PAIDÓS ESTADO Y SOCIEDAD

Últimos títulos publicados:

53. D. Miller, *Sobre la nacionalidad*
54. S. Amin, *El capitalismo en la era de la globalización*
55. R. A. Heifetz, *Liderazgo sin respuestas fáciles*
56. D. Osborne y P. Plastrick, *La reducción de la burocracia*
57. R. Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*
58. U. Beck, *¿Qué es la globalización?*
59. R. Heilbroner y W. Milberg, *La crisis de visión en el pensamiento económico moderno*
60. P. Kotler y otros, *El marketing de las naciones*
61. R. Jáuregui y otros, *El tiempo que vivimos y el reparto del trabajo*
62. A. Gorz, *Miserias del presente, riqueza de lo posible*
63. Z. Brzezinski, *El gran tablero mundial*
64. M. Walzer, *Tratado sobre la tolerancia*
65. F. Reinares, *Terrorismo y antiterrorismo*
66. A. Etzioni, *La nueva regla de oro*
67. M. Nussbaum, *Los límites del patriotismo*
68. P. Pettit, *Republicanismo*
69. C. Mouffe, *El retorno de lo político*
70. D. Zolo, *Cosmópolis*
71. A. Touraine, *¿Cómo salir del liberalismo?*
72. S. Strange, *Dinero loco*
73. R. Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls*
74. J. Gray, *Falso amanecer*
75. F. Reinares y P. Waldmann (comps.), *Sociedades en guerra civil*
76. N. García Canclini, *La globalización imaginada*
77. B. R. Barber, *Un lugar para todos*
78. O. Lafontaine, *El corazón late a la izquierda*
79. U. Beck, *Un nuevo mundo feliz*
80. A. Calsamiglia, *Cuestiones de lealtad*
81. H. Béjar, *El corazón de la república*
82. J.-M. Guéhenno, *El porvenir de la libertad*
83. J. Rifkin, *La era del acceso*
84. A. Gutmann, *La educación democrática*
85. S. D. Krasner, *Soberanía, hipocresía organizada*
86. J. Rawls, *El derecho de gentes*
87. N. García Canclini, *Culturas híbridas*
88. F. Attinà, *El sistema político global*
89. J. Gray, *Las dos caras del liberalismo*
90. G. A. Cohen, *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?*
91. R. Gargarella y F. Ovejero (comps.), *Razones para el socialismo*
92. M. Walzer, *Guerras justas e injustas*
93. N. Chomsky, *Estados Canallas*
94. J. B. Thompson, *Escándalo político*
95. M. Hardt y A. Negri, *Imperio*
96. A. Touraine y F. Khosrokhavar, *A la búsqueda de sí mismo*
97. J. Rawls, *La justicia como equidad*
98. F. Ovejero, *La libertad inhóspita*
99. M. Caminal, *El federalismo pluralista*
100. U. Beck, *Libertad o capitalismo*
101. C. R. Sunstein, *República.com*
102. J. Rifkin, *La economía del hidrógeno*
103. Ch. Arnsperger y Ph. Van Parijs, *Ética económica y social*

Robert A. Dahl

La democracia y sus críticos

PAIDÓS
Barcelona • Buenos Aires • México

Título original: *Democracy and its critics*
Publicado en inglés por Yale University Press, New Haven y Londres

Traducción de Leandro Wolfson

Cubierta de Víctor Viano

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier método o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© 1989 by Yale University Press, New Haven
© 1992 de todas las ediciones en castellano,
Ediciones Paidós Ibérica, S.A.,
Mariano Cubí, 92 - 08021 Barcelona
y Editorial Paidós, SAICF
Defensa, 599 - Buenos Aires
http://www.paidos.com

ISBN: 84-7509-766-9
Depósito legal: B-36.063/2002

Impreso en Gràfiques 92, S. A.
Avda. Can Sucarrats, 91 - 08191 Rubí (Barcelona)

Impreso en España - Printed in Spain

INDICE

Reconocimientos 7

Introducción 9

Primera parte
FUENTES DE LA DEMOCRACIA MODERNA

1. La primera transformación: Hacia la ciudad-Estado democrática 21
2. Hasta la segunda transformación: republicanismo, representación y lógica de la igualdad 35

Segunda parte
CRITICOS ADVERSARIOS

3. Anarquismo 49
4. Tutelaje 67
5. Una crítica del tutelaje 83

Tercera parte
UNA TEORIA ACERCA DEL PROCESO DEMOCRATICO

6. Justificaciones: la idea de la igualdad intrínseca 103
7. Autonomía personal 120
8. Una teoría del proceso democrático 131
9. El problema de la inclusión 146

Cuarta parte
LOS PROBLEMAS DEL PROCESO DEMOCRATICO

10. La norma de la mayoría y el proceso democrático 163
11. ¿Hay una alternativa mejor? 184
12. El proceso y sus resultados 196
13. Procesos contrapuestos 212
14.. ¿Cuándo tiene derecho un pueblo al proceso democrático? 233

Quinta parte
LIMITES Y POSIBILIDADES DE LA DEMOCRACIA

15. La segunda transformación democrática:
de la ciudad-Estado al Estado nacional 257
16. Democracia, poliarquía y participación 271
17. De qué manera se desarrolló la poliarquía en algunos países
y no en otros 279
18. Por qué motivo se desarrolló la poliarquía en algunos países
y no en otros 292
19. ¿Es inevitable la dominación de una minoría? 318
20. Pluralismo, poliarquía y bien común 337
21. El bien común como proceso y como entidad sustantiva 360

Sexta parte
HACIA UNA TERCERA TRANSFORMACION

22. La democracia en el mundo del mañana 373
23. Bosquejos para un país democrático avanzado 386

Notas 411

Apéndice 445

Bibliografía 447

Indice analítico 461

RECONOCIMIENTOS

Este libro estuvo en preparación durante muchos años. Tal vez, sin que yo lo advirtiese, ya estaba en marcha cuando comencé a dictar un curso universitario llamado "La democracia y sus críticos" varios años atrás, que más tarde dicté como seminario separado para estudiantes superiores. Me hubiera gustado haber soñado ese título, pero no fue así. Un curso con el mismo título se venía dictando ya en la Universidad de Yale desde hacía un tiempo cuando yo me hice cargo de él. Tambien el profesor Louis Hartz, ya fallecido, había dado un curso con un nombre bastante similar en Harvard. Es posible que B. F. Skinner pensase en ese curso de Hartz cuando le hizo decir a Frazier, el custodio principal de *Walden Dos*, su república antidemocrática:

"Pienso que sería mejor que le contase al lector toda la historia —dijo Frazier— . Después de todo, usted se dará cuenta, algún profesor necio recomendará su libro como bibliografía complementaria en un curso de ciencia política... 'Los críticos de la democracia', o algo así. Mejor sea explícito." (Skinner, *Walden Dos*, 1948, pág. 263).

Sea como fuere, en gran parte de lo que escribí durante la última década analicé deliberadamente problemas que tenía el propósito de tratar en este libro. Por consiguiente, cuando consideré que un fragmento de una de mis obras ya publicadas se aproximaba bastante a lo que yo quería expresar aquí, me reapropié de él sin ruborizarme, aunque rara vez sin someterlo a alguna revisión. Sin embargo, no he citado aquí (salvo unas pocas excepciones) mis propias publicaciones previas; en lugar de ello, confeccioné una lista, que figura en el "Apéndice" (pág. 443), con todas aquellas de las que tomé pasajes para este volumen.

Estoy en deuda con una cantidad tan enorme de personas que sólo puedo nombrar expresamente a unas pocas. Al lector le resultará obvio si

le digo que mi deuda mayor y más perdurable es la que he adquirido con los extraordinarios pensadores, desde Sócrates en adelante, que participaron en los eternos debates sobre la democracia. Sin ellos, este libro no habría podido existir.

No muchos años después de mis primeros encuentros con Sócrates y sus sucesores, comencé a contraer otra deuda duradera: con mis estudiantes universitarios de todos los niveles, desde los alumnos de primer año hasta los candidatos avanzados a la tesis. Ellos me estimularon a repensar los viejos problemas, me obligaron a aclarar y a profundizar mis ideas, y no pocas veces me brindaron nuevas intelecciones. Como ya he sugerido, la argumentación expuesta en este libro empezó a cobrar forma de manera sistemática en mis conferencias y seminarios para estudiantes noveles y de los cursos superiores.

Amplia también es mi deuda concreta con los colegas que leyeron y comentaron alguna parte de tal o cual versión preliminar del libro. Si bien el solo hecho de nombrarlos aquí es un escaso reconocimiento de su aporte, si hubiera querido dar cuenta más cabalmente de esa contribución habría desbordado los límites de un volumen ya bastante extenso. Doy las gracias, pues, a Bruce Ackerman, David Braybrooke, David Cameron, James Fishkin, Jeffrey Isaac, Joseph LaPalombara, Charles E. Lindblom, David Lumsdaine, Jane Mansbridge, Barry Nalebuff, J. Roland Pennock, Susan Rose-Ackerman, James Scott, Rogers Smith, Steven Smith, Alan Ware y Robert Waste.

Aunque eximo a los nombrados, como es habitual, de la responsabilidad por el producto definitivo, a fuer de sincero debo insistir en que sus comentarios y críticas no sólo me llevaron a introducir cambios significativos sino que además me permitieron, estoy seguro, escribir un libro mejor.

Debo agregar que las investigaciones de Michael Coppedge y Wolfgang Reinecke constituyeron una importante contribución para los capítulos 16 y 17.

Por último, vuelvo a expresar con regocijo mi agradecimiento por la soberbia revisión editorial de Marian Ash en Yale University Press.

INTRODUCCION

Desde los tiempos antiguos, algunos pueblos concibieron la posibilidad de que existiera un sistema político cuyos miembros se considerasen iguales entre sí y colectivamente soberanos, y dispusieran de todas las capacidades, recursos e instituciones necesarias para gobernarse. Esta idea, y las prácticas concretas que la corporizaron, surgió en la primera mitad del siglo quinto antes de Cristo entre los griegos, quienes pese a ser pocos en número y ocupar apenas un minúsculo fragmento de la superficie terrestre, ejercieron una influencia extraordinaria en la historia del mundo. Fueron ellos, y más notoriamente los atenienses, quienes produjeron lo que me gustaría denominar la "primera transformación democrática": de la idea y la práctica de gobierno de los pocos, a la idea y la práctica de gobierno de los muchos. Por supuesto, para los griegos la única sede imaginable de la democracia era la ciudad-Estado.

Esa notable concepción del gobierno de los muchos casi desapareció durante largos períodos, y sólo una minoría de los pueblos del planeta procuraron, y lograron con éxito, adaptar la realidad política a sus exigentes condiciones en medida significativa. Sin embargo, esa visión originaria de un sistema político ideal pero posible nunca perdió del todo su poder de atracción sobre la imaginación política ni dejó de alentar la esperanza de concretarlo más cabalmente como una experiencia humana efectiva.

Más o menos por la misma época en que esa idea del gobierno de los muchos transformaba la vida política de Atenas y otras ciudades-Estados griegas, arraigó también en la ciudad-Estado de Roma. Para nuestra comprensión de la democracia reviste máxima importancia que la estructura de las instituciones políticas de la República Romana siguiera reflejando el modelo original de la pequeña ciudad-Estado mucho después de que los romanos hubieran desbordado los límites de su propia ciudad para iniciar la conquista de la península italiana y, a la postre, de gran parte de Europa

y el Mediterráneo. Un milenio después de que César y Augusto hubieran dejado atrás el gobierno republicano, continuaban reapareciendo formas de gobierno popular en las ciudades-Estados medievales y de la Italia renacentista.

Pero el desarrollo del moderno Estado nacional volvió obsoleta la ciudad-Estado, y la idea de la democracia se transfirió de ésta a aquél en lo que sería la "segunda transformación democrática", que dio origen a un conjunto de instituciones políticas completamente novedosas. Cuando hoy hablamos de "democracia" solemos referirnos a este nuevo conglomerado de instituciones.

¿Estamos ahora a las puertas de una "tercera transformación"? Y en ese caso, ¿deberíamos empeñarnos en lograrla? Estas preguntas orientan el análisis que llevaremos a cabo en este libro. Para responder a ellas necesitamos comprender no sólo los motivos por los cuales la democracia es conveniente sino además sus límites y sus reales posibilidades. Si sobrestimamos esos límites no haremos ningún intento, pero si los subestimamos probablemente intentemos... y fracasemos. De ambas cosas podrían recolectarse innumerables ejemplos históricos.

Hoy la idea de democracia goza de universal popularidad. La mayoría de los regímenes políticos aducen algún tipo de títulos para hacerse acreedores al nombre de "democracia", y los que no lo hacen, suelen insistir en que su caso particular de gobierno no democrático es una etapa indispensable en el camino hacia la "democracia" que en última instancia es su objetivo. Hasta los dictadores parecen creer en nuestros días que adoptar una o dos pinceladas de lenguaje democrático es un ingrediente imprescindible para su legitimidad.

Que un defensor de la democracia no acoja con total beneplácito esta expansión mundial sin precedentes de la aceptación de las ideas democráticas podría aparecer, pues, anómalo. Pero un término que puede significar cualquier cosa no significa ninguna, y eso es lo que ha pasado con el término "democracia", que hoy ya no es tanto una palabra con sentido limitado y específico, como la expresión de un vago apoyo a una idea popular.

Un motivo importante de la confusión en torno de lo que significa la democracia en nuestro mundo actual es que ella se fue desarrollando a lo largo de varios milenios y desde una variedad de fuentes diversas. Lo que nosotros entendemos por democracia no es lo que hubiera entendido un ateniense de la época de Pericles: nociones griegas, romanas, medievales y renacentistas se han mezclado con otras de siglos posteriores para generar un desorden teórico y prácticas que a menudo son, en lo profundo, incongruentes entre sí.

Más aún, una mirada atenta a las ideas y prácticas democráticas probablemente revele gran cantidad de problemas para los cuales no parece existir una solución definitiva. La propia noción de democracia ha sido siempre el blanco preferido de los críticos, los que se dividen aproximadamente en tres especies: por un lado, quienes se oponen fundamentalmente a la democracia porque, como Platón, creen que si bien ella es posible, es intrínsecamente inconveniente; por otro lado, los que se oponen fundamentalmente a la democracia porque, como Robert Michels, piensan que si bien sería conveniente en caso de ser posible, lo cierto es que resulta intrínsecamente imposible; por último, están los que simpatizan con la democracia y desearían preservarla, pero de todos modos la critican en algún aspecto importante. A los dos primeros tipos podríamos llamarlos los "críticos opositores", y al tercero, los "críticos benevolentes".

En este libro, mi propósito es exponer una interpretación de la teoría y la práctica democráticas, incluidos sus límites y posibilidades, que sea pertinente para el mundo en que vivimos, o para el mundo en que es probable que vivamos en un futuro inmediato. Pero creo que ninguna interpretación de esta índole será satisfactoria a menos que aborde ecuánimemente los principales problemas planteados tanto por los críticos opositores como por los benevolentes.

Los críticos suelen apuntar sus dardos sobre los problemas que los defensores de la democracia tienden a soslayar o, peor aún, a ocultar. Lo que vagamente podría denominarse "teoría democrática" (expresión sobre la cual tendré que añadir algo dentro de un momento) depende de presupuestos y premisas que esos defensores acríticos se han abstenido de explorar, o que incluso en algunos casos ni siquiera han reconocido francamente. Estas premisas semiocultas, supuestos no investigados y antecedentes no reconocidos conforman una teoría difusa, borrosamente percibida, que sigue siempre, como una sombra, los pasos de las teorías públicas y explícitas de la democracia.

A título ilustrativo, y como un anticipo de la argumentación que expondré más adelante, permítaseme mencionar algunos de los problemas clave escondidos en las teorías explícitas y que constituyen una parte de esa teoría difusa de la democracia. Muchos de estos problemas estuvieron presentes desde el comienzo. Tomemos, por ejemplo, la idea elemental del "gobierno del pueblo". Para designar su nueva concepción de la vida política, y las costumbres a que dio origen en numerosas ciudades-Estados, los griegos comenzaron a utilizar a mediados del siglo V a.C. la palabra "*demokratia*". Si bien el sentido raigal de ese término es simple y hasta evidente por sí mismo ("*demos*" = pueblo, "*kratia*" = gobierno o autoridad; por lo tanto, "gobierno del pueblo" o "por el pueblo"), sus mismas raíces plantean urgentes interrogantes: ¿quiénes integran el "pueblo" y qué significa que ellos "gobiernen"?

Lo que con propiedad constituye "el pueblo" es doblemente ambiguo y ha dado origen a frecuentes controversias. La primera ambigüedad radica en la noción misma de "un pueblo": ¿qué es lo que compone "un pueblo" a los efectos de un gobierno democrático? Los griegos daban por

sentado que los atenienses, los corintios, los espartanos y los demás habitantes de otras tantas ciudades-Estados de su territorio constituían, cada uno de ellos, "un pueblo" con derecho a gozar de autonomía política. En cambio, si bien se consideraban a sí mismos (los helenos) como un pueblo diferenciado por su lenguaje y su historia, no se consideraban "un pueblo" en el sentido político, vale decir, como grupo de personas que en rigor deberían autogobernarse en el seno de una única entidad democrática. La democracia griega no era *griega*, en verdad: era ateniense, corintia, etc. Aunque la mentalidad propia de la ciudad-Estado podría parecernos hoy pintorescamente provinciana, la cuestión sigue en pie: ¿Por qué deberían constituir "un pueblo" los estadounidenses, y pueblos separados sus vecinos los canadienses o mejicanos? ¿Por qué tiene que haber una frontera política entre Noruega y Suecia, digamos, o entre Bélgica y Holanda, o entre la Suiza de habla francesa y la Francia de habla francesa? Dicho de otro modo: las personas que integran las comunidades locales dentro de un Estado nacional, ¿tienen o no derecho a cierto grado de autogobierno? Y en caso afirmativo, ¿qué personas tienen ese derecho, y en qué cuestiones? Sin duda, interrogantes como éstos trascienden la "teoría democrática"; y es eso precisamente lo que quiero expresar. Los defensores de la democracia (incluidos los filósofos políticos) suponen usualmente que ya existe "un pueblo": su existencia es tomada como un hecho, como una creación histórica. No obstante, la facticidad de ese hecho es cuestionable, y a menudo ha sido cuestionada —p.ej., en Estados Unidos, en 1861, el tema debió zanjarse no por el consentimiento o consenso de las partes sino mediante la violencia que dio origen a la Guerra Civil—.

De esta manera, la presunción de que ya existe "un pueblo", y los demás supuestos que ella genera, forman parte de la teoría difusa de la democracia.

Hay una segunda ambigüedad inserta en la primera. Dentro de "un pueblo" sólo un limitado subconjunto de personas tiene derecho a participar en el gobierno; ellas constituyen "el" pueblo en otro sentido: son, dicho con más propiedad, los ciudadanos o la ciudadanía —o como a menudo diré en este libro, el "demos"—. ¿Quién debe integrar el "demos"? Esta pregunta siempre ha trastornado a los defensores de la democracia (incluidos, como veremos en el capítulo 9, muchos de sus más célebres teóricos, como John Locke y Jean Jacques Rousseau), los que con frecuencia propusieron una teoría explícita y pública del demos que discrepa notoriamente con sus premisas semiocultas o, a veces, ocultas del todo; premisas que acechan sin ser reconocidas en la teoría difusa, de donde sin embargo las extraen los críticos externos de la democracia para prestarlas como testimonio de las presuntas contradicciones que la idea democrática encierra en sí misma.

Nuevamente, la experiencia histórica confiere un carácter concreto a la cuestión abstracta del demos. Según veremos en el capítulo siguiente, ni

siquiera en el apogeo de la democracia ateniense el demos incluyó más que a una pequeña minoría de la población adulta de Atenas.[1] Aunque la democracia ateniense puede haber sido quizás un caso extremo de exclusivismo, no fue en modo alguno el único. Desde la Grecia clásica hasta los tiempos modernos ciertas personas fueron invariablemente excluidas por considerárselas poco calificadas; y hasta nuestro siglo, cuando las mujeres pudieron votar, la cantidad de los excluidos excedió la de los incluidos —a veces, como en Atenas, por amplio margen—. Tal fue el caso de la primera "democracia" moderna, Estados Unidos de América, que no sólo excluyó a las mujeres sino además, por supuesto, a los niños, y a la mayoría de los negros y de los aborígenes.

Invariablemente, estas exclusiones se justifican diciendo que el demos sólo debe incluir a todos los que están *calificados* para participar en el gobierno; la premisa oculta y escondida en la teoría difusa de la democracia es que sólo ciertas personas son competentes para gobernar. Ahora bien: los críticos opositores de la democracia exponen jubilosos esta premisa oculta y la convierten en un argumento explícito en la teoría antidemocrática del "tutelaje". Esta idea del tutelaje, que es probablemente la visión más engañosa jamás creada por los adversarios de la democracia, no fue abrazada únicamente por Platón en la Atenas democrática sino que ha aparecido en todo el mundo adoptando formas dispares —algunas de las cuales, como el confucionismo y el leninismo, pese a sus diferencias, son las que han influido, de lejos, en el mayor número de individuos—. Los críticos opositores nos obligan a examinar a la luz del día los supuestos sobre la idoneidad política ocultos en la teoría difusa.

Otra premisa que por lo común yace inadvertida en la teoría difusa, salvo cuando los críticos de la democracia, opositores o benevolentes, la obligan a salir a la luz, es la referida a la magnitud o escala de la población gobernable. Los griegos daban por sentado que la escala apropiada para la democracia, o para cualquier sistema político decoroso, era por fuerza muy reducida (unas decenas de miles de personas); por el contrario, a partir de fines del siglo XVIII los propugnadores de la democracia han supuesto, por lo corriente, que su sede natural es el Estado nacional o, dicho en términos más generales, el país. Lo que a menudo esconde esta premisa es la profunda transformación en los límites y posibilidades de la democracia producida por este cambio histórico de la escala, al pasar de la ciudad-Estado al Estado nacional; transformación tan radical, en verdad, que si de pronto un ateniense del siglo V a.C. apareciera en medio de nosotros, él (no podría ser "ella", si hablamos de un ciudadano de Atenas) probablemente encontrase irreconocible lo que nosotros llamamos democracia, y poco atractivo y antidemocrático. Para un ateniense del siglo de Pericles es probable que lo que nosotros llamamos democracia no lo fuera en absoluto, sobre todo a raíz de las consecuencias que ha tenido en la vida y en las instituciones políticas ese cambio de escala desde la pequeña, íntima y

participativa ciudad-Estado hasta los gobiernos gigantescos, más impersonales e indirectos, de hoy.

Una de tales consecuencias es haber magnificado aún más el ya significativo grado de utopismo propio del ideal democrático. La teoría pública de la democracia suele sostener que las democracias en gran escala actuales son capaces de preservar, pese a su tamaño, las virtudes y potencialidades de la democracia en pequeño. Y la teoría pública tiende a soslayar los límites entre ambas. El problema de la escala queda relegado, pues, a la teoría difusa.

Demos un último ejemplo. Considerada como una entidad efectiva del mundo real, la democracia ha sido concebida como un conjunto particular de instituciones y de prácticas políticas, un cierto cuerpo de doctrinas jurídicas, un orden económico y social, un sistema que asegura el logro de ciertos resultados deseables o un proceso singular para la adopción de decisiones colectivas obligatorias. Esta última es la concepción central del presente libro. Como veremos, esta manera de concebir la democracia (como *proceso democrático*) no excluye en modo alguno a las otras, sino que tiene importantes corolarios para ellas. Sin embargo, cualquier concepción de la democracia como proceso causaría inquietud —y yo creo que es bueno que así sea—. Los críticos del "gobierno del pueblo" (no sólo los opositores sino también los benevolentes) afirman que no está justificado un proceso de toma de decisiones colectivo, por "democrático" que sea, si no genera o tiende a generar resultados deseables. De este modo, estos críticos instalan en el marco mismo de las ideas y prácticas democráticas el conocido dilema del proceso *versus* la sustancia. Si bien esta cuestión ha cobrado prominencia en los debates sobre la teoría democrática, las soluciones (y no soluciones) que se han propuesto para él se han basado, por lo común, en las premisas de la teoría difusa.

Confío en que las cuestiones que he mencionado (ya nos toparemos con otras a medida que avancemos) basten para ilustrar mi punto de vista. El desarrollo de una teoría satisfactoria de la democracia nos exigirá desenterrar los supuestos escondidos en la teoría difusa, someterlos a un examen crítico, y tratar de reformular la teoría de la democracia para que constituya una totalidad razonablemente coherente. En la identificación y exploración de las premisas sobre las cuales es posible construir una teoría democrática coherente, los argumentos esgrimidos por los críticos de la democracia, tanto los opositores como los benevolentes, son inestimables.

En los dos milenios transcurridos desde que los griegos desarrollaron explícitamente la idea y las instituciones de la democracia se han efectuado enormes contribuciones a lo que es significativo de la teoría y la práctica democráticas. No obstante, el uso de la expresión "teoría democrática" para designar un campo particular de estudio, análisis, descripción empírica y

teorización es bastante reciente, y aún no está claro qué debería incluir, razonablemente, una "teoría democrática".

Desde el vamos nos enfrentamos con el hecho de que tanto en el lenguaje corriente como en el filosófico, puede hablarse de "democracia" para referirse tanto a un ideal como a regímenes reales que están muy lejos de cumplir con ese ideal. Este doble significado del término suele originar confusión. Además, si la democracia es tanto un ideal como una realidad efectiva y alcanzable, ¿cómo evaluaremos en qué casos un régimen concreto está lo bastante próximo al ideal como para considerarlo propiamente una democracia? El problema es del uso de las palabras, pero no sólo se limita a eso: se trata de decidir cuál es el umbral razonable a partir del cual podemos juzgar que un régimen, sistema o proceso es democrático, y no oligárquico, aristocrático, meritocrático, etc. Es evidente que para ello necesitamos indicadores que puedan aplicarse razonablemente al mundo efectivo de los sistemas políticos. Al elaborar y utilizar estos indicadores de la democracia, necesariamente pasamos del lenguaje y las orientaciones justificativas y evaluativas (o sea dicho en la jerga de la ciencia política contemporánea, de la teoría normativa), para pasar a un discurso más empírico. ¿Será posible combinar en una única concepción teórica tanto los aspectos normativos como los empíricos de la democracia? Yo creo que sí, como lo mostrará este libro, aunque la tarea es de vastos alcances.

Me gusta pensar en la teoría democrática como en una gran red tridimensional, demasiado grande como para abarcarla en una sola mirada, y compuesta de hebras interconectadas de distinta elasticidad. Algunas de esas hebras están conectadas rígidamente (o sea, con argumentaciones estrictamente deductivas), en tanto que otras partes están unidas de una manera más suelta, y hay nexos bastante tenues. Al igual que un conocido modelo del universo, la red parece ser finita, pero ilimitada. Como consecuencia de ello, cuando uno avanza por una de las hebras argumentales, no llega a un final bien neto, que establezca un límite delimitado y concluyente para el universo ilimitado de la teoría democrática. Si se sigue una argumentación hasta lo que parece ser su punto final, se comprueba que uno ha comenzado a recorrer otra hebra, y así sucesiva e indefinidamente, según temo.

El cuadro 1 es un diagrama burdo de algunos aspectos importantes de la teoría democrática. Como ocurre con una red finita pero ilimitada, uno podría empezar en cualquier parte; ¿por qué no hacerlo, entonces, en el ángulo superior izquierdo? Aquí la argumentación es más explícitamente filosófica, como ocurriría, por ejemplo, con los empeños por establecer los fundamentos que justificasen la creencia en la democracia. Es también menos crítica, más benevolente con los valores democráticos. Si ahora avanzamos hacia la derecha, comprobaríamos que la argumentación va adoptando un tono cada vez más empírico. Por ejemplo, tras detenernos en (3) para examinar los criterios que distinguen un proceso cabalmente

Cuadro 1. Algunos aspectos de una teoría sobre el proceso democrático (ámbito: asociaciones que cumplen con los requisitos fijados en (2))

La argumentación es más explícitamente filosófica: se hacen afirmaciones vinculadas con los valores, la epistemología, la "naturaleza humana", etc.

La argumentación es más explícitamente empírica

Menos crítica

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Fundamentos filosóficos (justificaciones) para las premisas de (2)	Características de una asociación que son suficientes para requerir el proceso democrático (3)	Criterios que especifican un proceso cabalmente democrático	Instituciones requeridas para satisfacer (3) en los niveles históricamente alcanzados por ciertas asociaciones concretas 4.1 Demos muy pequeño 4.2 Demos pequeño 4.3 Demos grande 4.3.1 ... 4.3.2.1... 4.3.2 Variantes en las instituciones de la poliarquía	Condiciones que facilitan* el desarrollo y perduración de (4) 5.1 ... 5.2 ... 5.3 Condiciones que facilitan las instituciones de la poliarquía 5.3.1 Efectos de las variaciones en las condiciones

Más crítica

(6)	(7)	(8)	(9)
Otros fundamentos y criterios válidos, distintos de (1) y de (2)	Crítica y evaluación: 7.1 Grado en que las instituciones de (4) no satisfacen los criterios ideales de (3) —p.ej. democratización incompleta. 7.2 Fallas de acuerdo con otros criterios (6)	Instituciones requeridas para remediar las deficiencias especificadas en (7) —p. ej., para una mejor democratización de la poliarquía	Condiciones que podrían facilitarlo

* Palabra deliberadamente ambigua, que puede significar: "que son necesarias para...", "que son suficientes para...", "que aumentan (en grado significativo) la probabilidad de..."

democrático de otros procesos de toma de decisiones, podríamos volver a (2) a fin de considerar las características de una asociación cuya forma de gobierno conveniente, y aun la más conveniente, fuese el proceso democrático. Presumiblemente, los Estados reunirían estos requisitos. ¿También las empresas económicas? ¿Las universidades? ¿Y qué decir de la familia, o de las fuerzas armadas, o de la burocracia oficial? Si la democracia no es un proceso apto para algunas de estas asociaciones, ¿por qué motivo no lo es, y qué implican estas excepciones respecto de los límites de la idea democrática?

Si nos aventuramos un poco más allá todavía hasta llegar a (4), podríamos empezar a explorar las instituciones que demanda el proceso democrático para poder operar: ¿una asamblea de ciudadanos, una legislatura representativa? Sin duda, esas instituciones variarán según las circunstancias, en particular según la escala o tamaño de la sociedad. Siguiendo más a la derecha en nuestro trayecto, en (5) podríamos investigar las condiciones que facilitarían el desarrollo y perduración de las instituciones imprescindibles para el orden democrático.

El lector ya habrá advertido quizá que aquí incursionamos en una parte de la teoría democrática en la que nuestro propósito es que la indagación se vuelve casi por entero empírica; y puede parecernos que estamos muy lejos del rincón filosófico del cuadro, donde empezamos nuestro recorrido. Sin embargo, ninguna fracción del territorio que hemos explorado queda fuera de la teoría democrática.

Para complicar aún más las cosas, en este punto podríamos querer investigar los orígenes históricos de las instituciones democráticas y las condiciones que las vuelven posibles. Tal vez debamos reemplazar entonces nuestro mapa chato, bidimensional, por un cubo tridimensional en el que hayamos incorporado el tiempo (la historia) como tercera dimensión. Repárese, empero, en que en tanto sigamos precisando de la experiencia histórica como explicación, estaremos todavía en el dominio de la teoría democrática —de la teoría empírica, si se prefiere, pero sin duda no nos habremos salido de la red finita aunque ilimitada de la teoría democrática—.

Supóngase ahora que nos movemos en otra dirección. Los defensores de la democracia parecen creer a veces que los valores propios de ésta agotan el universo de los valores: si se pudiera tener una democracia perfecta, nos dicen tácitamente, habría también un orden político perfecto y quizás una sociedad perfecta. Pero esta visión es harto restringida, por cierto. La democracia es apenas una parte, aunque importante, del universo de los valores, los bienes o los fines deseables. Avanzando hasta el punto (6) de nuestro cuadro, abajo a la izquierda, podríamos comenzar la indagación de algunos de estos otros valores; por ejemplo, de la eficiencia o de la justicia distributiva. Alguien dirá que nuestra exploración nos ha llevado más allá del mapa de la teoría democrática; pero estos otros bienes o valores pueden ofrecernos fundamentos para criticar incluso a una democracia perfecta, si

no logra alcanzar esas finalidades sustanciales. Estamos aún dentro del mapa, entonces, desplazándonos a lo largo de esa red ilimitada que es la teoría democrática.

Tal vez pueda dejarle al lector que continúe por sí solo la exploración. Nuestra breve gira ya le habrá mostrado suficientemente, espero, que la teoría democrática no sólo es una gran empresa —normativa, empírica, filosófica, crítica o benevolente, histórica, utópica, todo a la vez—, sino que está complicadamente interconectada. Esa compleja interconexión implica que no podemos construir una teoría democrática satisfactoria partiendo de alguna base inexpugnable y marchando en línea recta hacia nuestras conclusiones. Si bien los argumentos estrictamente deductivos tienen cabida en una teoría democrática, su lugar es forzosamente pequeño, y están insertos en premisas cruciales de las que una argumentación estrictamente deductiva no se ocupa, y probablemente ni siquiera podría manejar con eficacia. Por lo tanto, no utilizaré con mucha frecuencia una palabra favorita de la teoría deductiva, el adjetivo "racional", ni abrazaré su premisa favorita de la racionalidad perfecta. Sin embargo, sí diré a menudo que es "razonable" creer tal o cual cosa, y trataré de mostrar por qué lo es. El lector tendrá que juzgar por sí mismo si comparte o no mi opinión.

A medida que explore en este libro la compleja e interconectada red de la teoría democrática, tendré que dejar de lado por el momento otras partes, aunque de vez en cuando miraré en esa dirección para ratificar que ellas están aguardando nuestra exploración a su debido tiempo. Pero el camino que he escogido tiene cierta lógica, o al menos cierta razonabilidad, si se me permite expresarlo así. Si bien lo que voy a exponer aquí no es en ningún sentido una teoría estrictamente deductiva, la argumentación será acumulativa y los últimos capítulos se basarán, en un grado importante, en lo que se argumentó en los primeros.

Primera parte

FUENTES DE LA DEMOCRACIA MODERNA

Capítulo 1

LA PRIMERA TRANSFORMACION: HACIA LA CIUDAD-ESTADO DEMOCRATICA

En la primera mitad del siglo V a.C. tuvo lugar una transformación en las ideas e instituciones políticas vigentes entre griegos y romanos que, por su importancia histórica, es comparable a la invención de la rueda o al descubrimiento del Nuevo Mundo. Dicha transformación fue el reflejo de una nueva manera de comprender el mundo y sus posibilidades.

Dicho del modo más simple, lo que aconteció fue que varias ciudades-Estados que desde tiempos inmemoriales habían sido gobernadas por diversas clases de líderes antidemocráticos (aristócratas, oligarcas, monarcas o tiranos) se convirtieron en sistemas en los cuales una cantidad sustancial de varones adultos libres tenían derecho a participar directamente, en calidad de ciudadanos, en el gobierno. Esta experiencia, y las ideas a ella asociadas, dieron origen a la visión de un nuevo sistema político en que un pueblo soberano no sólo estaba habilitado a autogobernarse sino que poseía todos los recursos e instituciones necesarios para ello. Dicha visión sigue constituyendo el núcleo de las modernas ideas democráticas y plasmando las instituciones y prácticas democráticas.

No obstante, las modernas ideas e instituciones democráticas constan de muchos otros elementos, que desbordan esa visión simple; y como la teoría y las prácticas de la democracia moderna no sólo son el legado del gobierno popular de las ciudades-Estados antiguas, sino que derivan además de otras experiencias históricas, tanto evolucionarias como revolucionarias, conforman una amalgama no siempre coherente de elementos. Como resultado de esto, la teoría y las prácticas democráticas contemporáneas exhiben incongruencias y contradicciones que a veces se manifiestan en problemas profundos.

Para que podamos comprender mejor cómo se generó esa amalgama a la que llamamos "democracia", voy a describir sus cuatro fuentes más importantes, señalando al mismo tiempo algunos problemas que demandarán nuestra atención en los capítulos siguientes.

Esas cuatro fuentes son: la Grecia clásica; una tradición republicana proveniente más de Roma y de las ciudades-Estados italianas de la Edad Media y el Renacimiento que de las ciudades-Estados democráticas de Grecia; la idea y las instituciones del gobierno representativo; y la lógica de la igualdad política. La primera de estas fuentes será el tema de este capítulo.

La perspectiva griega

Si bien las prácticas de la democracia moderna sólo guardan escasa semejanza con las instituciones políticas de la Grecia clásica, nuestras ideas actuales (como señalé en la "Introducción") han experimentado la poderosa influencia de los griegos, y en particular de los atenienses. Que las ideas democráticas de los griegos hayan sido más influyentes que sus instituciones es irónico, ya que lo que sabemos sobre esas ideas no deriva tanto de los escritos o los discursos de los defensores de la democracia (de los cuales sólo han sobrevivido algunos fragmentos) como de sus críticos.[1] Estos abarcaron desde adversarios moderados como Aristóteles, a quien le molestaba el poder que, según él, necesariamente le iba a dar a los pobres la expansión de la democracia, hasta francos opositores como Platón, quien condenó la democracia juzgándola el gobierno de los incapaces y abogó por implantar en su lugar un sistema de gobierno de los ciudadanos mejor calificados, sistema que tendría más tarde perenne atractivo.[2]

Como en la teoría democrática no contamos con el equivalente griego del *Segundo tratado sobre el gobierno*, de Locke, o del *Contrato social*, de Rousseau, es imposible citar el capítulo y versículo de cada una de las ideas democráticas griegas. Es indudable que la *demokratia* implicaba igualdad, en alguna forma, pero... ¿exactamente qué tipo de igualdad? Antes de que la palabra "democracia" entrara en vigor, los atenienses ya se habían referido a ciertas clases de igualdad como características positivas de su sistema político: la igualdad de todos los ciudadanos en cuanto a su derecho a hablar en la asamblea de gobierno (*isogoria*) y la igualdad ante la ley (*isonomia*) (Sealey, 1976, pág. 158). Estos términos siguieron utilizándose y, evidentemente, a menudo se consideró que designaban características propias de la "democracia"; pero durante la primera mitad del siglo V a.C., cuando fue cobrando aceptación que "el pueblo" (el demos) era la única autoridad legítima para *gobernar*, al mismo tiempo parece haber ganado terreno la idea de que democracia" era el nombre más apropiado para el nuevo sistema.

Aunque en gran parte el carácter de las ideas y prácticas democráticas griegas sigue siendo desconocido y tal vez nunca logremos asirlo, los historiadores han revelado suficientes datos como para reconstruir en forma razonable las opiniones que podría haber tenido un demócrata ateniense a fines del siglo V (digamos en el año 400 a.C.). Esta conveniente fecha es algo más de un siglo posterior a las reformas de Clístenes (que inauguraron la transición hacia la democracia en Atenas), una década posterior a la restauración democrática luego del desbaratamiento del régimen en 411, cuatro años posterior al reemplazo del breve pero cruel y opresivo régimen de los Treinta Tiranos por la democracia y un año después del juicio y muerte de Sócrates.

Un demócrata griego habría partido de ciertas premisas, aparentemente muy difundidas entre todos los griegos que reflexionaban acerca de la índole de la vida política, y en particular acerca de la "polis" —incluso entre críticos moderados como Aristóteles o antidemocráticos, como Platón—. Podemos imaginar, entonces, que nuestro ciudadano ateniense, caminando por el ágora con un amigo, le expone de la siguiente manera sus puntos de vista.

Naturaleza de la "polis"[3]

Sabemos, desde luego —diría nuestro ateniense—, que sólo asociándonos a otros tenemos esperanzas de llegar a ser plenamente humanos o, por cierto, de realizar nuestras cualidades de excelencia como seres humanos. Ahora bien: la asociación más importante en la que vive, crece y madura cada uno de nosotros es, a todas luces, nuestra ciudad: la polis. Y así les pasa a todos, pues tal es nuestra naturaleza como seres sociales. Aunque una o dos veces oí decir a alguien (quizá sólo por el afán de provocar una disputa) que un hombre bueno puede existir fuera de la polis, es evidente por sí mismo que, no compartiendo la vida de la polis, ninguna persona sería capaz de desarrollar o de ejercitar jamás las virtudes y las cualidades que distinguen al hombre de las bestias.

Pero un buen hombre necesita no meramente una polis, sino una buena polis. Para juzgar la calidad de una ciudad, nada importa más que los atributos de excelencia que ella promueve en sus ciudadanos. Huelga decir que una buena ciudad es aquella que produce buenos ciudadanos, que fomenta su felicidad y los estimula a actuar correctamente. Es para nosotros una fortuna que estas finalidades armonicen entre sí, ya que el hombre virtuoso será un hombre feliz, y nadie, a mi juicio, puede ser auténticamente feliz si no es además virtuoso.

Y lo mismo ocurre con la justicia. La virtud, la justicia y la felicidad no son enemigas entre sí: son camaradas. Siendo la justicia lo que tiende a promover el bien común, una buena polis tiene que ser una polis justa; y por lo tanto debe empeñarse en formar ciudadanos que procuren el bien común. Quien meramente persigue su propio interés no puede ser un buen ciuda-

dano: un buen ciudadano es el que en las cuestiones públicas apunta siempre al bien común. Sé que al decir esto parezco estar estableciendo una norma imposible de cumplir, tanto en Atenas como en cualquier otra ciudad. Sin embargo, la virtud de un ciudadano no puede tener otro significado que éste: que en las cuestiones públicas se empeñe siempre por lograr el bien de la polis.

Como una de las finalidades de la ciudad es producir buenos ciudadanos, no podemos dejar librada su formación al azar o a su familia. Nuestra vida en la polis es una educación, y debe formarnos de tal modo que interiormente aspiremos al bien de todos, con lo cual nuestras acciones externas reflejarán nuestra naturaleza interior. Las virtudes cívicas deben además ser robustecidas por las virtudes de la constitución y las leyes de la ciudad, y por un orden social que vuelva posible la justicia; ya que no sería dable alcanzar la excelencia si para ser un buen ciudadano uno tuviera que actuar mal, o para actuar bien uno tuviera que ser un mal ciudadano.

Creo, pues, que en la mejor de las polis los ciudadanos son a la vez virtuosos, justos y felices. Y como cada cual procura el bien de todos, y la ciudad no está dividida en otras tantas ciudades menores de los ricos y los pobres, o pertenecientes a distintos dioses, todos los ciudadanos pueden convivir en armonía.

No quiero decir que todo sea válido para Atenas o cualquier otra ciudad actual, pero sí que es un modelo que debemos contemplar con el ojo de nuestra mente al alabar a nuestra ciudad por sus virtudes o criticarla por sus faltas.

Por supuesto, todos nosotros creemos en esto que acabo de enunciar. Ni siquiera el joven Platón discrepería. Por cierto que a veces lo he oído hablar sagazmente —y él afirma que lo hace en nombre de Sócrates— sobre la necedad de esperar que la gente ordinaria gobierne con prudencia, y cuánto mejor sería Atenas si fuese gobernada por filósofos sabios —como él imagina que lo es, supongo yo—. Pero aun alguien que desprecie a la democracia como Platón lo hace concordaría conmigo, me parece, en cuanto he dicho hasta ahora. En cambio, me disputaría lo que ahora voy a declarar, sumándose sin duda a esos otros que siempre critican a la democracia por sus defectos, como Aristófanes y, huelga añadirlo, todos los atenienses que apoyaron a los Treinta Tiranos.

Naturaleza de la democracia

La polis que nosotros, los demócratas —continuaría diciendo nuestro ateniense—, nos empeñamos en alcanzar debe ser ante todo una buena polis; y para serlo, debe poseer los atributos que he descripto, como todos pensamos. Pero para ser, además, la mejor de las polis, debe ser también, como lo es Atenas, una polis democrática.

Ahora bien: a fin de que los ciudadanos se afanen en pro del bien común, en una polis democrática, no es preciso que seamos todos iguales, o que no tengamos ningún interés propio de cada cual, o que dediquemos nuestra vida exclusivamente a la polis. Pues... ¿qué es una polis si no un lugar donde los ciudadanos pueden vivir una vida plena y no estar sujetos al llamado de sus deberes cívicos en cada uno de sus momentos de vigilia? Así lo quieren los espartanos, pero no es ésa nuestra modalidad. Una ciudad necesita tener zapateros y constructores de barcos, carpinteros y escultores, agricultores que atiendan a sus olivares en la campiña y médicos que atiendan a sus pacientes en la ciudad. La finalidad de cada ciudadano no tiene por qué ser idéntica a la de los demás. Lo que es bueno para uno, entonces, no necesita ser exactamente lo mismo que es bueno para otro.

Pero nuestras diferencias no deben ser tan grandes que no sepamos coincidir en lo que es bueno para la ciudad, o sea, lo que es lo mejor para todos y no meramente para algunos. De ahí que, como cualquier buena polis, la polis democrática no debe dividirse en dos, una ciudad de los ricos y una ciudad de los pobres, cada una de las cuales perseguiría su propio bien. No hace mucho lo oí hablar a Platón de este peligro, y aunque no es amigo de la democracia ateniense, en esto, al menos, concordamos. Pues una ciudad de tal suerte sería maldecida por los conflictos, y la lucha civil desalojaría al bien común. Tal vez fue porque crecieron dos ciudades en el seno de Atenas, y los pocos acaudalados que en ella había llegaron a odiar a la ciudad gobernada por los muchos menesterosos (o así los consideraban los ricos), que la ciudad de los acaudalados instigó la instauración del gobierno de los Treinta Tiranos.

Además, una democracia debe tener modesto tamaño, no sólo para que todos los ciudadanos puedan congregarse en la asamblea y actuar así como cogobernantes de la ciudad, sino también para que se conozcan entre ellos. Para perseguir el bien de todos, los ciudadanos deben ser capaces de conocer el bien de cada uno y de comprender el bien común que cada cual comparte con los otros. ¿Pero cómo podrían los ciudadanos llegar a comprender lo que todos tienen en común, si su ciudad fuese tan grande y su demos tan numeroso que jamás se conociesen mutuamente o pudieran ver la ciudad en su conjunto? El imperio persa es abominable no únicamente por su despotismo sino porque, siendo tan gigantesco que entre sus fronteras cada persona queda empequeñecida hasta el tamaño de un enano, nunca podría ser otra cosa que un régimen despótico.

Hasta Atenas, me temo, ha crecido demasiado. Se dice que nuestro demos abarca ahora alrededor de cuarenta mil ciudadanos.[4] ¿Cómo podemos conocernos si somos tantos? Los ciudadanos que no acuden a las reuniones de la Asamblea, como con muchos sucede ahora, no están cumpliendo su deber de ciudadanos. Sin embargo, si todos concurrieran, el número sería excesivo. No habría cabida para todos en nuestro sitio de reunión, en la colina de la Pnyx,* y aunque la hubiera, de los cuarenta mil asistentes apenas podrían hablar unos pocos oradores, y... ¿qué orador

posee una voz tan estentórea como para ser escuchado por tantos? La enormidad de nuestro demos no se adecua a nuestra democracia, como un atleta que hubiese engordado hasta perder su presteza y agilidad y ya no pudiese participar en los juegos.

Pues, ¿cómo puede una ciudad ser una democracia si no pueden todos sus ciudadanos reunirse a menudo para ejercer su gobierno soberano en los asuntos públicos? He oído quejarse a algunos atenienses de que trepar la colina de la Pnyx cuarenta veces por año, como se supone que debemos hacer, para iniciar nuestra reunión en la mañana temprano y permanecer hasta bien entrada la noche, es una carga excesiva, sobre todo para quienes deben llegar la noche antes desde distantes sitios del Atica y regresar la noche siguiente a sus haciendas. Sin embargo, no veo cómo podríamos, con menos reuniones, concluir nuestros asuntos, si a veces hasta necesitamos sesiones extraordinarias.

Pero no es sólo merced a la Asamblea que gobernamos en Atenas. Además, debemos turnarnos en las labores administrativas de la ciudad: en el Consejo, que prepara el temario de la Asamblea, en nuestros jurados de ciudadanos y en las innumerables juntas de magistrados. Para nosotros, la democracia no significa simplemente tomar importantes decisiones y sancionar leyes en la Asamblea, también significa actuar en los cargos públicos.

De modo, entonces, que una polis no sería una auténtica polis, y nunca podría ser una polis democrática, si tanto su ciudadanía como su territorio excediesen el tamaño de los nuestros; y aun sería preferible que fueran menores. Conozco bien el peligro: somos vulnerables, corremos el peligro de ser derrotados en una guerra por un Estado más grande. No me refiero a otras ciudades-Estados, como Esparta, sino a imperios monstruosos como Persia. Y bien: debemos correr ese riesgo, y según los persas bien lo han aprendido, en alianza con otros griegos nos hemos equiparado a ellos y hasta los hemos superado.

Aunque precisemos aliados en tiempos de guerra, ni siquiera entonces renunciaremos a nuestra independencia. Algunos afirman que deberíamos formar con nuestros aliados una liga permanente, donde pudiésemos escoger conciudadanos que nos representen en alguna suerte de consejo, el cual tendría a su cargo decidir en cuestiones de guerra y de paz. Pero no entiendo cómo podríamos transferir nuestra autoridad a un tal consejo y seguir siendo una democracia, y aun una polis genuina, ya que en ese caso dejaríamos de ejercer en nuestra asamblea el poder soberano sobre nuestra propia ciudad.

Treinta años ha, mi padre estuvo entre quienes asistieron al funeral de los caídos en la guerra contra Esparta, y allí escuchó a Pericles, elegido para hacer la alabanza de los héroes muertos. Más tarde me contó tantas veces lo que ese día dijo Pericles, que aún hoy lo escucho como si hubiese estado presente yo mismo.

Nuestra constitución, dijo Pericles, no imita las leyes de los Estados

vecinos, más bien somos los que establecemos la pauta a seguir y no los imitadores. Nuestra forma de gobierno favorece a los muchos en lugar de favorecer a unos pocos: por ello se la llama democracia. Si examinamos las leyes, brindan igual justicia a todos en sus diferencias particulares; si atendemos a la posición social, veremos que el progreso en la vida pública depende de la capacidad y de la fama a que ésta da origen, y no se permite que las consideraciones clasistas interfieran con el mérito; tampoco la pobreza es un obstáculo, pues si hay un hombre útil para servir al Estado su oscura condición no es un impedimento. La libertad de que gozamos en el gobierno se extiende a nuestra vida corriente. Lejos de ejercer una celosa vigilancia sobre cada uno de nuestros semejantes, no nos sentimos enfadados con nuestro vecino por hacer lo que a él le gusta, ni somos dados a dirigirnos esas miradas afrentosas que no pueden sino injuriar. Pero esta soltura en nuestras relaciones privadas no nos convierte en ciudadanos ajenos a la ley. Nuestra mejor salvaguardia contra la anarquía es nuestro respeto por las leyes, en especial por las que protegen a los perjudicados, ya sea que estén inscriptas en los estatutos o pertenezcan a ese código que, pese a no estar escrito, no puede quebrantarse sin deshonra.

Nuestros hombres públicos, afirmó Pericles, atienden a sus cuestiones privadas además de la política, y nuestros ciudadanos ordinarios, pese a sus laboriosas ocupaciones particulares, siguen siendo jueces probos en las cuestiones públicas. En vez de considerar la discusión como un estorbo en el camino de la acción, pensamos que es el paso previo indispensable para cualquier acción sensata.

En suma, dijo Pericles, como ciudad somos la escuela de la Hélade (Tucídides, 1951, págs. 104-06).

Síntesis de la visión griega

El ideal democrático descripto por nuestro hipotético ateniense es una visión política tan enaltecedora y encantadora que difícilmente un demócrata moderno dejaría de sentirse atraído por ella. Según esta visión griega de la democracia, el ciudadano es un ser total para quien la política constituye una actividad social natural, no separada del resto de la vida por una nítida línea demarcatoria, y para quien el gobierno y el Estado (o más bien, la polis) no son entidades remotas y ajenas, sino que la vida política es una extensión armoniosa de sí mismo. No vemos aquí valores fragmentados sino coherentes, porque la felicidad está unida a la virtud, la virtud a la justicia, y la justicia a la felicidad.

Empero, sobre esta visión de la democracia debemos agregar dos cosas. En primer lugar, siendo la visión de un orden ideal, no debe confundírsela con la realidad de la vida política griega, como se ha hecho a veces. Hasta la célebre oración fúnebre de Pericles —al igual que el discurso de Abraham Lincoln en Gettysburg en una ocasión semejante— es un retrato idealizado,

como corresponde a la alabanza de los caídos en una guerra importante. En segundo lugar, no puede juzgarse la relevancia de esa visión para el mundo moderno (o posmoderno) a menos que se entienda cuán radicalmente difiere de las ideas y prácticas democráticas tal como se desarrollaron a partir del siglo XVIII.

Según hemos visto, de acuerdo con la visión griega del orden democrático, éste debía satisfacer como mínimo seis requisitos:

1. Los ciudadanos debían tener intereses suficientemente armónicos entre sí, de modo de compartir un intenso sentimiento de lo que es el bien general (y actuar en forma acorde a dicho sentimiento), bien general que no presenta una contradicción marcada con sus objetivos o intereses personales.

2. De este primer requisito se deduce el segundo: los ciudadanos deben mostrar un alto grado de homogeneidad respecto de características que, de otra manera, tenderían a generar entre ellos agudas discrepancias y conflictos políticos respecto del bien público. Según esto, ningún Estado podría confiar en convertirse en una buena polis si hubiera una gran desigualdad en los recursos económicos de sus ciudadanos o en su tiempo libre, si adhiriesen a distintas religiones, hablasen distintos idiomas o difiriesen significativamente en su grado de instrucción, o por cierto si fueran de diferentes razas, culturas o (como hoy decimos) grupos étnicos.

3. La cantidad de ciudadanos debería ser pequeña; en el caso ideal, más pequeña aún que los cuarenta o cincuenta mil que poblaban la Atenas de Pericles. El pequeño tamaño del demos era necesario por tres razones: a) contribuiría a evitar la heterogeneidad, y por ende la inarmonía, resultante de una extensión de las fronteras que llevase a agrupar, como en el caso de Persia, a pueblos de diversa lengua, religión, historia y grupo étnico, pueblos que no tendrían casi nada en común; b) los ciudadanos podrían adquirir un mejor conocimiento de su ciudad y de sus compatriotas, gracias a la observación, la experiencia y el debate, y esto los ayudaría a discriminar el bien común diferenciándolo de sus intereses privados o personales; c) por último, era esencial para la reunión conjunta de todos los ciudadanos a fin de actuar como gobernantes soberanos de su ciudad.

4. En cuarto lugar, entonces, los ciudadanos debían estar en condiciones de reunirse para decidir en forma directa acerca de las leyes y las medidas políticas. Tan arraigada estaba esta convicción que a los griegos les resultaba poco concebible el gobierno representativo, y aun les era más difícil aceptarlo como alternativa legítima frente a la democracia directa. Por cierto, de tanto en tanto surgieron ligas o confederaciones de ciudades-Estados; pero si no ocurrió lo mismo con sistemas auténticamente federales de gobierno representativo, ello se debió en parte, al parecer, a que la idea de representación no podía congeniar con la creencia profunda en la conveniencia y legitimidad del gobierno directo mediante asambleas primarias.[5]

5. La participación ciudadana no se limitaba, empero, a las reuniones de la Asamblea: incluía asimismo la administración de la ciudad. Se ha estimado que en Atenas debían cubrirse más de un millar de cargos públicos (unos pocos mediante elecciones, el resto echando suertes), casi todos los cuales eran de un año de duración y sólo podían ocuparse una vez en la vida. Aun en un demos comparativamente "grande" como el de Atenas, era casi seguro que todo ciudadano ocuparía algún cargo por un año, y un alto número formaría parte del importantísimo Consejo de los Quinientos, que establecía el temario de la Asamblea.[6]

6. Finalmente, la ciudad-Estado debía ser por completo autónoma, al menos en el caso ideal. Por más que las ligas, confederaciones y alianzas fuesen a veces necesarias a los fines de la defensa o de la guerra, no debían privar a la ciudad-Estado de su autonomía suprema, ni a la asamblea de ese Estado de su soberanía. En principio, entonces, cada ciudad debía ser autosuficiente no sólo en lo político sino además en lo económico y en lo militar. De hecho, debía poseer todas las condiciones requeridas para una vida buena. No obstante, si se pretendía depender lo menos posible del comercio exterior, esa vida buena tenía que ser por fuerza frugal. De este modo, la democracia estaba ligada a la virtud de la frugalidad, y no a la opulencia.

Cada uno de estos requisitos se halla en flagrante contradicción con la realidad de cualquier democracia moderna de un Estado nacional o país. En vez del demos y del territorio minúsculo que presuponía la visión griega, un país, por pequeño que sea, comprende un conjunto gigantesco de ciudadanos dispersos a lo largo de un territorio que, de acuerdo con los patrones griegos, sería muy vasto. Como consecuencia, esos ciudadanos constituyen un cuerpo más heterogéneo que lo que los griegos consideraban conveniente. En muchos países son de hecho extraordinariamente diferentes entre sí en su religión, educación, cultura, grupo étnico, raza, lengua y posición económica. Esta diversidad desbarata inevitablemente la armonía con que soñaban los griegos al pensar en su democracia ideal: no es la armonía, sino el conflicto político, la señal distintiva del moderno Estado democrático. Y por supuesto los ciudadanos son demasiados para estar todos reunidos en una misma asamblea, y como todo el mundo sabe, tanto en el plano nacional como casi siempre también en el plano regional, provincial, estadual y municipal, lo que prevalece no es la democracia directa sino el gobierno representativo. Tampoco es el conjunto de los ciudadanos quienes ocupan los cargos públicos, que hoy están típicamente en manos de profesionales que han hecho de la administración pública una carrera y le dedican todo su tiempo. Por último, en todos los países democráticos se da hoy por sentado que las unidades de gobierno lo bastante pequeñas como para permitir algo semejante a la participación con la que soñaban los griegos no pueden ser autónomas, sino que, por el contrario, tienen que ser elementos subordinados dentro de un sistema más

amplio; y lejos de controlar su propio temario de debate, los ciudadanos que participan en esas pequeñas entidades de gobierno sólo pueden controlar, en el mejor de los casos, una estrecha franja de cuestiones cuyos límites le fija el sistema global.

Tan profundas son, pues, las diferencias, que si por algún milagro nuestros hipotéticos ciudadanos atenienses aparecieran de pronto entre nosotros, sin duda dirían que una democracia moderna no es una democracia. Sea como fuere, enfrentados a un mundo radicalmente distinto, que brinda una serie de posibilidades pero también fija límites radicalmente distintos, podemos preguntarnos en qué medida la visión griega de la democracia es pertinente para nuestra época o para el futuro imaginable. Abordaré estas cuestiones en los próximos capítulos.

Limitaciones

Es razonable llegar a la conclusión, como muchos lo han hecho, de que en Atenas (y muy probablemente también en otras numerosas ciudades-Estados democráticas) el sistema de gobierno y la vida política eran muy superiores, al menos si se los contempla desde la perspectiva democrática, que los innumerables regímenes no democráticos en que la mayor parte de los pueblos han vivido a lo largo de la historia registrada. Por más que las minúsculas ciudades-Estados democráticas de la antigüedad clásica fuesen apenas unas isletas dentro del vasto mar de la experiencia humana, pusieron de manifiesto que la capacidad humana excede con creces las lamentables muestras que despliegan la mayoría de los sistemas políticos.

Pero no debemos permitir que esos impresionantes logros nos cieguen respecto de sus limitaciones. Sin mucha duda, había entonces la brecha habitual entre la vida política real o ideal que, invariablemente, las flaquezas humanas provocan. ¿Y *cómo* era esa realidad? La respuesta, ¡ay!, es que en gran medida lo ignoramos y probablemente nunca lo sepamos. Apenas hay retazos de datos,[7] y éstos nos brindan información principalmente sobre Atenas, que era sólo una (aunque de lejos la más importante) de varios centenares de ciudades-Estados democráticos. Dado que los estudiosos de la época clásica, al igual que los especialistas en antropología física que recrean un primate a partir de un fragmento de su mandíbula, se han visto obligados a reconstruir la democracia griega con esos escuetos datos, sus interpretaciones y evaluaciones son forzosamente muy subjetivas.

No obstante, hay amplia evidencia como para colegir que la vida política de los griegos, como la de otros pueblos antes y después de ellos, se hallaba en un plano marcadamente inferior a sus ideales. Apenas sería menester asentar esto si no fuese por la influencia que ha tenido la opinión de algunos historiadores clásicos, según los cuales el ciudadano ateniense, en su indeclinable devoción por el bien público, fijó una norma perenne.[8]

En la medida en que es posible imaginarlo a partir de esos datos fragmentarios, la política era en Atenas, igual que en otras ciudades, una contienda dura y difícil, donde los problemas comunes a menudo quedaban subordinados a ambiciones personales. Si bien no existían partidos políticos en el sentido moderno del término, las facciones basadas en los lazos familiares y amistosos sin duda desempeñaban un importante papel. En la práctica, la reivindicación presuntamente superior del bien común se rendía ante las reivindicaciones más poderosas de los parientes y amigos.[9] Los líderes de esas facciones llegaban incluso a apelar al ostracismo por votación en la asamblea para suprimir a sus adversarios por un período de diez años.[10] No era desconocida la lisa y llana traición al Estado por parte de los dirigentes políticos, como en el famoso caso de Alcibíades (Tucídides, 1951, págs. 353-92).

Si bien la participación ciudadana en la administración pública era (al menos en Atenas) excepcionalmente intensa, sea cual fuere el patrón de medida, es imposible determinar el nivel general del interés político de los ciudadanos o el grado en que variaba dicha participación entre los diferentes estratos de la población. Hay motivos para suponer que sólo una minoría bastante reducida asistía a las reuniones de la Asamblea.[11] En qué medida era representativa del demos en su totalidad, es imposible saberlo. Sin duda, los líderes procurarían que sus partidarios concurriesen, y bien puede haber ocurrido a menudo que a las reuniones de la Asamblea fuesen esos grupos de adeptos principalmente. Como a lo largo del siglo V estos grupos estaban compuestos por coaliciones basadas en el parentesco y la amistad, es probable que no asistiesen a las asambleas los ciudadanos más pobres y menos relacionados.[12] Con toda probabilidad, la mayoría de los discursos eran pronunciados por un número comparativamente pequeño de dirigentes —hombres de arraigada reputación, excelentes oradores, líderes reconocidos del demos que, por tanto, tenían un auditorio atento—.[13]

Sería un error, pues, suponer que en las ciudades-Estados democráticas los griegos se inquietaban mucho menos por sus intereses privados que los ciudadanos de los países democráticos modernos, y se dedicasen más activamente al bien público. Es concebible que así ocurriese, pero los datos existentes no permiten afirmarlo.

Sin embargo, lo que me parece importante no son meramente las flaquezas humanas expuestas en la vida política, sino más bien las limitaciones inherentes a la teoría y práctica de la democracia griega en sí misma —limitaciones que debió superar la teoría y práctica democrática moderna, para permanente desconcierto de los autores según los cuales la democracia griega había fijado la norma para todos los tiempos—. Aunque podría objetarse que es inapropiado valorar la democracia griega con patrones distintos de los vigentes en la época, lo cierto es que no podemos determinar hasta qué punto la experiencia griega puede sernos útil si no empleamos nuestros propios patrones.

Desde una perspectiva democrática contemporánea, una limitación decisiva de la democracia griega, tanto en la teoría cuanto en la práctica, era que la ciudadanía era sumamente *exclusiva* en lugar de ser *inclusiva*, como la democracia moderna. Por cierto que la democracia griega era más inclusiva que otros regímenes de la época; y los demócratas que analizaban su régimen en términos comparativos sin duda creían con razón que era relativamente inclusivo, juicio éste que habrían expresado a la sazón con la ya corriente división de los regímenes en los gobiernos de uno, de pocos o de muchos. Pero en la práctica el demos de "los muchos" excluía... a muchos. Sin embargo, hasta donde puede uno saberlo, los demócratas griegos no consideraban el carácter exclusivo de sus democracias como un defecto grave. Más aún, en tanto para ellos las alternativas eran el gobierno de uno o el de unos pocos, no deben de haber apreciado la cantidad de personas que de hecho eran excluidas de "los muchos".

Tanto en la teoría como en la práctica, la democracia griega era exclusiva o excluyente en dos sentidos: en un sentido interno y en un sentido externo. Dentro de la ciudad-Estado, a una gran parte de la población adulta se le negaba la ciudadanía plena, o sea, el derecho de participar en la vida política ya sea asistiendo a las reuniones de la asamblea soberana o actuando en la función pública. Como la población que tenía entonces Atenas es materia de conjeturas, las estimaciones porcentuales son poco confiables y muy discrepantes entre sí; pero lo cierto es que no sólo las mujeres eran excluidas (como continuaron siéndolo, desde luego, en todas las democracias hasta el siglo XX) sino también los "metecos" (extranjeros residentes en Grecia desde largo tiempo atrás) y los esclavos. Como a partir del año 451 el requisito para gozar de la ciudadanía ateniense era que ambos progenitores fuesen ciudadanos atenienses, a todos los fines prácticos la ciudadanía era un privilegio hereditario fundado en los lazos primordiales del parentesco, y aun la ciudadanía plena era heredable sólo por los varones. Consecuentemente, ningún meteco ni sus descendientes podía llegar a ser ciudadano, pese a que muchas familias de metecos vivieron en Atenas a lo largo de generaciones y contribuyeron enormemente a su vida económica e intelectual en los siglos V y IV a.C. (Fine, 1983, pág. 434). Aunque los metecos carecían de los derechos de los ciudadanos y, además, se les había prohibido en Atenas al menos poseer tierras o viviendas, en cambio sí debían cumplir con muchas de las obligaciones de aquéllos (ídem, pág. 435).[14] Participaban en la vida social, económica y cultural como artesanos, comerciantes e intelectuales, poseían derechos que podían hacer valer en los tribunales, a veces llegaron a acumular riquezas y, evidentemente, una buena posición social.

No sucedía lo mismo con los esclavos, a quienes amén de negárseles todos los derechos ciudadanos también se les negaba cualquier otro derecho: desde el punto de vista legal, no eran sino la propiedad de sus amos. Si bien el grado y profundidad que alcanzó la esclavitud en la Grecia clásica ha sido motivo de grandes controversias (cf. Finley, 1980, y Ste. Croix, 1981),

las ciudades-Estados democráticas fueron, en cierto sentido sustancial, sociedades esclavistas. Los pobres gozaban de cierta protección contra los abusos en virtud de sus derechos ciudadanos, y los metecos podían evitar el mal trato gracias a su libertad de movimientos, mientras que los esclavos estaban indefensos. En Grecia (a diferencia de lo que ocurrió en Roma), los pocos que fueron liberados por sus propios amos a través de la manumisión se convirtieron en metecos, no en ciudadanos.[15]

La democracia griega era también exclusiva en un sentido *externo*, como ya hemos visto. En verdad, la democracia no existía entre los *griegos*: existía (y a juicio de los propios griegos, sólo podía existir) entre los miembros de una misma polis. Esta convicción era tan profunda que fatalmente debilitó todas las tentativas de unir a varias ciudades en entidades mayores.

El hecho de que la democracia fuera entre los griegos exclusiva en lugar de inclusiva no dejó de estar vinculado a una segunda limitación importante de su teoría y de su práctica: no reconocían la existencia de una pretensión *universal* de libertad o igualdad, o al goce de derechos ya sea políticos o, en líneas más generales, humanos. La libertad era un atributo de los miembros de una ciudad particular (o sea, de sus ciudadanos), no de los miembros de la especie humana.[16] "El concepto griego de 'libertad' no se extendió más allá de la comunidad misma: la libertad de sus miembros no implicaba ni la libertad jurídica (civil) de todos los restantes residentes de la comunidad, ni la libertad política de los miembros de otras comunidades sobre las cuales una de ellas tuviera poder" (Finley, 1972, pág. 53). Incluso en una polis democrática, "la libertad significaba el imperio de la ley y la participación en el proceso decisorio, pero no la posesión de derechos inalienables" (ídem, pág. 78).[17]

En tercer lugar, y como consecuencia de las dos limitaciones anteriores, la democracia griega quedó intrínsecamente restringida a sistemas políticos pequeños. Aunque esta pequeña escala de la democracia griega ofreció algunas ventajas extraordinarias, en particular para la participación, la privó de muchas otras que son propias de un sistema en gran escala. Como los griegos carecían de medios democráticos para extender el imperio del derecho más allá del reducido ámbito de la ciudad-Estado, en lo tocante a sus relaciones mutuas las ciudades-Estados existían en un estado de naturaleza hobbesiano, donde el orden natural no era la ley sino la violencia. Les resultó dificultoso unirse, incluso ante la agresión externa. Pese a sus proezas militares en tierra y mar, que permitieron mantener a raya a las fuerzas numéricamente superiores de los persas, sólo débil y temporariamente pudieron combinar sus propias fuerzas con fines defensivos. A la postre, los griegos no se unieron por sí mismos sino que fueron unidos por sus conquistadores, los macedonios y los romanos.

Dos milenios más tarde, cuando el eje de las lealtades básicas y del orden político se desplazó al Estado nacional, de escala mucho mayor, la limitación de la democracia griega a sistemas políticos de pequeña escala fue vista

como un defecto irremediable. La teoría y práctica de la democracia tenía que romper los estrechos límites de la polis. Y si bien el pensamiento democrático no abandonó totalmente la visión de los griegos, la reemplazó por una nueva visión de una democracia más vasta, ahora extendida al ámbito gigantesco de la nación moderna.

Capítulo 2

HACIA LA SEGUNDA TRANSFORMACION: REPUBLICANISMO, REPRESENTACION Y LOGICA DE LA IGUALDAD

Pese a la extraordinaria influencia de la Grecia clásica en el desarrollo de la democracia, las modernas ideas e instituciones democráticas han sido plasmadas por muchos otros factores, tres de los cuales revisten particular importancia: la tradición republicana, el surgimiento del gobierno representativo y ciertas conclusiones derivadas de la creencia en la igualdad política.

La tradición republicana

Entiendo por "tradición republicana" un conjunto de ideas que distan de ser sistemáticas o coherentes y que tienen su origen no tanto en las ideas y prácticas democráticas de la Grecia clásica, descriptas en el capítulo anterior, como en el crítico más notable de la democracia griega: Aristóteles. Por otra parte, en tanto encarnación de ciertos ideales políticos, el republicanismo no tiene su modelo tanto en Atenas cuanto en su enemiga, Esparta, y más aún en Roma y en Venecia. La tradición republicana, basada en Aristóteles, conformada por las experiencias de la Roma republicana y de la República de Venecia a lo largo de varios siglos, interpretada a fines del Renacimiento de diversas y conflictivas maneras por florentinos como Francisco Guicciardini y Nicolás Maquiavelo, fue reformulada, replasmada y reinterpretada en Inglaterra y en Estados Unidos durante los siglos XVII y XVIII. Si bien en este proceso algunos temas importantes del republicanismo clásico perdie-

ron su carácter central o fueron lisa y llanamente suprimidos, otros conservaron su vitalidad.[1]

Aunque la tradición republicana se apartó del pensamiento democrático griego y en algunos aspectos fue antitética respecto de él, el republicanismo compartió empero algunos de sus supuestos. Para empezar, adoptó la concepción, corriente entre los griegos (democráticos o antidemocráticos) de que el hombre es por naturaleza un animal social y político; de que los seres humanos deben convivir en una asociación política si pretenden realizar todas sus potencialidades; de que un hombre bueno debe ser también un buen ciudadano; de que un buen sistema político es una asociación constituida por buenos ciudadanos; de que buen ciudadano es aquel que posee como atributo la virtud cívica; de que la virtud es la predisposición a procurar el bien de todos en los asuntos públicos y de que, por lo tanto, un buen sistema político no sólo refleja la virtud de sus integrantes sino que la promueve.

Más concretamente, al igual que los demócratas griegos, los republicanos sostenían que el mejor sistema político es aquel en el cual los ciudadanos son iguales en aspectos importantes: ante la ley, por ejemplo, y por la ausencia de toda relación de dependencia (como la que hay entre amo y esclavo) entre un ciudadano y otro. Además, la doctrina republicana insistía en que ningún sistema político podía ser legítimo, conveniente o bueno si excluía la participación del pueblo en su gobierno.

A pesar de estas similitudes, el republicanismo era algo más que la mera reafirmación de los ideales y prácticas de la democracia griega. Al igual que Aristóteles, en ciertos aspectos decisivos brindaba una opción frente a la democracia tal como era entendida por muchos griegos. Si bien la doctrina republicana hacía mucho hincapié en la importancia fundamental de la virtud cívica, destacaba tanto o más la fragilidad de la virtud, el peligro de que un pueblo o sus líderes se corrompieran, y por ende la probabilidad de que la virtud cívica se degradase hasta tal punto que fuese imposible instaurar una república. Según la visión republicana, una de las mayores amenazas a la virtud cívica es la generada por las facciones y conflictos políticos, que a su vez derivan de una característica poco menos que universal de la sociedad civil: "el pueblo" no es una totalidad perfectamente homogénea cuyos miembros tengan intereses idénticos; normalmente se divide en un elemento aristocrático u oligárquico y otro democrático o popular (los pocos y los muchos), cada uno de los cuales persigue diferentes intereses. Siguiendo a Aristóteles, podría añadirse un tercer componente; un elemento monocrático o monárquico, un líder o soberano que podría procurar realzar su posición, prestigio y poder. La tarea de los republicanos, entonces, consiste en elaborar una constitución que refleje, y de algún modo equilibre, los intereses de uno, de pocos y de muchos proporcionando un gobierno mixto, con elementos de democracia, de aristocracia y de monarquía de tal modo configurados que los tres componentes finalmente concurran al bien de todos.

Desde luego, el modelo constitucional más notorio fue el de la república romana con su sistema de cónsules, Senado y tribunos del pueblo. (Roma ofreció asimismo el ejemplo obvio de la decadencia y corrupción de la virtud cívica: el auge de los conflictos civiles y la transformación de la república en el imperio pusieron de manifiesto que incluso una gran república podía ser destruida.) En el siglo XVIII se añadió otro ejemplo notorio al modelo romano: la constitución inglesa, que con su maravilloso ordenamiento de la monarquía, la Cámara de los Lores y la de los Comunes fue para algunos teóricos republicanos (principalmente el barón de Montesquieu) el verdadero epítome de un sistema de gobierno perfectamente equilibrado.

Gracias a los acontecimientos que tuvieron lugar en Gran Bretaña y en Estados Unidos, el siglo XVIII asistió al desarrollo de una veta de republicanismo radicalizado que en algunos aspectos se contraponía a la vieja tradición. Si la concepción anterior pudo llamarse republicanismo aristocrático, la nueva puso el acento, cada vez más, en la fundamental importancia del componente democrático en la constitución de una república. La veta más aristocrática o conservadora de republicanismo se encuentra en Aristóteles, en Guicciardini y los *ottimati* del Renacimiento florentino y, en América, en John Adams; la más democrática, en Maquiavelo, los Whigs radicales del siglo XVIII y Thomas Jefferson.

Según la visión republicana aristocrática, aunque debía asignarse a los muchos, al pueblo, un papel importante en el gobierno, ese papel tenía que ser limitado porque era más lo que debía temerse del pueblo que lo que podía confiarse en él. Para los republicanos aristocráticos, el más difícil problema constitucional es quizá crear una estructura que pueda restringir en grado suficiente los impulsos de los muchos. La función que le compete al pueblo no es gobernar, como en Atenas, sino más bien elegir dirigentes idóneos que estén en condiciones de llevar a cabo la exigente tarea de regir los destinos del sistema político total. Por cierto, dado que los dirigentes están obligados a gobernar teniendo en cuenta los intereses de la comunidad en su conjunto, y como el pueblo es naturalmente un importante elemento de la comunidad, los dirigentes calificados gobernarán de acuerdo con el interés del pueblo; pero no lo harán exclusivamente en su interés, por importante que sea ese elemento, pues al aceptar la esencial legitimidad de los intereses de los pocos y de los muchos, para los republicanos aristocráticos el bien público requiere equilibrarlos.

En cambio, en el incipiente republicanismo democrático del siglo XVIII, eran los pocos, no los muchos, el elemento más temible; no el pueblo, sino los elementos aristocráticos y oligárquicos. De hecho, la confianza depositada por los nuevos republicanos en las perspectivas futuras de un buen gobierno descansa en las cualidades del pueblo; más aún, el bien público no

consiste en balancear los intereses del pueblo con los intereses de los pocos: el bien público *es*, ni más ni menos, el bienestar del pueblo. Por consiguiente, la tarea constitucional consiste en proyectar un sistema que de algún modo supere la tendencia inevitable a la preponderancia de los pocos, o de un único déspota y sus secuaces.

Si bien los republicanos aristocráticos y democráticos concuerdan en que la concentración del poder es siempre peligrosa y debe evitarse, la solución que cada uno de ellos da a este problema no es la misma. Los aristocráticos o conservadores siguen haciendo hincapié en un gobierno mixto que equilibre los intereses de uno, de los pocos y de los muchos, y procuran que dichos intereses queden reflejados en la monarquía, en una "cámara alta" aristocrática y en una "cámara baja" para los comunes. En cambio, los democráticos ven cada vez con más dudas y recelo la idea de que los diferentes intereses estén representados en distintas instituciones. Las dificultades inherentes a la vieja teoría del gobierno mixto se pusieron particularmente en evidencia en América. En ausencia de una aristrocracia hereditaria, ¿quiénes son "los pocos" dignos de un trato especial? Presumiblemente, los que componen una "aristocracia natural", idea que le era cara incluso a un republicano democrático como Jefferson. Pero... ¿cómo se podrá identificar a tales aristócratas naturales, y cómo asegurar que sean elegidos de modo de que cumplan el papel que les corresponde en el gobierno? Por ejemplo, ¿debe permitírseles que elijan a los de su clase para constituir una cámara alta en la legislatura, equivalente funcional, en una república democrática, a la Cámara de los Lores de Inglaterra? Como descubrieron los redactores de la Constitución norteamericana en 1787, para todos los fines prácticos el problema carece de solución. En una república democrática, concluyeron, los intereses de "los pocos" no los habilitan a tener una cámara propia. Y aún menos aceptable sería proteger el "interés monárquico" asignándole el Poder Ejecutivo, porque sin duda apenas tendría legitimidad que el primer magistrado de una república constituyese un interés especial, separado, dentro de la comunidad.

A raíz de la imposibilidad de encontrar soluciones válidas al problema de establecer un gobierno mixto en una república democrática, los republicanos (aunque no siempre con una visión perfectamente clara de la cuestión) reemplazaron de hecho la antigua idea del gobierno mixto por otra nueva, puesta en boga por Montesquieu: la de la separación constitucional e institucional de los poderes en tres ramas, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Se convirtió en un axioma de la teoría republicana que la concentración de estos tres poderes en un poder único era la esencia misma de la tiranía, y que por lo tanto debían ser localizados en instituciones separadas, cada una de las cuales pudiese controlar a las otras (Montesquieu [1748], 1961, libro 11, cap. 6; Hamilton, Jay y Madison, No. 47). Si bien la noción del equilibrio de los intereses en pugna no desapareció en absoluto (fue central, por ejemplo, en la concepción de James Madison), la tarea constitucional

consistía en asegurar más bien un buen equilibrio entre esas tres funciones o "poderes" de gobierno.

Como ocurrió con la teoría y la práctica democráticas de los griegos, la tradición republicana transmitió a los defensores posteriores de la democracia algunos problemas irresueltos. Cuatro de ellos estaban estrechamente relacionados entre sí. Primero, como comenzaron a advertir los republicanos democráticos en el siglo XVIII, el concepto del interés o los intereses propio del republicanismo ortodoxo era harto simplista. Aun cuando en el pasado algunas sociedades pudieran haber estado estratificadas en los intereses de uno, de pocos y de muchos, ya no sucedía lo mismo. ¿De qué modo entender, entonces, los intereses existentes en un sistema más complejo, y en caso de ser necesario, cómo representarlos o equilibrarlos? Segundo, ¿cómo debía diseñarse una república para manejar los conflictos que esa diversidad de intereses tornaba aparentemente inevitables? Después de todo, a pesar de las pomposas declaraciones sobre la virtud cívica y el equilibrio de los intereses, en la práctica el conflicto era un aspecto notorio, y hasta podría decirse normal, de la vida política en las primeras repúblicas. Para asegurar la tranquilidad pública, ¿debían proscribirse de algún modo los partidos políticos, que aparecieron en forma rudimentaria y más o menos perdurable en Gran Bretaña durante el siglo XVIII? En tal caso, ¿cómo hacerlo sin destruir la esencia misma del gobierno republicano? Tercero, si el gobierno republicano depende de la virtud de sus ciudadanos, y si la virtud consiste en la devoción hacia el bien público (más que hacia los propios intereses o los de algún sector particular del "público"), ¿es realmente posible establecer una república, en particular en sociedades de gran tamaño y heterogeneidad, como las de Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos? La respuesta del republicano ortodoxo era simple: sólo podían ser repúblicas los Estados pequeños (Montesquieu, 1961, libro 8, cap. 16). Pero entonces la tradición republicana poco podía ofrecer para la gran tarea en que estaban empeñados firmemente los republicanos democráticos: la democratización de los grandes Estados nacionales del mundo moderno. Cuarto, ¿era posible entonces aplicar a la escala de la nación moderna la teoría republicana (y, en general, las ideas democráticas)? Como había sucedido con las ideas e instituciones democráticas griegas, el intento de adaptar el republicanismo democrático a los requerimientos de las grandes sociedades exigía una amplia transformación de la tradición republicana. Según descubrieron los republicanos democráticos durante el siglo XVIII, parte de la respuesta al problema de la gran escala iba a encontrarse en instituciones que hasta entonces habían tenido poca cabida en la teoría democrática o republicana, y no mucha en la práctica: las instituciones del gobierno representativo.

