

¿Legitimación política por decisión mayoritaria?

Claus Offe

Traducción: Fanny del Rfo

NO es posible tomar decisiones con carácter de validez universal sin que se haya tomado otra decisión que las anteceda lógicamente. Esta última apunta al procedimiento según el cual se deciden otras cuestiones. El principio mayoritario es un procedimiento decisorio que constituye, en una democracia, el poder estatal que "emana del pueblo". Así lo afirma la Constitución alemana de 1951. "Forma parte de los principios fundamentales de la democracia el principio mayoritario". Normalmente se considera indispensable que los actores que participan de un proceso de decisión política problematicen o bien tomen aquella decisión que antecede a todo procedimiento decisorio, puesto que la decisión sobre éste contemplada en constituciones, estatutos, reglamentos, etc. ya establece que: a) dichas reglas sean conocidas por los actores y b) están fuera de su alcance, de modo que entran como premisas fijas en sus acciones.

Si, en el proceso decisorio cotidiano, el procedimiento ya está preestablecido, esto no quiere decir sino que puede escapar a toda contingencia. En "principio", las posibilidades para alterar las decisiones de procedimiento están previstas siempre, de manera que pueden someterse a reflexión. El poder constituido ("pouvoir constituant").

Pero también al interior de procedimientos constituidos, esto es, institucionalizados mediante las formas constitucionales, se tornan necesarias las decisiones referentes al procedimiento y que, por tanto, están previstas asimismo. La decisión procesal constitucional sobre los procedimientos según los que deben decidirse los asuntos de los asalariados extranjeros en el sistema político proporciona un ejemplo de esto: ¿la población extranjera residente debe estar representada por consejos de asesores (Beiräte) especiales o ser igual a la población residente nacional en lo que se refiere al derecho al voto comunal?

El ejemplo muestra que, en los campos políticos emergentes y las materias nuevas, resulta necesario crear no sólo nuevas decisiones sobre leyes, medidas y programas, sino nuevos *procedimientos* decisorios. Tales decisiones

de procedimiento ("political designs", cfe. Anderson 1977) conducen, a su vez, a la construcción de arenas políticas (cfe. Kitschelt 1980: 12-34), especializadas en la elaboración de ciertos conjuntos de temas e intereses, capaces de establecer quién deberá participar en la producción real de las decisiones y de qué manera.

Entretanto, no es sólo en dichos casos de innovación que se tornan indispensables las decisiones de procedimientos. El extraño poder obligatorio, especialmente de las más altas decisiones de procedimiento pero también de las de carácter general —contempladas en la Constitución—, consisten juntamente no en su inmutabilidad, en su carácter de intocables, sino en el hecho de que tales decisiones están constantemente expuestas a la prueba de su propia racionalidad y, por tanto, de su estabilidad.

Esto nos lleva a suponer que el poder constituyente está lejos de poder disolverse en el poder constituido, y que éste está continuamente sujeto a los criterios de un poder de control. La "estabilidad de las reglas de decisión más altas sería, así, el residuo de las posibles contiendas formalmente institucionalizadas que no habrán de emplearse en el ínterin. Tal concepción sobre las razones de obligatoriedad de las normas procesuales "superiores", misma que puede resumirse en la fórmula "estabilidad a través de la reversibilidad", es coherente con la concepción liberal de J.S. Mill, según la cual las normas se revelan como "verdaderas" única y exclusivamente por su capacidad de sostenerse en la constante confrontación con normas "falsas".

Para el dogmatismo del derecho constitucional actual esto representa, obviamente, un pensamiento absurdo y, sobre todo, políticamente arriesgado. (Compárese, por ejemplo, Kriele 1975: 224 y siguientes). Pero, a pesar de ello, ese pensamiento queda negativamente confirmado por las numerosas contribuciones en el área de las ciencias sociales y políticas (un ejemplo entre varios: Hamm-Bruecher 1981), en la medida en que aquéllas: a) son dudas expresadas de si las decisiones de procedimiento que la Constitución establece para la adquisición y el uso del poder, son reconocidas por la masa de ciuda-

danos como "ciertas", teniendo, por tanto, garantías de legitimidad; y b) en consecuencia, son un pronóstico del riesgo en la continuidad del propio orden constitucional. Esta idea, articulada en múltiples variables a través de fórmulas como el "cansancio político" en relación a los partidos, la democracia y el Estado, significa simplemente que las reglas de procedimiento del acto de decisión política deben ser compatibles con la realidad social concreta, con las estructuras culturales y económicas de una sociedad; de hecho, deben ser sustentadas por tales estructuras, en caso de que aspiren a la estabilidad. Esto quiere decir que esas reglas, a pesar de los esfuerzos jurídicos e intelectuales para demostrar lo contrario, no están en absoluto en condiciones para autojustificarse como decisiones de procedimiento que se adoptan de una vez y para siempre, sino que además dependen de la aprobación continua mediante la prueba de su real aceptación. Aunque no fuera, como acredita Varain (1969:239), la "falta de contradicciones" lo que "paralizara" el debate en torno a una regla de procedimiento tan importante en cuanto al principio mayoritario, sí lo sería, posiblemente, la "falta de alternativa"; el malestar que sigue a la pregunta: ¿Pero qué debe existir en su lugar?, difícilmente podría sustituir, de forma duradera, a esa aceptación.

Las reglas fundamentales de procedimiento de las decisiones colectivas poseen un estatuto extrañamente ambivalente. Por un lado, siempre que hay que tomar decisiones, deben presuponerse como incuestionablemente válidas. Pero, por otro lado, solamente *pueden* presuponerse como válidas en la medida en que sus pretensiones de validez (*Geltungsansprüche*) *reisten* un *cuestionamiento* continuo. Pues, ¿en qué podrían basar su estabilidad sino en el hecho de que esas pretensiones, sometidas a la prueba de la práctica, fueran vistas como justificadas? Esas exigencias de justificación solamente pueden considerarse irrelevantes o rechazarse *a priori* según la óptica jurídica limitada de la Teoría del Estado.

Por eso cerramos estas reflexiones con la conclusión de que no sólo en las decisiones de innovación política del tipo arriba mencionado, sino en las decisiones de rutina nos encontramos con el problema permanente (Offe 1976) de que ciertas decisiones de procedimiento, esto es, del tipo "to choose how to choose" (elegir cómo elegir) (Elster), precisan haber sido previamente tomadas y justificadas.

Esas decisiones de procedimiento siguen criterios de calidad y obedecen a argumentos empíricos propios. Esto también vale para la regla "democrática" de decisión, de acuerdo con el principio mayoritario, aparentemente tan

obvia y consolidada por la tradición. A esa regla se aplica lo que dijera Haerberle (1977: 241): "Las cuestiones fundamentales deben discutirse a tiempo y en forma regular, y deben arsenarse, por así decirlo, para el futuro, para que no nos dejemos sorprender, desarmados, por los acontecimientos políticos".

I

Cuando se realiza una elección entre alternativas de acción definidas (o entre las personas que representan una serie de futuras alternativas de acción) de acuerdo a la regla mayoritaria, ya se elige, con ello, uno entre varios procedimientos de decisión posibles. El simple hecho de elegir o de votar —y no el de dar órdenes o el de negociar hasta alcanzar un acuerdo completo (cfe. para esa subdivisión triple de reglas de decisión colectivas Dahl/Lindblom 1953)— es una decisión de procedimiento que, a su vez, puede y debe ser justificada. Se pueden enumerar tres razones a favor de la regla mayoritaria:

(1) Desde el punto de vista de los *costos de producción de decisiones*, el procedimiento de simplemente dar órdenes es superior a la regla mayoritaria e inferior al procedimiento de negociación hasta alcanzar un acuerdo absoluto. Ahora bien, el problema del procedimiento alternativo que consiste en "dar órdenes" consiste en el hecho de que no siempre es posible saber con seguridad quién está autorizado a dar esas órdenes. También puede ocurrir que, aun cuando no haya dudas sobre quién tiene ese derecho, ese alguien se niegue a tomar una decisión, retrasando así el proceso decisorio. En vista de tales eventualidades, la regla mayoritaria posee la inequívoca ventaja de poder producir decisiones en cualquier momento, dentro de un plazo más corto y de manera confiable. Por eso se puede decir que la regla mayoritaria representa un procedimiento "óptimo" desde el punto de vista técnico, en la medida en que asegura, con un máximo de certeza, que se adopte una decisión a un costo relativamente bajo.

(2) Normalmente, apenas nos interesa el hecho de que se adopten las decisiones; nos interesa sobre todo la *calidad* de dichas decisiones.

Si tenemos en cuenta la calidad de las decisiones (su justicia o "racionalidad"), es posible argumentar que la regla mayoritaria representa una segunda ventaja, especialmente en condiciones sociales en que la diferencia entre "pars major" y "pars sanior" pierde su fundamento. Se podría alegar, a favor de la regla mayoritaria, que ésta introduce un máximo de criterios de cualidades heterogéneas, pero, por eso mismo, no jerarquizables, representa-

das por las personas empíricas de los electores. Por la misma razón, la regla mayoritaria es más adecuada que cualquier otro procedimiento para asegurar la justicia de la decisión resultante. Este hecho en especial puede admitirse bajo la condición adicional de que a la decisión mayoritaria la preceda un debate o una campaña electoral en cuyo transcurso los participantes del proceso decisorio puedan informarse sobre los respectivos criterios de calidad adoptados. Evidentemente, la racionalidad superior de las decisiones mayoritarias sólo puede admitirse en situaciones en las que el modelo para medir la justicia de la decisión pueda ser manejado de manera aproximada, esto es, cuando no haya un modelo absoluto. Es interesante observar que *la regla mayoritaria* también se aplica en contextos en los que, en otras circunstancias, el criterio decisivo es el de verdad científica (como por ejemplo en facultades, tribunales y colegios de cardenales). En estos casos, la regla de la mayoría se aplica en el punto del proceso decisorio en el que la verdad científica deja de ser aplicable como criterio operativo, por ejemplo en las decisiones relativas a cuestiones personales.

