

CONFERENCIAS MAGISTRALES
TEMAS DE LA DEMOCRACIA

Nora Rabotnikof

De la democracia desencantada
al desencanto democrático

20

Nora Rabotnikof

De la democracia desencantada
al desencanto democrático

Nora Rabotnikof

De la democracia desencantada
al desencanto democrático

20

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

Lic. Jesús George Zamora

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

De la democracia desencantada al desencanto democrático

Nora Rabotnikof

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8711-78-9

ISBN volumen impreso: 978-607-8711-98-7

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-55-1

ISBN volumen electrónico: 978-607-8772-74-2

El contenido es responsabilidad de la autora y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

7 Presentación

Conferencia Magistral

De la democracia desencantada al desencanto democrático

11 Introducción

17 De la democracia desencantada

39 El desencanto democrático

47 Sobre la autora

| **Presentación**

Para contribuir a la difusión de la cultura democrática, el Instituto Federal Electoral se ha dado a la tarea de editar el número 20 de la colección Conferencias Magistrales, en el que se presenta el trabajo de la doctora Nora Rabotnikof titulado *De la democracia desencantada al desencanto democrático*.

Al cuestionar el sistema democrático, su práctica y sus diversas expresiones desde el análisis de los clásicos, la autora presenta una serie de conceptos que diversifican la utilidad social de la democracia desde una óptica weberiana, contextualizando su significado como régimen político en los distintos modelos que actualmente figuran en las diversas regiones del mundo y que hacen necesaria una segunda lectura de los postulados de Max Weber con el fin de establecer nuevas hipótesis sobre la pertinencia y funcionalidad de la misma.

El análisis se desarrolla a través de los tres enfoques sobre la democracia expuestos en la publicación editada en 1982 por la editorial Folios, titulada *Escritos políticos*; éstos son: “[...] a) como opción elegida en función de ciertos valores y no como resultado evolutivo necesario ni como panacea universal; b) entendida como régimen político, no como tipo de sociedad, ni como atributo predicable de las diferentes esferas de la sociedad; c) entendida como régimen que abría, a su vez, diferentes modelos de diseño institucional (plebiscitaria con liderazgo, parlamentaria, etc.), modelos que referían a una historia institucional y a la capacidad y voluntad de las élites políticas”. Así, Nora Rabotnikof rescata postulados que se insertan, fundamentalmente, en los valores sustantivos de la democracia, refiriéndose a ellos como “el desencanto democrático”.

Para la autora, el “desencanto democrático” en la mirada de Weber se presenta a través del análisis de la teoría de los principios democráticos, de la dicotomía entre democracia-autoritarismo, el poder y la política, la voluntad general, el bien común, la burocracia y el parlamento como prácticas inevitables y ambiguas de los sistemas democráticos, pero sobre todo como una expresión del “exceso de expectativas hacia la democracia”. Las cualidades de la vida democrática coexisten como valores universales que sobrepasan las perspectivas de organización de los

sistemas de representación y burocráticos y, con ello, “el desencanto” se vive en torno a la difícil relación entre administración y política; ante este análisis, Rabotnikof aborda el tema del populismo para reorientarlo y le otorga un lugar esencial en la concepción weberiana de la democracia al proponerlo como “[...] un mecanismo de autocorrección del régimen democrático [...]”, además de un concepto de la mayor actualidad en los postulados de Weber y del que pueden partir nuevas propuestas que construyan una nueva concepción ante el “desencanto democrático”.

Sin duda, Rabotnikof presenta nuevas perspectivas para el análisis de la cultura política democrática.

Instituto Federal Electoral

| Introducción

Mi ensayo tiene dos objetivos: en primer lugar, pretende ser la lectura de una lectura. En una época en la que se reivindica la aproximación hermenéutica, el diálogo entre autor y lector, y se valoran las “reinterpretaciones de las interpretaciones”, la empresa no suena del todo descabellada. Por una decisión difícil para muchos de nosotros, ello significa reconocer que los años ochenta ya se han transformado en un objeto histórico, aunque nos consuele pensar que aún estamos en el terreno de la historia del tiempo presente. Porque el primer objetivo es hacer una lectura de la lectura que algunos hacíamos de Weber hace 25 años.

Así planteada, la propuesta abre varias líneas. Una serie de temas se introdujeron en aquellos años y se siguen planteando hoy en las ciencias sociales y en la discusión filosófica, a veces con un grado de ingenuidad que podríamos

llamar “preweberiana”. Una primera línea de recuperación partiría de la recepción de Weber en las sociologías mexicana y latinoamericana y rastrearía la renovación que significó su redescubrimiento para aquéllos formados en los paradigmas marxista y estructural-funcionalista. Se podría decir que para ambos grupos la lectura de Weber significó también redescubrir el universo del sentido de la acción, en compleja relación con la estructura y con la determinación en última instancia. Otra posible reconstrucción partiría de una especie de crítica, posmoderna *avant la lettre*, de las creencias ilustradas. O de un acotamiento ilustrado a la Ilustración: pluralismo valorativo, guerra entre los dioses, constructivismo, probabilidad, criterios de objetividad convencional pero universalmente establecidos, todo nos habla de una especie de crítica epistemológica seria de los puntos de fuga que el llamado pensamiento posmoderno descubriría un poco más tarde (la contingencia, el riesgo y la crítica a los fundamentalismos). Otra línea posible nos llevaría a recordar la pluralidad de sentidos asociados a la famosa racionalidad weberiana, su enraizamiento en una cultura de cuño religioso, el análisis fascinante y riguroso de los otros tipos de racionalidad. En todas estas líneas, si quisiéramos tomar la lectura de los ochenta como objeto de estudio deberíamos hablar de los contextos de recepción, de los vocabularios en uso en la época, de los referentes históricos y, también, del impacto teórico

de esa recepción. Y en todas ellas podríamos rastrear continuidades hasta nuestros días, caminos que llegaron a un punto muerto y otros que todavía nos anuncian una promesa de fecundidad.