Gobierno representativo

Como hemos visto, los griegos negaron la conveniencia de un sistema político en gran escala y jamás crearon un sistema de gobierno representativo estable. Tampoco los romanos, a pesar de la expansión creciente de la república, tanto en su territorio como en la cantidad de sus ciudadanos (Larsen, 1955, págs. 159-60). Por lejos que un ciudadano estuviese de Roma, no había otras instituciones democráticas a su alcance que las asambleas que se realizaban en Roma para la elección de magistrados y la sanción de las leyes. ¿Cómo podría ser un buen ciudadano si, a todos los fines prácticos, le era imposible asistir a las asambleas de Roma y en consecuencia no podía participar plenamente en la vida pública? Siendo cada vez mayor la cantidad de ciudadanos que vivían a una distancia demasiado grande como para trasladarse fácilmente a Roma, las asambleas se fueron transformando poco a poco (de hecho, aunque nunca en la teoría) en cuerpos "representativos"; pero, empleando una expresión que entró en vigor luego, para la mayoría de los ciudadanos la representación era "virtual" más que efectiva, y favorecía (si bien algo azarosamente) a quienes podían ingeniárselas para concurrir.[2] (Para conocer más detalles al respecto, véase Taylor, 1961, págs. 50-75; 1966, págs. 64-70.) Tampoco inquietó la representación a los teóricos republicanos del Renacimiento italiano, que ignoraron en buena medida el problema de la participación efectiva y realmente igualitaria de un ciudadano junto a los demás en una gran república como Roma y en todo caso dejaron la cuestión irresuelta.

Así pues, desde la Grecia clásica hasta el siglo XVII, la posibilidad de que un cuerpo legislativo no abarcase la totalidad de los ciudadanos sino sólo a sus representantes electos quedó fuera de la teoría y práctica del gobierno democrático o republicano —por más que a un demócrata contemporáneo le resulte difícil entender que esto sucediera—.

Hubo, empero, una ruptura importante de la ortodoxia prevaleciente durante la guerra civil en Inglaterra, cuando los puritanos, en su búsqueda de una alternativa republicana frente a la monarquía, se vieron obligados a plantearse muchas de las cuestiones fundamentales de la teoría y práctica democráticas (o republicanas). Los niveladores, en particular, al elaborar sus exigencias de la ampliación del sufragio y de la sensibilidad del gobierno ante un electorado más amplio, prefiguraron el desarrollo futuro de la idea democrática, incluida la legitimidad (más aún, la necesidad) de la representación. Sin embargo, sólo un siglo más tarde se consumaría la incorporación total de la representación a la teoría y la práctica democráticas. Incluso Locke, quien en su *Segundo tratado* había expresado la opinión de que la mayoría podía otorgar su consentimiento (concretamente, para el pago de tributos) "ya sea por sí misma o por medio de los representantes que ella eligiese" (cap. XI, párr. 140, pág. 380), poco añadió sobre la representación y el lugar que le cabía dentro de una teoría democrática o republicana.[3]

Y la insistencia de Rousseau, en el *Contrato social*, sobre la inadmisibilidad de la representación (libro 3, cap. 15) concordaba perfectamente con la postura tradicional.

En la práctica, la representación no fue un invento de los demócratas sino el desarrollo de una institución medieval de gobierno monárquico y aristocrático.[4] (Véase, por ejemplo, Mansfield, 1968.) Sus inicios han de encontrarse, principalmente en Inglaterra y Suecia, en las asambleas convocadas por los monarcas o a veces los mismos nobles, para tratar importantes cuestiones de Estado: la recaudación de impuestos, las guerras, la sucesión real, etc. Lo típico era que los convocados provinieran de diversos estamentos y los representasen; los representantes de los distintos estamentos se reunían por separado. Con el correr del tiempo, esos estamentos se redujeron a dos (los lores y los comunes) que, por supuesto, estaban representados en cámaras separadas. Como acabamos de ver, este ordenamiento generó un problema para los Whigs radicalizados en el siglo XVIII, ya que no supieron explicar muy bien la necesidad de una segunda cámara en una república democrática.

En ese mismo siglo varios autores comenzaron a reparar en algo que ya los Niveladores habían visto con anterioridad, y es que la democracia podía cobrar una nueva forma y dimensión si a la idea democrática del gobierno del pueblo se le adjuntaba la práctica no democrática de la representación. En *El espíritu de las leyes*, Montesquieu (1748) ensalzó la constitución inglesa y declaró que, como en un Estado de gran tamaño le era imposible a los individuos reunirse en un cuerpo legislativo, debían escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por sí mismos. Si bien Rousseau, como acabo de mencionar, rechazó luego tajantemente esta idea en su *Contrato social*, ese rechazo no guardaba congruencia con sus escritos anteriores y posteriores, donde consideró legítima la representación (Fralin, 1978, págs. 75-76, 181). Unas pocas generaciones después de Montesquieu y de Rousseau, la representación ya era ampliamente aceptada por los demócratas y los republicanos como una solución que eliminaba las antiguas limitaciones de tamaño de los países democráticos y convertía a la democracia, de una doctrina sólo apropiada para ciudades-Estados pequeñas y evanescentes, en otra que era aplicable a las grandes naciones de la edad moderna.

A los impregnados de la antigua tradición, la amalgama de la democracia y la representación les pareció a veces un invento maravilloso y trascendental. Así, a principios del siglo XIX, un autor francés muy admirado por Jefferson, Destutt de Tracy, insistía en que Rousseau y Montesquieu ya estaban obsoletos: "La representación, o gobierno representativo, debe ser considerada un nuevo invento, desconocido en la época de Montesquieu (...) La democracia representativa (...) es la democracia que se ha vuelto practicable durante un largo período y en un vasto territorio" (de Tracy, 1811, pág. 19). En 1820, James Mill proclamó que "el sistema de la represen-

tación [era] el gran descubrimiento de los tiempos modernos", en el cual "quizá pueda hallarse la solución a todas las dificultades, especulativas y prácticas" (Sabine, 1964, pág. 695). En pocos años, ya se daba por sentada esa transformación revolucionaria de la democracia, como correctamente la habían interpretado de Tracy, James Mill y James Madison: resultaba obvio e indiscutible que la democracia debía ser representativa.[5]

La transformación que experimentaron la teoría y la práctica democráticas como consecuencia de esta amalgama con la representación tuvo profundas consecuencias. Aunque las analizaremos con mayor detalle en los próximos capítulos, tal vez sea útil mencionar algunas. La más importante, como todo el mundo lo notó, fue que el gobierno popular ya no debía limitarse a los Estados pequeños sino que ahora podía extendérselo casi indefinidamente, hasta incluir vastos conglomerados humanos. La idea de la democracia, que podría haber perecido junto con las ciudades-Estados, resultó pertinente así para las naciones del mundo moderno. Dentro del ámbito mucho mayor del Estado nacional, pudieron florecer nuevas concepciones acerca de los derechos de las personas, la libertad y la autonomía del individuo. Además, ciertos problemas significativos que jamás habrían podido ser resueltos dentro de los estrechos límites de la ciudad-Estado (y que se hicieron cada vez más numerosos a medida que aumentaba la interdependencia entre los Estados) podían ser abordados más eficazmente por un gobierno capaz de establecer leyes y normas para un territorio mucho mayor. En esta medida, se incrementó mucho la capacidad de los ciudadanos de autogobernarse.

Pero el cambio en la democracia resultante de esta conjunción con la representación generó sus propios problemas. La asamblea soberana, que ocupaba un lugar central en la antigua concepción, fue sustituida por toda una nueva y muy compleja constelación de instituciones políticas, que sólo ahora empezamos a comprender. Estas instituciones de la democracia representativa alejaron tanto al gobierno del contacto directo con el demos, que sería razonable preguntarse (como lo han hecho algunos críticos) si el nuevo sistema tenía derecho a adoptar el venerable nombre de democracia. Por otra parte, la vieja idea de la democracia monista, en la que las asociaciones políticas autónomas se consideraban innecesarias e ilegítimas, fue reemplazada por un sistema político pluralista en el que no sólo se las consideraba legítimas sino indispensables para la democracia en gran escala. La magnitud misma del Estado nacional engendró una gran variedad de intereses y de grupos de intereses, que de ningún modo fueron una pura bendición. Si antes las luchas y conflictos de facciones se juzgaban destructivas de la democracia, ahora el conflicto político pasó a ser visto como algo normal, inevitable, y aun como un rasgo conveniente del orden democrático. Por consiguiente, la antigua creencia de que los ciudadanos podían y debían procurar el bien público más que sus fines privados se

volvió más difícil de sustentar y hasta imposible, en la medida en que "el bien público" se fragmentó en los intereses de los individuos y grupos.

Surgió así un conflicto (que sigue con nosotros, y del cual nos ocuparemos en capítulos posteriores) entre la teoría y práctica de la democracia representativa y otras concepciones previas del gobierno democrático y republicano que nunca desaparecieron.

La lógica de la igualdad política

Los modernos gobiernos democráticos no han sido creados por filósofos o historiadores familiarizados con la democracia griega, la tradición republicana o el concepto de representación. Sea cual fuere la influencia que cada una de estas ideas o procesos puedan haber tenido, y por complejo que pueda ser el entrelazamiento de las ideas y la acción, sabemos que las teorías democráticas no son profecías que hayan generado su propio cumplimiento.

Sin embargo, es evidente que el surgimiento y persistencia de un gobierno democrático en un grupo o pueblo depende en alguna medida de sus *creencias*. Si una mayoría sustancial (o aun una minoría sustancial) se opusiera a la idea de la democracia y prefiriese otra alternativa (digamos, un gobierno monárquico o aristocrático), es muy improbable que ese grupo o pueblo llegase a gobernarse democráticamente. A la inversa, si los miembros del grupo creen que todos están calificados más o menos igual para participar en las decisiones colectivas, hay buenas chances de que lleguen a gobernarse a través de alguna especie de proceso democrático. No estoy en condiciones de afirmar cómo podría llegar a prevalecer una creencia tal en un grupo, pero en ciertos lugares y épocas se han dado tres circunstancias que favorecieron la creencia en el proceso democrático. En primer lugar, ciertos individuos constituyen un grupo o asociación bien definida. Segundo, ese grupo es relativamente independiente del control externo —o sus miembros creen que pueden llegar a adquirir esa independencia—. Por último, los miembros del grupo perciben que están todos más o menos igualmente capacitados para gobernar, al menos de una manera rudimentaria. Este último aspecto de sus creencias podría describirse, más específica y algo más abstractamente, del siguiente modo: los miembros creen que ninguno de ellos, y ninguna minoría entre ellos, está mejor capacitado o capacitada, tan definidamente que a esa o esas personas deba permitírseles gobernar sobre todo el resto de la asociación; por el contrario, piensan que todos están igualmente calificados para participar en un pie de igualdad en el proceso de gobierno de la asociación.

Llamaré a esta idea el "Principio Categórico de la Igualdad".[6] En los capítulos 6 y 7 de esta obra mostraré cómo puede justificárselo razonablemente. Aquí lo importante es que *si* los miembros creen que dicho principio es válido, tenderán probablemente a adoptar otras creencias que se atengan

a él, vinculadas con el tipo de gobierno de su asociación que sea congruente con el Principio Categórico. Según veremos en el capítulo 8, sólo un gobierno democrático podría ser totalmente coherente con él. Con esto no quiero decir que la mayoría de la gente utilice un alto grado de lógica al ocuparse de los asuntos políticos; pero establecer las consecuencias más generales del Principio Categórico está perfectamente al alcance de los seres humanos comunes y corrientes, como lo atestigua un gran caudal de experiencias humanas. En efecto, en repetidas ocasiones a lo largo de la historia, distintos grupos de personas han visto esas consecuencias y procuraron implantar un orden político que fuese más o menos congruente con el Principio Categórico.

Estas experiencias históricas han puesto de relieve dos rasgos importantes del Principio Categórico. Primero, la creencia en un principio de esta índole, y el desarrollo de un proceso democrático, por rudimentario que sea, tuvieron lugar a menudo en pueblos que ignoraban o poco menos la democracia griega, la tradición republicana o el descubrimiento de la representación en el siglo XVIII. Innumerables sociedades tribales desarrollaron formas embrionarias de democracia sin estar en absoluto al tanto de estas ideas del mundo occidental. Las asociaciones comerciales o gremiales que aparecieron en Inglaterra en el siglo XVIII adoptaron prácticas de democracia simple y directa que luego se transformaron en sistemas representativos, todo ello sin contar para nada con un conocimiento teórico.[7] Y por otra parte, en el año 500 a.C. los griegos carecían de precedentes en los que apoyarse. Más o menos por esa misma época, los romanos iniciaban su transición de una sociedad regida por los lazos de parentesco a una república aristocrática, independientemente de la influencia griega. La posterior democratización de la república se produjo fundamentalmente a raíz de que los plebeyos (y sus líderes) insistieron en que estaban lo bastante capacitados como para participar en la vida política, y actuaron de modo de poner en práctica esa convicción —o sea, insistieron, de hecho, en que el Principio Categórico era tan aplicable a ellos como a los patricios—. Aunque los orígenes del Ting de los vikingos (su asamblea legislativa y judicial de hombres libres) se pierden en el tiempo, a todas luces fue ajeno a toda influencia externa. También en Islandia, la creación del "Althing" o parlamento nacional en 930 y el desarrollo de un sistema constitucional cuasi democrático, único en Europa en esa época, fue consecuencia del establecimiento de colonos vikingos noruegos que, valga la reiteración, nada sabían de la democracia griega, el republicanismo romano o la teoría o filosofía política en un sentido formal. Lo que sí sabían, o creían, es que todos ellos eran esencialmente iguales en cuanto a su capacidad para participar en el gobierno.

Lo mismo sucedió con las comunidades democráticas alpinas que dieron los primeros pasos en la formación de la Confederación Suiza. En Inglaterra, cabe dudar que la abolición de la monarquía e institución de la república en el siglo XVII por parte de los puritanos, los niveladores y los partidarios de Cromwell haya tenido mucho que ver con Grecia, Roma o la tradición republicana (aunque por supuesto todos ellos estaban familiarizados con la institución de la representación, y la habían empleado); más bien se vieron influidos por sus creencias cristianas, según las cuales no sólo todos los hombres son iguales a los ojos de Dios, sino que además están igualmente calificados para comprender Su palabra, para participar en el gobierno eclesiástico y, por extensión, para regir los destinos de la comunidad.[8] En 1646, Richard Overton, un nivelador, escribió un opúsculo titulado *Una flecha contra todos los tiranos,* en el que decía:

> ... pues por nacimiento todos los hombres son iguales (...) y al ser enviados por Dios a este mundo de la mano de la naturaleza, cada cual con una innata libertad y dignidad (...) aun así hemos de vivir todos iguales (...) gozando cada cual de su derecho de cuna y de su privilegio, aun todos los que Dios hizo libres por naturaleza (...) Siendo cada hombre por naturaleza un rey, sacerdote, profeta, dentro de su circuito y ámbito natural, del que ningún otro puede participar sino por delegación, comisión y libre consentimiento de aquel que posee el derecho (Woodhouse, 1938, pág. 69).

Ideas como éstas llevaron consigo los puritanos cuando huyeron de Inglaterra para encaminarse hacia el Nuevo Mundo.

Estas y otras experiencias históricas revelan otro punto importante sobre el Principio Categórico: no es menester aplicarlo forzosamente con gran generalidad; por el contrario, muy a menudo ha sido interpretado de una manera muy excluyente. Como ya vimos, en Atenas los ciudadanos varones no creían que fuese aplicable a la mayoría de los adultos de la ciudad (mujeres, metecos y esclavos). En Venecia, tan admirada por los teóricos del republicanismo desde Guicciardini hasta Rousseau, los nobles, que eran apenas una minoría minúscula de la población veneciana, sólo lo hicieron valedero para sí mismos. De hecho, como el Principio Categórico no aclara cuáles son sus alcances, sus corolarios resultan tan imperativos para los aristócratas como para los plebeyos o los comunes: sería tan válido aplicarlo a una democracia en la que rige el sufragio universal como a instituciones aristocráticas como la Cámara de los Lores o el Colegio de Cardenales.

Por consiguiente, toda vez que los miembros de un grupo o asociación llegan al convencimiento de que el Firme Principio se les aplica *a ellos,* los imperativos de la lógica y del saber práctico los impulsarán fuertemente a adoptar *para sí* un proceso más o menos democrático. De la "democracia" resultante podríamos decir que lo es respecto de su propio demos pero no necesariamente respecto de todas las personas sujetas a las decisiones colectivas del demos.

Otra vez nos encontramos ante un problema que no ha sido satisfactoriamente resuelto por ninguna de las importantes fuentes de la teoría y la práctica democráticas que hemos repasado en este capítulo. Aun cuando

todos los individuos calificados para participar en las decisiones colectivas pudieran ecuánimemente ser incluidos en el demos, y éste debiera tomar sus decisiones colectivas mediante un proceso democrático... quedaría en pie el interrogante: ¿quénes *son*, de hecho, esos individuos calificados que por ende deben ser incluidos en el demos? Ya descubriremos que si en sus orígenes la democracia no pudo dar una respuesta concluyente, tampoco lo hicieron todas las grandes justificaciones restantes que se dieron luego de la democracia moderna. Queda claro, entonces, que una de nuestras primeras tareas (la emprenderemos en el capítulo 9) es hallar una respuesta satisfactoria para esta pregunta.

Segunda parte

CRITICOS ADVERSARIOS

Capítulo 3

ANARQUISMO

Hay dos clases de objeciones a la democracia que, de no ser respondidas satisfactoriamente, volverían fútil cualquier análisis ulterior de la idea democrática. Estas dos objeciones (radicalmente distintas entre sí) provienen de los defensores del anarquismo, de los que me ocuparé en el presente capítulo, y del tutelaje, que examinaré en los dos capítulos siguientes.

Podría imaginarse una sociedad que sólo estuviera integrada por asociaciones puramente voluntarias, una sociedad sin Estado; tal es la visión del anarquismo, y es probable que este ideal anarquista haya existido, en una u otra forma, en la medida en que existieron Estados.

La teoría filosófica del anarquismo sostiene que dado que el Estado es coactivo y toda coacción es intrínsecamente negativa, todo Estado es inherentemente malo; sostiene además que los Estados podrían ser eliminados (y deberían serlo, puesto que son un mal innecesario), sustituyéndolos por asociaciones voluntarias. Como la democracia bien podría ser el mejor procedimiento para regir esas asociaciones, también podría constituir la forma de gobierno prevaleciente en una sociedad anarquista; pero la concepción anarquista afirma que la democracia no es capaz de redimir al Estado, pues aun cuando la coacción fuese el resultado de un proceso perfectamente democrático, no dejaría de ser por ello un mal intrínseco (e inevitable); por lo tanto, incluso un Estado gobernado mediante un proceso democrático sería malo. Como cualquier otro Estado, el democrático carece de justificativos que puedan reclamar nuestra lealtad, nuestro apoyo o la obligación de obedecer sus leyes.

Tal es, en forma simplificada, el argumento esencial del anarquismo. Si bien es muy frecuente que se lo descarte, a veces en forma irreflexiva, considerándolo necio o irracional, merece un serio examen porque centra la

atención en un problema fundamental de la idea democrática. Los defensores del proceso democrático siempre han declarado que él era aplicable al Estado; ahora bien: esto implica necesariamente una democracia con coacción, y si la coacción es intrínsecamente mala, como la mayoría de la gente coincidiría en manifestar, ¿puede el proceso democrático volverla buena de algún modo?

La argumentación

Algún anarquista podría decir que en la versión sumaria que acabo de presentar del razonamiento del anarquismo falseo las ideas que le son propias. La dificultad radica en que el anarquismo es un cuerpo de pensamiento aun menos coherente que el de la democracia... que como hemos visto dista de ser un modelo de coherencia y congruencia filosóficas. No sólo los anarquistas han expuesto ideas muy diversas sino que a menudo han desplegado una vaguedad en su pensamiento que se resiste a un análisis sistemático, casi como si se opusieran incluso a la fuerza coactiva que ejerce cualquier razonamiento lógico. Las ideas anarquistas han sido expuestas por William Godwin, P. A. Kropotkin, Mijail Bakunin, Pierre-Joseph Proudhon, Emma Goldman, entre otros, a veces con más pasión que lógica (es el caso de Bakunin y Goldman), a veces con una admirable claridad y coherencia pero con prescripciones notoriamente divergentes (como Kropotkin y Proudhon). Para dar un ejemplo más reciente, el filósofo político norteamericano Robert Paul Wolff escribió un pequeño ensayo de razonamiento deductivo que es excepcional por el rigor con que defiende al anarquismo (Wolff, 1976), aunque la justificación que da, y que luego examinaremos, se aparta un poco de la corriente central del pensamiento anarquista. Estas numerosas concepciones de la sociedad anarquista no son en modo alguno compatibles entre sí. Si algunos anarquistas abogaron por un total individualismo y unos pocos propusieron una especie de anarco-capitalismo, muchos otros defendieron una forma amplia de comunismo. Numerosos autores anarquistas manifestaron su oposición a la libertad de mercado, mientras que Proudhon incorporó los mercados a su sistema de relaciones contractuales sin Estado.[1]

Pese a esta diversidad, encontramos en el pensamiento anarquista ciertos denominadores comunes. Su idea más distintiva viene sugerida por su nombre: "*an*" + "*archos*", o sea, no gobierno. Según ya he dicho, los anarquistas suelen concordar en que todo Estado, al ser coactivo, es indeseable y debería (más aún, podría) ser *enteramente* reemplazado por asociaciones voluntarias basadas en el consenso permanente. El adverbio "enteramente" es lo que distingue al verdadero anarquista (en el sentido en que uso el término aquí) de otros como Robert Nozick que, pese a estar próximos al

anarquismo, niegan la necesidad de abolir el Estado y piensan que debería mantenérselo en alguna forma mínima (Nozick, 1974).

La oposición a la existencia del Estado distingue además al anarquismo de la desobediencia civil o de la negativa a obedecer la ley fundada en algún principio moral. Si bien estas dos cosas suelen confundirse, debe tenerse en cuenta que la pregunta 1) ¿es racional o razonable consentir la existencia de un Estado?, es claramente distinta de la pregunta 2) si consiento en que exista el Estado, ¿debo siempre obedecer sus dictámenes? Como para los anarquistas la respuesta a la primera de estas preguntas es negativa, la segunda resulta irrelevante; pero otros contestarían en forma afirmativa a la primera y aun así responderían negativamente a la segunda, como veremos.

Aunque no existe ninguna declaración canónica, a partir de la amplia gama de forma de pensamiento anarquista podría elaborarse una argumentación que constara de cuatro premisas y cinco conclusiones, que expondremos a continuación, y que son las que aduciría, ante el desafío de un demócrata, alguien familiarizado con la teoría del anarquismo.

Cuatro premisas

Sobre la obediencia a un Estado malo

Demo: A veces le escuché decir que usted era el defensor auténtico de la democracia y sus ideas. Sin embargo, cuando demócratas como yo afirmamos que el uso más importante que puede dársele a la democracia es el gobierno del Estado, usted nos ataca.

Anarq: Sí, por supuesto. Convirtiendo a un Estado en democrático no se lo vuelve bueno, así como a un pescado podrido no se lo vuelve fresco por más que se le agreguen los más exquisitos aderezos.

Demo: Su metáfora huele mal, si me permite decirlo, estimado amigo. Usted parece convencido de que un Estado es inherentemente malo, pero es que no podemos vivir decentemente sin un Estado.

Anarq: Pienso que una vez que haya escuchado mis argumentos, tal vez apruebe mi metáfora. Estoy seguro de que usted comparte mis premisas, y entonces no puedo entender realmente cómo está en desacuerdo con mis conclusiones.

Demo: Veamos.

Anarq: Mi primer supuesto es que *nadie está obligado a apoyar o a obedecer a un Estado malo.*

Lo que da fuerza a esta hipótesis es que, lejos de ser exclusiva del anarquismo, está en el núcleo mismo de las creencias generales que tiene el mundo occidental en nuestros días. Si bien el apoyo que logró esta premisa ha tenido una larga y complicada trayectoria en la historia del pensamiento

de Occidente, en la época moderna ha ganado amplia aceptación, como sin duda usted mismo pensará.

Demo: No lo negaré. Sin embargo, esa amplia aceptación a que usted se refiere no fue iniciada por los anarquistas en Occidente, sino por los cristianos.

Anarq: ¡Exacto! La fuerza de mi argumentación radica en que descansa en premisas compartidas por la mayoría de nosotros. Considérese el papel del cristianismo, que viene a corroborar nuestro punto de vista. Los cristianos se vieron compelidos (a menudo literalmente) a responder a esta pregunta: ¿Qué debo hacer si las normas que me fija el Estado entran en conflicto con las que me dicta Dios o mi propia conciencia? No quiero entrar en la historia de las respuestas que dieron los cristianos a esta pregunta, que es una historia vasta y compleja; pero vale la pena recordar que si en el siglo XIII Tomás de Aquino insistía en que en algunas circunstancias un cristiano no sólo tenía el derecho sino el deber de resistirse a la tiranía, en el siglo XVI Lutero afirmaba que los cristianos debían obedecer incluso a un gobierno injusto. Pese a ello, los conflictos religiosos desencadenados por Lutero que tuvieron lugar en los siglos XVI y XVII volvieron imposible a los cristianos obedecer los mandatos del Estado sin violar sus creencias como católicos o protestantes. En consecuencia, el pensamiento cristiano viró hacia una renunciación de la postura de Tomás de Aquino, a veces en un lenguaje incluso más rudo.

Hacia el siglo XVIII, cobró terreno la creencia de que para que las constituciones y las leyes hechas por el hombre fuesen legítimas y aceptables, no debían transgredir las "leyes superiores" prescriptas por la naturaleza y por el derecho natural. Tanto la Revolución Norteamericana como la Francesa contribuyeron a dar legitimidad a la idea de que el pueblo posee un derecho natural a derrocar a un Estado opresor. Para la época en que se reformuló modernamente el anarquismo, en el siglo XIX, había amplio consenso respecto de la creencia en el derecho moral a rebelarse contra un régimen malo —al menos, sin duda, entre la mayoría de los liberales y los demócratas—. En el siglo XX, el terror, la brutalidad y la opresión sistemáticos de los regímenes totalitarios convirtieron lo que pudo haber sido una proposición debatible en una premisa casi incontrovertible. Demócratas, liberales, conservadores, radicales, revolucionarios, cristianos, judíos, musulmanes, ateos y agnósticos, todos coinciden con nosotros en que ningún individuo está obligado a obedecer o apoyar un Estado malo.

Sobre la naturaleza de los Estados

Demo: La cuestión es, empero, que un Estado democrático no es un Estado malo.

Anarq: Por favor, no se apresure a extraer conclusiones sin haber escuchado el resto de mi argumentación. Mi segunda premisa es que *todos los Estados son coactivos.*

También aquí los anarquistas adoptamos una premisa que goza de vasto consenso. De hecho, hoy suele considerarse que la coacción es una característica esencial del Estado, que forma parte de su definición misma. Pues entre otras características decisivas que lo distinguen de las demás clases de asociaciones está su capacidad para imponer (o para regular la imposición de) severas y aun violentas sanciones a las personas que viven dentro de su territorio y violan sus leyes o normas; sanciones que, aun cuando no sean suficientes para coaccionar a todos los que sin ellas igual no acatarían la ley, son aplicadas coactivamente para castigar a los que desobedecen y son aprehendidos y condenados.[2]

Demo: No podría yo discutir una proposición tan elemental. Como cualquier Estado, el democrático usaría la coacción para poner en práctica las leyes aprobadas democráticamente, si ello fuese indispensable.

Sobre el mal de la coacción

Anarq: Me alegra que coincidamos hasta aquí, y estoy seguro de que también coincidirá usted con mi próxima premisa. Ella dice simplemente que *la coacción es intrínsecamente mala.*

Una vez más, los anarquistas adoptamos en este caso un presupuesto que pocas personas, con sólo reflexionar en el asunto, pondrían en tela de juicio. Imagino que usted y yo somos capaces de distinguir las cosas que consideramos *intrínsecamente* buenas o malas (las cosas que creemos buenas o malas en sí mismas) de aquellas otras que pueden ser *extrínsecamente* o *instrumentalmente* buenas o malas en ciertas circunstancias. Sin duda, la mayoría de nosotros juzgaríamos a la coacción intrínsecamente mala.

Demo: Pero algo puede ser intrínsecamente malo e instrumentalmente justificable.

Anarq: ¿Quiere usted decir que el fin justifica los medios?

Demo: Veo adónde lleva su argumentación, y le advierto que ya volveré más adelante a la distinción entre lo que es intrínsecamente bueno o malo, y lo que puede estar instrumentalmente justificado por ser esencial para una buena causa.

Anarq: Permítame que continúe por un momento con el mal intrínseco de la coacción. Típicamente, la coacción implica obligar a alguien a obedecer una exigencia valiéndose de una amenaza verosímil de que quienes se rehúsen sufrirán algún serio daño físico o emocional. Para que la amenaza resulte creíble, de ordinario debe ejecutársela en un número considerable de los que se rehúsan a obedecer. En tanto y en cuanto la amenaza de coacción se concreta y la gente se ve compelida a obedecer leyes

a las que se oponen, son privadas de su libertad (nada menos que de su libertad de autodeterminación) y puede sufrir un perjuicio irreparable también en muchos otros órdenes. Si la amenaza no los disuade y la persona que desobedece es castigada, por lo común el castigo deriva en un gran padecimiento físico, ya sea bajo la forma de encarcelamiento o de alguna cosa peor. Sería notoriamente perverso argüir que consecuencias como éstas son buenas *en sí mismas*, o aun neutras. Si pudiéramos alcanzar nuestros fines sin recurrir a la coacción o al castigo, ¿no preferiríamos gozosamente prescindir de éstos? Que así obremos es quizá la mejor prueba de que la coacción es intrínsecamente indeseable.

Demo: No voy a discutir su tercera premisa. Por el contrario, los demócratas hemos sostenido que una de las razones por las cuales un *Estado* debe ser democrático es precisamente porque no es una asociación puramente voluntaria. El Estado es potencialmente peligroso por poseer la capacidad de coacción. A fin de asegurar que utilice esa enorme potencialidad de coacción para el bien público y no para el perjuicio público, es infinitamente más importante que el Estado sea democrático y no que lo sean cualesquiera asociaciones privadas o no estatales.

Sobre las alternativas

Anarq: Aquí nos dividimos. Si mis premisas anteriores son la moneda corriente del pensamiento moderno, mi cuarta, obviamente, no lo es: *Una sociedad sin Estado es una alternativa factible frente a una sociedad con Estado.*

Demo: Esa cuarta premisa es absolutamente esencial. Sin ella, el anarquismo presentaría un problema filosófico pero sin dar para él ninguna solución.

Anarq: Por supuesto. Es este cuarto supuesto, junto con la primera de las conclusiones que ahora quiero exponerle, lo que da cuerpo a la visión anarquista de una sociedad en la cual individuos autónomos y asociaciones estrictamente voluntarias cumplen todas las actividades imprescindibles para vivir bien. Los anarquistas nos oponemos a toda forma de jerarquía y de coacción, no simplemente las del Estado sino las de cualquier tipo de asociación.

Cinco conclusiones

Demo: Me propongo cuestionar la validez de sus cuatro premisas, pero primero quisiera escuchar el resto de su argumentación.

Anarq: No puedo hablar en nombre de otros anarquistas; nadie puede hacerlo. Pero creo que de premisas como éstas (quizá con más frecuencia tácitas que manifiestas), los anarquistas tendemos a extraer ciertas conclusiones. Voy a expresar tales conclusiones de un modo esquemático, más de

lo que resultaría aceptable para la mayoría de los anarquistas, y aun despojaré a mis palabras de ese apasionado sentimiento de humanidad y de esa indignación ante la injusticia que dan tanta fuerza a muchos escritos de los anarquistas. Permítame sintetizar algunas proposiciones con las cuales la mayor parte de éstos estarían de acuerdo:

Dado que todos los Estados son necesariamente coactivos, todos los Estados son necesariamente malos.

Dado que todos los Estados son necesariamente malos, nadie está obligado a obedecer o apoyar a ningún Estado.

Dado que todos los Estados son malos, y dado que nadie está obligado a obedecer o apoyar a ningún Estado, y dado que una sociedad sin Estado es una opción factible, deberían abolirse todos los Estados.

De esto se seguirá que ni siquiera un proceso democrático se justifica si sólo brinda procedimientos (como el del gobierno de la mayoría) para hacer aquello que es intrínsecamente malo: permitir que ciertos individuos ejerzan coacción sobre otros. Por más que sea democrático, un Estado sigue siendo un Estado, sigue siendo coactivo y sigue siendo malo.

Como el requerimiento de unanimidad en las votaciones impediría la coacción ajena, estaría justificado crear aquellas asociaciones cuyas decisiones requiriesen unanimidad. Un proceso democrático, pues, estaría justificado si requiriese unanimidad. Pero como este requisito garantizaría que nadie habría de sufrir coacción jamás, unas asociaciones cuyas decisiones se adoptasen por unanimidad no serían un Estado.

Wolff y su defensa del anarquismo

La defensa del anarquismo que ha hecho Robert Paul Wolff no difiere mucho de la argumentación expuesta por el anarquista ficticio del diálogo precedente, pero como sigue otro camino y, por lo demás, es excepcionalmente compacta y lúcida, merece especial atención. Su razonamiento puede resumirse como sigue:[3]

El Estado

El rasgo característico del Estado es gozar de autoridad suprema. La autoridad es el derecho a ordenar y el derecho a ser obedecido.

En este sentido, la autoridad debe diferenciarse del poder, que es la capacidad para exigir acatamiento mediante el uso de la amenaza o de la fuerza. También debe diferenciarse la obediencia a la autoridad (en este sentido) del acatamiento a una orden por temor a las consecuencias que puede producir desobedecerla, o por prudencia, o por la expectativa de recibir algún efecto beneficioso, o aun por el reconocimiento del valor de un argumento o de la rectitud de una norma. La autoridad se relaciona con el

derecho a dar órdenes, y la correlativa obligación de obedecer a quien las emite. Se trata de hacer lo que alguien dice *porque es él el que lo dice.*

En su sentido prescriptivo (más bien que descriptivo), el Estado es un grupo de personas que tiene el *derecho* a ejercer autoridad suprema dentro de un cierto territorio. Y obedecer la autoridad del Estado (en el sentido prescriptivo) implica hacer lo que sus funcionarios indican que debe hacerse, simple y exclusivamente *porque son ellos los que lo dicen.*

Responsabilidad y autonomía moral

Los seres humanos adultos a) son metafísicamente libres, o poseen libre arbitrio, en cuanto son capaces en algún sentido de elegir por sí mismos cómo actuar, y b) poseen la capacidad de razonar. Consecuentemente, son responsables por sus acciones. Asumir responsabilidad significa determinar lo que uno debe hacer, y esto requiere adquirir conocimiento, reflexionar sobre las motivaciones, predecir los resultados, criticar los principios vigentes, etc.

Como una persona responsable arriba a decisiones morales que expresa para sí en forma de imperativos, podríamos decir que se fija leyes a sí misma, que se autodetermina o "autolegisla". En suma, que es *autónoma.*

El ser humano autónomo no está sujeto a la voluntad de otro. Puede hacer lo que otro le dice, pero no *porque se lo han dicho.*

La responsabilidad y la autonomía difieren en este aspecto esencial: de la autonomía propia puede prescindirse, de la responsabilidad no. Como la responsabilidad es consecuencia de la capacidad de elección que tiene el ser humano, éstos no pueden renunciar a la responsabilidad por sus actos, aunque sí pueden negarse a reconocerla o asumirla. Por consiguiente, en la medida en que la autonomía moral no es sino la condición en que se asume plena responsabilidad por las propias acciones, de ello se desprende que los hombres pueden prescindir de su autonomía a voluntad. O sea, alguien puede resolver acatar las órdenes de otro sin empeñarse en determinar si lo que se le ordena es bueno o sensato.

Hay muchas variantes y grados de renuncia a la autonomía. No obstante, en tanto reconocemos la responsabilidad por nuestras acciones y la capacidad de razonamiento que tenemos, también debemos reconocer nuestra permanente obligación de convertirnos en los autores de órdenes que podamos acatar.

Autonomía *versus* Estado

El signo distintivo del Estado es la autoridad, el derecho de gobernar. La obligación primaria del hombre es la autonomía, la negativa a ser gobernado. No puede haber, pues, solución al conflicto entre la autonomía del individuo y la presunta autoridad del Estado.

Si todos los hombres tienen la obligación permanente de alcanzar el mayor grado de autonomía posible, parecería no haber ningún tipo de Estado cuyos súbditos tuvieran la obligación moral de obedecer sus órdenes. De ahí que el anarquismo filosófico se presente como la única creencia política razonable de una persona ilustrada.

Una crítica del anarquismo

Al igual que la idea de la democracia en la Grecia clásica y en Europa y Estados Unidos en los siglos XVII y XVIII, el anarquismo ofrece una visión novedosa de las posibilidades humanas, una sociedad en la que habría desaparecido la principal institución de coacción organizada. Sería demasiado fácil descartar esa visión considerándola impracticable si no fuera que —hecho bien conocido— las ideas revolucionarias e impracticables de los visionarios de una cierta época se vuelven a veces la ortodoxia de la época siguiente. A los demócratas, en particular, no es preciso recordarles que a menudo los críticos de la democracia la desecharon por creerla un absurdo poco realista y sin esperanzas. En verdad, poco más de dos siglos atrás, la mayoría de los demócratas mismos habrían dicho (como muchos en efecto dijeron) que aplicar la democracia al Estado nacional era imposible.

Pero a despecho de nuestra imperfecta capacidad de predecir el cambio humano, cuando evaluamos el anarquismo no podemos dejar de emitir ciertos juicios sobre las tendencias y posibilidades humanas. En particular, la concepción anarquista nos invita a formular estas cuatro preguntas:

Aun cuando la coacción sea intrínsecamente mala, ¿puede justificarse su uso en algunas circunstancias?

Aun cuando así sea, ¿es razonable instaurar un Estado?

Aun cuando lo sea, ¿estamos siempre obligados a apoyar la existencia de un Estado?

Y aun suponiendo que vivimos dentro de un Estado bueno o satisfactorio, ¿debemos siempre obedecer sus leyes?

Si bien en términos estrictos podría aceptarse o rechazarse el anarquismo sin responder a las dos últimas preguntas, abordarlas nos ayudará a redondear nuestra consideración del problema que plantea el anarquismo para la teoría y la práctica democráticas.

Sobre la justificabilidad de la coacción

Como ya he dicho, las dos partes principales de la concepción anarquista son la premisa de que existe alguna alternativa de gobierno que no sea el Estado, y la conclusión de que los Estados son forzosamente malos porque son coactivos. Veámoslas en orden inverso.

¿Puede justificarse la coacción en algunas ocasiones, aunque sea intrín-

secamente mala? La respuesta dependerá de una evaluación moral y empírica. Podemos diferenciar dos clases de juicios, si bien, como a menudo sucede, son algo interdependientes.

En primer lugar, debemos evaluar la probabilidad de que exista coacción *aun sin la existencia de un Estado,* o sea, si la gente viviera en lo que los filósofos políticos de los siglos XVII y XVIII denominaban "estado de naturaleza" al enfrentar esta misma cuestión. Supongamos, por ejemplo, que un pueblo en estado de naturaleza comprueba que alguno de sus vecinos es un malvado, alguien que simplemente parece no poder abstenerse de causar graves daños a los demás. Pese a los empeños de sus compatriotas, ni la razón, ni los argumentos, ni la persuasión, ni la opinión pública ni el ostracismo u otra especie de castigo social parecen disuadirlo de su deseo de hacer el mal. Finalmente sus compatriotas llegan a la conclusión de que persistirá en ello a menos que se lo fuerce a restringirse o se lo amenace con una pena severa (o sea, a menos que se ejerza coacción sobre él). En el caso extremo, ese malvado recalcitrante podría usar armas para apropiarse de los bienes ajenos, cometer violaciones, esclavizar a otros, torturarlos, etc. Ahora bien: si este malvado recalcitrante viviese en una sociedad sin Estado, plantearía un dilema a todos cuantos creen que la coacción no debe emplearse jamás porque es intrínsecamente mala, ya que se lo restringiese o no al malvado en forma coactiva, de todos modos se emplearía coacción: o lo harían los demás, o lo haría él.

El dilema se agudizaría si varios malvados recalcitrantes acumulasen suficientes recursos como para cobrar poder sobre otras personas, mediante un uso sagaz de los castigos y recompensas. Una pequeña banda de malvados podría así llegar a dominar a algunos de sus compatriotas. Dominando primero a unos pocos, luego podrían cobrar poder sobre muchos más, hasta tener sometida finalmente a su imperio a la sociedad íntegra. De hecho, lo que los malvados habrían hecho sería emplear la coacción para crear una clase de Estado, un Estado de bandidos, si así se prefiere decir.[4]

Los anarquistas sostienen que en caso de no existir los Estados, la coacción desaparecería o se reduciría a un nivel tolerable. Obviamente, este juicio empírico es decisivo para la validez de su argumentación. Si se equivocan, si la coacción probablemente persistiera de todos modos aunque no hubiese Estado, y si el rasgo característico entre todos del anarquismo (erradicar el Estado) sólo se justifica como medio de evitar la coacción, su dilema no tendría solución y queda enormemente debilitado, por decir poco, el razonamiento anarquista. Por el contrario, si los anarquistas se equivocan en la probabilidad de que haya coacción aunque no haya Estado, resulta muy fortalecida la tentativa de crear un Estado bueno o satisfactorio para reducir o regular dicha coacción. Si la conclusión es que, como saldo, los beneficios que trae la creación de un Estado probablemente excedan a los costos, desde una perspectiva utilitaria sería lógico optar por el Estado.

Así pues, el segundo tipo de juicio que debemos formular es, esencialmente, moral. Aunque no todos evaluarán la coacción desde una perspectiva utilitaria, si se establece que probablemente la coacción exista aun en ausencia de Estado, habría que preguntarse si está justificado emplear la coacción y en qué circunstancia. Hasta los anarquistas discrepan en la respuesta. Según algunos, como Bakunin, la violencia coactiva está justificada y es necesaria en aras de la causa suprema de derrocar al Estado; pero otros, como León Tolstoy, creen que la coacción y la violencia no se justifican nunca; según esta opinión, la única postura congruente de un anarquista sería adherir en forma estricta a la doctrina de la no violencia (Carter, 1978).

La dificultad de la primera posición es que si la coacción se justificase como medio de derrocar al Estado, de ello se desprende lógicamente que estaría mistificada cada vez que se la emplease para finalidades lo bastante buenas o importantes. En tal caso, sin duda estaría justificada para restringir el accionar de los malvados recalcitrantes, en particular si tuvieran el propósito de instaurar un estado de bandidos. Por otra parte, si la razón para derrocar al Estado no es sólo abolir la coacción, sino alcanzar otros fines, como la libertad, la igualdad, la seguridad o la justicia (según ha sido la creencia de la mayoría de los anarquistas)... ¿cómo no habría de estar justificada la coacción si su empleo apunta a una mayor libertad, igualdad, seguridad o justicia? En suma, si la objeción que se levanta contra la coacción como medio no es absoluta sino que depende de las consecuencias de dicha coacción, ¿no se justificará acaso tratar de crear un Estado democrático y apoyar su existencia para maximizar la libertad y la justicia, minimizar la coacción privada no regulada e impedir que se geste un Estado de bandidos?

La otra posición, según la cual la violencia y la coacción deben estar absolutamente vedadas, sea cual fuere su propósito, conlleva dos dificultades. Primero, si de todos modos es probable que los malvados ejerzan coacción, dicha posición resulta contradictoria en sí misma, porque en tal caso se debería permitir que el malvado lo haga, o bien se debería permitir el uso de la coacción para evitar que lo haga. Una posición moral tan autocontradictoria que deja al individuo sin guía ante las elecciones más fundamentales es indefendible. Segundo, ¿por qué la supresión de la coacción tendría que ser un fin supremo, que domine a todos los demás fines? ¿Por qué se supone que la falta de coacción es superior a la justicia, la igualdad, la libertad, la seguridad, la felicidad, y otros valores? Y si alguno de estos fines es superior a la ausencia de coacción, ¿no estaría justificada la coacción si fuese el único medio, en ciertas situaciones, de alcanzar un valor superior? Si, por otro lado, uno tiene el convencimiento de que el mundo de los valores no está dominado por una finalidad única y absoluta, sino que es un "universo pluralista", para decirlo con las palabras de William James, entonces los juicios que deben formularse estarán referidos a las compensaciones recíprocas entre la coacción y los demás valores

Sobre la necesidad del Estado

Hace un momento sugerí que podría optarse por instaurar un Estado sobre la base de que, como es posible que aun en ausencia de él persista cierta coacción, las ventajas que tendría regular esta última a través del Estado podrían superar a las desventajas. Cabría afirmar, empero, que las ventajas *no* superarían necesariamente a las desventajas y que, aun cuando se ejerciera ocasionalmente la violencia y la coacción, una sociedad sin Estado, que constara exclusivamente de asociaciones voluntarias, sería en líneas generales preferible a las compulsiones de un Estado. Muchos anarquistas creen que la conducta sociopática no es inevitable, sino que se genera porque la gente es socializada de modo tal de amoldarse a los requerimientos de los Estados y de los sistemas socioeconómicos que ellos sustentan. Consecuentemente, insisten en que una vez eliminados los Estados e introducidas modalidades de vida social y económica decentes, la vergüenza del individuo ante su mal obrar, las reprimendas públicas, el desaire y el ostracismo disminuirían a niveles tolerables esos comportamientos negativos. De este modo, como saldo, una sociedad sin Estado sería mejor que otra con Estado.

Es cierto que los seres humanos llevaron una vida tolerable, y aun quizá muy satisfactoria, sin estar regidos por un Estado. Teniendo en cuenta las crónicas etnográficas, muchas tribus ágrafas lo lograron. Gracias a una sorprendente, y muy buena, adaptación a un medio duro y peligroso, los inuit (esquimales del norte de Canadá) existieron a todas luces durante muchos siglos, hasta hace unas pocas generaciones, sin un Estado. Típicamente, vivían en pequeños grupos de un decena de familias aproximadamente, unidas entre sí por múltiples lazos de parentesco, cultura, religión, mito y destino común. Las transgresiones a las reglas importantes eran objeto de vergüenza y de ridículo, del comentario y burla generales, y a veces del ostracismo. Si bien había casos de violencia individual, era rara. Los lazos sociales de los inuit y su uso de los castigos sociales logró establecer un alto grado de conformidad con sus reglas y normas básicas, y las relaciones entre ellos parecen haber sido mucho más ordenadas y pacíficas de lo que jamás pudieron instaurar las sociedades con Estado.

Pero aunque algunos anarquistas románticos imaginen posible retornar a los pequeños grupos autónomos de ciertas sociedades ágrafas, salvo que suceda un cataclismo que nadie quiere, ese regreso a la infancia de la especie parece imposible, o por lo menos muy indeseable. Volveré a ocuparme de este tema en el capítulo 13, cuando aborde el problema de la escala y del Estado nacional, pero permítaseme enunciar aquí tres razones.

En primer lugar, el mundo ya está demasiado poblado como para brindar mucho espacio a la autonomía; los inuit eran pocos y vivían en una zona gigantesca, a la que otros suponían un páramo inhabitable.

En segundo lugar, una multiplicidad de vínculos de interdependencia no se tiran por la borda sin un enorme costo, que pocas personas aceptarían.

En tercer lugar, virtualmente el planeta entero está hoy ocupado por Estados. A lo largo de la historia registrada, los pequeños grupos autónomos de individuos han sido extraordinariamente vulnerables a la conquista y la absorción de otros Estados mayores, fenómeno que ha continuado hasta la fecha. Así pues, o el retorno a los pequeños grupos autónomos sin Estado tendría que sobrevenir en forma simultánea en todo el mundo, o seguiría habiendo algunos Estados con una excepcional capacidad de conquista y de absorción de los otros. Si el anarquismo exige lo primero, debe dejárselo de lado como una mera fantasía sugerente; de lo contrario, debe demostrar por qué motivo los grandes Estados permitirían la existencia sobre la Tierra (salvo quizás en los lugares más remotos y poco atractivos, donde casi nadie —muy pocos defensores del anarquismo, por cierto— querría vivir) de pequeños grupos independientes.

En síntesis, parece razonable sostener lo siguiente:

1. En ausencia de un Estado, es probable que persistan formas muy indeseables de coacción.

2. En una sociedad sin Estado, algunos individuos pueden de todos modos adquirir suficientes recursos como para crear un Estado sumamente opresivo.

3. La existencia de un grado de control social suficiente como para volver innecesaria la creación de un Estado parece requerir que la sociedad sea muy pequeña y autónoma, y sus miembros estén unidos por múltiples lazos.

4. Crear este tipo de sociedades en el mundo actual, en una escala significativa, parece o bien imposible, o bien sumamente indeseable.

Estas opiniones sustentan la conclusión de que *sería mejor tratar de crear un Estado satisfactorio que tratar de vivir en una sociedad sin Estado.*

Objeciones a la argumentación de Wolff

Aunque la argumentación de Wolff se aparta de la corriente central del pensamiento anarquista, de todos modos encontramos en ella similares dificultades. Mencionaré las cinco fallas que noto:[5]

1. En el esquema de Wolff hay *por definición* una contradicción entre la autonomía moral y el Estado, con lo cual su búsqueda de una solución queda condenada de entrada al fracaso: tal como él plantea el problema, no tiene solución. Pero como consecuencia de su definición de la autoridad, su argumentación resulta mucho más grandilocuente de lo que él mismo se propuso, pues de acuerdo con su exposición no sólo el Estado es incompatible con la autonomía moral, sino la autoridad de cualquier índole. Al definir la autoridad como el derecho a exigir una obediencia irreflexiva e

insensata, propia de un robot, Wolff enfrenta lógicamente la opción entre un mundo de robots sujetos a la autoridad, por un lado, y por el otro un mundo de seres humanos no sujetos a autoridad alguna pero que deben ejercer en forma responsable su autonomía moral.

2. En consecuencia, Wolff no logra demostrar que autoridad y autonomía podrían conciliarse en un Estado gobernado mediante una democracia unánime y directa.

> En una democracia unánime y directa, todo miembro de la sociedad concuerda libremente con cada una de las leyes que en efecto son sancionadas. Como ciudadano, sólo enfrenta, entonces, leyes a las que ha prestado su consentimiento. Puesto que un hombre sólo constreñido por los dictados de su propia voluntad es un individuo autónomo, de ello se sigue que bajo las directivas de la democracia unánime y directa los hombres pueden armonizar su deber de autonomía con las órdenes emanadas de la autoridad (pág. 23).

Pero la "autoridad" a la que aquí se refiere no es la misma "autoridad" de la definición anterior, cuando hablaba de hacer lo que otro nos dice *porque es él quien lo dice.* O la voluntad que se obedece no es sino la propia, en cuyo caso no hay ejercicio alguno de autoridad, o uno está sujeto a la autoridad de un conciudadano y le obedece simplemente porque éste le pide obedecer, en cuyo caso uno no actúa en forma autónoma. Por más que se afana Wolff en escapar a este dilema, no lo consigue, ya que antes bloqueó todas las rutas de salida.[6] Finalmente rechaza la solución de la democracia unánime y directa por no considerarla factible, pero no ve que aunque lo fuese no constituiría una solución al problema que él planteó.

3. Si realmente fuera cierto que la autoridad y el Estado son fundamentalmente incompatibles con la autonomía, ¿por qué no sacrificar cierto grado de autonomía moral? Wolff presenta a la autonomía como un valor absoluto, al cual tienen que subordinársele todas las demás finalidades. Ahora bien... ¿por qué tendrían que rendirse la felicidad, la justicia, la libertad personal, la igualdad, la seguridad y los demás valores al valor supremo de la autonomía? ¿Es la autonomía buena en sí misma, o lo es (por lo menos en cierta medida) si se la ejercita como una elección responsable de los buenos fines? Pero si la autoridad y el Estado demuestran ser medios necesarios para maximizar tales fines, ¿no ejercería uno responsablemente su autonomía al decidir crear el mejor Estado posible? Wolff no sopesa seriamente esta posibilidad, ya que la descartó desde el vamos.

4. No obstante, al descartar esa posibilidad, Wolff plantea un falso problema. ¿Alguien puede aducir seriamente que la autoridad o el Estado demandan una obediencia irreflexiva e insensata?

Las acciones morales siempre se dan dentro de ciertos límites, muchos de los cuales (probablemente la mayoría) están más allá del control del actor. Así como es imposible la libertad absoluta e ilimitada, también lo es la autonomía ilimitada. Esto Wolff lo reconoce. La autonomía moral no es

una constante sino una variable: no es un todo o nada, un 1 o un 0, sino un atributo o bien que se puede procurar maximizar dentro de límites razonables. Por ejemplo, en cuestiones de salud uno le entrega razonablemente cierto grado de su autonomía personal al médico. "A partir del ejemplo del médico, es obvio que existen al menos algunas situaciones en que es razonable entregar la propia autonomía" (pág. 15).[7] Ahora bien: ¿la ausencia de un Estado no sería precisamente una de tales situaciones? Y si ocurriese que dentro de los límites fijados por las circunstancias de mi vida, puedo *maximizar* mi autonomía decidiendo crear o dar mi apoyo a un Estado, ¿no sería perfectamente lógico hacerlo? ¿Acaso en estas circunstancias un ser humano responsable no *tendría* por cierto que actuar de este modo?

5. A todas luces, pues, si pretendo actuar responsablemente debo enfrentarme con las opciones que se me presentan y evaluar las condiciones en que podría maximizar mi autonomía moral, o bien, si se lo prefiere, las condiciones que minimizarían los límites impuestos a mi capacidad para ejercer mi autonomía moral. Dada la experiencia humana, puedo concluir razonablemente que en una sociedad sin Estado, los límites a mi autonomía moral, así como a mi capacidad para alcanzar otros fines, serían mucho mayores que en un Estado democrático. Entre otras razones, porque yo podría estar sujeto a la voluntad arbitraria de otros, de los malévolos recalcitrantes que no admiten ser disuadidos por mí ni por ningún otro de mis compatriotas que simpatice con mi posición. Si llego a la conclusión de que en una sociedad sin Estado las acciones ajenas reducirán mi autonomía en mayor grado que en un Estado democrático, en tanto y en cuanto creo en la conveniencia de la autonomía moral yo podría razonable y responsablemente optar por un Estado democrático.[8]

Al tratar de construir el edificio del anarquismo sobre los cimientos de la responsabilidad y la autonomía moral, Wolff termina siendo autocontradictorio. Ya que es perfectamente lógico afirmar que, salvo en circunstancias extraordinarias que rara vez se dan en nuestro mundo, si deseamos maximizar nuestra autonomía, la única opción razonable y responsable que tenemos es tratar de instaurar el mejor Estado posible. Y si el mejor Estado posible es el democrático (como probablemente pocos anarquistas nieguen), la manera más responsable de ejercer nuestra autonomía moral es optar por un Estado democrático.

Sobre la obediencia

Así como un anarquista preferiría rechazar cualquier Estado, aun el democrático, considerándolo peor que la ausencia de Estado, ciertos oponentes del anarquismo preferirían aceptar cualquier Estado, incluso el autoritario, considerándolo mucho mejor que la ausencia de Estado. Sin embargo, un demócrata que rechace la primera postura no tiene por qué

abrazar la segunda. La afirmación democrática deja abierto el interrogante de cómo debería actuar alguien que viva bajo el imperio de un Estado no democrático. Cualquier decisión lo obligaría a juzgar las diversas alternativas teniendo en cuenta motivos de prudencia, de principios y de probabilidades; pero ciertamente sería válido el criterio de que nadie está obligado a apoyar o a obedecer un Estado malo.

Al resolver apoyar un Estado democrático como la mejor alternativa, ¿se infiere lógicamente que uno ha resuelto también obedecer sus leyes? Cabe presumir que alguien podría escoger el Estado democrático llevado por consideraciones puramente oportunistas o por la cautela, sin tener jamás el propósito de acatar sus leyes salvo cuando le resultase prudente o conveniente. Pero sería muy ilógico escoger un Estado democrático sin aceptar en absoluto la obligación de acatar sus leyes, ya que la existencia misma del proceso democrático presupone no sólo un conjunto de derechos legales y morales sino también un conjunto correlativo de deberes, o sea, de obligaciones destinadas a sustentar los derechos. Sería contradictorio lógicamente elegir ser gobernado por un proceso democrático y negarse a apoyar los requisitos esenciales de un proceso democrático. No proseguiré aquí con este tema, que será retomado en el capítulo 10.

Ahora bien: ¿uno está moralmente obligado a obedecer *todas* las leyes sancionadas mediante el proceso democrático? No creo que al escoger el proceso democrático (y por implicación, sus requisitos esenciales), yo me vea obligado a obedecer toda ley adecuadamente sancionada según dicho proceso. En una sociedad distinta de la actual, en que yo estuviese en minoría respecto de ciertas cuestiones, una mayoría (y hasta una mayoría calificada) podría sancionar una ley que me exigiese algo, o abstenerme de hacerlo, violando con ello mis más profundas adhesiones morales. Enfrentaría entonces un conflicto entre mis obligaciones. Para actuar en forma responsable, tendrían que sopesar lo mejor posible las consecuencias de obedecer o desobedecer —incluido el efecto que ello tendría en cuanto al respeto a la ley—. Aunque el problema de la desobediencia civil es complejo y exige más atención de la que aquí puedo darle, en una situación como ésta bien puede resultarme razonable elegir la desobediencia a la ley.[9]

En suma: si tengo la oportunidad de elegir, y en la convicción de que un Estado democrático es superior a cualquier otro Estado y también a la ausencia de Estado, elijo apoyar un Estado regido mediante el proceso democrático, no por ello estoy eligiendo convertirme en un robot obediente. Puedo aceptar la "autoridad" y la "legitimidad" morales de un Estado democrático sin renunciar a mi obligación de actuar con responsabilidad cuando se sancione una ley que dañe seriamente mis normas morales. Y a veces la responsabilidad puede requerirme desobedecer una ley, incluso aunque haya sido sancionada por medio del proceso democrático.

Si bien la crítica anarquista de la democracia no es convincente, importa reconocer sus puntos positivos. Como vimos, varias de sus premisas gozan de amplio consenso, entre otros por los propios defensores de la democracia. Además, al describir la posibilidad de una sociedad sin Estado, el anarquismo nos recuerda que como forma de control social, la coacción por imperio de la ley es marginal en la mayoría de las sociedades casi siempre, y siempre en las democráticas. La crítica anarquista llama la atención a ciertas implicaciones importantes, y a menudo semiocultas, de la teoría y la práctica democráticas. Aplicado al gobierno de un Estado, el proceso democrático puede reducir la coactividad de éste pero no exorcizarla por completo. A menos que haya unanimidad, la democracia puede requerir (y con frecuencia lo hace) coaccionar a aquellos que de otro modo le desobedecerían. Además, la crítica anarquista nos recuerda que es difícil, posiblemente imposible en la práctica, gobernar con el consentimiento de todos, ya que para ser auténtico éste tendría que ser permanente —no se necesita el consentimiento de los muertos que sancionaron las leyes, sino de los vivos que ahora están sujetos a ellas—. Cualquier persona razonable y responsable considerará el consentimiento, no como algo absoluto e irrevocable, sino como algo contingente. Pero lo cierto es que ningún Estado, ni en el pasado ni en el presente, ha logrado en forma plena ese consentimiento permanente de sus ciudadanos.

Así pues, lo que nos dice la crítica anarquista es que todos los Estados han sido, son y quizá serán siempre imperfectos. Los mejores Estados no existen en el universo de las formas perfectas de Platón sino en el universo de lo mejor alcanzable. Y el anarquismo ofrece un criterio para evaluar los Estados en este último universo. Al aducir que todos los Estados son igual y absolutamente malos, el anarquismo no es tanto una filosofía *política* cuanto una doctrina *moral*, según la cual las sociedades serán comparativamente buenas o malas de acuerdo con el grado en que maximicen el consentimiento y minimicen la coacción. En el límite, en una sociedad perfecta, dejará de haber coacción y las decisiones serán consentidas por todos.

¿Y acaso esto no forma parte de la visión democrática? No obstante, en un diálogo con un anarquista reflexivo, un demócrata añadiría algo de esta suerte:

Su concepción es que en una sociedad perfecta o ideal no habría coacción. No puede negarlo. Pero no vivimos en una sociedad perfecta, y no es probable que jamás lo hagamos. Más bien lo probable es que sigamos viviendo en un mundo imperfecto, habitado por seres humanos imperfectos —o sea, por seres humanos—. Por lo tanto, hasta que vea la luz su sociedad, la mejor sociedad posible será la que tenga el mejor Estado posible. En mi opinión, el mejor Estado posible será aquel que minimice la coacción y maximice el consentimiento, dentro de los límites impuestos por

las condiciones históricas y el logro de otros valores, como el bienestar, la libertad y la justicia. Si se juzgara a los Estados por el grado en que han alcanzado finalidades como éstas, creo que el mejor de todos sería el Estado democrático.

Capítulo 4

TUTELAJE

Una alternativa permanente frente a la democracia es que el gobierno esté a cargo de "tutores", "custodios" o "guardianes" de la sociedad. Para quienes defienden esta concepción, la idea de que el pueblo comprenderá y defenderá sus propios intereses es ridícula, y más ridículo aún es pensar que comprenderá y defenderá los intereses de la sociedad global. Estos críticos insisten en que la gente común no está calificada, evidentemente, para autogobernarse, y afirman que la premisa contraria de los demócratas debería reemplazarse por la propuesta de que el gobierno le sea confiado a una minoría de personas especialmente capacitadas para asumirlo en virtud de sus conocimientos o virtudes superiores.

La idea del tutelaje, que fue expuesta en forma muy hermosa y perdurable por Platón en *La República*,[1] ha ejercido un gran atractivo a lo largo de la historia. Si bien durante milenios pudo haber existido una democracia rudimentaria entre nuestros ancestros recolectores-cazadores, en la historia de la que se tiene registro la jerarquía[2] es más antigua que la democracia. Como idea y como práctica, la jerarquía fue la regla; la democracia, la excepción. Aun en la segunda mitad del siglo XX, cuando casi universalmente se habla de la legitimidad del "gobierno del pueblo", sólo una minoría de países y de pueblos del mundo están gobernados por regímenes que podrían llamarse "democracias" en el sentido moderno. En la práctica, entonces, la jerarquía es el rival más formidable de la democracia: y como la propuesta del tutelaje es una justificación normativa del gobierno jerárquico, el tutelaje es, en cuanto idea, también el rival más formidable de la democracia.

Digamos algo más: si bien suele apelarse a la idea del tutelaje en su forma vulgar para racionalizar regímenes autoritarios de toda índole, corruptos,

brutales e ineptos, la argumentación no se derrumba por el simple hecho de que se haya abusado de esta idea. Si aplicamos el mismo exigente criterio a la idea de la democracia, nos encontraremos con que a menudo resultó insuficiente en la práctica. Tanto para la democracia como para el tutelaje, sus peores fracasos importan para emitir un juicio sobre ambas alternativas, pero también sus mayores éxitos, así como la relativa factibilidad y conveniencia de las normas ideales de una y otra idea.

Visiones del tutelaje

La idea del tutelaje ha atraído a una gran variedad de pensadores y líderes políticos de muchos colores y matices y en muchos lugares del mundo a lo largo de la historia. Si bien Platón ofrece el ejemplo más conocido, el ideal práctico de Confucio, nacido más de un siglo antes que Platón, ha tenido una gravitación mucho más profunda en una cantidad mucho mayor de individuos y ha persistido hasta el presente, hondamente arraigada en las culturas de varios países, incluida la China, donde compite en forma vigorosa —aunque no siempre notoria— con el marxismo y el leninismo para ganarse la conciencia política del pueblo. Mencionar a Marx y a Lenin es recordar otra versión, tal vez más sorprendente, del tutelaje: la doctrina leninista del partido de la vanguardia obrera, con su particular, su exclusivo derecho a gobernar. Hay, por último, un caso menos conocido, un caso que no ha tenido mucha influencia en el mundo pero es interesante porque revela algunas de las formas de apelación que puede asumir la doctrina del tutelaje. Me refiero a la utopía esbozada por el ilustre psicólogo B. F. Skinner en *Walden Dos*.

Para Platón, el conocimiento político constituía la ciencia regia, el arte supremo: "Ningún otro arte o ciencia tendrá un derecho mayor o prioritario que la ciencia regia a cuidar de la sociedad humana y a gobernar sobre los hombres en general" (*El estadista*, en la edición de los *Diálogos* trad. por Jowett, vol. II, párr. 276, pág. 303). La esencia del arte y la ciencia de la política radica, naturalmente, en conocer cuál es el bien de la comunidad, de la polis. Así como no todos los hombres tienen iguales méritos como médicos o como timoneles, también hay algunos superiores en su conocimiento del arte político. Y así como el mérito de un médico o de un piloto exige adiestramiento, así también los hombres y mujeres deben ser cuidadosamente seleccionados y rigurosamente instruidos para alcanzar la excelencia en el arte y ciencia de la política. Los tutores no sólo deben dedicarse por entero a la búsqueda de la verdad, como los auténticos filósofos, y, al igual que éstos, discernir con más claridad que el resto lo que es mejor para la comunidad, sino que deben estar completamente dedicados al logro de ese fin y por ende no deben poseer intereses propios que sean incompatibles con el bien de la polis. Para ello, unirán a la búsqueda del saber del filósofo

auténtico la dedicación de un auténtico monarca o de una auténtica aristocracia (si es que como tal pudiera existir) al bien de la comunidad que ella rige.

Como es obvio, el régimen de los filósofos-reyes no puede sobrevenir por azar. Crear una república de esa índole, y la clase de tutores que la gobiernen, exigiría un cuidado excepcional, incluida, por cierto, una extremada atención a la selección y educación de los tutores. Pero si una república así viera la luz, sus ciudadanos, al reconocer la excelencia de sus gobernantes y su compromiso indeclinable con el bien de la comunidad, le darían su apoyo y su lealtad. En este sentido, empleando el lenguaje, no de Platón, sino de las doctrinas democráticas modernas, podríamos decir que el gobierno de los tutores gozaría del consentimiento de los gobernados.

Si damos un salto adelante de dos mil años y pasamos a las ideas de Lenin, nos sumimos en un mundo, y una visión del mundo, tan diferentes de los de Platón que parecería que estamos extendiendo el parentesco más de lo razonable. Aunque la actual encarnación leninista de la idea desapareciese, creo que la idea en sí reaparecerá sin duda en una nueva corporización, que quizá sea mucho más atractiva para la gente que rechaza su actual forma leninista.

Originariamente, Lenin formuló su idea en el ensayo *¿Qué hacer?*, donde abogaba por una nueva clase de partido revolucionario. Pero su razonamiento pudo ser transpuesto, y de hecho lo fue, a la sociedad posrevolucionaria que el partido contribuyó a generar. Fue entonces desarrollada más plenamente en la obra del filósofo y crítico literario húngaro George Lukács, y puede hallársela en otros trabajos más recientes, como los del marxista mejicano Adolfo Sánchez Vázquez (1977). Una síntesis de estas ideas rezaría más o menos así:

La clase obrera ocupa una posición histórica única, pues su liberación significa necesariamente inaugurar una sociedad sin divisiones clasistas basadas en la propiedad de los medios de producción. En una sociedad sin clases (en este sentido), donde los medios de producción son de propiedad colectiva y están bajo el control social, todos los individuos quedarían liberados de la explotación económica y de la opresión, y gozarían de un grado de libertad y de oportunidades de desarrollo personal mayores que en todas las experiencias históricas anteriores. Sin embargo, carecería de realismo suponer que una clase obrera plasmada por la explotación, la opresión y la cultura dominante del capitalismo sería capaz de entender suficientemente sus propias necesidades, intereses y potencialidades, así como las estrategias que demandaría su liberación a fin de lograr, sin ayuda, una transformación revolucionaria del capitalismo al socialismo y la etapa posterior del comunismo, en la que habría desaparecido el propio Estado, y con él todas las formas de coacción colectiva. Lo que se precisa para ello es un grupo devoto, incorruptible y bien organizado de revolucionarios, una vanguardia que posea los conocimientos necesarios para dicha tarea y

esté dispuesta a comprometerse con ella. Estos revolucionarios tendrían que conocer las leyes del desarrollo histórico, saber que sólo puede encontrarse en el único cuerpo de conocimientos científicos capaz de quitar los cerrojos a la puerta de la liberación: la ciencia del marxismo, que en virtud de esta nueva idea de Lenin pasaría a ser la ciencia del marxismo-leninismo. Al igual que los tutores de Platón, los miembros del partido de la vanguardia obrera debían ser minuciosamente reclutados, entrenados y seleccionados según su devoción al objetivo de la liberación de la clase obrera (y por tanto, de la humanidad misma), y debían ser expertos en la ciencia marxista-leninista. Como esta transición histórica podía ser larga y ardua, después del derrocamiento revolucionario del Estado capitalista aún sería indispensable, durante un tiempo, el liderazgo de estos tutores del proletariado; pero como sucedía con los tutores de Platón, ese papel conductor del partido tendría el consentimiento (si no expreso, al menos tácito) de la propia clase obrera, y por consiguiente de la abrumadora mayoría del pueblo.

Con B. F. Skinner, pasamos de la filosofía contemplativa y de la acción revolucionaria a la psicología moderna, de la cual es un distinguido exponente, famoso por sus contribuciones a la teoría del aprendizaje y a la psicología de la conducta, y por ser un hombre de profunda fe en la ciencia empírica rigurosa. Según su concepción, tal como se la infiere de sus libros *Walden Dos* y *Más allá de la libertad y de la dignidad,* el saber del tutor es la ciencia de la conducta del psicólogo moderno. El rey-filósofo es reemplazado aquí por el rey-psicólogo, quien, como su predecesor en *La República* de Platón, posee el conocimiento científico necesario y suficiente para consumar las potencialidades humanas. Una vez que un grupo humano hubiera experimentado el benéfico gobierno de un tutor así, abandonaría sus necios, vanos y autodestructivos empeños por autogobernarse, renunciaría a las ilusiones de la democracia y aceptaría de buen grado, y hasta con entusiasmo, el noble y esclarecido gobierno del rey-psicólogo.

Lo notable es cuánto tienen en común estas tres concepciones, pese a sus enormes diferencias. Cada una a su modo propone una alternativa frente a la democracia y cuestiona la premisa de que el pueblo es capaz de autogobernarse.

Si bien no hay ninguna interpretación aislada que pueda hacer justicia a las variantes que presentan las diversas formas de tutelaje, es posible elaborar una síntesis que capte plenamente los fundamentos de la argumentación, como según creo lo hace la que expondré a continuación. Imaginaremos que un defensor contemporáneo de la doctrina del tutelaje la debate y defiende contra un demócrata moderno, más o menos así:

Tres premisas compartidas

Aristos: Si piensa que usted y yo partimos de premisas diametralmente opuestas, se equivoca por completo. En absoluto. Para empezar, yo presumo, como usted y como cualquiera que no sea un filósofo anarquista, que el bien o bienestar de los ciudadanos requiere que se sometan a algunas decisiones colectivas obligatorias, o leyes. En ciertos casos, al menos, esas leyes tendrán que ser sancionadas por un Estado. En suma, nosotros, los defensores del tutelaje, coincidimos con ustedes, los demócratas, en la necesidad del Estado.

En segundo lugar, estoy muy dispuesto a aceptar una premisa que, según presupongo, los demócratas como usted juzgan importante en su defensa de la democracia: que debe prestarse igual consideración a los intereses de todos los seres humanos. Tal vez algunos de los que defienden el tutelaje rechazarían este principio. Presumo que Platón lo habría hecho, por ejemplo. Recordará usted que en *La República* proponía una "noble ficción" (o, para llamarla por su verdadero nombre, una mentira) tendiente a lograr que los gobernantes resultasen aceptables ante los demás ciudadanos. Los habitantes crédulos de su república debían ser persuadidos de que el Dios que había creado a las personas en la tierra mezcló oro en la naturaleza de los que eran capaces de gobernar, plata en la de sus auxiliares y bronce en la de los agricultores y otros trabajadores. ¡Un puro disparate! Ningún ateniense de su época se habría convencido de esa tontería. Si la defensa de la teoría del tutelaje dependiese de tales absurdos, yo sería el primero en rechazarla. Pero no veo motivos para que yo no pueda aceptar la idea de prestar una consideración igualitaria a las personas como axioma moral básico, como usted lo propone. De hecho, lo que quiero afirmar es que sólo un cuerpo de personas altamente calificadas (tutores, si me permite el término) puede poseer razonablemente tanto el saber como la virtud indispensable para estar al servicio del bien de todos los individuos sujetos a las leyes.

Demo: Estoy empezando a ver en qué punto su camino se aparta del mío.

Aristos: Antes de mostrarle por qué pienso que usted debería en realidad sumarse a mí para recorrer ese camino, quisiera llamar su atención hacia otro supuesto que ambos compartimos. Quizá lo sorprenda, pero lo cierto es que usted *coincide* conmigo en que el gobierno del Estado debería limitarse a los que están calificados para ejercerlo. Sé que la mayoría de los demócratas se niegan a admitirlo. Temen que si lo hacen, cederán el triunfo desde el comienzo a quienes apoyamos el tutelaje. De más está decir que en la teoría, la filosofía y los razonamientos democráticos rara vez se explicita está peligrosa premisa, precisamente porque es peligrosa para la causa de ustedes. No obstante, no creo que la haya rechazado ningún importante filósofo político de la tradición democrática (como Locke, Rousseau, Jeremy Bentham, James Mill, por ejemplo), aunque tal vez el único que la hizo explícita fue John Stuart Mill.[3]

Usted sabe tan bien como yo que sus grandes adalides de la democracia siempre consideraron que una proporción sustancial de personas no están calificadas para participar en el gobierno. Para aclararle mejor mi punto de

vista, le recordaré que sus predecesores democráticos negaron la plena ciudadanía a las mujeres, los esclavos, los individuos que no tenían propiedades, los analfabetos, y otros. Y como esta gente fue excluida, sus intereses resultaron soslayados, o, peor aún, terriblemente transgredidos, por más que ellos abarcaban una mayoría de la población adulta en algunas de las primeras democracias, que usted tanto admira. Pero como ese capítulo vergonzoso de la historia de las ideas y las prácticas democráticas ha quedado atrás, aceptaré dejarlo pasar como parte de la mezquina historia de la teoría y la práctica de la democracia.

En cambio, sí quisiera insistir en el caso de los niños. En todas las teorías democráticas, ahora y siempre, se excluye a los niños de la ciudadanía plena. ¿Por qué razón? Porque cualquier adulto se da cuenta de que un niño no está calificado para gobernar. Sin duda en esto usted coincidirá conmigo. A los niños se les niegan los derechos propios de la ciudadanía plena, simple y exclusivamente porque no están capacitados. Su exclusión demuestra de un modo concluyente que la teoría y la práctica de la democracia comparte con la del tutelaje la premisa de que la acción de gobierno debe limitarse a quienes están capacitados para realizarla.[4]

Así que la cuestión que debatimos, mi querido amigo, consiste en responder a la misma pregunta que formuló Platón: *¿quiénes son* los que están mejor calificados para gobernar? ¿Podrá la gente de pueblo común y corriente proteger por sí misma sus intereses, actuando en la medida de sus posibilidades a través del proceso democrático, o tendrá que hacerlo un conjunto de dirigentes meritorios que posean conocimientos y virtudes excepcionales?

Tutelaje y meritocracia

Demo: Me opongo terminantemente a su conclusión de que el proceso democrático excluye en forma necesaria a los expertos. No importa lo que haya sucedido en la Grecia clásica, en las democracias modernas el conocimiento de los especialistas ocupa un lugar importantísimo en la elaboración de las políticas públicas. De hecho, ningún demócrata sensato piensa que los ciudadanos (o sus representantes, para el caso da lo mismo) deben ser los que manejen todas las benditas leyes y normas de gobierno. Hasta Rousseau escribió que, en este estrecho y absurdo sentido, la democracia no existió nunca ni existirá jamás. Y hoy estamos muy lejos de la visión de Rousseau (al menos de la que expuso en *El contrato social*), según la cual todos los ciudadanos se reunían para aprobar las leyes, gobernándose sin representantes. Como todo el mundo sabe, en los países democráticos modernos la mayoría de las leyes y medidas oficiales no se aprueban en reuniones generales de la población, o mediante plebiscitos, referendos u otros procedimientos de democracia directa. Ni siquiera son las políticas

públicas un corolario regular de las elecciones, sino que las propuestas pasan a través de comisiones de expertos en las legislaturas y de organismos administrativos y ejecutivos, en los que a menudo revistan personas altamente calificadas en su especialidad. Hasta tal punto es importante el conocimiento especializado de los peritos que a veces se ha dicho que nuestro sistema de gobierno es una mezcla de democracia y de meritocracia.

Aristos: No estoy tan seguro de que los dirigentes electos controlen con eficacia la acción de los organismos burocráticos. Aunque los funcionarios públicos suelen carecer de las cualidades necesarias para el tutelaje, creo que con frecuencia ejercen una especie de dirección *de facto* que logra eludir todo control popular y parlamentario. Sin embargo, si nos pusiéramos a debatir esta cuestión nos apartaríamos de los problemas fundamentales. Para seguir adelante con mi defensa del tutelaje, permítame suponer que nuestra descripción de cómo operan las democracias en lo tocante a la participación de los expertos es bastante exacta.

Lo que entiendo por tutelaje no es la mera suma de la democracia más la meritocracia. Quizás ayude a aclarar esta confusión, si me lo permite, diferenciar lo que yo entiendo por tutelaje de lo que usted acaba de llamar meritocracia. El termino meritocracia (de uso bastante reciente) suele designar, como usted ha sugerido, un conjunto de funcionarios seleccionados exclusivamente por sus méritos e idoneidad, pero que están subordinados, al menos nominalmente, a otros (el gabinete, el primer ministro, el presidente de la república, la legislatura, etc.). En este sentido, la meritocracia podría ser perfectamente compatible, en principio, con su idea del proceso democrático, con tal de que las autoridades que controlan los organismos públicos se sometan a su vez a dicho proceso. A los expertos que revistan en tales organismos podría considerárselos, entonces, como agentes indirectos del demos, del mismo modo que a los representantes electos podrá considerárselos sus agentes directos. Pienso que esta interpretación dista mucho de lo que sucede en el mundo real, pero, una vez más, supongamos que es una suerte de modelo teórico. "Meritocracia" designaría, pues, una burocracia basada en el mérito que opera dentro de un régimen democrático, sometida al pleno control de los dirigentes electos. Ahora bien: una meritocracia en este sentido no es en absoluto lo que yo entiendo por tutelaje. El tutelaje no es una mera variante de un régimen democrático: es una opción frente a la democracia, un *tipo de régimen* totalmente distinto. Entiendo por tutelaje un régimen en que el Estado es gobernado por dirigentes meritorios provenientes de una minoría dentro de los individuos adultos (muy probablemente una pequeña minoría) *y no subordinados al proceso democrático*. De ahí que prefiera llamar "tutores" a estos gobernantes, empleando el término, más sugerente, de Platón.

Las calificaciones de los calificados

Demo: Supongo que ahora las divergencias que nos separan van a girar en torno de lo que usted quiere significar con "calificados".

Aristos: No, creo que vamos a coincidir en cuanto a lo que yo quiero *significar* con "calificados", pero en cambio vamos a discrepar en cuanto a *quiénes* son los individuos calificados. Probablemente usted concuerde conmigo en que a fin de estar calificado para gobernar (o sea, a fin de ser políticamente competente), un individuo debe poseer tres cualidades. En primer lugar, debe tener una adecuada comprensión de los fines, objetivos o propósitos que corresponde que persiga el gobierno. Permítame que a esto lo llame *comprensión moral* o *capacidad moral.* Si usted excluye a los niños del demos, es porque carecen de la capacidad moral para gobernar: no saben qué debe hacer un gobierno ni siquiera para proteger los intereses de los niños. Así también, si una persona común y corriente no comprende sus propios intereses, usted me concederá que, al igual que un niño, no está moralmente calificada para gobernarse.

Demo: ¡Pero, a mi entender, la mayoría de la gente comprende sus propios intereses mejor que sus tutores, seguramente!