(3) Y, por último, existe todavía un tercer punto de vista favorable a la regla mayoritaria. Consiste en el hecho de que las decisiones no solamente deben tomarse considerando la economía de tiempo y la adecuación de sus fines, debiendo ser, en lo posible, "correctas", sino que también deben ser "reconocidas" como "correctas". Esto significa que las decisiones son "buenas" cuando se puede aumentar al máximo la probabilidad de que serán reconocidas como premisas obligatorias para la *acción futura de los otros*. En este caso, calificamos a una decisión de "legítima", o sea, merecedora de aceptación. En vista de esa cuestión de legitimidad, se atribuye a la regla mayoritaria una doble ventaja. La primera consistirá en el hecho de que la regla presupone el sufragio *general y directo*, neutralizando así las consecuencias indirectas de las relaciones de dependencia y de las tentativas de ejercer influencia; y la segunda consistiría en el hecho de que —presupuesto el sufragio *general y directo*— poder transformar sin distorsionar a los afectados por las decisiones en participantes de las mismas. Por último, uno de los argumentos a favor del poder de legitimación proviene de su periodicidad. Las elecciones y votaciones producen decisiones que nunca son "finales" sino que, por el contrario, están siempre ligadas al periodo de elección o del ejercicio del cargo. Esto significa que la obediencia de la minoría a la decisión mayoritaria se facilita en la medida en que ésta sabe con certeza que tendrá una nueva oportunidad para volver a tomar una decisión. Este efecto de "consolidación" se refuerza en la medida en que el comunicado oficial de los resultados de la elec-

ción o votación respeta, haciendo mención formal de ello, tanto la decisión final como la alternativa *rechazada* (es decir, no sólo menciona a los vencedores sino también a los derrotados, indicando el número de votos obtenidos por estos últimos).

En la argumentación siguiente, me ocuparé exclusivamente del tercer punto a favor del principio mayoritario, el de la función de legitimación superior que le he atribuido. Procuraré formular algunas de las condiciones con las que podemos admitir que las decisiones mayoritarias son efectivamente legítimas, esto es, empíricamente comprobadas y teóricamente justificadas como obligatorias. Veremos que la función de legitimación del principio mayoritario es, en efecto, problemática y cuestionable. Mediante esa demostración no se puede ni se debe en forma alguna procurar establecer de inmediato la pregunta obvia: ¿Cuál es el procedimiento decisorio alternativo que podría eventualmente representar una capacidad superior de legitimación? Me ocuparé de esta pregunta no a partir de una perspectiva teórica jurídico-constitucional, sino desde una perspectiva de las ciencias políticas y sociales, reformulándola así: ¿En qué condiciones, y a partir de qué razones, puede esperarse una maleabilidad de la minoría mediante las decisiones de la mayoría, tanto en el sentido de previsión factual como en el de exigencia normativa?

II

En casi todos los países del mundo occidental concluye con la primera guerra mundial un periodo de desenvolvimiento histórico-constitucional que puede describirse como un proceso político de modernización o de democratización. (Cfe. Therborn, 1977) Los tres resultados de esa modernización son los siguientes:

a) la consolidación del sufragio universal e igualitario, o sea, la superación de los límites impuestos por la propiedad y en parte por la formación educacional, dividida por sexo y edad, que hasta entonces bloqueaban la generalización del derecho de participación política;

b) el reconocimiento de la *libertad de organización* y de la legitimidad de negociación de los partidos políticos y, en especial, de los sindicatos;

c) en muchos países la *parlamentarización del gobierno*, o sea, la ampliación de los derechos constitucionales del cuerpo parlamentario para atribuirle el poder decisivo de votar o vetar, entre otras, leyes presupuestales, y de instalar o tumbar gobiernos.

La interpretación predominante en relación a estas conquistas políticas y constitucionales se resume en la tesis de que, en vista de la generalización de los derechos de participación y de organización, la sociedad de clases habría de sufrir una alteración en su estructura interna. Se habría establecido un equilibrio entre las fuerzas respectivas de las clases porque el *déficit social* del proletariado, en términos de poder, habría sido *compensado con una ventaja de poder político*. Según esta interpretación (elaborada especialmente por Hilferding y otros austro-marxistas y posteriormente por todo el movimiento social-demócrata) el mercado y el Estado, la economía y la política no constituyen más una unidad monolítica, marcada por la dominación de la clase capitalista. Al contrario, tendría que haber sido posible corregir el poder político del capital a través del poder político de la mayoría asalariada, institucionalizado recientemente.

Contrasta radicalmente con esa interpretación, bastante conocida —y de cuya fundamentación no nos ocuparemos aquí—, la tesis según la cual la institucionalización del conflicto de clases a nivel político y la concesión de derechos políticos de participación y de organización a la clase obrera no habrían, de ninguna manera, *umentado* el poder real de ésta en la sociedad. Tal institucionalización, por el contrario, habría destruido el potencial revolucionario del *movimiento obrero*, integrándolo, de manera inofensiva, sin lesionar el interés de la preservación y el predominio del capital. Esa posición, que enfrenta críticamente a la república democrática y al orden constitucional, está representada, en la tradición del movimiento obrero, por dos concepciones: la de Lenin (primordialmente en "Estado y revolución") y la de los anarquistas. Pero también los escritos teóricos de Max Weber sobre partidos y organizaciones ("El Parlamento y el Gobierno de la Alemania reorganizada", 1917), así como los de Robert Michels ("La sociología del sistema partidista, 1911), fortalecen esa tesis "escéptica". Los defensores de esa tesis —recurriendo a una multiplicidad de argumentos y resultados política y analíticamente bastante heterogénea— señalan, en última instancia y de común acuerdo, el hecho de que tanto el reconocimiento de las "reglas del juego político" de la competencia partidista como el de la organización sindical habrían perjudicado sustancialmente los objetivos del movimiento obrero.

Hasta hoy, esa controversia entre ambas interpretaciones sigue sin resolverse del todo, aunque la literatura dominante en el campo de la ciencia política y de la teoría de la democracia, en especial la que obedece a la argumentación de Schumpeter, puede dar la impresión de que la primera de las

tesis mencionadas es la que se acepta generalmente. La confrontación teórica entre ambas posiciones puede caracterizarse con el concepto de "dominación por exclusión" versus "dominación por inclusión". Los defensores —predominantemente social-demócratas— de la introducción del sufragio universal querían romper una relación de dominación que, según lo juzgaban, se basaba en la exclusión, esto es, en el hecho de que la mayoría del pueblo se veía privada de las posibilidades de participación política, institucional y jurídica. De acuerdo con esa interpretación, la otorgación de derechos iguales a las organizaciones proletarias y a los miembros de la clase trabajadora debió parecerles un progreso esencial. La segunda posición, por su lado, opera como un concepto de dominación basado en la "inclusión": la domesticación de la lucha revolucionaria y la destrucción burocrática y oportunista del impulso emancipador (a través, por ejemplo, de la famosa "ley de hierro de la oligarquía") constituyen, según esta posición, el significado objetivo y una consecuencia inevitable de tales "conquistas". Este problemática, que Rosa de Luxemburgo (y Lelio Basso, su moderno intérprete italiano) sometió a reflexión exhaustiva, está en el corazón de ciertas luchas contemporáneas, tanto en el área de producción como de reproducción, que pueden ejemplificarse como un conflicto entre estrategias "parlamentarias", "extraparlamentarias" o autónomas.

No queremos aquí ahondar en esta controversia y mucho menos resolverla. Pero resulta obvio que el juicio sobre el poder de legitimación de la regla mayoritaria —el tema que nos ocupa ahora— se verá co-determinado de manera decisiva por las posiciones asumidas al interior de esta controversia más amplia, así como por la forma de justificar éstas.

El problema del "choosing how to choose" (elegir cómo elegir) tuvo una relevancia política inmediata, por ejemplo, en la controversia estatutaria que se dio recientemente al interior del Partido Laborista británico, contribuyendo de manera decisiva a su fractura y a la formación del nuevo Partido Social-Demócrata. La pregunta es la siguiente: ¿qué peso debe atribuirse al Parlamento, a los sindicatos y a sus militantes en la decisión de cuestiones fundamentales sobre temas programáticos y de personal? La actualidad de esta cuestión es —en el caso británico— el resultado del dilema de la autodefinition partidista: ¿es el partido un "partido de clases" o un "partido popular"? Explícitamente, el Partido Laborista hace ambas cosas: "se define como un partido de la clase trabajadora, aunque formalmente es, en esencia, popular" (Rustin, 1981: 19).

De esa doble naturaleza resultará, para la "derecha", una fracción que

más adelante se constituirá en el Partido Social-Demócrata, la opción por el "partido popular", es decir, a favor de un procedimiento decisorio mayoritario, interno al partido, que protegiera en gran medida la autonomía de la élite partidista y de la bancada parlamentaria respetando la base de que: "las decisiones sobre el liderazgo y, por extensión, sobre los candidatos y las políticas a seguir, deben ser tomadas por todos los miembros del partido a través del voto secreto" (ibid. 24). Esa solución molestó a la izquierda del partido, pues desde su perspectiva de la "política de clases" implicaba escamotear la discusión colectiva de las decisiones al atribuir un peso exagerado a la "incorporación individualista de los votos". Para evitar esa distorsión del proceso decisorio, debía concederse a los sindicatos un sitio privilegiado en un procedimiento casi estamental al interior del proceso decisorio del partido, pues solamente así sería posible neutralizar, en cierta medida, la influencia de los medios de comunicación burgueses y de otras agencias de socialización política que, en caso contrario, vendría a manifestarse en el procedimiento individualista-mayoritario. "Conceder derecho de voto a los menos militantes y a los menos informados... equivale a conceder el derecho de voto a los medios de comunicación hostiles... Las votaciones correrían al riesgo de transformarse en meros recursos plebiscitarios dirigidos a los miembros del partido más influidos por los medios de comunicación que por una discusión cara a cara. Ese método reduciría el peso conferido automáticamente a los activistas políticos más comprometidos y más participantes" (ibid pp. 31 y siguientes).

Pero la argumentación a favor de un procedimiento decisorio federal y corporativo en el interior del Partido Laborista británico que es consecuencia del análisis, está expuesta a un doble cuestionamiento. Primero, sería necesario demostrar que los sindicatos y otros autores colectivos del partido realmente introducen en la política partidista los resultados de un proceso de discusión vivo y apoyado por la identidad colectiva, no limitándose a lo que imponen las preferencias de un cuerpo "oligárquico" de funcionarios. Y, en segundo lugar, habría que demostrar que aquellos "intereses distintos y los círculos electorales que puedan compartir los objetivos socialistas" (ibid., 39) son efectivamente capaces de establecer un consenso en cuanto a la importancia de esos "objetivos socialistas" que permita la sobrevivencia de un partido socialista estructurado federativamente, y no sólo la de una alianza de partidos que obedece a razones tácticas. Al margen del tipo de preguntas que podría surgir en cuanto al Partido Laborista británico o en otros contextos (cfe. Offe, 1979; 1980), el ejemplo de ese conflicto estatutario

sobre la organización interna ilustra cuán discutible, cuán carente de justificación es, hasta hoy, la regla mayoritaria de carácter igualitario y universal como fundamento del proceso decisorio colectivo en lo que respecta a la izquierda política.