Elegir entre todas las vías posibles de reconstrucción de esas lecturas la aproximación a la democracia moderna supone varios riesgos. En primer lugar, no podemos estar seguros de que la lectura hecha hace años fuera la más rigurosa ni la más fiel desde el punto de vista heurístico. Podríamos escudarnos en la constatación de que, en otros casos, la libre aproximación hermenéutica nos hace encontrar hoy un Adam Smith que no era liberal sino republicano; un Hobbes sin Estado; una Hannah Arendt multiculturalista. Aunque para quienes tenemos ciertas reservas ante tantas libertades interpretativas el riesgo o la sospecha se vuelve en contra nuestra. Otro riesgo es repetir hoy las afirmaciones que creíamos descubrir en aquel Weber, como si los 25 años que han transcurrido desde aquel acercamiento hubieran pasado en vano. Como si no hubiese existido aprendizaje político ni renovación teórica. La mejor forma, tal vez no de conjurar pero acaso de adelantar esas sospechas, puede ser explicitar los contextos de recepción, las preguntas que se formulaban en ese entonces, y los sesgos que orientaban aquella lectura.

Y ello me lleva al segundo objetivo. Dicho de manera sintética: Weber estuvo, en su momento, en el camino del acercamiento de muchos a un análisis sociológico de las condiciones de posibilidad de la democracia, condiciones *que no fundaban, pero que ilustraban políticamente una opción valorativa*. Hace 25 años Weber estuvo en el punto de encuentro con la democracia: a) como opción elegida en función de ciertos valores y no como resultado evolutivo necesario ni como panacea universal; b) entendida como régimen político, no como tipo de sociedad, ni como atributo predicable de las diferentes esferas de la sociedad; c) entendida como régimen que abría, a su vez, diferentes modelos de diseño institucional (plebiscitaria con liderazgo, parlamentaria, etc.), modelos que referían a una historia institucional y a la capacidad y voluntad de las élites políticas.

La intuición general que guía esta reconstrucción consiste en que, en un primer momento, Weber nos ofreció un acercamiento desencantado a la democracia, que permitía responder a la pregunta casi kantiana acerca de qué era razonable esperar y qué no. Es decir, el acercamiento a una idea de democracia como procedimiento, como recurso de legitimación en una sociedad de masas, como mecanismo de selección de líderes y de alternancia partidaria. Una fundamentación teórica desencantada de una opción

valorativa (recordemos la idea de desencantamiento como ruptura del mundo mágico y como distancia entre hecho y significado). Y que desde allí se ha transitado a lo que se ha dado en llamar el desencanto democrático. Ésta es una noción distinta, que se ubica temporalmente en el desenlace de una espera que cargaba a la democracia de expectativas que desbordaban con mucho esta visión desencantada y que, como no podía ser de otra manera, se ve frustrada o incluso traicionada.

Por ello, el segundo objetivo apunta a esbozar algo así como los elementos, problemas y reclamos que en aquella visión desencantada de la democracia quedaban fuera, o del otro lado. Elementos que “hacían ruido” en aquel diseño democrático (aspiraciones, valores sustantivos, reivindicaciones sociales, invocaciones a la soberanía y a la participación populares). Cuestiones que reaparecen hoy, en el clima del llamado desencanto democrático, alimentando ese desencanto y encarnándose en los vocabularios de la justicia, de la equidad, de la igualdad, del proyecto político. Aquellos valores, aspiraciones, reivindicaciones e invocaciones que quedaban fuera del diseño democrático, o dentro de él pero ubicados en una tensión problemática, como sustancia no del todo procesable por el sistema, reaparecen hoy bajo otras formas. Formas que (y esto es justo lo que trataría de proponer) se anticipaban ya en aquella

lectura de Weber en las figuras del elemento cesarista, del carisma y en el rol de la conducción política.

Por último, quisiera plantear si esa operación de “aliviar” a la democracia de sus viejos significados y de sus fundamentaciones últimas, de ciertos valores y expectativas con las que venía asociada, fue una operación de clarificación conceptual y política necesaria en su momento (como creo que lo fue), o si más bien fue un esfuerzo vano que poco podía hacer frente al desencanto democrático y que conduciría inevitablemente a las reformulaciones que hoy aparecen como necesarias.

De la democracia desencantada

En 1982 la editorial Folios presentaba, bajo el título *Escritos políticos*, una serie de ensayos weberianos, algunos de ellos publicados por primera vez en español. Los dos volúmenes reunían intervenciones más o menos coyunturales y ensayos de mayor alcance teórico. La publicación se inscribía en un proyecto de largo aliento que su editor, José Aricó, llevaba adelante en la colección Pasado y Presente. Desde hacía varios años, Aricó entregaba al público latinoamericano textos desconocidos en español de autores de la socialdemocracia alemana, del marxismo austriaco, y de algunos clásicos, entre los que reaparecía Max Weber. Más adelante, a esta recuperación seguirían las de Karl Schmitt, Hans Kelsen y otros. El esfuerzo se inscribía en una empresa que había comenzado varios años antes, todavía en Argentina: crear una biblioteca de la cultura socialista. Un proyecto que también seguiría desde América Latina, en un proceso que llevaba ya varios

años, el impulso revisionista que, luego de concluido, se nombraría con el pomposo título de “crisis del marxismo”. Aricó acompañaba, a su modo y con sus propios interrogantes, el debate instalado en Italia desde hacía unos años. Ese debate, que había comenzado alrededor de la existencia de una teoría del Estado y la política en el marxismo, tendría su correlato político institucional en la transformación del secular Partido Comunista Italiano en Izquierda Democrática. Quizá no sea aventurado afirmar que el encuentro con la democracia marcó gran parte de los avatares y transformaciones sintetizadas con este cambio de siglas.