Aristos: Un dogma básico, pero sin base alguna. Ahora bien, si me permite, proseguiré. Aun cuando la gente común y corriente comprendiera bien sus propios intereses, seguiría sin estar plenamente calificada para gobernar. De nada serviría que conociera los fines correctos (ya se trate de sus intereses o de cualesquiera otros) si no está en condiciones de actuar de modo de alcanzarlos; por lo tanto los gobernantes tienen que poseer, además, una fuerte predisposición a perseguir buenos fines. No basta con saber qué es lo mejor ni con hablar acerca de eso —como hacen la mayoría de los filósofos y otros académicos modernos—; que un gobernante (un tutor o un miembro del demos) esté calificado para gobernar implica que se ha de empeñar activamente en lograr tales fines. A esta cualidad o predisposición quisiera llamarla con el antiguo nombre de *virtud.* Cuando en una misma persona se combinan la comprensión moral y la virtud, es un gobernante *moralmente idóneo.* Pero ni siquiera es suficiente con la idoneidad moral: todos sabemos con qué esta empedrado el camino al infierno. Los gobernantes deben asimismo conocer los medios mejores, más eficientes y apropiados, para alcanzar los fines deseados. En suma, deben poseer un adecuado *conocimiento técnico o instrumental.*[5]

Ninguna de estas cualidades, por separado, ni aun un par de ellas, bastarían: es menester que se reúnan las tres. Digo que está calificado para gobernar alguien que es moralmente e instrumentalmente idóneo. Y estas tres cualidades, en su conjunto, definen la *idoneidad política.* No puedo dejar de creer que usted coincide conmigo en verdad sobre la necesidad de poseer idoneidad política para gobernar, ya sea que los gobernantes sean mis tutores o su demos.

Demo: ¡No se apresure! Si acepto todas estas premisas, ¿acaso no estaría concediendo que el razonamiento suyo en favor del tutelaje es correcto?

Aristos: Quizá; pero... ¿sobre qué base puede usted razonablemente rechazar las premisas? ¿Acaso usted, o cualquier otra persona, podría decir que un individuo que carece sin lugar a dudas de idoneidad política (un niño, por ejemplo) tiene derecho de todos modos a participar plenamente en el gobierno? Ustedes, los demócratas, tienen que enfrentarse simplemente con las consecuencias elementales de este hecho innegable: que han resuelto deliberadamente excluir a los niños del demos. Si aceptamos que los niños no están calificados para gobernar, aunque lo lleguen a estar algún día futuro, entonces, por molesto que sea reconocerlo, ya hemos aceptado la premisa de que a las personas decididamente no calificadas no debe permitírseles participar plenamente en el gobierno.

Demo: Usted da exagerada importancia al ejemplo de los niños. Después de todo, constituyen una categoría especial. Como acaba de decir usted mismo, están en el proceso de convertirse en adultos, y como tales, cuando lleguen a serlo, estarán calificados.

Aristos: ¡Ahora es usted el que se apresura! Una vez que acepta establecer un límite que excluye a ciertas personas, está obligado a justificar por qué motivo trazó el límite ahí y no en otro lado. Por cierto, no es evidente en sí mismo, ni siquiera para los demócratas, el lugar exacto en que debe trazarse la línea demarcatoria. Por ejemplo, ¿incluiría usted en su demos a las personas que padecen un retardo mental o tienen un grado de demencia tan severo que legalmente se las considera incompetentes para proteger sus propios intereses básicos, y por lo tanto se las pone al cuidado de un tutor legal, una autoridad paternalista equivalente a la de un padre? ¿Y qué me dice de las personas acusadas de haber cometido faltas o delitos? ¿No tendría que negárseles el derecho al voto, sobre la base de que mostraron ser moralmente incompetentes?

La cuestión crucial parece dónde trazar el límite entre la idoneidad y la falta de idoneidad política, ¿no es así? La respuesta que hemos dado los que abogamos por el tutelaje, desde Platón hasta el presente, es que a todas luces la persona promedio no está calificada para gobernar. Ese Principio Categórico de la Igualdad que le oí promulgar, según el cual todos los adultos están aproximadamente igual calificados para gobernar, es tan absurdo como la mentira regia de Platón. No hay duda de que podría encontrarse una minoría de adultos decididamente mejor calificada, o en caso de ser necesario, podría creársela mediante la educación. Y por cierto que es esa minoría de tutores potenciales la que debe gobernar.

Demo: ¿No en forma temporaria o transitoria, sino indefinida?

Aristos: Nada dura toda la vida, menos aún los regímenes políticos.

Hasta Platón presumía que su república estaría sujeta a una inevitable decadencia y disolución y a su transformación final en otro tipo de régimen. Algunas personas que invocan la idea del tutelaje para justificar un tipo de

régimen político concreto afirman que el sistema jerárquico por el que abogan sólo va a ser transitorio.[6] No obstante, la defensa de un tutelaje transitorio, aunque posiblemente muy duradero, es en esencia muy similar a la defensa del tutelaje como régimen ideal perdurable.

Demo: ¿No es hora ya de que me revele, al fin, cuál es esa argumentación suya esencial?

Aristos: Quería primero asegurarme de que usted comprendiera mis premisas. Ahora pasaré a exponer las líneas principales de esa argumentación. Tengo razones tanto positivas como negativas para aducir que el tutelaje es superior a la democracia. Mi argumento negativo es que la gente común carece de las calificaciones necesarias para gobernar. Mi argumento positivo es que puede descubrirse o crearse una minoría que posea conocimientos y virtudes superiores —una elite, una "vanguardia" una "aristocracia", en el sentido original, etimológico de la palabra—. A diferencia de la gran mayoría del pueblo, esta minoría calificada poseerá tanto la idoneidad moral como instrumental indispensable para que esté justificada su pretensión de gobernar.

Idoneidad moral

Demo: Dudo que pueda sustentar su argumento negativo o su argumento positivo. Creo que lo contrario es cierto: que hay un adecuado grado de idoneidad moral ampliamente difundido entre los seres humanos, y en todo caso no es posible identificar a una elite que sea claramente superior en el aspecto moral, o confiarle el poder de gobernar sobre el resto. Pienso que Jefferson y los filósofos de la Ilustración escocesa están en lo correcto al sostener que la mayoría de los seres humanos están dotados de un sentido fundamental de lo que es bueno y lo que es malo, que este sentido no es más fuerte en algunos grupos que en otros. Más aún, con frecuencia las personas comunes tienen un discernimiento más claro que las presuntamente superiores a ellas sobre cuestiones morales elementales. Jefferson escribió en una oportunidad: "Plantéese una cuestión moral a un labrador y a un profesor. El primero la resolverá tan bien como el segundo y a menudo mejor, porque no se dejará descaminar por normas artificiales" (citado por Wills, 1978, pág. 203). Más recientemente, John Rawls ha asentado todo su sistema de justicia en la premisa de que los seres humanos son fundamentalmente iguales en lo moral, o sea, en su capacidad para arribar a una concepción razonable de lo que es justo (Rawls, 1971, págs. 505 y sigs). Estos juicios sobre los seres humanos me parecen valederos. Dejando de lado el caso anómalo de los individuos decididamente discapacitados, todo adulto de inteligencia ordinaria es capaz de formular adecuados juicios morales.

Aristos: ¿No está exagerando mucho la capacidad moral de la persona promedio? Para empezar, hay muchos individuos que no parecen comprender muy bien *sus propias* necesidades, intereses o bienes básicos, como quiera llamarlos. ¿No es un hecho que muy pocas personas se molestan en reflexionar profundamente (si es que lo hacen en alguna medida) sobre lo que constituye una vida buena? ¿Conoce a muchos que se dediquen a la introspección? ¿Hay entre nosotros muchos que procuren lograr una comprensión algo más que superficial de sí mismos? "Conócete a ti mismo", declaraba el oráculo de Delfos, y Sócrates entregó su vida en ello; pero muy pocos vivimos con igual devoción a esa finalidad.

Tómese un ejemplo elocuente. Los profetas judíos, Cristo, los antiguos textos hindúes, Buda, y aun un filósofo tan moderno como Bertrand Russell, han deplorado la futilidad total de la búsqueda de la felicidad a través de la interminable gratificación del deseo, en particular la adquisición y consumo de objetos. Sin embargo, ¿no han hecho los norteamericanos del consumo de una lista interminable y creciente de bienes materiales el principal objetivo de su vida, no han organizado la sociedad con miras a ese fin? ¿Y no corre en pos de esa misma meta el resto del mundo actual, ya sea hindú, budista, judío, cristiano o marxista? Otro ejemplo: durante tres siglos, los norteamericanos han colaborado ávidamente en la destrucción de su medio ambiente natural, indiferentes en lo esencial a la importancia que éste tenía para su bienestar. Apenas un poco de introspección les habría revelado a muchos cuán costosa sería a largo plazo dicha indiferencia. Sin embargo, muy pocas personas fueron lo suficientemente ilustradas como para prever las consecuencias.

Podría multiplicar los ejemplos, y usted también. Entonces, ¿puede usted negar que gran cantidad de personas (no niños, le recuerdo, sino adultos) son incapaces de hacer lo imprescindible para adquirir una comprensión elemental de sus necesidades, sus intereses o su propio bien, o no están dispuesto a ello? Y si no son ni siquiera capaces de comprender sus intereses, ¿acaso no son incompetentes, como los niños, para gobernarse?

Y si son incompetentes para gobernarse, por cierto menos competentes todavía serán para gobernar a los demás. ¿No le resulta difícil y hasta imposible a la mayoría de la gente tomar en cuenta, al efectuar sus decisiones, el bien de los otros (de muchos otros, en todo caso)? Su falla reside en parte en una falta de conocimientos y en parte en una falta de virtud. Dios sabe cuán difícil es en un mundo tan complejo como el nuestro saber lo bastante como para juzgar cuáles son los intereses propios; infinitamente más amilanador es adquirir una adecuada comprensión del bien de los demás. El problema es más agudo todavía en los países democráticos modernos, pues tenemos tantos conciudadanos que nadie, posiblemente, pueda llegar a conocer más que a una pequeña fracción. Consecuentemente, tenemos que formular juicios acerca del bien de individuos a quienes no conocemos en forma personal, sino sólo en forma indirecta. Dicho en los términos de la ciencia social, el costo de información que tiene que tratar de

adquirir una comprensión de los intereses de todos nuestros conciudadanos es demasiado alto para la mayoría de nosotros. Creo que sería lisa y llanamente inhumano pretender que lo hicieran muchos.

Pero hay algo más significativo aún, y es que la mayoría no parece inclinada a dar igual peso a los intereses de un extraño o un desconocido que a los propios. Y esa inclinación a soslayar el interés de quienes están lejos es particularmente intensa si dicho interés está en pugna con el propio, o con el de nuestra familia, amigos o personas de nuestro círculo inmediato. Pero aun en un pequeño país como Dinamarca, digamos (y mucho más en un país de las dimensiones de Estados Unidos), la mayor parte de los conciudadanos están muy alejados de nuestro círculo íntimo de familiares, amigos y conocidos. En este sentido, la mayoría de nosotros somos egoístas, no altruistas; ahora bien: el egoísmo es incompatible con la necesidad de virtud como calificación para gobernar. Hace un momento le dije que coincidía con usted respecto del principio de considerar a todos por igual; no obstante, lo que ahora le digo es que son pocos los realmente dispuestos a actuar en forma acorde con dicho principio. En la vida política, la mayoría carece de esa cualidad que he llamado virtud: simplemente no estamos muy predispuestos a obrar en favor del bien general. De ahí que en los países democráticos habitualmente prevalezcan los intereses individuales y de grupos sobre el interés general.

La cuestión es, pues, ésta: si para tener idoneidad moral se requiere tanto conocimiento como virtud, y si la idoneidad moral es indispensable para la idoneidad política, ¿está realmente justificado que sigamos pensando que existen muchas personas políticamente idóneas? Y si no lo son, ¿están calificadas para gobernar? La respuesta, claramente, parece ser negativa.

Demo: Aun cuando estuviera dispuesto a admitir todo cuanto usted ha dicho (y no lo estoy), no por ello llegaría a la conclusión de que el tutelaje es mejor que la democracia; a menos que usted me demuestre que los tutores que propone, quienes quiera sean, decididamente poseerán tanto los conocimientos como la virtud de los que, según usted afirma, carecen la mayoría de los individuos. Soy profundamente escéptico al respecto.

Idoneidad instrumental

Aristos: Alguien que dice creer que todo el mundo está igualmente calificado para gobernar no puede ser muy escéptico; pero quizá yo sea capaz de dirimir sus dudas con algunas otras observaciones. Ocupémonos por un momento del conocimiento técnico. Si es problemático, para decir poco, que muchas personas eran dueñas de las calificaciones morales como para gobernar, su falta de idoneidad técnica me parece innegable. Hoy la mayor parte de las medidas públicas implican cuestiones sumamente técnicas; estoy pensando en temas cuya especificidad es muy obvia, como

el de las armas y estrategias nucleares, la eliminación de los desechos nucleares, las normas que deben regir las investigaciones sobre el ADN recombinante, la conveniencia de establecer un programa de naves espaciales tripuladas... podría seguir y seguir con más ejemplos. Pero también pienso en asuntos más cotidianos: los servicios de atención y cuidado de la salud, la seguridad social, la desocupación, la inflación, las reformas tributarias, la lucha contra el delito, los programas asistenciales... Los que no somos expertos en estos temas podríamos tratarlos más inteligentemente una vez que los especialistas ya hubieran coincidido sobre la solución técnica que recomiendan, o en caso de no llegar a una coincidencia, una vez que pudiéramos juzgar la pericia comparativa de tales especialistas. Pero lo cierto es que los especialistas no coinciden y nosotros no sabemos cómo evaluar sus respectivas calificaciones.

Demo: ¿Y no es ése un defecto fatal de su argumentación? Si aun los mejores especialistas discrepan entre sí, ¿por qué habríamos de nombrarlos nuestros tutores? Dicho sea de paso, ¿de qué manera zanjarían sus diferencias los tutores... por mayoría?

Aristos: Lindo punto para debatir. Pero no debe suponer que los técnicos o los especialistas están calificados para ser tutores. La mayoría de ellos probablemente no lo están. Los tutores tendrían que ser cuidadosamente seleccionados por sus calificaciones especiales en conocimientos y virtudes, y cuidadosamente preparados. Platón dedica una atención extraordinaria en *La República* a la educación de los tutores o "guardianes", y lo mismo han hecho desde entonces todos los defensores serios del tutelaje. A diferencia del azaroso proceso de selección de los dirigentes en su sistema democrático, el reclutamiento e instrucción de los futuros tutores es un elemento central de la idea misma de tutelaje.

Demo: ¿Y cómo podría usted ponerlo en práctica? Su solución se vuelve cada vez más exigente. No por nada *La República* de Platón es considerada, en general, una utopía.

Necesidad de la especialización

Aristos: No me parece útil trazar esquemas detallados, como gustan de hacer los autores utopistas. Los sistemas democráticos por los que usted aboga no fueron construidos a partir de esquemas utópicos, sino aplicando principios e ideas generales a situaciones históricas concretas. Los tutores serían, desde luego, una cierta clase de expertos: expertos en el arte de gobernar. Serían especialistas cuya especialización los volvería superiores como gobernantes, no sólo respecto de la gente común y corriente, sino también respecto de otros tipos de especialistas: físicos, ingenieros, economistas, etc. Como afirmaba Platón, la insuficiente idoneidad moral e instrumental de la gente común sólo puede superarse mediante una especializa-

ción que la mayoría no está en condiciones de lograr. No es preciso que aceptemos el mito platónico acerca de los orígenes de los tutores para aceptar las ventajas que ellos tendrían por haberse especializado en el arte y ciencia del gobierno. Aun cuando usted piense que la mayoría de los individuos son potencialmente capaces de adquirir las calificaciones necesarias para gobernar (posibilidad que yo no rechazo necesariamente), lo cierto es que carecen de tiempo para ello. Después de todo, una sociedad requiere realizar muchos tipos distintos de actividades; gobernar es sólo una actividad especializada entre muchas otras. También se precisan plomeros, carpinteros, mecánicos, médicos, maestros, físicos, matemáticos, pintores, bailarines... En una sociedad moderna requerimos miles y miles de otros especialistas, en una variedad infinitamente mayor que la que pudo haber imaginado jamas Platón. Adquirir la habilidad indispensable para esas tareas y luego llevarlas a cabo vuelve imposible para muchos contar con el tiempo que demanda adquirir la idoneidad moral e instrumental para gobernar. Y por supuesto, esto incluye a la mayoría de los especialistas.

Aprender el arte y ciencia del gobierno no es sencillo. En un mundo tan complejo como el nuestro, gobernar es extraordinariamente difícil; es probable que sea mucho más fácil convertirse en un excelente matemático que en un excelente gobernante, y desde ya que son más los buenos matemáticos que los buenos gobernantes. Sería una ingenuidad romántica suponer que muchas personas cuentan con la capacidad de adquirir y utilizar como corresponde una gran cantidad de habilidades especiales. ¿Cuántos individuos ha conocido usted que poseyeran verdaderamente una "polimatía"?* ¿Uno, tal vez dos? ¿Confiaría usted en un médico que al mismo tiempo estuviese intentando llegar a ser bailarín de ballet, cantante de ópera, arquitecto, tenedor de libros y corredor de bolsa?

Así pues, a su pregunta le respondería lo siguiente: en una sociedad bien ordenada, así como algunas personas serían objeto de la selección meritocrática y recibirían una rigurosa formación esencial para el arte y la ciencia del médico, de la misma manera otras serían rigurosamente seleccionadas y adiestradas para actuar como gobernantes. Siendo tan decisivo el arte de gobernar —nunca más que en nuestros días—, nada puede tener mayor importancia que la educación de los futuros gobernantes, ya se trate de los ciudadanos comunes de su democracia o de los dirigentes especializados de mi sistema de tutelaje.

Experiencia histórica

Demo: Debo decirle que, pese a que usted ha desmentido que su intención sea describir una utopía, lo que dice empieza a sonar cada vez más utópico, como lo de Platón. Por imperfectas que sean las democracias, ellas existen efectivamente. La idea del tutelaje será quizás una linda fantasía

utópica, pero otra cosa es aplicarla al mundo real. ¿Puede usted darme alguna razón para creer que su ideal de tutelaje tiene aplicabilidad en la práctica? Si está representado por la Unión Soviética, la Argentina durante el período del gobierno militar, lo que ocurre en Corea del Norte o del Sur, y otras decenas de ejemplos similares que podrían darse, me quedo toda la vida con una democracia incluso mediocre.

Aristos: Admito que con frecuencia se han usado mal los ideales para justificar regímenes autoritarios incompetentes o malévolos. Hasta las más viciadas y opresivas monarquías, oligarquías y dictaduras han procurado presentarse como los custodios auténticos del interés colectivo. En nuestro siglo, el fascismo, el nazismo, el leninismo, el stalinismo, el maoísmo, los regímenes militares de la Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, y los de muchos otros países, han querido legitimarse insistiendo en que sus dirigentes poseían un conocimiento superior del bien general y estaban auténticamente decididos a llevarlo a la práctica. No es de sorprender que ustedes, los demócratas, hayan encontrado tan fácil desacreditar la idea del tutelaje, y jamás debieran tomarse el trabajo de rebatir su argumentación. Pero no me negará que de *todos* los ideales políticos se ha hecho gran abuso. Sería un error rechazar un ideal juzgando sus posibilidades a partir del peor ejemplo. ¿O acaso usted querría juzgar la democracia por sus fracasos o por los regímenes torpes y corruptos que a veces se recubren con ese manto?

Demo: Concuerdo en que también debemos tomar en cuenta los mejores ejemplos, pero... ¿existe algún buen ejemplo real de tutelaje?

Aristos: Esperaba que me lo preguntase. Un caso muy notorio es el de la República de Venecia, que se extendió durante casi ocho siglos, aunque desde luego no sin sufrir cambios. Por esa sola permanencia ya es acreedora a figurar en el *Guinness Book of World Records*. Pero no sólo perduró: teniendo en cuenta lo sucedido en los distintos regímenes políticos en la historia de la humanidad, deberíamos decir que su éxito fue excepcional. No niego que tuvo fallas, pero en general brindó paz y prosperidad a sus ciudadanos, contó con un sistema jurídico excelente y una constitución minuciosamente elaborada y fielmente respetada, fue un centro deslumbrante de creatividad en las bellas artes, la arquitectura, el urbanismo y la música, sufrió comparativamente pocos estallidos de descontento popular y parece haber gozado de una vasta aceptación en el pueblo veneciano. Sin embargo, desde el año 1300 en adelante fue legalmente gobernada por apenas el dos por ciento de su población (menos de dos mil ciudadanos). Aunque sus monarcas no fueron seleccionados e instruidos según las rigurosas prescripciones de *La República* de Platón, cualquier miembro adulto varón de las familias aristocráticas con derecho a participar en el gobierno sabía desde la infancia que esa participación sería a la vez su privilegio y su responsabilidad. El sistema constitucional fue cuidadosamente creado a fin de asegurar que los funcionarios, y en particular el dux, no obrasen llevados por motivos

personales o por el deseo de dar grandeza a su familia, sino en bien del interés general de la república.

Podría citar otros ejemplos, como la República de Florencia bajo los Medici en el siglo XV, o incluso China en los períodos de estabilidad y prosperidad en los que el país fue regido por un emperador y una burocracia muy influidos por las ideas de Confucio acerca del gobierno meritocrático.

Se equivoca, entonces, si piensa que el ideal del tutelaje es impracticable, al menos en una aproximación satisfactoria, que es lo máximo que podemos pedir de un ideal político.

Demo: No creo que los ejemplos históricos que usted ha mencionado sean pertinentes para el mundo actual.

Aristos: Bien, lo que he intentado es mostrarle una visión distinta de la que le ofrece la democracia: la de una minoría muy calificada de individuos a quienes llamo los "tutores", expertos en el arte y la ciencia del gobierno, y que lo practican con miras al interés general respetando plenamente el principio de prestar a todos igual consideración —más aún, quizá sustentándolo mucho mejor que el pueblo si éste debiera autogobernarse—. Paradójicamente, en el caso ideal un sistema así descansaría de hecho en el consentimiento de todos. De este modo, el sistema del tutelaje podría alcanzar una de las finalidades más importantes que persiguen tanto el anarquismo como la democracia... aunque por medios muy diferentes.

Demo: Admito que es una visión poderosa. Ha sido siempre la principal rival de la visión democrática y continúa siéndolo hoy, cuando tantos regímenes no democráticos (izquierdistas o derechistas, revolucionarios, conservadores o tradicionalistas) se autojustifican apelando a él para establecer su legitimidad. Si la democracia entrara en decadencia y quizá llegara a desaparecer de la historia humana en los siglos venideros, creo que su lugar sería ocupado por estos regímenes jerárquicos que reclaman ser legítimos a causa de que están gobernados por los tutores de la virtud y del saber.

Capítulo 5

UNA CRITICA DEL TUTELAJE

Por excelso que parezca el tutelaje como ideal, las extraordinarias exigencias que impone a los tutores en materia de saber y de virtud son casi imposibles de cumplir en la práctica. Creo que no puede defendérselo razonablemente como sistema superior a la democracia, ya sea en cuanto ideal o en cuanto realidad factible, pese al ejemplo de la República de Venecia y a otros pocos que un defensor de esta doctrina podría ofrecer para aducir su genuina posibilidad histórica.

En gran parte, esta idea resulta persuasiva a raíz de su concepción negativa de la idoneidad moral e intelectual de la gente común; pero aunque se aceptase dicha concepción (en capítulos posteriores daré las razones para rechazarla), no se sigue de ella que existan presuntos tutores dotados de un conocimiento y virtud decididamente superiores a los de los demás, o que pueda formárselos y confiarles el gobierno en nombre del bien público. Sea cual fuere la opinión que merezcan los argumentos negativos de esta doctrina, los positivos no resisten el examen crítico.

Conocimiento

Como se ha dicho, Platón creía que sus tutores habrían de poseer el dominio de la "ciencia regia" del gobierno. Muchos defensores posteriores de esta teoría plantearon sus discrepancias filosóficas con Platón, pero aun los que lo hicieron concordaban con él en que la clase particular de tutores en que pensaban estarían singularmente dotados para gobernar a raíz de su conocimiento superior de una serie especial de verdades morales, filosóficas, históricas, psicológicas, etc. También presupusieron explícita o implí-

citamente, como Platón, que esas verdades eran "objetivas" y que su conocimiento constituía una "ciencia".

Lo que no siempre se advierte en grado suficiente es que este tipo de justificación del tutelaje se compone de dos proposiciones que, desde el punto de vista lógico, son independientes.[1] En primer lugar, el conocimiento del bien público y el mejor modo de alcanzarlo es una "ciencia" que consta de verdades objetivamente válidas y convalidadas, en el sentido en que se consideran habitualmente "objetivas" las leyes de la física o (de un modo muy diferente en la mayoría de las elucidaciones) las demostraciones matemáticas. En segundo lugar, este saber sólo puede adquirirlo una minoría de personas adultas —muy probablemente, una pequeñísima minoría—. Se apreciará, empero, que la segunda proposición podría ser falsa aunque fuese cierta la primera. Pero si *cualquiera* de ambas fuese falsa, la argumentación se vendría abajo. Por ejemplo, supongamos que estamos persuadidos de que el conocimiento moral consiste, en efecto, en asertos objetivamente válidos. Aun así, ¿por qué no sería posible para la mayoría de los seres adultos, si se les da una instrucción adecuada, adquirir un conocimiento suficiente de esas verdades que justifique su participación en el gobierno? El propio Platón no logró explicar convincentemente por qué su "ciencia regia" sólo podía ser aprendida por una minoría,[2] y los defensores posteriores del tutelaje a menudo no se preocuparon por demostrarlo. Ahora bien, si esto no nos satisface, su argumentación resulta poco convincente.

Sin embargo, el peso principal de dicha argumentación recae en la primera de esas dos proposiciones. Cuando los defensores del tutelaje sostienen la existencia efectiva de una "ciencia del gobierno" compuesta de verdades racionalmente incuestionables y determinadas en forma objetiva, algunos de ellos las describen primordial o exclusivamente como proposiciones *morales*, en tanto que otros las presentan como proposiciones *empíricas* comparables a las leyes de la física, la química, la biología, etc. Y a veces (aunque con menor frecuencia), se presume que la ciencia del gobierno es una combinación de verdades objetivas de ambas clases, las morales y las empíricas. No obstante, ninguna de estas aseveraciones es sostenible.

Conocimiento moral

En lo tocante a las proposiciones *morales*, son pocos los filósofos de la moral (y probablemente tampoco muchos los individuos reflexivos y cultos) que creen, en la actualidad, que podamos alcanzar juicios morales absolutos, válidos en el plano intersubjetivo y "objetivamente verdaderos", tal como entendemos que son "objetivamente verdaderos" los enunciados de las ciencias naturales y de la matemática.[3] Cierto es que algunos filósofos de la moral sostendrían esto, pero han fracasado notoriamente en su intento

de demostrar el carácter absoluto y objetivo de cualquier juicio moral que estén dispuestos a suscribir. En lugar de ello, sus "verdades morales objetivas" demuestran ser, invariablemente, muy controvertibles; su pretensión de validez intersubjetiva no se puede sustentar, y la afirmación de que es dable poseer verdades objetivas comparables a las de las ciencias naturales o la lógica pura se derrumba.[4]

Este terreno es harto trillado como para que sea preciso continuar explorándolo, pero quizá, pueda ser útil una comparación simple. Si el conocimiento moral fuese en verdad asimilable, en cuanto a su objetividad, a la matemática o a las ciencias físicas, sin duda su validez intersubjetiva podría sernos demostrada de modo convincente, como nos convencen muchos enunciados matemáticos o físicos y los estimamos "objetivamente verdaderos". Es probable que nos persuadiéramos de que el conocimiento moral es "objetivo" si se nos mostrara que, al igual que en la matemática o las ciencias naturales, los especialistas en el tema aplican procedimientos bien definidos y reproducibles, sobre cuya conveniencia para estimar la validez de sus asertos están de acuerdo; amén de ello, que todos los que emplean los procedimientos apropiados tienden a coincidir acerca de la verdad de determinadas leyes o proposiciones generales; y por último, de que las "leyes" sobre las que coinciden constituyen un conjunto no trivial, sino significativo, de proposiciones —en el caso del conocimiento moral, de leyes morales que limitan claramente el ámbito de nuestras opciones morales—. No obstante, en lo que respecta a los juicios morales, faltan, notoriamente, estos indicadores de objetividad.

Decir que las indagaciones morales no nos llevan a descubrir leyes morales absolutas u objetivas no nos obliga a irnos apresuradamente al otro extremo y afirmar que el discurso moral es por entero "subjetivo", arbitrario, un mero asunto de gustos, un dominio en el que no puede apelarse a la razón o a la experiencia. Entre esos dos extremos hay varias alternativas que dan cabida a una argumentación fundada en la razón y la experiencia humanas (Fishkin, 1984). Como ya ha de ser evidente por la índole de este libro, aunque no podamos justificar la democracia demostrando que es dable derivarla de imperativos morales absolutos y "objetivamente verdaderos", creo que sí podemos justificarla sobre la base de que pasa satisfactoriamente la prueba de la razón y la experiencia.

Podría decirse, pues, que aun cuando los tutores no poseen en realidad el conocimiento de la "ciencia del gobierno", de todos modos sus juicios morales serían tan superiores a los de la gente común que deberían serles confiados los asuntos públicos. Ahora bien: si se concede que los tutores no conocen una "ciencia del gobierno" objetiva, el resultado puede no ser fatal para la doctrina pero sí mucho más problemático en cuanto a identificar y nombrar tutores, y para remover de sus cargos a los que no probaron ser idóneos. Sin embargo, antes de abordar estos problemas, debemos ocuparnos de una "ciencia" diferente que, según se sostiene, justificaría el sistema

de tutelaje —no a cargo de tutores del tipo de los de Platón, por cierto, pero sí de otros que reclaman dominar la ciencia del gobierno—.

Conocimiento instrumental

Se podría aducir que para gobernar apropiadamente no se requiere ningún conocimiento moral, y que por ende mis críticas a quienes pretenden poseerlo no vienen al caso; pues lo que sí se requiere es un conocimiento instrumental, o sea, una correcta comprensión de los medios más eficaces para alcanzar fines ampliamente (y aun universalmente) aceptados, como la felicidad o el bienestar humanos. El conocimiento instrumental —podría continuar diciendo este razonamiento— es sobre todo, y quizás exclusivamente, conocimiento *empírico* sobre la especie humana, la naturaleza, la conducta, tendencias y leyes de la sociedad, sus procesos, estructuras, etc. En principio, entonces, el conocimiento instrumental indispensable para gobernar bien podría ser una ciencia igual que las demás ciencias empíricas.

Una opinión de esta índole parece corroborar que los tutores deben provenir de las filas de los científicos, ingenieros, técnicos, especialistas en administración pública, funcionarios públicos avezados y otros individuos que, según se supone, poseen un saber empírico especial. En la utopía del psicólogo B. F. Skinner, *Walden Dos*, los tutores serían, como es lógico, científicos de la conducta (particularmente skinnerianos, al parecer). Para los leninistas, en la transición hacia la verdadera democracia los tutores deben ser aquellos que comprenden singularmente las leyes de la historia y la economía... y resulta que estos individuos son, exclusivamente, los marxistas-leninistas. Los que se dedican a las ciencias naturales tienden a suponer que los gestores de las políticas oficiales estarían mucho mejor preparados para su tarea si siguieran el método de la ciencia natural (si quiere verse un ejemplo reciente, léase el artículo editorial de Daniel E. Koshland (h.) en la revista *Science*, del 25 de octubre de 1985, pág. 391). Los ingenieros preferirían que fuesen... ingenieros. Y así sucesivamente. La premisa que subyace en todo esto es que las decisiones que deben tomarse en materia de política pública dependen en esencia de un saber empírico, en cuyo caso el conocimiento necesario es, o podría ser, una ciencia empírica, teórica o práctica.

Tómese como ejemplo las decisiones acerca de la estrategia de Estados Unidos en lo relativo a las armas nucleares. Se dirá que la cuestión es puramente instrumental, ya que virtualmente toda la población norteamericana coincide en la primacía de fines tales como la supervivencia de la especie humana y del mundo civilizado, la de Estados Unidos tal como es, etc. Por lo tanto, los interrogantes de difícil respuesta no se refieren a los fines sino a los medios; pero la elección de los medios —reza la argumentación— es estrictamente instrumental, no moral: se trata de alcanzar, de la mejor manera posible, los fines sobre los que todos están contentos. En

consecuencia, el conocimiento que se precisa para esas decisiones es técnico, científico, instrumental, empírico, y como este conocimiento es sumamente complejo, y en gran parte ineludiblemente secreto, por su propia naturaleza desborda los alcances del ciudadano común. Por consiguiente, no es la opinión pública ni el proceso democrático el medio para manejar las decisiones sobre estrategia nuclear: ésas deben ser tomadas por expertos en las armas nucleares y su uso. Lamentablemente para la democracia, por fuerza estos expertos son, en Estados Unidos, una pequeña minoría del total de los ciudadanos.

Por más que esta argumentación parezca admisible, cae en un error fundamental. Para empezar, está profundamente errada al sostener que las decisiones sobre armas nucleares son puramente instrumentales, y nada tienen que ver con cuestiones morales muy controvertibles pero cruciales. Considérense algunas de las siguientes cuestiones: ¿Está moralmente justificada la guerra nuclear? En caso contrario, ¿es admisible una estrategia de disuasión del enemigo? En tal caso, ¿en qué circunstancias, si es que las hay, deben emplearse armas nucleares? ¿Qué objetivos son admisibles desde el punto de vista moral? Por ejemplo, ¿debe apuntarse a la destrucción de las ciudades y otros centros de población? En caso contrario, ¿cómo sería posible aniquilar los centros de comando y de control del adversario, para no hablar de sus centros industriales, de transporte y otros, o aun de sus fuerzas armadas? Por último, ¿en qué condiciones que no sean las de una "victoria" convendría poner fin a una guerra nuclear, o en el caso extremo, aceptar una derrota por considerarla preferible a la destrucción total?

A todas luces, las decisiones vinculadas a estos temas no son meramente instrumentales: envuelven juicios morales, algunos de ellos extraordinariamente difíciles y desconcertantes. Durante décadas, las decisiones estratégicas se adoptaron sin prestar mucha atención a sus presupuestos morales; no lo hicieron ni los propios decisores (Bracken, 1983, pág. 239) ni el público en general; pero una carta pastoral de los obispos católicos norteamericanos ("El desafío de la paz", 1983) trajo la cuestión moral a la palestra, y posteriormente otros examinaron la dimensión moral de las decisiones estratégicas desde distintas perspectivas, a veces antagónicas (v. gr., Russett, 1984; MacLean, 1986). Cualquiera sea la opinión que uno tenga sobre las cuestiones morales, el hecho de que estas decisiones estratégicas dependan de juicios morales socava por completo la premisa de que son puramente instrumentales y de que es sensato adoptarlas basándose en consideraciones puramente empíricas, científicas o técnicas.

Y las decisiones estratégicas no son las únicas en esta categoría; las que deben tomarse sobre cuestiones públicas esenciales rara vez o nunca exigen conocer sólo los medios técnicamente más eficaces para alcanzar los fines, como si éstos estuviesen dados por ser evidentes o universalmente aceptados. Como el conocimiento "científico" del mundo empírico no es mérito

suficiente para gobernar, la "ciencia" empírica pura no basta ni puede bastar para constituir una "ciencia regia" del gobierno.

Los especialistas y la elaboración de las políticas públicas

Sin embargo, sin duda es cierto que aunque para adoptar decisiones inteligentes siempre es indispensable formular juicios morales, como ocurre obviamente en el caso de las armas nucleares, esos juicios no bastan. Además, es menester formular juicios sobre el mundo empírico, su modo de accionar, las alternativas factibles que ofrece, las consecuencias probables de cada una de ellas, etc. Al menos algunos de estos juicios empíricos requieren un conocimiento especializado que no es razonable suponer que posea la mayoría de la gente: un conocimiento instrumental. Si la política en materia de armas nucleares es poco representativa por la dificultad extrema que plantean sus opciones morales, es en cambio menos atípica en cuanto al conocimiento técnico que demanda; y los problemas técnicos que generan las decisiones sobre armas nucleares no son más delicados que los vinculados con muchas otras cuestiones complejas.

Como para formular juicios sobre políticas son imprescindibles tanto la comprensión moral como el conocimiento instrumental, ninguno por sí solo basta. En esto, precisamente, falla el argumento en favor de que gobierne una elite puramente tecnocrática. Como en el caso de las armas nucleares, tampoco en éste los tecnócratas están más calificados que otros para hacer juicios morales; tal vez lo estén menos, porque padecen de tres deficiencias, como mínimo, probablemente irremediables en un mundo como el nuestro, en que el saber se ha vuelto tan complejo.

En primer término, la especialización requerida para adquirir un alto grado de conocimiento experto hoy constituye un límite por sí misma, ya que el especialista es siempre especialista en *algo*, o sea, en *una* materia o tema, y por fuerza ignora los restantes.

En segundo término, la ciencia regia de Platón es simplemente inexistente, como son inexistentes sus practicantes. Así, mal que le pese a Platón, ningún arte o ciencia puede demostrar satisfactoriamente que reúne en sí mismo la comprensión moral e instrumental necesaria para una formulación inteligente de políticas en el mundo actual. Quizás algunos filósofos, científicos sociales o incluso científicos naturales tengan esa extravagante pretensión para su disciplina, pero creo que una simple prueba pondría rápidamente de relieve lo endeble de sus pretensiones: sométase a los que las sustentan al examen de expertos en cada esfera, y seamos nosotros los jueces de su desempeño.

El tercer punto débil de los tecnócratas como forjadores de las políticas públicas es que, en muchísimas cuestiones, los juicios instrumentales dependen de supuestos que no son estrictamente técnicos, ni científicos, ni siquiera rigurosos. A menudo estos supuestos reflejan una suerte de juicio

ontológico: el mundo es *así* y no de otro modo, tiende a funcionar de *ésta* y no de esa manera. En el caso de las armas nucleares, por ejemplo, como puntualiza Bracken (1983, pág. 50), la gente común suele adherir a la famosa ley de Murphy: si las cosas pueden empeorar, probablemente empeoren. Desde luego, la ley de Murphy no es una ley empírica bien convalidada en sentido estricto, aunque una cuantiosa experiencia viene en su apoyo (tanta, quizá, como la que sustenta la mayoría de las generalizaciones de las ciencias sociales): es una expresión del sentido común acerca de una tendencia en las cosas del mundo, una visión ontológica sobre la naturaleza de éste.

A raíz de las fallas del conocimiento especializado, los expertos con frecuencia no logran entender por qué el mundo real se niega tenazmente a amoldarse a sus reglas.[5] Los errores cometidos por los especialistas en la planificación de las armas nucleares por lo general no ven la luz pública y tal vez permanezcan desconocidos hasta que ya sea demasiado tarde, pese a lo cual ya se conoce lo suficiente al respecto como para saber que no son una excepción a la experiencia general.

Por ejemplo, hoy sabemos que la decisión de incrementar el poder destructivo de los lanzacohetes agregándoles vehículos de reingreso en la atmósfera con ojivas nucleares múltiples dirigidas contra blancos independientes (los llamados MIRV) fue un error. Los rusos, naturalmente, instalaron MIRV en sus lanzacohetes y así el problema del control de las armas nucleares se tornó más difícil aún. Mucho más tarde, el Pentágono propuso que los lanzacohetes equipados con MIRV fueran reemplazados, por ambos bandos, por otros lanzacohetes de menor tamaño, cada uno de los cuales portara una sola ojiva nuclear, con lo cual la verificación se volvería más sencilla. Pero en el momento de tomar la decisión original sobre los MIRV muchos de sus críticos, partiendo del sentido común (y de un cierto juicio ontológico sobre el modo en que opera el mundo) ya aseguraban que tenía que pasar lo que después pasó. Tampoco se fortalece mucho la confianza que uno deposita en los encargados de tomar las decisiones al enterarnos de que en 1982 el centro de alarmas del Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD) carecía todavía de una usina generadora confiable para casos de emergencia. Por algún motivo, ese detalle "se había escapado por algunas grietas" (Bracken, 1983, pág. 113).

Así pues, la experiencia con las armas nucleares presta apoyo adicional a la conclusión, basada en el sentido común, de que los tecnócratas deben ser gobernados y no gobernantes. Esta conclusión se resume en el famoso aforismo de Georges Clemenceau: la guerra es algo demasiado importante como para dejarlo en manos de los generales... principio ampliamente justificado por la matanza que produjeron, durante la Primera Guerra Mundial, los Estados Mayores integrados por oficiales muy expertos. La experiencia humana, codificada en ese comentario de Clemenceau y en la ley de Murphy, deja poco espacio para contar con que los expertos

posean esa sabiduría para gobernar que la teoría del tutelaje asegura que tienen.[6]

Conocimiento: el bien general

La defensa del tutelaje se funda a veces en ciertas premisas sobre los elementos de los que se compone el bien general (o bien público, o bien colectivo, o interés general, etc.) y sobre la forma de adquirir el conocimiento correspondiente.

Para aclarar la cuestión, quiero efectuar una hipótesis simplificadora. Supongamos que es más probable que una persona adulta, en general, comprenda sus intereses mejor que los de otro. En el capítulo 7 explicaré por qué me parece prudente adoptar esta hipótesis cuando se trata de decisiones colectivas. Ahora, para seguir adelante, presumiré que se la ha aceptado. Partimos de la base, entonces, de que a diferencia de los niños, los adultos no necesitan, en general, tutores paternalistas que adopten las decisiones por ellos. Si el bien general constara únicamente de los intereses de los individuos, y si pudiéramos concordar sobre un principio satisfactorio para sumar los intereses individuales (el voto mayoritario, quizás), entonces así como el paternalismo sería innecesario e indeseable en la vida privada, también el tutelaje lo sería en la vida pública. Para alcanzar la mejor decisión colectiva posible sobre el bien general, sólo tendríamos que asegurar a todos una adecuada oportunidad de expresar su opción entre las diversas alternativas (p. ej., mediante el voto) y que el proceso por el cual se arribe a la decisión colectiva se atuviera a una regla de adición de estas opciones individuales (p. ej., el voto mayoritario).

No obstante, si el bien general consta de *algo más* que de un agregado de intereses personales, también se precisaría algo más para lograrlo. Obtener el bien general demandaría comprender en qué aspectos él difiere de una combinación de intereses individuales. Si también es cierto (como lo puntualizaba Aristos en el capítulo anterior) que a la mayoría de la gente le preocupa fundamentalmente sus intereses individuales, es difícil contar con que comprenda el bien general, y mucho menos actúe en pro de él. En tales circunstancias, cabría preguntarse si no sería prudente confiar la tarea decisoria a personas especialmente adiestradas para comprender en qué consiste el bien general (y, por supuesto, fuertemente inclinadas a gestarlo). En suma: ¿no llegaríamos así, por otro camino, a la conclusión de que los mejores gobernantes serían los tutores, dueños a la vez del conocimiento y la virtud?

¿En qué consistiría ese particular conocimiento del bien general que tendrían los tutores? Evidentemente, eso depende de lo que se entienda por bien general. Examinar este tema en forma cabal demandaría internarse en un espeso matorral de celadas lingüísticas y conceptuales, conceptos difusos y falsos senderos. Nos abriremos paso a través de él en capítulos posteriores. Por el momento, conformémonos con una explicación más breve.

Antes de emprender dicha incursión, importa recordar que siguen en pie los obstáculos, mencionados hace un momento, para establecer una base racional concluyente en apoyo de los juicios morales. Desde el punto de vista racional, justificar un enunciado sobre el bien de una colectividad no es más sencillo que justificar un enunciado sobre el bien de un individuo. Más aún, resulta todavía más difícil. Una vez más, al decir que los juicios morales son problemáticos no quiero significar que la búsqueda de esa justificación racional sea fútil. Como antes sugerí, las aseveraciones acerca de lo que es mejor para un individuo, grupo, país, o para la humanidad en su conjunto, pueden ser mucho más que una mera expresión arbitraria e irreflexiva del gusto personal: los juicios morales no tienen por qué ser "puramente subjetivos". Al evaluar la validez de los enunciados sobre el bien general, podemos y debemos emplear la razón y la experiencia. No obstante, no es posible demostrar que un aserto según el cual "el bien público se compone definidamente de tales y cuales cosas" es "objetivamente verdadero", como entendemos que lo son muchos enunciados de la matemática, la lógica o la ciencia natural. Aun cuando llegáramos a la conclusión de que el bien público es distinto de la adición de los bienes individuales, pues, ningún grupo de presuntos tutores podría arrogarse razonablemente la posesión de una "ciencia de gobierno", consistente en un conocimiento "objetivamente verdadero" del bien público.

Pero si creemos que el bien general es algo más que un agregado de intereses individuales, ¿no nos sentiríamos acaso más inclinados a afirmar que, para comprenderlo, debe poseerse una pericia que no es razonable presuponer que la tenga la mayoría de la gente? A todas luces, necesitamos saber si el bien general difiere de la adición de intereses individuales; en caso afirmativo, en qué difiere; y si es que hay diferencias, si esto robustece o no la posición de los defensores del tutelaje.

El bien público, ¿es orgánico o se centra en la persona?

Desde la antigüedad, una presencia espectral perturba los debates sobre el bien general: el fantasma creado por las interpretaciones organísmicas de las entidades colectivas.

Al referirnos a lo que es bueno para una persona, entendemos (aproximadamente) lo que queremos decir por "persona"; pero cuando hablamos de lo que es bueno para una entidad colectiva, ¿a qué clase de entidad nos referimos? Concretamente, puede tratarse de una polis, una ciudad, una comunidad, un país, un Estado, etc. Ahora bien: ¿ciudad es comparable a una persona, y si lo es, en qué aspectos? A veces se alude a una colectividad del tipo de una ciudad como si fuese equivalente a un organismo vivo;

puede asemejársela entonces a una persona. Desde los tiempos antiguos se aplicaron metáforas orgánicas a las colectividades políticas, pero no siempre resulta claro cómo debemos interpretar tales metáforas. En *La República*, verbigracia, Sócrates habla a menudo de "la ciudad como totalidad", cual si fuera una especie de entidad holística, igual que una persona; y da vuelta la metáfora al decir que "el individuo es como la ciudad".[7] Tomar al organismo a modo de metáfora es una cosa, y otra muy distinta considerar que una colectividad política es un organismo. ¿Habremos de concebir seriamente las ciudades y personas como miembros, por decirlo así, de la clase de los organismos vivientes?

Es evidente que con la metáfora orgánica lo que quiere sugerirse es un modo especial de concebir el bien general. Una interpretación sería la siguiente:

Así como el bien de una persona es algo más que el "bien" de una parte específica de ella, así también el bien de una colectividad es más que el bien de cada una de sus partes; el bien de una ciudad es algo más que el bien de sus ciudadanos; por lo tanto, el bien general no puede reducirse, en última instancia, al bien de las personas que componen la colectividad.

Llamaré a esto la concepción *organísmica* del bien general, pues algunos autores que emplean metáforas *orgánicas* probablemente rechazarían esta interpretación.

La opción frente a la concepción organísmica podría denominarse *el ser humano como centro de las decisiones colectivas*:

El bien general de una ciudad o nación puede siempre descomponerse en lo que es bueno para las personas pertenecientes a la comunidad o nación o afectadas por ésta. El bien general no difiere de los intereses o del bien de las personas que componen la colectividad o son afectadas por ésta.

A diferencia de lo que sucede en la concepción organísmica, con este supuesto no incorporaremos al bien general otra cosa que lo que constituye el bien de las personas, de los seres humanos.

En ocasiones se dice que la concepción organísmica es superior a la que toma como centro al ser humano en estos dos aspectos: reconoce que un sistema, en particular un sistema viviente, no puede reducirse siempre a la suma de sus partes; y, en consecuencia, da cabida a valores como el orden, la comunidad y la justicia, no incluidos en una concepción centrada en la persona. Pero ambas acotaciones reflejan un equívoco respecto de la premisa que toma como eje a la persona.

Las comunidades como sistemas, no como agregados

El postulado de que el ser humano es el centro *no* presupone un "individualismo metodológico", o sea, la doctrina según la cual los fenómenos sociales deben explicarse únicamente por referencia a los hechos relativos al individuo.[8] Como los sistemas no constan sólo de partes sino además de relaciones entre las partes, las propiedades de un sistema no son siempre reductibles a las propiedades de las unidades del sistema. Dado que una comunidad no es simplemente un agregado de personas sino que incluye las relaciones entre ellas y entre diversos subsistemas, se infiere que las características de una comunidad no son reductibles a las características del individuo.[9]

No obstante, el problema no radica en que una colectividad puede tener propiedades no reductibles a las de las personas. Si pensamos que cierta propiedad de un sistema humano (la justicia, digamos, o la igualdad política) es valiosa, ¿derivará su valor del beneficio que trae al sistema, independientemente del que tenga para las personas que lo conforman? ¿ O, por el contrario, ese atributo es valioso a causa de que beneficia a las personas que integran el sistema? El significado de lo primero es oscuro, y creo que toda tentativa de aclararlo encallará fatalmente en los bajíos de esta pregunta simple: ¿por qué los seres humanos habríamos de valorar un sistema humano más allá del valor que tenga para nosotros? Si rechazamos las concepciones organísmicas, las centradas en la persona aún nos pueden permitir apreciar los valores que los seres humanos obtienen por vivir en una comunidad, o en comunidades. Lo veremos considerando algunos de esos posibles valores comunitarios.

Intereses privados e intereses colectivos

La premisa de que el ser humano es el centro del bien público no minimiza en absoluto la importancia de los valores ligados a la pertenencia a un grupo o comunidad: el altruismo, el amor, la amistad, la camaradería, la fraternidad, la participación, la justicia, el orden, la seguridad, la lealtad, etc.

Por cierto, los modelos y teorías de la sociedad y de la conducta que ponen el acento en el individualismo y minimizan la importancia de los lazos comunitarios o los intereses colectivos toman como centro al ser humano; pero eso no quiere decir que toda concepción centrada en la persona implique egoísmo o individualismo, ya sea como un hecho o como un valor. No hay duda de que la pertenencia a una comunidad es buena para casi todos o todos sus integrantes; pero en tal caso, este bien o interés debe incluirse entre los bienes o intereses de todos, o de casi todos. Los intereses de una persona pueden sobrepasar (y habitualmente lo hacen) el ámbito de lo *privado* o de la *consideración por uno mismo.* De ahí que al definir la

concepción centrada en el ser humano yo preferí utilizar la palabra "persona" y no "individuo": mi propósito es destacar la totalidad de la persona, incluidos sus aspectos sociales. Si por "intereses humanos" se entienden todos los intereses de alguien como persona, como ser humano, entre ellos debe incluirse la pertenencia a una comunidad (hoy día, a muchas comunidades y colectividades); pero el valor de estas pertenencias comunitarias beneficia a las personas que componen una comunidad y no a alguna entidad orgánica espectral, que pudiera perjudicarse o salir beneficiada *con independencia de las personas que la integran.*

Por lo tanto, si bien la metáfora orgánica puede ser útil para destacar la interdependencia de los seres humanos y el valor del intercambio y la asociación entre los hombres, una concepción orgánica (no organísmica) de la sociabilidad humana no implica nada que no sea plenamente compatible con la que considera al ser humano como centro de las decisiones colectivas.[10] Si, por otro lado, con la imagen orgánica se pretende representar una idea organísmica del bien general, a mi juicio se comete un craso error y no se logra otra cosa que el desconcierto.

Si aceptamos que el ser humano es el centro, comprender el bien general de una colectividad no exige otra cosa que conocer los intereses de las personas. Carece de sustentación afirmar que los gobernantes deben conocer un tipo especial de bien general, el cual sería algo distinto de la combinación de los intereses de quienes integran la colectividad o son afectados por sus políticas.

Decisiones colectivas: el problema de la composición

Una cosa es sostener que el bien general se compone de bienes personales solamente, y otra aclarar con precisión *cuál* debería ser dicha composición.[11] Para ello se necesita un principio o regla para la adopción de decisiones que resulte satisfactorio. Pero si los debates recientes en esta materia han demostrado algo es que todas las reglas para arribar a decisiones colectivas fallan en ciertas circunstancias. Como sería difícil justificar la democracia si no contara con procedimientos ecuánimes para la adopción de decisiones colectivas, a menudo se le enrostran a la democracia los defectos del principio del voto mayoritario y otras reglas de decisión, queriendo sugerir tal vez que deberían buscarse otras opciones frente a la democracia.

En el capítulo 10 retomaré la cuestión de la regla de la mayoría y sus alternativas. Aquí lo importante es que en el tutelaje, no menos que en la democracia, se da por supuesto que a veces es muy conveniente llegar a decisiones colectivas. A menos que los tutores siempre alcanzaran la unanimidad, también ellos necesitarían reglas de decisión. "¿De qué manera zanjarían sus diferencias los tutores —le preguntaba Demo a Aristos—, por el voto de la mayoría?" Esta pregunta no puede hacerse a un lado

como si fuera una trivialidad no pertinente. Los defensores del tutelaje tienden a guardar un conspicuo silencio acerca de las discrepancias entre los tutores, pero pensar que éstas no habrán de existir contradice toda la experiencia humana. Y si hubiera discrepancias, como sin duda las habrá, y las decisiones de los tutores no fueran arbitrarias, exigirían reglas para zanjarlas. De ello se desprende que si el problema de encontrar reglas de decisión ecuánimes es serio en el caso del proceso democrático, no lo es menos en cualquier otro proceso de adopción de decisiones colectivas, incluido el del tutelaje.

Riesgo, incertidumbre y soluciones transaccionales

La defensa del tutelaje suele presuponer que el conocimiento moral y científico, y por ende los juicios políticos, pueden basarse en una certidumbre adquirida por vía racional. Si así fuera, los tutores serían capaces de llegar a conocer lo que es mejor para la comunidad con una certidumbre de esta índole, a diferencia de la gente común, cuyos juicios reflejan todas las incertidumbres propias de la mera opinión. Pero una premisa como ésta pasa por alto una característica propia de cualquier juicio acerca de las más acuciantes cuestiones de política: debe basarse en una evaluación del *riesgo*, de la *incertidumbre* y de las *soluciones transaccionales* existentes. Recientes análisis del proceso de toma de decisiones han puesto de relieve esta falla fatal de la argumentación en favor del tutelaje, que tanto las defensas como las críticas filosóficas anteriores no estaban capacitadas para discernir.

Las decisiones en materia de políticas públicas son, en el mejor de los casos, siempre riesgosas, por cuanto exigen optar entre alternativas cuyas consecuencias sólo pueden ser probables, no seguras. Si lo fueran, se desvanecería gran parte de la angustia que causa la adopción de las decisiones. Pero lo desconsolador es el riesgo terrible del resultado. Supóngase que existe la siguiente situación: ha aparecido en Asia una epidemia inusual y virulenta de gripe, que según se presume llegará hasta Estados Unidos. A menos que se adopte un plan para atacarla, la enfermedad matará a 600 personas. Se han propuesto dos planes alternativos: de acuerdo con uno de ellos, se salvarán 200 individuos; si se adopta el otro, hay un tercio de probabilidades de que se salven los 600, pero dos tercios de que no se salve ninguno. ¿Qué plan adoptar?

No hay frente a un interrogante como éste una respuesta inequívoca. Por otra parte, las respuestas que da la gente ante estas preguntas parecen depender de la forma en que se les presentan las alternativas. Se ha comprobado experimentalmente que, cuando las opciones se exponen como yo lo he hecho, la mayoría elegirá la primera, mientras que con una formulación diferente —aunque idéntica desde el punto de vista lógico—, ¡la mayoría elegirá la segunda! Además, este vuelco de la opinión "es tan

común entre personas bien informadas como entre las que nada saben". Frente a riesgos u opciones, la gente suele formular juicios lógicamente incongruentes, y al parecer en esto los expertos no son más eficaces que la gente común.[12]

Sin embargo, el problema de la elección racional se complica porque de ordinario, y a diferencia de lo que ocurre en el ejemplo que dimos, las probabilidades de que suceda tal o cual hecho no se conocen. Cada uno de los desenlaces no sólo es riesgoso en el sentido de que podemos atribuirle una probabilidad definida de que se produzca, como cuando tiramos los dados: es verdaderamente incierto, ya que en el mejor de los casos sólo podemos conjeturar las probabilidades dentro de un amplio intervalo de variación. Es como si estuviéramos jugando con dados cargados pero no tuviéramos cómo conocer de antemano de qué manera están cargados.

Al mismo tiempo, casi todas las decisiones públicas importantes requieren formular juicios acerca de la conveniencia relativa de llegar a una solución transaccional entre distintos valores: entre la igualdad y la libertad, entre pagar salarios altos y tener productos que puedan ser competitivos a nivel internacional, entre el ahorro y el consumo, entre los beneficios de corto y de largo plazo, etc.

Por lo corriente, estos juicios exigen evaluar *tanto* las incertidumbres *como* las soluciones transaccionales. Y en estos casos la superioridad de los expertos disminuye hasta desaparecer. Imaginemos, por ejemplo, que pudiéramos elegir entre dos estrategias nucleares. Con una de ellas, hay grandes probabilidades de evitar por siempre la guerra nuclear, pero en caso de que ésta se produzca, virtualmente sería barrida del mapa toda la población de Estados Unidos; con la otra, las probabilidades de evitar la guerra son mucho menores, pero si se declara habría muchas menos muertes (tal vez la cuarta parte de la población norteamericana). Es evidente que ante problemas como éstos no hay ni puede haber soluciones dadas por los "expertos".

Virtud

Resulta muy dudoso, pues, que los tutores posean el *conocimiento*, ya sea moral, instrumental o práctico, necesario para justificar sus títulos al gobierno. Y ni siquiera bastaría poseer ese conocimiento superior. ¿Podríamos confiar ciegamente, acaso, en que nuestros presuntos custodios realmente *se empeñaran* en alcanzar el bien general y no el propio? ¿Poseerán la virtud indispensable para ello?

Un defensor de la doctrina del tutelaje podría argüir que no es probable que los tutores abusen de su autoridad, más que los funcionarios a quienes se les delega ésta en los sistemas democráticos. Ahora bien: la teoría del

tutelaje no propone que se *delegue* autoridad en los gobernantes. La autoridad de éstos no sería en absoluto *delegada*, sino, de hecho, *enajenada* en forma permanente; el pueblo no estaría en condiciones legales o constitucionales (ni tampoco racionales o morales, supongo) de recobrar dicha autoridad cuando piense que ha llegado el momento en que le conviene hacerlo. Su único recurso sería la revolución.

No sólo los tutores estarían libres de todo control popular, por deficientes que sean estos controles a veces en los regímenes democráticos, sino que presumiblemente ni siquiera sustentarían valores democráticos. Más aún, desdeñarían la *opinión* pública considerando que no constituye un verdadero *conocimiento*.

Ya hemos mencionado el aforismo de Clemenceau y la ley de Murphy; tal vez debamos agregar otras dos generalizaciones. La tercera, más conocida quizás y tanto o más apoyada por la experiencia histórica, es una afirmación del Lord Acton: el poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe en forma absoluta. La cuarta pertenece a John Stuart Mill:

> Sólo puede garantizarse que no se descuiden los derechos e intereses de las personas si cada una de ellas es capaz de defenderlos y está normalmente dispuesta a hacerlo.(...) Los seres humanos sólo están a salvo del mal ajeno en la medida en que tienen el poder de *autoprotegerse* (Mill [1861], 1958, pág. 43).

Estas generalizaciones de Mill y Acton, como las de Clemenceau y las del apócrifo Murphy, no son, desde luego, verdaderas "leyes" en el sentido estricto del término; más bien son apotegmas prácticos, reglas prudentes, conclusiones sensatas acerca del modo en que funciona el mundo. Pero si constituyen descripciones aproximadamente correctas del mundo, como yo creo que lo son, la perspectiva del tutelaje cabal plantea a los tutores demandas inhumanas.

Experiencia histórica

Creo que la experiencia histórica reciente apuntala lo afirmado. Las condiciones que hicieron posible la República de Venecia ya no existen y es improbable que se vuelvan a dar en este siglo o el próximo. En nuestra era hemos asistido a un nuevo fenómeno histórico, que se ha dado en llamar totalitarismo. Aunque a menudo se han exagerado las características novedosas o extremas de estos regímenes, ellos han agudizado nuestra conciencia de la gran potencialidad que hay en la sociedad moderna para que surja un gobierno descaminado. La tendencia de la sociedad humana a la dominación central ha superado todos los límites previos. A lo largo y lo ancho del mundo, regímenes autoritarios de muy diversa estructura, ideología y

desempeño han pretendido ser los legítimos y únicos custodios del bien general. Sus antecedentes justifican sacar tres conclusiones:

Primero, se ha reafirmado la verdad contenida en el melancólico aforismo de Lord Acton. Segundo, en estos sistemas se observa una fuerte propensión a cometer desatinos a raíz de que el poder de que gozan los gobernantes hace que la información se distorsione, tanto por obra de quienes deben proporcionársela como por la descontrolada excentricidad de los gobernantes mismos. Tercero, nadie ha desarrollado un modo satisfactorio de identificar, reclutar e instruir a los tutores en las responsabilidades que les son propias, o de remover a los indeseables que ocupan altos cargos. Estos regímenes carecen, entonces, en forma notoria, de gobernantes dotados del conocimiento (moral, instrumental y práctico) y la virtud requeridos para que se justifique el poder que tienen como tutores o custodios de la sociedad.

Al mismo tiempo, la teoría y la práctica democráticas han experimentado alteraciones esenciales a fin de hacer frente a los problemas modernos del saber, la información y la comprensión, y el empleo de expertos. Aunque Platón y otros críticos de la democracia la atacaron considerándola un régimen de gobierno guiado por una opinión pública burda, no elaborada y mal informada, esta interpretación es propia de los enemigos de la democracia pero no de sus amigos. Incluso entre los defensores de la democracia directa, con excepción de los más simplistas, todos los demás han dado por sentado que las decisiones de las asambleas sólo se tomarían luego de que un proceso de educación, indagación libre, debate y otras formas de instrucción cívica hubiesen aclarado los puntos en cuestión. Las democracias modernas, con su complicados sistemas de representación, delegación, comités especializados y participación de los expertos en las tareas administrativas, han incrementado enormemente la cantidad y calidad de la información y comprensión que operan en el momento de las decisiones. Es necio, y se aparta del verdadero problema, el contraste que se ha establecido entre un cuadro idílico del gobierno a cargo de una elite virtuosa y sabia, por un lado, y por el otro una oclocracia o "plebeyocracia" disfrazada de democracia —como el que trazó Platón, y a partir de él muchos otros enemigos de la democracia—.

Por qué los filósofos no tienen que ser reyes, y viceversa

Con todas sus fallas, la argumentación en favor del tutelaje rinde un importante servicio al pensamiento político, al insistir en que el conocimiento y la virtud son cualidades indispensables para gobernar un buen sistema político. Que la teoría y la práctica democrática despreciara la importancia de esto sería peligroso para su futuro. No obstante, la prudencia, sumada a la sabiduría práctica, nos aconsejan rechazar como ilusoria la esperanza de

que el mejor de los regímenes posibles sólo podría alcanzarse en las condiciones en que lo propuso Platón: "Como los filósofos no gobiernen los Estados, o como los que hoy se llaman reyes y soberanos no sean verdadera y seriamente filósofos, de suerte que la autoridad pública y la filosofía se encuentren juntas en el mismo sujeto, y como no se excluyan absolutamente del gobierno tantas personas que aspiran hoy a uno de estos dos términos con exclusión del otro; como todo esto no se verifique (...) no hay remedio posible para los males que arruinan los Estados" (*La República*, trad. de Grube, párr. 473d, pág. 133 [pág. 206 de la versión castellana de Espasa-Calpe]).

Pues ambas actividades son de hecho excluyentes. No quiero decir con esto que los gobernantes no puedan tener inclinaciones "filosóficas", como algunos han tenido; pero una cosa es tener una inclinación filosófica y otra es ser filósofo. No entiendo por "filósofo" el sentido profesional actual de la palabra, el individuo que dicta cátedra en un departamento universitario de filosofía, escribe en las revistas especializadas, etc. Lo entiendo en el sentido de Sócrates y Platón, como el individuo que busca apasionadamente la verdad, el esclarecimiento, la comprensión, en particular de la justicia y del bien.[13] Es improbable que los actuales gobernantes se empeñen mucho en tales búsquedas, y muy pocos encontrarían reconfortantes sus resultados. Tampoco es probable que un filósofo en el sentido platónico tenga muchos deseos de gobernar, ya que esto lo alejaría de la persecución de la verdad, como todo el mundo sabe, y como lo sabía el propio Platón. De ahí que algunos estudiosos hayan sugerido que *La República* debe ser leída como una obra irónica: lo que Platón quiso transmitirnos es el motivo de la imposibilidad de materializar una república como la que él ficticiamente describió. De todos modos, en su célebre metáfora de la caverna nos dice que quien la abandona y deja atrás las sombras fluctuantes que arroja contra el muro la luz de una llama lejana, para ver lo real y verdadero a la plena luz del sol, no querrá nunca volver atrás. El mundo de la política, empero, se halla en la caverna, donde la verdad no es nunca del todo accesible.

Otras razones esgrimirían la prudencia y la sabiduría práctica en contra del tutelaje. Una democracia imperfecta es una desgracia para su pueblo, pero un régimen autoritario imperfecto es una abominación. Si la prudencia aconseja adoptar una estrategia "maximin" (elegir la mejor alternativa de todas las que ofrecen resultados negativos), la experiencia recogida en el siglo XX constituye un poderoso argumento en contra de la idea del tutelaje.

Pero si en lugar de ello escogemos una estrategia "maximax", también esto nos llevaría a sustentar la democracia más bien que el tutelaje; pues si los resultados de ambos sistemas fueran los ideales, la democracia es mejor. En un sistema ideal de tutelaje, sólo los tutores podrían ejercer una de las libertades fundamentales, la de participar en la confección de las leyes cuyo cumplimiento resultará obligatorio para uno mismo y para la comunidad. En una democracia ideal, esa libertad la tiene todo el pueblo.

Es cierto que en un régimen democrático se corre el riesgo de que el pueblo cometa errores, pero esto ocurre en todos los regímenes del mundo real, y los peores desatinos de este siglo lo cometieron dirigentes de regímenes no democráticos. Por otra parte, tener la oportunidad de cometer errores es tener la oportunidad de aprender. Así como rechazamos el paternalismo en las decisiones individuales pues impide el desarrollo de la capacidad moral, rechazamos el tutelaje en los asuntos públicos porque detiene el desarrollo de la capacidad moral de un pueblo íntegro. En su mejor expresión, sólo la concepción democrática, nunca la del tutelaje, puede brindar la esperanza de que, al participar en el gobierno de sí mismos, todos los integrantes de un pueblo, y no únicamente unos pocos, aprendan a actuar en forma moralmente responsable como seres humanos.

Tercera parte

UNA TEORIA ACERCA DEL PROCESO DEMOCRATICO

Capítulo 6

JUSTIFICACIONES: LA IDEA DE LA IGUALDAD INTRINSECA

Demostrar que las argumentaciones del anarquismo y de la doctrina del tutelaje son insatisfactorias no equivale a demostrar que la democracia sea la mejor opción, lejos de ello; entonces, ¿sobre qué bases puede justificarse racionalmente —o si este término parece harto perentorio, digamos al menos *razonablemente*— la fe en el proceso democrático?

A fin de responder a esta pregunta, partimos del supuesto de que para convivir en una asociación, sus miembros necesitan contar con un proceso para la toma de decisiones sobre los principios de dicha asociación, sus normas, leyes, políticas, procedimientos, etc. Se supone que los miembros se amoldarán a tales decisiones, o sea, que éstas son *obligatorias* para ellos. Como las decisiones de una asociación de esta índole son en varios aspectos diferentes de las elecciones y decisiones individuales, podemos llamarlas decisiones *colectivas obligatorias* o decisiones de gobierno.

Así pues, para convivir en una asociación las personas necesitan un *proceso* que las lleve a decisiones de gobierno: un proceso político. Simplificando las opciones que se presentan, una solución sería adoptar un proceso jerárquico, en el cual determinados dirigentes serían los que tomasen las decisiones. En el caso ideal, tal vez conformarían un pequeño grupo dotado de extraordinario conocimiento y virtud. Desde luego, esta solución ideal es el gobierno de los tutores. La alternativa de que me ocuparé ahora es un proceso democrático de gobierno. En el capítulo 8 expondré el conjunto de criterios que lo distinguen no sólo del tutelaje sino también de otras alternativas. Entretanto, podemos seguir adelante con la noción de la democracia como "gobierno del pueblo", o bien, para circunscribir un poco más la idea, gobierno del demos, conjunto de ciudadanos compuesto por los

miembros a quienes es considerado iguales en lo tocante a la posibilidad de adoptar las decisiones de gobierno.

La democracia tiende a producir, en general, el mejor sistema factible

Muchas tentativas de justificar la democracia hacen referencia a sistemas democráticos que se aproximan bastante a su ideal. Sin embargo, no han existido nunca, ni existen hoy, y es casi seguro que jamás van a existir sistemas políticos ideales, y en particular Estados ideales. Deseo mencionar, entonces, una justificación de la democracia que, si bien es bastante laxa y poco filosófica como para convencer a los politicólogos o a los filósofos, puede en cambio tener un mayor atractivo que otros razonamientos más filosóficos. De hecho, no me sorprendería que fuese la convicción tácita de muchos teóricos de la democracia y el fundamento no filosófico de sus empeños.

Se trata simplemente de la idea según la cual, cuando un pueblo adopta activamente la democracia, tiende a producir el mejor sistema político factible para él, o al menos el mejor de los Estados posibles, en general. De acuerdo con esta concepción, muchos de los razonamientos filosóficos en favor de la democracia pueden ser ciertos, pero están dirigidos a ideales políticos más que a la experiencia humana. Si se echa una mirada realista a la experiencia histórica y contemporánea se aprecia que entre las sociedades existentes antes o ahora, las que más cerca están de satisfacer los criterios de la idea democrática son, en líneas generales, mejores que los demás. Esto no significa que las "democracias" reales son o hayan sido altamente democráticas, si se las mide por los rigurosos criterios de los ideales democráticos. Pero al cumplir con estos criterios más plenamente que otros regímenes, y también como consecuencia de la cultura política que la idea y las prácticas democráticas generan, resultan en su conjunto más convenientes —con todas sus imperfecciones— que cualquier opción no democrática factible.

¿Cómo podemos evaluar la validez de un aserto así? Lo razonable sería decidir si la democracia está o no justificada sólo después de haberla comparado con sus alternativas. ¿Es superior, por ejemplo, a un sistema de tutelaje como el soñado por Platón en *La República*? Para hacer esta comparación no sólo precisaríamos saber mucho acerca de la democracia como ideal y como realidad factible, sino además comprender su alternativa, también como ideal y como realidad factible. No obstante, al efectuar estas comparaciones tenemos que cuidarnos de comparar naranjas ideales con manzanas reales —procedimiento apropiado si lo que se quiere es mostrar que las manzanas reales son inferiores a las naranjas ideales—... a pesar de que, explícita o implícitamente, la comparación del desempeño ideal de una clase de régimen con el desempeño real de otro no es infrecuente. Pero más

adecuado parece comparar el ideal democrático con el ideal del tutelaje, y la realidad práctica de la democracia con la de los regímenes jerárquicos. Ahora bien: ésta es una empresa de grandes proporciones, cuyo completamiento abarcaría gran parte de este libro. Por consiguiente, debe considerarse que la argumentación expuesta en este capítulo y el siguiente se basa en los argumentos dados en capítulos posteriores.

La idea de la igualdad intrínseca

Una objeción obvia cuando se afirma que si un pueblo adopta activamente la democracia suele implantarse el mejor sistema factible, es que esta idea carece de sentido si no aclaramos qué entendemos por el "mejor" sistema. ¿Con qué criterios evaluaremos el mérito de la democracia, ideal o real?

Creo que virtualmente todos los intentos de responder a una pregunta como ésta remiten en definitiva, aunque sólo sea por implicación, a una premisa tan básica que está presupuesta en la mayoría de los razonamientos morales: podría llamársela la idea de la igualdad intrínseca.

Una versión de esta idea está contenida en un conocido pasaje del *Segundo tratado sobre el gobierno*, de Locke:

> Aunque dije antes... que todos los Hombres son por Naturaleza iguales, no se ha de suponer que entiendo por ello toda suerte de Igualdad: la Edad o la Virtud pueden dar a los Hombres una justa Precedencia; la Excelencia de las Partes y el Mérito puede situar a otros por encima del Nivel Común; la Cuna puede someter a algunos, y las Alianzas o las Prebendas a otros, a prestar Observancia a quienes es debido por Naturaleza, Gratitud u otros aspectos; empero, todo esto es compatible con la Igualdad en la que están todos los Hombres, respecto de la Jurisdicción o Dominio que uno pueda tener sobre otro, Igualdad a la que me referí como apropiada a la Cuestión entre manos, siendo igual el Derecho que todo Hombre tiene a su Libertad Natural, sin estar sometido a la Voluntad o Autoridad de ningún otro Hombre. (Locke, [1689-90], 1970, cap. 6, párr. 54, pág. 322.)

Locke atribuía a los hombres una especie de *igualdad intrínseca* que si bien era a todas luces irrelevante en muchas situaciones, era en cambio claramente decisiva para ciertos fines, en particular los del gobierno. Pese a la forma especial en que presenta Locke su versión de esta idea, comparte con muchos otros la creencia fundamental en que, al menos en las cuestiones que exigen una decisión colectiva, "todos los Hombres" (todas las personas) son iguales en cierto sentido importante, o así deberían ser considerados. A esta idea subyacente la llamaré la Idea de la Igualdad Intrínseca.

¿En qué aspectos son las personas intrínsecamente iguales, y qué reque-

rimientos impone su igualdad (si es que impone alguno) al proceso de adopción de decisiones colectivas? Más fácil es decir lo que *no* es la igualdad intrínseca, como hace Locke, que aclarar con precisión en qué consiste. Para Locke, evidentemente la igualdad intrínseca significa que nadie tiene por naturaleza el derecho de someter a otro a su voluntad. De ello se desprende que "nadie puede ser... sometido al Poder Político de otro sin su Consentimiento" (cap. 8, párr. 95, pág. 348).[1] Sin embargo, para algunos la igualdad intrínseca significa que todos los seres humanos tienen iguales méritos intrínsecos o, dicho al revés, que nadie es intrínsecamente superior a nadie.[2] Para John Rawls, que encuentra harto imprecisa y elástica la idea de que los seres humanos tienen iguales méritos intrínsecos, esa igualdad consiste más bien en la capacidad de concebir su propio bien y adquirir un sentido de la justicia.[3] Para otros, significa que debe prestarse igual consideración al bien o a los intereses de todas las personas: es el conocido principio de la Consideración Equitativa de los Intereses (p. ej., Benn, 1967, págs. 61 y sigs.).

No necesitamos detenernos aquí en la forma en que se vinculan entre sí estas diversas interpretaciones de la igualdad intrínseca, ni en averiguar si todas dependen finalmente de la idea del mérito intrínseco.[4]

Pero la democracia sería poco más que una fantasía filosófica, como la república platónica, si no fuese por la amplia y persistente influencia de la idea según la cual los seres humanos son intrínsecamente iguales en un sentido fundamental —o por lo menos, lo es un grupo sustancial de seres humanos—. Históricamente, la idea de la igualdad intrínseca cobró fuerza, sobre todo en Europa y en los países de habla inglesa, a partir de la doctrina común del judaísmo y el cristianismo (también compartida por los musulmanes) de que todos somos igualmente hijos de Dios. En verdad, fue precisamente en esa creencia en la que basó Locke su aseveración de la lógica igualdad de todas las personas en el estado de naturaleza.

La idea de la Igualdad Intrínseca suele darse por sentada, por más que se pretenda que los razonamientos morales están al margen de sus orígenes religiosos, como se lo ha hecho a menudo en los últimos siglos. Tenemos así la máxima de Bentham: "Todos valen uno, nadie vale más que uno", que, al decir de John Stuart Mill ([1863] 1962, pág. 319), "podría haber sido escrita teniendo como comentario explicativo el principio de la utilidad".[5] Lo que Bentham quería decir, y todos los utilitaristas lo toman como premisa, es que no importa quién sea Jones o quién sea Smith, ni cómo se mida lo bueno (ya sea por la felicidad, el placer, la satisfacción, el bienestar o la utilidad que recibe el individuo), la felicidad (o lo que sea) de Jones vale tantas unidades como la de Smith. No mediremos la felicidad de Jones en unidades más cortas porque es granjero analfabeto y la de Smith en unidades más largas porque es un artista de gusto refinado y exquisito. Aun cuando J. S. Mill sostenía que ciertos placeres son mejores que otros, siguió adhiriendo a esa máxima, pues para él, como para Bentham, el valor relativo de un objeto o

actividad dependía de su contribución al placer, felicidad, etc., de su receptor, y no del mérito intrínseco peculiar de éste.[6]

Desde luego, el utilitarismo es vulnerable a grandes ataques, y los ha recibido, particularmente por quienes han procurado demostrar que un curso de acción, deber o derecho correctos no se justifican exclusivamente por sus consecuencias utilitarias. Pero también estos últimos filósofos, desde Kant hasta Rawls, suelen adoptar la premisa de la igualdad intrínseca.

La persistencia y generalidad de los supuestos de igualdad intrínseca en las argumentaciones morales sistemáticas podrían atribuirse a la existencia de una norma tan profundamente arraigada en todas las culturas occidentales, que no podemos rechazarla sin negar nuestra herencia cultural, y por lo tanto sin negar nuestra identidad. Pero un motivo para adoptarla no tan ligado a la historia y a la cultura como a su razonabilidad es la dificultad de justificar racionalmente cualquier otra alternativa. Sin duda, esa idea puede rechazarse sin entrar por ello en una autocontradicción,[7] pero eso implicaría, en la práctica, que ciertas personas tendrán que ser consideradas y tratadas como si fuesen *intrínsecamente* privilegiadas, con independencia de cuál sea su contribución a la sociedad. Justificar esto es una tarea formidable, que por lo que yo sé nadie ha cumplido.

No obstante, persiste el interrogante: ¿qué significa realmente la igualdad intrínseca? El aspecto que más pertinente me parece para el proceso democrático se expresa en el Principio de la Consideración Igualitaria de los Intereses, aunque lo que este principio exige no es para nada evidente. Permítaseme tratar de aclarar ambos principios dando algunos contenidos adicionales para luego, siguiendo a Locke, decir qué es lo que *no* significan.

Ante todo, el principio implica que en un proceso de toma de decisiones colectivas deben ser bien interpretados y divulgados (dentro de los límites de lo posible) los intereses de la totalidad de las personas involucradas en tales decisiones. Como es obvio, si no se da este paso no es dable considerar los intereses de cada "sujeto", y mucho menos considerarlos en forma igualitaria. Pero el principio no dice que el "sujeto" cuyos intereses se consideran debe ser también el "intérprete", ni que el "intérprete" debe ser necesariamente quien tome las decisiones.

Supongamos que los sujetos se llaman Able, Baker y Carr, pero el mejor intérprete de los intereses de todos ellos es Dawson, en tanto que quien mejor ejecuta las decisiones es Eccles, a quien se le requiere que preste igual consideración a los intereses de Able, Baker y Carr. El principio no sólo demandará que 1) Dawson interprete y exprese en forma adecuada los intereses de Able, Baker y Carr, 2) Eccles comprenda cabalmente la interpretación de Dawson, y 3) Eccles tome la decisión luego de haber considerado debidamente los intereses de cada cual, según fueron interpretados por Dawson, sino que además 4) en su decisión, Eccles debe prestar una "consideración igualitaria" a los intereses de cada uno. Esto significa que debe tratar a Able, Baker y Carr como si todos ellos tuvieron igual derecho

a que se atienda a sus intereses y ninguno pudiera pretender gozar de un privilegio intrínseco. Imaginemos que la mejor forma de servir a los intereses de Able es elegir X, la mejor forma de servir a los de Baker es elegir Y, y la mejor forma de servir a los de Carr es elegir Z. El principio le veda a Eccles elegir Z, por ejemplo, basándose en que la pretensión de Carr a Z es intrínsecamente superior (por cualquier motivo) a la de Able a X y a la de Baker a Y. Eccles debe encontrar una decisión que sea *neutral* respecto de Able, Baker y Carr.[5]

Dos defectos de la idea de la igualdad intrínseca

Por sí sola, la Idea de la Igualdad Intrínseca no es, empero, lo bastante sólida como para justificar que se saquen de ella muchas conclusiones... y por cierto no autoriza sin más la democracia. Su debilidad radica al menos en dos aspectos. Ante todo, las limitaciones que fija a las desigualdades son demasiado amplias. No entraña, por ejemplo, que todos tengamos derecho a iguales proporciones ya se trate de votos, de garantías civiles, de atención médica o de cualquier otra cosa. Es cierto que excluye algunas distribuciones, pero la gama de las que permite es inmensa. Supongamos que mi vecino sufre una enfermedad de los riñones que le exige someterse a diálisis diarias para sobrevivir; según el principio de las proporciones iguales para todos, o ambos tenemos derecho a las diálisis o ninguno... lo cual por supuesto carece de sentido.

Tal vez veamos con más claridad los límites de este principio con ayuda de la "gramática de la igualdad", de Douglas Rae (1981). En ciertas situaciones, la mejor solución adoptada por Eccles sería destinar a cada persona una cantidad de bienes tal que implique *igual valor para cada una.* Para determinar lo que constituye "igual valor para cada persona" deberán considerarse las necesidades, apetencias, satisfacciones, finalidades, etc., de cada una. Esta es una "igualdad que toma en cuenta a la persona". Pero si bien la igualdad intrínseca parecería requerir siempre esta clase de consideración a la persona, en ocasiones Eccles podría razonablemente resolver que dará a Able, Baker y Carr iguales porciones, conjuntos o cuotas de bienes. Esta es una "igualdad que toma en cuenta las porciones distribuidas". De ordinario, la igualdad de las porciones será lesiva de las igualdades de las personas, y viceversa.