A pesar de esto, la regla mayoritaria, tanto a nivel de la decisión electoral como a nivel de la elección o votación parlamentaria, es la regla de decisión más importante de las sociedades industriales modernas de Occidente, por lo menos en el sentido de que se la considera fuente última de legitimación democrática (cfe. Kelmansegg 1977:249). Mientras tanto, lo mismo las campañas electorales como las estrategias parlamentarias están sumergidas en un contexto organizativo que suscita dudas en cuanto al poder de legitimación de las reglas mayoritarias empleadas en dichas campañas y estrategias. Esas dudas surgen, por una parte, de la dinámica interna organizativa de los aparatos partidistas, y por otro, de la burocracia gubernamental. Como resultado hay una serie de razones para discutir con la autoridad política sus decisiones empíricas, ya sean de mayorías electorales o parlamentarias (1) si es cierto, como afirman Max Weber y Robert Michels en fórmulas bastante similares, que la dinámica organizativa de los partidos de masas individualizan al miembro o elector, reduciendo al individuo al *status* de consumidor pasivo, limitando compulsivamente su capacidad política de juicio, mientras que, por otro lado, un liderazgo restricto, no representativo en cuanto a su composición socio-estructural, controla de un modo casi irreflexivo las alternativas personales y las temáticas sometidas a la votación del partido; (2) si es cierto que la dinámica de la competencia interpartidista en el "mercado político" conduce a un acercamiento al "centro político", al inmediatez de las orientaciones estratégicas, a la incapacidad de innovación de los aparatos partidistas, en fin; (3) si es cierto que los miembros de los cuerpos parlamentarios no pueden ser, en un sentido verdaderamente serio, considerados "independientes", ya sea en relación a los aparatos partidistas que los dominan, ya sea en relación a las burocracias gubernamentales que los informan pero también los desinforman. Tal argumentación parece evidenciar que el principio mayoritario no puede considerarse como tal sino al interior del contexto de una estructura organizativa y por sus actores colectivos que están, por así decirlo, programados con ese principio y que concursan entre sí para obtener el apoyo de las mayorías. El rechazo político-filosófico de la regla mayoritaria, motivado por una petición de principio, debe diferenciarse meticulosamente del análisis sociológico de las condiciones de validez de la regla mayoritaria. La versión conservadora del argumento político-filosófico contra el principio

mayoritario se vale de la antítesis igualdad-libertad tradicional, en dos sentidos: primero, afirma que el empleo de la regla mayoritaria puede conducir a una dictadura de las mayorías, que también invade la *esfera de la libertad privada* (Tocqueville), o en una represión de "minorías estructurales" de tipo nacional o religioso (Jellinek); y segundo, ataca el postulado de la igualdad subyacente a la regla mayoritaria (un hombre, un voto) argumentando que la capacidad de tomar una decisión política "razonable" no tiene una distribución equitativa. De este argumento se sigue que las decisiones mayoritarias siempre serían cualitativamente inferiores a los procedimientos decisivos "aristocráticos". La contrapartida "radical" de ese discurso se encuentra en las premisas de la tradición filosófico-política inaugurada por Rousseau, concretamente en la distinción "voluntad general-voluntad de todos" ("volonté générale" y "volonté de tous"). Tal distinción contiene la concepción de un bien común "verdadero" que todos los ciudadanos empíricos pueden conocer pero no comprender de igual manera (cfe. Kelmansegg 1977: 152 y siguientes). Es obvio que los argumentos político-filosóficos de este tipo no pueden presentarse ya directamente para defender la validez de la regla mayoritaria, aunque ofrezcan puntos de referencia importantes para el análisis sociológico de las condiciones de validez del principio mayoritario.

III

a) Eso es válido especialmente para la *primera* de las condiciones a discutir aquí. Todos los comentaristas actuales coinciden al afirmar que el principio mayoritario es una regla de decisión válida para el área "pública" o "política" de la actividad humana. U. Scheuner, autor del más reciente y exhaustivo estudio en lengua alemana sobre este asunto —"El principio mayoritario en la democracia" (1973)— señala que una limitación del principio mayoritario consiste en su "no-aplicabilidad en cuestiones situadas fuera de la zona de las decisiones políticas".

Pero en seguida añade: "Donde se encuentran esos límites en campos como, por ejemplo, el económico y el educativo, es aún una cuestión muy delicada que no es posible tratar aquí de manera detallada" (61/62). Por comprensible que resulte la reluctancia de Scheuner a ocuparse de la cuestión, sería una imprudencia presuponer, en el contexto mismo elaborado por él, que la *garantía constitucional de los derechos* burgueses de libertad (sobre todo la defensa de la propiedad, de la profesión, de la familia y de la educación, de la opinión y de la religión) baste para impedir la aplicación abusiva

de ilegítima del principio mayoritario, esto es, la intrusión de la "mayoría" en una esfera "esencialmente" privada del ciudadano. (Cfe. Haeblerle 1977: 243.) Justo al revés: en el contexto de un Estado social e intervencionista necesitamos contar siempre con la posibilidad de una amplia intersección entre las dos esferas: la que los ciudadanos reclaman para el libre desenvolvimiento de su autonomía privada y la de los "asuntos públicos". El hecho mismo de que haya tales intersecciones y de que los reglamentos públicos muchas veces sean un prerrequisito (como en el caso del sector habitacional) para poder hablar ahí de una libertad más que solamente nominal de la disposición privada implica *la dificultad de definir con precisión la esfera de validez de las decisiones mayoritarias*. Naturalmente, siempre habrá objetos de decisión en los que la regla mayoritaria no presente problemas de ese orden (como, por ejemplo, la designación de un gobierno), así como objetos de decisión "privada" en los que la aplicación de la regla nos parecería un absurdo (como, por ejemplo, eventuales decisiones mayoritarias sobre cuál debe ser el color de nuestra ropa). Pero entre esos casos, obviamente extremos, hay una multitud de objetos de decisión en los que la defensa de la libertad puede enfrentarse al principio mayoritario.

En tales casos, es difícil encontrar razones para justificar que una minoría deba someterse a la decisión formal de la mayoría. Un ejemplo de los conflictos que surgen de esas áreas de intersección consiste en las decisiones que atañen a la demolición o el saneamiento de áreas residenciales urbanas, a la instalación de industrias que afectan el medio ambiente, a la penalización o la legalización del aborto, a los problemas relativos a la protección de los derechos constitucionales en casos de prestación de servicios sociales o de salubridad, a los problemas de supervisión policial de punidad por la justicia, a cuestiones sobre la protección de los datos personales contra un uso ilícito del poder público y problemas semejantes, en los que no es típico que se dé el conflicto entre una mayoría y una minoría sino que obedece a una cuestión *previa*: resulta o no posible tratar el tema sujeto a decisión según la regla mayoritaria. Mientras que no se resuelva esa cuestión, las minorías seguirán considerando que tienen derecho a oponerse a las decisiones de la mayoría.

b) En segundo lugar, la literatura moderna sobre el principio mayoritario concuerda con el presupuesto básico de que este principio sólo puede aplicarse dentro de un marco jurídico previamente constituido (cfe. Varian 1964, Scheuner 1973). Concretamente, esto quiere decir que siempre que una decisión mayoritaria debe adoptarse es necesario presuponer un conjunto de disposiciones jurídicas no revocables por la mayoría, al menos no por cual-

quier mayoría. Así, el hecho de que la mayoría pueda decidir, por ejemplo, que los miembros de una minoría, que por el simple hecho de una votación tuvieron que permanecer en una minoría, puedan perder su derecho a participar en votaciones futuras, sería concebido como una perversión aberrante para cualquiera con sentido común. De ahí que sea posible deducir el siguiente principio: las minorías sólo pueden decidir legítimamente dentro del contexto de una *estructura asegurada de facto y de jure*, impermeable a las decisiones de la propia mayoría. Si este principio parece evidente, y asimismo trivial, resulta sencillo plantear dudas en cuanto a otra cuestión: ¿serían adecuados los mecanismos de un Estado partidista y de una democracia de masas para asegurar, de manera irrestricta, la validez de ese principio, o, por el contrario, tendría el principio mayoritario la tendencia a erigir sus propios requisitos de validez? Este sería el caso si, por ejemplo, una minoría, por el simple hecho de haberse transformado alguna vez en mayoría, intentara aumentar sus oportunidades de obtener la mayoría también en el futuro. La mayoría estaría, de esta manera, en condiciones de solapar el estatuto procesal de la minoría derrotada, en términos factuales o legales, relativa o absolutamente, perpetuándose así como "mayoría". Naturalmente, no es preciso que ocurra que la mayoría liquide físicamente a la minoría, ni siquiera que lo haga en una forma más sutil apropiándose, con la autoridad oficial de que dispone de diarios, estaciones de radio, etc., destruyendo así las posibilidades publicitarias de la oposición. Hoy, la capacidad de las mayorías de transformarse en mayorías permanentes (y de convertir a las minorías en minorías *estructurales*) se basa en mecanismos de carácter político-electoral como "el privilegio inherente al titular de un cargo" o la cláusula del cinco por ciento (*) prevista en la legislación electoral de la República Federal Alemana (cfe. Antoni, 1980). Además, la competencia para obtener la mayoría está mediatizada por los aparatos partidistas, que por un lado asumen una posición casi monopolizadora, dificultando extraordinariamente el acceso de nuevos "concurrentes" al "mercado" político, y por otro tienden a una estrategia de "ecualización de los productos", es decir de programas, según la teoría de competencia oligopólica. La idea de que un sistema partidista más

abierto, que integre otras posiciones político partidistas, pueda producir "mayorías diferentes" es ciertamente especulativa, pero no por ello absurda. En todo caso, ilustra el hecho de que las decisiones mayoritarias sólo pueden tener poder de legitimación en la medida en que las mayorías constituidas vayan quedando libres de la sospecha de que se basan en una tentativa *estratégica de las elites de auton consolidación y autopropetua ción de sus posiciones de poder*. La estructura y la dinámica de la opinión pública política de la democracia representativa y partidista ofrece, mientras tanto, numerosas razones para alimentar tal sospecha; algunas han sido analizadas en el ensayo sobre el cambio en la oposición de Krichheimer. Tanto el Estado social intervencionista de hoy como los medios de comunicación masivos proporcionan una serie de signos que comprueba esa "autoconsolidación" de las mayorías así como la expulsión de concurrentes actuales o potenciales del mercado político. El empleo estratégico de recursos materiales ("clientelismo", presentes electorales), al igual que el acceso a los medios de comunicación que garantizan a las elites políticas presencia permanente de carácter plebiscitario-carismático en la mente de los ciudadanos, han vuelto cuestionable (de manera análoga a la fijación imperativa de los caprichos de un diputado por las directivas de los grupos de liderazgo intrapartidarios) si la voluntad empírica debe interpretarse como una variable independiente o, por el contrario, dependiente del proceso político.