Los llamados escritos políticos aparecen, entonces, en ese contexto de la cultura socialista europea, específicamente de la italiana, pero son recibidos en México y en otros países latinoamericanos cuando comienza a hablarse de democracia y de transición. La dicotomía democracia-autoritarismo, que años después serviría para describir y evaluar las transiciones, las instituciones, las actitudes y las pautas culturales, todavía no se había instalado como la diferencia directriz de dichas observaciones. La democracia era concebida, y sobre todo vivida, como aquello que las dictaduras habían interrumpido brutalmente en algunos países (Argentina, Chile, Uruguay) y cuyo retorno empezaba a vislumbrarse en el horizonte. En otros casos fue percibida

como un conjunto de formalidades que había servido de fachada para un régimen de partido casi único, con fuertes mecanismos de legitimación popular y de conquistas sociales (México). Algunos creían que las verdaderas democracias, las populares, eran las que mejor recuperaban el mandato democrático original, el del gobierno del pueblo. Otros la pensaban como una creación europea o estadounidense, *path dependant*, y difícil de importar a estas tierras cerriles.

En ese contexto, algunos leíamos los escritos del Weber político y encontrábamos, justamente en su visión desencantada, cierto sosiego a nuestros desvelos. Lo primero que llamaba la atención era el carácter directamente político de esas intervenciones. Los ensayos no sólo contrastaban con la imagen de la asepsia científicista a la que la transmisión universitaria de Weber nos tenía acostumbrados, sino que la vocación política parecía traducirse en una escritura bastante más accesible. La irrupción de las masas en la escena política de la posguerra, los efectos sociales de aquello que en otros textos aparecía como el proceso de racionalización de lo social, y la relación entre sistema político y capitalismo se conjugaban con el análisis político concreto de la situación alemana, en un mosaico donde coyunturas y tendencias de largo plazo, intervención puntual y elaboración teórica, ciencia y política parecían

confluir de manera novedosa. Y, sobre todo, la reflexión sobre la democracia posible, en el contexto de la derrota y la caída del antiguo régimen, incluía problemas técnicos estatales, cuestiones técnicas constitucionales para la formulación de políticas, es decir, la discusión acerca de los medios, con la defensa de los fines y los valores últimos.

En aquellas lecturas, o en la lectura de aquellos tiempos, ya resultaba necesario atravesar el sedimento de las interpretaciones. Algunos, como lo comentamos, ponían el acento en esas cuestiones técnicas constitucionales, con el consiguiente énfasis en el papel inspirador desempeñado por Max Weber en el diseño de la Constitución de Weimar. Se recogían los análisis y propuestas weberianas incluidos en la redacción de la Constitución, y se saludaba a Weber como una de las personalidades más importantes de la izquierda alemana (a la que no se le reconocía una tradición demasiado rica en personalidades democráticas). Ahora bien, también se leía a Weber a través de otras interpretaciones que ponían justamente el acento en la figura de la conducción carismática, lo que llevaba a muchos conocedores de la historia europea posterior a “preguntarse si en el campo democrático no estaban ya potencialmente dados los elementos que hicieron posible la irrupción del

pensamiento autoritario”.¹ Por un lado, había que digerir la idea de la democracia como mera técnica y, por otro, buscar alguna interpretación del líder carismático que no condujera necesariamente a la figura del Führer (y tampoco a la de nuestros caudillos vernáculos).

¿Por qué hablar de fundamentación desencantada de la democracia?² Se leía en Weber una especie de señalamiento implícito del anacronismo de una teoría de los principios democráticos, así como una afirmación de la necesidad de una aproximación sociológica a los fenómenos del poder y la política en el mundo contemporáneo. Concebir y afirmar la democracia como procedimiento resultaba en cierto sentido un corolario de la crítica implícita a la democracia como valor en sí. Si con Weber

¹ Wolfgang Mommsen, *Max Weber. Sociedad, política e historia*, Buenos Aires, Alfa, 1981.

² La noción de desencantamiento ha acompañado el pensamiento de la política y de la sociedad en general en los últimos tiempos. Está ligada a la idea de secularización en el sentido de que no hay sustitutos plausibles o equivalentes funcionales a la religión en términos de legitimación. Esta intuición contrasta con la presencia de fundamentalismos de todo tipo en la política moderna, aunque la diferencia estaría dada por la pérdida de su evidencia incontestable: “Sigue habiendo hipostizaciones [sic] del sujeto político, proyecciones colectivas, dualismo izquierda-derecha, delimitación amigo-enemigo, expectativas de participación, deseos de consenso, preocupación por la seguridad, aspiración de control, pero ya sin el prestigio que procede de su falta de reflexividad”. Véase Daniel Innerarity, “La política en una sociedad postheroica”, en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 180, 2008.

entrábamos en el terreno del politeísmo, y es más, a veces de la guerra a muerte entre los dioses, ello nos conducía a que fuera difícil fundamentar una esencia de la democracia, o al menos, una esencia construida en términos de valores universales. Voluntad general, bien común, soberanía popular, se volvían conceptos normativos difíciles de traducir al plano sociológico. La idea de un sujeto popular soberano resultaba difícilmente articulable con la complejidad formada por los actores plurales, las identidades parciales y los fines particulares “vehiculizados” a través de organizaciones. La noción de bien común se volvía problemática en un mundo signado por el pluralismo. La voluntad general rousseauiana era difícilmente reconducible a la mirada sociológica que reconocía el conflicto y la dimensión crítica de toda decisión colectiva o que afectara al colectivo.