La Idea de la Igualdad Intrínseca deja irresueltas, además, otras perturbadoras cuestiones a las que deberían dar solución Dawson, el intérprete, y Eccles, el decisor. ¿Cómo considerará Dawson cuáles son los "intereses" de Able, Baker y Carr: sus propias preferencias o apetencias, sus necesidades? ¿O se regirá por algún otro criterio para establecer los bienes sustanciales de cada uno? Tampoco le dice este principio a Eccles si le asignará a cada persona *en forma directa* los bienes apropiados o si tratará de garantizar que Able, Baker y Carr dispongan de iguales *oportunidades* para alcanzar esos

bienes sustanciales. Supongamos que Eccles llega a la conclusión de que la mejor manera de servir los intereses de Able, Baker y Carr es brindarles iguales oportunidades a los tres. ¿Exige la igualdad intrínseca que conceda a cada uno idénticos medios o instrumentos para concretar dichos intereses, por ejemplo doce años de instrucción formal esencialmente idéntica para los tres? ¿O bien procurará que Able, Baker y Carr dispongan de una igual *probabilidad* de alcanzar sus fines, por ejemplo brindándole a Able, que es un sujeto intelectualmente muy dotado, una educación especial más costosa, y también a Baker, que se halla en desventaja por su pobre entorno cultural?

La segunda falla es una consecuencia de la primera. Como ya he dicho, nada en la premisa de la igualdad intrínseca implica que Able, Baker y Carr sean los mejores jueces de sus propios intereses o de su propio bien. Imaginemos que un individuo como Eccles no sólo comprende mucho mejor que el resto cuál es su bien individual y común, y de qué manera podría obtenérselo, sino que además es una persona plenamente confiable y puede asegurarse que lo procurará. Sería entonces una conclusión perfectamente compatible con la Idea de la Igualdad Intrínseca que individuos de conocimientos y virtudes superiores, como Eccles, deben gobernar al resto. Más aún: si hay que prestar una consideración equitativa al bien de cada persona, y si un grupo superior de tutores es el que más garantiza que se brinde esa atención pareja a todos, de esto se sigue que el tutelaje es un sistema decididamente conveniente y la democracia un sistema decididamente indeseable.

Por lo tanto, en el próximo capítulo introduciré un segundo principio, igualmente conocido, al que he de llamar la Presunción de la Autonomía Personal. Junto con la Idea de la Igualdad Intrínseca, él contribuye a suministrar un firme cimiento para las creencias democráticas.

No obstante, antes de pasar a la autonomía personal, importa ver si podemos dar algún otro contenido al término "intereses". Los defensores de la democracia interpretaron por lo general los "intereses" o "bienes" fundamentales de los seres humanos en tres formas: los seres humanos deben tener oportunidades de alcanzar la máxima libertad posible, de desarrollar plenamente sus capacidades y potencialidades, y de satisfacer todos los restantes intereses que juzguen importantes, dentro de los límites que impone la factibilidad y la ecuanimidad. La democracia, puede decirse, es un medio esencial de lograr estos intereses, aunque tal vez diste mucho de ser suficiente.

La democracia como medio conducente a la máxima libertad factible

Desde el siglo XVII, los defensores de la democracia han subrayado la relación que ella mantiene con la libertad. Desde esta perspectiva, la democracia es conducente a la libertad en tres sentidos.

Libertad general

Hace mucho que tanto los defensores de la democracia como sus opositores han admitido que el vínculo que ella guarda con la libertad difiere del de cualquier otro tipo de régimen. Como ciertos derechos, libertades y oportunidades son esenciales para el desenvolvimiento del proceso democrático, en la medida en que este proceso existe también deben existir forzosamente tales derechos, libertades y oportunidades. Ellos incluyen los derechos a la libre expresión, la organización política, la oposición, las elecciones imparciales y libres, etc. En consecuencia, en un sistema democrático el grado mínimo de libertad política comprende, de suyo, una amplia gama de importantes derechos.[9] Pero es raro que estos derechos políticos fundamentales se den aislados. La cultura política que se requiere para sustentar un orden democrático —eso que Tocqueville llamaba las *modalidades* de un pueblo, o sea, "las características morales e intelectuales del hombre social considerado en forma colectiva" (1840, vol. 2, pág. 379)— tiende a poner el acento en el valor de los derechos, libertades y oportunidades. Así pues, no sólo como idea sino como práctica efectiva, el proceso democrático está rodeado de una penumbra de libertad personal.

Como resultado de los derechos inherentes al proceso democrático, así como de la cultura política y de la más amplia libertad personal asociadas a él, la democracia suele brindar un ámbito de libertad personal más amplio que el que puede prometer cualquier otra clase de régimen.

Libertad de autodeterminación

Pero hay otro nexo entre la democracia y la libertad, y es que aquélla expande al máximo la oportunidad de cada persona de vivir bajo el imperio de la ley que ella misma elige. En su esencia, esta argumentación podría resumirse así; autogobernarse, obedecer leyes elegidas por uno mismo, gozar de *autodeterminación*, es una finalidad deseable, pero los seres humanos no pueden alcanzarla viviendo aislados. Para disfrutar de una vida satisfactoria tienen que asociarse a otros. Ahora bien: vivir en asociación con otros les exige forzosamente obedecer decisiones colectivas obligatorias para todos los miembros de dicha asociación. El problema, entonces, radica en descubrir el modo en que los miembros de una asociación pueden tomar decisiones obligatorias para todos y aun así autogobernarse. Como la

democracia maximiza las oportunidades de autodeterminación entre los integrantes de una asociación, es la mejor de las soluciones.

La más célebre exposición de este argumento se halla en *El contrato social*, donde de hecho Rousseau procuró expresamente "encontrar una forma de asociación que defienda y proteja a la persona y a los bienes de cada asociado con toda la fuerza de la colectividad, y por medio de la cual cada uno, pese a estar unido a todos los demás, sólo se obedezca a sí mismo y siga siendo tan libre como antes" (Rousseau [1762], 1978, libro I, cap. 6, pág. 53).

El hecho de que la democracia maximice la libertad de autodeterminación ha sido uno de los justificativos para apoyarla mencionados por todos los que, desde Locke en adelante, creyeron que el gobierno debía fundarse en el consentimiento de los gobernados. Ninguna otra forma de gobierno puede, en principio al menos, asegurar hasta ese punto que las estructuras y los procedimientos del propio gobierno, así como las leyes que instaura y sanciona, dependan en grado significativo del genuino consentimiento de los gobernados; porque sólo en una democracia las decisiones relativas a la constitución y a las leyes son resueltas por mayoría. En contraste con ello, cualquiera de las demás alternativas factibles frente a la democracia autorizaría que una minoría decidiese en estos temas vitales.

Estas postulaciones pueden ser, y a menudo han sido, discutidas en tres aspectos. Primero, aunque la democracia asegura en principio que esas cuestiones sean resueltas por mayoría, la minoría que perdiera la votación no sería regida por leyes que ella misma habría escogido. Un miembro de la mayoría ganadora podrá "obedecerse a sí mismo y seguir siendo tan libre como antes", pero uno de la minoría se verá compelido a acatar una ley impuesta por los otros, y en tal sentido será menos libre que éstos. Rousseau procuró sortear esta dificultad proponiendo que el pacto social original requiriera acuerdo unánime, pero "excepto en este contrato primitivo, en todos los demás el voto mayoritario resultará siempre de acatamiento obligatorio" (libro 4, cap. 3, pág. 110). No obstante, su razonamiento es harto endeble y poco desarrollado como para convencer. Por desgracia, Rousseau no está solo en esto, ya que la justificación del gobierno por mayoría ha continuado como problema desconcertante, del cual me ocuparé en el capítulo 10. Aquí no es preciso que nos detengamos en él, pues si todas las alternativas no democráticas frente al gobierno por mayoría presuponen alguna variante de gobierno minoritario, sigue siendo válida la afirmación de que la democracia maximizará las oportunidades de libertad por autodeterminación, dado que en cualquiera de esas otras alternativas el número de los que disfruten de la libertad de autogobernarse será por fuerza menor que en una democracia.

Sin embargo, esta reformulación deja el camino libre a una segunda objeción: si una asociación política basada en el gobierno de la mayoría amplía más la libertad de autodeterminación que uno basado en una

minoría, entonces cuanto mayor es la mayoría requerida, más se extenderá la libertad de autodeterminación. Por consiguiente, la unanimidad sería el mejor de los principios. De acuerdo con este punto de vista, el principio de la unanimidad, que Rousseau (al igual que Locke) restringió a un mítico "contrato original", sería superior al principio de la mayoría para adoptar no sólo el pacto primitivo sino todas las leyes siguientes. Como el requisito de la unanimidad asegurará que no se sancionase ninguna ley sin el asentimiento de todos los miembros, podría conjeturarse que garantizaría la libertad de autodeterminación de todos. Lamentablemente, tiene otras graves desventajas, que examinaremos en capítulos posteriores, donde se verá que, como regla general para adoptar decisiones colectivas, la unanimidad no es ni conveniente ni factible. Pero no es menester que aquí adelantemos ese examen, pues *si* fuese conveniente y factible, la justificación de la democracia por el hecho de maximizar la libertad a través de la autodeterminación no se vería en modo alguno dañada: en ese caso, maximizaría la libertad por medio de la unanimidad en lugar de hacerlo por el principio de la mayoría.

Queda una tercera objeción: al postular una sociedad democrática, ya sea que esté gobernada por mayoría o por unanimidad, evidentemente pensamos en un sistema ideal; pero como he dicho, los sistemas políticos efectivos, incluidos los democráticos, no están nunca a la altura de esos ideales. Y a veces se aduce que las "democracias" reales están tan lejos del ideal que en la práctica las minorías gobiernan a las mayorías y esa libertad de autodeterminación de la que tanto se alardea y se proclama como ideal, le es negada de hecho a la mayoría del pueblo. Los defectos de las "democracias" reales, medidas en relación con el ideal, son tan conocidos y graves que nadie puede rechazar estas críticas por estimarlas inadmisibles. Sin embargo, evaluar a las "democracias" reales es una tarea muy dificultosa, ora comparándolas con los regímenes democráticos, ora con sus propios patrones ideales. Es la tarea que nos espera en próximos capítulos. Pero la mayor parte de los críticos que formulan la objeción descripta probablemente sostendrían que lo malo de las "democracias" reales es que no cumplen con las normas democráticas. Como es obvio, una objeción de esta clase no niega forzosamente, y es probable que tampoco sea ésa su intención, que si la democracia satisficiera sus propios criterios expandiría más que cualquier otra alternativa la libertad de autodeterminación.

Autonomía moral

Podría coincidirse con todo lo dicho hasta aquí y sin embargo impugnar el supuesto implícito de que la libertad de autogobernarse con leyes que son producto de la propia elección es un objetivo deseable. Es probable que sean pocos los críticos que pongan en tela de juicio este supuesto, y la mayoría lo

dará por sentado. Pero cabe preguntarse: ¿por qué decimos que es deseable esta forma de libertad?

Una parte importante de la respuesta deriva de otras justificaciones de la democracia que aún nos resta explorar. Vivir de acuerdo con leyes elegidas por uno mismo, participando en el proceso de elección de dichas leyes, facilita el desarrollo personal de los ciudadanos como seres morales y sociales, y les permite proteger y promover sus principales derechos, intereses e inquietudes.

Hay, empero, un motivo más de fondo para valorar la libertad de autogobernarse, un motivo que no tiene tanto que ver con su utilidad como instrumento para alcanzar otros fines: es el valor de la autonomía moral en sí misma. Entiendo por una persona moralmente autónoma aquella que decide sus propios principios morales y todo lo significativo que pueda depender de ellos, mediante un proceso de reflexión, deliberación, examen y consideración atentos. Ser moralmente autónomo es *equivalente* a autogobernarse en el ámbito de las elecciones moralmente significativas (cf. Kuflik, 1984, pág. 272).

No es éste el lugar para examinar los debates a que dio lugar el significado de la autonomía moral,[10] ni tampoco me explayaré sobre las razones por las cuales debe ser respetada.[11] A la postre, creo que estas razones se reducen a la creencia en que sin ese atributo, los seres humanos dejan de ser plenamente humanos, y si falta por completo, no son seres humanos en absoluto.[12] En suma, si es conveniente que los seres humanos sean seres morales (como me imagino que ningún lector de este libro negará), debe ser respetada su autonomía moral.

Limitar las propias oportunidades de vivir sometido a las leyes que uno mismo ha escogido es limitar los alcances de la propia autonomía moral. Puesto que el sistema democrático maximiza los alcances factibles de la autodeterminación para quienes están sujetos a las decisiones colectivas, respeto al máximo, asimismo, la autonomía moral de todos los que se someten a tales leyes.

La democracia como medio conducente al desarrollo humano

Un lugar común de la filosofía política desde la época de los griegos es que existe una relación entre el carácter de un régimen político y las cualidades de sus ciudadanos. Esta antigua opinión fue reflejada también por John Stuart Mill en sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo*:

> Siendo el primer elemento de un buen gobierno (...) la virtud e inteligencia de los seres humanos que componen la comunidad, la mayor excelencia que cualquier forma de gobierno puede poseer es la de promover la virtud e inteligencia de las propias personas. La primera pregunta que debe hacerse

respecto de cualquier institución política es hasta qué punto tiende a fomentar en los miembros de la comunidad las diversas cualidades morales e intelectuales que se desean para ellos (Mill [1861], 1958, pág. 25).

No obstante, no se ha llegado a grandes coincidencias en relación con la naturaleza precisa del vínculo entre los regímenes políticos y el carácter humano, ni siquiera en lo tocante a la dirección causal; pese a ello, se ha aducido que la democracia tiende, en mayor medida que otros regímenes, a auspiciar en sus ciudadanos ciertos atributos deseables.

A juicio de Mill, al brindar a todos la oportunidad de participar activamente en la vida política, la democracia promueve, como no puede hacerlo ningún otro sistema, la independencia, la confianza en uno mismo y la preocupación por la cosa pública (págs. 53-55). Desde la época de Mill, con frecuencia se ha argumentado que la participación política favorece que se generen buenas cualidades personales y sociales; lo han hecho, en especial los partidarios de la democracia participativa (cf. Pateman, 1970, pág. 43; Barber, 1984, pág. 153).

Si bien este argumento es admisible y atractivo, tiene un grave impedimento: depende por entero de una hipótesis *empírica,* en definitiva, que establece una relación entre las características de un régimen político y las cualidades de quienes viven en él. Determinar esa relación es una tarea formidable, y los modernos científicos sociales han avanzado poco, hasta el momento, más allá de las especulaciones y conjeturas de Platón, Maquiavelo y Mill. Si bien algunos teóricos modernos han propuesto que la "personalidad democrática" es el producto de las instituciones democráticas o es necesaria para que éstas existan, los intentos de definir los rasgos propios de ese tipo de personalidad y de verificar su relación con los regímenes o prácticas democráticas no han tenido mucho éxito. Por ejemplo, las investigaciones sistemáticas apenas si dan algún sustento a la conjetura de que la participación política tiende a crear una mayor autoestima y tolerancia hacia los demás, así como una mayor inquietud por los asuntos públicos (Sniderman, 1975). Los obstáculos metodológicos para corroborar esta hipótesis son tan grandes que la conjetura queda reducida, en el mejor de los casos, a una justificación débil y vulnerable —que, por cierto, no tiene mucho peso si no va acompañada de otra cosa—.

Pero si examinamos las justificaciones anteriores de la democracia, podemos contemplar la cuestión desde otro ángulo. Supongamos que estamos persuadidos de que los adultos deben poseer, entre otras, las cualidades siguientes: tener capacidad para cuidarse a sí mismos, en el sentido de cuidar sus propios intereses; ser moralmente autónomos, sobre todo con respecto a las decisiones de mayor importancia para ellos y para los demás; actuar en forma responsable, sopesando los cursos de acción alternativos del mejor modo posible, considerando sus consecuencias y tomando en cuenta los derechos y obligaciones propios y ajenos; aceptar

debatir libre y francamente con los demás los asuntos conducentes a adoptar juicios morales. Tanto la observación casual como los estudios sistemáticos dan pie para creer que desde el nacimiento, la mayoría de los seres humanos, si no todos, tienen la capacidad potencial de desarrollar estas cualidades, y de que el grado en que lo hacen depende fundamentalmente de las circunstancias que rodean su nacimiento y el medio en que se desenvuelven.

Entre esas circunstancias está la naturaleza del régimen político en que vive la persona, y sólo los sistemas democráticos pueden proporcionar las condiciones en las que pueden desarrollarse plenamente las cualidades mencionadas, ya que todos los demás regímenes reducen, y a veces en forma drástica, la medida en que los adultos pueden actuar para proteger sus intereses (y mucho menos aún los de los demás), ejercer la autodeterminación, asumir la responsabilidad en las decisiones trascendentes y participar libremente con los otros en la búsqueda de la mejor decisión. Dado que la existencia de un proceso democrático de gobierno del Estado apenas puede ser condición suficiente para que se desplieguen estas cualidades, y teniendo en cuenta que los regímenes políticos reales nunca han sido, en absoluto, plenamente democráticos, siguen firmes los obstáculos metodológicos para la verificación empírica. No obstante, si las cualidades que he citado son deseables, parece razonable sostener que, a fin de que ellas surjan en una gran proporción de los habitantes, es necesario, ya que no suficiente, que el pueblo se autogobierne democráticamente.

La democracia como medio conducente a la protección de los intereses personales

Tal vez el justificativo más corriente que se da sobre la democracia es que resulta esencial para proteger los intereses generales de quienes están sujetos a las normas o procedimientos de los funcionarios de un Estado. Si bien esto incluye la libertad y el desarrollo personal, también se hace extensivo a una amplia gama de necesidades, deseos, costumbres y derechos que pueden parecerles importantes a los habitantes de una sociedad y una situación histórica concretas.

En sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo,* Mill expuso los siguientes argumentos:

1. Un principio "de verdad y aplicabilidad tan universales como cualquier proposición general que pueda formularse sobre los asuntos humanos es que (...) sólo puede garantizarse que no se descuiden los derechos e intereses de las personas si cada una de ellas es capaz de defenderlos y está normalmente dispuesta a hacerlo. (...) Los seres humanos sólo están a salvo del mal ajeno en la medida en que tienen el poder de *autoprotegerse*".

2. Las personas únicamente pueden proteger sus derechos e intereses de los abusos del gobierno y de los que influyen en éste o lo controlan, si están habilitadas a participar plenamente en la determinación del proceder del gobierno.[13]
3. Por consiguiente, "en última instancia no puede pretenderse menos que a todos les corresponda una porción del poder soberano del Estado", lo cual equivale a un gobierno democrático.
4. "Pero como en una comunidad cuyo tamaño exceda el de un poblado pequeño no es posible que todos participen personalmente en cualquier cuestión pública que no sea muy secundaria, de ello se desprende que *el tipo ideal de gobierno perfecto debe ser representativo*" (Mill [1861], 1958, págs. 43, 55).

Si bien las premisas utilitaristas de Mill están notoriamente ausentes de su defensa del gobierno representativo, y él había rechazado la mera identificación de la felicidad con el placer propuesto por su padre y por Bentham, siguió pensando que la felicidad era el bien supremo para los hombres. Consecuentemente, presumo que se habría visto obligado a sostener que si la protección de los propios derechos e intereses es importante, ello se debe a que tales derechos e intereses conducen a la propia felicidad. Sin embargo, la argumentación de Mill no exigía esta premisa en rigor, y no es necesario ser utilitario para aceptarla. Por ejemplo, podría afirmarse simplemente que aun cuando la protección de los derechos e intereses propios no conduzca forzosamente a la felicidad, es moralmente apropiado protegerlos. Importa tener presente, pues, que la validez de la argumentación de Mill y su premisa implícita no dependen en forma necesaria de la validez de cualquier variante de utilitarismo.

No obstante, es cierto que los utilitaristas clásicos, como Bentham y James Mill, así como innumerables sucesores, justificaron la democracia basándose en que satisfacer las propias apetencias [*wants*] es encaminarse a la felicidad; y la democracia es deseable porque (y en la medida en que) es un proceso político por cuyo intermedio la gente puede satisfacer al máximo sus apetencias. La forma general que adopta su argumentación es la misma que la de Mill, salvo que esta especie de utilitarismo habla de necesidades y apetencias allí donde Mill hablaba de derechos e intereses.

Por más que el intento de justificar la democracia como medio conducente a la satisfacción de las apetencias está muy difundido, algunos teóricos democráticos lo atacaron. Por ejemplo, John Plamenatz adujo que "no hay motivo para creer que cuanto más logre maximizar la satisfacción de mis apetencias, dentro de los límites en que dicha satisfacción es posible, más probabilidades tendré de ser feliz". Además, no podemos comparar entre sí diversos gobiernos y concluir, como juicio empírico razonable, diciendo que "las políticas de uno de ellos han contribuido más que las de otro, en general, a maximizar la satisfacción de las apetencias de sus ciudadanos",

sobre todo si los dos gobiernos comparados no son del mismo tipo y los valores y creencias de sus respectivos pueblos difieren mucho. Por último, la gente no prefiere a la democracia frente a las demás opciones por el hecho de que en ella se maximice la satisfacción de sus apetencias. "Ni los adalides de la democracia ni sus críticos se preocupan por maximizar la satisfacción de las apetencias o el logro de objetivos. Si la prefieren es porque les brinda a los hombres ciertos derechos y oportunidades, o bien la rechazan porque no lo hace. Pero tales derechos y oportunidades no se valoran por su capacidad de facilitar a la gente una máxima satisfacción de sus apetencias" (Plamenatz, 1973, págs. 163-64, 168).[14]

Ahora bien: una cosa es decir que la democracia no puede justificarse basándose en que maximiza la satisfacción de las apetencias, y otra muy distinta insistir en que la democracia no tiene nada que ver con lo que la gente necesita o desea. Para empezar, no es menester aceptar la psicología simplista del utilitarismo clásico para saber que la felicidad de un individuo depende, hasta cierto punto, de que se satisfagan sus necesidades o apetencias, o por lo menos algunas. No me imagino cómo podría una persona ser feliz si jamás se satisficiera ninguna. Análogamente es difícil ver cómo podría un pueblo valorar a un gobierno que no hiciera nunca lo que él quiere que haga. Si, según sostiene Plamenatz, la gente valora la democracia a causa de los derechos y oportunidades que ofrece, querrá que su gobierno instaure y proteja esos derechos y oportunidades; y si a su juicio la democracia no se desempeña mejor en esto que otras alternativas verosímiles, en la medida en que esa gente obre en forma racional preferirá alguna de tales alternativas.

Decir que las personas quieren que su gobierno haga ciertas cosas y evite hacer otras está lejos de coincidir, sin duda, con la "maximización de la satisfacción de las apetencias". Que A quiera satisfacer su apetencia de comer hamburguesas no es equivalente, por cierto, a que quiera que el gobierno maximice sus oportunidades de comer hamburguesas. Probablemente ninguna persona cuerda esperará de su gobierno que satisfaga, o intente satisfacer, todas sus apetencias. Lo que la gente le pide a su gobierno que haga o se abstenga de hacer es un subconjunto especial (y para muchos, muy pequeño) del conjunto total de sus apetencias. Pero puede tener gran importancia. Por ejemplo, puede incluir lo que Mill llamaba derechos e intereses, y Plamenatz derechos y oportunidades. A fin de evitar que ese subconjunto especial, pero a menudo importante, de necesidades se confunda con la multiplicidad de "apetencias" que las personas pueden buscar satisfacer, llamaré a aquél "preocupaciones políticas urgentes".

Una justificación más razonable de la democracia es, entonces, que un gobierno democrático ofrece, en medida mucho mayor que cualquier otra alternativa, un proceso pacífico y ordenado por medio del cual la mayoría de los ciudadanos pueden instarlo a hacer lo que ellos más desean que haga y a evitar hacer lo que más desean que no se haga.[15] En lugar de afirmar que

un gobierno democrático responde a su pueblo maximizando la satisfacción de las apetencias, podríamos afirmar que tiende a satisfacer un conjunto mínimo de preocupaciones políticas urgentes. Bien puede ocurrir que, en la práctica, no podamos determinar si esta justificación es válida comparando rigurosamente la actuación de los gobiernos democráticos y no democráticos con los datos relativos a lo que los ciudadanos les piden hacer o no hacer. Empero, podríamos arribar a una enunciación razonable comparando las oportunidades que el proceso democrático (ideal y real) brinda a la mayoría de los ciudadanos para influir en el gobierno de modo que éste satisfaga sus preocupaciones políticas urgentes, con las oportunidades que brindaría un gobierno no democrático (ideal y real). Sobre la base de esta comparación decidiríamos luego si la afirmación mencionada se justifica.

Esta es una empresa de envergadura. Entre otras cosas, necesitamos especificar qué instituciones requiere en la práctica el proceso democrático para llevarse a cabo. Será nuestra tarea en próximos capítulos. Mientras tanto, las críticas de Plamenatz no parecen exigir que rechacemos ni la argumentación de Mill, ni la creencia de que los gobiernos democráticos proporcionan a sus ciudadanos mejores oportunidades que cualquier otra alternativa factible para que satisfagan sus preocupaciones políticas urgentes.

Sugería antes que la Idea de la Igualdad Intrínseca tiene dos fallas: no aclara a qué se considerará como bienes o intereses humanos, y fija límites harto vagos e imprecisos a las desigualdades. No es, por lo tanto, suficiente para sustentar un reclamo de igualdad política como el que requiere la democracia. El principio se torna más específico y más relacionado con el proceso democrático cuando interpretamos los intereses humanos de modo tal que incluimos en ellos la pretensión de disfrutar de la máxima libertad posible, promover el desarrollo personal y contar con oportunidades para satisfacer las preocupaciones políticas urgentes en forma más general.

Pero ni siquiera entendiendo en este sentido los bienes, el principio se aclara sin una interpretación, porque... ¿quién habrá de determinar más concretamente a qué bienes o intereses se les dará prioridad? En suma, ¿quién ha de gobernar? ¿Acaso no terminaremos aduciendo, como lo hizo Platón en *La República,* que sólo una minoría de expertos altamente calificados en esas cuestiones es capaz de tomar dichas decisiones, y por ende de gobernar? De hecho, la pregunta puede formulársele incluso a un sistema "democrático". ¿Llamaremos "democracia" a un sistema si el tamaño del demos es superado con creces por el número de adultos excluidos de él? Como vimos en el capítulo 1, Atenas constituía un sistema de esa índole, y los atenienses —que después de todo fueron los que inventaron el término— lo llamaban "democracia". Y pese a su lenguaje universalista, Locke, Rousseau y Jefferson, como Aristóteles antes y Mill más tarde, se rehusaron a aceptar la inclusión universal de las personas en la práctica, pues a su entender la cantidad de ellas capacitadas para participar en la vida política

era, en muchas circunstancias concretas, menor que la cantidad de aquellas a quienes podría apropiadamente obligárseles a obedecer las leyes.

Que pudieran creer en el gobierno popular y al mismo tiempo que "el pueblo" no debía incluir a todo el pueblo, no demuestra que fueran necesariamente incongruentes o hipócritas. Más bien revela que, como justificación de la democracia, la Idea de la Igualdad Intrínseca es incompleta.

Capítulo 7

AUTONOMIA PERSONAL

La diferencia (el gobierno del pueblo) sólo puede justificarse sobre la base de que la gente común está *calificada*, en general, para gobernarse; pues parecería evidente por sí mismo que no podría autogobernarse si no estuviera calificada para ello. Después de todo, es porque creemos que los niños no están calificados para gobernarse que insistimos en que sean gobernados por otros, quienes según presumimos lo están en mayor medida. No obstante, el supuesto de que la gente en general (la gente común y corriente) está adecuadamente calificada para gobernarse parece a primera vista tan extravagante, que los críticos de la democracia lo han rechazado desde que la idea filosófica y la práctica de la democracia aparecieron entre los griegos, hace más de dos mil años.

El principio categórico de la igualdad

El supuesto de que una porción sustancial de los adultos están adecuadamente calificados para autogobernarse podría llamarse el Principio Categórico de la Igualdad (para diferenciarlo, verbigracia, del principio menos rotundo expresado en la Idea de la Igualdad Intrínseca). También podríamos decir que se trata de un supuesto sobre las *calificaciones aproximadamente iguales* de las personas. Usaré ambas expresiones en forma indistinta, según convenga.

Un supuesto como el de que las personas tienen calificaciones aproximadamente iguales sugiere de inmediato tres preguntas: ¿Qué significa esto? ¿Cómo es posible justificar su razonabilidad? ¿A quiénes se aplica?

El principio categórico: una interpretación preliminar

Permítaseme ofrecer una interpretación preliminar, sujeta a modificaciones posteriores. Para empezar, importa advertir que podría entenderse que el principio sólo es aplicable a determinado grupo, como todos los ciudadanos de Atenas; pero desde el siglo XVII a esta clase de afirmaciones se le dio una expresión universal, como en la célebre declaración de que "todos los hombres son creados iguales". Y hoy quisiéramos interpretar "todos los hombres" de manera tal de incluir también a "todas las mujeres" —aunque los autores de la renombrada frase no tuvieron esa intención.

Imaginemos, como antes, que cierta asociación humana, concreta o hipotética, necesita decisiones colectivas obligatorias para todos sus miembros, ¿cuáles entre éstos están calificados para participar en la adopción de dichas decisiones, y en qué condiciones lo están? Supóngase que provisionalmente pudiéramos coincidir en la premisa siguiente:

Todos los miembros están suficientemente calificados, en general, para participar en la adopción de las decisiones colectivas obligatorias que graviten en grado significativo en sus bienes o intereses. De todos modos, ninguno está tanto mejor calificado que los otros como para que se le confíe en forma excluyente la adopción de tales decisiones colectivas obligatorias.

Repárese en que la premisa consta de dos oraciones que no constituyen proposiciones estrictamente equivalentes. La primera nos dice que todos los miembros de la asociación satisfacen un criterio aceptable de idoneidad; la segunda niega que un miembro cualquiera posee calificaciones extraordinarias como para gobernar por sí solo. La primera implica un límite *inferior* hipotético, un nivel *mínimo* de idoneidad, que *todos* los miembros poseen; la segunda, un límite *superior* hipotético, un nivel *máximo* de idoneidad, que *ningún* miembro posee.[1]

El conjunto de personas a quienes es aplicable este principio podría denominarse el demos, el *populus* o la ciudadanía. Sus miembros son *ciudadanos plenos* (en aras de la brevedad, de ordinario los llamaré simplemente "ciudadanos"). Hemos supuesto en forma provisoria que el demos incluye a todos los integrantes de la asociación, o sea, que todo miembro es también un ciudadano pleno; no obstante, es posible que algunos miembros a quienes se obliga a obedecer las reglas de la asociación son empero excluidos del demos, y por tanto no son ciudadanos plenos. Un ejemplo obvio es el de los niños.

Si negásemos que el Principio Categórico de la Igualdad puede aplicarse con propiedad a todos los integrantes de la asociación, sería en extremo difícil, quizás imposible, argumentar en forma razonable que todos ellos deben ser ciudadanos plenos, vale decir, con derecho a participar plenamente en el gobierno de la asociación; ya que en caso de que ciertas

personas, como sucede con los niños, decididamente no están calificadas para gobernar en tanto que otras sí lo están, ¿no tendrían estas últimas que gobernar al resto, por más que compongan una minoría? A la inversa, si el Principio Categórico de la Igualdad se aplica con propiedad a todos, ¿sobre qué bases podría negarse razonablemente que todos participen, en un pie de igualdad, en su autogobierno?

La creencia racional en la democracia presupone, pues, que existe una Igualdad Categórica entre los ciudadanos (plenos). Ahora bien: ¿quiénes han de ser los ciudadanos, o dicho de otro modo, entre quiénes rige esa Igualdad Categórica? Parece que estamos atrapados en un círculo vicioso: la Igualdad Categórica existe entre los ciudadanos porque aquellos miembros de una asociación entre los que existe Igualdad Categórica son (o deberían ser) ciudadanos. ¿Cómo podemos romper este círculo? ¿Cómo podemos establecer los *alcances* de la Igualdad Categórica? Según cuál sea la respuesta, la democracia podría resultar universalmente abarcadora o muy excluyente, como la República de Venecia, en la que menos de dos mil varones adultos de la aristocracia veneciana tenían derecho a gobernar a varios centenares de miles de habitantes. ¿Y qué diremos de los intereses de los excluidos, se los atenderá en forma pareja que a los de los ciudadanos? En tal caso, ¿por qué, y de qué manera? Es evidente que el valor moral de la democracia, y por ende gran parte de su justificativo, variará según cuál sea su grado de inclusividad.

El Principio Categórico de la Igualdad es rotundo en sus implicaciones dentro de sus alcances, pero fuera de éstos es muy débil. Se diría que su gravitación no es separable de sus alcances: a menos que se especifiquen estos últimos, nos veremos en aprietos para juzgar su significación. Al mismo tiempo, de esos alcances dependerá nuestra mayor o menor voluntad de adherir al principio: si se los extiende demasiado (abarcando a los niños, por ejemplo), probablemente nadie lo acepte; en cambio, algunos de los que lo rechazarían si tuviera alcances excesivos, probablemente lo acepten en una versión de alcances más limitados. Por ejemplo, un miembro de la nobleza veneciana sin duda habría excluido a la mayoría de los habitantes adultos de la república de la jurisdicción del Principio Categórico de la Igualdad, aunque presumiblemente supondría que éste era perfectamente aplicable a los aristócratas varones adultos. Así pues, la validez del Principio Categórico y el valor que le atribuimos dependen de sus alcances. Necesitamos contar, entonces, con un modo razonable de determinar simultáneamente si el principio está justificado y cuáles son sus alcances.

Creo que dos proposiciones, tomadas en su conjunto, contribuirán a resolver este problema. Ambas derivan de la teoría del proceso democrático que se describirá en el capítulo 8. Una es el principio de la Consideración Equitativa examinado en el capítulo anterior. Sin embargo, como ya vimos, los corolarios de ese principio, como los de la Idea de la Igualdad Intrínseca,

son poco tajantes: por sí solos, podrían justificar el tutelaje no menos que la democracia.

Si bien la Idea de la Igualdad Intrínseca, por sí sola, es demasiado poco definida como para sustentar el Principio Categórico de la Igualdad, es dable construirle un firme cimiento articulándola con una segunda premisa, que ha sido la piedra angular de las creencias democráticas (así como del pensamiento liberal): la de que ninguna persona, en general, puede ser mejor juez que uno mismo de sus propios bienes e intereses, ni actuará mejor que uno mismo para lograrlos. Consecuentemente, uno tiene que contar con el derecho de juzgar si una determinada política favorece o no sus intereses. Además, la premisa nos dice que lo que es válido para uno lo es, en términos generales, para los demás adultos. Entiendo por "política" la decisión de adoptar ciertos *medios* para lograr ciertos *resultados*.[2] Según esta premisa, pues, nadie está mejor calificado que uno para evaluar si los resultados (tanto los resultados previstos de una decisión que aún no se ha adoptado, como los resultados efectivos posteriores a la decisión) promueven sus intereses. Cabe delegar la elección de los *medios* en quienes, a juicio de uno mismo, están mejor calificados para seleccionar los que sean más convenientes.[3] Pero no se podría, sin contrariar la premisa, ceder el propio derecho a juzgar si los resultados (previstos o reales) favorecen los intereses propios. A esta premisa la llamaré la Presunción de la Autonomía Personal.

La presunción de la autonomía personal

Es mucho más sencillo interpretar la Presunción de la Autonomía Personal en el caso de las decisiones individuales que en el caso de las decisiones colectivas. Si partimos de la base de que en ciertas condiciones es posible declarar obligatoria una decisión colectiva aun para aquellos que discrepan con el resultado previsto porque creen que perjudicará sus intereses, la opción definitiva escogida por un individuo no puede ser decisiva en un caso así, como lo es en el caso de las decisiones individuales. Esto sucede con frecuencia, por ejemplo, cuando las decisiones colectivas obligatorias se toman por mayoría: aunque los integrantes de la minoría perdedora piensen que los resultados son dañinos para sus intereses, de todos modos se les pedirá que los acaten, y hasta de hecho pueden estar perfectamente convencidos de que, puesto que han perdido la votación, es *legítimo* que se les exija ese acatamiento.

Las consecuencias de la autonomía personal para las decisiones colectivas se tornan más claras si presuponemos válida la igualdad intrínseca y sus implicaciones para la consideración equitativa de los intereses. Si al adoptar decisiones colectivas deben sopesarse en forma equitativa los intereses de todos, ¿quién estará habilitado para decir cuáles son los intereses de cada uno? Mediante la Presunción de la Autonomía Personal, aceptamos que

cada adulto cuyos intereses están envueltos en el resultado debe contar con el derecho de especificar cuáles son esos intereses. Según señalamos en el capítulo anterior, si A sostiene que lo que más beneficia sus intereses es la política X y no la política Y, entonces, en tanto y en cuanto las normas y procedimientos pretendan tomar en cuenta en forma equitativa los intereses de A junto a los de B, C y otros, se *considerarán* los intereses de A según lo que declare el propio A (no B, ni C, ni nadie más) que son sus intereses.

Así pues, aceptar la idea de la autonomía personal entre los adultos equivale a establecer la *presunción* de que cuando se toman decisiones individuales o colectivas, debe verse en cada adulto al mejor juez de sus propios intereses. En ausencia de una prueba muy concluyente de falta de idoneidad, dicha presunción se estima obligatoria. En suma:

LA PRESUNCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL: *En ausencia de una prueba concluyente que lo contradice, debe considerarse a cada individuo el mejor juez de sus propios bienes o intereses.*

El efecto práctico de esta presunción es que niega la legitimidad de la autoridad paternalista entre los adultos ya sea cuando se trata de decisiones individuales o colectivas, excepto en algunas excepciones supuestamente raras. Y a la inversa, toda relación legítima de autoridad entre adultos debe ser compatible con la Presunción de la Autonomía Personal —y en ese sentido, debe respetarla—.

A diferencia de la Idea de la Igualdad Intrínseca y del Principio de la Consideración Equitativa de los Intereses, que son juicios morales tan puros como es dable encontrar, universales en sus alcances y que no admiten excepciones, la Presunción de la Autonomía Personal podría describirse como una norma de prudencia. No se trata de un principio epistemológico: cabría negar razonablemente que la forma en que A actúa favorece sus intereses y aun así insistir en que se respete esa norma en el caso de A. Como una norma de prudencia es una mezcla de juicios morales y empíricos, tiene en sí toda la heterogeneidad inherente a un enunciado contingente, no derivado en forma rigurosa de axiomas o leyes empíricas. Más bien una norma de prudencia se funda en una comprensión imperfecta e imprecisa de la experiencia humana, y contiene toda las fallas propias de lo contingente. No establece un derecho o deber absolutamente inviolable, ni pretende afirmar lo que va a suceder ineludiblemente o estimar con precisión lo que es más probable que suceda. Admite excepciones, pero nos dice en qué debe recaer el peso de la prueba cuando se presenta una excepción —o sea, cuando se quiere reemplazar la autonomía personal por la autoridad paternalista—.

Y este reemplazo ha sido a veces frecuente, incluso entre adultos. En la relación entre el amo y el esclavo, la autoridad paternalista fue la regla, y hasta hace poco tiempo la mitad de los adultos (las mujeres) estuvieron

jurídicamente sometidos al paternalismo de la otra mitad, con fundamentos que muchos (no sólo los de la otra mitad) consideraban casi obvios: que las mujeres no eran competentes como para decidir por sí mismas. En la actualidad, empero, los niños constituyen el único gran grupo de seres humanos sujetos a una amplia autoridad paternalista, la única excepción importante a la Presunción de la Autonomía Personal. Para ellos, los progenitores son la autoridad normal, aunque en ciertos casos especiales esta autoridad le sea cedida a otros adultos. Por otra parte, en el caso de los adultos, se piensa que la autoridad paternalista respecto de las decisiones individuales sólo está justificada en una pequeña proporción de excepciones —personas con graves impedimentos a raíz de defectos congénitos, lesiones cerebrales, psicosis aguda, senilidad, etc.—, en las que el individuo es incapaz de tomar las decisiones elementales que requiere su supervivencia o bienestar mínimo. Pero aun en estas situaciones, desde el punto de vista legal el peso de la prueba recae siempre en los que proponen sustituir la autonomía personal por el paternalismo.

Ahora bien: ¿estamos obligados a aceptar esta presunción, o sería igualmente razonable rechazarla? Para rechazarla en el caso de las decisiones individuales y colectivas, tendríamos que creer *no sólo* que 1) una proporción sustancial de los adultos son incapaces de comprender sus intereses fundamentales, o no están lo bastante motivados como para perseguirlos, *sino además* que 2) cabe contar con una clase de autoridades paternalistas capaces de hacerlo en su lugar. Una argumentación que siga estos lineamientos padecería dos graves defectos: primero, porque para captar cuáles son los bienes o intereses de uno mismo, todos los demás están en desventaja, y segundo, porque la experiencia humana ofrece buenos motivos para desautorizar la segunda proposición.

La desventajosa posición del otro

Al examinar el tema del tutelaje vimos que para justificar la pretensión de que una persona o grupo de personas conoce mejor que alguien (que usted, por ejemplo) los propios bienes o intereses de éste, se requiere elucidar en forma convincente en qué consiste ese conocimiento y por qué el conocimiento del otro sería superior al que uno mismo posee. Vimos también que una defensa satisfactoria de dicha pretensión requeriría responder a uno de los problemas intelectuales más difíciles y controvertibles de nuestra época: si es posible justificar intelectualmente los juicios morales, y de qué manera.

Por fortuna, la justificación de la democracia no depende, a mi modo de ver, de ninguna respuesta *específica* a los elusivos interrogantes epistemológicos y ontológicos sobre la índole de los juicios morales. Si es ilusorio pensar que una demostración satisfactoria de la superioridad general de la

democracia frente a sus alternativas puede consistir en una argumentación axiomática directa, que pase de premisas inobjetables a una conclusión "absoluta" y "objetivamente válida", igualmente erróneo y aún más absurdo es declarar que todas las argumentaciones de matiz moral son parejamente arbitrarias, y por ende igualmente razonables que irrazonables. Mi propósito es mostrar por qué es mucho más razonable creer en la democracia que en cualquiera de sus alternativas.

Sin duda, ciertos casos específicos pueden requerir a veces enunciaciones complicadas y sumamente debatibles; pero siempre sucede así en las cuestiones que envuelven importantes problemas morales, en particular si se mezclan con datos empíricos inciertos. De todas maneras, la calidad de las propias enunciaciones dependerá de la comprensión que uno tenga de las cuestiones más generales que están en juego.

Permítaseme volver a la desventajosa posición del otro. Para juzgar si un curso de acción o una política determinados favorece los intereses de A, o bien debemos estar al tanto de las preferencias, apetencias o necesidades de A, o bien debemos conocer lo que es bueno para A independientemente de sus preferencias, apetencias o necesidades —sus "valores ideales", si se quiere—. Al ordenar tales preferencias, apetencias o necesidades y valores ideales a lo largo de un eje hipotético, se produce un cambio significativo en la clase de conocimiento indispensable: en la mayor parte de la extensión de dicho eje, cada individuo goza de un privilegio singular, porque es el único que tiene acceso directo a su propia conciencia. Cuanto más requiere el conocimiento de los intereses de A, digamos, el acceso directo a la conciencia de A, más ventajosa será la posición de A para adquirirlo. Si presumimos que el reflejo más exacto de los intereses propios de A se da en sus *preferencias* inmediatas, se refuerza enormemente la posición de A en cuanto a poseer un conocimiento superior de lo que lo beneficia. Asimismo, si bien esas preferencias declaradas por A tal vez reflejen erróneamente sus *apetencias* más profundas o duraderas, respecto de dichas apetencias A tiene un acceso singular: su propia conciencia de ellas le da una definida ventaja. Y aun cuando sostuviéramos que los intereses humanos no constan en definitiva de preferencias o de apetencias sino de *necesidades*, en general es probable que cada cual esté en mejor posición que otro para fijar, entre las diversas necesidades, cuáles son en orden relativo las más urgentes.

Algunos psicólogos han dicho que las necesidades de los seres humanos forman una jerarquía "objetiva" más o menos universal; pero aunque esto fuese cierto (y es una hipótesis sumamente controvertible), sólo nos permitiría afirmar que es menester satisfacer ciertas necesidades de un individuo (p. ej., el alimento) por encima de un cierto umbral mínimo, antes de dar precedencia a otras. Ahora bien: ¿quién está en mejores condiciones para juzgar cuándo se alcanza ese umbral? La propia teoría sólo cobra sentido sobre la base de que las prioridades relativas se abren paso hasta la conciencia del sujeto, que luego podrá comunicarlas a otros, o podrán ser

inferidas de su obrar. En casos concretos, tal vez un observador pueda hacer una mejor conjetura acerca de dicho umbral, pero si así fuese siempre quedaría socavada toda la base empírica de la teoría. Así, ya sea que se estime que lo más indicativo de los intereses de un sujeto son sus preferencias, sus apetencias o sus necesidades, es probable que el conocimiento que él mismo tiene supere al de cualquier otro individuo —y por cierto, en general, no será peor—.

Hasta el momento he utilizado deliberadamente como si fuesen indistintos los términos "bienes" e "intereses" de una persona. Supongamos, empero, que pudiera demostrarse que el *bien* de una persona consiste en alcanzar cierta finalidad o valor ideal no presente en sus preferencias, apetencias o necesidades. En tal caso ya no sería tan ventajoso el acceso singular del individuo a su propia conciencia. No obstante, demostrar esto parece imposible, y por lo tanto estamos autorizados, más aún, obligados, a ver con gran sospecha cualquier pretensión de que el conocimiento objetivo que otro individuo posee del bien de alguien es decididamente superior al que él mismo posee.

Otra razón para dudar de la validez de las pretensiones ajenas a decidir esta cuestión son los conflictos que casi con seguridad se han de presentar entre los diversos valores; por ejemplo, si lo que debe perseguirse es la felicidad o el desarrollo personal, o la justicia para la familia a la que uno pertenece, o la justicia social. Aun cuando estos conflictos axiológicos se presenten dentro de un mismo sistema coherente de valores (como el utilitarismo), exigen formular juicios sobre las soluciones transaccionales que dependen, a su vez, de un conocimiento pormenorizado de cada caso concreto. Y una vez más, cada cual goza de un acceso privilegiado a las particularidades o la singularidad total de sí mismo. Pero los conflictos axiológicos pueden surgir también a raíz de que diferentes *sistemas* de valores indiquen (como a menudo sucede) la conveniencia de adoptar cursos de acción también diferentes, y no existe ningún sistema de orden superior para dirimir tales conflictos (Nagel, 1979, págs. 129-34). Por consiguiente, la pretensión de otro individuo de tener un conocimiento superior al mío de lo que es bueno para mí no hace sino reflejar un sistema particular de valores, y no, en modo alguno, lo que sería mejor desde la perspectiva de mi propio sistema de valores.

Los intereses y la experiencia humana

Los demás no sólo están por lo común en desventaja para *comprender* lo que es bueno para uno mismo o promueve sus intereses, sino que sus *incentivos* para perseguirlo son mucho menores. Como vimos al examinar el tutelaje, una autoridad paternalista exige conocimiento y virtud.

En lo tocante a la virtud, creo que la experiencia humana contradice en

forma decisiva que la protección y fomento del bienestar o de los intereses de una proporción significativa de adultos pueda confiarse a otros. Antes mencioné los dos casos históricos más numerosos de experiencia humana de paternalismo abarcador: la esclavitud y la sujeción legal de la mujer. ¿Tenemos acaso un mínimo motivo para pensar que los esclavos y las mujeres no habrían protegido sus propios intereses tan bien como sus amos, y probablemente mejor?

Otro ejemplo nos lo ofrece la exclusión de la clase obrera del derecho al voto. Quizá nadie ha sido en esto tan persuasivo como Mill, ya que (tal vez con un exceso de generosidad) él no creía

> ... que las clases que participan [en el gobierno] tengan, en general, ninguna intención de sacrificar a la clase obrera en su beneficio. (...) ¿Pero es que el Parlamento, o casi cualquiera de los miembros que lo componen, considera por un instante cualquier asunto con los ojos de un trabajador? Cuando se presenta una cuestión que interesa a los trabajadores, ¿es analizada desde algún otro punto de vista que no sea el de los patrones? (Mill [1861], 1958, pág. 44).

Consideraciones como ésa llevaron a Mill a formular un principio que es equivalente, en esencia, a la Presunción de la Autonomía Personal. Como Mill vio con precisión, la experiencia humana, en particular en los casos decisivos de los esclavos, las mujeres y los obreros, da fuerte apoyo a la conclusión de que tanto las decisiones individuales como las colectivas deben respetar la Presunción de la Autonomía Personal.[4]

A estos tres casos podemos ahora agregar otros dos. Si bien, como consecuencia de la Guerra Civil, se abolió la esclavitud en Estados Unidos, los derechos de los negros liberados a participar en la vida política fueron prontamente suprimidos en todo el Sur durante el período llamado de la Reconstrucción. Como resultado de ello, los esclavos libertos y sus descendientes continuaron viviendo un siglo entero en condiciones de sometimiento político y de opresión, llevados a la práctica en última instancia mediante la violencia y el terror. Hasta que no se sancionaron, en la década de 1960, las leyes sobre derechos civiles, los negros sureños no pudieron trocar su ciudadanía nominal en una participación política plena. A lo largo de este largo período de vasallaje político, muchos blancos sureños pretendieron justificar su dominio (la "supremacía blanca") sosteniendo, por un lado, que los negros no eran idóneos para participar en la vida política, y por otro, que ellos, los blancos, de todos modos se ocuparían de satisfacer sus intereses esenciales. Hoy, muy pocos (incluidos los blancos sureños) negarían en Estados Unidos que éstas eran racionalizaciones absurdas de un sistema de gobierno que no protegía en absoluto los intereses más elementales de la mayoría de los negros del Sur.

El otro ejemplo nos lo brinda Sudáfrica. No puedo imaginar una defensa aceptable de la proposición según la cual los gobernantes blancos de Africa del Sur jamás cuidaron como corresponde los intereses fundamentales de los millones de negros que estuvieron sometidos a ellos y carecían de todo medio de participar en la confección de las leyes que los sometieron a la miseria, la humillación y el tormento.

Si aceptamos la Idea de la Igualdad Intrínseca, ningún proceso de legislación podría estar moralmente justificado si no toma en cuenta en forma pareja los intereses de todos los individuos sujetos a esa legislación. Pienso (aunque no puedo demostrarlo) que la democracia es suficiente para asegurar la protección de los intereses básicos de todas las personas sometidas a sus leyes, y que la experiencia humana ofrece convincentes pruebas de que los privados de la oportunidad de defenderlo, por haber sido excluidos de la ciudadanía, no los verán atendidos como corresponde por ese demos del que se los excluyó. Por cierto que en un sistema democrático la ciudadanía no asegura que los intereses de cada cual sean parejamente sopesados al preparar las leyes, pero la historia demuestra, al menos, que es una condición necesaria.

Autonomía personal y desarrollo personal

Lo mismo sucede con el desarrollo personal. El desarrollo personal que algunos autores atribuyen al hecho de pertenecer a la ciudadanía de un orden democrático es, en gran medida, un desarrollo *moral*: adquirir un sentido de responsabilidad más maduro por las propias acciones, una mayor conciencia de cómo afectan a los demás, una mayor disposición a tomar en cuenta las consecuencias de los propios actos en los otros y a reflexionar sobre dichas consecuencias, etc. Probablemente pocos pongan en tela de juicio la premisa de que promover estas cualidades es deseable. El grado en que ellas son realmente generadas por la democracia no es una cuestión normativa, según dije en el último capítulo, sino empírica; y en la actualidad resulta poco clara la vigencia de esta proposición empírica. No obstante, aquí lo importante es que la argumentación presupone que las personas deben gozar de un alto grado de autonomía personal de sus decisiones individuales y colectivas. Si la autonomía personal de un individuo es permanentemente reemplazada por una autoridad paternalista, quedaría en un estado de dependencia perpetua. Consecuentemente, si las decisiones colectivas fuesen adoptadas a través de autoridades paternalistas (por un conjunto de tutores, digamos), en la esfera de los asuntos públicos la gente nunca dejaría atrás su infancia.

Autonomía personal y autodeterminación

Más evidente aún es que la autonomía personal y la condición de ser un ciudadano pleno de un orden democrático son requisitos indispensables

para la autodeterminación. Carente de autonomía personal, el sujeto simplemente no podría someterse a reglas elegidas por él mismo; no sería ni autodeterminado ni moralmente autónomo y, en ese grado, no podría convertirse en una persona moral. Por lo tanto, el grado mínimo deseable de autonomía personal debe ser, como mínimo, igual al grado mínimo deseable de autodeterminación y de autonomía moral. Y el grado mínimo deseable de autodeterminación y de autonomía moral es el que abarca a todos los individuos adultos —con las excepciones, habitualmente escasas en número, de los que carecen de facultades racionales—.[5]

Reformulación del principio categórico

Si es menester conferir igual peso al bien o a los intereses de todos, y si cada persona adulta es en general el mejor juez de su propio bien o de sus propios intereses, entonces *todos los miembros adultos* de una asociación están suficientemente calificados, en líneas generales, para participar en las decisiones colectivas obligatorias que afectan su bien o sus intereses, o sea, para ser *ciudadanos plenos* del demos. Más concretamente, al tomar decisiones obligatorias, deben contarse como igualmente válidos los reclamos de cada ciudadano respecto de las leyes, normas, políticas, etc., en cuestión. Por lo demás, ningún miembro adulto de la asociación está mejor calificado que los demás de un modo tan neto que deban confiárseles esas decisiones colectivas obligatorias. Más concretamente, el tomar decisiones obligatorias, los reclamos de ningún ciudadano respecto de las leyes, normas, políticas, etc., se considerarán superiores a los de ningún otro.

Como premisas, pues, el Principio de la Consideración Equitativa de los Intereses y la Presunción de la Autonomía Personal justifican que hagamos nuestro el Principio Categórico de la Igualdad. A su vez, este último es el supuesto más gravitante y el más controvertible de la teoría del proceso democrático, ya que de hecho, al aceptarlo, estamos aceptando que el proceso democrático es condición necesaria para tomar decisiones colectivas obligatorias.

Capítulo 8

UNA TEORIA DEL PROCESO DEMOCRATICO

"En los Estados democráticos" —escribió Aristóteles en *La Política*—, "el pueblo [*demos*] es soberano; en las oligarquías, en cambio, los pocos [*oligoi*] ocupan los cargos" (1952, pág. 110). "Democracia" significa literalmente, ya lo hemos dicho, gobierno del pueblo,[1] ¿pero qué significa afirmar que el pueblo gobierna, que es soberano, que se autogobierna? Para esto debe contar con algún procedimiento o *proceso* de gobierno. ¿Cuáles son, entonces, las características que singularizan al proceso democrático de gobierno? ¿En qué difiere, por ejemplo, del gobierno de los pocos u oligarquía?

Para responder a estas preguntas es útil proceder en tres etapas. Primero, como la democracia es un *orden político,* es útil establecer las premisas que justifican la existencia de un orden político. Segundo, es menester especificar las premisas que justifican que el orden político sea *democrático.* Si bien a estos dos conjuntos de premisas los describiré en forma bastante abstracta, no por ello son ahistóricas, y decididamente no presuponen la ficción —común en la teoría democrática desde Locke— de un "estado de naturaleza" previo, a partir del cual emerge la sociedad política mediante un contrato social. Tercero, necesitamos describir cuáles son los *criterios* esenciales de un orden político democrático e indicar cómo se desprenden de las premisas anteriores.

Premisas de un orden político

Para empezar, supongamos que (p. ej., en alguna situación histórica concreta) ciertas personas piensan crear una asociación con el objeto de alcanzar determinados fines; o lo que es más probable, quieren modificar

una asociación ya existente para adecuarla a las nuevas tareas. Aquí empleo el término "asociación" con alguna vaguedad; como dentro de un momento veremos, no es forzoso que sea un Estado.

Para lograr estos fines, la asociación tendrá que adoptar ciertas políticas, con respecto a las cuales sus miembros estarán obligados a actuar en forma congruente.[2] De ordinario, esa obligación de actuar en forma congruente con las políticas de la asociación se expresa en una ley o norma que incluye penalidades por las faltas de cumplimiento cometidas. Como los miembros están obligados a acatar esas leyes o normas, puede decirse que las decisiones son *obligatorias.* En su conjunto, los decisores que efectúan tales decisiones obligatorias constituyen el *gobierno* de la asociación. Por consiguiente, dichas decisiones obligatorias podrían denominarse también decisiones *colectivas* o *de gobierno.*

Que las decisiones sean obligatorias no implica forzosamente que la asociación sea coactiva, que amenace con aplicar violentas sanciones para obtener su cumplimiento, o que posea alguna otra característica semejante que a menudo se utiliza para diferenciar un Estado de otras especies de asociación. Si bien el gobierno de la asociación puede crear la expectativa de que los transgresores serán castigados por los funcionarios públicos, en ciertas circunstancias las decisiones pueden ser obligatorias sin que haya ningún castigo a cargo de los funcionarios públicos o de otros integrantes de la asociación. Bastaría en tal caso con suscitar la expectativa de que podría haber sanciones divinas o mágicas. También puede ocurrir que el propio proceso de poner en ejecución una norma o de anunciar su vigencia lleve a un número suficiente de miembros a adoptarla como principio de conducta, de modo tal que se logre así un nivel satisfactorio de acatamiento a la norma. En suma, si bien la asociación podría ser un Estado, en el sentido usual de un orden coactivo, también podría no serlo; y el gobierno de la asociación podría no ser el gobierno de un Estado. Cabe describir entonces una teoría general del proceso democrático que sea aplicable a todas las asociaciones, constituyan o no un Estado.

El proceso de tomar decisiones obligatorias abarca como mínimo dos etapas analíticamente diferenciables: fijar el programa de acción y decidir la solución que se va adoptar. *Fijar el programa de acción* forma parte del proceso de selección de los asuntos sobre los cuales se tendrá que decidir (incluida la decisión de no tomar ninguna decisión). *Decidir la solución que se va a adoptar* forma parte de la *etapa decisoria,* el período en el cual el proceso desemboca en una solución o desenlace, lo cual implica adoptar o rechazar en forma definitiva una política. Si fijar el programa de acción es el primer pronunciamiento sobre el tema, la etapa decisoria es el último, el *momento de la soberanía* con respecto al asunto que se tiene entre manos. Hasta que esta etapa se completa, el proceso decisorio sigue siendo provisional. Puede originar debates, acuerdos y aun votaciones; pero todas estas son facetas preliminares, pueden resultar trastrocadas en la etapa decisoria y no tienen

para los miembros un carácter obligatorio. Las decisiones sólo se vuelven obligatorias al término de la etapa decisoria. Estas distinciones analíticas, aplicables a cualquier orden político, son esenciales para clarificar la naturaleza del proceso democrático, como se verá mejor más adelante.

No es para nada evidente por sí mismo qué comprende la etapa decisoria en la adopción de decisiones colectivas. Por cierto que sancionar una constitución de un país, o una enmienda constitucional, es sin duda una etapa decisoria (y si no lo es, la constitución o enmienda resulta una pura ficción, una constitución "en el papel" únicamente). Sin embargo, en el caso de la mayoría de las políticas puestas en ejecución en un régimen constitucional, la etapa decisoria se da dentro de límites fijados por la propia constitución. En principio, una etapa será decisoria si todas las decisiones adoptadas antes de ella pueden anularse o revocarse. Así pues, cabe afirmar que antes de la etapa decisoria las decisiones han sido *delegadas* pero no *enajenadas* por quienes participan en la etapa decisoria —distinción sobre la cual volveremos luego—.

Premisas justificatorias de un orden político democrático

Las decisiones obligatorias sólo pueden ser efectuadas por los mismos que están sometidos a las decisiones, o sea, por los miembros de la asociación, no por extraños a ella. Según la conocida máxima, ningún legislador está por encima de la ley. Esta premisa descansa en el principio elemental de ecuanimidad de acuerdo con el cual las leyes no deben serles impuestas a otros por personas que, a su vez, no están obligadas a acatarlas. Por otra parte, si bien esta premisa no basta para garantizar que se respetará la libertad de autodeterminación, a todas luces es necesaria para ésta, ya que las normas y leyes impuestas por un extraño violarían la autodeterminación de todos los individuos sometidos a las leyes.

Cada miembro de la asociación tiene derecho a que su bien sea considerado en un pie de igualdad con el de los demás. Esta es una aplicación directa de la Idea de la Igualdad Intrínseca a que hicimos referencia en el capítulo anterior.

A ningún miembro adulto de la asociación se le debe requerir jamás que demuestre una idoneidad aceptable para proteger sus intereses; el peso de la prueba recaerá siempre, en cambio, en las pretensiones de excepción, y ninguna excepción será moral o legalmente admisible si no hay manifestaciones contundentes en su favor. Esta premisa presupone que, en general, cada miembro de la asociación será mejor juez que los otros de sus propios intereses. Los motivos para adoptarla se explicaron en el capítulo 5; entretanto, a los miembros adultos que cumplen con esta premisa los llamaremos *ciudadanos,* y en su conjunto ellos componen el *demos, populus* o *ciudadanía.*

Al tomar decisiones obligatorias, se han de computar como igualmente

válidas las opiniones de todos los ciudadanos respecto de la conveniencia de adoptar las políticas.[3] Así, por vía de las dos premisas anteriores, nos vemos llevados a la conclusión de que prevalece entre los ciudadanos una Igualdad Categórica.

Aunque las premisas anteriores parecerían bastar para justificar un proceso democrático, formalmente es necesario complementarlas con un principio elemental de ecuanimidad que ningún daño hará explicitar. Este principio, que pocos cuestionarían, consiste simplemente en que, en general, los bienes escasos y valorados deben distribuirse en forma equitativa. Esta ecuanimidad no significa igualdad en la distribución; por ejemplo, podría requerir que los bienes se distribuyeran según los merecimientos. Y aun cuando la ecuanimidad exigiera igualdad, ya vimos en el capítulo 6 que una igualdad ecuánime no es lo mismo que la igualdad de las porciones o partes asignadas. Cierto es que, en determinadas circunstancias, la ecuanimidad exige que a cada persona se le dé una porporción igual o, en caso de ser esto imposible, una oportunidad igual de obtener el bien escaso.

Criterios de un proceso democrático

Supongamos, pues, que algunas personas quieren constituir un orden político, y que para este grupo son válidas las premisas que justifican la existencia de un orden político democrático. De la validez de estas premisas inferimos que tales individuos deben adoptar un régimen democrático y, por consiguiente, que el proceso mediante el cual el demos arribará a sus decisiones tendrá que satisfacer ciertos criterios. Al decir que debe satisfacer ciertos criterios, quiero significar que si uno cree en las premisas mencionadas, debe sostener razonablemente la conveniencia de los criterios; a la inversa, rechazar estos últimos equivale de hecho a rechazar una o más de las premisas.[4]

Los cinco criterios* son normas (normas ideales, si se quiere) con respecto a las cuales han de evaluarse los procedimientos de cualquier asociación a la que se apliquen las premisas. Si un proceso los cumple a la perfección, será un proceso democrático perfecto, y el gobierno de la asociación correspondiente, un gobierno democrático perfecto. Doy por sentado que en la práctica tal vez no existan jamás un proceso democrático perfecto y un gobierno democrático perfecto: no son sino ideas de las posibilidades humanas con las que puede compararse la realidad. Aunque los criterios no se satisfagan nunca a la perfección, son útiles para evaluar las posibilidades reales, como mostraré. Naturalmente, ellos no eliminan todos los elementos de juicio personal en la evaluación. Por ejemplo, no establecen ningún procedimiento particular, como la votación por mayoría, ya que de los criterios no es dable extraer en forma directa procedimientos. Y los juicios que se formulen tendrán que tomar en cuenta las condiciones

históricas específicas en que ha de desarrollarse una asociación democrática. No obstante, a nadie habrá de sorprender que la teoría democrática, al igual que todas las demás teorías normativas, no sea capaz de ofrecer respuestas inequívocas para cada situación concreta en la que debe optarse entre propuestas alternativas.

¿Cuáles serían, entonces, los únicos criterios congruentes con nuestras premisas, que por ende nos permitirían distinguir las características de un proceso democrático?

Participación efectiva

En todo el proceso de adopción de decisiones obligatorias, los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final. Deben tener oportunidades apropiadas y equitativas para incorporar temas al programa de acción y para expresar las razones que los llevan a suscribir una solución en lugar de otra.

Negar a los ciudadanos oportunidades apropiadas para su participación efectiva implica que no se puedan tomar en cuenta sus preferencias, ya sea porque se las ignore, o porque se las perciba en forma incorrecta. Pero no tomar en cuenta de modo equitativo sus preferencias respecto de la solución final implica rechazar el principio de la Consideración Equitativa de los Intereses.

Igualdad de los votos en la etapa decisoria

En la etapa decisoria de las decisiones colectivas, a todos los ciudadanos debe garantizárseles iguales oportunidades para expresar una opción, cuyo peso se considerará igual al de las opciones expresadas por cualesquiera otros ciudadanos. Al determinar la solución en la etapa decisoria, deben tomarse en cuenta estas opciones, y sólo ellas.

Por supuesto, como las opciones a las que aludimos son las que corrientemente se manifiestan en una votación, puede decirse que lo que plantea este criterio es la igualdad de los votos en la etapa decisoria.

Es obvio que, desde la época de la Grecia clásica, un criterio como éste ha sido la columna vertebral de la teoría y práctica de la democracia, pero... ¿con qué fundamentos racionales? Creo que su justificación reside en un motivo práctico: la igualdad de los votos en la etapa decisoria es imprescindible para brindar adecuada protección a la Igualdad Intrínseca de los ciudadanos y a la Presunción de la Autonomía Personal. Sin ella, los ciudadanos tendrían la perspectiva de un retroceso infinito hacia desigualdades potenciales en su influencia sobre las decisiones adoptadas, sin que hubiera una corte de apelaciones en la cual, por ser políticamente iguales,

pudieran resolver si se ha prestado consideración equitativa a sus intereses, tal como ellos los interpretan. Así como la desigualdad en la posesión de otros recursos daría ventajas a algunas personas para obtener una consideración especial de sus intereses y pondría en desventaja a otras, así también si no existiera el requisito de la votación equitativa en la etapa decisoria, las desigualdades en los votos se acumularían hasta violar el Principio de la Consideración Equitativa de los Intereses.

Repárese, empero, en que el criterio de la igualdad de votos en la etapa decisoria no especifica ciertas cosas. Por empezar, no exige que haya esa misma igualdad en etapas previas. Un demos podría razonablemente resolver que se prestaría una mejor consideración equitativa a los intereses de algunos dando mayor peso a su voto en dichas etapas. Sobre la misma base, un demos podría delegar ciertas decisiones en conjuntos de ciudadanos cuyos votos no tuvieran igual peso que otros. Si bien estos procedimientos han sido excepcionales históricamente en los países democráticos, no transgredirían en esencia el criterio. Sería transgredido si el demos ya no dispusiera de libertad para modificarlos cuando ellos no lograsen sus propósitos, o cuando amenazaran con la pérdida del control final del demos sobre sus decisiones colectivas.

Por otra parte, el criterio no aclara cuál ha de ser el método escogido para las votaciones o elecciones. Podría satisfacer el requisito de que los ciudadanos cuenten con iguales oportunidades para expresar sus opciones seleccionando los votos o a los votantes al azar. Votos iguales no significa tampoco que cada ciudadano tenga derecho forzosamente a un voto igual al de los demás en los distritos con igual número de votantes o residentes: un sistema de representación proporcional sería tanto o más favorable para esos fines. El modo en que los ciudadanos pueden expresar mejor sus opciones, así como las normas y procedimientos específicos que han de adoptarse, son cuestiones que demandan juicios prácticos adicionales. Pero lo cierto es que deberían elegirse aquellos procedimientos que mejor cumplan con el criterio, y esto es válido aun cuando todos los procedimientos sugeridos fuesen defectuosos en algún sentido, como suele ocurrir.

Por último, el criterio no exige expresamente que una asociación adopte para sus decisiones el principio del voto mayoritario. Sólo exige que el gobierno por mayoría, o cualesquiera otras alternativas, sean evaluadas de acuerdo con éste y los demás criterios, incluidas las premisas que lo justifican, como el Principio de la Consideración Equitativa de los Intereses, y que se ponga en práctica la solución que mejor satisface los criterios. Queda abierto, pues, el interrogante de si el gobierno por mayoría es la mejor solución. Según veremos en el capítulo 10, el problema que plantea el gobierno por mayoría y las otras alternativas existentes es extremadamente complejo y hasta ahora no se dio con ninguna solución satisfactoria. Las personas que se inclinan por la igualdad de los votos siguen discrepando en cuanto a la regla decisoria que mejor satisface el criterio de la igualdad de los votos, ya sea en general o dentro de un contexto concreto.

Creo congruente con el uso histórico afirmar que cualquier asociación cuyo gobierno satisface los criterios de la participación efectiva y la igualdad de los votos se autogobierna, en ese sentido limitado, mediante un proceso democrático. A fin de dar cabida a algunas distinciones importantes que luego trazaremos, diré que dicha asociación se gobierna mediante *un proceso democrático en sentido restringido.* Si bien este proceso tiene menor alcance que un proceso democrático cabal, los dos criterios mencionados nos permiten evaluar gran cantidad de procedimientos posibles. Por cierto que no será concluyente allí donde un procedimiento sea mejor según uno de los criterios, pero peor según el otro. Además, toda evaluación exigirá de ordinario juicios adicionales sobre la situación particular o las tendencias generales y regularidades presentes en la conducta y la acción humanas. No obstante, estos criterios distan de ser intrascendentes. No haré aquí una argumentación rigurosa, pero sería difícil negar que un procedimiento que permite contar con las decisiones de una muestra de ciudadanos seleccionados al azar puede cumplir mejor con los criterios que un procedimiento en el que un solo ciudadano toma las decisiones por todos los demás; o que un tipo de votación en el que cada ciudadano cuente con un voto en la etapa decisoria es mejor que otro en que algunos ciudadanos cuenten con diez votos y otros con ninguno. Sin embargo, no quiero decir con esto que las enunciaciones referidas a estas alternativas se desprenden como conclusiones irrebatibles de una argumentación totalmente rigurosa.

Comprensión esclarecida

Como he sugerido, los juicios relativos a la existencia, composición y límites de un demos son sumamente controvertibles. Uno podría intentar rebatirlos diciendo, lisa y llanamente, que algunos ciudadanos están mejor calificados que el resto para adoptar las decisiones requeridas. Por supuesto, esta objeción pone sobre el tapete el desafío a la democracia que plantea el sistema del tutelaje, del cual ya nos hemos ocupado extensamente. Ahora quiero analizar, en cambio, una segunda objeción, que rezaría más o menos así:

> Concuerdo en que los ciudadanos están todos igualmente calificados, y también en que ninguno de ellos, ni de los demás miembros de la asociación, ni de los que no son miembros de ésta, está tan decididamente mejor calificado que los demás como para justificar que sea él, y no el demos, quien tome las decisiones. A pesar de todo, pienso que los ciudadanos podrían estar mejor calificados: cometen errores en cuanto a los medios elegidos para alcanzar los fines que persiguen, o eligen fines que desecharían si estuviesen mejor esclarecidos. Acepto que deben autogobernarse mediante procedimientos satisfactorios si se los mide con respecto a los criterios del proceso democrático en sentido

restringido. No obstante, hay varios procedimientos distintos que podrían satisfacer igualmente bien tales criterios, y entre ellos, algunos pueden conducir con más probabilidad que otros a un demos más esclarecido —y por lo tanto, a la adopción de mejores decisiones—. Sin duda, estos procedimientos son mejores y debe preferírselos a los otros.

Supongo que se podría aducir que el esclarecimiento nada tiene que ver con la democracia, pero a mi entender, este aserto sería necio e históricamente falso. Es necio porque habitualmente la democracia ha sido concebida como un sistema en el que el "gobierno del pueblo" vuelve más probable que "el pueblo" obtenga lo que quiere, o lo que cree mejor, que en otros sistemas como el tutelaje, donde es una elite la que determina qué es lo mejor. Ahora bien: para determinar qué es lo que quiere, o qué es lo mejor para él, el pueblo tiene que estar esclarecido, al menos hasta cierto punto. Y como los defensores de la democracia han reconocido esto invariablemente, poniendo gran énfasis en los medios conducentes al esclarecimiento del demos (como la educación y el debate público), la objeción es también históricamente falsa.

Propongo, pues, extender el significado del proceso democrático añadiéndole un tercer criterio. Por desgracia, no sé de qué manera formularlo si no es con palabras de amplio contenido, y consecuentemente ambiguas. Pero permítaseme que ofrezca esta enunciación del criterio de la comprensión esclarecida.

Cada ciudadano debe contar con oportunidades apropiadas e iguales para descubrir y convalidar (dentro del lapso que permita la perentoriedad de una decisión) la elección de los asuntos a ser debatidos que mejor sirvan los intereses de los ciudadanos.

Este criterio implica, entonces, que los procedimientos alternativos para adoptar decisiones se evalúen según las oportunidades que brindan a los ciudadanos para comprender los medios y los fines, los propios intereses y las consecuencias previstas que pueden tener las políticas establecidas no sólo sobre cada uno de ellos sino además sobre todas las personas involucradas. En la medida en que para orientarse sobre el bien o los intereses de cada ciudadano es preciso atender al bien público o al interés general, los ciudadanos deben contar con la oportunidad de comprender estas cuestiones. Por más que el criterio sea ambiguo, ofrece una guía para determinar qué forma tienen que adoptar las instituciones. Además, vuelve menos justificables aquellos procedimientos capaces de reducir o suprimir información que llevaría a los ciudadanos a adoptar otra decisión si contasen con ella; o aquellos otros que pudieran brindar a algunos ciudadanos mayor acceso a una información trascendental; o aquellos que los enfrentasen con programas de acción sobre los cuales deben decidir sin debate, por más que

dispongan de tiempo; y así sucesivamente. Parecerá que estos casos son muy simples, pero gran cantidad de sistemas políticos (quizá la mayoría) operan de acuerdo con los peores, y no los mejores, de estos procedimientos.

Control del programa de acción

Si una asociación satisficiera los tres criterios, correspondería considerarla, en cuanto a sus procedimientos, plenamente democrática tanto con respecto a su programa de acción como a su demos. Los criterios deben entenderse como aspectos del mejor sistema político posible, desde un punto de vista democrático; si bien no cabe esperar que ningún sistema real satisfaga los criterios a la perfección, puede juzgárselos más o menos democráticos (y, en tal sentido, mejores o peores) según el grado en que lo hagan.

Sin embargo, decir que un sistema cualquiera está regido por un proceso plenamente democrático "con respecto a su programa de acción" y "con relación a su demos" sugiere la posibilidad de que estos tres criteros sean insuficientes. Las dos cláusulas especificativas implican restricciones (o los procesos decisorios se limitan a un programa de acción restringido, o responden a un demos harto excluyente, o ambas cosas). Para evaluar si un demos es apropiadamente abarcador y ejerce control sobre un programa de acción adecuado se precisan otros parámetros.

A fin de ver con más claridad por qué se necesita un cuarto criterio, supongamos que Filipo de Macedonia, una vez que hubo derrotado a los atenienses en la batalla de Queronea, hubiera privado a la asamblea ateniense de autoridad para tomar decisiones en materia de política exterior y militar. Aunque los ciudadanos continuarían reuniéndose cuarenta veces al año y resolviendo variadas cuestiones, en algunas de las más importantes tendrían que permanecer en silencio. Respecto de la política "local", la polis ateniense no sería menos democrática que antes, pero en lo tocante a los asuntos extranjeros y militares, estaría ahora gobernada jerárquicamente por Filipo y sus secuaces. ¿Diremos que Atenas sigue siendo plenamente democrática, o que lo es tanto como antes?

El control externo vuelve el tema más dramático, pero también una parte de la propia ciudadanía puede asumir control sobre el programa de acción. Imaginemos un país independiente en que se cumplen bastante bien los tres criterios mencionados y no existen limitaciones en cuanto a los asuntos sobre los cuales pueden resolver los ciudadanos: la agenda de las decisiones colectivas está totalmente abierta. Supongamos ahora que toma el poder un movimiento antidemocrático, y en una maniobra tendiente a aplicar los sentimientos democráticos de los compatriotas los nuevos gobernantes dejan simbólicamente intacta la vieja constitución del país, pero la modifican en un solo aspecto: a partir de entonces, el pueblo sólo podrá utilizar sus antiguas instituciones políticas democráticas para resolver unas pocas

cuestiones puramente locales (el ordenamiento del tránsito, la conservación de las calles y la urbanización, digamos); lo demás queda bajo el estricto control de los gobernantes. Aunque el nuevo sistema cumpliera a la perfección con los tres criterios, y por ende fuese "plenamente democrático con respecto a su programa de acción", sería una parodia de democracia, ya que los habitantes no podrían resolver democráticamente los problemas que considerarán importantes, salvo los pocos que los gobernantes permitiesen en la agenda lastimosamente reducida de esa democracia neutralizada. El control de gobernantes no democráticos sobre el programa de acción podría llegar a ser mucho menos flagrante, más sutil. En algunos países, verbigracia, los militares están bajo el control nominal de los civiles electos pero éstos saben que serán removidos de sus cargos, y aun les sucederán cosas peores, si no ajustan sus decisiones para conformar los deseos de aquéllos.

Esto nos lleva a sugerir un cuarto criterio: el control final del programa de acción por parte del demos.

El demos debe ser el único que cuente con la oportunidad de resolver cómo se ordenarán, dentro del programa de acción, las cuestiones que deben decidirse mediante el proceso democrático.

Quizá sea a este criterio de control final que aludamos cuando decimos que, en una democracia, el pueblo debe tener la última palabra o ser soberano. Si un sistema satisface este criterio igual que los demás, puede afirmarse que tiene, con respecto a su demos, un proceso plenamente democrático.

De acuerdo con este criterio, un sistema político tendría un proceso plenamente democrático aun cuando su demos resolviese no tomar todas las decisiones en todas las cuestiones, sino que algunas de ellas fuesen adoptadas en forma jerárquica por jueces o administradores. En tanto y en cuanto pudiese recuperar luego todos los asuntos tratados, para tomar su propia decisión el criterio se satisfaría. En este aspecto, los criterios del proceso democrático que aquí hemos expuesto brindan una mayor latitud para la delegación de las decisiones de lo que sería admisible según la excéntrica definición de democracia de Rousseau en *El contrato social*. Como en su definición de la democracia la delegación era inadmisible, Rousseau llegó a la conclusión de que "si hubiera un pueblo de Dios, se gobernaría a sí mismo democráticamente, pero un gobierno perfecto como éste no es adecuado a los hombres" (Rousseau, 1978, libro 3, cap. 4, pág. 85).

Así pues, el criterio de control final no presupone que el demos esté calificado para decidir todas las cuestiones que demandan una decisión obligatoria, pero sí para decidir: 1) qué cuestiones requieren o no requieren decisiones obligatorias; 2) de las que lo requieren, cuáles puede el demos resolver por sí mismo; y 3) en qué condiciones delegará su autoridad.

Aceptar este criterio implica aceptar que el demos es el mejor juez de su propia idoneidad y de sus propias limitaciones. Consecuentemente, sostener que ciertos asuntos deben quedar más allá del alcance del demos (en el sentido de que le estaría vedado tratarlos en absoluto) equivale a sostener que, en esas materias, el demos no está calificado para juzgar su idoneidad y limitaciones.

Entiendo por "delegación" una concesión revocable de autoridad, sujeta a ser recobrada por el demos. Desde el punto de vista empírico, por supuesto, la línea demarcatoria entre delegación y enajenación no siempre es neta, y lo que empieza siendo una delegación puede acabar siendo una enajenación. Además, el problema empírico de evaluar si el programa de acción final está o no controlado en forma encubierta por ciertos dirigentes extraños al proceso democrático (como los militares, en el ejemplo que dimos antes) se complica precisamente por la índole encubierta de ese control. Ahora bien, por difícil que sea trazar en la práctica la línea demarcatoria, la distinción teórica entre delegación y enajenación es decisiva. En un sistema que utiliza un proceso cabalmente democrático, las decisiones relativas a la delegación de la autoridad tendrían que efectuarse en consonancia con los procedimientos democráticos; pero la enajenación del control final del programa de acción (o el hecho de que se adueñen de él dirigentes extraños al proceso democrático) violaría flagrantemente el criterio del control final y sería incompatible con la estipulación de que todos los ciudadanos tienen una calificación equiparable.[5]

El criterio del control final completa los requisitos de un "proceso plenamente democrático con relación a su demos". Si a todos los miembros se los considera igualmente calificados, en el pleno sentido de la expresión, y si rigen entre ellos las otras condiciones antes examinadas, los procedimientos según los cuales esos ciudadanos adoptan decisiones obligatorias deben evaluarse sobre la base de los cuatro criterios.

¿Por qué igualdad de oportunidades?

Los criterios nos dicen que los ciudadanos o el demos deben disponer de oportunidades apropiadas e iguales para actuar de cierto modo. Imagino enseguida dos posibles objeciones a esta formulación. Primera, que las "oportunidades iguales" podrían quedar reducidas apenas a requisitos formales o legales que pasen por alto diferencias importantes —por ejemplo, en los recursos con que cuentan los ciudadanos—. Supongamos que el Ciudadano P es pobre y el Ciudadano R es rico; en ese caso (rezaría esta objeción), P y R pueden tener "iguales oportunidades" de participar en las decisiones colectivas, en el sentido de que ambos están legalmente autorizados a hacerlo; pero como R tiene mucho más disponibilidad de dinero, información, publicidad, organizaciones a su servicio, tiempo y otros

recursos políticos que P, no sólo participará R más que P sino que su influencia en las decisiones sobrepasará con creces la de P.