En la medida en que se van encontrando nuevos puntos de apoyo para la alternativa mencionada al último, no se altera nada si en lugar de la totalidad del público elector sólo se admite a las "elecciones" de los miembros del equipo editorial de las grandes empresas de comunicación masiva. Lo único que se alteraría sería la renuncia al "efecto tranquilizador". Este consiste en hacer expresa, al propio pueblo que ha votado según las reglas de la mayoría, una voluntad que no es, por cierto, la del pueblo, dejando de esta manera bien claro lo inútil que resultaría, en este contexto, procurar un cambio en la distribución política del poder. En este caso, las mayorías empíricas sólo estarían ejerciendo el papel de indicador numérico (que en ese sentido sería, incluso, falsificable) con el que las elites políticas controlan a sus adherentes, gracias al poder simbólico que ejercen sobre ellos, o, por el contrario, indicaría la falta de perspectiva de las elites rivales. Esta visión del asunto, que subyace a la crítica dirigida contra las elecciones en los estados totalitarios, revela en qué medida el efecto legitimador de la decisión mayoritaria depende de la protección efectiva del derecho de libertad y participación que no puedan alterar ni las elites políticas ni las mayorías que éstas representan. El prin-

(*) Nota del traductor: Esa cláusula impide a los partidos que en las elecciones obtenían menos del 5 por ciento de los votos de los electores participar en el Parlamento y, consecuentemente, en las decisiones gubernamentales.

cipio mayoritario está arraigado en una autonomía institucionalmente asegurada y de hecho intocable de quienes anuncian su voluntad como efectivamente suya, en el acto de la elección y de la votación.

La elegancia formal de la teoría liberal-democrática clásica (Mill y Tocqueville) se basaba, entre otros factores, en el hecho de que esa vía de la autonomía individual era a la vez una condición y una *consecuencia* inevitable de la participación democrática (cfe. Pateman, 1970). La participación del ciudadano en las decisiones públicas no se destinaba tanto a asegurar la calidad de esas decisiones como a, sobre todo, permitir el desenvolvimiento intelectual y moral de los propios ciudadanos. Para confirmar el consabido teorema nos hace falta, hoy, algún equivalente que pudiera considerarse desde un punto de vista sociológico, y no sólo desde el pedagógico, efectivamente serio; sería más sencillo buscarlo entre los conceptos de reforma democrática de los sectores empresarial y económico (cfe. Novy, 1978) de los años veinte que están reapareciendo recientemente. Es claro que, entretanto, nos faltan las concepciones teórico-democráticas lo suficientemente sustentables para permitir ver en el ciudadano —trátese del sujeto electoral o del diputado parlamentario— una *competencia* decisoria que lo capacite a asumir las *consecuencias* de sus decisiones que se producen a través del principio mayoritario. Ciertamente, no debemos exagerar esa "competencia decisoria" que se mide con los criterios de autonomía, responsabilidad y capacidad de juicio independiente, pero, en lo que respecta al aspecto puramente informativo de tales competencias decisorias, es imposible renunciar al criterio de la "capacidad de sintetizar" un enorme flujo de información más o menos relevante al problema inmediato con el fin de evitar darle a algún elemento una importancia "indebida" (Elster, 1981: 38). Al mismo tiempo ya puede considerarse un lugar común que la mayoría de los ciudadanos, según este criterio, sería incapaz de resolver la mayor parte de los "problemas inmediatos". Se puede decir lo mismo en cuanto a los fundamentos normativos de la capacidad de juicio del ciudadano, cuyas lagunas no las compensa ni la "naturalidad" de una cultura política aceptada sin reservas ni las concepciones ideológicas globales de los partidos políticos.

Cabe agregar que por más realistas que seamos en la evaluación de los límites de la competencia decisoria "autónoma", difícilmente estaríamos dispuestos a sacrificar la premisa de *igualdad* del principio mayoritario, expresada en el lema "un hombre, un voto". Esto significa que ningún voto debe pesar más que otro. Y sin embargo, empíricamente es fácil comprobar tanto un moderado déficit en relación a los defensores, aunque modestos, de la competen-

cia decisoria, como una distribución *acentuadamente desigual*, según las clases y los estratos sociales, de la misma (cfe. en general la visión de Baum, 1981). En consecuencia, el principio mayoritario —al revés de lo que indica su igualdad original— estaría favoreciendo precisamente a los miembros de aquellos estratos que "saben lo que quieren".

Los resultados de la investigación sobre la mediana calidad y la distribución socioestructural de las capacidades decisorias autónomas hacen que resulte casi superfluo investigar también las limitaciones jurídico-institucionales de la autonomía decisoria individual en una democracia de masas, en el estado de bienestar. Pero aún sin esa investigación debería quedar claro hasta qué punto es ficticio el presupuesto de la regla mayoritaria (por lo menos en lo que refiere a su poder de legitimación democrática) de que entre los ciudadanos activos existe una competencia decisoria equitativamente distribuida y temáticamente adecuada. Cuanto más se revele ese postulado como ficticio, mayor será la probabilidad de que el voto electoral mayoritario se transforme en un mero instrumento para consolidar el poder de las élites. En consecuencia, la propia voluntad mayoritaria empírica pasará a considerarse políticamente irrelevante, lo que podría desacreditarla como un simple producto a favor de otras estrategias de la conquista del poder.

c) El principio de la autonomía del elector, que ofrece a la minoría por lo menos la oportunidad formal de llegar a convertirse alguna vez en mayoría gracias a la capacidad del juicio independiente de los electores, está vinculado a una tercera condición de validez del principio mayoritario. Las decisiones mayoritarias sólo pueden tomarse legítimamente cuando se refieren a cuestiones objetivas que pueden admitirse, al menos en un primer momento, como susceptibles de ser revisadas, reversibles o —debido a sus consecuencias, potencialmente negativas— corregibles. Así se cristalicen las grandes mayorías, no podemos deducir de esto el derecho de crear hechos inalterables en un tiempo indefinido que, por su naturaleza, estarían limitando, con otras preferencias, la libertad de decisión de las mayorías futuras (cfe. la elaboración exhaustiva al respecto de Hofmann, 1980). Es curioso notar que este argumento fue utilizado, con ciertas modificaciones, por economistas y políticos conservadores para combatir lo que sería —a su juicio— un excesivo endeudamiento público y las correspondientes responsabilidades de reembolso del Estado (lo que comprometería "el futuro de nuestra juventud").

Todo parece indicar que este argumento parece mucho más actual y grave cuando se refiere a las decisiones de la mayoría en lo que toca a las grandes inversiones técnicas, en especial las plantas atómicas, esto es parti-

cularmente válido cuando se produce un ciclo de plutonio que no es posible simplemente desactivar (como sí resulta posible en el caso de las propias plantas atómicas, aún a un costo increíble en cuanto a la inversión global, que pasará a ser "improductiva") y que va a determinar las condiciones de vida de las generaciones futuras en los próximos milenios como si fuera, literalmente, un hecho natural. Una problemática similar es la que ocasionan las decisiones de carácter político-militar y político-armamentista. Sus efectos económicos y físicos pueden llegar a ser, sencillamente, irreversibles e incontrolables. Por esa razón, el derecho de la mayoría de exigir la sumisión y la obediencia de la minoría, por insignificante que ésta sea, aunque sustancial, es cuestionable, y de hecho se está cuestionando. La protección de los sistemas ecológicos y la preservación de la paz representan, así, dos campos de actuación de la política moderna; su prioridad existencial y su efecto remoto en el tiempo ponen límites al poder legitimador del principio mayoritario.

De manera más general, la *estructura temporal* de las decisiones mayoritarias lleva consigo una serie de problemas que ameritan profunda reflexión. Como vimos al inicio, el principio mayoritario parece recomendable en aquellos contextos en los que se impone la producción de decisiones rápidas, por la sencilla razón técnica que de que no se precisa esperar hasta que todos los participantes hayan llegado a un acuerdo, o a que la persona autorizada a dar órdenes haya tomado una decisión. Actualmente, los medios técnicos de que se dispone pueden verificar y hacer públicas, en cuestión de horas, las decisiones colectivas de millones de electores; en cuestión de segundos, con sólo oprimir un botón, las de los cuerpos parlamentarios. Mientras esto no suceda, el costo de esa rapidez es la extrema vinculación del proceso decisorio a factores momentáneos. En una proporción a veces decisiva de electores, el humor, las percepciones, las impresiones y las vivencias del momento determinan el resultado de la elección. Normalmente, el elector calcula un riesgo "hacia adelante", que se extiende hasta el término del periodo legislativo, después del que podrá, eventualmente, tomar otra decisión. "Hacia atrás" están las acciones del pasado periodo legislativo, con las que el partido gobernante intentará promover su reelección. De esa limitación temporal de las tendencias del electorado resulta a su vez el fenómeno, hartamente comentado, de la limitación temporal de la acción gubernamental y legislativa: un político que depende de la mayoría, y que actúa de manera racional, mostrará preferencia a ocuparse de aquellos asuntos cuya extensión en el tiempo sea lo suficientemente corta para posibilitar, en la próxima elección, éxitos visibles. La desventaja de esa exclusión del pasado y del futuro, que la elección mayoritaria

impone al conjunto del proceso político, condujo a una extraña propuesta de von Hayek. Según éste, cada ciudadano podría ejercer su derecho electoral una sola vez en la vida, en ocasión de su cuadragésimo aniversario. Con ello el acto electoral asumiría la importancia de una decisión única, biográficamente hablando, que aumentaría el grado de responsabilidad con que se realiza dicho acto. Por un lado, éste se vería determinado por las orientaciones valorativas acumuladas durante la primera mitad de la vida; por el otro, por los temores y las expectativas del futuro en quien está ingresando a la segunda mitad de la vida. Aunque bajo la perspectiva del principio de igualdad la idea no parece muy realista, sin embargo permite ver el problema de la determinación del acto electoral por consideraciones temporales. Ese problema se agrava en la medida en que se producen, como efectos colaterales de las decisiones electorales y de gobierno, las condiciones de vida a largo plazo de carácter irreversible. Al igual que las transacciones mercantiles, las decisiones electorales y las votaciones realizadas según el principio mayoritario tienden a omitir el futuro, esto es, los efectos a largo plazo, y las consecuencias remotas de las decisiones que se toman en un presente, en un principio previsible, se escamotean del plan de gobierno. El principio mayoritario transforma la conquista de la mayoría de las elites políticas en una condición prioritaria del suceso político. Y esas mayorías deben conquistarse *hoy*: el resultado es el "partido de plataforma" que se orienta, con oportunismo, al actual "mercado" político. Por otro lado, la calidad de esa "oferta" partidista podría controlarla el elector sólo si estuviera dispuesto a desprenderse de las lealtades tradicionales que lo ligan a "su" partido, comportándose entonces como un "elector independiente". Si la racionalidad política se caracteriza por la capacidad de preservar ciertos objetivos y ciertas prioridades durante un largo periodo, y por mantener la consistencia intemporal y la continuidad de la acción, es posible concluir que la lucha por la conquista de la mayoría condiciona la acción de los electores, de los partidos y de los candidatos de tal manera que esa racionalidad se vuelve innecesaria, en el mejor de los casos.

