). Estos derechos

básicos deben ser socialmente reconocidos (por las leyes, por los ciudadanos) para que merezcan una protección digna. Precisamente, el conflicto surge cuando esos derechos no son satisfechos, por las razones que sean.

En las democracias latinoamericanas permanecen, y a menudo perseveran, desigualdades tan enormes que sus implicancias cuestionan las condiciones elementales de constitución de un orden justo. El punto sigue siendo la insatisfacción de las demandas invariables de igualdad. En un orden democrático no se trata sólo de votar (lo que no es poco), sino de reconstruir *mediaciones institucionales* capaces de encarar los problemas de desigualdad y de enfrentar el vicio de querer tener cada vez más (la *pléonexia*) (11). Si se conviene, aunque no con resignación, en que las democracias reales no pueden acabar completamente con las desigualdades, se podría concluir, entonces, en que la coexistencia con ellas es inevitable, lo cual obliga a plantear el interrogante acerca del umbral de desigualdad social capaz de tolerar la convivencia democrática. Así, una sociedad pretendidamente democrática con instituciones justas no podría aceptar desigualdades insostenibles. La duda estriba en saber dónde se ubica el límite entre lo soportable y lo insostenible, en eso radica precisamente el problema fundamental de la justicia. En este cuadro de realismo, no puede llamar la atención que un régimen de libertad e igualdad como el democrático no implique necesariamente el mismo bienestar para todos. De ahí las ambigüedades de la democracia.

La democracia, en fin, se funda en instituciones y en valores. En la imagen que nace con la modernidad, la democracia descansa en los valores universales de libertad e igualdad. En su esquema ideal, ella designa una sociedad de hombres y mujeres libres e iguales con los mismos derechos. Es difícil imaginar, por

tanto, una sociedad democrática en la cual no convivan esos valores, la creencia común en la igualdad y la libertad. Pero también hay que resaltar que son las instituciones las que van a determinar en qué medida podremos disfrutar de esos valores. Las virtudes de un régimen político depende de sus capacidades para poder crear buenas instituciones. Es por eso que los ciudadanos someten a evaluación a las instituciones de la democracia, debaten públicamente sobre la calidad y eficacia de las mismas. Afortunadamente, se impone cada vez con más fuerza la idea de una *evaluación ciudadana* de la democracia.

Las decepciones colectivas pueden amenazar la legitimidad del sistema. Esta podría ser casi una afirmación banal sino se contempla de cerca los avatares de la azarosa existencia de nuestras democracias. Hemos afirmado que subsiste todavía en nuestras sociedades la errónea tendencia que lleva a identificar automáticamente democracia con gobierno y democracia con bienestar económico. Aunque persistan los riesgos de deslegitimación los ciudadanos deben expresar sus disidencias y disconformidades para afianzar la democracia. No necesariamente los conflictos la desestabilizan. Al mismo tiempo que los ciudadanos pretenden con justa razón evaluar la calidad de la democracia, manifiestan legítimamente en la organización del espacio público sus desacuerdos. Las pretensiones del imaginario social, las luchas por la creencia común en la igualdad, no conducen indefectiblemente a la desestabilización de la democracia. La estabilidad, indica Navet (12), no es en todo caso inmovilidad, tiene necesidad de conflicto. En esta misma dirección, Hirschman (1996) sostiene -siguiendo la tesis de Marcel Gauchet y Helmut Dubiel- que el conflicto social puede ser un sostén de la democracia. Pero no se trata de cualquier clase de

conflicto. Hay algunos géneros de conflicto que se deben considerar constructivos para la consolidación de la democracia, a diferencia de otros que son destructivos. Citando a Gauchet, nuestro autor escribe que a través del conflicto la agente aprende discutir a fondo las cosas y de esa manera el conflicto actúa como un "productor eminentemente eficiente de integración y cohesión" (13).