Weber se distanciaba de la tradición jusnaturalista (que sería paradójicamente redescubierta después en el debate académico). La doctrina del derecho natural, responsable de los derechos del hombre y del ciudadano, era para Weber una de las grandes creaciones culturales del puritanismo. “Sólo al individualismo de las sectas tiene el mundo que agradecer la libertad de conciencia y los derechos humanos más elementales. [...] Cosas de las que ninguno

de nosotros podría prescindir hoy".³ La tensión entre el orden divino y el orden humano, presente en la visión protestante, permitía comprender el radicalismo y la incondicionalidad de la teoría original de los derechos humanos, que sostenía, entre otros aspectos, la igualdad del género humano frente a los innumerables ejemplos de desigualdad fáctica. Por otro lado, en su sociología del derecho, Weber reconocía la importancia del derecho revolucionariamente creado, su función histórica en la erosión de los mecanismos del poder tradicional y en la estilización de la dominación legal racional. Asimismo, al interior de la esfera del derecho también reconocía su papel en la racionalización y el creciente predominio de la lógica y la abstracción en la historia del pensamiento jurídico. El derecho revolucionariamente creado, de matriz religiosa, había incidido, y ésta era otra de las paradojas de la racionalización, en el proceso de laicización del derecho y en la elaboración de una teoría no paternalista del poder.

Por ello, era posible y fecundo analizar el jusnaturalismo moderno como el resultado adecuado de la cosmovisión y del ascetismo intramundano del protestantismo, y apreciar la fuerza social de su contenido utópico rastreando

³ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 641.

la secularización y el origen religioso de sus valores fundamentales. Por ello, también, la importancia histórica de esta doctrina de los derechos en el proceso de constitución del Estado moderno, en las formas modernas de dominación y, por supuesto, en el ulterior proceso de secularización del derecho. No obstante, precisamente ese peso histórico y cultural, parecía decirnos Weber, volvía imposible su continuidad como fundamento del derecho y de la política modernos.

Para el científico social del derecho, en cambio, era indispensable registrar el avance incontenible del positivismo jurídico (positivización del derecho) y partir de la base de que *se ha aniquilado la posibilidad de atribuir al derecho como tal, en virtud de sus cualidades inmanentes, una dignidad supraempírica*. Ello anulaba también la posibilidad de que una fundamentación racional o una argumentación en defensa de la democracia recurriera a los valores incorporados en la tradición jusnaturalista.

En los años que estamos recordando, y en el marco de esta recuperación de los clásicos del siglo XX, Giuseppe Zarone llamaba la atención sobre un proceso paralelo: en los años veinte el revisionismo socialdemócrata recuperaba y volvía a proponer las líneas clásicas del Estado democrático liberal como programa socialista. Al mismo tiempo,

Weber tomaba distancia de esta tradición y “asumiendo las transformaciones en la estructura misma del Estado apunta a una reformulación totalmente nueva de la necesidad del Estado y de la democracia representativa”.⁴ Tal vez en esto último estribe una de las claves del comienzo de la fascinación por Weber. Nos acercábamos desde la crítica a las insuficiencias del liberalismo, o mejor dicho, desde la aceptación ascética de sus límites. Weber defendía a la democracia en su versión liberal, pero desde el desencantamiento entendido como la renuncia a la búsqueda de significaciones trascendentes. Defendía a la llamada democracia liberal, pero mostrando también su lado oscuro. Ello lo obligaba a reconocer sus límites, lo que quedaba fuera de su alcance y de sus funciones, pero también dejaba en claro qué valores (libertad individual, pluralismo, etc.) todavía podían tener cabida y desarrollo en su escenario, lo cual mostraba, asimismo, que ello no era poco y que, opciones personales de por medio, valía la pena apostar por ella.

⁴ Giuseppe Zarone, “Bernstein e Weber: revisionismo e democrazia”, en *Studi Storici*, junio de 1978. Para líneas similares de interpretación en aquellos años, véase Remo Bodei, “Il disagio de la racionalità”, varios autores, *Racionalità e politica*, Venecia, Arsenale Cooperativa Editrice, 1981. Véanse también los textos reunidos en *Teoría marxista de la política*, varios autores, México, Siglo XXI, 1981, y en Roberto Raccinaro et al., *Política y desilusión*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1984.

Esa ruptura con la fundamentación contractualista o racionalista de la democracia reaparecería en su concepto de dominación legítima. De forma implícita, la clásica distinción entre autonomía y heteronomía como dos formas diferentes de legislar la voluntad, presentes en Rousseau y en Kant, se trascendió al afirmarse que toda obediencia a un mandato reconocido como legítimo es formalmente autónoma. En el caso de la dominación legítima, la heteronomía (imposición) del mandato era vivida como autonomía y la obediencia a un mandato, si era reputada como legítima, se realizaba como autonomía, como consenso autónomo. Se dice fácil, pero si recordamos la vuelta por los fueros del problema de la legitimidad habermasiana, o de la idea de autogobierno y autolegislación en la recientemente rehabilitada tradición republicana, el corte no resulta tan obvio.

Lo anterior suponía descartar desde el principio el significado más radical de democracia como autogobierno. Aunque significaba también reconocer que todo poder legítimo tiene una valencia democrática en el sentido de difusión del consenso. Aunque este consenso, como consenso organizado, como legitimidad construida a partir del respeto de las reglas formales, se alejaba o cortaba amarras definitivamente con la idea de gobierno del pueblo, con cualquier referencia a la participación directa, con la

dimensión “fideística” de la política, con las reivindicaciones sustantivas de justicia; en síntesis, con todo aquello que algunos autores posteriores llamarían la dimensión *redentora* de la democracia.