Una segunda característica de la estructura temporal de las decisiones mayoritarias es su periodicidad, a la que fijan un rígido esquema cronológico o bien límites flexibles (como en la Gran Bretaña). De aquí se sigue el absurdo de que las circunstancias efímeras, como por ejemplo el buen o mal tiempo el día de la elección (que influye sobre la asistencia a las urnas) creen hechos consumados para todo *periodo* legislativo. No son raros los casos en que los candidatos vencidos explican su derrota, y asimismo el "man-

dato electoral" del rival victorioso, por el hecho, por demás plausible, de que la fecha de la elección había sido fijada con dos semanas de "anticipación" o de "retraso": un cuadro distinto al proporcionado por el noticiero del día, la alteración de los días feriados o de descanso, o los datos de la coyuntura económica, habrían bastado para alterar los porcentajes. (Una hipótesis perfectamente plausible aunque de difícil verificación es la del "efecto dominical" sobre la decisión electoral: fijar la fecha del acto electoral en la R.F.A. un día en que los vínculos de la esfera de trabajo se encuentran, por regla, relajados, en tanto que acentúa los vínculos familiares y, en parte, los religiosos, podría —no es de dudarse— tener un papel de peso en la alteración de los porcentajes de votos).

Un problema de la teoría política normativa, aún sin solución, es el que se refiere a la cuestión de cómo un voto mayoritario, que se obtiene con premisas tan contingentes y aleatorias, puede otorgar un mandato legítimo al Parlamento y a los gobernantes por varios años, en relación a la totalidad de las decisiones que éstos vayan a tomar. Y ¿por qué sucede esto durante cuatro años, en vez de dos o diez (cfe. Dahl, 1956: 57)? Kielmansegg pregunta si no sería técnicamente posible y coherente "restringir la política a la ejecución de las preferencias mayoritarias de la población, verificadas día a día y hora tras hora, concretando así la democracia" (1977: 198). Si no queremos apelar al pensamiento mágico al intentar procurar una respuesta a ésto, al menos podemos responder de la manera pragmática de que los gobiernos y el Parlamento precisan cierto "crédito" de tiempo para llevar a cabo su labor y que éste debe fijarse de forma convencional para permitirles *liberarse* de las preocupaciones electorales durante ese periodo requerido. Aunque este argumento resulta convincente —y ciertamente no lo es de *igual* manera en todos los foros de decisión y bajo cualquier circunstancia—, ello significa, *contrario sensu*, que las elecciones son antes un "factor de perturbación" de la rutina decisoria que un hecho fundante de esa rutina y al mismo tiempo capaz de justificar sus resultados.

d) Un *topos* frecuente de la crítica conservadora es la afirmación de que la regla mayoritaria privilegia la cantidad sobre la calidad, la masa numérica sobre la dignidad y la inteligencia del individuo. Esta crítica es válida en la medida en que las decisiones mayoritarias se basan, de hecho, en la suma de las preferencias individuales, en tanto que deja de considerar la *intensidad* con que los electores defienden esas preferencias. En palabras de Dahl (1956: 90), el problema consiste en lo siguiente: "¿Qué pasaría si una minoría expresara su preferencia por una alternativa de manera más apasionada que la mayoría,

en lo que toca a una alternativa contraria?" (cfe. también Krippendorff 1962). En una encuesta de opinión empírica y de psicología social se emplea de igual manera instrumentos para medir tanto la distribución cuantitativa como la intensidad de las opiniones, de modo que pueda construirse un indicador combinado del "peso" de una u otra opinión. Ya se ha propuesto incluir tal medida de intensidad en el proceso político de formación mayoritaria (cfe. H. Krauch). Pero la ingenuidad de la propuesta es evidente a primera vista: cada elector exageraría —a interés del candidato que prefiera— la intensidad con que defiende su preferencia, lo que acaso sería inexacto y muy difícil de examinar. El efecto sería aproximadamente comparable a una situación en la que cada elector pudiera votar cinco veces en vez de una. En todo caso, resulta útil reflexionar en torno a esto en la medida en que de ello se deriva una *cuarta* limitación de la fuerza legitimadora de la regla mayoritaria: las decisiones de la mayoría dejan de ser problemáticas sólo en circunstancias que presupongan la no existencia de diferencias drásticas entre la intensidad de las preferencias de la mayoría y de la minoría. (2)

Mientras tanto, las decisiones mayoritarias se volverían cuestionables en el momento en que una minoría, que contempla su preferencia como algo urgente y de gran importancia, sucumbe ante una mayoría que es casi indiferente a su preferencia. Sin embargo, contra esa objeción se podría introducir el argumento (de fácil contrastación empírica) de que un desnivel de intensidades se vería reflejado en la asistencia o ausencia en las urnas de grupos específicos, lo que conduciría a una cierta nivelación: el empleo de referendos, usual en Suiza, por ejemplo, es una muestra de la tendencia de los ciudadanos a renunciar en grandes proporciones a su derecho de participación con el voto cuando la cuestión de decidir no es directamente accesible a ellos. Pero, en este caso, inmediatamente se superpone la cuestión adicional del quórum, o la cuestión inversa, la de la fuerza legitimadora de las votaciones en las que, como no es raro en Suiza, no participa más que el 11 por ciento de los electores (otro ejemplo de la fuerza legitimadora de las elecciones es el de la elección presidencial en E.U. en 1980, en la que solamente participó el 52 por ciento del electorado). Se advierte, pues, que la cuestión aparentemente trivial de lo que sería, en efecto, la mayoría y de cómo se la puede determinar, especialmente en un sistema electoral indirecto, así como la cuestión sobre cómo definirla según la alternativa elección por mayoría/elección proporcional, no son tan supérfluas como podría parecer en un primer momento (cfe. Varian, 242 ff.).

En vez de investigar, aun superficialmente, los problemas de construc-

ción y procedimiento aquí señalados, quisiera en lo que sigue defender esta tesis: la política del Estado social intervencionista moderno posee un comportamiento típico *de extenderse hacia y concentrarse en complejos decisivos en los que la distribución equitativa de la intensidad de intereses entre los miembros de la "mayoría" y de la "minoría" no entra como un presupuesto*. Al contrario, la "desunión" creciente de esa política y su también creciente intervencionismo, conducen al hecho de que se está beneficiando o contemplando a grupos y categorías sociales cada vez menores (restringidos a ciertas profesiones, niveles salariales, edades, lugar de residencia, estado civil, área de actuación, etc.); mientras que, simultáneamente, hay una creciente mayoría de ciudadanos no afectados por tales decisiones sectoriales o que, en todo caso, están desinformados. En la medida en que aumenta la proporción de esas políticas altamente "especializadas" y, a la vez, extremadamente "importantes" para aquellos que se ven afectados por ellas, disminuye la capacidad política de las organizaciones para preservar o reconstruir sus modelos teóricos globales o sus "ideologías", *también* utilizables por otros no directamente contemplados para reglamentar la determinación de preferencias; en esa medida, pues, aumentará la tendencia de la "minoría" a comportarse como "disidente", negándose a obedecer a la mayoría formal e invocando la especial urgencia y la intensidad de su preferencia.

Ya Rousseau, en su construcción del contrato social, en el que el ciudadano es simultáneamente súbdito absoluto y soberano máximo, utiliza un postulado insustancial. Según éste, el soberano colectivo puede ignorar al súbdito colectivo justamente en razón de la identidad entre súbdito y soberano. Este último no podría imponer al primero que obedezca, pues si eso ocurriera conduciría, en última instancia, a la disolución del contrato. La premisa aquí consiste en una sociedad casi absolutamente diferenciada y/o un intervencionismo legal casi inexistente. La construcción, sin embargo, no es convincente —y hoy lo es menos que en otras épocas—. "En el momento en que la ley regula las relaciones concretas, necesariamente considera ciertas categorías de la población con mayor intensidad que otras... La obligación de obedecer una ley se torna vejatoria sólo para aquellos ciudadanos que han combatido un proyecto de ley y que después, en vista de los resultados de una votación democrática, se ven obligados a someterse a la voluntad de la mayoría. ¿Cómo puede hacerse comprender a la minoría que, al obedecer, sólo se estaría obedeciendo a sí misma?" (Gitermann, 1958: 91/92).