Esta objeción extrae su fuerza del hecho conocido de que la influencia política es función de los recursos, y lo característico es que éstos estén desparejamente distribuidos. De todos modos, yerra el blanco, porque "iguales oportunidades" no significa otra cosa que "iguales oportunidades", y lo que muestra el ejemplo es que las oportunidades de participación de R y de P son decididamente desiguales. Aunque la idea de igualdad de oportunidades es a menudo tan estrechamente interpretada que se la rechaza, con razón, por considerarla muy modesta, cuando se la toma en toda su amplitud resulta extraordinariamente exigente —tanto, en verdad, que los criterios del proceso democrático exigirían todo un pueblo consagrado a éste para instituir medidas más avanzadas que las que han producido, hasta ahora, incluso los Estados más democráticos—. En los capítulos finales indicaré algunas posibilidades que, a mi entender, se encuentran dentro del margen de factibilidad.

Una segunda objeción sería más o menos así: la oportunidad de actuar para hacer algo implica forzosamente que uno pueda elegir *no* actuar. Si el proceso democrático es conveniente, ¿no tendrían los criterios que aclarar no sólo las oportunidades sino también las *obligaciones* de los ciudadanos —de participar, votar, informarse, determinar cómo se ha de resolver el programa de acción—? Si bien el proceso democrático incluye esta clase de obligaciones, entiendo que son obligaciones morales. Cabe situarlas junto a todo un conjunto de deberes, derechos y oportunidades que tendrían los ciudadanos en un orden democrático. No puedo afirmar que siempre sería un error que un ciudadano eligiera no cumplir con las obligaciones políticas implícitas en los criterios. Me parece más congruente con la Presunción de la Autonomía Personal y con la libertad de autodeterminación y la autonomía moral asegurar que los ciudadanos gocen de la libertad de escoger cómo han de cumplir con sus obligaciones políticas.

Problemas de la teoría

La teoría del proceso democrático que acabo de describir podría parecer adecuada, pero es extremadamente incompleta. Varias de sus premisas fundamentales son harto debatibles como para aceptarlas sin examen. También los corolarios de la teoría distan de ser claros, y en todo caso hay algunos corolarios importantes que podrían ser puestos en tela de juicio.

Por consiguiente, en el resto de esta obra retomaré los problemas más importantes que plantea la teoría del proceso democrático, y aunque no existe aún una solución definitiva para la mayoría de ellos, trataré de arribar a la solución más próxima a lo razonable que sea dable alcanzar en este momento.

1. La argumentación en que se funda el Principio Categórico de la Igualdad parecería susténtar la conclusión de que todos los individuos sujetos a las leyes deberían estar incluidos en el demos. ¿Todos? No exactamente; no los niños, por ejemplo: la Presunción de la Autonomía Personal se aplica únicamente a los adultos. Como vimos, para los demócratas atenienses no era algo anómalo que su demos incluyese sólo una minoría de adultos. Hasta bien avanzado el siglo pasado, la mayoría de los defensores de la democracia suponían que era lógico vedarles a las mujeres el sufragio, o sea, excluirlas del demos. En la mayoría de los países, las mujeres sólo pudieron votar en este siglo, y en algunos sólo después de la Segunda Guerra Mundial. De hecho, hasta el presente siglo la teoría y práctica de la democracia no empezaron a reflejar la creencia de que todos los adultos (o poco menos) tenían derecho a ser parte del demos. Cabría preguntarse, entonces, si el juicio relativo a quienes deben ser incluidos en el demos no será puramente arbitrario, o tan condicionado por la historia y la cultura que no sea posible formular una enunciación general al respecto. La teoría y la práctica democráticas brindan apoyo, por cierto, a esta conclusión, pese a lo cual yo creo que es errónea. Retomaré este problema en el capítulo siguiente.

2. Los criterios del proceso democrático tal como los he descripto aquí no especifican una *regla de decisión*. Históricamente se ha sostenido, por lo común, que la única regla apropiada para un proceso democrático es la votación mayoritaria. Pero ni siquiera el término "mayoría" nos habla de una regla única perfectamente definida, sino de una familia de posibles procedimientos. Ellos abarcan desde aceptar como obligatoria la alternativa que obtenga el mayor número de votos, aunque su número sea inferior al 50% (mayoría relativa), hasta otros que requieren como mínimo un 50% más uno, o el cotejo individual de cada alternativa con todas las demás. Ahora bien: todas esas reglas numéricas están sujetas a deficiencias potenciales, como los ciclos en los que no es posible establecer con claridad ninguna preferencia mayoritaria. Y aun cuando se resolviera ese problema, seguiría en pie la pregunta: ¿por qué debemos aceptar el principio de la mayoría? Estas cuestiones serán tratadas en el capítulo 10.

3. Los defensores del tutelaje sostienen que ningún proceso que permita gobernar a los ciudadanos comunes podrá alcanzar el bien público, pues ellos carecen de los conocimientos y virtudes necesarios. Sin embargo, incluso los partidarios de la democracia aducen a veces que ningún *proceso* basta para asegurar que se alcance el bien público (el interés general, el bien de todos, etc.). A veces se dice que la *democracia sustantiva* otorga precedencia a la justicia o ecuanimidad de los resultados sustantivos de las decisiones, y no al proceso por el cual se las adopta. Una manera de expresarlo es que la justicia sustantiva debe tener prioridad sobre la justicia en los procedimientos, y los derechos sustantivos deben tener prioridad sobre los derechos en materia de procedimientos. Discriminar qué cuestiones están

en juego en esta disputa sobre las prioridades es bastante intrincado, como veremos en los capítulos 11 y 12, pero a primera vista parece meritoria la defensa de la importancia de lo sustancial por comparación con los procesos.

4. Si el proceso democrático es un medio por el cual algún conjunto de personas puede autogobernarse correctamente, ¿cuál es el conjunto de personas apropiado para emplear el proceso democrático? ¿*Cualquier* grupo de personas está habilitado a ello? En suma, si democracia significa gobierno del pueblo, ¿qué constituye un "pueblo"? Probablemente no haya, en todo el ámbito de la teoría y la práctica de la democracia, un problema más indócil que el que plantea esta pregunta en apariencia inocente. Para captarlo, imaginemos un agregado de personas; adaptando a Jonathan Swift para nuestros fines, llamemos al grupo los Eggfolk. Muchos de los Eggfolk aseveran que constituyen un solo "pueblo", pero algunos insisten en que en realidad están divididos en dos pueblos diferentes, los Eggfolk Grandes y los Eggfolk Pequeños; y que sus costumbres y creencias son tan distintos, que deberían gobernarse por separado y cada cual con su sistema democrático propio. ¿Cómo decidir? Ya descubriremos en el capítulo 13 que la teoría democrática proporciona muy escasa respuesta para esto, y que si bien se han dado respuestas a lo largo de la historia, no existe una solución teórica satisfactoria.

5. Según ilustra el problema de la regla de decisión, el proceso democrático debe materializarse de algún modo, en el mundo real, en procedimientos, instituciones, asociaciones, Estados, etc. Ya vimos que en la larga historia de la democracia en el mundo occidental, las ideas democráticas han sido aplicadas a dos tipos radicalmente distintos de sistemas políticos, la ciudad-Estado y el Estado nacional moderno, que divergían enormemente entre sí en cuanto a su magnitud, y que desarrollaron instituciones políticas muy diversas. ¿Será posible, entonces, establecer un único conjunto de instituciones necesarias para llevar a cabo el proceso democrático? ¿O los requisitos institucionales variarán según la escala de una sociedad y otros actores? Estas preguntas son examinadas en los capítulos 14 y 15.

6. Inévitablemente, cada vez que se aplican las ideas democráticas al mundo real, la democracia efectiva queda significativamente lejos de las pautas ideales. Por ejemplo, los criterios del proceso democrático establecidos anteriormente nunca se han cumplido por completo, y probablemente esto no suceda jamás. ¿Que grado de aproximación consideraremos satisfactorio —o lo bastante satisfactorio, digamos, como para llamar razonablemente "democracia" a un sistema político real—? Este problema, que es el del "umbral" mínimo apropiado de una democracia, es algo más que una mera cuestión terminológica. Por ejemplo, si nos sentimos obligados a apoyar a los gobiernos democráticos pero no a los autoritarios, el umbral se vuelve esencial para toda evaluación de nuestras obligaciones hacia el gobierno.

En el capítulo 16 aduciré que un número significativo de países modernos alcanzaron un umbral importante de democracia, evidenciado en una serie de instituciones políticas que, en su conjunto, distinguen sus respectivos sistemas políticos de todas las "democracias" y repúblicas anteriores al siglo XVIII, así como de todas las "no democracias" del mundo contemporáneo. Si bien a estos países normalmente se los llama "democracias", yo designaré sus sistemas (diferenciables, como digo, en virtud de sus instituciones políticas) con el nombre de *poliarquía*. ¿Qué condiciones favorecen la aparición y persistencia de una poliarquía en un país, y a la inversa, la ausencia de qué condiciones reduce la probabilidad de que un país atraviese este umbral moderno de la democracia? Exploraré estos interrogantes en el capítulo 17.

7. Como el umbral alcanzado por la poliarquía está muy lejos de los ideales democráticos, podríamos preguntarnos si es posible (y en caso de serlo, si es conveniente) cerrar un poco la brecha existente entre poliarquía y democracia, o sea, establecer y sobrepasar otro umbral en el camino hacia la democracia. Una fuerte corriente utopista del pensamiento democrático nos insta a responder por la afirmativa, pero otra corriente contraria del pensamiento moderno, de la que nos ocuparemos en el capítulo 18, sostiene que existen tendencias poderosas —como la tendencia universal a la oligarquía— que fijan límites insuperables para una mayor democratización.

La transformación de la escala de la democracia producida por el intento de aplicar el proceso democrático al Estado nacional moderno parece haber trocado la vida política de los países democráticos en una lucha competitiva entre individuos y grupos con ideas, ideales y metas antagónicos. ¿Cuál será entonces el destino de ese antiguo ideal de virtud política y de consecución del bien común? Esta pregunta es el tema de los capítulos 19 y 20.

9. Por último, ¿qué conclusiones razonables podemos extraer sobre los límites y posibilidades de democratización, particularmente en un mundo que no se queda quieto y donde esos límites y posibilidades pueden estar cambiando tan profundamente como lo hicieron cuando el Estado nacional sucedió a la ciudad-Estado como sede de la democracia? ¿Y qué decir de los gobiernos no democráticos que hoy prevalecen y seguirán prevaleciendo en la mayoría de los países del mundo? ¿Cómo evaluaremos los sistemas políticos de países que *no* son democráticos y ni siquiera han alcanzado el umbral de la poliarquía? En los capítulos finales de este volumen examino algunos de los límites y posibilidades de la democracia.

Capítulo 9

EL PROBLEMA DE LA INCLUSION

Un orden político que cumpliera con los cuatro criterios enunciados en el último capítulo sería plenamente democrático en relación con su demos; pero este último podría incluir a todos sus miembros, o bien ir circunscribiéndose hasta abarcar una proporción infinitesimal de éstos. En el caso extremo, ¿seguiríamos diciendo que estamos ante una democracia? En caso contrario, ¿qué requisitos deben establecerse, y cómo justificarlos? El problema es difícil, y las ideas o teorías democráticas no han dado en absoluto una solución satisfactoria. En verdad, es un doble problema:

1. El problema de la inclusión: ¿Qué personas tienen derecho legítimo a ser incluidas en el demos?
2. Los alcances de su autoridad: ¿Qué limitaciones legítimas existen en cuanto al control del demos? ¿Es admisible, en algún caso, la enajenación de la soberanía?

Estos dos problemas están interrelacionados. Es evidente que el grado en que un demos particular (p. ej., una comunidad local) debe tener control final sobre el programa de acción depende de un juicio previo en cuanto a la gama de cuestiones sobre las cuales el demos está autorizado a decidir. La evaluación de la idoneidad del demos gravita en los alcances de su programa de acción, y a la vez, la naturaleza de dicho programa gravita en el juicio que sea dable formarse sobre la composición del demos. Si el demos está dado, pueden determinarse los alcances de su programa de acción; si está dado el programa de acción, puede determinarse cuál debe ser la composición de un demos apropiado para tomar decisiones en tales asuntos. Pero parecería que en principio ninguna de estas dos cosas puede determinarse, en definitiva, con independencia de la otra.

No obstante, en este capítulo me centraré en la primera; la segunda será tratada en los dos capítulos siguientes. Entonces, ¿cuál es la constitución apropiada de un demos? ¿Quiénes deben ser incluidos en él, y quiénes pueden o no ser excluidos?

El tema de inclusión en el demos o exclusión de él no presentaría un desafío tan grave si el demos sancionase normas que sólo fuesen obligatorias para él. Algunas asociaciones eluden, de hecho, la dificultad de esta manera: o bien todos los miembros son ciudadanos, en cuyo caso la asociación resulta plenamente inclusiva, o bien cualquier miembro es libre de abandonar la asociación en todo momento sin dificultades, en cuyo caso un miembro que ponga objeciones a una norma puede simplemente lucir su aplicación retirándose de la asociación. Sin duda, un extraño podría aducir que ese demos que se autorregula obra en forma injusta o insensata con él; pero como esta objeción difícilmente justificaría la inclusión del extraño, el problema quedaría obviado.

Sin embargo, no en toda asociación el demos puede sancionar normas que sólo sean obligatorias para él. Un sindicato tal vez deba sancionar una norma que impida a quienes no son afiliados trabajar en un oficio o lugar determinados. Una excepción más evidente y por cierto más importante es el Estado. Aunque un Estado satisficiera los cuatro criterios descriptos de un proceso democrático, podría aprobar leyes contrarias a personas que no son sus ciudadanos, ni tuvieron derecho a participar en la elaboración de dichas leyes, ni dieron su consentimiento explícito o implícito a ellas, a pesar de que igual las tienen que obedecer. De hecho, todos los países han obrado de este modo en el pasado, y hay motivos convincentes para suponer que todos, aun los más democráticos, seguirán obrando así en el futuro.

Si algunas personas, pese a estar excluidas del demos de un Estado, tienen que obedecer sus leyes, ¿no estarán acaso justificadas en reclamar la pertenencia al demos, o de lo contrario que se las absuelva de la obligación de respetar tales leyes? ¿Hay criterios para estipular cuándo es legítima la exclusión o es obligatoria la inclusión? ¿Qué grado de inclusividad debe poseer el demos? La argumentación en favor del Principio Categórico de la Igualdad nos brinda las bases que necesitamos para establecer dicho criterio de inclusión: *el demos debe incluir a todos los adultos sujetos a las decisiones colectivas obligatorias de la asociación.* Esta proposición constituye el quinto y último criterio de un proceso plenamente democrático.

Pero antes de aceptarlo, debemos considerar diversas soluciones alternativas que se han dado a lo largo de la historia de la teoría y la práctica de la democracia.

La ciudadanía como contingencia total

Una de las soluciones consiste en declarar que los fundamentos para resolver a quiénes debería abarcar el demos son, de suyo, particularistas e históricos, a menudo primordiales en verdad, y no puede postulárselo como principios generales. Según esto, la ciudadanía sería algo que depende por entero de las circunstancias contingentes y no es dable establecer de antemano.

Como descripción de la realidad histórica, apenas ha de encontrarse alguna falla en este punto de vista. Y como los filósofos políticos no escapan nunca totalmente a las presiones de su entorno, sus opiniones sobre el tema de la inclusión suelen reflejar algunos de los prejuicios de su época. Así, Aristóteles logró ofrecer una racionalización filosófica de la esclavitud arguyendo que algunas peronas "son por naturaleza esclavas, y es mejor para ellas (...) ser dirigidas por un amo"; y aunque reconoció que las costumbres varían según los países, no creía que los labradores u obreros manuales, por ejemplo, debieran ser ciudadanos (1952, págs. 11-17, 107-10). Como veremos enseguida, otros filósofos posteriores, como Locke y Rousseau, que utilizaban en sus escritos expresiones universalistas ("todos los hombres") que implicaban una gran extensión de la ciudadanía, por otro lado no condenaron los estrechos límites vigentes en su época en cuanto a lo que se entendía por ciudadanía.

Ahora bien: describir una situación histórica no es lo mismo que responder a una cuestión normativa. Como dijo Rousseau refiriéndose a Hugo Grocio, "... su modalidad de razonamiento más persistente consiste siempre en establecer los derechos basándose en los hechos. Podría usarse un método más racional, aunque ninguno puede ser tan favorable como éste a los tiranos" (1978, pág. 47). Empero, muchos defienden apoyarse en las contingencias históricas para resolver el problema de la inclusión. Quizás el más explícito de todos haya sido Joseph Schumpeter.

Si bien las ideas democráticas brindan a veces respuestas algo ambiguas a la pregunta sobre la inclusión, Schumpeter fue una excepción al respecto, ya que sostuvo que era una "conclusión ineludible" que debamos "dejar que cada *populus* se defina a sí mismo [sic]". Basó su razonamiento en un hecho histórico incontestable: lo que se ha concebido y considerado jurídicamente "un pueblo" ha variado de manera enorme, aun entre los países "democráticos". Más aún, no hay razones para rechazar como impropia cualquier exclusión: "Que nosotros, los observadores, admitamos la validez de las razones o normas prácticas por las cuales se excluye a determinados sectores de la población nada importa; lo que interesa es que lo admita la propia sociedad en cuestión". Y fue implacable en su defensa de esta argumentación. La exclusión de los negros en la región del Sur de Estados Unidos no nos autoriza a afirmar que el Sur era antidemocrático. El gobierno del partido bolchevique en la Unión Soviética "no nos habilita, *per se*, a llamar a la Unión Soviética una república antidemocrática. Solo estaríamos habilitados a ello si el partido bolchevique fuese manejado en forma antidemocrática... lo cual evidentemente es así" (Schumpeter [1942], 1947, págs. 243-45).[1]

Los dos últimos ejemplos ilustran bellamente los absurdos a que podemos ser llevados por la falta de un criterio para definir el demos. Es innegable que en Estados Unidos los negros sureños fueron excluidos del demos, pero sin duda *en esa misma medida* el Sur fue antidemocrático: fue *antidemocrático en relación con su población negra.* Supongamos que los negros fuesen allí, como ocurre en Rhodesia o en Sudáfrica, una gran mayoría de la población; ¿seguiría afirmando Schumpeter en ese caso que los Estados sureños son "democráticos"? Si el "pueblo" abarca una cantidad o proporción de la población inferior a cierta cifra, ¿no sería, en lugar de un demos, más bien una aristocracia, una oligarquía o un despotismo? Si los gobernantes son un centenar en una población de cien millones de almas, ¿diríamos que constituyen un demos, y que el sistema es una democracia? De acuerdo con las razones expuestas por Schumpeter, Gran Bretaña ya era una "democracia" a fines del siglo XVIII, aunque por entonces sólo uno de cada veinte adultos podía votar.

Considérense las monumentales implicaciones del segundo ejemplo, en el que Schumpeter dice que "la república soviética" sería una democracia con tal que el partido gobernante fuese democrático internamente. Schumpeter no fija límites mínimos al tamaño relativo del partido; supongamos que abarcase a sólo un uno por ciento de la población total del país: ¿qué pasaría entonces? ¿Y qué pasaría si un Politburó internamente democrático rigiese el partido, y éste rigiese el Estado, y éste rigiese al pueblo; los miembros del Politburó constituirían, según la interpretación de Schumpeter, el *populus* soviético, y el Estado soviético sería una democracia.

La definición de Schumpeter no nos da motivo para querer averiguar si un sistema es o no "democrático". De hecho, si un demos puede ser un grupo minúsculo que ejerce un despotismo brutal sobre una vasta población sometida, la "democracia" no es diferenciable ni conceptual, ni moral ni empíricamente de la autocracia. La solución de Schumpeter no es, pues, solución alguna, pues a lo que llega es que no existen principios para juzgar si alguien ha sido injustamente excluido de la ciudadanía. En cambio, su argumentación conduce, como hemos visto, a afirmaciones absurdas.

Esta es la consecuencia de que Schumpeter no diferenciase (más aún, de que insistiese en fusionar) dos clases de proposiciones distintas:

El Sistema X es democrático en relación con su propio demos.
El Sistema Y es democrático en relación con todos los que se someten a sus normas.

Tal vez porque Schumpeter estaba persuadido, por la experiencia histórica, de que nunca había existido un Estado como Y ni podría existir,

pensaba que una teoría "realista" de la democracia, como la que él quería proponer, no exigía que una democracia fuese un sistema como Y, ya que en caso de imponer este requisito no habría habido ningún Estado democrático, ni lo habría en el futuro. Pero al llevar a su límite el historicismo y el relativismo moral, anuló la posibilidad de establecer una distinción útil entre democracia, aristocracia, oligarquía y dictadura monopartidaria.

La ciudadanía como derecho categórico

La solución de Schumpeter (o más bien su ausencia de solución) consistió en declarar que cada demos debía trazar por sí mismo la línea demarcatoria entre él y los demás. Supongamos que postulamos, en cambio, que ninguna persona sometida a las normas de un demos debería estar excluida de éste. En tal caso, el demos coincidiría exactamente con los miembros de la asociación.

Es dable interpretar que Locke, Rousseau y una larga serie de autores influidos por ellos propusieron una salida como ésta.[2] Su argumentación se funda en el axioma moral de que nadie debe ser gobernado sin su consentimiento, o bien, dicho en los términos de Rousseau, que a nadie debe requerírsele que obedezca leyes que no contribuyó a elaborar, en un sentido genuino. En el desarrollo de esta argumentación, los autores han encontrado útil distinguir entre el acto inicial de formación de un sistema político (sociedad, asociación, comunidad, ciudad o Estado) y el subsiguiente proceso de elaboración y sanción de sus normas. Así, tanto Locke como Rousseau sostenían que la formación inicial exige el acuerdo de todos los que se han de someter al sistema político, pero después las leyes podrían sancionarse y ponerse en vigor con sólo el apoyo de una mayoría. Ambos procuraron explicar por qué, aunque se necesita la unanimidad en una primera instancia, más tarde basta con la mayoría. Aquí prefiero pasar por alto esta cuestión, ya que la que me preocupa es otra: ¿a qué conjunto de personas se referían cuando hablaban de "todos" o de "la mayoría"? El "consentimiento de cada individuo" o "la determinación de la mayoría" de esos individuos,[3] ¿aluden literalmente a cada miembro, en el sentido de que la mayoría debe ser la mayoría del total de personas sujetas a las leyes?

A todas luces, ni Locke ni Rousseau avalaban esta conclusión. Para empezar, los niños están por supuesto excluidos del demos. Esto con tanta frecuencia se considera obvio que uno apenas advierte hasta qué punto la pretensión de pertenecer a la ciudadanía basada en un derecho categórico de todas las personas es contradicha por esa sencilla exclusión, ya que ésta se funda en que los niños no son idóneos para autogobernarse o para gobernar a la comunidad. Pero si permitimos la exclusión de los niños del demos (¿y quién no lo haría, obrando seriamente?), damos cabida a que un elemento contingente, basado en la calificación para gobernar, limite la

universalidad de dicha pretensión apoyada en un derecho categórico. No importa: dejemos por el momento de lado esta dificultad, sobre la cual empero volveré más tarde.

Supongamos, entonces, que se modifica la pretensión basada en el derecho categórico así: todos los *adultos* sujetos a las leyes de un Estado deben ser miembros del demos de ese Estado. La ciudadanía deja entonces de ser equivalente a la pertenencia a la asociación, pero todos los miembros adultos son ciudadanos por derecho categórico. ¿Tenían Locke y Rousseau el propósito de justificar un postulado de esta clase?

Por cierto que Rousseau no tenía esa intención, a pesar de que a veces se interpreta (y no es difícil ver por qué) que eso es lo que afirma en *El contrato social*, donde parece en ocasiones sostener un derecho irrestricto de pertenencia al demos.[4] Pero deja bien en claro que no es esto lo que quiere decir. Por ejemplo, alaba a Ginebra, cuyo demos sólo abarcaba una pequeña minoría de la población. Por supuesto que estaban excluidos los niños, pero también las mujeres, y aun la mayor parte de los varones adultos. Y Rousseau era bien consciente de estas exclusiones, pese a lo cual ni las condenó juzgándolas incongruentes con sus principios, ni sentó las bases para justificarlas. Simplemente, parece haberlas dado por sentadas.

De hecho, tal vez Rousseau anticipó la solución de Schumpeter. Al aducir que es erróneo considerar al gobierno de Venecia como un caso de auténtica aristocracia, señala que si bien en Venecia el pueblo común no participa en el gobierno, la nobleza ocupa su lugar: ¡he ahí el *populus* de Schumpeter definiéndose a sí mismo! A continuación, Rousseau demuestra que entre Venecia y Ginebra hay un genuino parecido, ¡y que el gobierno de Venecia no era más aristocrático que el de Ginebra! (1978, vol. 4, cap. 3).

No le parece importante agregar que en ambas ciudades el grueso de la población sujeta a las leyes no sólo estaba excluida de su puesta en práctica y regulación (o sea, el gobierno, en la terminología de Rousseau), sino también de toda injerencia en su elaboración. En ninguna de las dos repúblicas podía el pueblo (o sea, la mayoría del pueblo) reunirse en asamblea para votar las leyes, ni siquiera para elegir representantes que las elaborasen. En ambas, pues, la mayoría del pueblo estaba sometida a leyes en cuya creación no había participado.[5] Podría concluirse que ninguna de ellas sería legítima a los ojos de Rousseau. Pero él no llegó a esta conclusión, ni siquiera insinuó una inferencia de este tipo.

Lo que Rousseau parece haber supuesto, como lo hicieron otros defensores de la democracia desde las ciudades-Estados griegas de la antigüedad, es que en cualquier república un gran número de personas (niños, mujeres, extranjeros y muchos de los residentes adultos varones) serán sus súbditos pero no estarán calificados para ser sus ciudadanos. De este modo, el propio Rousseau socavaba el principio categórico de inclusión que en apariencia había postulado en *El contrato social*.

El lenguaje empleado por Locke en su *Segundo tratado* es tan rotundo y universalista como el de Rousseau, si no más.[6] No obstante, su aparente postulación de un derecho irrestricto y categórico a la ciudadanía se veía limitada, explícita e implícitamente, por una condición de idoneidad. Naturalmente, estaban excluidos los niños; más tarde me ocuparé de la argumentación de Locke sobre la "autoridad paterna". Es muy dudoso que creyera que las mujeres debían ser incluidas por una cuestión de derecho.[7] En cuanto a los varones adultos, excluyó expresamente a "los locos y los idiotas [que] nunca se liberan del gobierno de sus padres" (1970, cap. 6, párr. 60). Además, "los esclavos (...) tomados como cautivos en una guerra justa están sometidos, por derecho de la naturaleza, al dominio absoluto y al poder arbitrario de sus amos". Probablemente también estuviese en su intención excluir a los sirvientes (cap. 7, párr. 85). Así pues, el derecho de ciudadanía no era categórico sino contingente, y dependía de la forma en que se juzgasen las calificaciones relativas de una persona para participar en el gobierno de la mancomunidad británica. Al igual que Rousseau, Locke saboteó su propia concepción (si en verdad era ésta su concepción) de que toda persona sujeta a las leyes elaboradas por el demos gozaba de un derecho categórico e irrestricto a pertenecer a éste.

La ciudadanía como contingencia que depende de la idoneidad

Aparentemente, Locke y Rousseau postularon dos principios distintos sobre los cuales es dable fundar el derecho a la ciudadanía. Uno es explícito, categórico y universal; el otro es implícito, contingente y limitativo.

PRINCIPIO CATEGÓRICO: *Toda persona sujeta a un gobierno y a sus leyes tiene el derecho irrestricto de ser miembro del demos (o sea, de ser un ciudadano).*

PRINCIPIO CONTINGENTE: *Sólo las personas calificadas para gobernar pueden ser miembros del demos (o sea, ciudadanos), pero todas ellas deben serlo.*

Si algunas personas sujetas a las leyes no están calificadas para gobernar, obviamente los dos principios dan lugar a conclusiones contradictorias. ¿Cuál tendrá precedencia? Como hemos visto, Locke y Rousseau sostenían, al menos tácitamente, que el segundo tendría precedencia sobre el primero.

Lo que sólo figuraba en forma implícita (siempre o casi siempre) en los argumentos de Locke y Rousseau fue explicitado por John Stuart Mill, quien abordó resueltamente el conflicto existente a su juicio entre ambos principios. Al igual que sus antecesores, también él insistió en que en caso de conflicto el primero debía ceder el lugar al segundo.

En una lectura cuidadosa de Mill, podría interpretarse, sin duda, que estaba en favor del principio categórico.[8] Pero aunque su lenguaje tiene

superficialmente un tono universalista, Mill no suscribe el principio categórico de la inclusión general. No ha de sorprendernos averiguar que sus razonamientos no parten de principios de derecho abstracto sino de consideraciones ligadas a la utilidad social: su propósito es reflejar en sus juicios un balance de las utilidades y desutilidades sociales; y aunque su lógica es persuasiva, no lo conduce a establecer un principio categórico sino una enunciación contingente y debatible acerca de la utilidad social. Pero como la utilidad social también forma parte del tema, no debe dejar de sopesarse la idoneidad relativa de las personas.

Como pronto descubre el lector de las *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, el propio Mill contradice su argumentación en favor de la inclusión universal al apoyarse en los planteos vinculados con la idoneidad. En el curso de sus elucidaciones, declara abiertamente que el criterio de idoneidad debe tener prioridad sobre cualquier principio, ya sea categórico o utilitario, que convierta la inclusión en el demos en una cuestión de derecho general de todos los adultos sometidos a la ley. Demostrar que las personas están calificadas para participar en un gobierno requiere como mínimo —decía— mostrar que "han adquirido los requisitos más comunes y esenciales para cuidar de sí mismas, promover con inteligencia sus propios intereses y los de las personas más allegadas a ellas". Mill opinaba que, en la Inglaterra de su época, muchas clases de adultos no cumplían con este requisito, y por ende debía negárseles el sufragio hasta que adquiriesen la idoneidad de la que entonces carecían (Mill, 1958, págs. 131-38).

Al otorgar prioridad al criterio de idoneidad, admitiendo la naturaleza contingente y específica de cada sociedad de cualquier enunciación acerca de la idoneidad y aceptando que, como consecuencia de su propia opinión sobre la capacidad de sus compatriotas, el demos inglés debía ser limitado, Mill sacó a la palestra un problema que la mayoría de sus ilustres predecesores habían pasado por alto; pero con su justificación de un demos excluyente, lo único que hizo Mill fue tornar explícito lo que estaba implícito en toda la teoría y práctica democrática previas.

Las oportunidades formales que se abrían a la participación de los ciudadanos en las ciudades-Estados democráticas de Grecia, el lenguaje universalista en que suelen exponerse las creencias democráticas y el énfasis de Rousseau y de Mill en la participación llevaron a algunos autores a interpretar que las ideas democráticas "clásicas" eran mucho menos "elitistas" de lo que en verdad fueron.[9] Podrían pasarse por alto estas limitaciones como fallas transitorias de una nueva idea política revolucionaria que trascendió los límites históricos de su práctica efectiva; no obstante, como hemos visto, Locke y Rousseau aceptaron, y Mill incluso defendió, el principio según el cual es correcto que un demos excluya a gran cantidad de adultos sujetos a las leyes elaboradas por ese mismo demos. Y los calificados podrían ser apenas una minoría minúscula. No sólo la solución de Schumpeter, pues, reduciría al demos a las proporciones de una

elite gobernante; el propio Rousseau, según vimos, consideraba a Ginebra y a Venecia como auténticas repúblicas, gobernadas "por el pueblo", por más que en ambas el demos abarcaba a una minoría de los adultos.

Los modernos admiradores de la democracia "clásica" parecen haber invertido la relación entre ciudadanía e idoneidad, tal como fue entendida, en general, desde los griegos hasta Mill. Según la perspectiva "clásica" no todos los adultos, y mucho menos todas las personas, estaban calificadas para gobernar y por ende para pertenecer al demos; éste se componía más bien únicamente de los capacitados para hacerlo. De acuerdo con este punto de vista, precisamente por ser una minoría calificada del pueblo total estaban esos ciudadanos habilitados a gobernar, y en líneas generales podía contarse con que lo harían bien.

Por consiguiente, las ideas "clásicas" insuflaron en la defensa intelectual de la democracia una vulnerabilidad letal, como puede verse si se las contrasta con la idea de que la inclusión constituye un derecho categórico. Si todos los que están sometidos a las leyes tienen el derecho categórico de participar en su elaboración, si el consentimiento del individuo es un requisito universal e incontrovertible, la defensa de la democracia resulta muy fortalecida y en cambio se debilita la defensa de cualquiera de sus alternativas exclusivistas (aristocracia, meritocracia, gobierno de una elite calificada, monarquía, dictadura, etc.). Si el derecho a la ciudadanía es un derecho categórico y universal de todos los seres humanos, siempre puede existir un demos en cualquier grupo humano y ese demos será siempre inclusivo. Dicho de otro modo, en cualquier conjunto de personas que desean establecer o mantener una asociación con un gobierno capaz de tomar decisiones colectivas obligatorias, necesariamente debe prevalecer el Principio Categórico de la Igualdad —la condición fundamental del proceso democrático puesto en marcha—.

En cambio, si el criterio de la idoneidad desplaza al reclamo de ciudadanía basado en el derecho, la argumentación en favor de la democracia descansa en bases vacilantes. La ciudadanía depende entonces de juicios contingentes, no de derechos categóricos, y no es forzoso que esos juicios lleven a una inclusión universal. De hecho, quedan desdibujados y borrosos los límites entre la democracia, por un lado, y el tutelaje, por el otro. Las razones en favor de una y de otro se vuelven poco discernibles, salvo en lo tocante al juicio decisivo sobre la proporción relativa de los miembros idóneos. Y como ya hemos visto, aun entre los filósofos políticos, estas formulaciones contingentes y prácticas suelen ser desviadas por los estrechos prejuicios de la época.

Un criterio de inclusividad

Se plantean tres cuestiones. Primero, ¿es posible sortear el principio de idoneidad al resolver cuál va a ser la inclusividad del demos? Segundo, en caso contrario, ¿es posible evitar la índole contingente y controvertible de un juicio ligado a la idoneidad de las personas? Tercero, nuevamente si la respuesta a lo anterior es negativa, ¿podemos establecer criterios firmes basados en la suficiencia de ese juicio?

Que el principio de idoneidad no puede sortearse al resolver el grado de inclusividad del demos, lo demuestra concluyentemente la exclusión de los niños. Virtualmente nunca se ha sostenido (sin duda, porque es insostenible) que los niños deban ser miembros del demos del Estado, o bien que no deben estar sujetos a las leyes emanadas de éste. Por lo que sé, nadie ha defendido seriamente la posibilidad de que los niños sean miembros plenos del demos que gobierna el Estado. Un niño de ocho años difícilmente estará lo bastante esclarecido como para participar en un pie de igualdad con los adultos en las decisiones sobre las leyes que deben sancionarse, pese a que éstas obligan a los niños, sin su consentimiento expreso o tácito. Suele decirse (y los sistemas jurídicos tienden a reflejar la fuerza de esta argumentación) que a raíz de su limitada capacidad los niños no deben estar sometidos exactamente a las mismas leyes que los adultos; por ejemplo, no pueden establecer contratos legales. Sin embargo, no están exceptuados del cumplimiento de todas las leyes.

De modo entonces que los niños nos brindan un claro ejemplo de violación al principio según el cual un gobierno debe apoyarse en el consentimiento de los gobernados, o aquel otro según el cual nadie debe estar sometido a una ley que no ha elegido, o a una ley que es producto de una asociación que no ha elegido. No obstante, esta violación casi siempre se da por sentada, o no se la considera una violación. Una manera de interpretar esto es decir que el principio del consentimiento es aplicable sólo a los adultos; pero esto equivale a admitir que algunas personas, sujetas a las normas de un Estado, pueden empero ser apropiadamente excluidas del demos.

¿Con qué fundamentos? La única base defendible para excluir a los niños es que no están plenamente calificados. Por supuesto, la necesidad de hacerlo sobre esta base fue obvia para los primeros teóricos de la democracia. Locke dedica todo un capítulo a la "autoridad paterna", en el cual tras recordarnos "el derecho que todos los hombres tienen por igual a su libertad natural, y a no estar sujetos a la voluntad o autoridad de cualquier otro hombre", de inmediato se ocupa de las excepciones, entre las cuales los niños son la más numerosa, evidente e importante (*Segundo tratado*, párr. 55, 63, págs. 28, 31). Rousseau reconoce asimismo, aunque sólo al pasar, la autoridad del padre sobre sus hijos "antes de que alcancen la edad de la razón" (libro 1, cap. 4, pág. 49).

El ejemplo de los niños basta para mostrar que, obrando en forma razonable, no puede eludirse el criterio de la idoneidad; toda limitación razonable de un demos, al excluir a los niños, necesariamente excluye a un gran conjunto de personas sujetas a la ley, y afirmar que todas las personas

tienen un derecho universal a pertenecer al demos resulta entonces insostenible. Sin embargo, podría aducirse que los niños constituyen una excepción comparativamente bien definida y única,[10] y que una vez diferenciados de los adultos, puede incluirse en el demos a todos los *adultos* sujetos a la ley.

¿Un principio categórico modificado?

Consecuentemente, el principio categórico podría reformularse así:

PRINCIPIO CATEGÓRICO MODIFICADO: *A todo adulto que está sometido a un gobierno y a sus leyes debe considerárselo calificado para ser miembro del demos y dotado del derecho irrestricto a serlo.*

Hay, sin embargo, por lo menos dos dificultades con este principio categórico modificado. En primer lugar, no es fácil establecer la frontera entre la niñez y la adultez. Se podría incurrir en la conocida arbitrariedad de imponer una dicotomía (niño/adulto) a un proceso de desarrollo que no sólo es continuo, sino que además varía según las personas. Podríamos así debatir si, en promedio, un niño se vuelve adulto a los 18 años, o a los 21, o a alguna otra edad; y cualquiera sea la edad elegida, tal vez discrepemos en casos concretos de personas que maduran más lenta o más rápidamente que el promedio. También están aquellos casos incómodos en que la experiencia, por más que se sume a la compasión, no ofrece una solución clara. Como dice Locke,

> si por los defectos a que puede dar lugar el curso ordinario de la Naturaleza, alguien no alcanza un grado de Razón que permita suponerlo capaz de conocer la Ley y vivir según sus normas, *no es capaz de ser un Hombre Libre* (...) sino que continúa bajo la Protección y el Gobierno de otros y todo el tiempo su Comprensión no puede asumir esa Función. Es así que los Locos y los Idiotas no quedan libres nunca del gobierno de sus Padres (*Segundo tratado*, cap. 6, párr. 60, págs. 325-26).

El principio categórico modificado corre el riesgo de generar un círculo vicioso, al definir como "adultos" a las personas a quienes se presume capaces de gobernar.

Una segunda dificultad es provocada por la presencia en un país de extranjeros, adultos según cualquiera de los criterios con que se establezca la adultez, sujetos a las leyes del país en el que residen temporariamente, pero que no por ello están calificados para participar en su gobierno. Supongamos que el domingo haya elecciones en Francia y yo, un norteamericano, llego a París el sábado como turista. ¿Alguien defendería mi derecho a intervenir en la elección, y mucho menos aún a gozar de otros derechos

políticos que otorga la ciudadanía francesa? Creo que no. ¿Pero sobre qué bases podría excluírseme? Sobre la base de que no estoy calificado.[11]

Resumiendo:

1. La solución que da Schumpeter al problema de la composición del demos es inaceptable, porque de hecho borra la distinción entre la democracia y un régimen no democrático, dominado por una elite colegiada.

2. Un principio categórico de inclusión que pase por alto la necesidad de contar con un juicio sobre la idoneidad de las personas tampoco es aceptable, ya que casos como los de los niños, los débiles mentales y los extranjeros que residen temporariamente en un país lo vuelven inadmisible. Locke y Rousseau postularon un principio de esta índole pero no lo defendieron convincentemente. Sin embargo, los datos existentes sugieren que admiten las objeciones que se les hicieron, y que jamás entendieron que su argumentación debía considerarse como un rechazo de la prioridad asignada al criterio de idoneidad.

3. Como un juicio de idoneidad es contingente y exige sopesar datos y hacer inferencias respecto de las calificaciones intelectuales y morales de determinadas categorías de personas, cualquier decisión fundada en la idoneidad es de suyo controvertible. Por cierto, pueden exponerse buenas razones en favor de trazar los límites de inclusión o exclusión en cierto punto; pero el punto exacto será siempre motivo de debate y, al respecto, desde Aristóteles en adelante los juicios prácticos de los filósofos políticos tendieron a reflejar los prejuicios de sus respectivas épocas. Hasta J. S. Mill, cuyo apoyo a la ampliación de la participación política fue excepcional para una persona de su clase social, expuso persuasivos argumentos para justificar las exclusiones por las que abogaba; no obstante, es probable que pocos demócratas contemporáneos aceptasen dichas exclusiones considerándolas razonables.

En suma, si la solución de Schumpeter da origen a situaciones absurdas, las de los teóricos democráticos anteriores, ya sea de la antigüedad clásica o de los comienzos de la era moderna (Locke, Rousseau, Mill), ofrecen cimientos demasiado frágiles para asentar una teoría normativa satisfactoria del proceso democrático. Si bien tenemos que avenirnos a la necesidad de contar con algún juicio sobre la idoneidad de las personas y su índole contingente y controvertible, precisamos algún criterio que nos ayude a reducir su carácter arbitrario.

Una justificación de la inclusividad

Aunque las fallas de los principios categóricos de la inclusión nos impiden dejar de lado los juicios contingentes, los fundamentos para adoptar el Principio Categórico de la Igualdad expuesto en el capítulo anterior justifican, evidentemente, que nuestro criterio de inclusividad sea

amplio. Ya hemos dicho que al adoptar el Principio Categórico de la Igualdad como premisa de todo proceso democrático, de hecho lo que hacemos es reafirmar que ha de incluirse a todos los adultos, con las únicas excepciones de los que no logren cumplir con la Presunción de la Autonomía Personal.

La experiencia ha demostrado que cualquier grupo de adultos excluidos del demos (p. ej., mujeres, labradores y artesanos, personas sin propiedades inmuebles, minorías raciales) queda letalmente debilitado en lo tocante a la defensa de sus intereses; y es poco probable que un demos excluyente proteja los intereses de aquellos a quienes ha excluido. "El sufragio universal debe ser precedido de la instrucción universal", escribía Mill (1958, pág. 132), pero sólo *después* que el Parlamento británico ampliara el sufragio, en 1868, fue aprobada la primera ley de creación de las escuelas primarias públicas. Desde entonces, la historia fue demostrando cabalmente que cuando una clase numerosa de adultos es excluida de la ciudadanía, por cierto a sus intereses no se les presta igual consideración que a los que pertenecen a ella. Tal vez la prueba más convincente sea la exclusión de los negros sureños de la vida política en Estados Unidos hasta fines de la década de 1960.

Al establecer el Principio Categórico de la Igualdad hemos tomado en cuenta estas circunstancias. Ese principio, y la premisa de la que deriva, da buenos motivos para instaurar un criterio que se aproxime a la universalidad en relación con los adultos. No sólo será mucho menos arbitrario que la solución de Schumpeter, sino mucho más inclusivo que el demos circunscripto que fuera aceptado, implícita o explícitamente, en la polis clásica y por Aristóteles, Locke, Rousseau o Mill. El quinto y último criterio del proceso democrático reza así:

El demos debe incluir a todos los miembros adultos de la asociación, excepto los residentes transitorios en el país y las personas de las que se haya demostrado que son deficientes mentales.

Admitamos que la definición de lo que se entiende por "adultos" y por "residentes transitorios de un país" pueda dar origen a ambigüedades. Probablemente no exista una definición irreprochable del término "adulto". Una de carácter práctico podría consistir en tratar como adulto a todos los que no padezcan una incapacidad mental grave, o sean considerados como tales por la justicia penal. Si un sistema jurídico asigna cargas, obligaciones y castigos a las personas al llegar a una edad en que, según se presume, han alcanzado el umbral mínimo de raciocinio y de responsabilidad por sus acciones, entonces esa edad podría servir asimismo como umbral del derecho a ser incluido en el demos.

El significado de este criterio me parece claro: un demos que permitiera una manipulación tal del concepto de adultez que privase a ciertas personas

(p. ej., los disidentes) de sus derechos, en esa medida no satisfaría el criterio de inclusividad.

En conjunto con los otros cuatro criterios expuestos en el capítulo 8, el de inclusividad completa los requisitos de un proceso democrático. Estos cinco criterios especifican plenamente en qué consiste dicho proceso: me parece imposible sostener, de un proceso que los satisface a todos, que no es *democrático,* o de un proceso que no satisface uno o más de estos criterios, que es *plenamente* democrático.

Teoría del proceso democrático

Resumamos ahora la argumentación de este capítulo y anticipémonos a algunas objeciones y problemas.

Los criterios expuestos nos ayudan a distinguir diversos umbrales de democracia que a menudo dieron origen a confusión. Como vimos, Schumpeter no diferencia entre un sistema político democrático en relación con su demos y otro democrático en relación con todos los que se someten a sus leyes. He sugerido que un proceso político que sólo satisface los dos primeros criterios podría considerarse *democrático en sus procedimientos, en sentido restringido.* Por el contrario, un proceso que además satisface el criterio de la comprensión esclarecida podría considerarse *plenamente democrático con respecto a su programa de acción y con respecto a su demos.* Queda aún un umbral más alto, el de un proceso que además brinda el control final del programa de acción por parte del demos, y que entonces sería *plenamente democrático en relación con su demos.* Pero sólo si este último es lo bastante inclusivo como para satisfacer nuestro quinto criterio diríamos que el proceso decisorio es *plenamente democrático* sin otros agregados.

Así como estos criterios especifican cabalmente el proceso democrático, pienso que también especifican cabalmente lo que entendemos por *igualdad política.* En la medida en que no se satisfagan los criterios, no podrá decirse que las personas sean políticamente iguales; y en la medida en que cualquier proceso de adopción de decisiones asegure siempre la igualdad política, las personas para quienes se cumplen los criterios sin duda serán políticamente iguales.

Las premisas y criterios del proceso democrático no están referidos a ninguna clase particular de asociación. Con esto queda implícito que estaría justificado así el proceso democrático —y sólo el proceso democrático— para *cualquier* asociación para la cual las premisas sean válidas. Históricamente, empero, los defensores de la democracia han centrado su atención en el Estado, y no estuvieron desacertados. Sea o no la más importante de las asociaciones humanas, el Estado es incuestionablemente una asociación decisiva. Lo es a raíz de su extraordinaria influencia, poder y autoridad, y por ende a raíz de la capacidad de quienes lo conducen para controlar los

recursos, estructuras, programas de acción y decisiones de todas las demás asociaciones que conviven dentro de los límites del Estado. Un pueblo que resigna su control final del programa de acción y de las decisiones del gobierno de un Estado corre el gran riesgo de resignar su control final de otras importantes asociaciones también.

Tal vez deba abordar de nuevo una objeción presentada en el capítulo anterior y que probablemente vuelva a surgir aquí. ¿No estarán especificando los criterios un proceso democrático y un tipo de igualdad política "formales" pero no "reales"? Supongamos que los recursos políticos de los ciudadanos (ingresos, patrimonio, posición social) sean muy desiguales: ¿no serían en tal caso desiguales políticamente esos ciudadanos? Por supuesto, es muy probable que así ocurra; pero sería un craso error impugnar los criterios sobre esta base, pues si las diferencias de recursos políticos vuelven a las personas políticamente desiguales, esa desigualdad necesariamente se revela en una violación de los criterios. De hecho, en tanto y en cuanto se crea que los criterios establecen un orden político deseable, es preciso interesarse por las precondiciones sociales, económicas y culturales de ese orden —problema que luego examinaremos—.

También sería dable preguntarse si hay esperanzas de que algún sistema satisfaga plenamente los criterios, y si en caso contrario, ellos tienen alguna pertinencia. Doy por sentado que en el mundo real ningún sistema habrá de satisfacer plenamente los criterios de un proceso democrático. En el mejor de los casos, cualquier sistema político puede aproximarse a ello. Conjeturo que aun esas aproximaciones quedarán lejos de su meta; pero pese a ello, los criterios nos sirven como norma para comparar procesos e instituciones alternativos a fin de juzgar sus méritos relativos. Los criterios no definen por completo qué entendemos por un buen sistema político por una buena sociedad, pero en la medida en que valga la pena implantar un proceso democrático, los criterios nos ayudarán a arribar a juicios directamente relacionados con el valor o la bondad relativos de los regímenes políticos.

Cuarta parte

LOS PROBLEMAS DEL PROCESO DEMOCRATICO

Capítulo 10

LA NORMA DE LA MAYORIA Y EL PROCESO DEMOCRATICO

La teoría del proceso democrático que se describió en los capítulos anteriores no aclara qué norma debe seguirse para alcanzar decisiones colectivas acordes a dicho proceso. ¿Podemos decir en qué consistiría dicha norma?

Esta pregunta sugiere a su vez otras:

1. ¿Requiere el proceso democrático la aplicación exclusiva del principio de la mayoría? Muchos de los defensores del gobierno popular, republicano o democrático así lo han sostenido.[1] Como ya dije, Locke y Rousseau recomendaban la unanimidad en el momento de establecer el contrato original de fundación del Estado, pero a partir de allí la norma de la mayoría. Autores contemporáneos, tanto entre los que abogan por la democracia como entre quienes la critican, suelen afirmar que ella "significa" o implica la norma de la mayoría (p. ej., Spitz, 1984).

Por supuesto, casi todo el mundo supone que la democracia requiere dicha norma en el sentido lato de que el apoyo de una mayoría tendría que ser *necesario* para sancionar una ley; pero de ordinario los que defienden la norma de la mayoría tienen presente un sentido más completo o cabal de ésta, según el cual dicho apoyo no sólo es necesario sino *suficiente* para la sanción de leyes.[2] No obstante, el requisito de que prevalezca la norma de la mayoría en este sentido cabal da lugar a algunos problemas desconcertantes, para los cuales no se ha hallado hasta ahora soluciones enteramente satisfactorias.

2. Si la norma de la mayoría, en este segundo sentido cabal de la expresión, es insatisfactoria, ¿existe alguna opción a todas luces superior? Una posibilidad consiste en demandar para las decisiones colectivas lo que Locke y Rousseau estimaban indispensable para el contrato fundacional: la

unanimidad. Entre la norma de la mayoría estricta y la unanimidad hay toda una gama indefinida de posibilidades (dos terceras partes de los votantes, tres cuartas partes...), pero por desgracia todas las alternativas a la norma de la mayoría estricta están sujetas a la misma objeción seria.

3. Si no puede hallarse ninguna regla del todo satisfactoria, ¿significa esto que el proceso democrático es, hablando con rigor, imposible de llevar a la práctica? Y en caso afirmativo, ¿hay algún otro sustituto aceptable que permita eludir las objeciones planteadas ante la norma de la mayoría y sus alternativas?

4. Por último, ¿qué reglas adoptan en la práctica efectiva quienes apoyan la democracia? Por ejemplo, a pesar de las dificultades que conlleva la norma de la mayoría, ¿es la solución más corriente adoptada?

Me propongo emprender la búsqueda de respuestas a estos interrogantes presentando en primer lugar los argumentos más contundentes que conozco en favor de la norma de la mayoría, y luego considerando las principales objeciones y alternativas.

Puntos preliminares

Mayoritario: Antes de mostrarle por qué creo que la norma de la mayoría en sentido cabal es un requisito del proceso democrático, querría explicitar algunas premisas con las cuales, estoy seguro, usted no tendrá dificultad en coincidir. Partamos de la base de que existe un conjunto de personas cuyos límites o fronteras están bien definidos, que esas personas apoyan la igualdad política y el proceso democrático, y que tienen necesidad de adoptar decisiones colectivas. ¿Algún inconveniente hasta aquí?

Crítico: Ninguno. En efecto, yo mismo partiría de esas premisas si quisiera justificar un proceso democrático.

Mayoritario: Lo sabía perfectamente, desde luego. Estoy convencido de que también concordará conmigo en que el proceso democrático requiere alguna norma decisoria, o incluso varias normas decisorias distintas, ya que al alcanzar la etapa final del proceso de adopción de decisiones, y cuando ya han sido contados todos los votos de igual peso, se precisa una norma que establezca qué opción habrá de adoptarse.

Crítico: Por supuesto. Me parece obvio.

Mayoritario: Y sin duda usted coincide conmigo en que entre quienes adhieren al proceso democrático, una norma decisoria apropiada debe ser desde luego congruente con los criterios y premisas en que se funda dicho proceso.

Crítico: Naturalmente.

Mayoritario: ¿No sería razonable, además, insistir en que sea cual fuere la norma adoptada, ella tiene que ser *concluyente*? Entiendo por "concluyente" que asegure, decididamente, que se escoja *alguna* solución.

Crítico: Dicho requisito me parece totalmente razonable. ¿Puedo sugerirle que una buena norma decisoria debe ser también práctica o *factible*, así como *aceptable* para los participantes?

Mayoritario: ¡Bravo! Mi viejo amigo, usted ha comprendido el espíritu de esta búsqueda mía de la mejor regla para tomar decisiones democráticas —como yo estaba seguro de que iba a ocurrir—. Confío en poder demostrarle por qué motivo la norma de la mayoría, en el sentido cabal, es la mejor norma decisoria; más aún, la única compatible con el proceso democrático.

Crítico: Aguardo con interés su demostración.

Mayoritario: Permítame comenzar con una observación que no es una "demostración", como usted dice, pero algo añade en favor de ese principio. Es probable que cualquier demos comprometido con el proceso democrático halle atractiva, intuitivamente, la norma de la mayoría. Le diré por qué. Si los participantes se consideran pares políticos, si creen firmemente que ninguno de ellos tendría que recibir un tratamiento político más privilegiado que otro... entonces casi con certeza la versión lata de la norma de la mayoría les parecerá razonable; porque —razonarán— no debe permitirse que una minoría de ellos prevalezca sobre la mayoría. Ahora bien: si aceptan esta premisa, también es lógico que encuentren atractiva la versión cabal de la norma.

Crítico: ¿Por qué razón? La versión lata no trae como lógica consecuencia la versión cabal.

Mayoritario: A eso le contesto: ¿por qué no? Si está mal que una minoría prevalezca sobre una mayoría, ¿no está mal también que pueda bloquearla? Y eso es exactamente lo que sucedería con la versión cabal. Piense en ello un momento: si una minoría pudiera ejercer siempre el veto sobre las decisiones de la mayoría, a todos los efectos prácticos sería como si imperase la norma de la minoría, ¿no es así? El resultado es que si los miembros de un grupo se consideran pares en lo político, y piensan que deberían regirse por un proceso democrático, es probable que la versión cabal de la norma de la mayoría les parezca más apropiada y aceptable que cualquier otra alternativa.

Crítico: Quizá. Pero si bien su conjetura es admisible, no la encuentro rigurosa. Veo diversos planteos que echarían por tierra su argumentación.

Mayoritario: Me doy cuenta de que lo que acabo de decirle no constituye una demostración rigurosa; sin embargo, me parece muy importante poner de relieve la atracción que intuitivamente ejercerá, entre personas que se consideran políticamente en un pie de igualdad, la norma de la mayoría. Por varios motivos, entre otros que ello nos está hablando del tema de la aceptabilidad, que usted mismo propuso como criterio de una buena norma decisoria.

No obstante, entiendo que usted solicite una justificación racional de este sentimiento intuitivo de lo que es apropiado.

Crítico: Exactamente.

Mayoritario: La respuesta es, sin duda, que esa justificación existe, siempre y cuando nos pongamos de acuerdo en varios supuestos totalmente razonables. De hecho, puede arribarse de cuatro maneras distintas a esa justificación racional de la norma de la mayoría que usted pide.

Crítico: Con una basta.

Mayoritario: Se lo agradezco, pero como las cuatro vías a las que aludo dependen de premisas algo diferentes, me gustaría explicárselas todas.

Crítico: Desde luego. Hace mucho que aprendí que hay más de un camino hacia el conocimiento. Tal vez usted me muestre uno frente al cual yo no pueda resistirme.

Mayoritario: Así lo espero. Pero antes quisiera pedirle que acepte una premisa previa. Para examinar mis cuatro argumentaciones en favor de la norma de la mayoría, será conveniente comenzar por presuponer que el demos vota en forma directa en las cuestiones que integran el programa de acción para llegar a decisiones colectivas. También quisiera presuponer que en cada situación el demos sólo tiene ante sí dos opciones. Si usted concede estas dos cosas, podemos dejar de lado algunas complicaciones que, de otro modo, interferirían en una exposición ordenada.

Crítico: ¡Pero esos dos supuestos simplifican drásticamente el mundo real de la política democrática! Si bien comprendo la utilidad de formular hipótesis que contribuyan a reducir la extraordinaria complejidad del mundo real, insisto en que en algún momento debemos volver al mundo de la experiencia efectiva. En él, como usted sabe muy bien, los defensores de la democracia vienen tratando, desde hace dos siglos, de aplicar el proceso democrático a los gobiernos representativos. Y lo que es más, en el mundo real los votantes y las legislaturas suelen tener más de dos opciones para resolver los problemas.

Mayoritario: No lo niego, pero podremos abordar más inteligentemente esas complicaciones si partimos de un mundo más simple, aunque menos realista.

Cuatro justificaciones de la norma de la mayoría

Maximiza la autodeterminación

Mayoritario: Para empezar, la norma de la mayoría maximiza la cantidad de individuos que pueden ejercer la autodeterminación en las decisiones colectivas. Si están dados los límites de un determinado sistema político, la composición de su demos y la necesidad de adoptar en alguna cuestión una decisión colectiva, el principio cabal de la norma de la mayoría asegura que el mayor número posible de ciudadanos viva regido por leyes que ellos mismos han escogido. Si no es una mayoría la que adopta una ley, el número

de los que la han sancionado necesariamente será menor que el número de los que optarían por la alternativa. De modo análogo, si para aprobar una ley se precisase un número superior a la mayoría absoluta (un 60%, digamos), entonces una minoría del 40% más un voto le impediría a una mayoría del 60% menos un voto adoptar la alternativa por ellos preferida. Como resultado, la opción preferida por la minoría sería impuesta a la mayoría.[3]

Crítico: No puedo dejar de ver que lo que usted dice es correcto, pero permítame hacerle dos observaciones. Primero, la justificación que usted me da depende de la premisa de que las decisiones colectivas maximicen la libertad expresada a través de la autodeterminación. Ahora bien, un argumento de esta índole, ¿no es demasiado abstracto como para convencer a alguien, salvo que sea filósofo? ¿Me está usted diciendo que para ser aceptable la norma de la mayoría exige que la gente lea y comprenda a Rousseau o a Emmanuel Kant?

Mayoritario: En modo alguno. Si bien mi razonamiento puede parecer abstracto, sospecho que está en la base de lo que piensan muchísimos individuos acerca de la norma de la mayoría. No me es difícil imaginar a un ciudadano común y corriente diciéndole a sus compatriotas algo como esto:

> "Vean, sobre este asunto tenemos que llegar a una decisión. A algunos de nosotros no nos gusta la opción que estamos debatiendo, a otros no les gusta la otra opción. Hemos hecho todo lo posible por hallar una solución sobre la cual pudiéramos ponernos de acuerdo, o en su defecto una solución con la cual coincidieran más personas que las que apoyan estas dos opciones; pero no hemos encontrado una alternativa mejor. Así que no hay más remedio que escoger entre las dos mejores que tenemos. Sea cual fuere la decisión, algunos van a estar en desacuerdo con la ley correspondiente, pero de todos modos tendrán que acatarla. De manera que dejémoslo librado a la mayoría. De esa forma, por lo menos, la cantidad de nosotros que vivan regidos por la ley que queremos será mayor que si le damos el gusto a la minoría. ¿No es acaso lo único correcto que nos queda por hacer?"

Crítico: Sé que este razonamiento atraerá a muchos. Pasemos a mi segunda observación. Al principio de nuestra charla acepté la hipótesis de que eran necesarias ciertas decisiones colectivas y de que los límites de la colectividad estaban establecidos. Ahora pienso que al hacerlo tal vez le entregué todo lo que me quedaba de reserva. Cada una de esas hipótesis oculta lo que podríamos denominar un problema de delimitación. La premisa de que se requieren decisiones colectivas presupone delimitar cuáles cuestiones las requieren y cuáles no. La premisa de que los límites de la colectividad están fijos niega la posibilidad de que fuera preferible una unidad colectiva con límites distintos —más pequeña, más circunscripta o local, más homogénea, o por el contrario más grande y heterogénea—.

Mayoritario: Si queremos examinar todos los problemas de la teoría y de la práctica democráticas al mismo tiempo, nunca llegaremos a ninguna

parte. ¿No podemos dejar esos problemas de delimitación para más tarde?

Crítico: Acepto.

Mayoritario: Mientras tanto, usted me concederá que *si los miembros de una asociación necesitan tomar decisiones colectivas para alcanzar sus propósitos, y si los límites de la unidad democrática están dados,* se requiere implantar la norma de la mayoría para que la autodeterminación sea máxima. ¿O no?

Crítico: Sí, estoy dispuesto a pasar por alto mis reservas por el momento, pero me gustaría que más adelante nos ocupásemos de ellas.

Mayoritario: Como guste. No obstante, los problemas que usted plantea deben diferenciarse, sin lugar a dudas, del problema de la norma de la mayoría, ¿no le parece?

Crítico: Quizá para mí los problemas sean más interdependientes que para usted.

Es la consecuencia necesaria de ciertos requisitos razonables

Mayoritario: Mi segunda justificación es bastante parecida a la primera, aunque el argumento es en este caso más detallado y riguroso. En líneas generales, consiste en que si usted acepta cuatro criterios razonables que debe satisfacer una norma decisoria en una asociación democrática, la lógica dice que debe aceptar que el principio de la norma de la mayoría, y sólo él, es capaz de satisfacer dichos criterios. Esta proposición fue muy elegantemente demostrada mediante una prueba simple, directa y rigurosa por un matemático, Kenneth May, en 1952 (May, 1952). Si me lo permite, quisiera sintetizar sus puntos de vista.

Crítico: Sí, por favor.

Mayoritario: Ante todo, ya hemos establecido que una norma decisoria democrática debe ser *concluyente.* Si el demos se ve ante dos alternativas, "x" e "y" (como hemos supuesto), la norma decisoria debe llevar forzosamente a uno de estos tres resultados: o se elige "x", o se elige "y", o no se elige ninguna de las dos. En segundo lugar, una norma decisoria democrática no debe favorecer más a un votante que a otro; a este requisito May lo llama el de la *anonimia.* El resultado no depende de quiénes están en favor o en contra de una determinada opción.

Crítico: Dado que lo que él llama anonimia está implícito en uno de los criterios del proceso democrático (la igualdad de los votos), me parece totalmente razonable. ¿Y el tercer requisito?

Mayoritario: El procedimiento de votación debe además ser *neutral* respecto de las opciones, o sea, no puede favorecer o desfavorecer a ninguna. Si el programa de acción incluye dos opciones, A y B, la norma decisoria no puede tener ninguna tendencia intrínseca en favor de A o de B. Por ejemplo, supongamos que A sea una propuesta para adoptar una nueva política en algún campo, mientras que B consiste simplemente en seguir con la política actual. Las alternativas son, pues, modificar en algún aspecto el

statu quo o mantenerlo. La neutralidad exige que la norma decisoria no dé ninguna ventaja ni al cambio propuesto ni al statu quo.

Crítico: Un conservador a lo Burke podría sostener que hay que darle una ventaja intrínseca al statu quo.[4]

Mayoritario: ¡Pero si ya tiene siempre tantas ventajas intrínsecas que por cierto no precisa la ventaja adicional de una norma decisoria tendenciosa! Este punto es de inmensa importancia, así que permítame explayarme. Supongamos que se permite que los niños trabajen en minas y fábricas, como alguna vez aconteció en todos los países que hoy son democráticos. Gozando de ese permiso, la pobreza los empuja a hacerlo. Supongamos ahora que se planea efectuar un referendo para votar a favor o en contra de la propuesta de prohibir la mano de obra infantil en minas y fábricas. (Como usted advertirá, el referendo nos hace dejar de lado la cuestión de la representación, como hasta ahora.) Llamemos propuesta A a la que está en favor de prohibir el trabajo infantil; de hecho, votar contra A significa hacerlo a favor de B, que es mantener el statu quo. Si usted quiere abolir el trabajo de los niños, apoyará a A; si no quiere abolirlo, apoyará a B. Le pregunto: ¿por qué motivo una norma decisoria debe favorecer el statu quo en lugar del cambio, o sea, el trabajo infantil en lugar de su abolición? Imaginemos que la constitución de un país establece que en un referendo sólo mediante las dos terceras partes de los votos se podría sancionar una ley de esta índole. Y supongamos ahora que el 66 % de los votantes apoyan la abolición del trabajo infantil, en tanto que el 34 % se opone a dicha abolición. ¡No será posible abolirlo! ¿Hay alguna razón por la cual deba privilegiarse de este modo al statu quo?

Crítico: Al elegir el ejemplo del trabajo infantil usted se las ingenió para introducir un tema muy convincente, pero sigo pensando que en algunas circunstancias una minoría podría insistir, con razón, en que determinadas cuestiones (no necesariamente tan afrentosas para nuestro sentido contemporáneo de la justicia como la del trabajo infantil) deben ser inmunes a cualquier cambio apresurado. ¿Me está usted diciendo que el criterio de la neutralidad necesariamente impedirá adoptar una norma decisoria especial para estas cuestiones? En tal caso, no estoy convencido de que dicho criterio sea invariablemente bueno. No obstante, no me molesta dejar de lado mis salvedades para que usted pueda exponer toda su argumentación.

Mayoritario: Gracias. El último supuesto de May tal vez le parezca en un primer momento algo retorcido, pero tiene sentido. Postulaba que una norma decisoria debe ser *sensible a todas las manifestaciones positivas,* por lo cual entendía lo siguiente. Supóngase que, inicialmente, los miembros de un demos son indiferentes en lo tocante a A o B; no tienen ninguna preferencia al respecto. Pero luego (quizá como consecuencia del debate o de una mayor reflexión) uno de esos ciudadanos llega a preferir a A, y ninguno a B. Sin duda —razonaba May—, la norma decisoria debe conducir entonces a escoger A.

Crítico: No llego a captar la necesidad de esa premisa.

Mayoritario: Veamos si puedo transmitirla con mayor fuerza intuitiva. Imaginemos una norma decisoria que satisfaga los tres criterios que le he mencionado antes: es concluyente, neutral con respecto a los ciudadanos (el criterio de anonimia de May) y neutral con respecto a los problemas. Pero establece que la política por adoptar será la preferida, no por la mayoría, sino por la minoría. Sin duda, esta forma perversa de convertir a la minoría en la ganadora violaría la noción de May de que la norma sea sensible a todas las manifestaciones positivas. O bien considere este caso obvio: a nadie le importa que se adopte A o que se adopte B. Estimo que en tal caso los ciudadanos podrían tirar una moneda al aire, si se ven compelidos a tomar una decisión. Pero basta que un solo ciudadano, digamos un tal Robinson, decidiera que A es realmente mejor que B, para que parezca justo que su elección desempareje los tantos. Al resto nada le importa, a Robinson, sí. Adoptar A en vez de B le preocupa a él, y no daña a ningún otro. ¿Por qué entonces no adoptar A? Volviendo al razonamiento previo, con ello se maximizaría la autodeterminación; y si pasamos a una perspectiva utilitarista, habría una persona más satisfecha con el resultado, y ninguna más insatisfecha o en peor situación que antes. La cordura dicta, pues, que se escoja A.

Crítico: Expresado de ese modo, estoy dispuesto a admitirlo.

Mayoritario: Bien; si usted acepta éste y los otros tres criterios y los estima razonables, May demuestra que sólo una norma decisoria podría satisfacer a los cuatro. Como dije, es ni más ni menos que la versión cabal de la norma de la mayoría. Dado que cada axioma parece sumamente razonable (tanto más para alguien que adhiera al proceso democrático), la demostración de May ofrece una justificación racional, de considerable peso intelectual, para adoptar dicha norma.

Crítico: Ya le indiqué que tengo mis reservas sobre la premisa de la neutralidad respecto de los problemas, pero en todo lo restante juzgo que la argumentación es interesante. Por lo que me dijo, aún le quedan otras.

Tiene más probabilidades de generar decisiones correctas

Mayoritario: Sí. Mi tercera justificación de la norma de la mayoría es que en ciertas condiciones tiene más probabilidades de generar decisiones *correctas* que ninguna otra regla. Recordará usted que, según Aristóteles, las opiniones compartidas de muchas personas tienen que ser más sensatas, en general, y por cierto menos sujetas a errores groseros, que las de un individuo o unos pocos. Pienso que este juicio de Aristóteles está bastante generalizado. De hecho, a uno le causa agrado comprobar que se lo encuentra en algunos fragmentos de la célebre defensa de la libertad de ideas por parte de Mill. En la misma noción descansa la justificación del jurado integrado por los propios pares para decidir en un proceso judicial.

Crítico: ¿Me está usted diciendo que la verdad es aquello que una mayoría resuelve que es verdadero?

Mayoritario: No, en absoluto. Digo que, en ciertas condiciones, la mejor prueba que podemos tener de que una afirmación es verdadera o correcta es que así la juzgue una mayoría de las personas familiarizadas con la evidencia disponible.

Crítico: Si examinamos con cuidado la cláusula que usted agrega, "en ciertas condiciones", tal vez advirtamos que en ella está la fuente de todos los males.

Mayoritario: A fin de explicarle mi posición, voy a hacer uso de una demostración expuesta en el siglo XVIII por el marqués de Condorcet, filósofo y matemático francés.[5] Supongamos que en ciertas situaciones la elección hecha por un ciudadano puede ser correcta o incorrrecta, como cuando el miembro de un jurado decide si el reo es o no culpable de lo que se le imputa. Supongamos además que, tomando una serie de dichas decisiones, aunque cada individuo a veces tiene razón y a veces no, acierta con mayor frecuencia de lo que se equivoca. Entonces, la probabilidad de que la mayoría acierte es mayor que la probabilidad de que lo haga la minoría. Consecuentemente, debe prevalecer el juicio de la mayoría y no de la minoría, ¿no lo cree?

Crítico: Supongo que sí, siempre y cuando las únicas opciones sean la norma de la mayoría o la norma de la minoría.

Mayoritario: Bien. Pero Condorcet mostró algo más interesante aún: la probabilidad de que la mayoría esté en lo cierto aumenta espectacularmente con su tamaño. Supongamos que la probabilidad de que cada individuo esté en lo cierto sea apenas superior al azar, digamos 0,51; en un grupo de 100 individuos, la probabilidad de que una mayoría de 51 esté en lo cierto es muy modesta: 0,52; pero si esa mayoría aumenta hasta llegar a ser de 55 personas, la probabilidad se incrementa hasta casi 0,60. ¡Y para una mayoría de 60, las chances de que acierte son cercanas al 70 %! Análogamente, a medida que crece, aunque sea por pequeños montos, la probabilidad de que un ciudadano esté en lo cierto, crece con suma rapidez la probabilidad de que la mayoría lo esté. Tomemos el mismo punto de partida que en el ejemplo que acabo de darle: en un grupo de cien, donde la probabilidad de cada uno de tener razón es sólo de 0,51, la probabilidad de que la mayoría acierte es sólo 0,52; pero si las chances de cada ciudadano son de 0,55, la probabilidad de acierto de la mayoría sube a 0,60.[6]

Crítico: ¡Bravo! Ahora bien, según lo que muestra Condorcet, ¿no tendríamos que basarnos en las supermayorías (p. ej., una norma que establezca las dos terceras partes), o incluso en una norma de unanimidad?

Mayoritario: No, y por esta razón: si la probabilidad de que una mayoría esté en lo cierto es mayor cuanto más grande sea esa mayoría, entonces la probabilidad de que una *minoría* esté en lo cierto es menor cuanto más pequeña sea dicha minoría. Si una norma requiere una supermayoría,

necesariamente ello implica que una minoría podría bloquearla; pero cuanto más grande es la supermayoría que exige la norma, más pequeña es la minoría capaz de imponer su veto, su propio juicio. Por otro lado, cuanto más pequeña la minoría, mayor la probabilidad de que se equivoque.

Crítico: No olvidemos que toda su argumentación depende de la dudosa hipótesis de que el votante promedio tiene más probabilidades de acertar que de equivocarse. Si rechazo esa hipótesis, su prueba apuntaría en la dirección contraria: señalaría la conveniencia de reemplazar una norma de la mayoría estricta por una norma de la supermayoría. Y si recuerdo bien, el propio Condorcet demuestra que el voto mayoritario puede sufrir serias dificultades si existen más de dos alternativas. Tendríamos que ocuparnos de estos problemas, ¿no le parece?

Maximiza la utilidad

Mayoritario: Antes de ello, quisiera exponerle mi cuarta justificación, un argumento utilitario basado en premisas sobre costos y beneficios.[7]

Con los supuestos simplificadores de los que partimos, imaginemos que el demos vota directamente las leyes. Además, que en las propuestas que cuentan con el apoyo de una mayoría, en caso de adoptarse la propuesta cada ciudadano obtendrá como mínimo un beneficio (o utilidad, o satisfacción, o como quiera llamarlo) igual al beneficio que pierde cada integrante de la minoría. Según este primer supuesto, la norma de la mayoría necesariamente debe maximizar el beneficio promedio que conllevan las leyes para todos los ciudadanos.

Crítico: Con sus supuestos, esas conclusiones se derivan de una manera obvia. Lo que no es tan obvio es la validez de esos supuestos.

Mayoritario: Lo acepto. Pero aun así, quisiera poner de relieve mi posición con un caso extremo. Voy a adoptar un segundo supuesto, y es que el beneficio neto de cada miembro de la mayoría y la pérdida neta de cada miembro de la minoría son exactamente iguales: una unidad de satisfacción. Aun cuando sólo 51 ciudadanos de un demos, sobre un total de 100, favorezcan una ley y 49 se opongan a ella, la ganancia neta, de acuerdo con la norma de la mayoría, sería, digamos, dos unidades de satisfacción. *Ninguna otra norma decisoria podría rendir tan buenos resultados.* Permítame que le insista aún más. Si suponemos que los límites del sistema no cambian, en el caso extremo en que sobre *todas* las cuestiones que se debaten, los mismos ciudadanos se encuentran siempre en la mayoría o en la minoría, las decisiones alcanzadas mediante la norma de la mayoría serían superiores a cualquier otra alternativa. Por injusto y brutal que parezca, sin duda, un sistema político tal a la minoría permanente, dados los límites de dicho sistema cualquier opción frente a la norma de la mayoría sería peor.

Crítico: Aquí vuelve a presentarse el problema de la delimitación. Creemos que debemos afrontarlo de lleno.

Mayoritario: Concuerdo con usted, pero advierta una vez más que si la minoría permanente se separara del resto y estableciera su propio sistema democrático independiente, y si mi supuesto sobre las ganancias y pérdidas relativas siguiera siendo válido, la mejor norma decisoria para el nuevo sistema continuaría siendo el principio de la mayoría.

Crítico: Sí, pero su supuesto me parece arbitrario. De todos modos, ¿cómo es posible saberlo? Usted se da cuenta tan bien como yo de que es imposible medir, en realidad, la satisfacción relativa. Sus unidades de satisfacción (los famosos "útiles" de los utilitaristas clásicos) son una ficción.

Mayoritario: Eso puede ser. Sin embargo, constantemente formulamos esos juicios sobre los costos y los beneficios relativos. Conjeturo que la mayor parte de las veces, cuando resolvemos si algo promueve o no el bien general, nuestro juicio es en esencia utilitario. A pesar de todas las conocidas dificultades, tratamos de arribar a una estimación aproximada de los costos y beneficios generales. Precisamente por esas dificultades bien conocidas, no podemos determinarlos con absoluta precisión. Por lo tanto, como regla práctica, llegamos a la conclusión de que una política debe adoptarse si son más los que se benefician que los que se perjudican con ella, y no debe adoptarse si son más los que se perjudican que los que se benefician. Tal vez esta clase de juicios sean muy burdos e indefinidos para convencer a un filósofo o a un teórico de las decisiones sociales; pero como esta gente nunca pudo decirnos de qué modo es posible medir, realmente, la utilidad o satisfacción en forma rigurosa, casi siempre no tenemos otra opción que entregarnos a esas enunciaciones burdas e indefinidas. Volviendo a mi justificación anterior de la norma de la mayoría, creo que, al formular estos juicios, es más probable que la mayoría, y no la minoría, esté en lo cierto.

Crítico: Tal vez es así, pero su justificación utilitarista me parece mucho menos sólida que las anteriores. Si no tiene nada que agregar, quisiera explicarle por qué pienso esto.

Mayoritario: Antes me gustaría añadir algo. Hay un segundo supuesto que fortalece notablemente la justificación utilitarista de la norma de la mayoría. Imaginemos que los ciudadanos que se ven perjudicados en una cuestión en debate tienen una expectativa razonable de que en la cuestión siguiente se verán beneficiados. En otras palabras, que no hay mayorías ni minorías permanentes. Más precisamente, supongamos que para cada cuestión, la probabilidad de que un ciudadano determinado se encuentre en la mayoría es igual a la proporción mayoritaria de ciudadanos que están en favor de esa ley. Por ejemplo, si un 60 % de los ciudadanos favorecen una ley, hay seis probabilidades sobre diez de que cada uno de ellos pertenezca a la mayoría. Con el tiempo, pues, la probabilidad de que goza un ciudadano cualquiera de salir beneficiado en una cuestión determinada es mayor que la del azar. Y cuanto mayor sea el consenso (o sea, cuanto más grande sea la mayoría promedio), mayor será también la probabilidad de que un

ciudadano típico esté en el bando beneficiado. Si la mayoría promedio fuese del 75 %, el ciudadano típico votaría junto con la mayoría alrededor de tres veces de cada cuatro.

De acuerdo con nuestro primer supuesto sobre las ganancias y pérdidas, desde una perspectiva utilitarista ninguna otra opción que no sea la norma de la mayoría podría asegurar un resultado tan bueno sobre una cuestión determinada. Si el segundo supuesto (la igualdad de los beneficios netos) es asimismo válido, ninguna otra opción aseguraría al ciudadano promedio un resultado tan bueno en *cualquier* cuestión que se debata.

Dificultades

Crítico: Todas sus justificaciones de la norma de la mayoría se basan en ciertos supuestos, y confieso que si yo los aceptase plenamente, ello me llevaría a concluir que la norma de la mayoría está racionalmente justificada y ninguna otra opción es mejor. En suma, tendría que decir que el proceso democrático entraña necesariamente el principio de la mayoría. Pero, como ya se lo he insinuado en el curso de nuestro diálogo, creo que varios de sus supuestos clave están sujetos a graves objeciones.

Mayoritario: ¿En cuáles está pensando?

Crítico: Aunque coincidí con usted en que algunos supuestos simplificadores podrían ser útiles, usted coincidirá conmigo, estoy seguro, en que no pueden soslayarse las complicaciones creadas por el mundo real de la vida democrática.

Mayoritario: Por supuesto. Si pensase que el principio de la mayoría no está justificado en la vida política real, lo rechazaría.

Más de dos opciones

Crítico: Bueno, su hipótesis de que el demos enfrenta sólo dos alternativas es, evidentemente, muy poco realista; y cada vez que los ciudadanos deben elegir entre tres o más alternativas, el principio de la mayoría tropieza con serias dificultades. Por de pronto, deja de ser concluyente.[8]

Si las opciones son sólo dos, la norma es perfectamente clara: deberá adoptarse la apoyada por el mayor número de votantes; pero imaginemos que las opciones posibles son tres: A, B y C, y que cada votante las ordena según su preferencia. Entonces cabe interpretar la norma de la mayoría de distintas maneras, según cómo sea ese ordenamiento.

El caso más simple se presenta si una opción es colocada en primer término por la *mayoría absoluta* de los votantes, ya que por supuesto en ese caso debe ser la adoptada. He aquí un ejemplo:

	Grupo		
	I	II	III
Orden de las alternativas	A	C	B
	B	B	C
	C	A	A
Votos	55	25	20

A es puesta en primer lugar por 55 votantes, lo cual constituye una mayoría absoluta; es, por tanto, adoptada, y aquí la interpretación de la norma de la mayoría es inequívoca.

¿Pero qué pasará si ninguna de la tres opciones es colocada primero por una mayoría absoluta? Imaginemos, verbigracia, que el Grupo I consta de 40 votantes, el Grupo II de 35 y el Grupo III de 25:

	Grupo		
	I	II	III
Orden de las alternativas	A	C	B
	B	B	C
	C	A	A
Votos	40	35	25

Mayoritario: Una posible solución sería, en ese caso, emplear el criterio de Condorcet para la definición de lo que se entiende por una "mayoría". El resultado ganador sería la alternativa que obtiene más votos que las demás cuando se las coteja de a pares. En su ejemplo, esto significaría aparear A con B, B con C y C con A. Aplicando esta regla, B derrotaría a C por 65 contra 35 (Grupos I y III contra Grupo II), B derrotaría a A por 60 contra 40 (Grupos II y III contra Grupo I), y C derrotaría a A por 60 contra 40 también. En suma: B le gana a A y C, y C le gana a A: según el criterio de Condorcet, la alternativa ganadora es B.