La fuente de la legitimidad de la democracia es el consenso político, lo que no implica negar como hemos visto el rol del conflicto; el conflicto es inherente a la política. Necesariamente, la democracia organiza la capacidad de convivir que manifiestan los hombres. Una democracia pluralista tiene que dar cabida al disenso y a los diversos intereses en lucha, en la medida en que esa forma democrática está emplazada en un campo de tensiones entre consenso y disenso. Ciertamente, en estas páginas he dejado correr mi preocupación por el porvenir de la democracia en nuestros países, sabiendo que es difícil (y en vano) estipular las condiciones estrictas que se deben reunir para la sobrevivencia institucional. Si la democracia ideal designa una comunidad de hombres y mujeres libres e iguales con los mismos derechos, tal vez el arte de lo posible consista en presentar lo imposible como algo realizable. El problema es, sin duda, las realizaciones mínimas. A mediados de los ochenta, Hirschman (1989) argumentaba que en lugar de buscar condiciones necesarias y suficientes para la consolidación de la democracia en América Latina había que prepararse para buscar acontecimientos históricos insólitos, conjuntos excepcionales de hechos favorables, avances parciales, a los que podrían seguir otros. En este sentido, proponía pensar en lo posible.

Inspirándome libremente en Coicaud (2000), que estudia la dinámica de lo posible,

quiero finalizar diciendo que hay que entender a la democracia como un “campo de posibilidad”. Ello significa que las decisiones y acciones posibles dependen no sólo de las esferas más diversas de poder nacional e internacional sino también de la “imaginación de lo posible y de la deliberación que puede acompañarla”, conforme a lo que los ciudadanos pueden concebir y esperar de una democracia. Pero siempre dejando en claro, desde la perspectiva aquí planteada, que el territorio de lo posible y deseable se halla articulado con las políticas públicas que ponen en funcionamiento los gobiernos, que deben apuntar a la búsqueda de un orden justo. La idea que las personas tienen de lo justo en cada lugar y tiempo históricos no puede disociarse de las obligaciones de los dirigentes. La legitimidad de la democracia se mide tanto por la propias reglas de procedimiento que otorgan el derecho de gobernar como por la integración de los ciudadanos a *la polis*.

## Notas

1. Los inconvenientes de identificar democracia con prosperidad económica están bien planteados en la intervención de Dahrendorf en el texto *La democracia Europea* Ralf Dahrendorf, François Furet Bronislaw Geremek, Edición de Lucio Caracciolo, Alianza, Madrid, 1993. p 59.
2. Véase Victoria Camps, *Paradojas del individualismo*, Drakontos-Crítica, Barcelona, 1993, ps83-85. La autora reconoce que “la democracia es el sistema de gobierno más justo, si bien *no garantiza resultados justos* .
3. Al respecto, Roberto Espósito, *Confines de lo político, nueve pensamientos sobre política (Democracia)*. Ediciones Trotta, Madrid, 1996.
4. Entendido, según Espósito, como el riesgo mortal que desde afuera acecha el destino de la democracia.
5. Visiones del futuro, Paidós, Barcelona, 1996, p. 128. Como se desprende igualmente de textos anteriores, las investigaciones de Heilbroner están orientadas desde hace años al estudio de la naturaleza del capitalismo.
6. En este punto reformulo ideas desarrolladas en mi trabajo “Democracia, ciudadanía y el sueño del orden justo”, en H. Quiroga, S. Villavicencio, P. Vermeren (Comps.) *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1999.
7. Sigo las distinciones que efectúa Juan J. Linz en *La Quiebra de las democracias*, Madrid, 1987.
8. Expresión de Umberto Cerroni contenida en *Reglas y valores en la democracia*, Alianza, México, 1991, p. 191.
9. Las palabras que aparecen entre comillas pertenecen a Pierre Rosanvallon, “L’histoire du mot démocratie á l’époque moderne”, en *La pensée politique. Situations de la démocratie*, Paris, Gallimard-Le Seuil, mai, 1993.
10. La idea es de Ferenc Feher, véase, entre otros textos, “La dictature sur les besoins”, en A. Heller y F. Feher, *Marcisme et démocratie*, Maspero, Paris, 1981.
11. Véase, Paul Ricoeur, *Soi-même comme un autre*, Seuil, Paris, 1990, (septième étude).
12. Georges Navet, “La ciudad en conflicto”, en H. Quiroga, S. Villavicencio y P. Vermeren (comps.) *Filosofías de la ciudadanía*

nia. *Sujeto político y democracia*. Ob. Cit.