En esa misma ficción se basa el concepto económico de "bien público" puro, en la medida en que se aplica a cualquier forma de expresión o manifes-

tación del Estado moderno. Pues esta concepción presupone —de manera análoga a la equivalencia "rousseauiana" entre soberano y súbdito colectivos— una identidad entre los usuarios colectivos y los contribuyentes colectivos. Contra el contenido de realidad de esa concepción se presentó la convincente objeción (Benjamín, 1980) de que en el Estado moderno habría bienes "públicos" más que solamente "colectivos", es decir, bienes cuya utilidad y cuyo costo estarían restringidos a unas subparcelas (incongruentes) de la totalidad de los ciudadanos. Una nueva línea ferroviaria o un nuevo contrato salarial tienen utilidad para muchos, mientras que representan una carga para pocos (como por ejemplo los moradores cercanos a la línea férrea, los miembros de sindicatos que pagan contribuciones, etc.). Sucede lo contrario con un programa de servicio social (cfe. A. L. Thurrow, 1980).

e) Paralelamente, un problema relativo al poder de legitimación de la regla mayoritaria —que es el quinto punto— es el que se da en función del alcance, es decir, del área de validez de las decisiones mayoritarias, en el sentido espacial y social. Alessandro Pizzorno, durante los años sesenta, formuló la pregunta irónica de por qué no se convocaba también al Vietcong para votar el término de la guerra estadounidense en Vietnam. De manera análoga podríamos preguntar si, en las controversias sobre la ampliación de los aeropuertos, tan habituales hoy en varias regiones de Europa y Estados Unidos, no deberían participar representantes de los pasajeros de todo el mundo, y no sólo los gremios de decisión locales o nacionales. El desasosiego al que conduce este tipo de preguntas pone de manifiesto la íntima vinculación de la regla mayoritaria con la forma de dominación política del Estado-nación. Este representa un cuadro en el que todos los sujetos y los objetos de la dominación política se encuentran en una situación de congruencia. Es cierto que por debajo del Estado-nación existen derechos (sancionados por el Estado) de autoadministración que permiten a las instituciones comunitarias y regionales reglamentar "sus propios asuntos". Mientras que a nivel supranacional se carece de los requisitos para poder aplicar la regla mayoritaria, en aquellos casos en los que una decisión afecta a más personas de las que conforman un cuerpo de ciudadanos de un Estado nacional cualquiera. Cuando mucho se puede encontrar —tal es el caso de la Asamblea General de la ONU— una problemática combinación de procedimientos decisivos corporativos y mayoritarios, del estilo "one nation, one vote" (una nación, un voto), que en la práctica significan que todas las decisiones de carácter no declamatorio, como las que toma el Consejo de Seguridad de la ONU, dependen de la unanimidad. Hoy en día resulta irreal, como ya discutimos, el presupues-

to que se obtiene de la vinculación entre la regla mayoritaria y el Estado-nación de que todas las decisiones de éste afectan con igual intensidad a *todos* los ciudadanos, tanto como el presupuesto recíproco de que las decisiones del Estado-nación no afectan sino a sus *propios* ciudadanos. Con esto se torna discutible la frase ya familiar al pensamiento jurídico de la Edad Media aunque sin su actual connotación democrática: "quod omnes similiter tangit, ab omnibus comprobetur". La práctica de la regla mayoritaria, limitada al ámbito del Estado-nación, tiene como consecuencia que *ambas* formas lógicamente imaginadas para contradecir dicha fórmula en la actualidad están a la orden del día: o bien el círculo de los directamente afectados por un acuestión es menor que el de los que participan de ella, o bien es mayor. Aunque dejemos de lado el problema de la representación, que es de otra naturaleza, no sería fácil encontrar objetos de decisión en los que, en caso de conflicto, ambos círculos coincidieran a la perfección. Para ilustrar lo que hemos señalado, basta con citar el problema de la política agraria nacional o europea, o el irritante hecho de que las plantas atómicas y las instalaciones afines parecen inclinarse a ser construidas siempre en las cercanías de una línea fronteriza entre países vecinos. Esto hace patente que la ficción de una "comunidad nacional" es un prerrequisito del poder legitimador de la regla mayoritaria, y que esa ficción se ve cada vez más minada por la naturaleza de los temas decisorios que el Estado moderno debe elaborar.

f) La justificación clásica del principio mayoritario, que se encuentra, por ejemplo, en el segundo tratado de Locke, partía del principio de que la "comunidad nacional" no era sólo una cuestión de términos objetivos y funcionales, sino que los ciudadanos la vivían y realizaban con base en *tradiciones culturales compartidas*. Los ciudadanos necesitan poseer la convicción de que vale la pena someterse al voto mayoritario y aceptar la derrota electoral sin oponer una resistencia armada o efectuar manifestaciones separatistas, arguyendo ciertos valores de la identidad colectiva, que se sobreponen a sus propios intereses. A su vez, esta convicción se apoya en la confianza de que la mayoría ejercerá el poder con pleno respeto a la minoría, a fin de no destruir esa base cultural común. El concepto de identidad nacional colectiva, que la mayoría acostumbra invocar cuando quiere justificar la obligación de obediencia de la minoría, es, actualmente, bastante precario. Esto se demuestra, entre otras cosas, por el hecho de que la problemática de la nación no la discute ni el campo conservador y reaccionario ni la izquierda (cfe. Nairn, 1978, Walsler, 1979), que durante mucho tiempo evitó ese concepto o restringió su uso a los pueblos del Tercer Mundo. Resulta entonces evidente que los

fundamentos culturales de la validez de la regla mayoritaria no existen "a priori" y, mucho menos, en la República Federal Alemana (cfe. Gransow/Offe, 1981). Al mismo tiempo, las posibilidades de sustituirlos con ventajas económicas mediante la amenaza de medidas coercitivas del Estado, son en extremo limitadas. Es con razón que Guggenberger afirma que en la R.F.A. (ha señalado lo mismo para otros países): "Lo que se está delineando es una polarización fundamental que afecta a la población y anula uno a uno los esquemas de pacificación y canalización de los conflictos en una democracia parlamentario-representativa: (1980: 59). Guggenberger tiene en mente, sobre todo, la aceptación de las decisiones mayoritarias.

g) El requisito más importante y problemático de la validez de las decisiones mayoritarias está en una relación complementaria a la primera de las condiciones mencionadas, según la cual las decisiones mayoritarias sólo poseen un poder de legitimación efectivo cuando se limitan a los asuntos "públicos", dejando intacta la esfera de las disposiciones privadas. El límite entre la esfera "pública" y la esfera "privada" debe estar garantizado por ambas partes, aunque sea difícil definirlo desde el contexto del estado de bienestar. Esto conduce a la formulación de una condición de validez más de la regla mayoritaria: las decisiones mayoritarias poseen carácter de obligatorias cuando se extienden *exclusivamente* a los asuntos públicos *sin excepción*. En otras palabras: así como las decisiones mayoritarias no pueden intervenir en la esfera privada, tampoco ésta puede, mediante las posiciones de poder que ella contiene, intervenir en las decisiones públicas. Las decisiones de la mayoría sólo pueden obligar a la obediencia si la regla de decisión se aplica a toda el área de los "asuntos públicos" o, por lo menos, si a las posiciones de poder privadas se les impidiera influir en las decisiones públicas excepto a través de una lucha igualitaria por la obtención de minorías.

Consideraríamos completamente absurdo un juego de ajedrez con reglas como las siguientes: (a) las piezas blancas ganan cuando el rey blanco está en jaque-mate; (b) las piezas blancas ganan cuando el rey negro está en jaque-mate; (c) las piezas negras también ganan cuando suspenden el juego o amenazan con esa suspensión. La regla (c), que parece un disparate en el juego de ajedrez, tiene, sin embargo, una correspondencia bastante precisa con la dinámica de conquista y preservación del poder en las sociedades capitalistas. En éstas, *no son exclusivamente* las mayorías las que programan la acción y la decisión de los gobiernos y cuerpos parlamentarios. (cfe. por ejemplo Nadel, 1975). Como hoy partidos, gobiernos y parlamentos asumen regularmente una cierta responsabilidad política por el crecimiento económico y de em-

pleo, se tornan dependientes de las acciones y las omisiones de los propietarios y funcionarios del capital, que en última instancia son quienes deciden si habrá de lograrse el crecimiento económico y de empleo, y en qué medida. Sería difícil comprobar que esas estrategias de inversión, evidentemente no determinadas por el principio mayoritario, están afectando de manera positiva o negativa, según su extensión e intensidad, el bienestar común. Se trata, al menos en las estrategias de inversión de bancos y grandes inversionistas, de decisiones sobre asuntos públicos que no se tomaron según el principio mayoritario, sino que obedecen, al menos indirectamente, a las amenazas, presiones e intimidaciones de quienes detentan posiciones de poder (Böckenförde, 1976). Una categoría adicional de tales presiones no sujetas a la reglamentación del principio mayoritario, consiste en el uso de sanciones positivas y negativas para ciertas decisiones gubernamentales, provenientes de otros gobiernos y organizaciones supranacionales, como la Comunidad Europea, la OTAN o el Banco Mundial. En todos esos casos, el principio mayoritario pierde su carácter de obligatorio por el hecho comprobado de que se lo ha empleado en forma parcial y sin que se lo haya aplicado a todos los objetos de decisión que dicen respetar el bienestar público. La fuerza legitimadora de la regla mayoritaria pierde su fuerza fundante cuando surge la sospecha justificada y probable de que no solamente las decisiones de partidos, gobiernos y parlamentos, sino las propias decisiones mayoritarias de los electores al someterse a la influencia de presiones se vuelven un efectivo instrumento de poder privado. Este es el caso, por ejemplo, cuando a las decisiones electorales las influye un difundido miedo a la inflación y/o el desempleo, o cuando al elector se lo engaña, desinforma o seduce con ilusiones a través del poder publicitario de los medios de información privados. Evidentemente, en este caso se trata de una cuestión que no se decide de manera totalmente "objetiva", ya que su resolución depende de la plausibilidad y la capacidad de convencimiento de argumentos "ad hoc". Mientras tanto, es de suponer que, en la medida en que esas plausibilidades se puedan generar —y, sin perder de vista la influencia de los propietarios del capital sobre los asuntos públicos, característica de las sociedades capitalistas, la tendencia a que eso suceda asume un carácter estructural en aumento— la fuerza comprometedora de las decisiones mayoritarias está en vías de ser, y seguramente vendrá a ser, cuestionada.