También resultaba novedosa, o al menos novedosa para nosotros, la articulación y separación entre parlamento activo y burocracia; entre burocracia de Estado y burocracia de partido; entre burocracia, carisma y parlamento. La democracia moderna aparecía inextricablemente articulada con dos instituciones o figuras que, hasta entonces y a veces aún ahora, habían sido pensadas como *lo otro* de la democracia: burocracia y carisma. En el diagrama político ni la burocracia o el gobierno administrativo ni el parlamento ni el elemento cesarístico podían erigirse, de forma aislada, en pivotes del sistema democrático. Eran la articulación y el contrapeso entre ellos los que dotaban de una dinámica al conjunto. Ahora bien, esta separación difería también de la clásica división de poderes. En Max Weber esta separación no parecía basarse en la facultad de impedir o en la capacidad de evitar la acumulación en uno de los poderes, sino que parecía apuntar a la capacidad de gobernar.

Sin embargo, ni la burocratización ni el cesarismo fueron pensados como deformaciones o patologías de la política moderna. La inevitabilidad burocrática conectaba con

y derivaba del proceso de racionalización: formalización, cálculo, universalismo, especialización, control eficiente. De allí que en los ochenta se comenzara a hablar de una *teoría positiva de la administración pública*,⁵ de su función irremplazable en la promoción del bienestar social, pero también en la canalización del conflicto social. Aunque a esta teoría positiva de la administración o de la burocracia (leíamos) se le veía acotada por una conducción política encarnada en la figura presidencial, o cesarista, y en la vida parlamentaria activa. La burocracia encarnaba la gestión pública, pero no generaba política en el sentido de proyectos globales y fines valorados y elegidos. Tampoco era la arena de forja de los líderes políticos.

En aquellos años ochenta, las lecturas de este contrapunto entre burocracia, liderazgo y parlamento se abrían en varias direcciones, según las filiaciones y también según las urgencias del momento. Para algunos, siguiendo al Habermas de aquellos años, Weber no sólo preanunciaba el llamado decisionismo, que proponía una subordinación de la técnica a la política, de los expertos a los diletantes (modelo que, según esta crítica, habría sido superado en la sociedad de la alta tecnología). Había algo más grave: en

⁵ Luis Aguilar, *Política y racionalidad administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

última instancia clausuraba toda posibilidad de racionalizar la política, ya fuera por la vía técnica o por la vía deliberativa. La política, en la forma de la afirmación de valores y de la conducción cesarística, introducía un elemento de irracionalidad en el tejido de la racionalidad occidental.

Para otros, más creyentes en la dignidad de la política y en la subordinación del cuadro administrativo al control parlamentario y a las diferentes figuras de la conducción o de la voluntad política, Weber era un cruzado de la política, enfrentado tanto al horizonte tecnocrático como a los desbordes de una democracia directa o a los impulsos de la desformalización: “[si la burocracia] suspende su labor o queda detenida por una fuerza poderosa, la consecuencia de ello es un caos, para dar fin al cual los dominados difícilmente pueden improvisar un organismo que la sustituya”.⁶

Por ello, el pesimismo weberiano respecto de la relación burocracia-democracia era interpretado en términos de una alternativa crítica. Si la racionalidad material (en forma de demandas sustantivas de justicia, o de participación, o de soberanía popular) derrotaba a la racionalidad formal (con su expresión en la dominación legal-racional) sería posible la democracia plena (o el socialismo), pero a costa

⁶ Max Weber, *Economía y sociedad*, op. cit., p. 741.

de un estancamiento de la sociedad; si en cambio otros fines eran servidos por los mismos medios, la perspectiva no podía ser sino la burocratización universal.⁷ Por ende, la utopía de la extinción de la dominación y las promesas de soberanía popular y de participación plena resultaban sospechosas de irracionalidad. Aunque, por otro lado, la burocratización universal (del cuadro administrativo, de los partidos, del parlamento) suponía el peligro de la extinción de la política, en el sentido de fines valorados y perseguidos, y la imposibilidad de renovación e innovación.

Por eso, en la interrogante: “¿cómo es posible, en presencia de la prepotencia de esta tendencia hacia la burocratización, salvar todavía algún resto de libertad de movimiento individual en algún sentido?”,⁸ algunos encontraban la pregunta desesperada de un liberal serio que anticipaba la amenaza a sus valores preferidos, o sea los de la libertad individual; mientras que otros veían la inquietud por el espacio y el alcance reservado para la iniciativa política en un diseño institucional estable y formalizado. En cualquiera de los dos casos, el de la libertad individual y de los derechos y garantías de cualquier ciudadano, o el de la iniciativa

⁷ Véase Juan Carlos Portantiero, “Estado y crisis en el debate de entreguerras”, en Portantiero, *Los usos de Gramsci*, México, Folios, 1981.

⁸ Max Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*, p. 1072.

política del político, ese riesgo o ese espacio sólo podían ser pensados dentro de la vida racionalizada, dentro de la jaula de hierro y no fuera de ella.

La democracia asumía, así, otra función, que limitaba aún más su posible identificación con el autogobierno del pueblo: contener dentro de límites razonables y controlar la prepotencia de la casta burocrática. La democracia no era la alternativa a la burocracia, sino eventualmente su otra cara y su contrapeso. Se dibujaba así la posibilidad de revitalizar la lucha política por medio de la competencia partidaria, de recrear y de diseñar un sistema político capaz de procesar y proyectar fines y valores, a cuya realización debía contribuir indudablemente la ponderación de la racionalidad técnico-instrumental. La expansión cuantitativa y cualitativa de la burocracia sólo podía equilibrarse con un parlamento fuerte y con un liderazgo probado, sostenidos ambos en la legitimidad de masas.