13. Marcel Gauchet, "Tocqueville, l'Amérique et nous", en *Libre*, 7, 1980, ps 116-117, citado en Albert O. Hirschman, "Los conflictos sociales como pilares de las sociedades democráticas de libre mercado" Ob. Cit.

### Bibliografía citada

- Aron, Raymond (1991). **Ensayo sobre las libertades**, México, Alianza Editorial p. 145/146.
- Bobbio, Norberto (1993). **Igualdad y libertad**, Barcelona, Paidós.
- Camps, Victoria (1993). **Paradojas del individualismo**, Barcelona, Drakontos-Crítica, ps 83-85.
- Castoriadis, Cornelius (1997). "La democracia como procedimiento y como régimen", en **El avance de la insignificancia**, C. Castoriadis, Buenos Aires, Eudeba.
- Cerroni, Umberto (1991). **Reglas y valores en la democracia**, México, Alianza.
- Coicaud, Jean-Marc (2000). **Legitimidad y política Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política** Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Cortina, Adela (1993). **Ética aplicada y democracia radical**, Madrid, Tecnos, Caps. 6-7, p. 100.
- Chantal Mouffe (1999). **El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical**, Paidós, Barcelona.
- Dahrendorf, Ralf; Furet, François; Geremek, Bronislaw (1993). **La democracia Europea**, Madrid, Edición de Lucio Caracciolo, Alianza, p. 59.
- Dupuy, Jean Pierre (1998). **El sacrificio y la envidia El liberalismo frente a la justicia social**, Barcelona Gedisa, p. 215.
- Espósito, Roberto (1996). **Confinos de lo político. Nueve pensamientos sobre política** (Democracia), Madrid, Ediciones Trotta.
- Feher, Ferenc (1981). "La dictature sur les besoins", en *Marxisme et démocratie*, A. Heller y F. Feher, Paris, Maspero.
- Heilbroner, Robert (1996). **Visiones del futuro**, Barcelona, Paidós, 1996, p. 128.
- Hirschman, Albert O. (1996). "Los conflictos sociales como pilares de las sociedades democráticas de libre mercado", en **Tendencias autosubversivas. Ensayos**, A. O. Hirschman, México, FCE.
- Hirschman, Albert O. (1989). "Notas sobre la consolidación en América Latina", en **Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros ensayos**, A. O. Hirschman, México, FCE.
- Kelsen, Hans (1993). "Qué es la justicia", en *¿Qué es la justicia?*, H. Kelsen, Barcelona, Planeta-Agostini, p. 37.
- Linz, Juan J. (1987). **La quiebra de las Democracias**. Madrid, Ed. Alianza.
- Mouffe, Chantal (1999). **El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical**, Barcelona, Paidós.
- Navet, Georges (1999). "La ciudad en conflicto", en **Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia**, H. Quiroga, S. Villavicencio y P. Vermeren (comps.), Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Quiroga, Hugo (1999). "Democracia, ciudadanía y el sueño del orden justo", en **Filosofías de la ciudadanía Sujeto político y democracia**, H. Quiroga. S. Villa-

vicencio, P. Vermeren (Comps.), Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

Rosanvallon, Pierre (1993). "L' histoire du mot démocratie a l' époque moderne", en **La pensée politique. Situations de la démocratie**, Paris, Gallimard-Le Seuil.

Rosanvallon, Pierre (1998). **Le peuple introuvable. Histoire de la représentation**

**démocratique en France**, Paris, Gallimard, p. 11.

Ricoeur, Paul (1990). Soi-même **comme un autre**, Paris, Seuil, (septième étude).

Taylor, Charles (1993). 'Propósitos cruzados: el debate liberal-comunitario', en **El liberalismo y la vida moral**, Nancy L. Rosenblum (dir.). Buenos Aires. Nueva Visión.