Mayorías cíclicas

Crítico: Condorcet le permitió salir del paso, pero no creo que lo saque de este otro aprieto más difícil . A veces los ordenamientos de los votantes no le permiten a un demos emplear el criterio de Condorcet, y mucho menos insistir en que se llegue a una mayoría absoluta. Le daré un ejemplo:

	Grupo		
	I	II	III
Orden de las alternativas	A	C	B
	B	A	C
	C	B	A
Votos	40	30	30

En esta situación, A derrotaría a B por 70 a 30 (Grupos I y II contra Grupo III), B derrotaría a C por 70 a 30 (Grupos I y III contra Grupo II) y C derrotaría a A por 60 a 40 (Grupos II y III contra Grupo I). He aquí un caso de *mayorías cíclicas*, también analizados por su mentor, Condorcet. Como usted sabrá, este problema insoluble de la teoría y la práctica democráticas ha recibido enorme atención desde que Kenneth Arrow hizo reparar en él en 1951. El famoso Teorema de la Imposibilidad de Arrow demuestra que, a menos que se permita a alguien imponer su dictamen a todos los demás, no existe ninguna solución al problema de la mayoría cíclica que no transgreda por lo menos uno de varios otros supuestos razonables.[9] Por lo que yo sé, nadie ha podido señalar que alguno de los supuestos de Arrow sea irrazonable ni ha descubierto una solución compatible con ellos. De modo que, salvo que usted esté dispuesto a reemplazar la norma de la mayoría por la dictadura, cualquier salida que ofrezca para la mayoría cíclica será arbitraria.

Mayoritario: Bueno, una posible solución sería interpretar que el principio de la mayoría exige adoptar la alternativa preferida por el mayor número de votantes, o sea, por la "mayoría relativa". Si esto se considera aceptable, en su último ejemplo se adoptaría la opción A, ya que la prefirió una mayoría relativa.

Crítico: Pero como muestra mi ejemplo, y como todos lo sabemos porque es una experiencia común, una mayoría relativa puede ser en efecto una minoría. Insistir en tal caso que la norma de la mayoría requiere aprobar a una minoría para ser aplicada me parece contradictorio. ¿Como podría justificarse racionalmente una norma de la mayoría si no hay mayoría?

Control del programa de acción

Crítico: La votación cíclica crea otro problema al proceso democrático, y es que puede manipularse el resultado ejerciendo cierto control sobre el orden del día en los debates. Como se aprecia en mi último ejemplo, la secuencia en que votan las personas podría dar un ganador arbitrario. Supóngase que un sagaz propugnador de una de las tres opciones controla el orden del día, quizá como moderador del debate o presidente de la asamblea. Digamos que él desea que gane la opción A. Primero pide a los ciudadanos elegir entre B y C: gana B por 70 a 30. Luego les pide elegir entre B y A: gana A esa vez por 70 a 30. Entonces proclama que la alternativa A es la triunfante. Un presidente de asamblea capaz de manipular así el programa de acción podría haber logrado, con el mismo procedimiento, el triunfo para B o para C. ¿No anula esto el criterio del control final?

Mayoritario: No, porque dicho criterio establece que los ciudadanos deben contar con la oportunidad de fijar *cómo* se determinará dicho programa de acción u orden del día. Por ejemplo, podría resolver que cuando se producen ciclos de votación como los que estamos tratando, basta una mayoría relativa, o bien la cuestión se decidirá por sorteo o algún otro método que les parezca ecuánime.

Problemas de delimitación

Crítico: Permítame pasar ahora a los dos problemas de delimitación que le mencioné antes. Uno de ellos, como recordará, se relaciona con el límite entre las cuestiones que deben decidirse en forma colectiva y las que no deben decidirse así: la delimitación de las *decisiones colectivas*. El otro se vincula a la delimitación de la propia *unidad* colectiva. Tomando el límite de las decisiones colectivas a la luz de su primera justificación, ¿no sería posible a veces maximizar la autodeterminación permitiendo a individuos y grupos decidir ciertos asuntos de manera autónoma, en vez de someterlos a una decisión colectiva?

Mayoritario: Por supuesto, pero decidir cómo se va a resolver una cuestión determinada, ya sea colectiva o autónomamente, requiere a su vez una decisión colectiva, ¿no es así?, al menos cuando ese problema se vuelve público. Salvo que usted asevere que no hay ningún problema en absoluto que pueda requerir decisiones colectivas, el supuesto sobre el cual concordamos es totalmente válido; y si no hay nada que requiere decisiones colectivas, sin duda tampoco precisamos un proceso democrático, ¿no cree?

Crítico: Lo acepto, pero no quiero que nos olvidemos de que para que una asociación democrática maximice la autodeterminación entre sus miembros se necesita mucho más que su adopción de un principio satisfactorio que rija las decisiones colectivas.

Mayoritario: Estoy totalmente de acuerdo. Lo que ahora me pregunto es si la cuestión de los límites de la unidad colectiva no será también un problema propio, no de la norma de la mayoría, sino de la teoría y la práctica democráticas en general.

Crítico: Para descubrirlo, examinémoslo. Al igual que el proceso democrático, la norma de la mayoría en sí misma presume la existencia de una unidad política dentro de la cual un conjunto de ciudadanos debe arribar a las decisiones colectivas. Ahora bien: la noción de norma de la mayoría no establece ninguna justificación racional de que los límites deban trazarse en torno de una unidad determinada. Afirmar que una decisión debe tomarse por mayoría simplemente no responde (ni puede hacerlo) a la pregunta: ¿una mayoría dentro de qué unidad democrática?

Mayoritario: Es cierto, pero no veo en qué afecta eso la justificación de la norma de la mayoría.

Crítico: Supongamos que existe un país que se gobierna mediante el proceso democrático, adopta la norma de la mayoría para sus decisiones colectivas, pero tiene siempre una mayoría permanente y una minoría permanente: son siempre los mismos los que ganan y siempre los mismos los que pierden. Digamos que la mayoría permanente es del 60 % y la

minoría permanente es del 40 %. El 60 % de los ciudadanos viven, pues, de acuerdo con leyes votadas por ellos mismos, en tanto que el resto vive de acuerdo con leyes que rechazan, leyes que les han sido impuestas por la mayoría. ¡No me atrevería a denominar a eso un modo de maximizar la autodeterminación! Más bien habría una autodeterminación de la mayoría y una determinación externa de la minoría: una dominación de la mayoría, podría decirse. ¿No se maximizaría, en cambio, la autodeterminación si los dos grupos se separasen en dos asociaciones políticas independientes? Como en tal caso los integrantes de cada uno de los grupos concordarían en cuanto a las leyes que desean, *todos* vivirían en consonancia con leyes elegidas por ellos, y nadie estaría obligado a obedecer leyes impuestas.

Mayoritario: Su solución es obviamente correcta, al menos en el plano formal, así que supongamos que en lugar de una sola asociación tenemos dos. Repare, por favor, en que este cambio tiene una consecuencia interesante: ¡los ciudadanos de cada una de ellas enfrentan ahora el mismo problema que antes! ¿Qué norma decisoria cree usted que adoptarán en sus nuevas y más homogéneas unidades? Naturalmente, si lo que usted quiere es imaginar un final feliz, en el que haya armonía por siempre jamás en cada una de esas unidades a partir de su división, no necesita una respuesta; pero desaparecerían como por arte de magia la política, el Estado y la necesidad de un proceso democrático. Usted me ha insinuado que mis supuestos podrían no aplicarse al mundo real; pues bien, eso mismo podría afirmarse con mayor razón de la "armonía para siempre". En otros términos, lo único que le estoy diciendo es que en cualquier unidad democrática en la que no haya unanimidad perfecta (en cualquier unidad democrática real), la autodeterminación se verá maximizada empleando la norma de la mayoría en las decisiones colectivas.

Crítico: Y lo que yo le estoy diciendo se reduce a esto: por democráticas que sean sus convicciones, una minoría podría rechazar dicha norma *dentro de una unidad política determinada,* e insistir en que *se modifique la unidad misma,* quizá descentralizando las decisiones sobre ciertos asuntos de modo que se tomen en unidades más homogéneas, o aun obteniendo total independencia. De hecho, yo generalizaría la argumentación: presuponiendo que para un cierto conjunto de personas resulta valioso el proceso democrático, sus virtudes pueden alcanzarse mejor a veces modificando los límites de la unidad política.

Mayoritario: Ya le manifesté mi acuerdo. Si un modo de delimitar una unidad política propende mejor que otro a los valores democráticos, entonces, a igualdad de los restantes factores, obviamente debe preferírselo. Pero en el mundo real los restantes factores no son iguales y las cuestiones de delimitación no se resuelven tan fácilmente. Ahora bien: ¿no podríamos separar el tema de la norma de la mayoría del tema de los límites de la unidad? El problema de averiguar cuál es la mejor unidad dentro de la cual alcanzar los valores democráticos es lo bastante complejo como para que se

requiera, para hacerle justicia, un prolongado examen, que iría mucho más allá del principio de la mayoría.[10] No obstante, debo insistirle en esto: mi opinión es que, una vez determinada la unidad particular, aunque sea provisionalmente, entre sus miembros el principio de la mayoría brinda, en general, una mejor norma decisoria democrática que cualquier otra opción.

La atenuación de la norma de la mayoría en el mundo real

Crítico: Voy a pasar, con su venia, a otro de sus supuestos. No creo que pueda justificarse razonablemente la norma de la mayoría sin tomar expresamente en cuenta la representación. Estuve dispuesto a admitir que, en aras de la simplificación del examen, en un comienzo era útil soslayar las complejidades que ella conlleva, pero si la norma de la mayoría no pudiera justificarse para los sistemas representativos, tendría limitada relevancia en el mundo moderno.

Mayoritario: Es innegable que así es. Para exponer una argumentación más correcta, conviene considerar las asociaciones democráticas en que los ciudadanos se reúnen y votan directamente las leyes. Pero concedo que en el mundo actual la democracia directa es la excepción. Consecuentemente, si la norma de la mayoría ha de ser pertinente para la democracia moderna, tenemos que poder aplicarla a la democracia representativa. No veo, sin embargo, por qué motivo esto ha de crear dificultades insuperables.

Crítico: ¿Pero acaso Rousseau no estaba totalmente en lo cierto en lo que afirmaba de la representación? ¿Acaso ésta no atenúa seriamente la norma de la mayoría?

Mayoritario: ¿Qué quiere decir usted con "atenúa"?

Crítico: Quiero decir que las circunstancias del mundo real impiden, por lo general, traducir cabalmente las preferencias mayoritarias a las leyes y medidas de gobierno. Cuando usted habla de la mayoría en el mundo real, ¿a qué mayoría se refiere: a la mayoría de los ciudadanos, de los votantes, de los legisladores? Aun en los sistemas de democracia directa, la norma de la mayoría se ve atenuada si muchos ciudadanos se abstienen de participar. Por ejemplo, en los pueblos y pequeñas ciudades de Nueva Inglaterra, en Estados Unidos, que conozco bien, sólo una pequeña minoría de los ciudadanos concurren a las reuniones de los cuerpos públicos, y no son particularmente "representativos" del resto. En lo tocante a la democracia ateniense, nadie puede afirmar con certeza qué porcentaje de los ciudadanos asistía a las asambleas o cuán representativos eran. Algunos defensores de la democracia directa aducen que en los sistemas de gran magnitud, los referendos pueden sustituir a las asambleas; pero los referendos son un notorio instrumento de las minorías. Y si pasamos a los modernos sistemas representativos, advertimos que en algunos (como el de Estados Unidos), la cantidad de votantes en las elecciones para renovar las legislaturas es

inferior al 50 %. Aun cuando la proporción de votantes es alta, una mayoría de ellos puede terminar representada por una minoría de legisladores. Peor aún: una minoría de votantes gana a veces la mayoría de las bancas.

Mayoritario: Lo sé; no obstante, no es imposible reformar los sistemas electorales a fin de asegurar que las mayorías de electores sean también mayorías legislativas. No es obligatorio que un país democrático adopte el tipo de sistema electoral, sumamente deficiente, que se emplea en Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En estos países el sistema electoral permite, y con frecuencia, que los representantes de una minoría de votantes ganen una mayoría de las bancas. Justamente a raíz de los defectos de estos sistemas electorales de los países de habla inglesa, casi todos los demás países democráticos han adoptado sistemas de representación proporcional, que en general dan por resultado una estrecha correlación entre las mayorías electorales y legislativas.

Crítico: Pero aun con un sistema de representación proporcional, en un país con tres o más partidos políticos significativos en el parlamento (como ocurre en casi todos los casos), el proceso de formación de un gabinete apoyado por la mayoría de los miembros no está enteramente determinado, en modo alguno, por la elección precedente. De hecho, entre una y otra elección pueden caer las coaliciones gobernantes y otras ocupar su lugar antes de que haya una nueva elección. Yo diría que ésa es una atenuación considerable de la norma de la mayoría.

Mayoritario: De acuerdo, pero... ¿no es el principio de la mayoría un criterio importante para juzgar la legitimidad del gobierno que eventualmente se forme?

Crítico: Sin duda es uno de los criterios, pero al aplicarlo se observa con qué frecuencia la práctica efectiva de los países democráticos se aparta, en el mundo real, del principio abstracto. Y no sólo la representación atenúa en la práctica el principio de la mayoría: también lo hacen todos los demás factores que impiden la igualdad política y el consenso.

Mayoritario: Me parece que usted está enunciando lo que ya sabemos tan bien: en el mundo real, lograr algo que se asemeje al proceso democrático es difícil, y en ciertos lugares, momentos y condiciones, virtualmente imposible. Pero en la medida en que *se puede* lograrlo, la norma de la mayoría, por más que sea atenuada en la práctica, es la mejor norma decisoria.

Crítico: Sólo hasta cierto punto. Lo que quiero sugerirle es que, aun cuando sostengamos que la norma de la mayoría es la mejor norma decisoria para una democracia ideal, cuanto más atenuada esté en la práctica menos justificada estará también *en la práctica*. Y en ciertas condiciones la norma puede atenuarse tanto que sería razonable preferir otra alternativa.

Mayoritario: ¿A qué condiciones se refiere?

Crítico: A ninguna en particular; sólo digo que, desde un punto de vista realista, quizá lo más frecuente en los países democráticos es que las decisiones oficiales no respondan a la norma de la mayoría sino a la norma de la minoría.

Mayoritario: ¿Quiere decirme que las democracias efectivas son en rigor sistemas de dominación de una minoría, como han sostenido autores del tipo de Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels, Vladimir I. Lenin y muchos otros críticos de la democracia "burguesa"? Si es así, me sorprende. Sé que discrepamos un poco en lo tocante al principio mayoritario, pero hasta ahora había partido de la base que, según usted, en el mundo real es imposible lograr una aproximación razonable a la democracia.

Crítico: ¡Un momento! No, no, a mi entender las teorías de la dominación de la minoría, como las de los autores que acaba de citar, yerran profundamente en cuanto a la naturaleza del gobierno en los países democráticos modernos.[11] Lo que yo quiero decir es bastante distinto: si usted examina con cuidado las medidas concretas de gobierno, a menudo no podrá describirlas como decisiones *mayoritarias*, sino más bien como decisiones de una minoría, o de una coalición minoritaria de minorías. En las teorías sobre la dominación de la minoría, una misma minoría es la dominante en todas las decisiones fundamentales; en cambio, en los sistemas donde impera la (llamémosla así) "norma de las minorías", la minoría o la coalición minoritaria varía significativamente, en su composición y en sus intereses, según el tipo de decisión que deba adoptarse.

Mayoritario: Puede ser que la expresión "norma de las minorías" sea correcta como descripción empírica de la toma de decisiones en algunos países democráticos; pero, nuevamente, ¿no consideraríamos inferior a un sistema en que impere dicha norma, respecto de otro en que impere la norma de la mayoría? Lo que usted denomina norma de las minorías es sin duda una preferencia secundaria, ¿no es así?

Crítico: No necesariamente. Tal vez permitiera obtener la instauración de las políticas preferidas por un número mayor de personas que un sistema regido por la norma de la mayoría. En tal sentido, podría maximizar la autodeterminación, la utilidad promedio obtenida por los individuos y la ecuanimidad, en un grado mayor de lo que es posible con una norma estricta de la mayoría.

Mayoritario: Podría suceder, pero también podría no suceder: dependerá de las circunstancias empíricas, ¿no?

Crítico: Exactamente. Pero si la "norma de las minorías" es mejor que la norma de la mayoría en algunos casos, ya no podemos afirmar que el principio que se expresa en esta última sea siempre el mejor.

¿Maximiza la norma de la mayoría la utilidad promedio?

Crítico: Permítame pasar a su justificación de la norma de la mayoría como mecanismo para maximizar los beneficios netos promedio (o la

satisfacción promedio, o la utilidad promedio, o como quiera llamarlo) de las decisiones colectivas.

Mayoritario: Beneficios netos me parece una buena expresión.

Crítico: Para apoyar su punto de vista, usted debió estipular que si se adoptara la alternativa A, el beneficio neto promedio obtenido por los integrantes de la mayoría sería, como mínimo, igual al beneficio neto promedio obtenido por los integrantes de la minoría en caso de que A fuese rechazada (y se adoptase B). Ahora bien: esa hipótesis me parece tremendamente arbitraria. Cuando no es válida, la norma de la mayoría no garantiza que la mayoría juzgue las políticas por adoptar según los beneficios netos de todos los involucrados. Después de todo, una mayoría política no es lo mismo que un juez neutral, omnisciente y benévolo, capaz de optar por las medidas que maximizan la utilidad (o placer, o felicidad, o lo que sea) media de las personas. Una mayoría quizás escoja, en lugar de ello, ciertas políticas que brindan a sus miembros beneficios modestos pero que son tan perjudiciales para la minoría que, según un cálculo estrictamente utilitario (digamos, la maximización del bienestar económico promedio), deberían ser rechazadas. Cuanto menor sea el beneficio promedio para los miembros de la mayoría, cuanto mayor sea el perjuicio promedio para los miembros de la minoría, y cuanto menor sea la diferencia cuantitativa entre mayoría y minoría (en el caso límite, 50 % más uno la primera, 50 % menos uno la segunda), peor será el resultado, medido por cánones rigurosamente utilitarios. En estos casos, si un árbitro neutral tuviese que tomar la decisión, rechazaría las políticas de la mayoría y escogería las de la minoría.

Mayoritario: Pero su árbitro neutral también tendría que echar por la borda el proceso democrático y reemplazarlo con alguna forma de tutelaje. ¿Es eso lo que usted propone como alternativa de la norma de la mayoría?

Crítico: No estoy proponiendo una alternativa; simplemente utilice el artificio del árbitro neutral para mostrar por qué su justificación utilitaria de la norma de la mayoría padece serias fallas. Añadiría que toda vez que una mayoría no presta una consideración equitativa a los intereses de la minoría, viola un principio del que dependen tanto la legitimidad del proceso democrático como la norma de la mayoría misma.

Mayoritario: Estoy seguro de que podría especificar ciertas condiciones en las cuales una mayoría no actuaría jamás como usted dice.

Crítico: No lo dudo, pero ésa no es la solución. Si usted necesita "ciertas" condiciones para que se justifique la norma de la mayoría, me concederá que cuando están ausentes esas condiciones, la norma pierde su justificación. Sin embargo, no hay nada en la norma misma que asegure que prevalecerán tales condiciones y que la mayoría escogerá los resultados que satisfacen los criterios utilitarios. Para un sistema que carece de sus hipotéticas condiciones, usted no puede establecer la norma de la mayoría como regla necesaria o suficiente para obtener resultados moralmente correctos —al menos de

acuerdo con los criterios utilitarios—. Y no me a va decir que esas condiciones que usted quiere especificar están siempre presentes, ¿no?

Mayoritario: Por supuesto que no.

Neutralidad con respecto a los problemas que se debaten

Crítico: Por último, deseo cuestionar una premisa decisiva en la argumentación de May en favor de la norma de la mayoría: la de la neutralidad respecto de los problemas. Tiene enorme importancia práctica, ya que en la mayor parte de los países democráticos el proceso decisorio no es neutral en relación con todo lo que se debate; no lo es, por ejemplo, respecto de las enmiendas constitucionales; en los sistemas federales, tampoco las provincias, estados o cantones que los constituyen pueden abolirse por simple mayoría; en algunos países democráticos, la mayoría no basta para decidir cuestiones vinculadas con las subculturas importantes en el país (religiosas, lingüísticas o regionales). En este último caso, cada subcultura puede tener derecho (ya sea porque se lo garantiza la constitución, o por un acuerdo especial) a ejercer el veto en los asuntos cruciales para los valores o intereses que le son propios. En suma, un análisis comparativo de los países democráticos mostraría que son relativamente raros los casos en que la norma de la mayoría se aplica a todas las cuestiones.[12]

Mayoritario: Lo cual nos muestra cuán pocos son los países que adhieren plenamente al proceso democrático.

Crítico: Esa es una opinión ligera. Al igual que muchos otros defensores de la norma de la mayoría, usted presume que un pueblo no puede adherir al proceso democrático si no adhiere también a dicha norma. Creo que me concederá que hay países en que la norma de la mayoría ha sido limitada pero donde el pueblo defiende plenamente, sin embargo, la igualdad política y las ideas democráticas, tanto o más que en las democracias mayoritaristas. Y a menos que haga de la norma de la mayoría la piedra angular de su definición, tendrá que aceptar que las instituciones políticas de los países no mayoritaristas corporizan tan cabalmente el proceso democrático como las de los países mayoritaristas.

Las fallas de la norma de la mayoría puntualizadas por nuestro Crítico lesionan seriamente la afirmación de los Mayoritarios según la cual el proceso democrático requiere necesariamente que rija dicha norma en todas las decisiones colectivas. No obstante, la proposición irrefutable de que la norma de la mayoría es imperfecta (tal vez sumamente imperfecta) no nos permite pasar sin más a la conclusión de que debe sustituírsela por otra regla en la adopción de las decisiones colectivas. Antes de llegar a tal conclusión, quisiéramos saber si existe una alternativa superior en líneas generales. Como veremos, todas las restantes alternativas tienen también gruesos defectos.

Capítulo 11

¿HAY UNA ALTERNATIVA MEJOR?

Dadas las dificultades que presenta la norma de la mayoría, tal como quedaron manifestadas en el diálogo entre el Mayoritario y su Crítico, ¿será posible hallar una alternativa claramente superior pero compatible con las premisas morales y los valores de la democracia?

Supermayorías

Una solución propuesta es la norma decisoria que requiere una supermayoría para la adopción de las políticas públicas —práctica corriente en los países democráticos, según señaló el Crítico—. En el caso extremo, podría requerirse la unanimidad. Pero una cosa es decir que si todos aprueban una medida ésta debe adoptarse sin vacilaciones (el principio de Pareto), y otra muy distinta decir que una medida debe adoptarse *sólo* si todos la aprueban. Al otorgar el poder de veto a cualquiera que se oponga a la medida, la regla de la unanimidad convierte a todo Estado en una imposibilidad práctica. Como ya hemos examinado y rechazado la postura anarquista, no es menester que repitamos ese análisis aquí.[1]

¿Qué pasaría con una norma que exigiese menos que la unanimidad pero más que una mayoría lisa y llana? ¿No podrá encontrarse —como sugirió Rousseau— una regla que equilibre la necesidad de obrar con rapidez tomando en cuenta la seriedad de los asuntos que se tienen entre manos? Ocurre que todas estas soluciones supermayoritarias intermedias están sujetas a varias objeciones. En primer lugar, al otorgar a una minoría el poder de vetar la decisión mayoritaria, reducen el número de ciudadanos capaces de ejercer la autodeterminación, que se maximiza con la norma de

la mayoría —según puntualizó Mayoritario—. En segundo lugar, salvo la unanimidad, no hay otro modo de sortear el insoluble problema de los ciclos de votaciones. En tercer término (y esto también fue señalado por Mayoritario), los requisitos supermayoritarios dan primacía al statu quo, y por ende preservan las injusticias vigentes frente a las reformas que una decisión mayoritaria podría implantar.

Si los miembros estuviesen dispuestos a aceptar esta última consecuencia, en ciertas condiciones una norma que requiriese una mayoría de 64 % como mínimo resolvería el problema de los ciclos de votaciones y aseguraría que "siempre hubiera un ganador".[2] Un requerimiento de esta índole tendría sumo atractivo para los conservadores que defienden el statu quo, y posiblemente también para otros si la norma se restringiese a determinadas clases de decisiones; pero el privilegio que confiere al statu quo la priva de contundencia moral, y empíricamente es probable que violentara la sensibilidad y contrariara las metas perseguidas por muchos habitantes de los países democráticos o participantes en sus asociaciones, a punto tal de impedir que pudiese adoptársela en forma general.

Una solución consistiría en combinar las ventajas de la norma de la mayoría con las posibilidades que ofrecen las supermayorías utilizando aquélla como primero y último recurso. Los miembros podrían decidir ante todo, por mayoría, que en ciertos casos se requerirá una supermayoría; por ejemplo, en problemas especiales de graves consecuencias o gran repercusión social, vinculados con diferencias religiosas o lingüísticas duraderas; o también en los casos de ciclos de votaciones, si fuera posible preverlos.

Democracia limitada

Es evidente que el proceso democrático no podría existir si no se autolimitara, o sea, si no se limitara a las decisiones que no pueden destruir las condiciones necesarias de su existencia (volveré sobre este punto en el próximo capítulo). Sin embargo, la enorme dificultad de hallar una norma decisoria satisfactoria ha impulsado a algunos críticos del proceso democrático a proponer para éste límites que irían mucho más allá de esas autolimitaciones que el proceso mismo exige.

Dentro de esta línea de pensamiento, William Riker, un destacado investigador de la teoría de la elección social, sostiene que no es posible descubrir ninguna norma para las decisiones colectivas que no produzca resultados arbitrarios o carentes de significación (Riker, 1982). Consecuentemente, debemos rechazar como poco factible, o en verdad como imposible, cualquier intento de implantar un sistema político que satisficiera los requisitos del proceso democrático, que en su terminología es llamado la "democracia populista". Lo que según él sí es posible, más aún, conveniente, es fijarse un objetivo mucho más limitado: un sistema suficientemente

democrático como para permitir que los ciudadanos voten en elecciones periódicas a fin de remover de sus cargos a los funcionarios electos cuando estuvieran desconformes con su desempeño (págs. 181-200). Para Riker, un sistema democrático limitado como éste (que él llama "democracia liberal") está al servicio de los valores fundamentales expresados en la idea democrática, aunque el gobierno no alcance la "meta imposible" de ser el único representante de la voluntad popular.

Como descripción aproximada de las realidades del proceso democrático aplicado a sistemas en gran escala, así como de los valores de la democracia en gran escala, la argumentación de Riker tiene muchos aspectos dignos de tomar en cuenta (cf. *infra.* cap. 16). Sin embargo, padece algunas graves dificultades. Primero, como han señalado sus críticos, la "democracia liberal" presenta los mismos problemas que la "democracia populista". Si sus críticas a la ambigüedad de las elecciones sociales son correctas, el simple hecho de que los ciudadanos voten la destitución de funcionarios no proporciona elementos suficientes para determinar qué significa ese resultado.[3] Segundo, no está clara la genuina importancia de los ciclos de votaciones en las asociaciones democráticas, y algunos teóricos sociales han llegado a la conclusión de que Riker y otros autores les asignan una importancia exagerada.[4]

Cuasi tutelaje

A raíz de las dificultades que presentan las reglas de las votaciones, algunos críticos del proceso democrático han aducido que la capacidad de las legislaturas para sancionar leyes es inferior a la que tendría un cuerpo de "cuasi tutores" no electos, como lo sería, en el caso de Estados Unidos, la Corte Suprema de Justicia. Así, Riker y Barry Weingast (1986) rechazan la opinión, corriente en Estados Unidos, de que la Corte Suprema debería delegar en el Congreso las cuestiones vinculadas con las opciones y los derechos económicos, en particular los derechos a la propiedad, y sostienen que su propia formulación crítica "ofrece una sustentación más completa de la revisión judicial de las decisiones legislativas relacionadas con derechos de toda índole" (pág. 26).

Sin embargo, la autoridad que conceden con una mano a los cuasi-tutores de la Corte Suprema, enseguida se la quitan con la otra:

> El examen judicial de las cuestiones que permite a los jueces reemplazar la lógica de la legislatura por su propia lógica no hace sino transferir el problema de la impredecibilidad e inseguridad de los derechos económicos de la etapa legislativa a la judicial, sin resolver el problema de la protección de los derechos (pág. 26).[5]

Reconocen, pues, aunque sólo sea implícitamente, que como alternativa al principio mayoritario el cuasi tutelaje padece de dos fallas fatales: en

primer lugar, si bien los alcances de la autoridad de los tutores son más limitados, la que poseen dentro de esos límites está sujeta a la mayor parte de las objeciones que (según vimos en el capítulo 5) brindan fuertes motivos para rechazar el tutelaje; en segundo lugar, al igual que el tutelaje cabal, el cuasi tutelaje no escapa a las dificultades de la norma de la mayoría, a menos que uno esté dispuesto a adoptar una de dos premisas que, por su inadmisibilidad, resultan heroicas: reducir el número de tutores a uno o presuponer que siempre van a concordar en todo. Suponer que sólo un individuo está calificado para gobernar por obra de su sabiduría y virtud superiores es aún más inadmisible que suponer que sólo una minoría lo está. Y también lo es —teniendo en cuenta los datos históricos— suponer que los jueces de un alto tribunal siempre van a coincidir entre sí. Ahora bien: si un tribunal consta de varios jueces y éstos discrepan, como seguramente ha de suceder, el cuerpo deberá adoptar alguna norma decisoria. Si las divergencias deben zanjarse mediante el voto y el de cada uno de los jueces cuenta igual que el de los demás, se reproducen allí, como en un microcosmos, todos los problemas de la norma, de la mayoría y de sus otras opciones (Shapiro, 1989).

Tiranía de la mayoría versus *tiranía de la minoría* [6]

A veces los defensores de los sistemas no mayoritaristas señalan, con un ademán temeroso, que está rondando el espectro de la mayoría, a la espera de la más nimia invitación para atacar los derechos de la minoría; pero suelen pasar por alto los indicios, menos visibles, de un segundo espectro: el de la tiranía minoritaria. No obstante, así como un sistema democrático mayoritario no brinda garantías constitucionales respecto de los derechos y privilegios de la minoría, más allá de los derechos políticos primordiales a que deben aspirar todos los ciudadanos, así también los sistemas democráticos no mayoritaristas son incapaces, por sí solos, de impedir que una minoría, amparándose en su situación protegida, inflija daños a una mayoría. En un país mayoritarista, la protección de los derechos de las minorías no puede sobrepasar la adhesión de la mayoría de los ciudadanos a la preservación de los derechos democráticos primordiales de todos, del respeto hacia los semejantes y de la evitación de las consecuencias adversas que traen los perjuicios causados a la minoría. Tampoco en un país democrático con un sistema no mayoritarista puede la protección de las mayorías contra los abusos de las minorías llevarse más allá de plantear a las minorías protegidas la exigencia de que no abusen de sus oportunidades para vetar las decisiones mayoritarias que les disgustan. El argumento de que el veto minoritario sólo puede emplearse en forma negativa, a fin de bloquear las amenazas mayoritarias a los derechos y al bienestar de las minorías, pero no en forma de infligir un daño efectivo a la mayoría o a otra

minoría, es falso —como bien lo demostró Mayoritario en su diálogo con Crítico—.

Ni los sistemas mayoritaristas ni los sistemas no mayoritaristas pueden asegurar por sí mismos, entonces, que se haga justicia en las decisiones colectivas. A despecho de lo que afirmen sus sustentadores, no es posible recetar invariablemente ni la norma de la mayoría ni los diversos procedimientos no mayoritaristas, como el mejor método para arribar a decisiones colectivas en un país democrático.

La norma de la mayoría en los países democráticos

Como evidentemente el razonamiento teórico no rinde firmes conclusiones en cuanto a que la norma de la mayoría sea necesariamente superior o inferior a algunas otras opciones, no sorprende que las asociaciones que adhieren a la idea democrática hayan llegado a soluciones diferentes para este problema de las normas decisorias. La observación incluso superficial de las organizaciones "democráticas" parece confirmarlo, ya que se advierte en ella una enorme diversidad de prácticas.

Un conjunto de datos pertinentes para esta conclusión es el aportado por el análisis que llevó a cabo Arend Lijphart sobre las pautas de gobierno mayoritarista o por consenso seguidas en veintiún países, que incluyen todos los que "han sido permanentemente democráticos más o menos desde la Segunda Guerra Mundial" (Lijphart, 1984).[7] Las democracias a las que se refiere Lijphart son en esencia las mismas que yo definiré como "poliarquías" en el capítulo 15 de este volumen; anticipándome a lo que allí voy a decir, llamaré a esos países "poliarquías estables".[8]

Lijphart opone dos modelos de democracia: el "modelo de Westminster", derivado de una versión idealizada del sistema parlamentarista inglés,[9] y el "modelo del consenso", representado, verbigracia, por Suiza y Bélgica. Por "consenso" Lijphart no entiende forzosamente unanimidad. En consecuencia, la mayor parte de los sistemas decisorios de los países que se ajustan a su modelo del consenso no están sujetos a las objeciones contra la unanimidad que hemos visto en el capítulo anterior, si bien, como todas las normas de supermayorías, esos sistemas dan primacía al statu quo respecto de algunas cuestiones, por lo menos. Así, aunque "la esencia del modelo de Westminster es la norma de la mayoría" (pág. 4), el principio rector del modelo del consenso consiste en alcanzar el consentimiento explícito de los grupos sociales principales de un país.[10]

Los pormenores de este análisis son esclarecedores. Por ejemplo, si en las poliarquías estables el mayoritarismo fuese la norma, teóricamente cabría esperar que en los países con consejos de ministros (o sea, en todos ellos menos Estados Unidos), lo típico sería que el gabinete sólo incluyese a miembros del partido o coalición gobernante mayoritarios. Incluir a miembros de partidos minoritarios, cuyos votos no serían estrictamente indispensables para la sanción de las leyes, constituiría una apertura en dirección al consensualismo. No obstante, sólo en ocho de esos países los gabinetes se limitan, durante un período superior al 85% de su mandato, al tamaño ganador mínimo (cuadro 11.1). Análogamente, en un sistema mayoritarista estricto tendría poco sentido una segunda cámara legislativa; y de hecho, justamente porque cada cámara es virtualmente una réplica de la otra, los países escandinavos eliminaron esa segunda cámara redundante; sin embargo, el bicameralismo continúa siendo, de lejos, lo más común en los países democráticos (cuadro 11.1).

Los propugnadores del modelo de Westminster como epítome de las instituciones democráticas modernas alabaron desde siempre los sistemas bipartidistas, considerándolos esenciales para que se pudiera llevar a la práctica la norma de la mayoría. El partido que obtiene la mayoría de los votos y bancas es el que debe gobernar, en tanto que el partido minoritario conforma la oposición "leal al sistema". Sin embargo, los sistemas bipartidistas son una rareza: en la actualidad, sólo puede caracterizarse así a los de Nueva Zelanda y Estados Unidos (y los partidos fragmentados de este último país están muy distantes de los partidos centralizados propios del modelo de Westminster original). Ni siquiera en la patria propia del sistema bipartidista, Gran Bretaña, éste sigue vigente (cuadro 11.1).

Además, los defensores del sistema mayoritarista tienden a presumir que los conflictos entre partidos sólo se darán en torno de una única clase de problemas (en el caso más habitual, los socioeconómicos), permitiendo así que los electores se ordenen bastante congruentemente siempre en torno de un mismo punto del espectro político que va de la izquierda a la derecha. El resultado de una elección reflejará entonces la presencia congruente de una mayoría y una minoría opositora en el parlamento. Por otra parte, como las medidas por las que se debe optar suelen encuadrarse de modo tal de exigir que cada individuo vote en favor o en contra de una cierta propuesta, se eluden las fallas de la norma de la mayoría cuando las opciones son más de dos. En contraste, cuando los militantes políticos discrepan sobre más de una dimensión (p. ej., sobre cuestiones socioeconómicas pero también sobre asuntos religiosos), es probable que la mayoría que prevalece en una de esas dimensiones no tenga la misma composición que la mayoría que prevalece en otra. La creación de una mayoría parlamentaria capaz de mantenerse a través del debate de diferentes asuntos requiere, de ese modo, que los dirigentes se abran a la formación de coaliciones y procuren lograr consenso; en el caso límite, el resultado puede ser una gran coalición integrada por todos los partidos importantes. En ese entorno político, pues, no es raro que el modelo de Westminster ceda lugar al modelo del consenso. Según las estimaciones de Lijphart, en sólo cinco de los países con gobiernos poliárquicos el conflicto entre los partidos se da predominantemente en torno de una dimensión única (cuadro 11.1).

Cuadro 11.1. Sistemas mayoritaristas y no mayoritaristas en veintidós poliarquías estables

		Número de países		
		Mayoritaristas	Mixtos	Consensuales
Tamaño del gabinete[a]	Tamaño mínimo - Más del 85% del mandato	8		
	- 85% del mandato o menos		6	
	Tamaño superavitario			7
Parlamento unicameral o bicameral[b]	Unicameral	6		
	Híbrido		2	
	Bicameral			14
Sistema de partidos[c]	Dos partidos	2		
	Más de dos, menos de tres[d]		6	
	Tres o más			14
Número de dimensiones involucradas en los conflictos entre partidos[e]	Predomina una dimensión[f]	5		
	Dos o más dimensiones			17
Sistema electoral[g]	Mayoría relativa y absoluta			
	Semiproporcional[h]	6	1	
	Representación proporcional			15
Sistema unitario o federal[i]	Unitario			
	Federal	16		6
Revisión judicial y/o veto de la minoría[j]	Ni uno ni otro	4		
	Revisión sí, veto no		6	
	Revisión no, veto sí		5	
	Ambos			7

[a] No incluye a Estados Unidos. *Fuente:* Lijphart, 1984, pág. 152.
[b] *Fuente:* Lijphart, 1984, pág. 92.
[c] *Fuente:* Lijphart, 1984, pág. 121, 122.
[d] Sistemas en que el tercer partido es más débil que los dos principales.
[e] *Fuente:* Lijphart, 1984, pág. 130.
[f] Incluye a todos los países con puntaje inferior a 2 en la medición de dimensiones problemáticas realizadas por Liphjart: Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos de América.
[g] *Fuente:* Lijphart, 1984, pág. 152.
[h] Japón.
[i] *Fuente:* Lijphart, 1984, pág. 178.
[j] *Fuente:* Lijphart, 1984, pág. 193.

Cuadro 11.2. Referendos nacionales (1945-80)

Número de referendos	Número de países
169	1 (Suiza)
20-169	0
10-19	3
2-9	5
1	4
0	9

Cuadro 11.3.

Mayoritaristas
- Nueva Zelanda
- Reino Unido
- Irlanda
- Luxemburgo
- Suecia
- Noruega

Mayoritaristas federales
- Estados Unidos
- Canadá
- Alemania
- Austria
- Australia
- Japón

Consensuales unitarios
- Israel
- Dinamarca
- Finlandia
- Francia (IV República)
- Islandia

Consensuales
- Suiza
- Bélgica
- Países Bajos
- Italia
- Francia (V República)

Fuente: Lijphart, 1984, pág. 216.

Si bien el modelo de Westminster exige una mayoría electoral absoluta o relativa —las bancas parlamentarias les corresponden a los candidatos que obtienen la mayor parte de los votos en distritos representados por un solo miembro—, esta característica me parece ser una peculiaridad histórica de los países de habla inglesa, más que un requisito estricto del mayoritarismo.[11] No obstante, a menudo se afirma que los sistemas electorales "a la Westminster" favorecen la existencia de dos partidos, en tanto que la representación proporcional tiende a generar sistemas multipartidarios. Si hay dos partidos, ello asegura que, enfrentados a sólo dos opciones, los votantes confluirán en una mayoría (el partido mayoritario) y una minoría (la oposición leal). Al recompensar al partido ganador con más bancas de las que le corresponderían de acuerdo con su porcentaje del total de votos, el sistema de Westminster aumenta sus posibilidades de formar un gabinete estable, capaz de poner en práctica las políticas que presumiblemente apoyó la mayoría de los electores, al menos en sus lineamientos generales. Si bien estos argumentos son de dudosa validez,[12] lo cierto es que fuera de los países de habla inglesa la representación proporcional es la norma (cuadro 11.1). Además, representación proporcional y sistema pluripartidista tienden a ir de la mano.[13] Lo característico de los países con representación proporcional es que sus electorados estén divididos en varios grupos. Rara vez un solo partido gana la mayoría absoluta de las bancas, y mucho menos de los votos emitidos: la regla son los gabinetes de coalición; y las coaliciones estables suelen exigir la creación de un consenso.

Las instituciones políticas de algunos países ponen otra clase de trabas a la norma de la mayoría. En los países federalistas, las mayorías nacionales no siempre logran prevalecer sobre las minorías concentradas en determinados estados o provincias. Aunque sólo seis de los países estudiados por Lijphart tienen sistemas federalistas, entre ellos se encuentran algunas de las más antiguas "poliarquías estables" (cuadro 11.1). Otras variantes del veto minoritario a las decisiones mayoritarias están aún más difundidas. En la mayor parte de los países democráticos, el sistema permite a las minorías ejercer su poder de veto mediante la revisión judicial, que da cabida para que un alto tribunal deje de lado leyes que, a su juicio, son inconstitucionales, o mediante pactos y entendimientos que crean "acuerdos consociativos" de algún tipo, o mediante ambos procedimientos (cuadro 11.1).

Estas diversas imitaciones a los alcances del gobierno mayoritario podrían superarse si se recurriera con asiduidad a los referendos; pero los referendos nacionales se han dado casi exclusivamente en Suiza; en otros sitios son muy infrecuentes o inexistentes (cuadro 11.2).

Así pues, la mayor parte de las poliarquías estables no han adoptado sistemas estrictamente mayoritaristas. De los veintiún países analizados por Lijphart, éste entiende que sólo seis son más o menos cabalmente mayoritaristas; otros seis son "mayoritaristas federales", o sea, en ellos las mayorías nacionales se ven limitadas por el federalismo; el resto son "consensuales" más bien que mayoritaristas (cuadro 11.3).

¿Por qué en la práctica la norma de la mayoría es menos popular que en la teoría de la democracia?

¿Cómo es dable explicar el predominio de una norma limitada de la mayoría y de los sistemas consensuales, respecto de los sistemas estrictamente mayoritaristas, en los países democráticos "modernos"?

Para poder aducir convincentemente que en los países no mayoritaristas la gente está menos comprometida con los ideales democráticos que en los mayoritaristas, se requeriría un análisis comparativo riguroso, que por lo que sé nadie ha llevado a cabo. Una mirada al cuadro 11.1, me parece suficiente para desechar ese argumento. Análogamente, salvo que el mayoritarismo estricto sea por definición un requisito del proceso democrático (y en el capítulo anterior vimos que no lo es), demostrar que los sistemas políticos de las poliarquías no mayoritaristas estables son menos democráticos que los de países más estrictamente mayoritarios obligaría, asimismo, a efectuar un análisis comparativo que nadie realizó. También en este caso, creo que un examen superficial no corrobora ese punto de vista.

Nos brinda una explicación más satisfactoria el diálogo entre Crítico y Mayoritario. Como señalaba el primero, en determinadas condiciones fallan los justificativos del principio de la mayoría, y el proceso democrático no excluye forzosamente otras opciones. Entonces, que la gente que adhiere a dicho proceso crea razonable seguir la norma de la mayoría en todas las decisiones colectivas, o fijarle límites, o desplazarse hacia procedimientos consensuales, depende en parte de las condiciones en que esperan que han de adoptarse tales decisiones colectivas. Si éstas cambian, los procedimientos que se juzgaron oportunos en circunstancias previas pueden modificarse en una u otra dirección —hacia un mayoritarismo más riguroso o hacia un mayor grado de no mayoritarismo—. Por ejemplo, cuando los conflictos políticos ponen en peligro la unidad nacional, los dirigentes tal vez sustituyan las prácticas mayoritarias por acuerdos consociativos que aseguren el poder de veto a todas las subculturas significativas del país. Si el conflicto cede, y cuando ello sucede, estos acuerdos pueden a su vez ceder sitio a un sistema menos consensual y más mayoritarista —que es más o menos lo que ocurrió en los Países Bajos desde la Primera Guerra Mundial hasta la década de 1980—.

Las condiciones principales que favorecen los procedimientos mayoritaristas en un país son las siguientes. Primero, cuanto más homogéneo es el pueblo de un país, en particular en lo que atañe a las características más asociadas con las actitudes políticas menos probable es que una mayoría dé su apoyo a políticas dañinas para la minoría, y más probable entonces que

haya consenso amplio sobre la conveniencia de que rija la norma de la mayoría. En el caso límite, el pueblo de una nación puede ser tan homogéneo que jamás una mayoría perjudicaría a una minoría sin dañar al mismo tiempo a sus propios miembros —premisa de Rousseau que, a mi juicio, lo llevó a confiar tan decididamente a la mayoría las decisiones colectivas vinculadas con el bien común—.

Segundo, cuanto mayores sean las expectativas de los miembros de una minoría política de que el día de mañana puedan formar parte de la mayoría, más aceptable les resultará la norma de la mayoría, menos necesidad tendrán de garantías especiales como el poder de veto, y más verosímil que vean en estas últimas posibles impedimentos futuros para ellos mismos, dadas sus perspectivas de participar más adelante en un gobierno mayoritario.

Por último, ya sea como consecuencia de las dos condiciones anteriores o por otras razones, es probable que la norma de la mayoría obtenga más apoyo entre los miembros de una minoría si éstos confían en que las decisiones colectivas jamás constituirán una amenaza fundamental contra los principios básicos de su modalidad de vida, ya sea en materia de religión, idioma, seguridad económica, etc.

A la inversa, en la medida en que estén ausentes una o más de dichas condiciones, es probable que algunos grupos se resistan a una norma de la mayoría estricta y nieguen legitimidad a las decisiones mayoritarias. Según veremos en el capítulo 18, esas condiciones (así como otras favorables a la democracia) no se dan en la mayor parte de los países del mundo; ése es uno de los motivos de que muchos de ellos no sean democráticos. Pero aun en países con instituciones democráticas o poliárquicas en otros sentidos, suelen estar apenas esbozadas o ausentes las condiciones favorables al mayoritarismo que acabamos de mencionar. Por consiguiente, en ellos el mayoritarismo estricto por lo común ha sido rechazado, en favor de diversos procedimientos no mayoritaristas y consensuales en la adopción de las decisiones colectivas.[14]

Enfrentados a condiciones que pongan en serio riesgo la aceptabilidad y legitimidad generales de la norma de la mayoría, pues, los demócratas suelen preferir fijar límites al mayoritarismo. No me parece válido insistir en que al hacerlo transgreden *necesariamente* los requerimientos del proceso democrático.

He aquí, entonces, el resultado de nuestro examen exploratorio de la norma de la mayoría: la búsqueda de una norma única que especifique cómo deben adoptarse las decisiones colectivas en un sistema de gobierno democrático está destinada al fracaso. No parece haberse encontrado ninguna norma de esa suerte.

Por otro lado, los defectos de la norma de la mayoría son demasiado graves como para soslayarlos. Ellos nos obligan a ver con el máximo

escepticismo la afirmación de que la democracia exige la norma de la mayoría. No obstante, tenemos derecho a ver con igual escepticismo la afirmación de que puede hallarse una alternativa claramente superior a la norma de la mayoría, o más congruente con el proceso democrático y sus valores, ya que también todas las opciones que hemos repasado padecen serias fallas.

Es razonable llegar a la conclusión de que sólo puede formularse un juicio sobre la mejor regla para las decisiones colectivas después de una cuidadosa evaluación de las circunstancias en que han de tomarse tales decisiones. Esta conclusión es compatible con nuestra experiencia efectiva en diferentes países democráticos, donde se adoptaron una variedad de procedimientos y prácticas diversos.

Al aceptar o rechazar la norma de la mayoría, los pueblos de los países democráticos no han violado necesariamente el proceso democrático ni los valores que lo justifican, ya que en distintas condiciones ese proceso puede ponerse en práctica con otras normas decisorias colectivas.

Capítulo 12

EL PROCESO Y SUS RESULTADOS

Un posible defecto de casi cualquier proceso de adopción de decisiones es que tal vez no logre los resultados que se desea alcanzar. Hasta un proceso justo puede dar lugar a veces a resultados injustos. Un proceso puede, en principio, satisfacer todos los requerimientos que fijamos en los últimos capítulos en el mayor grado en que ello es humanamente posible, y sin embargo conducir, en determinadas circunstancias, a resultados indeseables desde el punto de vista moral.

Esta posibilidad nos sugiere las dos objeciones fundamentales que se alzan contra el proceso democrático: 1) que puede causar perjuicios; 2) que puede no ser conducente al bien común. Los críticos que piensan lo primero suelen aducir que a fin de impedir que las decisiones colectivas sean perjudiciales, el proceso democrático debería limitarse, restringirlo o reemplazarlo por otra cosa en algunos aspectos importantes. Los que piensan lo segundo señalan con frecuencia que los conflictos de intereses y la indigencia de virtudes cívicas, que son males endémicos en las sociedades modernas, hacen que el proceso democrático esté principalmente al servicio de intereses particularistas y sea incapaz de llevar hacia el bien común.

En este capítulo y el siguiente examinaremos la primera de estas objeciones. Pospondré nuestro examen de la segunda para los capítulos 20 y 21, luego de que hayamos tenido oportunidad de considerar las consecuencias que acarrea a las instituciones y prácticas democráticas el traslado de la idea democrática a la gran escala del Estado nacional.

Llevado a sus extremos, la insistencia de que los resultados sustanciales deben tener precedencia sobre los procesos pasa a ser una lisa y llana justificación antidemocrática del tutelaje, y la "democracia sustantiva" se convierte en un rótulo engañoso para disfrazar lo que de hecho es una

dictadura. Pero ya al ocuparme del tutelaje he tratado de mostrar cómo deben abordarse estos argumentos antidemocráticos. Para la teoría y la práctica democráticas, mucho más significativas son las disputas que ha habido, a lo largo de toda su historia, entre quienes creen firmemente que el Estado mejor es el gobernado por medio de un proceso democrático, pero discrepan en cuanto al equilibrio apropiado entre los valores de procedimiento y los valores sustantivos o de fondo, y en particular en cuanto al grado en que deberían imponerse límites sustantivos al proceso democrático.

En el diálogo que sigue, el debate no se da entre un demócrata y un antidemócrata: ambos son demócratas, pero uno de los interlocutores defiende el proceso democrático sobre la base de que no sólo es una cuestión de procedimiento sino de fondo, en tanto que su crítico sostiene que por sí solo no ofrece suficiente protección contra el daño que pueda causarse a los intereses o resultados sustantivos.

Algunas nociones erróneas

Defensor: Aunque coincido con usted en que el problema del proceso por oposición a sus resultados es serio dentro de la teoría y práctica democráticas, pienso asimismo que a menudo la índole de esa dificultad se ve oscurecida por ciertos supuestos equivocados.

En primer término, es erróneo suponer que los procedimientos están despojados de significación moral. Por ejemplo, a veces oigo a la gente decir que "los procedimientos no deberían estorbar el camino de la justicia". ¡Pero la justicia no son sólo sus resultados sino también sus procedimientos! Con frecuencia, como acontece en los procesos judiciales, no hay ningún proceso capaz de garantizar que el resultado sea justo en lo sustancial: un juicio llevado a cabo en forma ecuánime puede, no obstante, dar por resultado un veredicto erróneo. Pero cabe afirmar que hay procesos que tienen más probabilidad que otros de conducir al resultado correcto. Así, podemos resolver que en los casos criminales, un jurado integrado por los propios pares del reo es mejor que cualquier otra opción factible. Sin embargo, en el mejor de los casos ni siquiera un sistema judicial óptimo podrá garantizar más que justicia en los procedimientos: no garantiza la justicia de fondo. Una constitución puede asegurar el derecho de todo ciudadano a un proceso ecuánime, pero no, en absoluto, que un proceso ecuánime lleve siempre a un veredicto correcto.

Ahora bien: precisamente porque no existe tal garantía es que valoramos tanto la ecuanimidad del proceso.

En segundo término, y como consecuencia de lo anterior, es un profundo error creer que los requerimientos de la justicia están en pugna con los procedimientos "meramente formales" de la democracia. La justificación

del proceso democrático nos permite afirmar que, si se cumplen ciertas premisas, él es en sí mismo una forma de justicia: es un procedimiento justo para arribar a decisiones colectivas. Por otra parte, en la medida en que por su intermedio se genera una distribución de la autoridad, brinda también una forma de justicia distributiva: una apropiada distribución de la autoridad es un producto justo de una buena constitución. La justicia distributiva exige una distribución ecuánime de ciertos recursos decisivos: poder, riqueza, ingresos personales, acceso a la educación y al conocimiento en general, oportunidades para el desarrollo y la valorización personales, etc. Entre los recursos fundamentales en cualquier sociedad se halla el poder, y su distribución está en parte determinada por la distribución de la autoridad en el gobierno del Estado y de otras asociaciones. Esta autoridad importa, entre otros motivos, porque tales grupos gobernantes influyen en la manera de distribuir muchos otros recursos. Consecuentemente, la elección entre el proceso democrático y los resultados de fondo no es equivalente a una simple elección entre procedimientos y justicia, ni siquiera entre una justicia de procedimientos y una justicia de fondo: es una elección entre la justicia del proceso democrático, tanto de procedimientos como distributiva, y otras pretensiones de justicia de fondo. En suma, digo que el proceso democrático está íntimamente ligado a los valores de fondo o sustantivos de una sociedad.

Crítico: Pero usted admite que el proceso democrático no agota en modo alguno todas las pretensiones de justicia sustantiva: acaba de decir que hay también otras pretensiones. En tal caso, ¿no es razonable preguntar si debe protegerse de algún modo a estos reclamos para que no sean transgredidos por las decisiones que se toman en el curso del proceso democrático?

Defensor: Que sea o no razonable imponer límites al proceso democrático depende de que se pueda o no proporcionar alguna otra alternativa. Este nos apunta la presencia de un tercer error. *A menos que sea dable especificar cuál es el proceso alternativo factible capaz se conduce con mayor probabilidad a resultados justos,* no es válido sostener que, por el solo hecho de llevar a resultados injustos, un proceso de adopción de decisiones colectivas sea defectuoso. Aun cuando pudiéramos establecer criterios de justicia autónomos con los cuales comparar el desempeño de un proceso de esta materia, ocurre que ningún proceso de adopción de decisiones colectivas puede brindar otra cosa que una justicia imperfecta de procedimientos, como dice John Rawls.

Quisiera emplear algunas de las categorías de este autor para aclarar la relación que puede existir entre la justicia de procedimientos y la justicia sustantiva. Diremos que, si un procedimiento es capaz de garantizar un resultado que definimos en forma independiente como justo, estaremos ante una justicia de procedimientos *perfecta.* Ejemplo de ello sería el proceso judicial que siempre descubriese al culpable y absolviese al inocente. Como dice Rawls (1971, pág. 85): "Está bien claro que en los casos de gran interés

práctico la justicia de procedimientos perfecta es infrecuente, si no imposible". De modo que de ordinario tenemos que arreglárnoslas con el procedimiento más factible que seamos capaces de idear, aunque a veces falle, como sucede con las causas judiciales: es una justicia de procedimientos *imperfecta.* En ocasiones, cuando no contamos con un criterio independiente para evaluar el resultado correcto, podemos inventar "un procedimiento ecuánime o correcto cuyo resultado también sea ecuánime o correcto" (pág. 86). A esto Rawls lo llama justicia de procedimientos *pura.* Un ejemplo sería tener que dividir una torta entre dos personas y hacer que una de ellas la corte, tras la cual la otra elige la porción que quiere.

Con frecuencia, empero, no es dable alcanzar ni una justicia de procedimientos "perfecta", ni una "imperfecta", ni una "pura". Aunque haya criterios independientes para evaluar lo correcto y lo incorrecto, tal vez no nos permitan saber cuál es el resultado adecuado, salvo dentro de una cierta gama de posibilidades. En esa gama, diversos resultados pueden ser todos igualmente justos. Con un término algo confuso, Rawls denomina "cuasi puro" al procedimiento que asegura que la opción se escoja dentro de esa gama. Con suma frecuencia, los procedimientos cuasi puros son los únicos con que contamos. Por ejemplo, aun cuando un país adoptase los dos célebres principios de la justicia de Rawls como criterios apropiados para sus leyes, él llega a la conclusión de que "en muchas cuestiones de política social y económica deberíamos volver a una noción de justicia de procedimientos cuasi pura" (pág. 201). Quizá sea útil resumir en un cuadro las categorías de Rawls:

Cuadro 12.1: Justicia de procedimientos y justicia de fondo

Tipo de justicia de procedimientos	¿Criterio independiente?	¿Procedimiento perfecto?
Perfecta	sí	sí
Imperfecta	sí	no
Pura	no	sí
Cuasi pura	sí	casi[a]

Fuente: Adaptado de Rawls, 1971, págs. 85-86, 201.
[a] Indeterminado, dentro de una gama de opciones aceptables según el criterio.

Permítaseme reproducir una de sus conclusiones porque creo que en este punto ha dado en el blanco:

> Resulta claro que cualquier procedimiento político factible puede dar lugar a un resultado injusto. De hecho, ningún esquema de normas de procedimiento políticas garantiza que no se sancionen leyes injustas. En el caso de un régimen constitucional, o en verdad de cualquier régimen político, la idea de una justicia de procedimientos perfecta no es materializable; el mejor de los esquemas factibles es el de la justicia de procedimientos imperfecta (pág. 198).

Pero aun la justicia de procedimientos imperfecta puede escurrírsenos. El propio Rawls admite que si se adoptasen como principios constitucionales sus dos principios de justicia, su generalidad dejaría un amplio margen de indeterminación en su aplicación a decisiones concretas. Por consiguiente, afirma, lo más que razonablemente podemos esperar es que haya una "justicia de procedimientos cuasi pura" (pág. 201). Y si no podemos descubrir principios independientes para la evaluación de los resultados, tendremos que apoyarnos por fuerza en los procedimientos puros.

Crítico: Confío en que no trate de mostrar que la decisión mayoritaria es uno de ellos. Lo que usted dice empieza a sonar como lo que decía Rousseau: "La voluntad general es siempre acertada y tiende siempre a la utilidad pública" (1978, libro 2, cap. 3, pág. 61). No dejará de admitir que las mayorías han hecho mucho daño, con frecuencia, a las minorías.

Defensor: No soy tan necio como para negarlo, pero quisiera hacerle reparar en que su comentario contiene una implicación engañosa. ¿Quiso usted decir que un procedimiento para adoptar decisiones colectivas es deficiente si daña los intereses de algunas personas? Porque entonces, necesariamente no los estará considerando en un pie de igualdad con los de los demás, y entonces creo que su conclusión es errónea: una decisión colectiva que daña los intereses de algunas personas no viola, necesariamente, el principio de la consideración equitativa de los intereses. Al adoptar decisiones colectivas es virtualmente imposible *no* lesionar algunos intereses de algunas personas. Ninguna solución, de procedimientos o de fondo, puede garantizar que jamás sean dañados, de ningún modo, los intereses de nadie. Ni el proceso democrático ni ningún otro proceso factible para arribar a decisiones colectivas puede satisfacer siempre (o aun con frecuencia) el requisito de que no empeore la situación de nadie. Sin embargo, lo importante es que si el proceso por el cual se toman tales decisiones presta igual consideración a los intereses de todos, el principio no sería transgredido aunque fueran perjudicados los intereses de algunos.

Crítico: Usted parte de la base de un proceso democrático perfecto, en el que todos reciben igual consideración, pero sabe tan bien como yo que en todos los países democráticos los procesos políticos están muy lejos de cumplir plenamente con los criterios del proceso democrático. Usted parece hablar de la democracia en un mundo ideal, no en el mundo tal como lo conocemos.

Defensor: Es innegable que en los países democráticos la política no es en modo alguno perfectamente democrática. De hecho, es un dato crucial que debe tenerse presente. Creo que los que abogan por establecer limitaciones sustanciales al proceso democrático suelen confundir aquellas situaciones en que la injusticia es el resultado de un proceso democrático que funciona como corresponde, con aquellas otras en que deriva de una falla del proceso decisorio, que no satisface los criterios democráticos. Coincido en que en el primer caso no hay ninguna solución compatible con el proceso democrático, pero en el segundo la solución puede consistir en implantar este último en forma más cabal.

Crítico: Pero el caso que a mí me interesa es el primero; hasta el momento, usted ha dado vueltas en torno de él sin abordarlo de frente. ¿No es hora ya de que lo haga?

El proceso democrático frente a la consideración equitativa

Defensor: Ya casi llegamos. Pero al ponernos a explorar la significación de los posibles conflictos entre los reclamos sustantivos y el proceso democrático, me gustaría que distinguiéramos entre tres clases diferentes de reclamos a un bien o interés sustantivo o de fondo:

1. El interés de fondo consiste en un derecho, título o pretensión a algo que forma parte integral del proceso democrático, que es una parte esencial de dicho proceso, como el derecho a la libertad de palabra o de reunión.
2. El bien o derecho de fondo es *exterior* al proceso democrático, aunque necesario para éste. Por "exterior" entiendo que no forma parte de la concepción del proceso mismo, aunque es esencial para su adecuado funcionamiento. Por ejemplo, desde Aristóteles los teóricos de la política han reconocido que el funcionamiento del proceso democrático puede deteriorarse si hay una gran desigualdad entre los ciudadanos en cuanto a sus medios económicos u otros recursos fundamentales.
3. El bien o derecho sustantivo es exterior al proceso democrático y además no es necesario para que éste opere; en cambio, sí es necesario para que se respete la Idea de la Igualdad Intrínseca. Que en una causa criminal se sigan las normas de un proceso ecuánime no es un elemento propio del proceso democrático y puede aducirse que ni siquiera es necesario para que éste funcione, no obstante lo cual es a todas luces necesario para que haya una consideración equitativa de los ciudadanos.

Crítico: Esto último me parece particularmente importante, ya que abre la posibilidad de que un proceso democrático viole a veces algunas de sus propias premisas, lo cual es esencial para su justificación como proceso de decisión colectiva. Puede incurrir en esa violación de dos maneras: 1) no prestando una consideración equitativa a los intereses de todos, por ejemplo despreocupándose en parte de los intereses de los pobres a raíz de que éstos están menos organizados y son menos eficaces en la manifestación de sus reclamos; 2) pasando por alto algunos intereses tan básicos que no puedan ser atropellados ni siquiera por el propio proceso democrático, intereses que podríamos deducir a partir de la Idea de la Igualdad Intrínseca.

Reclamos vinculados con bienes que forman parte integral del proceso democrático

Defensor: Como es natural, usted apuntó directamente al caso más difícil, pero también los otros son importantes. Imaginemos que usted pueda demostrar que el resultado sustantivo que busca es realmente parte integral del proceso democrático; por ejemplo, la libertad de palabra; en tal caso desaparecería el conflicto entre el proceso democrático y los resultados sustantivos apropiados. Aquí, la solución no consiste en desplazar al proceso democrático, sino en llevarlo efectivamente a la práctica o perfeccionarlo.

El conflicto entre los resultados sustantivos y el proceso democrático desaparecerá si: 1) por alguna vía, la norma de la mayoría conduce necesariamente a los mejores resultados sustantivos; 2) el resultado buscado es un derecho, privilegio, oportunidad u obligación que forma parte integral del proceso democrático; o 3) en la medida en que se satisface el criterio de la comprensión esclarecida, el proceso democrático conduce necesariamente a los mejores resultados sustantivos.

Norma de la mayoría

Crítico: La primera solución es un error, sin duda. Creo que de entrada debemos rechazar ambos el punto de vista de que no hay ningún criterio externo para juzgar las decisiones mayoritarias, y entonces todo lo que la mayoría decida es forzosamente correcto. Si así fuera, la norma de la mayoría proporcionaría lo que Rawls llama una "justicia de procedimientos pura". Pero esto se autocontradice, en última instancia; pues si no tenemos ningún criterio externo para juzgar las acciones de una mayoría, de ello se desprende que tampoco tenemos criterio para juzgar si la norma de la mayoría es superior a otra alternativa, o si lo es el proceso democrático frente a opciones tales como el tutelaje.

Defensor: En eso coincidimos. Me parece insensato suponer que podríamos justificar el proceso democrático sobre bases morales si, por otro lado, creemos que no existen bases morales exteriores al proceso mismo.

Crítico: Por lo tanto, la norma de la mayoría no es una forma de la "justicia de procedimientos pura", como la llama Rawls, ¿no es cierto?

Defensor: No lo es, ni tampoco una forma de "justicia de procedimientos perfecta"; podría ser "imperfecta" o "cuasi pura". Pero mire: el problema de la norma de la mayoría es un pantano a través del cual podríamos arrastrarnos hasta caer exhaustos; confío en que sepamos eludir esa marisma. Nos sería útil concordar en que a partir de ahora, al hablar de las decisiones de la mayoría, nos referimos a aquellas en las cuales la mayor parte de los ciudadanos están en condiciones de prevalecer, aunque dejamos abierta la escabrosa cuestión de si eso requiere o no una mayoría estricta. Pienso que

podemos ponernos de acuerdo en que, en cualquier interpretación del proceso democrático que sea razonable, las mayorías estarán habitualmente en condiciones de prevalecer sobre las minorías en las decisiones colectivas. Lo que ambos diremos es que aun en ese sentido lato la norma de la mayoría no siempre ni necesariamente conduce a los mejores resultados sustantivos.

Crítico: ¿Y ocasionalmente las mayorías pueden perjudicar a las minorías?

Defensor: Como le dije antes (y usted no lo objetó, así que presumo que lo aceptó), ningún proceso para adoptar decisiones colectivas, aunque alcanzase una justicia perfecta en sus procedimientos, podría dejar de lesionar a veces los intereses de algunos. Tocqueville, quien consideraba a las mayorías como un peligro permanente para las libertades fundamentales, creía empero que "el poder moral de la mayoría se funda en [el principio de] que deben preferirse los intereses de los muchos a los de los pocos" (Tocqueville [1835], 1961, vol. 1, pág. 300). La cuestión no es si las mayorías, actuando a través del proceso democrático, pueden a veces dañar los intereses de una minoría; sin duda lo harán. La cuestión es cuál es la mejor manera de impedir que dañen *ilegítimamente* los derechos e intereses *fundamentales* de una minoría.

Crítico: ¿No me está usted diciendo ahora que, en ciertas circunstancias, el curso de acción correcto no depende de que se sopesen sus consecuencias en materia de utilidad, placer, felicidad o lo que sea? Matar personas inocentes, por ejemplo, no puede justificarse por el hecho de que eso sea necesario para alcanzar alguna finalidad colectiva. Del mismo modo, sería un error medir los derechos o principios de justicia fundamentales con una vara estrictamente utilitaria, en cuyo caso a menudo pueden pesar más las ganancias de la mayoría (Dworkin, 1978, pág. 271; Rawls, 1971, págs. 22-27, 356-62). Pero al sostener que ciertos derechos y principios básicos deberían considerarse inviolables, y ningún proceso político debería por cierto violarlos, ¿no coincide conmigo en que tampoco el proceso democrático tendría que hacerlo?

Derechos

Defensor: Sí, pero al abordar la cuestión de los derechos fundamentales, las virtudes del proceso democrático se vuelven mucho mayores aun de lo que personas como usted parecen apreciar. Ustedes, los críticos que sostienen que los resultados de fondo son superiores al proceso democrático mismo, suelen aducir (especialmente en Estados Unidos) que en una democracia los ciudadanos poseen "ciertos derechos fundamentales respecto de su gobierno". En el caso de los estadounidenses, se dice que ellos incluyen "ciertos derechos morales que la Constitución convierte en derechos legales" (Dworkin, 1978, pág. 191). El ejemplo típico es la libertad de

palabra (pág. 192), en la que a menudo se ve un reclamo sustantivo superior al proceso democrático mismo, y que merece ser protegida contra éste en caso de necesidad. Lo mismo acontece con una cantidad de otros derechos políticos fundamentales, como los de votar en elecciones libres, la libertad de prensa y de reunión, etc. A esto yo lo llamaría la *teoría de los derechos prioritarios.*

Crítico: Me inclino a apoyar esa teoría. Pienso que muchos derechos fundamentales (incluidos los derechos políticos) tienen un estatuto moral, una base ontológica si usted prefiere, totalmente independiente de la democracia y del proceso democrático. Ellos operan como el límite a lo que puede hacerse, al menos obrando con propiedad, mediante el proceso democrático; y un ciudadano está autorizado a ejercer tales derechos, si es preciso, para *oponerse* a dicho proceso. Como la libertad individual que permiten puede verse amenazada por el proceso democrático, para preservarlos tenemos que protegerlos de toda violación incluso por parte del proceso democrático mismo.

Defensor: A su punto de vista suele denominárselo la "teoría de la democracia limitada", en supuesto contraste con una democracia irrestricta; pero creo que ese contraste es engañoso.

Crítico: Pero si usted no cree en la posibilidad de fijar límites al proceso democrático, obviamente piensa que no hay ningún límite que sea apropiado imponerle a la democracia.

Defensor: Creo que se trata de un falso contraste. El derecho a gobernarse mediante el proceso democrático es en sí mismo uno de los más fundamentales que posee un individuo. Si puede hablarse de derechos inalienables, sin duda coincidirá conmigo en que éste es uno de ellos. Consecuentemente, toda transgresión a ese derecho al autogobierno debe violar por fuerza un derecho inalienable fundamental. Pero si las personas están habilitadas a autogobernarse, como ciudadanos también están habilitadas a gozar de todos los derechos necesarios a tal fin, o sea, de todos los esenciales para el proceso democrático. Según este razonamiento, hay un conjunto de derechos políticos básicos que se derivan de uno de los más fundamentales derechos a que puede aspirar un ser humano: el derecho a autogobernarse a través del proceso democrático.

Crítico: La frase "el derecho a autogobernarse a través del proceso democrático" suena muy bien, pero es tan general que carece de sentido. ¿Cómo es posible defender jamás un derecho tan general como ése? Quiero decir, por medio de un tribunal legal, no por medio de una revolución.

Defensor: Desde luego, el "derecho a autogobernarse" es general. Es un derecho moral general, no un derecho concreto cuyo cumplimiento pueda asegurar un tribunal. Pero ese derecho moral general se traduce en una serie de derechos morales y legales, muchos de los cuales son específicos y ejecutables por vía legal. A fin de comprender esto, considere los criterios del proceso democrático: necesariamente requieren que las personas afectadas por decisiones colectivas posean ciertos derechos: si éstos no existen, no se cumplen los criterios y no hay proceso democrático. Cada criterio especifica un derecho moral amplio: el derecho a ser incluido como ciudadano cabal en la asociación que tiene a su cargo la adopción de las decisiones colectivas a las que el individuo debe someterse; los derechos de todo ciudadano pleno a la igualdad de voto y a iguales oportunidades de participar en forma efectiva en el proceso decisorio, a adquirir una comprensión esclarecida de sus propios intereses personales y a ejercer, junto con los demás ciudadanos, el control final de las decisiones colectivas obligatorias.

En la práctica, cada uno de estos derechos morales amplios requiere, a su vez, un conjunto de derechos más específicos, tanto morales como legales, como el derecho a la libre expresión. En ciertos casos, estos derechos más específicos son esenciales no sólo para uno sino para varios derechos morales amplios. La libertad de palabra, por ejemplo, es indispensable tanto para una participación efectiva como para una comprensión esclarecida; y lo mismo sucede con la libertad de prensa y de reunión. En los sistemas democráticos de gran envergadura el derecho a crear partidos políticos y otras asociaciones es necesario para que haya igualdad de voto, participación efectiva, comprensión esclarecida y control final del programa de acción.

Crítico: Todo eso está muy bien, pero... ¿no está usted en una postura excesivamente formal? ¿Qué pasa si una mayoría, obrando en un todo de acuerdo con los procedimientos democráticos, priva a una minoría de la libertad de palabra?

Defensor: En tal caso, la mayoría no estaría "obrando en un todo de acuerdo con los procedimientos democráticos", ¿no se da cuenta? Estos derechos específicos —permítame llamarlos *derechos políticos primarios*— son parte integral del proceso democrático, no están ontológicamente separados de éste —tampoco son prioritarios con respecto a él, o superiores—. En tanto y en cuanto haya en un sistema político un proceso democrático, deben existir todos esos derechos políticos primarios. En tanto y en cuanto éstos estén ausentes, no habrá proceso democrático.

La consecuencia es que no enfrentamos un conflicto entre, por un lado, los derechos y libertades sustantivos, y por el otro el proceso democrático. Pues si la democracia misma es un derecho fundamental, entonces la libertad fundamental de un individuo consiste, en parte, en la oportunidad de ejercer ese derecho. Ya hemos concordado en que al ejercer sus derechos y libertades una mayoría puede con toda legitimidad proteger sus intereses contra los daños que pueda causarles una minoría, aunque ello implique restringir las actividades perjudiciales de ésta.

Pero el proceso democrático no tiene una flexibilidad total: si una mayoría privase a una minoría, o se privase a sí misma, de cualquiera de sus derechos políticos primarios, en ese mismo acto violaría el proceso de-

mocrático. Y si la decisión de la mayoría no fuese obra de un error simplemente, debería concluirse que no adhiere plenamente al proceso democrático. A la inversa, los ciudadanos comprometidos con el proceso democrático sólo por error podrían infringir los derechos políticos primarios de cualquier otro ciudadano.

Crítico: ¿Quiere usted decir que la tiranía de una mayoría es una mera ilusión? Si es así, resulta un triste consuelo para una minoría cuyos derechos fundamentales son avasallados por una mayoría abusadora. Creo que usted debería tomar seriamente en cuenta estas dos posibilidades: que una mayoría viole los derechos de una minoría, y que se oponga a la democracia misma.

Defensor: Analicemos la primera. A veces esta cuestión se presenta como una paradoja: si la mayoría no está habilitada a actuar así, queda privada de derechos que le son inherentes; y si lo está, priva a la minoría de los derechos que les son inherentes a ésta. Esta paradoja presuntamente pretende mostrar que no existe ninguna solución que sea a la vez democrática y justa. Pero a mi entender se trata de un falso dilema.

Por supuesto, una mayoría podría tener el poder o la fuerza necesarios para privar a una minoría de sus derechos políticos. Pero en la práctica, me atrevo a conjeturar que es mucho más frecuente lo contrario: que sea una minoría poderosa la que despoje de sus derechos a la mayoría. Ahora bien, ésta es una cuestión empírica, y no el problema que estamos discutiendo. Lo que debemos averiguar es si una mayoría puede usar *legítimamente* sus derechos políticos primarios a fin de despojar de éstos a una minoría.

A todas luces, la respuesta es negativa. Dicho de otro modo, lógicamente no puede ser válido que los miembros de una asociación puedan autogobernarse mediante el proceso democrático y a la vez una mayoría de ellos pueda privar a una minoría de sus derechos políticos primarios; ya que entonces la mayoría denegaría a la minoría los derechos que son necesarios para poner en práctica el proceso democrático. Lo que de hecho estaría haciendo la mayoría sería declarar que la asociación no tiene que regirse por un proceso democrático. Sus integrantes no pueden hacer ambas cosas a la vez.

Crítico: Quizá sea lógico su argumento, pero lo cierto es que casi siempre las mayorías no son lógicas. Aunque crean hasta cierto punto en la democracia, pueden violar sus principios; pero aun, tal vez *no* crean en la democracia y se apoyen cínicamente en el proceso democrático para destruirla. Según su teoría de los derechos, ¿qué puede impedirle a un pueblo resolver, lisa y llanamente, que no quiere regirse por el proceso democrático? ¿No sería posible que usase en forma deliberada dicho proceso para reemplazar la democracia por un régimen no democrático? ¿No enfrenta usted aquí una paradoja irresoluble? O un pueblo no tiene derecho a usar el proceso democrático para destruir la democracia, en cuyo caso no puede gobernarse democráticamente, o bien tiene ese derecho, en cuyo caso puede democráticamente escoger ser gobernado por un dictador. De una u otra manera, el proceso democrático sale perdiendo. Dentro de ciertos límites morales y constitucionales se vuelve autocontradictorio, ¿no lo cree?

Defensor: Eso es exactamente lo que he estado procurando mostrarle. Desde luego que la democracia tiene límites, pero lo que yo digo es que esos límites están insertos en la naturaleza misma del proceso democrático. Si se los sobrepasa, forzosamente se transgrede dicho proceso. Permítame explicárselo con un ejemplo de una mayoría hostil a la democracia misma.

Desde el punto de vista empírico, evidentemente es cierto que la gente podría elegir hacer uso del proceso democrático a fin de destruirlo. Después de todo, si dicho proceso funciona, no opondrá ninguna barrera insuperable a una mayoría que tenga tal propósito. La cuestión inmediata, empero, es si un demos puede *legítimamente* hacer lo que a todas luces está en condiciones de hacer; o, para usar otra terminología, si tiene autoridad para hacer aquello que su poder le permite hacer. Planteado de este modo, el argumento de que un demos puede legítimamente emplear el proceso democrático a fin de destruir la democracia está tan mal concebido como el otro argumento anterior según el cual una mayoría puede legítimamente privar a una minoría de sus derechos. Dado que los dos argumentos son en esencia uno, el dilema es tan falso en un caso como en el otro. Si es conveniente que un pueblo se autogobierne en forma democrática, no puede ser que lo gobierne en forma antidemocrática. Si la gente piensa que la democracia es deseable y está justificada, lo lógico es que no pueda simultáneamente pensar que es indeseable, y que por tanto está justificando destruir el proceso democrático.

No hay nada en la experiencia humana que nos indique que la democracia no pueda ser quebrantada, pero si la gente adhiere al proceso democrático, lógicamente defenderá los derechos que le son inherentes. Si a sabiendas los infringe, lo que está haciendo es declarar que se opone a dicho proceso.

Crítico: Usted continúa eludiendo el tema que yo quiero tratar. Con sus hábiles ejercicios de lógica lo que hace es levantar muy débiles barreras contra la tiranía de la mayoría. Volvemos a lo mismo: ¡lo que precisamos son garantías institucionales para los derechos y resultados de fondo, y no meramente sus procedimientos formales!

Defensor: Estoy en un todo de acuerdo. Sin embargo, en la práctica no es probable que el proceso democrático sea preservado durante mucho tiempo si el pueblo de un país no sostiene preponderantemente la creencia en que eso es conveniente, y si esa creencia no toma cuerpo en sus hábitos, costumbres y cultura. La relación que existe entre el proceso democrático y los derechos políticos primarios no es, en realidad, tan abstracta como parece: está pefectamente al alcance de la razón práctica y del sentido común. Al reflexionar sobre los requerimientos de su sistema político, un pueblo democrático, sus dirigentes, intelectuales y juristas verían la necesi-

dad práctica de que rijan los derechos políticos primarios y establecerían medidas que los protegiesen. Como consecuencia, en un pueblo en general democrático, la creencia en la conveniencia de esos derechos políticos primarios se entretejería con la creeencia en la democracia misma. En una democracia estable, la protección de todos los derechos políticos primarios pasaría a ser un elemento esencial de la cultura política, en particular tal como ésta fue gestada, entendida y transmitida por quienes tienen una especial responsabilidad en la interpretación de los derechos y un cumplimiento, como los juristas.

A menos que el proceso democrático y los derechos políticos primarios que le son inherentes no sean apoyados de este modo por la cultura política de un pueblo, es improbable que el proceso democrático perdure.

Crítico: Pero quizá lo que se precisa para asegurar que verdaderamente perdure sea un poder judicial con autoridad constitucional para sostener tales derechos fundamentales, piense lo que piense la mayoría.

Defensor: Si un proceso democrático no puede sostenerse frente a una cultura política débil u hostil a él, creer que los derechos políticos primarios puedan ser preservados durante mucho tiempo por intervención de los jueces o de otras instituciones es pecar de excesiva credulidad. Supongo que no pretenderá que yo crea que una corte suprema con autoridad suficiente para hacer cumplir los derechos sustantivos habría impedido el derrocamiento de la democracia por fuerzas dictatoriales en Italia en 1923, en Alemania en 1933, en Chile y Uruguay en 1973, etc.

Crítico: Aunque no haya conflicto alguno entre el proceso democrático y una vasta serie de derechos fundamentales que le son inherentes (los derechos políticos primarios), es posible que aun en un sistema democrático que funcione bastante bien y sea apoyado por la cultura política, de tanto en tanto haya retrocesos en cuanto al respeto de tales derechos políticos primarios (p. ej., la libertad de palabra). ¿No es posible también que otra clase de proceso, sin desplazar demasiado al democrático, sea capaz de corregir dichos errores? Muchos norteamericanos piensan que eso sería precisamente lo que podría aportar un poder judicial independiente con autoridad como para declarar inconstitucionales las leyes que transgrenden los derechos prescriptos en la constitución.

Además, su tratamiento de los derechos políticos primarios deja en pie la posibilidad de que el proceso democrático pudiera dañar *otros* derechos e intereses, más allá de los que aquéllos incluyen. Antes sugería que podría violar el Principio de la Igualdad Intrínseca, ya sea por no prestar pareja atención a los intereses de todos, o por lesionar ciertos intereses tan fundamentales que tendrían que ser declarados inviolables por vía constitucional. En este caso, si bien el proceso democrático preservaría perfectamente los derechos políticos primarios de cada ciudadano y aseguraría su pareja consideración, estaría violando un bien, interés o derecho inviolable.

Los intereses, la comprensión esclarecida y el libre debate

Defensor: Ustedes, los que insisten en que los resultados de fondo deberían tener prioridad sobre el proceso democrático, deben estar convencidos de que conocen cuáles son esos resultados. Ahora bien: ¿qué los autoriza a pretender poseer ese conocimiento superior? ¿No tropiezan en esto con los mismos escollos que quienes sostienen que el tutelaje es superior a la democracia?