El parlamento, como la arena de selección de las élites dirigentes, aparecía como otro punto de distanciamiento frente a la fundamentación clásica de la democracia, que lo identificaba o bien con el mecanismo de refinamiento y procesamiento de la opinión pública, esto es, como el espacio para la escenificación del conflicto de intereses, o bien con el lugar de la discusión pública y la generación

del consenso. Para Weber, en cambio, el parlamento era la arena de la selección de líderes: “Lo decisivo es [...] que para el caudillaje político sólo están preparadas las personas que han sido seleccionadas en la lucha política, porque toda política es, por su esencia misma, lucha. Y eso, quiérase o no, lo asegura mejor el tan vilipendiado oficio de demagogo que la sala del archivo, la cual, por su parte, brinda una preparación infinitamente mejor en relación con la administración objetiva”.⁹ Y la lucha político-parlamentaria, que permitía decantar y formar a esa élite política, no expresaba la voluntad popular sino que, en última instancia, tan sólo permitía generar o dar forma a esa voluntad: “Porque no es la policéfala asamblea del Parlamento como tal la que puede gobernar y hacer política. [...] la amplia masa de diputados en su conjunto sólo funge como séquito del líder y lo obedece mientras tiene existencia, y así debe ser”.¹⁰

En aquellos años también parecía sugerente la defensa del parlamento frente al corporativismo. Porque si bien es cierto que el parlamento aparecía en el diseño weberiano como arena de recomposición de intereses a través de los

⁹ *Ibid.*, p. 1108.

¹⁰ Max Weber, “Parlamento y gobierno”, en Max Weber, *Escritos políticos*, México, Folios, 1982, p. 182.

partidos, también lo es que fungía asimismo como la arena de recomposición del Estado. Y justo aquí surgía una ambigüedad que en aquellos años requería particular cautela. En su polémica con “la falacia del Estado corporativo” Weber reconocía las transformaciones introducidas por la economía de guerra, el nuevo papel de la rectoría estatal y, en el plano de las transformaciones sociales, la presencia de los sindicatos y de las organizaciones de masas. No obstante, este reconocimiento coexistía con la afirmación tácita de que esa nueva complejidad podía llegar a homogeneizarse en la forma del voto. A la luz de la historia social europea y de la alemana posterior, leíamos con Charles Maier y con Franz Neumann el inicio de la tensión entre el pluralismo corporativo y el modelo parlamentario que signaría a la República de Weimar. Desde la historia de los países latinoamericanos veíamos con cierta prudencia la dificultad de pretender traducir al poder de decisión del parlamento la negociación y contratación entre fuerzas económicas concurrentes o entre aparatos burocráticos independientes, entre grupos organizados y poderes locales, etcétera. En todo caso, detectábamos cierta tensión, inherente a la política contemporánea, entre el mapa que el sociólogo trazaba de esa sociedad moderna (pluralismo de las organizaciones, racionalización desde el Estado, predominio de los particularismos) y el diseño propiamente político: “¿Qué sería del Estado frente a ese mecanismo de

grandes y pequeños cárteles capitalistas de la economía si la formulación de su voluntad fuese confiada al mandato de la organización corporativa".¹¹

El elemento más difícil de digerir, por sus connotaciones históricas y por la discusión latinoamericana respecto de los populismos, seguía estando referido al rasgo cesarista presente en toda democracia. Para varios intérpretes, el traslado del acento desde el parlamento a la figura del líder traducía la desilusión de Weber frente a los alcances del sistema parlamentario.¹² En sus escritos sobre sociología de la religión el portador del carisma, dotado de rasgos o cualidades excepcionales, era aquel que enfrentaba situaciones críticas, que parecían irresolubles si se tomaban en cuenta los elementos disponibles para todos. Situaciones críticas en las cuales la gracia excepcional descubría una vía de salvación. En el conflicto entre profecía y sacerdocio, entre organización hierocrática y carisma, esa irrupción carismática precisamente introducía una dinámica más o menos conflictiva con la tradición, con la organización y con las instituciones formalizadas.

¹¹ Max Weber, "Sistema electoral y democracia", en Max Weber, *Escritos políticos*, *op. cit.*, p. 156.

¹² Por ejemplo, David Beetham, *Max Weber y la teoría política moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1977.

Traducida a la sociología política, la idea de la dominación carismática recuperaba esta oposición a la racionalidad construida a partir de reglas discursivamente formuladas y a las normas del pasado. También en la sociología política, más allá de cómo se valoraba objetivamente la cualidad extraordinaria en cuestión, lo importante era cómo esa cualidad era valorada por los adeptos. Y esa cualidad central, más allá de nuevo de los rasgos personales, parecía ser la de tener una causa, hoy diríamos un discurso, o una apelación que vaya más allá de lo ordinario y lo cotidiano.

Esta figura del jefe político desataría también una serie de interpretaciones divergentes. Para Theodor Mommsen era la recuperación, por parte de un gran liberal, del cesarismo otrora considerado como enemigo mortal. Para otros autores se trataba del remanente irracional de la racionalidad moderna: la racionalidad burguesa que se negaba a sí misma en su consumación (Herbert Marcuse).