Un problema de naturaleza un poco distinta surge cuando al lado de la regla mayoritaria se utilizan otros principios decisorios no vinculados al uso de fuentes e instrumentos de poder privados. En la mayoría de los sistemas

políticos de las sociedades industriales de Occidente encontramos la coexistencia de procedimientos decisorios corporativistas o federativos por un lado, y de elecciones y votaciones mayoritarias por el otro. Algunos trabajos recientes en el área de ciencias políticas sobre el desenvolvimiento de las estructuras corporativas, han llegado a defender la tesis de que las decisiones mayoritarias pierden peso y terreno mediante los procedimientos decisorios corporativos —es decir, la negociación de compromisos entre organizaciones de intereses y corporaciones regionales—. La tesis de que el principio mayoritario, lejos de ser el único principio organizativo de las decisiones en la realidad política de los estados industrializados de Occidente, está retrocediendo hacia una posición secundaria, encuentra respaldo en la observación de que la práctica decisoria de gobiernos y partidos la programan, cada vez más, principios *demoscópicos* que sirven para averiguar cuál es la "voluntad popular". Según Rustin, "los métodos de encuestas de opiniones se convierten en el instrumento principal para predecir y sintetizar mayorías putativas, añadiendo las actitudes de masas de individuos. Los partidos prefieren seguir ese camino al método alternativo de crear formas colectivas y deliberativas de expresión de los fines políticos y de respuesta a esas propuestas" (Rustin 1981: 38). Se podría argumentar que la "demoscopia" no es sino un procedimiento modificado (y económico) de determinación de la voluntad mayoritaria. Contra eso, Scheuner (565) argumentó que hay "una diferencia cualitativa entre el voto, jurídicamente significativo, y la encuesta de opiniones". La diferencia está en la formalidad de la encuesta. Forman parte del principio mayoritario elementos institucionales como la periodicidad de elecciones y votaciones (o al menos el derecho de la minoría de solicitarlas), a menudo en quórum (y no como una muestra aislada), un plazo, una prórroga, que permite la formación de debates y campañas electorales, así como la obligación de hacer públicos los resultados de las votaciones de forma inmediata y completa (al revés de las encuestas de opinión, en las que es posible elegir, de manera arbitraria y selectiva, el momento adecuado). Además, la regla mayoritaria incluye, en su forma institucionalizada, el principio del voto secreto (por lo menos a pedido de los interesados o para ciertas categorías de decisión), que no puede darse en la "demoscopia" en la que el sigilo no es un derecho de quien opina sino que depende de la opción pragmática del encuestador. Todas esas reglamentaciones formales, que consolidan institucionalmente la aplicación del principio mayoritario, sirven para incrementar la independencia y la racionalidad del comportamiento decisorio. El uso ampliamente difundido de las técnicas "demoscópicas" en gobiernos y partidos, entonces,

conduce —igual que el avance de los principios decisorios “corporativos”— al descrédito y el ocultamiento, a través de la práctica política de los propios aparatos del Estado, de la racionalidad ya de por sí limitada del procedimiento mayoritario.

El hecho de que los principios del procedimiento de la competencia partidista y de la regla mayoritaria que los fundamenta se estén relegando a un segundo plano lo confirman los análisis recientes sobre el funcionamiento del sistema federativo en la R.F.A.: “La politización partidista del Consejo Federal lleva a un resultado paradójico, que no es compatible con un parlamentarismo basado en los partidos, es decir que los mecanismos de reglamentación de los conflictos mediante la competitividad bipartidista se sustituyen con procesos de negociación, y el predominio de la voluntad mayoritaria de parlamentar con un consenso de todos los partidos, después de establecer caso por caso” (Abromeit, 1918: 8, ver también Lehmbruch, 1976).

IV

La enumeración y el esclarecimiento de las ficciones y aporías inherentes al principio mayoritario provocan reacciones varias. Una consiste en silenciar el tema, o movilizar los recursos morales y políticos disponibles contra aquel que, a pesar de ello, se atreve a sugerirlo (ver correspondencia entre un funcionario del Ministerio de Bonn y el autor en: Mez, Wolter, 1980: 135-146). Otra reacción consiste en el reconocimiento “realista” de todas las fallas y los *impasses* como los que enfrenta cualquier tentativa de considerar realizables los requisitos teóricos y democráticos del principio mayoritario, con el consecuente abandono de la aspiración normativa de que el sufragio universal sea capaz, según el principio mayoritario, de concretar valores políticos como la igualdad, la racionalidad o la legitimidad de la decisión correctiva, aunque en una forma meramente aproximativa. Un ejemplo de esto es el que ofrece William Riker (1980: 456/7) en este vigoroso resumen de su posición: “... los resultados de la regla mayoritaria son, probablemente, raras veces defendibles desde el punto de vista de su consistencia, o como la expresión exacta de las elecciones del cuerpo electoral... Lo que resulta de la regla mayoritaria es la función no sólo del gusto de las personas sino también de las instituciones políticas que cercan el proceso de votación, de la habilidad con que ciertos individuos manipulan la selección de las alternativas y la formulación de los temas, incluso la inteligencia y el carácter de los electores... No hay una forma sencilla de atribuir significado a las decisiones tomadas con base a la

regla mayoritaria”. El único sentido de la regla mayoritaria que el autor aún consigue ver consiste en el potencial defensivo de ésta a través de una decisión mayoritaria en *contra*: “la protección de los derechos por medio del veto del pueblo a los mandatarios”. Esta visión del problema, “realista” y en absoluto comprometida con la ideología democrática, conduce a dos preguntas. Primera: ¿no les sería posible a las elites políticas, con su capacidad de manipulación (o mediante la coacción silenciosa de las instituciones), tomar inofensivo el poder *de veto* de cualquier mayoría que sea una amenaza en potencia? Y segunda: suponiendo que no ocurra el primer caso, ¿no habría formas más efectivas (y acaso menos arriesgadas) que el principio mayoritario para defender los derechos individuales frente al poder? Como puede verse, la posición de Rikers corresponde esencialmente al renacimiento de un liberalismo de propietarios (predemocrático) que se reservó el derecho de utilizar formas de participación democrático-mayoritarias como armas de defensa contra las incursiones del poder público a la esfera de la libertad individual.

Con otra argumentación, mucho más rica desde el punto de vista teórico-social, Luhmann le niega al principio mayoritario su función fundamentadora del poder. En las complejas sociedades de hoy, la idea liberal de que el procedimiento “justo” y los resultados “correctos” constituyen una unidad es totalmente ingenua. (Ver una conclusión semejante en Kielmansegg, 1977: 254). Así como en un proceso judicial la “equidad procesual” (“procedural fairness”) no puede considerarse el medio más adecuado para producir juicios correctos, la elección y la votación mayoritaria no constituyen el camino más apropiado para producir decisiones políticas correctas. La “coincidencia entre funciones procesuales instrumentales y expresivas” (1969: 227) se encuentra tan rebasada como la coincidencia en general entre los motivos y las funciones en los sistemas sociales complejos.

De esta manera, los procedimientos restantes reciben nuevas funciones: sus participantes no controlan o programan las decisiones mediante esos procedimientos, pero se consuelan, mediante esos conocimientos, pero se consuelan, mediante una acción descanalizada de sus emociones (*Ausagieren*), del hecho de que las decisiones reales se lleven a efecto sin su participación. Justo porque el ciudadano puede verse envuelto en ciertos *procedimientos* (como público, en un proceso judicial, o como elector, en el orden político) resulta posible excluirlo con tanta seguridad de las decisiones. Y es con ese fundamento que la política se construye y defiende su autonomía y sus espacios de acción. Este efecto “catártico”, benéfico para ambas partes —los ciudadanos y las elites—, lo discute Luhmann expresamente a través del proceso electoral

(páginas 155 y siguientes) y del principio mayoritario (páginas 176 y siguientes, 196). Ninguno de los dos transfiere intereses, exigencias o directrices populares a la esfera de la decisión estatal, ni lleva a la formulación de un "mandato electoral". Esos "presupuestos ideológicos adicionales" (21) sobre la función de las instituciones democráticas son, hoy, totalmente obsoletos: "El principio mayoritario... no es una forma de legitimación y sí una solución de emergencia" (196). La función de la elección consiste en conceder al elector la oportunidad de expresarse, sin ninguna finalidad objetiva, permitiendo la satisfacción "desde la reacción" de los impulsos de protesta o solidaridad. Si el "elector" ya no determina el contenido de las decisiones colectivas obligatorias, por lo menos la institución de la elección y del principio mayoritario alimenta su convicción de ser él, y *nadie más*, quien decide, en última instancia, cómo han de componerse los parlamentos y los gobiernos. Sin duda, un par de dados habrían logrado ese mismo efecto.

De esto se sigue que las elecciones y las decisiones mayoritarias son mecanismos con los que el sistema político concreta su "autolegitimación", instigando al ciudadano a aceptar las decisiones sobre las que él no tiene posibilidad de influir, con una actitud de "aceptación pasiva" (28). Si este análisis parece procedente y "realista" en muchos de sus argumentos, es "irrealista" en la medida en que contradice tanto la interpretación oficial, que encarnan las instituciones de la elección y el principio mayoritario como medios de actuación de la "soberanía popular", como la "autointerpretación" precientífica que realizan el elector y las mayorías. La convincente fuerza del análisis de Luhmann es, por tanto, autodestructiva: si los electores permitieran al sociólogo "aclarar" la verdadera función de su voto, no podrían seguir ejerciéndola, igual que no es posible cometer, voluntariamente, un error, o llegar, por un acto intencional, a la autoconciencia.

Una tercera reacción posible en el análisis de las condiciones contextuales y de la aplicación del principio mayoritario consiste en valorar en toda su gravedad *tanto la violación empírica de la aspiración normativa que le es inmanente* como la propia *realidad social de esa aspiración* procurando —puesto que hoy se da el caso— crear las posibilidades de atender esa aspiración por medio de modificaciones y enmiendas institucionalmente adecuadas del propio principio mayoritario, así como de sus condiciones de aplicación.

Este problema "constructivo" puede resolverse en dos formas. Por un lado, limitando el campo de aplicación del principio mayoritario, y, por otro, ampliándolo. En lo que respecta a la primera alternativa, tenemos a nuestra disposición un amplio instrumental cuyos diferentes elementos pueden ser

(y de hecho son) empleados en múltiples combinaciones, a fin de restringir al principio mayoritario y disminuir sus efectos negativos. A continuación mencionaremos algunos de esos elementos.

— Procedimientos decisorios federales, a los que se atribuiría por un lado la función de protección de las minorías y, por otro, la de depurar procesos decisorios del oportunismo político-electoral. Como factor limitante para el desempeño de esa primera función, hay que señalar el hecho de que poquísimas minorías se concentran en unidades específicas de la federación (Abromeit, 1981) y de que, además, existen "minorías dentro de las minorías" (Dahl, 1956). En cuanto a la segunda función, sería necesario mencionar, al menos en el caso de la R.F.A., los resultados que recogiera Lehbruch (1976).

— La descentralización y la centralización podrían utilizarse para solucionar los problemas mencionados en el apartado III (e) que consisten en el desajuste espacial y social entre afectados y participantes. La corrección de esto se vería limitada, por un lado, por los casi inmediatos efectos externos y por los costos de coordinación; y, por otro, por la baja capacidad de desempeño de los órganos supranacionales que centralizan el tratamiento de problemas de legislación.

— El fortalecimiento de los *componentes proporcionales* de la legislación electoral y de los procedimientos parlamentarios para la elaboración de leyes. Los peligros estarían aquí en la formación de "grandes coaliciones latentes" que ya no podrían operar a través de decisiones mayoritarias sino sólo a través de compromisos negociados, exponiéndose por ello a los riesgos alternativos del obstruccionismo y el inmovilismo.

— La consolidación procesual de la *protección a las minorías* (eventualmente también a las mayorías) mediante un uso más frecuente de las exigencias del quórum o de mayorías *calificadas*. También aquí nos enfrentamos con el problema del bloqueo decisorio (que, en ciertas circunstancias, debe tolerarse).