En última instancia, su pretensión de saber cuáles son los intereses sustantivos a los que habría que proteger del proceso democrático es contradictoria. No les sería posible conocer los intereses ajenos (para no hablar de los propios) si no tuvieran amplia familiaridad con las demás personas y pudieran debatir extensamente con ellas; y ese debate tendría que ser libre, sin coerciones ni coacciones. No obstante, si tuviera lugar un debate de esa índole, sin duda los demás, salvo los que tuvieran muy deterioradas sus capacidades cognitivas, alcanzarían una comprensión tan esclarecida sobre sus propios intereses como la que ustedes dicen poseer. Entonces..., ¿cómo se justificaría su pretensión de conocer los intereses de ellos mejor que lo que ellos mismos pueden llegar a conocerlos en el curso de esos debates?

Crítico: Usted podría tener razón si todos participáramos en ese debate "libre, sin coerciones ni coacciones" del que habla. Desgraciadamente, no vivimos en un mundo que lo permita.

Defensor: Así es. Pero lo que quiero señalar es que en este aspecto el proceso democrático es superior a cualquier alternativa. Aunque los criterios del proceso democrático nunca se satisfacen a la perfección, como es lógico, sólo pueden satisfacerse en tanto y en cuanto los ciudadanos dispongan de oportunidades para un debate libre, sin coerciones ni coacciones. Ninguna otra opción política ofrece una norma tan rigurosa respecto de la cual juzgar su desempeño.

Crítico: Sigue dando vueltas y vueltas en torno de lo que para mí es el punto central. Continúa describiendo el proceso democrático en términos ideales, aunque sabe tan bien como yo que en la práctica la vida política de los países democráticos jamás está a la altura de esas normas ideales. Con frecuencia, quizá casi todo el tiempo, la práctica real dista mucho del ideal. Y cuando esto sucede, incluso según lo que usted expuso, pueden producirse serias injusticias. Simplemente *no* se le presta una consideración equitativa a los intereses de ciertos ciudadanos. Aunque no hubiese otras violaciones de ese principio, tales casos sin duda exigen un procedimiento distinto para garantizar la obtención de los resultados de fondo correctos.

Defensor: Si parezco haber eludido lo que usted estima el punto central, es porque quería que usted viese que gran parte del conflicto supuestamente existente entre proceso y resultados no es, en verdad, un conflicto entre la justicia o el derecho sustantivo y el proceso democrático; por el contrario,

refleja una falla de éste. Esta conclusión no reviste meramente una importancia teórica, sino práctica, porque nos dice que la solución tal vez no resida en imponer límites al proceso democrático o en garantizar los resultados correctos mediante otro tipo de proceso, presumiblemente menos democrático. La solución puede consistir en mejorar el funcionamiento del proceso democrático, en volverlo más auténticamente democrático.

Crítico: Me parece obvio que aún no nos hemos enfrentado con las divergencias principales que nos separan. Antes usted sugirió que deberíamos distinguir tres clases de derechos o bienes. Hasta ahora sólo hemos hablado de los derechos y bienes de fondo que forman *parte integral* del proceso democrático mismo, presumiendo que éste satisfaga sus criterios con un grado razonable de aproximación. No obstante, lo que acaba de decir me recuerda que tenemos que examinar todavía la cuestión de la factibilidad. Lo que usted sostiene sobre el perfeccionamiento del proceso democrático está muy bien como meta ideal, pero en la práctica dicha solución puede ser menos factible, digamos, que una serie de garantías constitucionales y una corte suprema con autoridad decisiva para interpretarlas.

En segundo lugar, aún no ha abordado el problema que plantean los derechos o bienes sustantivos que son *exteriores* al proceso democrático pero necesarios para éste. Creo que aquí puede verse operar una linda paradoja.

En tercer lugar, no ha abordado el problema de los derechos o bienes exteriores al proceso democrático y que no son necesarios para él, pero sí para que se cumpla la Idea de la Igualdad Intrínseca y el Principio de la Consideración Equitativa de los Intereses. Usted dio como ejemplo la ecuanimidad de los procesos judiciales, y yo podría probablemente añadir varios ejemplos más.

Si bien el diálogo entre Defensor y Crítico se interrumpe aquí dejando irresueltos algunos problemas cruciales, antes de ocuparnos de éstos en el próximo capítulo quiero destacar la importancia de la argumentación del Defensor.

En un sentido importante, la presunta falla del proceso democrático en garantizar la obtención de resultados sustantivos deseables es espuria. Debemos rechazar, como lo hizo el Defensor, el consabido contraste entre proceso y resultados, ya que esos mismos derechos, bienes e intereses sustantivos que a menudo se consideran erróneamente amenazados por el proceso democrático, en rigor forman parte integral de éste.

Entre ellos está el derecho a autogobernarse mediante el proceso democrático. Y no es un derecho trivial, sino tan fundamental que los autores de la declaración de la Independencia de Estados Unidos lo juzgaron "inalienable". Tampoco es un derecho "meramente formal", ya que el proceso democrático ni es "meramente un proceso" ni es "meramente formal". No es meramente un proceso, porque es también una clase importante de procedimiento de justicia distributiva, ya que contribuye a determinar la distribución de los recursos —decisivos— del poder y la autoridad, influyendo así en la de todos los demás recursos. Y no es "meramente formal" porque a fin de ejercer este derecho deben existir todas las instituciones y recursos necesarios: en la medida en que éstos falten, no habrá proceso democrático. Tampoco es "una pretensión abstracta", ya que apunta a la obtención de todos los derechos (morales, legales, constitucionales) generales y específicos que le son necesarios, desde la libertad de palabra, de prensa y de reunión, hasta la capacidad para crear partidos políticos opositores. Que los gobernantes autoritarios encaminen todos sus esfuerzos a la destrucción de las instituciones indispensables para el funcionamiento del proceso democrático nos demuestra cuán conscientes son de que este último no es "meramente formal", sino que puede conducir a una transformación estructural de sus regímenes.

Así concebido, el proceso democrático brinda a los ciudadanos una amplia gama de derechos, libertades y recursos, suficientes para permitirles participar plenamente, en un pie de igualdad, en la adopción de las decisiones colectivas que los comprometen. Si las personas adultas deben participar en decisiones colectivas a fin de proteger sus intereses personales (incluidos los que tienen en su calidad de miembros de la comunidad), desarrollar sus capacidades humanas y actuar como seres autodeterminantes y moralmente responsables, el proceso democrático es necesario, asimismo, para alcanzar estos fines. De acuerdo con esto, no sólo es esencial para brindar uno de los bienes políticos fundamentales (el derecho de las personas a autogobernarse), sino que en sí mismo constituye un rico conjunto de bienes sustantivos.

Capítulo 13

PROCESOS CONTRAPUESTOS

La conclusión a que arribamos en el capítulo anterior no elimina la posibilidad de que el proceso democrático pueda lesionar importantes derechos sustantivos u otros requerimientos de la justicia. Según puntualizó Crítico, podría hacerlo de tres maneras. En primer término, quizás algunos grupos mayoritarios empleasen un proceso democrático imperfecto con el propósito de violar ciertos derechos que le son inherentes, como la libertad de palabra. Dado que en la práctica los exigentes criterios del proceso democrático nunca se cumplen del todo, es seguro que aun la mejor de las democracias será imperfecta. En segundo término, puede ocurrir que no estén lo bastante protegidos derechos y bienes exteriores al proceso pero necesarios a él. Por ejemplo, el analfabetismo, la pobreza y la baja posición social pueden privar a algunos ciudadanos de gozar de oportunidades iguales que los demás para participar en las decisiones. En tercer lugar, las decisiones adoptadas mediante un proceso democrático perfecto o imperfecto podrían lesionar derechos, intereses o bienes no indispensables para el funcionamiento de dicho proceso pero que lo son para que se cumpla el principio de la igualdad de méritos intrínsecos. Por ejemplo, los reos acusados de algún delito tal vez no gocen de un juicio ecuánime. Llamaré a estas tres posibilidades, sintéticamente, "violaciones" o "fallas".

No obstante, si partimos de la base de que es imprescindible adoptar decisiones colectivas, como lo indica el realismo, cualquier opción de toma de decisiones que no sea un proceso democrático perfecto o imperfecto exigirá *algún otro* tipo de proceso. Según vimos en el capítulo anterior, lo que parecía ser un simple y tajante conflicto entre el proceso y sus resultados en verdad es un conflicto mucho más complejo entre una serie de bienes sustantivos y otros bienes posibles. Ahora vemos que una solución razonable ante esos conflictos demandará sopesar los méritos del proceso democrático en relación con los de algún otro proceso político. Lo que empezó siendo una contraposición de proceso y resultados se convierte en una contraposición de procesos. ¿Cuál será el proceso de adopción de decisiones colectivas más confiable para alcanzar los mejores resultados de fondo? ¿Existen alternativas factibles frente al proceso democrático, que brinden mejores soluciones?

Tal como señalaba Defensor, sería equivocado dejar de lado el proceso democrático por el solo hecho de que a veces no logra alcanzar resultados moralmente acertados. Sería equivocado hacerlo si sus fallas pudieran corregirse mediante una mejora factible. Y también lo sería si, por más que sus fallas no pudieran corregirse, tampoco hubiese una alternativa factible con probabilidades significativamente mayores de éxito.

Para decirlo más resumidamente, las fallas del proceso democrático en lo tocante a alcanzar los resultados sustantivos deseables sólo pueden enmendarse de cuatro maneras: 1) el régimen democrático podría ser sustituido por otro diferente; como hemos rechazado esta opción, presumiré que lo que interesa no es reemplazar la democracia por otro sistema político, sino que la alternativa factible debería rectificar únicamente determinadas decisiones, leyes o políticas de un sistema que es democrático en líneas generales; por lo tanto, 2) podría mejorarse un régimen democrático imperfecto, o bien, 3) determinadas fallas específicas del proceso democrático (perfecto o imperfecto) podrían ser rectificadas mediante un proceso no democrático; por último, 4) si no son factibles las opciones 2 ó 3, tal vez habría que aceptar cierto nivel de transgresión como precio tolerable a cambio de las ventajas que ofrece el proceso democrático. No obstante, si se considerase que ese precio es demasiado alto, la única alternativa consistiría en reconsiderar la opción 1.

Las imperfecciones inevitables de un sistema democrático

Defensor y Crítico coincidieron en que en el mundo real las "democracias" nunca son plenamente democráticas: siempre quedan a la zaga de los criterios democráticos en algún aspecto. Sin embargo, nuestra evaluación de otras opciones factibles depende en parte del modo en que el proceso democrático funciona en la práctica. Una solución apropiada para un país en que la democracia funciona apenas y a los tumbos debería ser lógicamente rechazada para un país en que funciona bien.

Es evidente que necesitamos pensar en sistemas políticos concretos. ¿Cuáles han de ser? Propongo que sean el conjunto de países que normalmente se designan con el término "democracias". Quizás esta salida les parezca vaga y arbitraria a algunos lectores; por ello, quiero anticiparme una vez más a lo que diré en capítulos posteriores y añadir que entiendo por

un país "democrático" aquel en el cual el gobierno del Estado constituye una poliarquía. Según veremos más adelante, una poliarquía es un régimen con un conjunto singular de instituciones políticas que, en su conjunto, lo diferencian de otros regímenes. Puede considerarse que la poliarquía es un gobierno en que las instituciones indispensables para el funcionamiento del proceso democrático existen en un nivel que supera cierto umbral. Si bien las poliarquías son la realización histórica más completa del proceso democrático en la gran escala del Estado nacional, lo que las poliarquías han logrado dista de ser completo, si se lo juzga según los criterios del proceso democrático que vimos en el capítulo 8. Como sistema de democracia en gran escala perteneciente al mundo real, la poliarquía es hasta la fecha el mejor, pero medido según normas ideales no es sino una preferencia secundaria.

Nuestro problema consiste, entonces, en averiguar cómo pueden subsanarse las fallas sustantivas en un país donde el gobierno del Estado es una poliarquía, vale decir, una democracia imperfecta. Nuestras cuatro soluciones posibles se convierten en éstas: 1) reemplazar la poliarquía por otra clase de régimen; 2) mejorar el desempeño de la poliarquía; 3) en casos concretos de fallas, reemplazar los procesos democráticos imperfectos de la poliarquía por una alternativa no democrática factible, como una corte suprema de justicia; 4) si ninguno de los procedimientos anteriores puede ponerse en práctica, continuar tomando las decisiones colectivas relevantes mediante la democracia imperfecta de la poliarquía.

Muchos se preguntarán a esta altura si un tratamiento general de este problema, tomando las poliarquías como categoría, puede ser muy esclarecedor, o si en lugar de ello los elementos decisivos de una solución se hallarán (como me inclino a pensar) en las particularidades de cada país. No obstante, si tenemos en cuenta esta salvedad, será útil, creo, analizar algunos aspectos generales del problema. Puede contribuir a iluminarlo un nuevo diálogo entre Defensor y Crítico.

Violaciones a los derechos y bienes exteriores al proceso democrático pero necesarias para su funcionamiento

Crítico: Aunque usted se ha ocupado extensamente de los derechos o bienes que forman parte inherente del proceso democrático mismo, hasta ahora no ha abordado la posibilidad de que haya fallas o violaciones vinculadas con los derechos o bienes exteriores al proceso democrático aunque indispensables para que éste funcione.

Defensor: No estoy seguro de entender a qué se refiere.

Crítico: ¿Concuerda conmigo en que para que se logre plenamente el proceso democrático deben darse ciertas condiciones?

Defensor: Es obvio.

Crítico: ¿Cuáles son esas condiciones, entonces?

Defensor: Bueno, lo ideal es que los ciudadanos participen en la vida política en un pie de igualdad. Como dije antes, ello requiere que cuenten con todos los derechos, obligaciones y oportunidades implícitos en los criterios del proceso democrático. Pero tales derechos, deberes, oportunidades, etc. (y pienso que su pregunta se refiere a esto), no podrían existir si muchos recursos políticos, por ejemplo, no estuvieran distribuidos entre ellos en forma más o menos pareja. Estoy pensando en el tipo de igualdad que Tocqueville pensó haber hallado entre los norteamericanos en la década de 1830, aunque de todas maneras sólo aludía a los varones adultos blancos. Me refiero a la igualdad en materia de propiedades, riqueza, ingresos, educación, status social, información, etc.

Crítico: ¿Existen otras condiciones?

Defensor: Como hace tiempo le mencioné, la democracia no podría existir si la gente no creyese en ella. De hecho, para Tocqueville las creencias, costumbres, hábitos eran aún más importantes que la constitución y las leyes, porque sin el apoyo de tales creencias los sistemas jurídicos pierden su sentido —como él pensaba que ocurría en algunos países sudamericanos de esa época—.

Crítico: ¿De modo que en la medida que faltan las creencias, igualdad socioeconómica y otras condiciones esenciales, el proceso de adopción de decisiones colectivas no podrá ser nunca perfectamente democrático?

Defensor: Es innegable.

Crítico: ¿Y no es asimismo innegable que lo que llamamos poliarquía es una democracia en segunda preferencia, cuando no se dan las condiciones necesarias para que funcione un proceso democrático perfecto?

Defensor: ¡Absolutamente!

Crítico: Ahora bien: ¿por qué no existen esas condiciones? Tal vez usted concuerde conmigo en que ello obedece a dos razones: o porque son imposibles, y simplemente impracticables, o porque, si bien son posibles, jamás se las ha puesto en práctica.

Defensor: No veo cómo podría discrepar con una proposición tan evidente.

Crítico: ¿Y por qué jamás se las puso en práctica? Caben dos alternativas: o bien una mayoría de ciudadanos quiere hacerlo pero no puede a raíz de las imperfecciones del sistema democrático, o no existe una mayoría de ciudadanos que las quieran concretar. ¿No es así?

Defensor: Su razonamiento haría las delicias de un filósofo medieval. Sí, creo que tiene razón en lo que ha dicho hasta ahora.

Crítico: Pero si las imperfecciones del proceso democrático impiden a una mayoría de ciudadanos poner en práctica las condiciones necesarias para la igualdad política, ¿acaso no sería la única vía recurrir a algún proceso no democrático? Análogamente, si una mayoría de ciudadanos no

desea crear tales condiciones, ¿no será que ésas sólo pueden crearse mediante un proceso no democrático?

Defensor: Supongo que eso es lo que sucede en el corto plazo. A largo plazo, las creencias de la gente cambian. Pero pienso que usted ha construido pulcramente la trampa en la que caerá su propia argumentación. Tomemos la primera de las alternativas que me propuso. En ese caso, la minoría capaz de impedir que la mayoría gobierne también se opondrá a cualquier democratización ulterior; por tanto, no podrá confiarse en esos presuntos tutores para que favorezcan una mayor democracia. En el segundo caso, la minoría proclive a una mayor democratización tendrá que imponerse a una mayoría renuente. Parafraseando a Rousseau, la minoría tendrá que obligar a la mayoría a ser libre. Pero en un sistema que en líneas generales sea democrático no veo cómo podría resultar factible eso desde el punto de vista político. La consecuencia es que, si bien usted enunció bellamente el problema, bloqueó toda posibilidad de darle solución.

Crítico: ¿Quién es ahora el escolástico? ¡Usted acaba de probar, mediante el razonamiento abstracto, que la Corte Suprema de Estados Unidos no existe! ¡Lo felicito!

Defensor: Tal vez discrepemos en cuanto a si la existencia de la Corte Suprema refuta o no realmente mi argumentación.

Crítico: Estoy seguro de que en ese punto habremos de discrepar. Pero si usted está en lo cierto, se queda sin solución alguna, ¿o no es así?

Defensor: No, todavía me quedan dos. Primero, estoy dispuesto a aceptar ciertas fallas y violaciones como precio tolerable que debe pagarse por el proceso democrático, aun en su realización imperfecta. Quizá para usted esto no sea una solución, pero lo que usted llama solución inexistente puede ser mi solución. Segundo: hace un momento, cuando estuve de acuerdo con usted en lo referido al corto plazo, mencioné la posibilidad de que la opinión pública cambie a largo plazo. Creo que en los países democráticos la opinión pública tiende cada vez más a adherir a ideas como las de la igualdad intrínseca y la consideración equitativa. Las culturas democráticas tienen una capacidad notable para corregir sus fallas, y en ellas la opinión general prevalece a la larga.

Crítico: Veo que nuestras discrepancias pueden terminar girando en torno de juicios prácticos sobre la factibilidad de diversas soluciones, y no en torno de más cuestiones teóricas. Pero aún debemos examinar el tercer tipo de falla: la lesión causada a un interés, derecho o bien fundamental que no sea ni parte integral del proceso democrático ni esencial para su buen funcionamiento.

Intereses que no son esenciales para el proceso democrático

En el último capítulo, Defensor aducía que las personas como Crítico, que insisten en que los resultados de fondo deben tener prioridad sobre el proceso democrático, tienen que explicar cómo llegaron a saber cuáles son esos resultados. Las puntualizaciones de Defensor sugieren tres preguntas. La primera es epistemológica: ¿cómo podemos *saber* cuáles son los intereses de una persona, en especial sus intereses "fundamentales"? La segunda es sustantiva: es fácil hablar superficialmente de intereses tan fundamentales que deban ser inviolables por el proceso democrático, pero en lo concreto... ¿*cuáles* son esos intereses y en qué nos basamos para justificar su inviolabilidad? La tercera tiene que ver con las instituciones y procedimientos: para proteger tales intereses, ¿en qué *procesos* o *instituciones* puede confiarse?

¿Cómo podemos saber?

Uno de los argumentos con que se defiende el proceso democrático establece que para la primera pregunta no hay ninguna respuesta racionalmente justificada. Sin embargo, al mismo tiempo trata de desbaratar las potencialidades antidemocráticas de esta posición tomando como punto de partida lo siguiente: 1) Si ninguna postura moral es más válida que otra, todas están en un pie de igualdad; 2) pero si todas están en un pie de igualdad, también lo están las personas que las proponen: nadie puede razonablemente considerarse superior o inferior a otro en cuanto a la validez de su postura moral; 3) por lo tanto, todos deben participar como iguales en el proceso por el cual se llegará a un consenso; 4) y las decisiones que dependen de una postura moral deben tomarse en un proceso participativo que, al menos en el caso ideal, desemboque en el consenso.[1]

Algunos críticos de total escepticismo moral han señalado en esta argumentación un defecto mortal: se contradice a sí misma. Si ninguna proposición moral es mejor que otra, entonces los puntos 3 y 4, que sin duda constituyen premisas morales (o dependen de ellas), no son mejores que ningún otro. En suma, ¿por qué *deberían* las personas participar en un pie de igualdad?, ¿no sería igualmente lógico decir que, dado que no hay ninguna premisa moral superior a otra, proclamar 3 y 4 no está más justificado que proclamar que debe ganar el más fuerte?

La cuestión sigue en pie: ¿cómo saber cuáles son los intereses de un individuo? Del mismo modo que Defensor y Crítico, yo rechazo la concepción de que todas las pretensiones a una comprensión moral son de suyo inválidas. En lugar de ello, propongo lo siguiente:

El interés o el bien de una persona es todo lo que ella elegiría, con su máxima comprensión posible, de la experiencia resultante de su elección y de sus alternativas más significativas.

Afirmar que el interés o el bien de A reside en ser sometido a un proceso judicial ecuánime equivale a afirmar que si A comprendiese cabalmente las

consecuencias de contar o no contar con dicho proceso judicial ecuánime, insistiría en disponer de él.

El criterio de la comprensión esclarecida puede ahora recibir un mayor sustento interpretándolo en el sentido de que las personas que comprenden sus intereses como lo expresa la fórmula que acabamos de dar, poseen una comprensión esclarecida de ellos.[2] Al hablar de "la máxima comprensión posible" he evitado deliberadamente caer en el abismo de imposibilidades a que nos arrastraría la frase "plena comprensión", ya que presumiblemente ésta exigiría tener uno mismo la experiencia resultante de su elección (así como la experiencia de las demás alternativas significativas), lo cual es, en sentido estricto, imposible desde el vamos.[3]

Pero... ¿estamos ante una definición vacía? Y si no lo es, cómo la aplicaremos a otros? Sólo podemos hacerlo mediante una empatía esclarecida que nos permita captar sus deseos, apetencias, necesidades y valores, y por vía de un ejercicio de la imaginación, tratar de conjeturar qué elegirían si comprendiesen las consecuencias de sus elecciones. En la medida en que lo logremos, tendremos una comprensión esclarecida de los intereses ajenos. No obstante, como estamos limitados por nuestra propia comprensión, esos ejercicios imaginativos son de suyo imperfectos —se basan en nuestro saber insuficiente y cargan con toda la tendenciosidad de nuestras opciones, convicciones y pasiones: hasta nuestra comprensión esclarecida es falible—.

¿Deberíamos rechazar la idea de la empatía esclarecida a raíz de su ineludible falibilidad? ¿Ella nos obliga a formular juicios que nos es imposible formular? Ahora bien: lo cierto es que formulamos esos juicios sobre los demás, sin duda. Más aún: diferenciamos los razonables de los irrazonables. ¿Cómo podríamos avalar la autoridad de los padres sobre sus hijos si creyésemos imposible que ellos pudieran formular, acerca de los intereses de sus hijos, juicios mejores que éstos? Al hacer tales afirmaciones presumimos que podemos recurrir a nuestra empatía esclarecida. También lo presumimos cuando, por ejemplo, tratamos de determinar si ciertos adultos son tan incompetentes para atender sus propios intereses que deben ser puestos bajo el cuidado de una autoridad paternalista. Usamos además la empatía esclarecida *post hoc*, al evaluar si los que poseen esa autoridad paternalista la han usado como corresponde o han abusado de ella. Cabe suponer, asimismo, que empleamos una empatía esclarecida al tratar de disuadir a otros adultos (tal vez un pariente o un amigo) de que realice cierta acción de la que, según creemos, se va a arrepentir más tarde. Tendríamos que deformar monstruosamente nuestras cualidades humanas cotidianas, comunes y corrientes para evitar formular juicios sobre los intereses ajenos, o para rechazar nuestra empatía esclarecida como medio tendiente a ese fin.

He intentado ofrecer una solución al problema epistemológico de los intereses: ¿cómo saber cuáles son? Cabría preguntarse qué nexo tiene mi solución con la Presunción de la Autonomía Personal, que, como apunté

antes, no es una premisa epistemológica sino una regla prudente para la adopción de decisiones colectivas. Ahora bien: supongamos que confiamos en que todos los ciudadanos efectivamente basan sus juicios en materia de decisiones colectivas en una comprensión esclarecida de sus intereses (incluida su preocupación por sus semejantes y por la comunidad). ¿De qué manera podríamos justificar la afirmación de que lo que A elige no propende a sus intereses? Hacerlo presupondría que disponemos de un conocimiento privilegiado, al que A no tiene acceso, de una norma absoluta independiente de la propia comprensión esclarecida que A pueda tener de sus deseos, apetencias, necesidades e ideales. Pero, como ya he dicho, todos los intentos efectuados durante el siglo pasado para sustentar esa pretensión fueron arrasados por los críticos. Dada la premisa de la comprensión esclarecida, jamas podrían justificarse apelar, más allá del discernimiento de A, a un tribunal de jueces independientes dotados de un saber superior sobre lo que es bueno para A.

Sin embargo, a la inversa, si no podemos presumir que todos los ciudadanos se guían por una comprensión esclarecida de sus intereses, la pretensión de autonomía personal en la determinación de lo que es mejor para uno no puede considerarse un principio epistemológico. Y precisamente porque no podemos partir de la base de que los ciudadanos son permanentemente guiados por una comprensión esclarecida de sus intereses que la Presunción de la Autonomía Personal en las decisiones colectivas no es una hipótesis epistemológica sino sólo una norma prudente.

¿Qué intereses hay que sean superiores al proceso democrático?

Por consiguiente, podemos preguntarnos cuáles serán los intereses a los que corresponda considerar inviolables por el proceso democrático —o por cualquier otro proceso de adopción de decisiones colectivas—. Parece muy razonable pensar que los *únicos* intereses a los cuales puede aplicárseles ese carácter inviolable son los que forman parte integral del proceso democrático o son esenciales para él. Un pueblo democrático no invadirá este extenso dominio salvo por error, y trataría de establecer salvaguardias institucionales destinadas a evitar esos errores. Pero fuera de ese ancho territorio, estaría habilitado a elegir libremente las políticas que sus miembros estimen mejores: podrían decidir cuál es el mejor equilibrio entre libertad y control, la mejor manera de zanjar los conflictos de intereses, el mejor sistema de organización económica, etc. En suma, fuera de los intereses inviolables de un pueblo democrático en cuanto a la preservación del sistema, quedaría la espera de las decisiones políticas propiamente dichas. Mediante el proceso democrático y todos sus requisitos, los ciudadanos maximizarían su libertad colectiva para resolver sobre las leyes y principios a los que quieren atenerse.

Es natural que A piense que sus metas e intereses más sagrados deberían ser inviolables, y que B piense lo mismo de *sus* propias metas e intereses, y lo mismo C... Es probable que los miembros de un grupo privilegiado proclamen que sus intereses sin duda merecen ser inviolables —sobre todo porque, a juicio de ellos, coinciden con los de la sociedad en su conjunto—. No ha de sorprender, pues, que a menudo se declare que los derechos de propiedad tienen primacía sobre el proceso democrático, o que los miembros de un grupo desfavorecido dentro de la sociedad sustenten un interés según ellos superior, que debería ser promovido por otros medios si el proceso democrático fracasa en tal sentido.

Como señala Defensor; al proteger o promover los intereses de algunos, las decisiones colectivas por lo común dañan los de otros. Las decisiones vinculadas a los asuntos públicos son, en gran parte, decisiones sobre la distribución de los beneficios y costos, las ganancias y los perjuicios. En tal puja, a cualquier grupo le conviene que sus propios intereses queden más allá del alcance de las decisiones colectivas, o si eso falla, que queden dentro de la jurisdicción de un cuerpo de funcionarios a los que el proceso democrático no puede tocar. Pero teniendo en cuenta la extensa gama de derechos, intereses, bienes y protecciones diversas que son inherentes al proceso democrático, ¿cómo podemos justificar razonablemente que se trasciende los alcances de dicho proceso?

Este punto de vista me parece atractivo, pero deja en pie un perturbador interrogante: ¿podemos decir, en verdad, que los seres humanos no tienen ningún otro interés inviolable que el derecho a regirse por un proceso democrático y todo lo que es esencial a éste? Por ejemplo, ¿no tienen derecho a un proceso ecuánime en las causas criminales, y en caso afirmativo, no tendría que ser ese derecho inviolable por el proceso democrático? Estos interrogantes nos retrotraen casi por completo a la tercera pregunta que formulé hace poco. Si a ciertos derechos o intereses debe considerárselos inviolables, y por ende superiores al proceso democrático mismo, ¿en qué procesos o instituciones podremos confiar para que los protejan?

Esta pregunta desplaza la argumentación hacia un terreno totalmente distinto; porque ahora enfrentamos un conflicto entre derechos fundamentales y tenemos que hallar un modo de resolverlo. Si un pueblo posee el derecho fundamental de autogobernarse, ¿no sería equivocado afectar ese derecho fijando restricciones al proceso democrático y sus alcances, más allá de los requisitos del proceso mismo? Si el derecho al proceso democrático entra en pugna con otro derecho fundamental, ¿cómo se resolverá esta pugna? No basta con dar una respuesta puramente filosófica, como decir que uno tiene que equilibrarse con el otro. El conflicto debe abordarse (no digo zanjarse) mediante alguna clase de proceso decisorio —o de "proceso político", en el amplio sentido de la palabra—, y cabe presuponer que éste va a corporizarse en instituciones políticas.

Así pues, lo que empezó oponiendo el proceso a sus resultados tarde o temprano desemboca en la evaluación práctica de diversos procesos factibles.

Algunos procesos

Partiendo de las distinciones trazadas por Defensor y Crítico, podemos imaginar que un proceso democrático es capaz de lesionar tres tipos de intereses: intereses que forman parte integral del proceso democrático, intereses que no forman parte integral de él pero son necesarios para su funcionamiento, e intereses que ni forman parte integral de él ni son necesarios para su funcionamiento. ¿Qué ordenamientos institucionales habrá que adoptar para impedir estas diversas transgresiones? Propongo que examinemos cuatro soluciones generales.

Si pueden invocarse cuatro soluciones para tres tipos de posibles transgresiones, desde el punto de vista formal tenemos como mínimo doce variantes. Pero lo cierto es que pese a esta plétora de posibilidades en nuestro universo teórico, el hecho de que cada solución tenga carácter general y no ajustado a una situación concreta da pie para pensar que las soluciones específicas dependerán menos de consideraciones teóricas que de la evaluación práctica de lo que es apropiado para un país en particular, dada su cultura política, su desarrollo histórico y su estructura constitucional. Los principios generales sólo nos pueden llevar hasta donde hemos llegado y nos aproximamos rápidamente al límite de su utilidad. Por lo tanto, ahora mi propósito es mencionar las cuatro soluciones generales y algunos de los problemas que están asociados con ellas.

Los críticos que insisten en la primacía de los resultados sustantivos respecto del proceso democrático son proclives a presumir que, como éste no es capaz de garantizar los resultados que buscan, debe ser reemplazado por una alternativa —que por ende, necesariamente tendrá que ser no democrática—. No obstante, según señaló Defensor en el último capítulo, esta conclusión no está justificada, ya que la mejor solución puede consistir a veces en mejorar el proceso democrático mismo. Debe entonces exponer tres soluciones democráticas y una alternativa no democrática.

Ampliación o reducción del demos

En ciertas circunstancias, las violaciones a los derechos o intereses fundamentales pueden minimizarse modificando la composición de la ciudadanía ya sea mediante inclusión o exclusión (ampliándola o reduciéndola). Como parto de la base de que hay un proceso democrático en curso, el problema no se resolvería en este caso ampliando la ciudadanía, ya que por definición una minoría cuyos derechos fuesen avasallados por las leyes

que adopta la mayoría estaría incluida ya en el demos. Vale la pena detenerse a reflexionar, sin embargo, en que los peores avasallamientos de derechos fundamentales (incluidos, por supuesto, los derechos políticos primarios) tienen lugar cuando individuos sujetos a las leyes que sancionó un demos están excluidos de él. En tales casos, ampliar el proceso democrático suele ser exactamente lo que se necesita: que el demos se expanda hasta incluir a los excluidos de él pero perjudicados por las leyes que deben acatar. Ejerciendo sus derechos políticos, estos nuevos miembros pueden entonces modificar esas leyes afrentosas para sus derechos fundamentales.

Pero supongamos que los ciudadanos avasallados en sus derechos son una minoría, y que la mayoría hace oídos sordos a sus reclamos. Entonces, la solución radica a veces en permitir que esa minoría constituya por sí misma otra unidad política. Esta solución es conducente cuando la minoría está bien delimitada, el conflicto entre ella y la mayoría es persistente, y la norma de la mayoría permite que el grupo mayoritario infrinja algún derecho de la minoría que ésta estima trascendental. Dentro de una unidad democrática separada, los miembros de la ex minoría podrán autogobernarse sin por ello atacar la norma de la mayoría, que si así lo resuelven puede aplicarse incluso dentro de su propia jurisdicción. En cuanto a los miembros de la antigua mayoría, seguirán autogobernándose pero sin imponerse ahora a la minoría que se ha vuelto autónoma. En un extremo, esta solución puede exigir la total independencia de ambas partes: un Estado se fragmenta en dos. En el otro extremo, sólo se descentraliza la autoridad relacionada con determinadas cuestiones específicas; por ejemplo tanto la mayoría como la minoría forman gobiernos locales separados, cuya autoridad se ha restringido.

Esta solución no sólo es perfectamente compatible con el proceso democrático, sino que además, al permitir que un número mayor de ciudadanos alcancen sus metas y elijan sus propias leyes, puede incrementar el grado de libertad y de autodeterminación. No obstante, hay lazos emocionales (v. gr., sentimientos nacionalistas) capaces de impedir que una mayoría acepte dicha solución; y no sería necesariamente conveniente si la libertad obtenida por el nuevo demos (la minoría anterior) lo lleva a éste a actuar en forma perjudicial para el bien de la mayoría que ahora ha quedado excluida de él.

Procedimientos de votación, de elección y legislativos

A veces la mejor solución es elaborar procedimientos de votación, de elección y legislativos que protejan los intereses de la minoría, o de las minorías en general.

Como vimos en el capítulo 10, la afirmación de que la norma de la mayoría estricta es el único principio de adopción de decisiones compatibles con el proceso democrático y las premisas en que se funda es altamente

sospechosa. Por lo demás, hay una variedad de sistemas de votación (cada uno de ellos con diferentes consecuencias) que pueden reclamar validez para la obtención de la igualdad política.[4] Por supuesto, aún tenemos que enfrentar la cuestión decisiva que retomaremos en el capítulo siguiente, implícita en la solución que consiste en cambiar la unidad política: ¿mayoría dentro de qué unidad política? Como los criterios que definen el proceso democrático no prescriben un sistema único de procedimientos de votación y elección, hay amplio campo para que surjan oportunidades de minimizar las violaciones de los intereses fundamentales sin por ello menoscabar el proceso democrático.

Lo mismo cabe decir de los procedimientos legislativos. Es común que los organismos democráticos se fijen normas de procedimientos que contribuyan a asegurar su obrar cuidadoso y no apresurado, sensato y no insensato. Estos procedimientos suelen delegar en alguna minoría la autoridad para interrumpir, demorar o modificar cursos de acción que de otro modo se ejecutarían según la norma de la mayoría simple e irrestricta. Si un demos acepta la obligación moral de respetar determinados derechos fundamentales, es sensible a sus propias flaquezas y le preocupa actuar irracionalmente, incluirá procedimientos de esta índole como medio de proteger tales derechos.

La experiencia sugiere una vasta serie de posibilidades. Aunque en la mayor parte de las poliarquías actuales la segunda cámara tiene principalmente el cometido de rectificar los errores cometidos por la otra, a veces se ha recomendado la creación de esta segunda cámara, representativa de otros intereses que los de la primera, como bastión de los derechos de las minorías y barrera contra la tiranía mayoritaria. Así sucedió en la Convención Constituyente Norteamericana. Así también, muchas constituciones otorgan un poder calificado de veto al jefe del Ejecutivo. El mismo fin pueden perseguir las normas de votación legislativas: al requerir una mayoría especial (v. gr., dos tercios) para ciertos temas, se concede a una minoría la capacidad de impedir la sanción de leyes que juzga reprobables.

Cuando no es factible o conveniente resolver el problema ampliando el demos o modificando la unidad democrática, dispositivos de este tipo pueden ser la mejor solución; ya que si el demos efectivamente conserva la autoridad final respecto de los procedimientos que adopta, éstos no violan los criterios democráticos; más aún, pueden contribuir a satisfacer el criterio de la comprensión esclarecida, al volver más probable que una mayoría comprenda las consecuencias de sus actos antes de decidirse a sancionar una ley, política oficial o principio.

Sin embargo, en la práctica los dispositivos de esta índole han acarreado dos serios riesgos. Primero, es casi imposible asegurar que la minoría los emplee sólo para proteger sus derechos fundamentales. En general, le otorgan el poder de modificar las decisiones de la mayoría en cuestiones *de política pública*, de un modo que no sería el elegido reflexivamente por la

mayoría de los ciudadanos; o bien se han usado esos procedimientos para amparar derechos de las minorías a expensas de otros derechos, igualmente válidos o más, de las mayorías. Al parecer, muchos de los redactores de la Constitución Nacional creían que para preservar derechos fundamentales el presidente de la república debía contar con poder de veto sobre las leyes sancionadas por el Congreso, un veto que sólo podía ser rechazado con una mayoría de dos tercios en cada cámara. No obstante, desde los primeros presidentes norteamericanos hasta hoy, ese poder se ha empleado regularmente para vetar *políticas* que el presidente reprobaba; a nadie se le ocurre hoy sostener que el presidente pueda (o deba) usar su poder de veto exclusivamente en lo tocante a las leyes que avasallan derechos fundamentales. De modo análogo, tanto en la Convención Constituyente como después se adujo que, a fin de proteger los derechos de las minorías, cada estado debía estar igualmente representado en el Senado de la nación, por más que esta norma signifique forzosamente una representación desigual para los ciudadanos. Sin embargo, el poder adicional así concedido a los estados pequeños en relación con su población muy rara vez se aplicó a proteger sus derechos políticos o sociales primarios.

La segunda falla grave de estos procedimientos es que en la práctica suele ser extraordinariamente difícil para una mayoría alterarlos si la minoría, gracias a esos dispositivos especiales, abusa del poder que tiene. Por ejemplo, las normas vigentes en el Senado de Estados Unidos vuelven difícil (por muchos años fue vitualmente imposible) interrumpir un debate que se prolonga en forma ilimitada. Unos pocos senadores resueltos y verborrágicos, no sólo pueden bloquear una ley apoyada por el presidente de la república, la gran mayoría de sus colegas, la Cámara de Representantes y el país todo, sino impedir también que se introduzcan mejoras en los procedimientos mismos. En contra del argumento de que el derecho a un debate ilimitado es esencial para proteger derechos fundamentales, en el Senado fue usado durante generaciones para evitar que se sancionaran leyes tendientes a conceder tales derechos a los negros. Y las mismas normas que permitieron a una minoría de senadores derrotar las leyes sobre derechos civiles apoyadas por la mayoría (a veces por una preponderante mayoría) de ellos, fueron usadas para rechazar las propuestas mayoritarias destinadas a modificar tales normas.

En consecuencia, uno de los problemas que plantean los procedimientos especiales es que no puede confiarse en que se los implante en forma congruente con los criterios democráticos, o sea, para asegurar la delegación de la autoridad pero impedir la enajenación del control final por parte del demos. En la medida en que los procedimientos especiales cumplen con los criterios democráticos y el demos, o una mayoría dentro de él, retiene el control final del programa de acción, en el sentido estricto esos procedimientos no resuelven nuestro problema inicial: cómo proteger los derechos

e intereses fundamentales para que el proceso democrático no los transgreda o avasalle.

La evolución de la opinión pública

Si no es posible modificar el demos ni establecer procedimientos especiales de votación, elección o legislativos, otra solución podría consistir en confiar en la evolución de la opinión pública. Sin duda, nuestro Crítico rechazaría esta variante de inmediato, argumentando que si el problema radica precisamente en la opinión pública, difícilmente podría encontrarse en ella la solución. Pero sería un parecer muy apresurado.

En capítulos posteriores (17 y 18) veremos cómo y por qué la tentativa de aplicar el proceso democrático al Estado nacional en gran escala triunfa a veces y otras fracasa. En algunos países, las instituciones de la poliarquía se desarrollaron de una manera más o menos continua, arraigaron y perduraron. Mencionamos unos veinte países de este tipo en un capítulo anterior, llamándolos "poliarquías estables". Por contraste, en la mayor parte de los países no surgió una poliarquía. En algunos, donde esta clase de instituciones aparecieron hace poco tiempo, son aún precarias o su existencia es incierta; en otros, nacieron y luego desaparecieron —en unos pocos casos—, para ser luego restauradas.

En el desarrollo histórico del primer grupo, el de las poliarquías estables, podemos detectar aproximadamente una cierta pauta de evolución de la opinión pública —evolución sin la cual, recalquémoslo, tales poliarquías estables no podrían haber tomado cuerpo—. (Lo que ofreceré a continuación no es una argumentación normativa sino una elucidación empírica no del todo precisa.) La experiencia de estos países revela que, con el transcurso del tiempo, se profundiza y expande la protección de los derechos e intereses fundamentales, y resultan inaceptables en su momento ciertas transgresiones que antes la opinión pública apoyaba. En este sentido, la Idea de la Igualdad Intrínseca, que exige prestar una consideración equitativa a los intereses de todos los súbditos de la ley, ha cobrado fuerza creciente como elemento propio del consenso constitucional y de la cultura política. Al decir esto no paso por alto las fallas y violaciones del principio, la frustrante lentitud con que se corrigen graves injusticias y las ocasionales regresiones; pero con una perspectiva más amplia, en estos países el movimiento histórico general ha llevado a la ampliación de las medidas de protección institucionales de muchos derechos e intereses fundamentales. Si no fuera así, jamás se habrían convertido en poliarquías, y mucho menos en poliarquías estables. Ahora bien: la evolución no concluyó con los derechos y oportunidades que son imprescindibles para que tengan vigencia las instituciones de la poliarquía, sino que ha abarcado derechos y garantías sociales y económicos, así como muchos otros (véase Marshall, 1950, para el caso de Gran Bretaña).

No quiero significar que esta evolución se produce como resultado de un elegante y cortés debate filosófico, y de ningún otro modo. Por el contrario, surge como consecuencia de luchas y protestas, a menudo prolongadas en el tiempo y entreveradas con actos de violencia que ponen en peligro la estabilidad misma de la poliarquía (incipiente). En estos debates y movimientos contestatarios, hunde mejor sus raíces la creencia en la igualdad intrínseca y en el derecho a una consideración equitativa, se ataca cada vez más toda clase de discriminación entre los individuos, y lo que en un momento fue aceptado por una mayoría como diferencias apropiadas son percibidas como arbitrarias e injustas por otra mayoría posterior —muy posiblemente, aquella que, merced a la ampliación del sufragio y las batallas correspondientes, logró expandirse e incluir entre los puntos en debate los derechos antes avasallados—.

Así pues, los datos históricos dan considerable apoyo al argumento de que, con el tiempo, en un país con una cultura en general democrática, la opinión pública puede rectificar todo desconocimiento flagrante de la consideración equitativa de los intereses de los ciudadanos. No obstante, es difícil que nuestro Crítico se persuada de que la lenta evolución de la opinión pública en un país democrático es garantía suficiente; y si no lo es, y no cumplen su cometido otras soluciones democráticas, debemos examinar qué pasaría con soluciones no democráticas.

Cuasi tutelaje

Si los derechos e intereses fundamentales no pueden ser adecuadamente protegidos con medidas que sean compatibles con el proceso democrático, la opción que resta es protegerlos poniéndolos bajo la jurisdicción de funcionarios no sujetos a dicho proceso. Como éstos deberán adoptar sus decisiones dentro del contexto de un sistema democrático en general, pero no podrían ser totalmente controlados por vías democráticas, cabe denominarlos "cuasi tutores". La forma más corriente de cuasi tutelaje en los países democráticos es un poder judicial dotado de autoridad final sobre ciertas cuestiones ligadas a la protección de procedimientos y resultados de fondo. La irrebatibilidad de sus decisiones deriva, por lo común, de que poseen la facultad de declarar inconstitucional la legislación sancionada por el parlamento (lo que los norteamericanos llaman "revisión judicial"). De veintiuna poliarquías estables, en trece rige alguna forma de revisión judicial (cf. el cuadro 11.1, *supra*).

Probablemente el ejemplo más conocido de cuasi tutelaje judicial es el poder judicial federal de Estados Unidos, y en particular la Corte Suprema, que desde 1803 ha proclamado su habilitación para declarar inconstitucional una legislación, que por lo tanto no cobra estado legal y no resulta obligatoria. En ningún otro país democrático son los tribunales instrumentos tan poderosos para imponer decisiones colectivas como los tribunales

federales de Estados Unidos. En otros sitios, aunque la constitución los autorice a ejercer la revisión judicial, lo típico es que los tribunales se muestren más cautelosos en lo tocante a revocar leyes sancionadas por el parlamento. A fin de proteger sus derechos e intereses fundamentales, en la mayor parte de las poliarquías estables los ciudadanos confían básicamente en el proceso democrático tal como se corporiza en el parlamento, las elecciones y, a veces, los referendos nacionales.

Acostumbrados como están a ese papel clave de los tribunales, la mayoría de los norteamericanos, incluidos los abogados,[5] suelen dar por sentado que la existencia de poder judicial vigilante, dotado de la facultad de revocar las políticas nacionales adoptadas por la legislatura y por el Ejecutivo, es esencial para preservar los derechos fundamentales. Aun enfrentados al hecho de que hay poliarquías estables sin revisión judicial, muchos estadounidenses bien informados cuestionarían, creo, la posibilidad de generalizar a otros países la solución a la que se llegó en su país para el problema de proteger derechos e intereses inviolables. ¿Cuán satisfactoria resulta, entonces, la solución de cuasi tutelaje del Poder Judicial?

La experiencia de Estados Unidos y de otros países, junto con una consideración más atenta del tema, me parecen justificar los siguientes enunciados acerca del cuasi tutelaje como solución general:

1. Hay forzosamente una proporción inversa entre la autoridad de los cuasi tutores y la del demos y sus representantes. Si aquélla es muy amplia, el control del demos sobre el programa de acción pública queda enajenado, y se destruye el proceso democrático. Aunque la autoridad de los tutores se restringiese a las cuestiones vinculadas con los derechos e intereses fundamentales, en estos asuntos necesariamente el control del demos quedaría enajenado. Dentro de un ámbito más estrecho de cuestiones, sigue en pie la relación inversa: cuanto más amplios los alcances de los derechos e intereses sujetos a la decisión final de los cuasi tutores, más restringidos los alcances del proceso democrático. Además, aun dentro de un ámbito más reducido, el poder de los cuasi tutores puede ser no sólo meramente denegatorio, puede ser algo más que la capacidad de vetar leyes inconstitucionales. Como muestra la experiencia de la Corte Suprema (p. ej., en el tema de la abolición de la segregación racial en las escuelas), al procurar establecer derechos e intereses superiores un tribunal tal vez necesite ir más allá de las medidas restrictivas y tratar de fijar políticas, a veces con gran detalle. Si al principio impide la ejecución de medidas que considera lesivas para ciertos derechos fundamentales, luego puede pasar a imponer otras que estima indispensables para el bien común. Cuanto más amplios son los alcances de los derechos e intereses que los cuasi tutores están autorizados a proteger, más deben asumir las funciones de elaboración de leyes y políticas públicas.

2. En los sistemas federales, una solución normal consiste en que un alto tribunal cuente con autoridad para derogar leyes de los organismos federa-

les inferiores que violen la constitución nacional. No obstante, sólo una minoría de las poliarquías estables es federal: la gran mayoria es unitaria. En alrededor de la mitad de los sistemas unitarios, el Poder Judicial carece de la autoridad para declarar inconstitucionales los actos parlamentarios.[6] Aun en un sistema federal, puede negárseles a los tribunales dicha facultad si las leyes provienen del parlamento nacional, y sólo la tienen para las leyes sancionadas por organismos inferiores. Esa es la solución que se adoptó en Suiza (Codding, 1961, págs. 33, 105-06, 112).

3. Demostrar que un sistema judicial autorizado a denegar las leyes sancionadas por una legislatura *nacional* es esencial para proteger derechos fundamentales en un país democrático exigiría probar otras dos cosas: o bien los países democráticos en los que los tribunales carecen de tales atribuciones no son realmente democráticos (o no son tan democráticos como Estados Unidos), o bien en ellos dichos derechos están menos protegidos que en Estados Unidos. Nadie ha podido probar que sean menos democráticos que Estados Unidos países como Holanda y Nueva Zelanda, que no tienen revisión judicial, o Noruega y Suecia, donde se la ejerce rara vez y de manera muy limitada, o Suiza, donde sólo puede aplicársela a las leyes de los cantones. Y no creo razonable pensar que pueda probárselo.

4. No se ha demostrado, tampoco, que los derechos e intereses fundamentales estén mejor protegidos en poliarquías con cuasi tutores judiciales que en las que no los tienen. Presumiblemente, en un país con cuasi tutores el demos y sus representantes necesitarían ejercer una autolimitación más amplia. En esos países un derecho o interés fundamental tendría que ser reconocido como norma, y la norma sancionada mediante procesos sociales y políticos más bien que mediante las restricciones impuestas al parlamento por los tutores judiciales. El cuasi tutelaje puede requerir, pues, menos autorrestricción del demos y sus representantes, al haber mayores restricciones externas fijadas por los tutores. Con el correr del tiempo la cultura política del país puede incorporar como propia la expectativa de que éstos habrán de resguardar al demos contra cualquier violación de derechos fundamentales; del mismo modo, en las poliarquías sin tutelaje judicial, la mayor autolimitación del demos y de sus representantes puede ser una norma asumida cada vez con más intensidad en la cultura política.

5. Teniendo en cuenta la historia de la revisión judicial en Estados Unidos, los tutores judiciales no ofrecieron en rigor demasiada protección a los derechos fundamentales frente a los persistentes avasallamientos por parte del demos nacional y sus representantes. La fama de la Corte Suprema al respecto proviene principalmente de un período de activismo judicial que se inició en 1954, cuando estuvo presidida por Earl Warren; no obstante, la mayor parte de los célebres casos en que intervino la Corte en la época de Warren tuvieron que ver con leyes estaduales o locales, no con actos del Congreso nacional.

En contraposición a estas decisiones, en un número sustancial de casos el alto tribunal utilizó las protecciones conferidas por la Declaración de Derechos, o las enmiendas constitucionales posteriores a la Guerra Civil tendientes a proteger los derechos de los negros recientemente liberados, no para apoyar a los políticamente débiles en las contiendas electorales sino todo lo contrario. Los beneficiarios fueron todos los dueños de esclavos a expensas de los esclavos, los blancos a expensas de quienes no eran blancos, y los propietarios a expensas de los asalariados y otros grupos de escasos recursos. A diferencia de lo acontecido con algunos casos, de escasa importancia relativa, a que antes aludimos, todos éstos involucraban derechos e intereses de trascendental importancia, donde una política opositora habría significado cambios básicos en la distribución de los derechos, libertades y oportunidades en Estados Unidos.

6. Pese a su fama, la Corte Suprema de Estados Unidos no fue un bastión permanente contra la violación de derechos e intereses fundamentales por parte de las leyes del Congreso (a diferencia de las leyes estaduales y las normas u ordenanzas locales), como lo prueba un dato de gran relevancia para la cuestión más amplia del cuasi tutelaje: inevitablemente, la Corte Suprema termina siendo parte de toda coalición política nacional que gana la mayoría en las elecciones. Los juristas conocidos por un franco enfrentamiento con la concepción política básica del presidente de la república o de una mayoría de senadores no son propuestos para el cargo por el presidente ni confirmados por el Senado. De este modo, los puntos de vista de la mayoría de los jueces que integran el alto tribunal nunca discrepan por mucho tiempo de los prevalecientes entre la mayoría que elabora las leyes. Suponer lo contrario carece de todo realismo. Los cuasi tutores de la Corte Suprema rara vez se oponen tenazmente por muchos años, al menos a las políticas fundamentales instrumentadas por la mayoría. Lo que indica la experiencia norteamericana, entonces, es que en un país democrático el hecho de recurrir a cuasi tutores para proteger los derechos de los individuos vulnerados por la legislación nacional no ofrece una opción promisoria frente a los procesos democráticos, salvo quizás en el corto plazo.

Es fácil ver el motivo. O bien los cuasi tutores están tan aislados de la opinión pública prevaleciente y son capaces de movilizar grandes recursos coactivos como para imponer sus puntos de vista a despecho de la oposición de las mayorías electorales y sus representantes, o bien no pueden hacerlo y, a lo sumo, actúan en la retaguardia demorando las acciones hasta que se ven sobrepasados por la coalición dominante de funcionarios electos. ¿Es lo primero políticamente posible en cualquier país democrático? La experiencia estadounidense nos dice que no.[7] Y si fuera posible, ¿no quedaría a la larga minada la legitimidad de los cuasi tutores? Por otra parte, si la función de estos últimos consiste en postergar todo cambio a las políticas nacionales, sin duda sería dable encontrar otro medio más práctico y menos arbitrario de hacerlo.[8]

7. Si, pese a todo, se adopta la solución del cusi tutelaje judicial, puede tornárselo compatible con el proceso democrático si la autoridad de los cuasi tutores es suficientemente restringida. Para ver cómo es posible conciliar la revisión judicial con el proceso democrático, necesitamos reconsiderar la diferencia entre los intereses o derechos que forman parte integral de él con los externos a él pero necesarios y con los externos e innecesarios, pero que deben cumplirse para respetar la Idea de la Igualdad Intrínseca y el Principio de la Consideración Equitativa. Los criterios del proceso democrático no especifican de qué modo ha de preservárselo. Que un tribunal revoque leyes que infringen los criterios mismos no sería sin duda incompatible con éstos. Consecuentemente, un tribunal cuya facultad para declarar inconstitucionales las leyes se limitase a los derechos e intereses inherentes al proceso democrático sería totalmente congruente con este proceso.[9]

A medida que nos apartamos de la primera categoría, el papel de los cuasi tutores se vuelve más dudoso. Pero ni siquiera constituiría una transgresión al proceso democrático que un organismo independiente de él revocase leyes que lesionan seriamente derechos e intereses que, si bien externos a dicho proceso, son empero necesarios para él. En el caso de la tercera categoría, empero, el conflicto es irresoluble: una vez que los derechos e intereses indispensables para el funcionamiento del proceso democrático han sido asegurados, cuanto más extiendan su jurisdicción los cuasi tutores a otras cuestiones de fondo, más reducirán los alcances del proceso democrático.

¿Qué conclusiones podemos extraer de este examen de los distintos sistemas tendientes a proteger los derechos e intereses fundamentales en un régimen democrático?

Ya hemos visto que es un error plantear el problema de la protección de los derechos e intereses fundamentales como si se tratara de enfrentar proceso con resultados, o procedimientos con derechos e intereses fundamentales. El proceso democrático no sólo presupone una vasta serie de derechos fundamentales sino que en sí mismo es una forma de justicia distributiva, ya que influye de modo directo en la distribución del poder y la autoridad sobre el gobierno del Estado y (a raíz de la trascendencia que tienen las decisiones adoptadas por el gobierno del Estado) sobre otros bienes de fondo.

Por lo tanto, no corresponde interpretar un conflicto entre reclamos sustantivos y el proceso democrático como si fuese un conflicto entre derechos fundamentales, por un lado, y por el otro un mero procedimiento. Si se presentan tales conflictos, se darán entre un derecho o interés y otro derecho o interés que es uno de los fundamentales que posee un ser humano, un derecho tan básico que ha sido calificado de inalienable: el derecho de las personas a autogobernarse.

De esto se desprende que aseverar que un derecho o interés determinado debería ser inviolable por el proceso democrático no equivale, como a veces se dice, a plantear un derecho "contra el Estado", como si "el Estado" fuese cualquier Estado; más bien equivale a afirmar un derecho contra el proceso democrático en el gobierno de un Estado democrático, que presumiblemente será un buen Estado, quizás el mejor posible.

Además, es una falacia limitar el proceso democrático exclusivamente sobre la base de que podría empleárselo (o de hecho se lo emplea) para lesionar derechos e intereses fundamentales, ya que cualquier limitación de esa índole exigiría contar con otro proceso para la adopción de las decisiones colectivas que, por lo tanto, cabe suponer, no será democrático. Si está mal que un proceso democrático viole un derecho o interés fundamental, también lo está que lo viole cualquier otro proceso. Por consiguiente, el primero no debería ser sustituido por otro a menos que haya muestras convincentes de que a largo plazo el proceso no democrático será superior.

Es equívoco sugerir que existe una única solución que sea universalmente la mejor para el problema de proteger los derechos e intereses fundamentales en una poliarquía. Los abogados estadounidenses suelen presumir que la solución debe incluir una corte suprema con autoridad para revocar leyes nacionales que transgredan derechos e intereses fundamentales; pero un sistema de cuasi tutelaje como ése no es necesario ni —según lo prueba la experiencia norteamericana— suficiente. A falta de una solución universal, tendrán que aplicarse soluciones concretas, adaptadas a las condiciones y experiencias históricas, la cultura política y las instituciones de un país en especial. Los norteamericanos han encontrado conveniente como solución un cuasi tutelaje, bajo la forma de una corte suprema dotada de la facultad de revisión judicial, pero no puede demostrarse que lo sea en general para todas las poliarquías. Por lo tanto, es obvio que una decisión razonable en cuanto a una solución transaccional no sólo exige una evaluación empírica de las probables consecuencias de otros procesos en el marco concreto de un país, sino también sopesar la carga que habrá de concedérsele al proceso democrático comparado con otros valores.

Así pues, se precisan abundantes comprobaciones antes de reemplazar un proceso democrático por un cuasi tutelaje. Habrá que demostrar que el proceso democrático no otorga una consideración equitativa a los intereses de algunos individuos sujetos a sus leyes, que los cuasi tutores sí lo harán, y que el daño causado al derecho a la consideración equitativa supera con creces el daño causado al derecho de las personas a autogobernarse.

Este juicio dependerá en parte de la opinión que se tenga de las potencialidades de la responsabilidad moral colectiva y del crecimiento personal en un buen régimen político. Si para ser bueno un régimen político exige que en ninguna circunstancia el demos pueda causar un daño a los derechos e intereses fundamentales, uno se vería tentado a suponer que el demos y sus representantes necesitan verse restringidos por cuasi tutores que, como los

tutores genuinos, poseen un saber y una virtud superiores. Si, empero, el buen régimen político es aquel en que sus miembros, individual y colectivamente, adquieren madurez y responsabilidad al enfrentarse con elecciones morales, deben contar con esa oportunidad de actuación autónoma. Así como la autonomía individual forzosamente incluye necesariamente la oportunidad de errar junto a la de actuar correctamente, lo mismo ocurre con un pueblo en su conjunto. En la medida en que es privado de la oportunidad de actuar en forma autónoma y es gobernado por tutores, es menos probable que desarrolle un sentido de responsabilidad por su proceder colectivo; en la medida en que sea autónomo, a veces se equivocará y actuará injustamente.

El proceso democrático es una apuesta a la posibilidad de que un pueblo, obrando en forma autónoma, pueda aprender a hacerlo correctamente.

Capítulo 14

¿CUANDO TIENE DERECHO UN PUEBLO AL PROCESO DEMOCRATICO?

Afirmar que todas las personas, o al menos todos los adultos, tienen derecho a un proceso democrático es una petición de principio. ¿En qué casos un conjunto de personas constituyen una entidad ("un pueblo") con derecho a gobernarse democráticamente?

En la medida en que las personas que componen un sistema político están mezcladas sin que haya un justificativo para ello, se reducirá el valor de la democracia para dicho sistema político. Si Estados Unidos anexara por la fuerza a Costa Rica, obligándola a convertirse en su estado número 51, ¿qué motivos hay para suponer que el pueblo costarricense (o nosotros, como jueces externos) va a valorar su nueva democracia federal tanto como valoraba su anterior sistema democrático independiente? Y como señalamos antes, el principio de la norma de la mayoría presupone que la unidad política sea apropiada para aplicarla; si la unidad política a la que se aplica dicha norma es injustificable, también lo será la norma dentro de esa unidad. ¿Tendrían derecho la mayoría de los ciudadanos estadounidenses a decidir las medidas públicas relacionadas con los costarricenses si a éstos se los obligase a convertirse en ciudadanos del estado número 51?

En lo fundamental, los teóricos de la democracia o bien soslayaron estas difíciles y desconcertantes cuestiones, o dieron respuestas demasiadó fáciles. ¿Tal vez no haya ninguna respuesta satisfactoria?

El problema de la unidad

¿Qué habilita a un conjunto particular de individuos a tener un gobierno democrático? Esta pregunta plantea el problema de la justificabilidad de la

democracia para diversos agregados de personas (unidades, por así decir), dotados de límites diferentes.[1] Pero lo que a primera vista parecería ser una sola cuestión se desmembra, ante un examen más atento, en varias:

1. ¿Qué tipo o tipos de asociaciones deben ser gobernadas democráticamente por sus miembros? Lo habitual ha sido que los demócratas supusiesen que el gobierno de todo Estado territorial, al menos, debe estar sujeto al control democrático.[2] Pero en la actualidad muchos demócratas aducen que también otros tipos de asociaciones tendrían que regirse por una democracia interna: sindicatos, partidos políticos, empresas económicas, etc. Algunos de los que abogan por la "democracia participativa" parecen suponer que virtualmente todas las asociaciones deberían ser democráticas. Yo voy a partir de la base de que el tipo de asociación que tenemos presente es el Estado territorial.

2. Aun limitándonos a los Estados, dada la larga data de las ideas y prácticas democráticas, cabría preguntarse si el tipo de Estado podría influir en la conveniencia de un proceso democrático. Como hemos visto, para los griegos era evidente que, si la democracia era deseable, sólo podía existir en una ciudad-Estado. Todavía en el siglo XVIII Rousseau y Montesquieu coincidían en que el mejor Estado para un pueblo que quisiera autogobernarse no podía superar los límites de una ciudad. Desde entonces, la ortodoxia democrática ha afirmado que la unidad política adecuada es el Estado nacional o país —aunque éste no sea sino un frágil agregado de regiones o de tribus—. Pero el Estado nacional, como sus antecesores, no es más que un momento de la historia: en el año 2100, ¿seguirá considerándoselo la sede y el límite natural del proceso democrático?

En el capítulo 22 voy a analizar las consecuencias que tiene para la democracia el cambio de escala de la ciudad al Estado nacional... y más allá todavía. Aquí comenzaré por suponer que lo que tenemos presente es un mundo integrado por Estados nacionales, aunque a medida que se desenvuelva la argumentación voy a aflojar esa restricción.

Hasta los Estados nacionales pueden tener forma diversa. Los sistemas federales plantean a la teoría y práctica democráticas interrogantes que no nos plantean los sistemas unitarios. Como la diferencia entre los sistemas federales y unitarios está directamente relacionada con el problema central de este capítulo, la retomaré en un instante.

3. Dejando de lado, por el momento, estas cuestiones, podemos focalizarnos mejor en el problema de la unidad democrática y sus fronteras. Cuando los defensores de la democracia describen o recomiendan un sistema democrático, dan por sentado que la democracia existirá en unidades políticas concretas: ciudades-Estados, Estados nacionales, o lo que fuere. Pueden señalar ejemplos históricos o actuales, ciertos agregados específicos de personas que conviven dentro de territorios más o menos bien delimitados: Atenas, Ginebra, Francia, Suecia... Pero rara vez se

preguntan por qué debemos considerar apropiados estos agregados para la democracia, y no otros con límites diferentes. ¿Por qué los antiguos atenienses tendrían derecho a vivir en democracia, y no los antiguos griegos en su conjunto? ¿Por qué tienen ese derecho hoy los griegos y no los atenienses, o los noruegos y no los escandinavos? Alaska y Hawai tienen hoy el carácter de Estados dentro de Estados Unidos; ¿por qué no puede serlo Puerto Rico... o Costa Rica? ¿Se trata simplemente de un problema de consentimiento o de coacción?

Considérense las siguientes pretensiones:

Pretensión 1: *Las personas que viven en Quebec tienen derecho a contar con un gobierno democrático propio, independiente del gobierno de Canadá.* (En lugar de Quebec y Canadá, el ejemplo podría incluir los Estados sureños de Estados Unidos y este país en su totalidad; o Noruega y Suecia; o Irlanda y el Reino Unido; o Irlanda del Norte y la República de Irlanda; o Bretaña y Francia; o los chipriotas turcos y los chipriotas griegos...)

Pretensión 2: *Las personas que viven en Quebec deben ser ciudadanos del gobierno democrático de Canadá.* (Esta no es sino la imagen especular de la primera pretensión, a la que se le contrapone, y pueden hacerse aquí las mismas sustituciones.)

Pretensión 3: *Con respecto a las cuestiones vinculadas con el control de la natalidad, los habitantes de Connecticut, Estados Unidos, tienen derecho a aplicar en su proceder político el proceso democrático, independientemente del gobierno federal de Estados Unidos.* (En lugar de Estados Unidos puede tomarse cualquier otro país; en lugar de Connecticut, cualquier localidad de ese país; en lugar del control de la natalidad, una lista indefinida de temas sobre los que podría tener que resolver una unidad política menor que el Estado nacional. En vez de un país democrático podría colocarse un sistema político transnacional, como la Comunidad Europea, y en vez de la ciudad, los países miembros; la gama de cuestiones sujetas al control del país podría ser muy amplia.)

Pretensiones 4, 5... n: *A las pretensiones de autonomía local como las mencionadas podrían oponérseles otras pretensiones opuestas, que afirmasen que el control de los asuntos en disputa debe ser ejercido por la unidad política más amplia y abarcadora. Desde luego, estas pretensiones opuestas no son más que imágenes especulares de las pretensiones de autonomía local.*

Al examinar esta clase de pretensiones o sus opuestas, vemos que tienen dos facetas: son simultáneamente pretensiones al control o la autonomía respecto de ciertas cuestiones (poder de policía, salud, vivienda, relaciones con países extranjeros, etc.) y pretensiones al control de esas cuestiones por

parte de cierto conjunto de personas, que habitualmente ocupan un territorio común pero es concebible que no lo hicieran.[3] La primera clase de pretensiones podríamos decir que se vinculan con los *alcances* apropiados del control; las segundas se vinculan con la *jurisdicción* de las personas habilitadas a ejercer control sobre las materias que incumben a sus alcances. Los alcances pueden abarcar desde una cuestión simple y aislada (p. ej., el estacionamiento de vehículos) hasta la autonomía total, la soberanía o independencia plena de un país. Análogamente, la jurisdicción podría ser tan minúscula como la de los habitantes de una aldea o vecindario, o tan vasta como la totalidad de los habitantes de un país enorme o de una asociación de países como la Unión Europea. Alcances y jurisdicción son, por lo corriente, muy interdependientes, y las pretensiones ligadas a unos están expresamente ligadas a la otra.

Si bien las pretensiones sobre la jurisdicción y alcances de la autoridad descansan a todas luces en alguna clase de juicios de valor, lo que impresiona de inmediato cuando se examinan pretensiones concretas es hasta qué punto una solución razonable por fuerza dependerá de las circunstancias específicas. Al igual que las pretensiones mismas, las soluciones factibles están muy condicionadas por las particulares creencias, tradiciones, mitos, experiencias históricas, en suma: por toda la compleja trama de realidad empírica que existe en un agregado concreto de seres humanos. También, con suma frecuencia, las disputas sobre los alcances y las jurisdicciones no se zanjan mediante la apelación razonada a la justicia, la libertad, la democracia, la autodeterminación, la eficiencia y otras ideas abstractas, sino mediante la violencia y la coacción. Los valores abstractos actúan solamente, pues, como racionalizaciones convenientes de la legitimidad del resultado ganador.

Una vez más, podríamos preguntarnos si este problema admite una solución general o si los principios generales pueden gravitar en las soluciones factibles. Cuando se empiezan a buscar soluciones generales, es probable que aumenten las dudas que se albergan sobre su utilidad.

Dos soluciones falsas

Mencionaré dos soluciones ilusorias; con ambas nos hemos topado, en un contexto distinto, al examinar el problema de la inclusión.

Todo pueblo se define a sí mismo

Una de estas soluciones falsas es análoga a la respuesta que daba Schumpeter frente al problema de la inclusión en el demos, sólo que en este caso es *cada pueblo* el que se autodefine. Así, los atenienses se autodefinieron como un grupo distinto de griegos, que convivían en una polis autónoma y democrática. Dos milenios más tarde, los griegos modernos se han definido como una nación, y los atenienses son hoy ciudadanos de una Grecia mayor. En la época de la Revolución Norteamericana, los habitantes del Estado de Virginia se autodefinían más bien como virginianos que como norteamericanos; en 1861 se consideraban ciudadanos de la Confederación y no de la Unión; hoy se ven a sí mismos, incuestionablemente, como ciudadanos de Estados Unidos. De modo que los antiguos atenienses, los griegos modernos, los virginianos del siglo XVIII, los pueblos que integraban la Confederación durante la Guerra Civil, los norteamericanos de hoy... todos se definieron a sí mismos y a sus contemporáneos de una manera históricamente singular. Tras describir estos cambios históricos, ¿resta algo por decir?

Sin embargo, como ocurría con el tema de la pertenencia al demos, aquí el aforismo según el cual cada pueblo se define a sí mismo, por más que resuma la experiencia histórica, no permite juzgar si una pretensión es más válida que la otra o si el resultado que arrojó la historia debe mantenerse o modificarse. Para quedar satisfechos con el aforismo, tendríamos que permitir que cada pretensión y la opuesta a ella estuvieran en un pie de igualdad, en cuyo caso la única manera de llegar a una solución sería la propaganda y la coacción. En tal sentido, el aforismo falla como solución, pues declara meramente que no la hay.

La autonomía política como derecho absoluto

¿Y qué hay de la venerable noción del consentimiento? La diferencia decisiva entre lo que ha pasado con Alaska y con Costa Rica en relación con Estados Unidos, ¿no la da acaso que los habitantes de Alaska aceptaron formar parte de la Unión, en tanto que (según presumo) los costarricenses jamás darían su consentimiento para ello?

Desde el siglo XVII en adelante, la idea del consentimiento fue utilizada para proporcionar un fundamento moral a la del Estado democrático. ¿Cómo es posible asegurar el consentimiento? ¿Por qué no considerando la autonomía política como un derecho absoluto? Entiendo por "absoluto" que se concedería la autonomía a cualquier grupo que la desease, con tal que pudiese mostrar convincentemente que su nueva unidad política, independiente en parte o en todo, sería gobernada por el proceso democrático.

Imaginemos que un país democrático declarase de hecho que la autonomía política es un derecho absoluto. Ello volvería imposible (o al menos ilegítimo) a todo Estado y a cualquier organización coactiva, ya que todo grupo que padeciese coacción en cualquier materia podría demandar autonomía, y obtenerla merced a la secesión. En la práctica, se estaría legitimando el anarquismo. Esta conclusión quizá deleite a los filósofos anarquistas, pero si mi argumentación del capítulo 3 es correcta y un Estado democrático es mejor que la ausencia de Estado, sería un error conceder la

autonomía política como derecho absoluto; pues una organización autónoma, aun una democracia inclusiva y autónoma, podría causar un grave daño a los intereses de los que no pertenecen a ella. Como el derecho absoluto a la autonomía política significaría que ninguna organización podría ejercer con propiedad el poder a fin de impedir que se dañase a los que no son miembros de ella, que haya daño o no dependería completamente del accionar de los integrantes del grupo autónomo. Y en ese sentido, la experiencia humana deja poca cabida al optimismo.

Federalismo

El federalismo es a veces una solución, pero como sugiere el ejemplo de Costa Rica, no siempre lo es. Entiendo por federalismo un sistema en el cual ciertas cuestiones competen *exclusivamente* a las unidades políticas menores (cantones, estados, provincias) y están constitucionalmente *más allá de los alcances* de la autoridad del gobierno nacional, en tanto que otras quedan, por el contrario, y también por expresa declaración constitucional, fuera de los alcances de la autoridad de las unidades menores.

Los sistemas federales se hallan, con respecto a las ideas democráticas, en situación algo ambigua, en parte por razones puramente históricas pero también porque en sus constituciones se reflejan ciertos aspectos del problema que tratamos en el presente capítulo.

Federalismo e ideas democráticas

La antigua doctrina que insistía en que la unidad más apropiada para un gobierno republicano o democrático era la pequeña ciudad-Estado solía subrayar, asimismo, que el hecho de existir dentro de éste asociaciones relativamente autónomas podría ser perjudicial para el bien público. Así, Rousseau (el último gran exponente de estas ideas) afirmaba que para una república lo mejor era contar con un Estado pequeño carente de asociaciones de otra índole en su seno. Esta receta le permitió a Rousseau, como a sus predecesores, sortear el escabroso problema de la naturaleza del bien público en un Estado en que cada ciudadano pertenece al mismo tiempo a varias asociaciones políticas distintas —como sería el caso, por ejemplo, de alguien que es a la vez ciudadano de un municipio, una provincia y un país—. Si el bien público de un municipio (o alguna otra entidad asociativa) es X y el de otro municipio o asociación es Y, ¿cuál será el bien público de todos los ciudadanos en un Estado que incluya a éstas y a muchas otras unidades locales, así como otras especies de asociación?[4]

Pero ya en la época de Rousseau el foco de la historia de las ideas democráticas se estaba desplazando de la ciudad-Estado al Estado nacional y a los países. No obstante, sucedió que los países en que las ideas democráticas influyeron más hondamente en las instituciones y las costumbres fueron, desde el punto de vista constitucional, de dos clases: unitarios y federales. En los regímenes unitarios, las unidades locales eran meras creaciones del parlamento nacional, y estaban totalmente sujetas a su control (al menos de acuerdo con los principios constitucionales). El gobierno nacional delega en ellos su autoridad en los gobiernos locales, pero no se la enajena. De este modo, las disposiciones constitucionales permitirían al demos nacional ejercer control pleno del programa de acción política. Una mayoría nacional podría, en caso de desearlo, pasar por alto las resoluciones de las unidades locales, por ejemplo eliminando del programa de acción del gobierno local el asunto en cuestión.

Pero las ideas y las prácticas democráticas florecieron asimismo en sistemas federales, en rigor antes que en los unitarios. Tanto en Suiza como en Estados Unidos, donde el federalismo fue anterior a muchas de las instituciones en que se apoyó el proceso democrático, el régimen federal se consideraba ampliamente favorable a la democracia. Tocqueville, en su célebre análisis de la democracia norteamericana, sostuvo esto. No obstante, en el siglo XX, con el auge del Estado asistencial o providente (*welfare State*) y el aumento de los controles de la nación sobre la vida económica, se ha dicho a veces que el federalismo se tornó obsoleto (Laski, 1939), opinión que resulta prematura, entre otros motivos por el surgimiento de instituciones federales en escala transnacional en la Comunidad Europea.

El federalismo transnacional es la imagen especular del federalismo dentro de un país. Cuando una nación con una constitución unitaria (como Francia o Gran Bretaña) ingresa en un sistema federal transnacional como el de la Comunidad Europea, su demos nacional ya no tiene el control final del programa de acción política; no obstante, también el temario de la unidad transnacional queda limitado estrictamente. En consecuencia, aun cuando la comunidad más amplia operase según la norma de la mayoría, en lo tocante a muchas cuestiones una mayoría de ciudadanos de esa comunidad no podría invalidar las decisiones de una minoría, si ésta es mayoría en la unidad local, o sea, el país. Partiendo de la base de que en el próximo siglo el federalismo transnacional irá en aumento, los problemas que el federalismo plantea a la teoría y la práctica democráticas distan de ser transitorios o de haberse vuelto obsoletos.

Para examinar mejor estas cuestiones, será útil imaginar un diálogo entre dos demócratas contemporáneos, uno de los cuales (a quien llamaremos James) es un exponente del federalismo democrático, y el otro (a quien llamaremos Jean-Jacques) es un crítico monista del federalismo.

El problema del programa de acción o temario

Jean-Jacques: Sé que usted es bastante admirador de los regímenes federales, James, ¿no es así?

James: Sí, creo que tienen ciertas virtudes, si a eso se refiere.

Jean-Jacques: Pero también estoy al tanto de que usted es un firme admirador de la democracia, ¿o me equivoco?

James: Es verdad.

Jean-Jacques: Bueno, no sé como pueden armonizar ambas cosas.

James: Explíquese.

Jean-Jacques: Trataré de hacerlo. Sé que muchos norteamericanos parecen pensar que Estados Unidos es la encarnación viva de la democracia, y por ende todo lo que figure en su Constitución tiene que ser por fuerza esencial para ésta. Supongo que algunos norteamericanos podrían creer que, como Estados Unidos es federal, el federalismo es indispensable para que haya democracia. Usted no llegaría tan lejos en sus afirmaciones, ¿no?

James: Sería absurdo. Ni siquiera el federalista más contumaz podría sostener que el sistema político de Noruega, por ser unitario, es intrínsecamente menos democrático que el de Suiza. Si el federalismo es indispensable para la democracia, los sistemas constitucionales unitarios son necesariamente antidemocráticos. Y para demostrar que los sistemas constitucionales unitarios son necesariamente antidemocráticos, yo tendría que demostrar que una ciudad-Estado autónoma y pequeña, que no tenga ninguna necesidad de descentralización a unidades aún menores, sería *forzosamente* antidemocrática: una lisa y llana estupidez.

Jean-Jacques: ¿Y no podría ser cierto lo contrario: que los sistemas federales son *forzosamente* democráticos?

James: Me parece tan absurdo como lo otro.

Jean-Jacques: Pero usted concordará conmigo, James, en que uno de los requisitos de un proceso plenamente democrático es que el demos ejerza control final sobre el programa de acción.

James: Difícil me sería negarlo.

Jean-Jacques: Y sin embargo, en un sistema federal ningún conjunto *aislado* de ciudadanos puede ejercer el control final sobre el programa de acción. ¿No le parece, entonces, que en los sistemas federales los procesos por los que los ciudadanos se gobiernan no pueden, ni siquiera en principio, ser nunca totalmente democráticos?

James: No capto su razonamiento, Jean-Jacques.

Jean-Jacques: ¡Ah, la famosa mentalidad anglo-norteamericana! Como es lógico, usted desconfía de mi apelación a la razón y preferiría que apelase a la experiencia práctica. Déjeme, entonces, que le dé un ejemplo hipotético para volver más concreto el problema. Inventemos una supuesta democracia con un programa de acción muy limitado: digamos que sólo le interesa la educación de los niños. Llamémosla Silvania, al azar. Ahora bien: si los silvanenses quieren participar en otros asuntos públicos además de la educación de los niños, pero no cuentan con posibilidades de introducir esas cuestiones ni en el temario del gobierno de Silvania ni en el de ningún otro gobierno bajo su control, por más que participen en forma activa y

vigorosa en las decisiones referidas a la educación los consideraríamos un pueblo oprimido, ¿o no es así?

James: Sí, desde luego; pero... ¿por qué motivo *no podrían* los silvanenses incorporar esas cuestiones a un programa de acción oficial?

Jean-Jacques: Bueno, supongamos que Silvania está bajo el dominio de una nación extranjera; llamemos la Unión a esta última. La Unión excluye a los desventurados silvanenses de la ciudadanía, aunque les deja hacer lo que quieran con su sistema de enseñanza. No importa entonces que la Unión sea la encarnación misma de un proceso democrático perfecta: los silvanenses no dejarán por ello de ser habitantes de una colonia, y su pequeña y preciada "democracia" no será más que una escenografía montada por sus opresores. Puede ocurrir que los silvanenses admiren la democracia de sus dominadores, pero jamás podrán emularla.

James: Este no sólo es un ejemplo disparatado, sino que nada tiene que ver con el federalismo. Supongamos que a los silvanenses *no* se los excluye de la posibilidad de ser ciudadanos de la Unión, lo cual es más probable que lo que usted dice. En tal caso, serían por un lado ciudadanos de Silvania y por otro de esa unidad más amplia, que ahora prefiero llamar la Unión Federal. Si, en su condición de silvanenses, se gobiernan democráticamente en lo que respecta a la enseñanza, y en su condición de ciudadanos de la Unión Federal se gobiernan democráticamente en todos los demás asuntos, y si además el temario de la Unión Federal está totalmente abierto, de modo tal que los silvanenses pueden incluir en él las cuestiones que les interesan, no veo que pueda plantearse ninguna objeción desde un punto de vista democrático. No digo que no pueda haber otros problemas, pero las oportunidades que tienen los silvanenses para autogobernarse satisfacen todos los requerimientos del proceso democrático. Tomando los dos gobiernos en su conjunto, controlan un programa de acción totalmente abierto. Si suponemos, como lo hemos hecho, que se satisfacen los restantes criterios, ¿no tenemos que extraer de esto la conclusión de que los silvanenses gozan de un proceso democrático cabal?