Más aún, para otras interpretaciones el énfasis en la figura del liderazgo carismático recuperaba, a otro nivel, el mismo problema antes planteado en la tensión entre administración y política, democracia desencantada y valores, institucionalización e innovación, racionalidad y transformación. "Descontada una inclusión activa de las masas en la esfera política, o cualquier propuesta de participación

activa; descartada cualquier forma más o menos épica de productividad política colectiva (y ése era uno de los corolarios de la fundamentación desencantada de la democracia), ésta era casi la única manera de salvar a la política".¹³ La irrupción carismática era el motor de transformación, interno a la democracia (interno porque surgía de sus estructuras), que desafiaba las tradiciones y las reglas, y revitalizaba a la política democrática institucionalizada. En un nivel específico, los partidos y el sistema político, como empresas políticas eficientes, requerían de ordenamientos racionales para organizar el apoyo de la mayoría. Requerían también de líderes, de los jefes más capaces para movilizar dicho apoyo en las contiendas electorales. Y en la democracia representativa, la legitimación vía el sufragio universal implicaba reconocer que el cálculo utilitarista del votante no bastaba para explicar o predecir la elección, sino que esa representación era en parte posible porque el carisma significaba de algún modo ese depósito de confianza en un grupo o persona que encarna ciertos valores y opciones políticas. El elemento cesarista, el componente carismático (como singular conjunto de rasgos individuales, pero también como condensación de valores

¹³ Nora Rabotnikof, *Max Weber: desencanto, política y democracia*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989. Para una lectura más actual del modelo épico de la política, véase Daniel Innerarity, *op. cit.*

y opciones), aparecía entonces en el corazón mismo de la democracia no como “lo otro”, o lo opuesto, sino como la figura que condensaba todo aquello que hemos llamado la concepción desencantada, precisamente desencantaba: *el elemento de soberanía popular, de participación, de racionalidad sustantiva, de valores y aspiraciones.*

El desencanto democrático

De esta forma, el encuentro con esa democracia desencantada fue, para algunos, el aprendizaje de cierto sano escepticismo en plena euforia de las transiciones. Con todo, aceptar la democracia como régimen político, o como una cuestión de diseño institucional, significaba apostar fuerte y esperar poco. La democracia no traería necesariamente el desarrollo económico, el crecimiento, la distribución. Tampoco el triunfo de la sociedad civil, la realización del autogobierno, de la justicia o de la felicidad.

Pese a la visión desencantada de la democracia que la teoría proporcionaba, el advenimiento de las transiciones fue saludado como el cumplimiento de las viejas promesas. Como no podía tal vez ser de otra manera, las expectativas cubrían no sólo la defensa de las garantías y de los derechos individuales; no sólo la alternancia partidaria, la publicidad de los debates y la periodicidad electoral; no

sólo la gestión y el gobierno, sino también nuevas formas de participación social, la transparencia en el ejercicio del poder, la plena *accountability*, y la realización de las aspiraciones de justicia social y bienestar colectivo. Es decir, la realización de una serie de valores y fines que la visión desencantada, con su énfasis en la formulación de reglas, en el diseño institucional y en los mecanismos de legitimación, parecía haber dejado de lado o colocado de manera flotante (en el carisma, en la conducción política, en la movilización conducida). Poco a poco esas aspiraciones o valores se atrincheraron en formas o figuras que fueron visualizadas, en un primer momento, como amenazas a la democracia: las llamadas expresiones de movilización extrasistémica, diversas formas de protesta popular y, sobre todo, las temidas recaídas populistas.

Porque siguiendo con el vocabulario utilizado hasta ahora se pasó de una visión no del todo desencantada de la democracia (en el sentido de un exceso de expectativas) al llamado desencanto democrático que, a diferencia de la anterior, supone la desilusión con los logros de la democracia, y el descreimiento respecto de la política y los políticos. Es decir, a un estado de ánimo social que si bien no impugna a la democracia *in toto*, sí apunta a una frustración con los logros conseguidos. Y se vuelve entonces a hablar de populismo.

Curiosamente, el término populismo, desde la reflexión política (no desde la comunicación política) vuelve *con* la democracia. Y vuelve en las democracias consolidadas de Europa y Estados Unidos; y vuelve en los regímenes instalados al final de ese largo camino de las transiciones. No obstante, hay una diferencia. En sus usos anteriores (en los sesenta y los setenta) el término fue utilizado para referirse a un tipo de Estado o de política distributiva y la figura del líder carismático weberiano se recuperaba en sus rasgos más formales: relación directa con las masas o por medio de estructuras corporativizadas, debilidad o inexistencia de partidos, ausencia de pluralismo político e ideológico, interpelación al pueblo llano. Sobre todo, el populismo era pensado como “lo otro” de la democracia, es decir, como parte de procesos predemocráticos o directamente como fenómeno antidemocrático. Quienes hoy hablan de populismo, al menos desde la academia lo hacen, en general, para referirse a contextos democráticos.

Lo relativamente novedoso es que aquellos que pretenden tomarlo en serio no lo enfocan como una patología política o como una aberración de un tipo de política que, sin esos peligros, discurriría por canales normales de racionalidad democrática. Los análisis más sugerentes son aquellos que colocan esta recurrencia perturbadora de los rasgos populistas (que ahora se refieren, en cambio, a un

estilo)¹⁴ en el corazón mismo de las complejidades de la democracia. Es decir, ya no lo enfocan en relación con la modernización o el desarrollo; no lo circunscriben sólo a los contextos sociales que proporcionan sentido a los reclamos y quejas de algún movimiento en particular, sino que tratan de colocar la mirada en el corazón mismo de la democracia. O, en nuestra terminología, en el camino que va de la fundamentación desencantada al desencanto democrático.

Trato de explicarme: desde el punto de vista teórico, según esos autores el populismo parece expresar hoy todo aquello que la concepción desencantada de la democracia había dejado analíticamente fuera: la apelación a la soberanía popular, al gobierno del pueblo, a la participación masiva y, por supuesto, las reivindicaciones materiales y de justicia. Desde el punto de vista práctico, el populismo actual aparece en contextos que hemos denominado de desencanto democrático: crítica a los políticos y a la figura parlamentaria; crítica a la burocracia y a la corrupción; a la ineficiencia y a la no transparencia de un funcionamiento basado en

¹⁴ Como lo refiere Stephen Turner: "El carisma se ha transformado en un estilo personal, pero en un mundo en el que las antiguas interdicciones han perdido su poder, el estilo mismo llega a ser un asunto de éxito experimental frente al peligro social", en "Charisma Reconsidered", en *Journal of Classical Sociology*, vol. 3, núm. 1, 2003, p. 5.

reglas y procedimientos. Y en casi todos los casos se trata de movimientos o pretensiones de liderazgo que aceptan el juego democrático (del golpe a los triunfos electorales) y que juegan en él.