— El refuerzo de los *derechos básicos* y las *garantías* institucionales señalados en la Constitución, así como la creación de "catálogos negativos" legales, que tendrían que ser "inmunizados" contra las usurpaciones de la "mayoría" (sobre todo en relación a los problemas planteados en III-a y III-c).

— Medidas para fortalecer la *autonomía* y la *competencia decisoria* de los electores y los diputados, que tendrían como fin evitar los problemas discutidos en III-b a través de la educación política, de nuevas formas de co-

municación entre ciencia y opinión pública, del fortalecimiento material e institucional de la libertad de imprenta y de la ciencia, y del fortalecimiento institucional, material y pedagógico del proceso de formación "racional" de la voluntad política, limitándose el control que ejercen los partidos políticos sobre este proceso.

— Mecanismos de legitimación y reglamentación de conflictos en la relación entre los ciudadanos afectados y la *administración* con el fin de: equilibrar el "desnivel de intensidad" (ver III-d), reforzando las formas de ayuda mutua, de autoadministración y de autonomía de los clientes; reducir correspondientemente las reglamentaciones legales en exceso minuciosas y alargar los espacios de flexibilidad administrativa en el programa de implementación, experimentar en general con formas de "especialización de los electores", o colocando al "electorado por área de especialidad" (Horn, 1980).

— La ampliación de los derechos de participación, asegurados en el Estado-social, y del control de los mecanismos de "presión" y de "coacción" económica, mencionados en III-g, a través de un empleo extensivo de los instrumentos de socialización y los correspondientes esfuerzos "proteccionistas", con miras a mitigar las "presiones objetivas" de carácter extraeconómico y político-militar.

— La introducción de "votos eventuales" en la legislación electoral, a fin de combatir los "efectos del desánimo que produce la cláusula del 5 por ciento" (cfe. III-b) (ver Wagenbach, 1980).

Esta enumeración posee un carácter meramente ilustrativo. No es completa, ni sistemática, ni necesariamente consistente; y tampoco pretende constituir un programa de acción político-constitucional. Lo que pretende es indicar en qué medida, dentro de qué límites y, en su parte, con qué efectos colaterales puede el principio mayoritario combinarse con otras reglas de procedimiento, limitándose a los efectos problemáticos, ya discutidos antes, de este planteo.

El otro camino para alcanzar una solución "constructiva" del problema, es decir, la ampliación del principio mayoritario, es contrario al primero sólo en apariencia. Esta ampliación podría significar que el principio mayoritario estuviera aplicándose a sí mismo; esto es, que los objetos, las modalidades y los límites de la *aplicación* del principio mayoritario como tal se someten a la aprobación de la mayoría. Pero una "reflexividad" de este tipo no existe en las formas usuales de la decisión mayoritaria, en ocasión de las elecciones y las votaciones. En éstas, hay un preestablecimiento negociado, reglamentado legalmente u ordenado jerárquicamente de todos los parámetros de la si-

tuación decisoria. La decisión a tomar es una mera opción entre el sí, el no y la abstención, o entre las alternativas A, B, C, ... n. Las alternativas restantes, no previstas en el procedimiento, apenas consistirían en la no participación y un uso "abusivo" del procedimiento para lograr preferencias no solicitadas, por ejemplo, la opción de alternativas no previstas. Ambas posibilidades se cosideran "inválidas" y, en caso de voto obligatorio, incluso ilegales; la propia secuencia del procedimiento las anula. Por consiguiente, los electores no pueden (al menos durante la votación) pronunciarse sobre los siguientes parámetros:

- si puede o no decidirse una cuestión por elección o votación;
- los candidatos y temas alternativos (hay una excepción: las "primarias" estadounidenses);
- el momento de la elección, la duración de la campaña electoral y los debates, así como la fecha de la próxima elección;
- la determinación de quién tiene derecho a voto, del quórum y de las minorías que pueden bloquear el proceso;
- las modalidades de la transformación de las decisiones electorales en una distribución de la bancada parlamentaria (voto mayoritario/voto proporcional), la transformación de esa distribución en gobierno (formación de coaliciones) y de ese gobierno en programas legislativos y decisorios y objetivos políticos;
- el grado de "desincorporación" o de incorporación de los temas en términos sociales y espaciales; es decir, si el mandato que confiere la mayoría es válido a nivel comunal, estatal y federal, y si debe ampliarse a otras categorías, definidas según otros criterios, fue a de los participantes interesados.

La extrema rigidez del marco general dentro del que se adoptan las decisiones mayoritarias puede, sin duda, hacerse más flexible cuando hay un interés en aumentar su potencial de legitimación que, en vista de las razones mencionadas, es de por sí extremadamente dudosa. Evidentemente, no es posible decidir todo al mismo tiempo, y en ese sentido la aplicación reflexiva del principio mayoritario tiene ciertas limitaciones. Otra limitación consiste en el hecho de que las decisiones mayoritarias sobre las modalidades del procedimiento para tomar futuras decisiones mayoritarias pueden estar inspiradas en los efectos que esperan las mayorías "objetivas" de las alternativas del procedimiento y que a su vez habrán de decidirse. Esto podría conducir a que una mayoría existente imponga un procedimiento que estabiliza su posición. Pero el hecho de que las consecuencias materiales de la elección de un procedimiento no siempre pueden conocerse o calcularse, de modo que el debate

en torno al procedimiento "correcto" tendría que entablarse, al menos en parte, en términos de su conveniencia, su justicia y su equidad, proporciona un argumento en contra de aquella afirmación. Finalmente, algunos ejemplos históricos pueden mostrar que también ocurre una problematización del procedimiento cuando los proponentes podían esperar, al menos temporalmente, daños en su posición, después de una alteración al procedimiento (ejemplo: los partidos obreros que se empeñaron en la legalización del voto femenino). Por el contrario, tales iniciativas pueden dejar de presentarse, aún cuando haya una tentadora perspectiva de obtener ventajas políticas electorales. Ejemplo: la decadencia de la social-democracia en las ciudades proviene del elevado número de extranjeros en la población residente total, con lo que una parte del repertorio electoral clásico de ese partido, el proletariado, sufre de hecho una pérdida en su derecho al voto. Asimismo, sólo se verifican raras tentativas por parte del Partido Social-Demócrata de proponer la introducción del derecho al voto comunal para los extranjeros.

Tales figuras "reflexivas" no son del todo desconocidas en el derecho electoral vigente. Así, por ejemplo, el derecho electoral comunal de Baviera, de Baden Wuerttemberg y, últimamente, de Niedersachsen, pone a disposición del elector, a través de las técnicas de "acumulación" entre otras, no sólo la elección *entre* alternativas *predeterminadas* con relación a los candidatos sino también *la elección de las propias alternativas*. Lo mismo valdría para una alteración del derecho electoral que permitiera los "votos eventuales" (cfe. Wagenbach, 1981): el elector podría indicar de qué manera debe avalarse su voto cuando ocurran ciertas contingencias (por ejemplo, si un partido alcanza el 5 por ciento o no, si se forma o no una coalición de gobierno).

Por último, el plebiscito, previsto en varias constituciones estatales de Alemania Federal, es una modalidad procesual (evidentemente limitada y difícil de concretar) con la que se cuenta para decidir qué cuestiones deben retirarse en determinado momento del procedimiento rutinario parlamentarista para colocarse en otra vía procesual.

A partir de todas estas reflexiones concluimos que sería posible llevar a cabo votaciones mayoritarias procesuales sobre ciertos temas decisivos, mediante las cuales se podría abordar un sinnúmero de temas conflictivos que, de momento, no han sido regulados debido a su carácter político explosivo, como la ecología, la política energética, el saneamiento urbano, la construcción civil, la política de tránsito, la política a seguir con las mujeres y la familia. Todas esas áreas políticas se caracterizan por el hecho de que dependen de decisiones que se toman "entre todos" (de manera mediata) pero cuyos

costos y efectos involucran categorías de la población no del todo delimitadas. Aquí tenemos los ejemplos para ilustrar los problemas discutidos en III-a, III-c y III-d. Por eso es importante democratizar las propias decisiones sobre los procedimientos, en lugar de defender esquemática y doctrinariamente el contenido democrático del principio mayoritario. De ninguna manera es cierto (y sorprendería que lo fuera) que la mayoría siempre decidirá que la mayoría siempre debe decidir. Pero entre tanto, sería plausible e imaginable que, según la distribución específica de los costos y beneficios que un determinado tema de decisión presupone, hubiera un abandono en mayor o menor grado de esa esquemática regla mayoritaria, con lo que podrían fijarse, por ejemplo, moratorias, catálogos negativos, reglas del quórum, repetición de votaciones, redefiniciones (ligadas a ciertos temas) de círculos electorales, delegación de decisiones a ciertos gremios, redefinición del derecho al voto según categorías personales, etc. Es verdad que el recurso continuo y relativamente sencillo de decisiones procesuales, previas a las decisiones sobre objetos y personas, reduciría en parte la "ventaja" altamente ambivalente del principio mayoritario: la rapidez de las decisiones creadas. Esta pérdida se vería compensada en caso de que se promoviera el reconocimiento público de que el principio mayoritario no garantiza "por sí mismo" ni la justicia ni la adecuación de las decisiones políticas, pero solamente cuando la cuestión de la aplicabilidad del principio mayoritario tuviera que haber sido sometida al examen mayoritario de los ciudadanos en ciertas situaciones decisivas concretas.

NOTAS

- 1) Por las indicaciones y críticas realzadas a una versión de este manuscrito agradezco a: V. von Alemann, B. Guggenberger, C. Koch, J. Kocka, V. K. Preuss, G. Vobruba y H. Wisenthal.
- 2) Como un adicional mecanismo auxiliar para disminuir el problema del desnivel de intensidades se discute —no sólo a nivel parlamentario— el trueque de votos ("logrolling") (cfe. Tullock 1959). Para el elector surge una posibilidad de expresar positivamente las intensidades solamente en la medida en que —a través de otros medios de expresión de su voluntad política (manifestaciones, huelgas, boicot, etc.)— también tiene la posibilidad de reforzar su voto, así como en la medida en que esas formas de expresión no se consideren ilegales o se vean desacreditadas como presiones plebiscitarias (lo cual ocurre últimamente en la R. F. A.) y en cambio se las respete como un complemento necesario de la elección mayoritaria (cfe. Hirschmann 1970: 60 y siguientes). Pero también en este caso aún no resulta una vía de procedimiento inequívoca para contabilizar la cantidad y la intensidad.