Para entender su entrelazamiento con la democracia es necesario volver la mirada hacia aquello que los populismos y las democracias (al menos en su sentido original) tienen en común: la soberanía popular y la participación. En este sentido, algunos adaptan la dicotomía formulada por Oakeshott entre política de la fe y política del escepticismo (en la que resuenan los ecos de la ética de la convicción y de la responsabilidad weberianas),¹⁵ y hablan de una cara redentora y una cara pragmática de la política democrática. La primera promovería la salvación en este mundo vía la movilización del entusiasmo popular, mientras que la segunda desconfiaría tanto del poder como del entusiasmo para defender el derecho y las instituciones.¹⁶ Para la cara pragmática, la democracia sería concebida como una forma de gobierno y como una técnica capaz de llevar adelante una política entre otras.

¹⁵ Michael Oakeshott, *The Politics of Faith and the Politics of Scepticism*, Yale University Press, 1996.

¹⁶ Margaret Canovan, "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy", en *Political Studies*, vol. 47, núm. 1, pp. 2-6.

Para ella, la democracia significa instituciones, no sólo para limitar al poder sino para constituirlo y para volverlo efectivo. La política de la fe, o la cara redentora, sería en cambio naturalmente impaciente ante las restricciones de las reglas y las instituciones. Así, el populismo florecería en la brecha o en la distancia entre ambas caras, en la distancia entre una democracia rodeada del aura de la participación y los turbios manejos de la política; entre la promesa de la soberanía popular y la política como profesión; entre la expresión de la voluntad del pueblo y las mediaciones institucionales.

Curiosamente, el paralelo con la tensión entre organización hierocrática y carisma reaparece: la Iglesia como institución en la que el carisma está rutinizado sigue descansando en la legitimación de la *vox Dei* y, por ende, es vulnerable a los desafíos de los profetas, que apelan directamente a la autoridad divina. La democracia sigue, pese a todo, apelando a la *vox populi*, sólo que cuando se aleja demasiado de ella aparecen aquellos que escuchan directamente la voz del pueblo. Dicho en términos más seculares, los brotes populistas serían pensados como mecanismos de autocorrección que emergen en la brecha entre promesas y desempeños. Y esas instituciones democráticas necesitan brotes ocasionales de fe como un medio de renovación que ayuda a vivificar los ideales originales.

Para otras interpretaciones, el populismo se convierte en el elemento democrático en los sistemas representativos contemporáneos, encarnando al mismo tiempo una cara subvertidora del orden institucional existente y la posibilidad de un nuevo orden alternativo, y operando sobre las fracturas (demandas incumplidas o incumplibles) del régimen vigente.¹⁷

Nos puede quedar la duda sobre si efectivamente esas irrupciones cumplen con una función terapéutica y renovadora, o si más bien, afilando las aristas autoritarias presentes ya en la noción de carisma, constituyen el peligro, o “lo otro” de la democracia representativa. O sobre que, en lugar de cumplir con esa función innovadora, puedan llegar a ser un falso remedio que agrava las dolencias de la democracia. Es posible que algunos piensen, incluso, que la alternativa entre democracia y populismo sigue prisionera de una visión todavía heroica de la política. En cualquier caso, desde un punto de vista teórico pareciera que en eso

¹⁷ Véase Ernesto Laclau, *La razón populista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005. En este texto, aunque la figura carismática tradicional es interpretada en términos de estrategias discursivas, la lógica del populismo termina identificada con la lógica de lo político *tout court*. Véase también Guy Hermet, *Les populismes dans le monde*, París, Fayard, 2001; y Oliver Ihl *et al.*, *La tentation populiste en Europe*, París, La Découverte, 2003. En todos estos trabajos los elementos de “racionalidad sustantiva” asociados con el problema del carisma se colocan en el juego entre *outsiders e insiders*.

que hoy vuelve a ser llamado populismo reencarnan esos nudos irreductibles de la política, difíciles de digerir o de ser automáticamente procesados por la racionalidad institucional.¹⁸ Esos nudos que nos remiten a formas de entender y pensar la política que ya intuíamos como problemáticos hace 25 años. Tal vez ello nos hable, una vez más, de la renovada actualidad política de Weber.

¹⁸ Es decir, no la posibilidad de disolver las contradicciones, sino la de transformarlas en otras.

| Sobre la autora

Nora Rabotnikof es doctora en Filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestra en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

Ha sido profesora en la Universidad de Buenos Aires (Argentina), la Universidad de la República (Uruguay), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Chile). Es profesora en el posgrado de Filosofía de la UNAM.

Su área de investigación principal es la filosofía política. Coordinó el proyecto de investigación "Espacio público y comunicación política" en colaboración con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, y participó en los proyectos de investigación colectivos "La filosofía política en el siglo XX: historia y teoría" y "Régimen democrático y concepciones de la política", con Ambrosio Velasco

y Corina Yturbe. Forma parte del comité editorial de la *Revista Internacional de Filosofía Política*.

Entre sus publicaciones se encuentran: *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*; *La tenacidad de la política* (con A. Velasco y C. Yturbe, coords.), y *Max Weber: desencanto, política y democracia*.

20

De la democracia desencantada al desencanto democrático

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Acumin Pro, Slate Pro, Meta Pro y Seravek; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

20

 **CONFERENCIAS
MAGISTRALES**



Consulta el catálogo
de publicaciones del INE

 **INE**
Instituto Nacional Electoral