Jean-Jacques: ¿Y entonces no habría usted transformado su Unión Federal en un sistema unitario, y no federal? Habría mostrado que los silvanenses pueden participar en un sistema democrático, pero no de qué modo es conciliable el federalismo con la democracia. En particular, no habría demostrado que un sistema federal es capaz de satisfacer el requisito del control final sobre el programa de acción por el demos. ¿Acaso el demos de la Unión Federal no habría *delegado* meramente su control de las cuestiones educativas a Silvania y otros gobiernos locales? Si es así, su conciliación de federalismo y democracia sería espuria. Usted habría demostrado lo que ya sabemos: que en un sistema unitario no tiene por qué plantearse el problema del control final sobre el programa de acción; no habría mostrado cómo puede ejercer dicho control el demos en un sistema federal. De hecho, creo que su solución tendría este interesante corolario: que el

problema es insoluble... ¡salvo que se convierten los sistemas federales en unitarios!

James: Lo felicito por su lógica apabullante, pero me parece que erró el blanco. Imaginemos que, de acuerdo con las disposiciones constitucionales establecidas cuando Silvania se sumó a la Unión Federal, el control de aquélla sobre su sistema educativo es permanente e inalienable. ¿No me concederá usted que, en estas condiciones, el sistema es claramente federal, no unitario?

Jean-Jacques: Sí, tendría que admitir que no es unitario sino federal. Pero no me queda claro qué conclusiones intenta sacar. Aún no veo por qué su Unión Federal sería plenamente democrática.

James: Bueno, desde cierta perspectiva usted podría decir que el demos de la Unión Federal ha enajenado su control sobre el sistema educativo de Silvania y otros gobiernos locales. Así como el temario de Silvania está cerrado en lo tocante a cualquier tema que no sea el educativo, así también el de la Unión Federal está permanentemente cerrado a las cuestiones educativas. Pero si bien por estas razones el gobierno es a todas luces federal, ¡la solución se parece mucho a la que ofrece un sistema unitario con gobiernos locales! Cierto es que el programa de acción de la Unión Federal está vedado a la educación, pero en todo lo demás está completamente abierto. Digamos que el temario del gobierno federal es "cuasi abierto".

Jean-Jacques: Supongo que debo tolerar algún grado de contaminación de lenguaje para que usted pueda seguir adelante con su argumentación.

James: Gracias. Ahora bien, exactamente como en el sistema unitario, si tomamos los dos gobiernos en conjunto los silvanenses controlan un temario completamente abierto. Si hay algo que no puedan introducir para su debate en el programa de acción de Silvania, tampoco pueden introducirlo en el programa de acción de la Unión Federal. Si cada ciudadano de la Unión Federal tiene en su localidad un gobierno equivalente al de Silvania, no hay nada en el sistema federal que impida a los ciudadanos ejercer control final sobre el programa de acción pública. Dada su preferencia por los razonamientos abstractos, resumiré el mío en una proposición general. El sistema federal no es, intrínsecamente, menos capaz que el unitario de satisfacer los criterios de un proceso democrático, siempre y cuando en una de sus unidades políticas todos los ciudadanos tengan acceso a un programa de acción "cuasi abierto".

Jean-Jacques: Quizás haya que omitir "intrínsecamente". En algunas circunstancias su solución no sería satisfactoria. Y es probable que sea tanto más insatisfactoria cuanto más fuerte sea el sistema federal.

James: ¿Qué quiere usted decir con "fuerte"?

Jean-Jacques: Quiero decir que las unidades políticas locales ejerzan control exclusivo de ciertos temas realmente trascendentales. No me refiero al actual federalismo anémico de Estados Unidos, por ejemplo, donde por lo que establece la propia constitución el gobierno federal puede regular o

controlar, ya sea en forma directa o indirecta, la mayoría de las actividades de los estados y municipios. Estados Unidos es, de facto, algo bastante próximo a un sistema unitario. Imaginemos, entonces, que en la Unión Federal a que usted alude, Silvania y otras treinta provincias poseen autoridad definitiva sobre ciertas políticas que los ciudadanos de la Unión estiman muy trascendentes: por ejemplo, la contaminación ambiental, o la conservación de los recursos naturales. Pero imaginemos ahora que, si bien la mayoría de los silvanenses y de otras provincias de la Unión desean que se imponga un fuerte control contra la contaminación ambiental, la explotación de minas a cielo abierto, etc., pero los habitantes de una provincia, Carbonia, se oponen a dicho control. En tales circunstancias, no existe ningún temario abierto a los habitantes de Silvania y otras provincias para que expongan sus demandas contra los de Carbonia.[5] En un caso como éste, un sistema unitario (o un sistema federal anémico) satisface los criterios del proceso democrático mejor que un sistema federal fuerte.

James: Es verdad, pero su razonamiento parece implicar que cuanto más amplio y abarcador es un grupo, siempre tendrá el derecho de imponer su voluntad a otro grupo más pequeño, simplemente a raíz de su tamaño. ¿Realmente cree eso? ¿No tiene que ser *legítimo* en algún sentido el grupo mayor, como entidad democrática?

Jean-Jacques: Sí, eso pienso. Pero al parecer, después de dar todo un rodeo estamos otra vez en el punto de partida. Hasta ahora ninguno de nosotros ha dado una respuesta satisfactoria, y aún no hemos hablado del problema de la norma de la mayoría.

El federalismo y el principio mayoritario

James: ¿Cuál es ese problema? No me parece tan evidente.

Jean-Jacques: Bien. Supóngase que un sistema político otorgase a una minoría particularmente privilegiada el poder de desechar la opinión de la mayoría en las cuestiones que hacen a la política pública. No lo consideraría usted democrático, ¿no?

James: No, si dejamos de lado la debatible cuestión de una corte suprema con autoridad en cuestiones constitucionales. Si una minoría privilegiada es capaz de imponer sus preferencias políticas a las de la mayoría, yo diría que el sistema no sólo está en flagrante violación de la norma de la mayoría, sino que es lisa y llanamente antidemocrático.

Jean-Jacques: Estaba seguro de que ése sería su parecer. Supongamos que hablamos de políticas públicas concretas, no de cuestiones constitucionales básicas: una mayoría quiere implantar la política X, una minoría quiere la política Y. Hemos coincidido en que la esencia del principio mayoritario es que, si la mayoría prefiere X a Y, debe adoptarse X, pero en un sistema federal, ¿no ocurre acaso que no siempre una mayoría en el plano

nacional puede prevalecer sobre una minoría, incluso en cuestiones políticas concretas?

James: Me parece que veo hacia dónde apunta. Es simplemente otra manera de enfocar la cuestión del control final sobre el programa de acción, ¿no es cierto?

Jean-Jacques: Sí, pero desde la perspectiva de la norma de la mayoría. Supóngase que cuestiones como X e Y son una prerrogativa constitucional de las unidades locales (estados, provincias, cantones, regiones o lo que fuere), y que la minoría que desea implantar Y está concentrada en una unidad local, avalada por disposiciones constitucionales, donde es mayoría. Si a los fines de este diálogo presumimos que la mayoría del parlamento nacional refleja con bastante precisión las políticas deseadas por una mayoría nacional de los ciudadanos, entonces en un sistema unitario el parlamento nacional podría rechazar las resoluciones de cualquier gobierno local, recurriendo a procedimientos perfectamente legítimos. Si la mayoría de los ciudadanos del país prefieren X a Y, el parlamento nacional puede adoptar X y aplicarla en una unidad política local aunque, dentro de ésta, la mayoría prefiera Y. En un sistema federal, prevalecería en algunos casos la minoría, y la mayoría nacional no podría hacer nada al respecto, desde el punto de vista constitucional.

James: Es cierto, eso ocurriría en algunos casos; pero me pregunto si en los sistemas federales de hoy el gobierno nacional de un país no podría hallar el modo de imponer su criterio, si el asunto fuese verdaderamente trascendente.

Jean-Jacques: Gracias, usted ha traído agua para mi molino. Lo que me está diciendo es que en ciertos países, como Estados Unidos, el federalismo se ha vuelto muy anémico. En los sistemas federales anémicos, la autoridad del gobierno nacional por sobre las políticas locales se ha incrementado tanto que difieren poco en ese aspecto de los sistemas unitarios. Así pues, parece que a fin de enfrentar los problemas propios de la sociedad moderna, los sistemas federales han tenido que convertirse, de hecho, en sistemas unitarios. ¿Puedo dar por concluido mi alegato?

James: No del todo, todavía. En Estados Unidos, por ejemplo, la educación pública sigue en gran parte dentro de la jurisdicción exclusiva de los estados, que a su vez suelen delegar esa autoridad a los gobiernos municipales. Es en verdad el rubro más importante en el presupuesto de gastos estaduales.

Jean-Jacques: Y precisamente porque la educación *es* importante, su ejemplo me viene de perillas. Consideremos nuestros dos sistemas políticos hipotéticos, Silvania y la Unión Federal. Recordará que el temario de Silvania está cerrado para cualquier asunto que no sea la enseñanza pública, mientras que el de la Unión Federal sólo está cerrado a los asuntos educativos, y a nada más. Ahora imaginemos que una mayoría de los habitantes de la Unión Federal llegan a la conclusión de que sus escuelas están en una

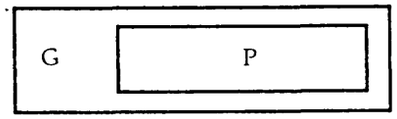
situación tan deplorable, que deben fijarse en el país normas educativas más uniformes. Si la Unión Federal fuese unitaria, dudo de que usted o yo consideráramos tiránico o aun antidemocrático que se impusiesen ciertas medidas nacionales para que las escuelas de cada lugar alcancen el nivel requerido. Eso es exactamente lo que se hace en muchos países democráticos. Pero como la Unión Federal no es unitaria, a la mayoría de sus habitantes les está vedado actuar de modo de mejorar el sistema educativo. Y sin embargo, quizá los silvanenses son sólo una pequeña minoría del total de ciudadanos del país, y dentro de Silvania los que se oponen al control federal tal vez sean mayoría por poco margen.

Imagino miles de casos en que la justicia estaría en favor de los reclamos de autonomía de Silvania en algún aspecto particular; pero en este caso, ¿no sería a la vez injusto y antidemocrático que una minoría (muy pequeña, posiblemente) pudiera salirse con la suya en cuanto a las normas de enseñanza vigentes? ¿Que el gobierno federal sea de hecho impotente para actuar? Si alguna vez estuvo justificado el principio mayoritario, ¿no lo está en un caso como éste? Y si no puede justificárselo en un caso como éste, ¿podrá justificárselo alguna vez?

James: Tal vez las respuestas a sus interrogantes sean más elusivas de lo que usted piensa. Para mostrarle por qué, quisiera por un momento dejar de lado a Silvania y a la Unión Federal, y debatir el caso de un sistema político sumamente abstracto, que tal vez nos obligue a reconsiderar la cuestión del temario.

Jean-Jacques: ¿Un sistema político sumamente abstracto? ¿Está usted renunciando a su fidelidad a la diosa de la Razón, al fin?

James: Siempre la he admirado. De todas maneras, he aquí mi sistema abstracto: imaginemos dos rectángulos, uno dentro del otro; P sería el sistema político más pequeño, y G el más grande, que lo incluye. ¿De acuerdo? Nada podría haber más simple.



Quiero advertirle que no estoy reproduciendo la situación de Silvania y la Unión Federal. Ahora supongamos que tanto G como P son gobernados en forma democrática dentro de los límites de su programa de acción respectivo, y que los derechos políticos primarios de todos los ciudadanos son respetados a carta cabal. La mayoría de G, ¿debe gozar del derecho de prevalecer siempre contra la mayoría local de P, por ejemplo en el tema de la enseñanza pública? O dicho a la inversa, ¿no debe la constitución

conceder a la mayoría local de P el derecho a prevalecer sobre la mayoría más amplia de G en algunos asuntos, como el de la enseñanza?

Jean-Jacques: Entiendo que eso depende de lo que usted llame "tener derecho".

James: Por "tener derecho" quiero decir que se dejan de lado las motivaciones de mera conveniencia, eficiencia o utilidad. Por ejemplo, a los ciudadanos de G podría resultarles más conveniente o más eficiente que los de P se autogobernasen en ciertos asuntos, como el de la enseñanza. Esto no es otra cosa que afirmar que G es un sistema unitario y la mayoría halla útil delegar autoridad en P. Pero obviamente no es ése el problema que aquí nos ocupa. Decir que la mayoría de P tiene *derecho* a veces de prevalecer sobre la mayoría de G equivale a decir que tiene derecho a autogobernarse en ciertos asuntos, y que G no debe infringir ese derecho. Sin embargo, al mismo tiempo, hemos partido de la base de que todos los ciudadanos de G, incluidos los de P, están plenamente protegidos en cuanto al ejercicio de sus derechos políticos primarios.

Jean-Jacques: Pero si tener derecho a algo no es un mero asunto de conveniencia o de eficiencia, y si no se trata de un derecho político primario (un derecho indispensable para que funcione el proceso democrático)... ¿qué clase de derecho es? ¿Tienen las personas un "derecho" moral fundamental a contar con un gobierno "local", como tienen derecho a la libertad de palabra? O sea, ¿es ése un derecho tan básico que debe garantizarlo la constitución del país? No veo con claridad cómo podría justificarse ese "derecho".

James: Tampoco yo. Pero creo que ambos confiamos en ese derecho, pese a todo. Permítame explicarle por qué. Imagino que, a pesar de la advertencia que le hice hace un momento, usted realmente ha equiparado a P con una unidad política local y a G con una nación. Como consecuencia, por el razonamiento anterior me inclinaría a pensar que usted simpatiza con los habitantes de G que pretenden ejercer cierto control sobre el sistema educativo de P.

Jean-Jacques: Sí, así es; confieso que pensé que G podría ser un país como Francia, o incluso Estados Unidos, y P un municipio o tal vez una provincia o departamento (como lo llaman en Francia).

James: Pero imagine que P es, en cambio, un país como Francia o Gran Bretaña, y G un sistema transnacional, como la Comunidad Europea. ¿Con quién simpatiza ahora? ¿Desea que el sistema educativo francés esté en manos de la Comunidad Europea? Sospecho que en estas circunstancias usted querrá que los habitantes de P ejerzan control sobre la educación de sus hijos, y no simpatizará con las pretensiones de los habitantes de G de imponerse, en esta materia, a los de P.

Jean-Jacques: Así es, como acabo de decirle.

James: Entonces, ¿diremos acaso que G *delega* meramente su autoridad en materia educativa en P? Para empezar, ¿en qué sentido posee dicha

autoridad? No jurídicamente, por cierto, ni por un principio constitucional. ¿Moralmente quizá? O sea, ¿toda unidad política mayor debe *siempre* gozar de autoridad sobre una unidad política menor? Aun un crítico tan severo del federalismo como supongo que es usted se atrincherará y se resistirá a admitir esto.

Jean-Jacques: Ahora caigo en la cuenta de que usted no estaba rindiendo homenaje a la diosa de la Razón sino a la diosa de la Confusión. No veo adónde nos lleva esto en la cuestión del federalismo y la norma de la mayoría.

James: Creo que sí nos lleva a algún lado. Ya sea mediante la razón o mediante la confusión, hemos arribado a un corolario muy importante: el propio principio de la mayoría depende de otras premisas previas acerca de la unidad política: que la unidad en la que va a operar sea en sí misma legítima y que las cuestiones a las que se aplique correspondan con propiedad a su jurisdicción. En otros términos, que los alcances y la jurisdicción de la norma de la mayoría sean o no apropiados en una unidad política particular depende de premisas que la propia norma de la mayoría nada puede hacer para justificar. La justificación de la unidad política sobrepasa a la norma de la mayoría en sí, y aun a la propia teoría democrática.

¿Siempre es mejor lo más grande?

Jean-Jacques: Pienso que su confusión puede ser el resultado de no distinguir entre dos interrogantes diferentes. Uno es: una unidad política de ciertos alcances y cierta jurisdicción, ¿es más democrática que otra en algún sentido razonable? Y el otro es: ¿es más conveniente que la otra, en algún sentido razonable? En cuanto al primero, veo dos posibilidades. Una deriva meramente de la cuantía. Como indicó Rousseau hace mucho tiempo, cuanto mayor es el número de ciudadanos, menor será necesariamente el peso de cada uno de ellos en el resultado. Si aceptamos que cuanto mayor es el peso de cada ciudadano, más democrático es un sistema, entonces a igualdad de los restantes factores, un sistema de mayor tamaño tiene que ser menos democrático que uno más pequeño. Si se le da a elegir, un demócrata preferirá siempre el más pequeño.

James: Mi querido Jean-Jacques, me temo que su diosa lo ha abandonado. Si fuese cierto que los sistemas más pequeños siempre van a ser más democráticos que los más grandes, el más democrático de todos sería un sistema constituido por un solo individuo, lo cual es un absurdo.

Jean-Jacques: Habrá advertido que mi conclusión fue expresada como una contingencia: "Si aceptamos que cuanto mayor..." es lo que yo dije. Y no lo aceptamos. De modo que eso nos deja sólo con la segunda posibilidad que la mencioné hace un momento. Digamos que un sistema es más democrático que otro en tanto les permite a sus ciudadanos autogobernarse

en los asuntos que a éstos les interesan. En muchas circunstancias, pues, un sistema más amplio será más democrático que otro más pequeño, ya que será mayor su capacidad para hacer frente a determinados problemas (contaminación ambiental, política monetaria y fiscal, desempleo, seguridad social, defensa, etc.). Según esto, una unidad lo bastante amplia como para ocuparse de los asuntos que interesan a sus ciudadanos siempre será más democrática que otra más reducida.

James: Pienso que su argumentación sigue siendo solapada. Para mí es obvio que, así como las cifras por sí solas nos llevan a un absurdo, así también el criterio de la capacidad de un sistema para hacer frente a los problemas, tomado por sí solo, nos llevaría a afirmar que el sistema más democrático de todos sería uno absurdamente grande... quizá compuesto por todos los habitantes del planeta.

Jean-Jacques: Para evitar los absurdos a que nos llevan los dos criterios por separado, ¿qué pasa si los tomamos a ambos a la vez y buscamos el mobiliario óptimo entre el tamaño del sistema político y su capacidad para enfrentar problemas?

James: ¡Espléndida idea! Creo que dio con el rumbo en el cual podemos encontrar una solución, si es que la hay. Pero repare en estas dos cosas. Primero, no veo cómo el razonamiento teórico puede llevarnos muy lejos en nuestra búsqueda de ese óptimo: necesitaremos mucha más ayuda de la que puede proporcionarnos su diosa sola. Tendremos que formular juicios complejos y controvertibles, de carácter empírico y utilitario. Y lo que es más, como las condiciones empíricas van a variar, hay buenos motivos para suponer que aun si encontramos el equilibrio óptimo, éste no será el mismo en diferentes circunstancias y períodos históricos. Por último, no podemos suponer que un único sistema vaya a beneficiar al máximo a un conjunto de personas. La recolección de la basura, el suministro de agua corriente, el sistema de enseñanza, la contaminación ambiental, la defensa nacional... cada uno de estos puntos puede dar lugar a un equilibrio óptimo distinto. El resultado sería quizás una estructura política muy compleja, con varios (o muchos) niveles de gobierno democrático, cada cual operando con un programa de acción diferente.

Jean-Jacques: Por cierto una estructura política más compleja de lo que admiten los límites bastante inflexibles de un sistema federal de gobierno, ¿no le parece?

James: Me parece, lamentablemente. Pero ahora quiero hacerle reparar en el segundo punto que me sugiere su propuesta. Note que en nuestra búsqueda de un equilibrio óptimo se confundieron las dos preguntas que usted nos instó a discriminar: ¿cuál es la unidad política más *democrática*?, ¿cuál es la unidad política más *conveniente*? Supóngase que, en general, una solución sea más conveniente que la otra pero menos democrática. ¿De qué modo habremos de decidir cuál es la mejor?

Jean-Jacques: Hasta ahora ni siquiera hemos discutido qué quiere decir

que un sistema más *conveniente* pueda ser a veces menos democrático. Evidentemente, hemos presumido que somos capaces de juzgar la conveniencia de un sistema político guiándonos por otras normas distintas de las del proceso democrático. Supuestamente, podríamos evaluarlo también por sus resultados. Además, hemos partido de la base de que en algunas circunstancias estaría justificado renunciar en alguna proporción pequeña a la democracia a fin de alcanzar en mayor medida ciertos otros objetivos: un poco menos de democracia a cambio de un poco más de resultados concretos positivos.

James: Sí, sin duda hemos hecho todos esos supuestos. Pero no siempre se requieren soluciones de transacción. ¿O usted no comparte mi idea de que sería conveniente que haya más democracia, más autodeterminación y más libertad, todo a la vez?

Jean-Jacques: ¿Cómo podría no compartirla?

James: Y si las disposiciones federales lo vuelven posible, usted tendrá que coincidir en que sería también conveniente, ¿o no?

Jean-Jacques: Si bastasen las disposiciones federales para ello, tendría que coincidir. Pero dígame por favor en qué está pensando.

James: Ya se lo di a entender. Supongamos que los silvanenses son miembros de un país unitario, al que llamaremos la Unión, pero creen más apasionadamente que los demás ciudadanos de la Unión en la importancia de la educación, y a diferencia de ellos, están prontos a pagar altos impuestos para que sus hijos tengan la mejor educación posible. También creen firmemente en ciertos métodos educativos y en algunos temas, y no comparten estas convicciones con los restantes ciudadanos de la Unión. Por desgracia para los silvanenses, son minoría en la Unión y nunca logran que se adopten las medidas por ellos propugnadas. Sin embargo, a la postre, por éstos y otros desacuerdos los unionistas resuelven que su país, unitario hasta entonces, se vuelva una Unión Federal; y entre otras cosas, eso permite que los silvanenses controlen su sistema educativo y establezcan los impuestos necesarios para financiarlo. El federalismo mejora la situación de todos: los silvanenses logran lo que querían, y también los demás ciudadanos. Ahora bien, Jean-Jacques, usted coincidirá conmigo en que la solución federal es un claro beneficio para la democracia, la autodeterminación y la libertad...

Jean-Jacques: Por supuesto, me veo obligado a coincidir; pero no pienso que estos resultados puedan alcanzarse sólo mediante el federalismo, como usted parece querer decir. ¿No podrían los ciudadanos de la Unión haber conseguido exactamente lo mismo concediéndoles a los silvanenses facultades para decidir su sistema de enseñanza y sus impuestos, sin necesidad de enajenarse dicho control? Si las creencias cambiasen o si los silvanenses se fuesen a la ruina con sus ideas educativas, dañando de ese modo la economía nacional, la Unión podría intentar poner en práctica alguna otra cosa.

James: Supongo que lo que importa es si los silvanenses podrán sentirse seguros sobre su futuro si una mayoría nacional pudiese despojarlos de su autoridad a su arbitrio. Lo que usted llama federalismo "fuerte" impediría eso, y hasta un federalismo anémico lo inhibiría.

Jean-Jacques: Creo que estamos dando marcha atrás y volvemos al principio.

James: También advertirá que hemos propuesto soluciones que van más allá del ámbito del puro razonamiento teórico. La aplicación de normas de desempeño para juzgar el valor relativo de distintos procedimientos exige un conocimiento empírico (o lisa y llanamente, una capacidad para la conjetura) que no descubriremos en ninguna descripción abstracta de las alternativas. Por un razonamiento estrictamente teórico parece imposible llegar a alguna conclusión defendible sobre cuál es la unidad política apropiada para la democracia. Sé que esta conclusión puede desilusionarlo, Jean-Jacques, pero los argumentos teóricos no nos darán respuestas: tendremos que basarnos en juicios prácticos. Y aun éstos, al parecer, no nos darán una respuesta general que sea válida para todas las épocas y lugares. Una respuesta satisfactoria depende demasiado de las particularidades de cada caso.

Jean-Jacques: Antes de que abandonemos por entero los principios generales, quisiera insistir en que si bien no es dable encontrar una respuesta por la vía teórica, esto no significa que los juicios sean por fuerza arbitrarios; de lo contrario, casi todos los juicios que se formulan en materia política lo serían. Es posible hacer intervenir ciertas hipótesis de las que depende la validez misma del proceso democrático. En especial, una evaluación razonable nos exige valorar las soluciones alternativas a la luz de dos principios previos: que toda persona tiene derecho a que sus intereses sean considerados en un pie de igualdad a los de las demás, y que en ausencia de pruebas notorias que indiquen lo contrario, se presume que un adulto es capaz de comprender sus propios intereses mejor que cualquier otro. Estos principios son harto generales como para llevarnos a respuestas concluyentes, sobre todo teniendo en cuenta la gran complejidad del mundo empírico, pero pienso que pueden ayudarnos a encontrarlas.

Criterios para determinar la legitimidad de una unidad política democrática

Como terminaron aceptando Jean-Jacques y James, no podemos resolver el problema de los alcances y la jurisdicción apropiados de las unidades políticas democráticas desde dentro de la propia teoría democrática. Al igual que la norma de la mayoría, el proceso democrático presupone una unidad política correcta. *Los criterios que rigen el proceso democrático presuponen la legitimidad de la unidad política misma.* Si dicha unidad no es apropiada

o legítima (si no se justifican sus alcances o el ámbito de su jurisdicción), no podrá conferírsele legitimidad simplemente mediante los procedimientos democráticos. Y como también comprendieron Jean-Jacques y James, para formular un juicio razonable sobre los alcances y la jurisdicción de las unidades políticas democráticas tenemos que apartarnos del reino de la razón teórica e introducirnos en el reino del juicio práctico.

No obstante, ya lo insinuó Jean-Jacques, sería un error concluir de esto que nada más puede decirse al respecto.[6] Me parece lógico afirmar que una pretensión vinculada con los alcances y la jurisdicción apropiados de una unidad democrática es justificable si satisface los siete criterios que expondré a continuación —y cuanto menos los satisface, menos justificable es—, aunque ninguno de ellos por sí solo basta. La cláusula oculta en todo esto es el famoso "si todos los demás factores permanecen iguales...", y en particular, "si los seis criterios restantes se satisfacen igualmente".

1. Los alcances y la jurisdicción de la unidad política son claramente identificables. Importa, sobre todo, que la jurisdicción (quiénes son los individuos que integran la unidad política) esté bien delimitada. Sin duda, ésta es una de las razones de que los límites territoriales, aunque no sean estrictamente esenciales para establecer la jurisdicción, sean a menudo empleados a tal fin, en particular si reflejan factores históricos o geofísicos evidentes. A la inversa, cuanto más indeterminada sea una unidad en sus alcances y en su jurisdicción, más probable será que la unidad política, en caso de establecerse, se enrede en disputas jurisdiccionales o aun en una guerra civil.

2. Las personas que integran la jurisdicción propuesta anhelan poseer autonomía política respecto de las cuestiones comprendidas dentro de los alcances propuestos de la unidad —ya se trate del control local de un consejo escolar o de la soberanía nacional—. Imponerle autonomía política a un grupo cuyos miembros no la desean (p. ej., porque quieren pertenecer, o seguir perteneciendo, a una unidad más abarcadora o menos abarcadora) puede ser un acto de coacción igual o peor que rehusarle dicha autonomía a un grupo que la desea. Por otra parte, en la medida en que los miembros de la unidad propuesta discrepan entre sí (algunos tal vez deseen la autonomía política y otros no), cualquier solución resultará coactiva.

3. Los integrantes de la jurisdicción propuesta anhelan autogobernarse de acuerdo con las normas del proceso democrático. A la inversa, la pretensión de autonomía política de un grupo cualquiera es tanto menos justificable cuanto más probable sea que su nuevo gobierno no respete el proceso democrático. El derecho al autogobierno no entraña derecho alguno a constituir un gobierno opresivo.

4. Los alcances propuestos se encuentran dentro de límites justificables, en el sentido de que no violan derechos políticos primarios (ésta es una reformulación del tercer criterio) u otros derechos y valores fundamentales. A la inversa, la pretensión de un grupo a la autonomía es tanto menos

justificable cuanto más fuertes son los motivos para creer que si la obtiene el grupo perjudicará seriamente a sus propios miembros o a otras personas situadas fuera de sus límites.

5. Dentro de los alcances propuestos, los intereses de los integrantes de la unidad se ven afectados intensamente por decisiones sobre las cuales no tienen un grado de control significativo. Como hemos visto, a veces la mejor manera de satisfacer las pretensiones a participar en decisiones importantes es incluir dentro de una unidad política a quienes están excluidos de ella. En otros casos, puede ser mejor permitir que algunos de sus integrantes formen una unidad política parcial o incluso totalmente autónoma respecto de las cuestiones comprendidas dentro de ciertos alcances. A la inversa, ninguna pretensión de inclusión o de independencia estará justificada si la presentan individuos cuyos intereses no se ven afectados en forma significativa por las decisiones de esa unidad política.

6. Entre las personas cuyos intereses se ven afectados en forma significativa, el consenso será mayor que si la unidad tuviera cualquier otra delimitación. Según este criterio, a igualdad de los restantes factores (o sea, si los demás criterios son igualmente satisfechos), una serie de límites es mejor que otra si permite a más individuos hacer lo que quieren. En tal sentido, el criterio reafirma el valor de la libertad personal. Y, como señalaba James, la mejor solución puede a veces realzar el grado de libertad, de autodeterminación y de democracia de que se goce. Desde luego, a la inversa, una unidad política propuesta será tanto menos conveniente cuanto más incremente los conflictos en torno de las metas perseguidas por sus miembros, aumentando así la cantidad de personas que no logran sus propios objetivos.

7. Medidos mediante todos los criterios pertinentes, los beneficios deben superar a los costos. Por supuesto, esto no es sino un criterio general de toda elección racional, y como tal nada agrega: es una generalidad que ya tomó cuerpo, en gran parte, en los criterios anteriores. No obstante, sirve para recordarnos que cualquier solución al problema de los alcances y la jurisdicción de una unidad política democrática casi con seguridad producirá costos además de beneficios. Para estimar a ambos, según vimos, debemos emplear diferentes criterios. Amén de los beneficios netos medidos por los seis criterios anteriores, importan los siguientes: los costos y beneficios en materia de comunicación, de negociación, de administración, de eficiencia económica, etc. En su mayor parte, estos criterios demandan juicios cualitativos. Las estimaciones cuantitativas serán ilusorias, ya que por lo común omitirán, falsearán o desdibujarán los juicios relevantes. Por lo tanto, rara vez será posible demostrar en forma concluyente que una solución es decididamente la mejor. Y al no poder determinarse cuál es claramente la mejor solución, los propugnadores de una de ellas magnificarán sus virtudes y disimularán sus defectos, mientras que sus oponentes agrandarán los defectos y empequeñecerán las virtudes.

En el mundo real, pues, las respuestas a la pregunta: "¿Qué es lo que constituye 'un pueblo' a los fines de la democracia?", probablemente provengan de la propia acción y el conflicto político, a menudo acompañados de coacción y de violencia, y no de inferencias razonadas a partir de los principios y las prácticas democráticas. Como hemos visto, para resolver esta problemática la teoría democrática no nos lleva demasiado lejos. Las ideas democráticas no nos dan una respuesta definitiva; presuponen que ésta ya ha sido dada, de algún modo, por la historia y la política, o que lo será.

Afirmar que los adultos tienen derecho a participar en un proceso democrático para arribar a las decisiones colectivas que estarán obligados a obedecer no equivale a afirmar que toda persona tiene el derecho a ser ciudadano de la unidad política mejor preparada para proteger y promover sus intereses. Como es imposible alcanzar un mundo en el que haya sistemas democráticos perfectamente consensuales, las unidades que los ciudadanos de un sistema político pueden construir para sí nunca guardarán una correspondencia perfecta con los intereses de todos los ciudadanos. Casi con seguridad, cualquier solución concreta y factible entre las muchas que se dan para el problema de la mejor unidad beneficiará, en general, los intereses de algunos ciudadanos más que los de otros. También aquí, pese a las promesas perfeccionistas de las ideas democráticas, la mejor unidad accesible será para algunos apenas una segunda preferencia.

Pero es indudable que, dentro de los límites históricos que impone cada época y lugar, ciertas unidades políticas juzgadas según criterios razonables, son mejores que otras. La dificultad no radica en que sea imposible formular juicios razonables sobre qué es mejor y qué es peor, sino en que tales juicios serán probablemente poco concluyentes y muy controvertibles.

Quinta parte

LIMITES Y POSIBILIDADES DE LA DEMOCRACIA

Capítulo 15

LA SEGUNDA TRANSFORMACION DEMOCRATICA: DE LA CIUDAD-ESTADO AL ESTADO NACIONAL

Las modernas ideas y prácticas democráticas son el producto de dos transformaciones fundamentales en la vida política. La primera, como ya vimos, se introdujo en la Grecia y Roma antiguas en el siglo V a.C. y desapareció del Mediterráneo antes del comienzo de la era cristiana. Un milenio más tarde, algunas de las ciudades-Estados de la Italia medieval se transformaron asimismo en regímenes de gobiernos populares, que sin embargo fueron retrocediendo en el curso del Renacimiento. En ambos casos, la sede de las ideas y prácticas democráticas y republicanas fue la ciudad-Estado. En ambos, los gobiernos populares fueron a la postre sumergidos por regímenes imperiales u oligárquicos.

La segunda gran transformación, de la cual somos herederos, se inició con el desplazamiento gradual de la idea de la democracia desde su sede histórica en la ciudad-Estado al ámbito más vasto de la nación, el país o el Estado nacional.[1] Como movimiento político y a veces como logro concreto —no como mera idea—, durante el siglo XIX esta segunda transformación adquirió gran impulso en Europa y en el mundo de habla inglesa. En el siglo XX la idea de la democracia dejó de ser, como hasta entonces, una doctrina lugareña, abrazada sólo en Occidente por una pequeña proporción de la población del mundo y concretada a lo sumo durante unos pocos siglos en una minúscula fracción del planeta. Aunque está lejos de haber abarcado el mundo entero, en el último medio siglo la democracia, en el sentido moderno de la palabra, ha cobrado fuerza casi universal como idea política, como aspiración y como ideología.

La transformación

No obstante, este segundo gran movimiento histórico de las ideas y prácticas democráticas ha modificado profundamente la forma en que se concibe la materialización de un proceso democrático. La causa primordial de este cambio (aunque no la única) es el desplazamiento de la sede de la ciudad-Estado al Estado nacional. Más allá de este último, existe hoy la posibilidad de que se creen asociaciones políticas aún mayores y más abarcadoras, supranacionales. El futuro siempre es materia de conjeturas, pero el cambio de escala del orden político ya ha generado un Estado democrático moderno que es sumamente diferente de la democracia de la ciudad-Estado.

Durante más de dos mil años (desde la Grecia clásica hasta el siglo XVIII), fue una premisa predominante del pensamiento político occidental que en un Estado democrático y republicano el tamaño de la ciudadanía y del territorio del Estado debían ser pequeños; más aún, medidos según los criterios actuales, minúsculos. Se suponía habitualmente que el gobierno democrático o republicano sólo se adecuaba a Estados de escasa extensión.[2] Así, la idea y los ideales de la polis, la pequeña ciudad-Estado unitaria donde todos eran parientes y amigos, persistió cuando ya todas las ciudades-Estados casi habían desaparecido como fenómeno histórico.

A pesar de las impresionantes derrotas que sufrieron los persas a manos de los griegos, a la larga la pequeña ciudad-Estado no pudo lidiar contra un vecino más grande con inclinaciones imperiales, como lo demostraron muy bien Macedonia y Roma. Mucho después, el auge del Estado nacional, a menudo acompañado por una concepción más amplia de la nacionalidad, sustituyó a las ciudades-Estados y a otros principados minúsculos. Hoy apenas sobreviven unas pocas excepciones como San Marino y Liechtenstein, pintorescos legados de un pasado que se esfumó.

Como consecuencia del surgimiento de los Estados nacionales, desde el siglo XVII aproximadamente la idea de democracia no habría tenido futuro real si su sede no hubiera pasado al Estado nacional. En *El contrato social* (1762), Rousseau todavía seguía ligado a la antigua noción de un pueblo que tuviera control final sobre el gobierno de un Estado lo bastante pequeño en población y territorio como para posibilitar que todos los ciudadanos se reuniesen a fin de ejercer su soberanía en una única asamblea popular. No obstante, menos de un siglo después la creencia de que la nación o el país era la unidad "natural" del gobierno soberano ya había arraigado tanto que en sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, de 1861, John Stuart Mill enunciaba en una sola frase lo que tanto para él como para sus lectores podría considerarse obvio, al rechazar la premisa de que el autogobierno exige necesariamente una unidad lo bastante pequeña como para que toda la ciudadanía se congregue —y con ello descartaba lo que durante más de dos milenios había sido parte del saber convencional (Mill, [1861], 1958, pág. 55)—.

Pero hasta el propio Mill no pudo ver hasta qué punto el gran aumento de la escala transformaría radicalmente las instituciones y prácticas democráticas. De ese cambio trascendental en la sede de la democracia se derivaron ocho consecuencias importantes, que en su conjunto colocan al moderno Estado democrático en agudo contraste con los antiguos ideales y prácticas de los gobiernos democráticos y republicanos. Como resultado de ello, este descendiente de la idea democrática convive incómodo con recuerdos ancestrales que incesantemente invocan, plañideros, que las prácticas actuales se han apartado de los ideales de antaño —aunque las prácticas de antaño rara vez se ajustaban a los ideales—.

Ocho consecuencias

Permítaseme resumir en pocas palabras las consecuencias fundamentales de este enorme aumento en la escala de la democracia. En los capítulos siguientes examinaré cada una de ellas con mayor detalle.

Representación

El cambio más obvio, desde luego, es que los actuales representantes han sucedido a la asamblea de ciudadanos de la democracia antigua. (La frase aislada con la que Mill desechaba la democracia directa aparecía en una obra sobre el gobierno *representativo*.) Ya he descripto (en el capítulo 2) de qué manera la representación, que en sus orígenes no fue una institución democrática, pasó a ser adoptada como elemento esencial de la democracia moderna. Tal vez algunas palabras adicionales nos ayuden a situar la representación en la perspectiva adecuada.

En su condición de medio para contribuir a democratizar los gobiernos de los Estados nacionales, la representación puede entenderse como un fenómeno histórico y a la vez como una aplicación de la lógica de la igualdad a un sistema político de gran tamaño.

Los primeros intentos airosos de democratizar el Estado nacional tuvieron lugar, característicamente, en países con legislaturas que supuestamente tenían como finalidad representar a ciertos intereses sociales diferenciados: los aristócratas, los terratenientes, los comerciantes, los plebeyos, etc. A medida que los movimientos en pro de una mayor democratización iban cobrando fuerza, no fue preciso urdir una legislatura "representativa" a partir de la telaraña de ideas democráticas abstractas, puesto que ya existían legislaturas y representantes concretos, por más que fuesen antidemocráticos. Por consiguiente, quienes abogaban por reformar, y que en las primeras etapas tuvieron muy pocas intenciones de crear una democracia muy

abarcadora, procuraron hacer que las legislaturas se volviesen más "representativas" ampliando el sufragio, modificando el sistema electoral de modo que los votantes estuviesen mejor representados y, en fin, asegurando que las elecciones fuesen libres e imparciales. Además, trataron de garantizar que los jefes más altos del poder ejecutivo (presidente, primer ministro, gabinete o gobernador) fueran elegidos por una mayoría de la legislatura (o de la cámara de los "comunes", la cámara popular, donde ella existía) o bien por el electorado en su conjunto.

Si bien esta breve descripción del camino general que llevó a la democratización no hace justicia a las numerosas variaciones importantes que se sucedieron en cada país, algo parecido a esto fue lo que aconteció en los primeros Estados nacionales democratizados. Por ejemplo, en las colonias norteamericanas antes de la revolución —período de un siglo y medio de evolución predemocrática, cuya importancia suele subestimarse— y, luego de la independencia, en los trece estados que compusieron la Unión. Por cierto, al redactar los Artículos de la Confederación tras la independencia, los dirigentes norteamericanos debieron crear un congreso nacional casi de la nada; y poco después, el Congreso de Estados Unidos cobró forma perdurable en la Convención Constituyente de 1787. Pero al elaborar la constitución los delegados a esa convención siempre tomaron como punto de partida las características peculiares del sistema constitucional británico —particularmente el rey, el parlamento bicameral, el primer ministro y su gabinete—, aunque alteraron el modelo inglés para adecuarlo a las condiciones novedosas de un país integrado por trece estados soberanos y que carecía de un monarca capaz de ser jefe de Estado, así como de los nobles hereditarios necesarios para conformar una "cámara de los lores". La solución que dieron al problema de la elección del jefe del Ejecutivo (el colegio electoral) demostró ser incompatible con los impulsos democratizadores de la época, pero el presidente pronto comenzó a ser elegido en lo que prácticamente era una elección popular.

En Gran Bretaña, donde el primer ministro ya a fines del siglo XVIII había llegado a depender de la confianza que depositaban en él las mayorías parlamentarias, a partir de 1832 un objetivo fundamental de los movimientos democratizadores fue hacer extensivo el derecho a votar por los miembros del Parlamento a nuevos sectores de la población, y asegurar que las elecciones parlamentarias fuesen libres e imparciales.[3] En los países escandinavos, donde habían existido cuerpos legislativos, como en Inglaterra, desde la Edad Media, la tarea consistió en reafirmar la dependencia del primer ministro respecto del parlamento (y no del rey) y ampliar el sufragio a las elecciones de parlamentarios. Lo mismo ocurrió en Holanda y Bélgica. En Francia, aunque desde la revolución de 1789 hasta la Tercera República de 1871 se siguió un camino distinto (expansión del sufragio habitualmente acompañada de un despotismo del poder ejecutivo), lo que demandaban los movimientos democráticos no difería mucho de lo que acontecía en otros

sitios. Las instituciones políticas de Canadá, Australia y Nueva Zelanda fueron conformadas por su propia experiencia colonial, que incluyó elementos significativos de gobierno parlamentario, así como los sistemas constitucionales británico y norteamericano.

Con esta historia a vuelo de pájaro queremos subrayar que en Europa y América los movimientos de democratización del gobierno de los Estados nacionales no partieron de cero. En los países que fueron los principales centros de una democratización exitosa desde fines del siglo XVIII hasta alrededor de 1920, las legislaturas, sistemas de representación y aun elecciones eran instituciones bien conocidas. Por lo tanto, algunas de las instituciones más características de la democracia moderna, incluido el propio gobierno representativo, no fueron el mero producto de un razonamiento abstracto sobre los requisitos que debía cumplir un proceso democrático, sino que derivaron de modificaciones específicas sucesivas de instituciones políticas ya existentes. Si sólo hubieran sido el producto de los propugnadores de la democracia, que trabajasen basados exclusivamente en esquemas abstractos sobre el proceso democrático, probablemente los resultados habrían sido distintos.

No obstante, sería erróneo interpretar la democratización de los cuerpos legislativos existentes como adaptaciones *ad hoc* de las instituciones tradicionales. Una vez que el *locus* de la democracia se trasladó al Estado nacional, la lógica de la igualdad política, aplicada ahora a países enormemente más grandes que la ciudad-Estado, tenía como claro corolario que la mayor parte de las leyes tuvieran que ser sancionadas no por los propios ciudadanos congregados sino por sus representantes electos.[4] Entonces como ahora, fue evidente que a medida que la cantidad de ciudadanos aumenta más allá de cierto límite —impreciso—, la proporción de ellos que pueden congregarse (o suponiendo que puedan hacerlo, la proporción de los que tienen oportunidad de participar de alguna otra manera además del voto) es forzosamente cada vez menor. Dentro de un instante añadiré algo sobre el problema de la participación. Ahora quiero destacar que el gobierno representativo no se insertó en la idea democrática simplemente a raíz de la inercia y de la familiaridad con las instituciones existentes. Quienes emprendieron la labor de modificar esas instituciones sabían muy bien que, para aplicar la lógica de la igualdad política a la gran escala del Estado nacional, la democracia "directa" de las asambleas ciudadanas debía ser reemplazada por (o al menos complementada con) un gobierno representativo. Esto se observó en repetidas oportunidades, hasta que pudo dárselo por sentado como algo obvio, como hizo Mill. Incluso los suizos, con su larga tradición de gobierno por asamblea en los antiguos cantones, reconocieron que un referendo nacional no podía cumplir adecuadamente las fuciones de un parlamento.

Pero como previó Rousseau en *El contrato social*, la representación alteraría la naturaleza misma de la ciudadanía y del proceso democrático.

Ya veremos que la democracia en gran escala carece de algunas de las capacidades potenciales de la democracia en pequeño —aunque suele perderse de vista que también lo contrario es cierto—.

Extensión ilimitada

Una vez aceptada la representación como solución, fueron superadas las barreras que los límites de una asamblea en la ciudad-Estado imponía al tamaño de la unidad democrática. En principio, ningún país sería demasiado extenso, ninguna población demasiado cuantiosa para que exista un gobierno representativo. En 1787 Estados Unidos tenía una población de alrededor de cuatro millones de habitantes —ya gigantesca, si se la mide con los cánones de la polis ideal griega—. Algunos delegados a la Convención Constituyente pronosticaron con osadía que en el futuro llegaría a contar con más de cien millones... cifra que fue superada ya en 1915. En 1950, cuando la India estableció su sistema parlamentario republicano, sus habitantes rondaban los 350 millones y seguían multiplicándose. Hasta ahora ha sido imposible fijar un límite superior teórico.

Límites a la democracia participativa

Pero como consecuencia directa del mayor tamaño, algunas formas de participación política quedan *inherentemente* más limitadas en las poliarquías que en las antiguas ciudades-Estados. No quiero decir con esto que en la ciudad-Estado democrática o republicana la participación alcanzase nada parecido a sus límites potenciales; pero en muchas de las ciudades-Estados antiguas y medievales existían posibilidades teóricas que ya no existen en un país democrático, por pequeño que sea, a raíz de la magnitud de su ciudadanía y de su territorio (si bien esto último tiene menos importancia). El límite teórico de la participación política efectiva disminuye rápidamente con la escala, aunque se recurra a los modernos medios de comunicación electrónicos. La consecuencia es que, en promedio, un ciudadano de Estados Unidos, o aun de Dinamarca, no puede participar en la vida política tan plenamente como la cantidad media de los ciudadanos de un demos mucho menor en un Estado más pequeño. Quiero retomar este tema en el próximo capítulo.

Diversidad

Aunque entre escala y diversidad no hay una relación lineal, cuanto mayor y más abarcadora es una unidad política, más tienden los habitantes a mostrar diversidad en aspectos que tienen que ver con la política: sus lealtades locales y regionales, su identidad étnica y racial, su religión, creencias políticas e ideológicas, ocupación, estilo de vida, etc. A los fines

prácticos, ya se ha vuelto imposible la ciudadanía relativamente homogénea unida por comunes apegos a su ciudad, su lengua, su historia y mitología, sus dioses y su religión, que era un rasgo tan conspicuo de la visión que tenía de la democracia la antigua ciudad-Estado. No obstante, por lo que ahora vemos, lo que sí es posible es que exista un sistema político que trascienda la concepción de los propugnadores del gobierno popular en la época premoderna: me refiero a gobiernos representativos con amplios electorados, que gocen de una vasta serie de derechos y libertades individuales, y convivan en grandes países de una extraordinaria diversidad.

Conflicto

Como consecuencia de la diversidad, sin embargo, se multiplicaron las divisiones políticas y apareció el conflicto como aspecto inevitable de la vida política, aceptado en el pensamiento y en la práctica como un rasgo normal y no aberrante.

Un símbolo notorio de este cambio de mentalidad es James Madison, quien en la Convención Constituyente de 1787 (y luego en la defensa que hizo de ésta en *El federalista*) enfrentó frontalmente la opinión histórica aún reflejada en las objeciones antifederalistas contra "la tentativa absurda e inicua de crear una república democrática en una escala grotesca", como sería la de la unión federal de los trece estados. En una polémica brillante, Madison sostuvo que, dado que los conflictos de intereses formaban parte de la naturaleza misma del hombre y de la sociedad, y la expresión de esos conflictos no podía suprimirse sin suprimir la libertad, el mejor remedio contra los recelos mutuos de las facciones era el aumento del tamaño. El corolario (que él sin duda previó) fue que, contrariamente a lo que suponía el punto de vista tradicional, una de las ventajas del gobierno de la república en la gran escala del Estado nacional fue la probabilidad mucho menor de que los conflictos políticos suscitasen graves disputas civiles, en comparación con el ámbito más reducido de la ciudad-Estado.

Así pues, en contraposición con la visión clásica según la cual era previsible que un conjunto más homogéneo de ciudadanos compartiesen creencias bastante similares sobre el bien común, y actuasen en consonancia, ahora la noción de bien común se ha extendido más sutilmente a fin de abarcar los heterogéneos apegos, lealtades y creencias de un gran conjunto de ciudadanos diversos, con una multiplicidad de divisiones y conflictos entre ellos. Tan sutilmente se ha extendido, que nos vemos obligados a preguntarnos si el concepto actual de bien común es mucho más que un recuerdo conmovedor de una antigua visión, que el cambio ineluctable ha vuelto inaplicable a las condiciones de la vida política moderna y posmoderna. Retornaremos a este problema en los capítulos 20 y 21.

Poliarquía

El cambio de escala y sus consecuencias —el gobierno representativo, la mayor diversidad, el incremento de las divisiones y conflictos— contribuyó al desarrollo de un conjunto de instituciones políticas que distinguen la moderna democracia representativa de todos los restantes sistemas políticos, ya se trate de los regímenes no democráticos o de los sistemas democráticos anteriores. A esta clase de régimen político se lo ha denominado *poliarquía*, término que yo empleo con frecuencia.[5]

Puede concebirse la poliarquía de diversas maneras: como resultado histórico de los empeños por democratizar y liberalizar las instituciones políticas de los Estados nacionales; como un tipo peculiar de orden o régimen político, diferente en aspectos significativos no sólo de los sistemas no democráticos de toda laya, sino también de las anteriores democracias en pequeña escala; como un sistema de control político (a lo Schumpeter) en que los principales funcionarios del gobierno son inducidos a modificar su proceder para ganar las elecciones en competencia política con otros candidatos, partidos y grupos; como un sistema de derechos políticos (que ya hemos examinado en el capítulo 11); o como un conjunto de instituciones necesarias para el funcionamiento del proceso democrático en gran escala. Si bien estas concepciones de la poliarquía difieren en diversos sentidos importantes, no son incompatibles entre sí. Por el contrario, se complementan. No hacen sino poner de relieve diferentes aspectos o consecuencias de las instituciones que distinguen los regímenes políticos poliárquicos de los que no lo son.

Dentro de un momento analizaré la poliarquía en el último de los sentidos mencionados, o sea, como serie de instituciones políticas indispensables para la democracia en gran escala. En capítulos posteriores veremos que el desarrollo de una poliarquía depende de ciertas condiciones esenciales, que en ausencia de una o más de tales condiciones la poliarquía puede derrumbarse, y que a veces es restaurada luego de una lucha civil contra un régimen autoritario. También examinaremos la difusión actual de la poliarquía en el mundo y sus posibilidades futuras.

Pluralismo social y organizativo

Otro corolario del mayor tamaño de un régimen político y de las consecuencias hasta ahora mencionadas (diversidad, conflicto, poliarquía) es la existencia en los regímenes poliárquicos de un número significativo de grupos y de organizaciones sociales relativamente autónomos entre sí y con respecto al gobierno, lo que se ha dado en llamar *pluralismo* o, más concretamente, pluralismo social y organizativo.[6]

Expansión de los derechos individuales

Una de las más llamativas diferencias entre la poliarquía y los sistemas democráticos y republicanos anteriores, no tan vinculada como las que hemos visto con el cambio de escala, es la notable ampliación de los derechos individuales en los países con gobiernos poliárquicos.

Según vimos en el capítulo 1, en la Grecia clásica la libertad era un atributo de los miembros de una determinada ciudad, dentro de cuyos límites un ciudadano era libre, en virtud del imperio del derecho y de su habilitación para participar en las decisiones de la asamblea (véase *supra*, pág. 33, y pág. 412, notas 16 y 17). Cabe argüir que en un grupo pequeño y relativamente homogéneo de ciudadanos ligados por el parentesco, la vecindad, la amistad, los lazos comerciales y la identidad cívica, participar con los conciudadanos en todas las decisiones que afectan la vida común es una libertad tan amplia y fundamental que, en comparación con ella, las demás libertades y derechos pierden gran parte de su importancia. No obstante, para balancear esta idealización debe añadirse que, en general, las pequeñas comunidades no suelen descollar por su libertad sino más bien por la opresión que ejercen, sobre todo en los inconformistas. La propia Atenas no estuvo dispuesta a tolerar a Sócrates. Aunque su condena haya sido un hecho excepcional, lo cierto es que Sócrates no gozaba del "derecho constitucional" de predicar sus opiniones disidentes.

En contraste con ello, como ya indiqué en el capítulo 13, en los países con gobiernos poliárquicos la cantidad y variedad de derechos individuales legalmente sancionados y vigentes se ha incrementado con el correr del tiempo. Por otra parte, como en las poliarquías la ciudadanía se ha expandido hasta incluir a casi toda la población adulta, virtualmente todos los adultos gozan de los derechos políticos primarios. Por último, muchos derechos individuales, como el derecho a un proceso judicial ecuánime, no están limitados a los ciudadanos, sino que también se hacen extensivos a otras personas, a veces a la población íntegra de un país.

Sería absurdo atribuir esta expansión extraordinaria de los derechos individuales en las poliarquías simplemente a los efectos de la magnitud; pero si bien la mayor escala de la sociedad no es la única causa ni probablemente la más importante, sin duda ha contribuido a dicha expansión. En primer lugar, la democracia en gran escala exige las instituciones de la poliarquía, y como hemos visto ellas incluyen necesariamente los derechos políticos primarios —derechos que trascienden con mucho aquellos a los que accedían los ciudadanos en los regímenes democráticos y republicanos anteriores—.

Además, la mayor magnitud estimula que la gente se preocupe por contar con esos derechos, como alternativa frente a la participación en las decisiones colectivas. A medida que aumenta la escala social, cada persona conoce y es conocida, forzosamente, por un número cada vez menor de las

demás. Cada ciudadano es un extraño para una proporción creciente de los demás ciudadanos. Los lazos sociales y trato personal entre ellos ceden lugar a la distancia social y el anonimato. En tales circunstancias, los derechos propios de la ciudadanía —o simplemente de la persona humana— aseguran una esfera de libertad personal que no ofrece la participación en las decisiones colectivas.

Agreguemos que a medida que aumentan la diversidad y las divisiones políticas, y que el antagonismo político se convierte en un aspecto aceptado como normal en la vida política, los derechos individuales pueden concebirse como un sucedáneo del consenso político. Si existiese una sociedad en que no hubiera conflictos de intereses, nadie tendría mucha necesidad de derechos personales: lo que un ciudadano cualquiera quisiese, lo querrían todos. No ha habido jamás una sociedad tan homogénea o consensual, pero si el consenso, sin llegar a ser perfecto, es grande, la mayor parte de los ciudadanos pueden confiar en que pertenecerán tan a menudo a la mayoría que sus intereses básicos quedarán siempre preservados en las decisiones colectivas. En cambio, si lo normal es que haya conflictos de intereses y los resultados de las decisiones son muy inciertos, los derechos personales brindan a cada uno un modo de asegurarse un espacio de libertad que no sea fácilmente violado por las decisiones políticas corrientes.

Poliarquía: sus características definitorias

La poliarquía es un régimen político que se distingue, en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto. La primera diferencia a la poliarquía de otros regímenes más excluyentes, donde si bien se permite la oposición, los miembros del gobierno y sus opositores legales pertenecen a un pequeño grupo de la sociedad (como sucedía en Gran Bretaña, Bélgica, Italia y otros países antes del sufragio masivo). La segunda diferencia a la poliarquía de aquellos sistemas en que, si bien la mayoría de los adultos son ciudadanos, entre sus derechos no se cuenta el de oponerse al gobierno y destituirlo mediante el voto (como ocurre en los modernos regímenes autoritarios).

Las instituciones de la poliarquía

Más concretamente, y otorgando un mayor contenido a esas dos características generales, diremos que la poliarquía es un orden político que se singulariza por la presencia de siete instituciones, todas las cuales deben estar presentes para que sea posible clasificar un gobierno como poliárquico.

1. *Funcionarios electos.* El control de las decisiones en materia de política pública corresponde, según lo establece la constitución del país, a funcionarios electos.

2. *Elecciones libres e imparciales.* Dichos funcionarios son elegidos mediante el voto en elecciones limpias que se llevan a cabo con regularidad y en las cuales rara vez se emplea la coacción.

3. *Sufragio inclusivo.* Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de los funcionarios públicos.

4. *Derecho a ocupar cargos públicos.* Prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, aunque la edad mínima para ello puede ser más alta que para votar.

5. *Libertad de expresión.* Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente.

6. *Variedad de fuentes de información.* Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley.

7. *Autonomía asociativa.* Para propender a la obtención o defensa de sus derechos (incluidos los ya mencionados), los ciudadanos gozan también del derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, entre ellas partidos políticos y grupos de intereses.

Importa comprender que estos enunciados caracterizan derechos, instituciones y procesos efectivos y no meramente nominales. Los países del mundo pueden ordenarse, en verdad, según el grado en que esté presente en ellos, en un sentido realista, cada una de estas instituciones. Consecuentemente, éstas pueden servir como criterio para decidir cúales son los países gobernados por una poliarquía en la actualidad o en el pasado. Como veremos más adelante, estos ordenamientos y clasificaciones pueden utilizarse para investigar las condiciones que favorecen o perjudican el establecimiento de la poliarquía.

Poliarquía y democracia

Pero es obvio que si nos ocupamos de la poliarquía, no es porque sea meramente un tipo de orden político propio del mundo moderno; nos interesa primordialmente por su relación con la democracia. ¿Cuál es, entonces, esa relación?

Dicho sumariamente, las instituciones de la poliarquía son indispensables para la democracia en gran escala, y en particular para la escala del moderno Estado nacional. Para expresarlo en términos algo diferentes, todas las instituciones de la poliarquía son necesarias para la instauración más plena posible del proceso democrático en el gobierno de un país. Pero

decir que estas siete instituciones son necesarias no es lo mismo que decir que son suficientes. En capítulos posteriores quiero examinar algunas posibilidades de una ulterior democratización de los países gobernados mediante poliarquía.

En el cuadro 15.1 se explicita la relación entre la poliarquía y los requisitos de un proceso democrático.

Cuadro 15.1 Poliarquía y proceso democrático

Las siguientes instituciones...	... son necesarias para cumplir con los siguientes criterios
1. Funcionarios electos. 2. Elecciones libres e imparciales.	I. Igualdad de voto
1. Funcionarios electos. 3. Sufragio inclusivo. 4. Derecho a ocupar cargos públicos. 5. Libertad de expresión. 6. Variedad de fuentes de información. 7. Autonomía asociativa.	II. Participación efectiva
5. Libertad de expresión. 6. Variedad de fuentes de información. 7. Autonomía asociativa.	III. Comprensión esclarecida
1. Funcionarios electos. 2. Elecciones libres e imparciales. 3. Sufragio inclusivo. 4. Derecho a ocupar cargos públicos. 5. Libertad de expresión. 6. Variedad de fuentes de información. 7. Autonomía asociativa.	IV. Control del programa de acción
3. Sufragio inclusivo. 4. Derecho a ocupar cargos públicos. 5. Libertad de expresión. 6. Variedad de fuentes de información. 7. Autonomía asociativa	V. Inclusión

Evaluación de la poliarquía

Es típico que los demócratas que viven en países gobernados por regímenes autoritarios tengan la ferviente esperanza de que algún día su país alcance el umbral de la poliarquía. Es típico que los demócratas que viven en países gobernados desde hace mucho por una poliarquía piensen que ésta no es lo bastante democrática, y que tendría que serlo en mayor

medida. Pero si bien los demócratas tienen diversas concepciones sobre la próxima etapa de la democratización, hasta ahora ningún país ha trascendido la poliarquía y pasado a una etapa "superior" de democracia.

Los intelectuales de los países democráticos en los que ha habido poliarquía sin interrupciones a lo largo de varias generaciones han llegado a expresar con frecuencia su hastío y desdén por las fallas de sus instituciones; pese a ello, no es difícil comprender que los demócratas que carecen de éstas las encuentren muy precisas, con todos sus defectos. Ya que la poliarquía suministra una amplia gama de derechos y libertades humanos que ninguna otra alternativa presente en el mundo real puede ofrecer. Le es inherente una vasta y generosa zona de libertad y control, que no puede invadirse en forma profunda o persistente sin destruir la poliarquía misma. Y como en los países democráticos, según vimos, la gente ansía gozar de nuevos derechos, libertades y capacidades, esa zona esencial se amplía cada vez más. Si bien las instituciones de la poliarquía no garantizan que la participación ciudadana sea tan cómoda y vigorosa como podría serlo, en principio, en una pequeña ciudad-Estado, ni que los gobiernos sean controlados de cerca por los ciudadanos o que las políticas que implantan corresponda invariablemente a lo que desea la mayoría, lo cierto es que vuelve en extremo improbable que un gobierno tome, durante mucho tiempo, medidas públicas que violentan a la mayoría. Más aún, dichas instituciones vuelven infrecuente que sus gobiernos impongan políticas objetadas por una cantidad sustancial de ciudadanos, que tratarán empeñosamente de suprimirlas recurriendo a los derechos y oportunidades de que disponen. Si el control ciudadano sobre las decisiones colectivas es más anémico que el firme control que deberían ejercer para que el sueño de la democracia participativa se realice alguna vez, por otro lado la capacidad de los ciudadanos para vetar la reelección de los funcionarios o sus medidas es un arma poderosa, a menudo esgrimida, para impedirles adoptar políticas objetables a juicio de muchos.

Comparada con sus otras opciones históricas y actuales, la poliarquía es uno de los más extraordinarios inventos humanos, aunque es incuestionable que no llega a cumplir con un proceso democrático. Desde el punto de vista democrático, podrían plantearse muchos interrogantes sobre las instituciones de la democracia en gran escala en el Estado nacional, tal como existen hoy. A mi entender, los más importantes son los siguientes, a los que dedico el resto de este libro:

1. En las condiciones vigentes en el mundo moderno y posmoderno, ¿cómo pueden materializarse las posibilidades de participación política teóricamente presentes, aunque a menudo no del todo concretadas en la práctica, en las democracias y repúblicas en pequeña escala?

2. ¿Presupone la poliarquía condiciones que faltan, y continuarán faltando, en la mayoría de los países? ¿Son por ende estos últimos inapropiados

para instaurar una poliarquía, y proclives en cambio a la quiebra del orden democrático o a un régimen autoritario?

3. ¿Es en algún grado posible la *democracia* en gran escala, o las tendencias a la burocratización y la oligarquía necesariamente la despojan de su significado y de su justificación esenciales?

4. El pluralismo inherente a la democracia en gran escala, ¿debilita en forma letal las perspectivas de alcanzar el bien común? ¿Existe, de hecho, un bien *común* en realidad, en algún grado significativo?

5. Por último, ¿podría avanzarse, más allá del umbral histórico de la poliarquía, hacia una concreción más completa del proceso democrático? En suma, dados los límites y posibilidades de nuestro mundo, ¿es una posibilidad realista que sobrevenga una tercera transformación histórica?

Capítulo 16

DEMOCRACIA, POLIARQUIA Y PARTICIPACION

Una de las consecuencias de trasladar la idea de la democracia de la ciudad-Estado al Estado nacional es que los ciudadanos tienen menos oportunidades de participar plenamente en las decisiones colectivas de las que tendrían, al menos teóricamente, en un sistema más pequeño. Hoy día, la mayoría de la gente da por supuestas estas limitaciones; no obstante, la naturaleza de la idea de democracia y sus orígenes impiden que jamás se haya de perder la esperanza de trascender dichos límites creando nuevas formas e instituciones democráticas, o recreando las antiguas. Consecuentemente, entre los defensores de la democracia prevalece una fuerte corriente que promueve el ideal de una democracia plenamente participativa; y ellos a menudo se retrotraen a la visión democrática reflejada en *El contrato social* de Rousseau y a las imágenes de la democracia griega —imágenes que corresponden, no tanto a la realidad histórica, sino más bien a la polis idealizada—.

Algunas de estas cuestiones fundamentales aparecen en la continuación del diálogo entre Jean-Jacques y James.

James: He advertido con frecuencia, Jean-Jacques, que si bien usted acepta todos los beneficios de la democracia moderna, incluido el derecho de decir lo que a uno le viene en gana —derecho que usted obviamente propugna, ya que lo practica tan a menudo—, sin embargo siempre está denigrando sus instituciones y sus realizaciones. A veces pienso que en los países democráticos, es más probable que el régimen se derrumbe por obra de sus defensores utópicos que de sus detractores. Con amigos como usted...

Jean-Jacques: ...la democracia no necesita enemigos, ya lo sé. Decididamente usted me ha lanzado un golpe bajo, James. Mi buen amigo, no es esto

lo que esperaba de usted, ni es digno de usted. Usted habla de democracia: si yo adopto una postura crítica, es porque lo que usted y otros insisten en denominar "democracia moderna" no es, ni puede ser, muy democrática. ¿Por qué no llamar a las cosas por su nombre y decir que la democracia moderna es en realidad una "oligarquía"?

James: Lamento haberlo ofendido, Jean-Jacques. Consideraba que mi observación era justa, pero me doy cuenta de que hoy usted vino con todas las municiones dispuesto a enfrentarse con la prensa, así que me esconderé mientras apunta y hace fuego. Prosiga, por favor.

Jean-Jacques: Gracias. ¿Acaso no es perfectamente obvio que lo que usted llama "poliarquía" es un pobre sutituto de la democracia real?

James: Perdóneme, pero ya he aprendido que lo que suele significar la frase "democracia real" es, o bien una democracia irreal, o una auténtica opresión, o ambas cosas a la vez. Pero sigo esperando sus esclarecimientos, y hasta le formularé yo mismo la pregunta que usted me lanzó: ¿Por qué es una poliarquía un pobre sustituto de la democracia real?

Jean-Jacques: Porque ningún gobierno que tenga la escala de un país puede en realidad ser democrático. La democracia, tal como se la entendió clásicamente, significaba por sobre todas las cosas participación directa de los ciudadanos: o la democracia era *participativa*, o era un engaño. Rousseau aducía, siguiendo la tradición clásica, que para que los ciudadanos fuesen verdaderamente soberanos debían poder congregarse para gobernar en una asamblea soberana. Y a tal fin el conjunto de los ciudadanos —y en esa época, también el territorio del Estado— tenía que ser pequeño. El mismo puntualizó que cuanto mayor fuese ese número, menor iba a ser necesariamente la participación promedio de cada cual en el gobierno del país. En un Estado grande, esa participación es infinitamente pequeña. "El pueblo inglés —decía Rousseau— cree que es libre. Se engaña totalmente: sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento. Tan pronto éstos son elegidos, se vuelve esclavo, pasa a ser nada". (Rousseau, [1762], 1978, libro 3, cap. 15, pág. 102). Sé que para gente habituada sólo a la poliarquía esto es difícil de entender, pero un ateniense lo habría comprendido de inmediato.

James: No quiero que nos apartemos de nuestro tema iniciando una discusión interminable sobre "lo que Rousseau realmente quiso decir"; se la dejo con gusto a aquellos que se solazan con este tipo de discusiones. Dejaré de lado, pues, su aberrante definición de la democracia en *El contrato social*, donde estipula que en una "democracia" el pueblo no sólo tiene que hacer las leyes sino que además tiene que administrarlas. Por lo cual la "democracia" era imposible. "Si hubiese un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no es propio de los seres humanos". De acuerdo con su definición, tenía razón; pero lo que él llamaba república nosotros lo llamaríamos democracia directa, o mejor todavía, democracia congregativa. También pasaré por alto el hecho de que él sólo consideró totalmente inaceptable la representación en *El contrato social*, mientras que en sus obras anteriores la había considerado una solución razonable, y nuevamente en las posteriores. Supongo que para él era tan obvio como para nosotros que sin gobiernos representativos Polonia y Córcega, por ejemplo, jamás serían repúblicas (véase especialmente Fralin, 1978).

Jean-Jacques: Concuerdo en que no vamos a avanzar en este diálogo mediante disquisiciones escolásticas sobre Rousseau. No fue mi intención citarlo con el objeto de persuadirlo a usted con la mención de una Gran Autoridad en la Materia, ambos estamos de acuerdo en que eso nada prueba —aunque bien sabemos con cuánta frecuencia se acude a esta clase de expedientes en estas cuestiones—. Si lo mencioné fue sólo porque creo que tenía toda la razón en lo atinente a las consecuencias que tiene la magnitud en la participación política.

James: Le sorprenderá, pero lo mismo creo yo. No sé cómo alguien podría negar que la oportunidad de cada ciudadano de participar *directamente* en las decisiones colectivas, en otras formas que no sea el sufragio, debe guardar una proporción inversa con el tamaño. De ahí que los propugnadores de la democracia en gran escala admirasen tanto la representación: es la solución evidente para un problema que de otro modo sería insoluble.

Jean-Jacques: ¿Pero no acaba de decir que no resuelve el problema de la participación? ¿Y no dio a entender con ello que este problema no puede resolverse, lisa y llanamente, en los sistemas de gran tamaño? Por lo tanto, sólo es soluble en los términos clásicos: mediante una democracia en pequeña escala.

James: Lo que usted y la mayoría de los demás defensores de la democracia congregativa no parecen querer admitir es cuán rápidamente su propia argumentación se les vuelve en contra. Ya he aceptado que, a medida que aumenta la cantidad de los ciudadanos, sus oportunidades de participar directamente en las decisiones debe por fuerza disminuir. Y ello porque el tiempo tiene un límite, aunque el resto no lo tuviera. Una aritmética elemental muestra que si diez ciudadanos se reúnen durante cinco horas seguidas (¡y no es poco tiempo para una reunión!), la máxima porción de tiempo de que dispondría equitativamente cada uno de ellos para hablar, para las maniobras parlamentarias y para votar, sería de treinta minutos. Las pequeñas comisiones de trabajo son un ejemplo perfecto de democracia participativa —o pueden serlo, al menos—; pero aun así, como sabemos por experiencia, la gente tiene otras cosas que hacer y no podría programar su asistencia durante el mes a muchas de esas reuniones de cinco horas. Ahora bien: ni usted ni Rousseau hablan de comisiones... ¡hablan del gobierno del *Estado*, válgame el cielo!

Jean-Jacques: Bueno, no sólo del Estado; otras asociaciones y organizaciones podrían conducirse asimismo según los procedimientos democráticos.

James: Así es; pero volvamos a la aritmética de la participación. Una vez

que desbordamos la magnitud de una comisión, las oportunidades de los miembros de participar forzosamente declinan en forma rápida y drástica. Mire: si la duración de las reuniones sigue siendo de cinco horas, pero la cantidad de ciudadanos aumenta apenas a un centenar, ya cada uno dispondrá sólo de tres minutos. Si fueran trescientos, cada uno tendría para sí un minuto. En la Atenas clásica, según una estimación corriente, había veinte mil ciudadanos en condiciones de asistir a la asamblea (aunque otros estudiosos conjeturan que la cifra era el doble o el triple); pero con que sólo fueran veinte mil, si se les asignase a todos igual tiempo... ¡tendría cada uno menos de un segundo para participar!

Jean-Jacques: Vamos, vamos, James... ¡yo también puedo hacer cálculos aritméticos! Pero... ¿no son engañosos? Pues no todos los que asisten quieren participar hablando o tienen que hacerlo. Entre veinte mil sujetos no hay veinte mil puntos de vista diferentes sobre un tema, en particular si los ciudadanos se reúnen en la asamblea después de haber discutido el asunto durante varios días, semanas o meses. Cuando se congreguen, probablemente sólo queden dos o tres opciones para un debate serio; así que unos diez oradores, digamos, que dispongan de media hora cada uno para exponer sus argumentos podrían bastar. O digamos cinco oradores a razón de media hora cada uno, con lo cual quedaría mucho tiempo para las preguntas o aclaraciones. Supongamos que estas intervenciones llevan cinco minutos cada una: ello permitiría la participación de treinta personas más.

James: ¡Bravo! Fíjese lo que acaba de demostrar: treinta y cinco ciudadanos pueden participar activamente en su asamblea dirigiendo la palabra al resto... ¿Y qué puede hacer el resto? Se lo contestaré: puede *escuchar, pensar y votar*. Así pues, en una asamblea de veinte mil sujetos, menos de dos décimos del uno por ciento participan activamente, y más del 99,8 % participan sólo escuchando, pensando y votando. ¡Qué gran privilegio, su democracia participativa!

Jean-Jacques: Me resultan tediosos estos cálculos aritméticos. Todo depende de las cifras de las que uno parta... y el resultado será el que uno desee. Como dicen los que trabajan con computadoras, "basura que entra, basura que sale".*

James: Puede ser que estos ejercicios sean tediosos, pero lo cierto es que los propugnadores de la democracia participativa simplemente quieren hacer frente a lo que ellos demuestran. Lo único que les pido a los Auténticos Creyentes en la democracia participativa es que pongan sus propios números y luego reflexionen detenidamente en los resultados. Si así lo hacen, les resultará ineludible llegar a la conclusión de que un sistema democrático en que la mayoría de los miembros cuenten con oportunidades plenas y equitativas de participar es posible sólo en *muy* pequeños grupos. Es tonto ponerse a discutir sobre cifras precisas, pero supongo que usted no pretenderá restringir la democracia a sistemas políticos de menos de un centenar

de personas... Seamos generosos y supongamos que su límite superior es mil personas, o aun diez mil. En esa escala, la mayoría de los ciudadanos no podrá participar en ninguna asamblea haciendo otra cosa que escuchar, pensar y votar. *Y eso es precisamente lo que también pueden hacer en un sistema representativo.* ¿Cuál es la diferencia? Una gran asamblea (de un millar de individuos o más, digamos) es intrínsecamente una clase de sistema "representativo", pues unos pocos oradores deben representar con su voz a todos los que no pueden hablar. Pero si no rigen las reglas propias de una representación ecuánime, la selección de los oradores-representantes podría ser accidental, arbitraria e injusta. Establezca reglas para la selección de los oradores y ya estará muy próximo a tener un sistema representativo. Una evidente solución es crear un sistema en que todo ciudadano pueda ser elegido para hablar y a todos se les permita votar para elegir a quienes hablarán por ellos. O bien, si lo prefiere, los representantes pueden ser elegidos por algún procedimiento de azar. De cualquier manera, tendrá a la postre un sistema más ecuánime que el que usted pretende obtener sin el gobierno representativo.

Jean-Jacques: Habría todavía una diferencia importante entre su solución y la mía. En un sistema representativo, los representantes votan sobre las medidas que se deben adoptar, en tanto que en una asamblea de ciudadanos electos o elegidos al azar, son los propios ciudadanos los que votarían sobre dichas medidas, ejerciendo por ende un control más directo sobre las decisiones.

James: No lo niego, pero me pregunto si usted habrá meditado sobre los motivos por los cuales Rousseau creía que la "democracia", segun él la definía aberrantemente, era imposible: no es dable suponer que los ciudadanos dedicarán todo su tiempo, o una porción considerable de él, a congregarse en asambleas. En el mundo hay muchas cosas que hacer, y la elección periódica de representantes permite hacerlas. ¿No estará usted abogando por una sociedad pastoril en que la obra de gobierno sea realizada por asambleas de ciudadanos que se reúnan una vez al mes?

Jean-Jacques: No, no es así. En los *kibbutzim* israelíes funciona la democracia participativa, y son entidades muy eficientes, no sólo en el plano agropecuario sino también en la industria y la comercialización.

James: ¿Presume usted entonces que su democracia participativa demandaría una sociedad compuesta exclusivamente de comunas como los *kibbutzim* ? ¿Y que las personas podrían escoger libremente si desean o no vivir y trabajar en esas comunas? Por lo que sé, no ha existido ninguna sociedad de esa índole; incluso en Israel, el 95 % de la población no vive en los *kibbutzim*. En ningún país las comunas puramente voluntarias han atraído más que a un porcentaje minúsculo de la población. Hoy sabemos que las comunas chinas fueron creadas ejerciendo gran coacción y no sobrevivieron cuando el pueblo de la campaña ya no se vio forzado a unirse a ellas.

Jean-Jacques: La conciencia humana no es algo fijo para siempre, usted lo sabe muy bien. De todos modos, la comuna no es el único modelo posible. La participación podría darse en cooperativas de productos, gobiernos municipales, etc.

James: ¿Gobiernos municipales? Me parece que tenemos que distinguir entre dos recetas radicalmente distintas de democracia participativa. Una de ellas (la propuesta habitualmente por los Auténticos Creyentes) habla de una solución general: *todos* los gobiernos deben ser plenamente participativos. A partir de nuestros ejercicios aritméticos, se deduce que esos gobiernos sólo podrían existir en unidades políticas pequeñas y totalmente autónomas. Ninguna unidad podría tener un tamaño tal que tornase imposible un gobierno congregativo sumamente participativo. A mi modo de ver, esa solución es utópica. Por otro lado, una visión más modesta de la democracia participativa nos habla de que *algunas* unidades políticas estén gobernadas como democracias plenamente participativas, en tanto que otras, demasiado grandes para el gobierno por asamblea, se regirían por sistemas representativos. Si es verdad que todas las instituciones de una poliarquía son esenciales para que funcione el proceso democrático en el gobierno de un sistema de gran tamaño, los gobiernos de estos sistemas serían poliarquías. ¿A cuál de estas dos soluciones se refiere usted?

Jean-Jacques: Naturalmente preferiría la primera, aunque sé que no podría obtenérsela de la noche a la mañana.

James: Me lo suponía. Para mí es imposible imaginar cómo, partiendo del mundo que tenemos, podría llegarse a un mundo como ése. Imagino que un holocausto nuclear lo lograría, pero no creo que usted quiera proponer ese medio particular. Juguemos a que somos Dios y supongamos que un mundo con su actual población y tecnología fuese habitado sólo por personas que viviesen en unidades políticas autónomas y muy pequeñas, cada una de ellas gobernada por una asamblea sumamente participativa de todos sus ciudadanos. Según los parámetros con que nos manejemos, habría miles o decenas de miles de estas pequeñas democracias participativas.

Jean-Jacques: Desconfío de este jugar suyo a ser Dios; desconfiaría aunque usted fuese efectivamente Dios. Pero supongo que no tengo más remedio que dejar que se divierta. Adelante, siga jugando a que es Dios, si eso le place.

James: Aprecio su confianza. Ahora imaginemos que los habitantes de una de esas unidades independientes inician una riña con los de otra, ya sea porque codician sus posesiones o porque desean dominarlos. Con el tiempo, una de las unidades domina a la otra; y ahora que se ha ampliado con sus vecinos y tiene más recursos, su gente empieza a percibir los beneficios que supone pertenecer a un imperio. Entonces resuelven conquistar algunos otros pequeños pueblos de la vecindad. Su incipiente imperio se agranda; pero fuera de él, no hay en el planeta otra cosa que Estados

minúsculos. ¡Qué deslumbrante perspectiva se le abre a este nuevo y creciente poder imperial! ¡Todos los demás Estados están allí a la espera de ser tragados como bocaditos deliciosos! Los compadecerá tal vez, pero no dejará por eso de engullirlos.

Jean-Jacques: En su condición de Dios, supongo que usted puede crear lo que quiera; pero a mí su creación me parece artificial, poco imaginativa, o simplemente muy ligada a la cultura de la que usted proviene. ¿Por qué piensa que la agresión y el afán imperialista son inevitables?

James: No pienso que sean inevitables, pero sí sumamente probables. ¿O usted cree que no, Jean-Jacques? Reflexione en lo que pasó con Atenas; piense en Roma, piense en la historia de la humanidad. ¿O quiere que yo, mientras juego a ser Dios, haga que volvamos al Paraíso y proscriba todo mal del mundo... esta vez para siempre?

Jean-Jacques: No, pero por favor regrese a la Tierra. En su estratosfera jupiteriana, la falta de oxígeno le está haciendo perder su acostumbrado sentido realista de las cosas. ¿No cree que los habitantes de esas unidades independientes con gobierno propio se resistirían? Por cierto que lo harían; de hecho, crearían alianzas para protegerse de la conquista o de ser absorbidas por el imperio.

James: ¡Exacto! Y así darían los primeros pasos para la creación de un sistema más amplio, demasiado amplio para que pueda regir la democracia participativa. Siendo demócratas y basándose en la lógica de la igualdad política, no sólo crearían un gobierno representativo sino todas las instituciones de la poliarquía.

Jean-Jacques: Confío en que no sea así. A partir de su convencimiento sobre la importancia de la participación plena y razonando con la lógica de la igualdad, amén de no cargar con el fardo ni la inercia de las instituciones de un gran Estado nacional, creo que encontrarían formas de trascender los límites participativos de la poliarquía.

James: Quiero que me explique cómo; pero antes, veamos adónde hemos llegado. A menos que se presuma que el mundo entero podría existir indefinidamente dividido en Estados muy pequeños totalmente autónomos (y si no Estados, al menos asociaciones completamente voluntarias), debemos creer que es forzoso que existan algunas asociaciones que serán demasiado amplias para una democracia participativa plena. En tal caso, ¿no necesitarían tales asociaciones de alguna clase de gobierno común?

Jean-Jacques: Por supuesto que tienen que ser gobernadas.

James: Entonces usted se ve obligado a elegir una de dos cosas: o insiste en que esos gobiernos, por más que no sean plenamente participativos, deben satisfacer en todo lo posible (dada la gran escala) los criterios del proceso democrático, o bien usted no exige que sean democráticos, en cuyo caso presuntamente deberá estar dispuesto a aceptar que sean gobernados por regímenes no democráticos. Pero toda su filosofía política lo lleva a rechazar esta segunda opción y a inclinarse por la primera. Desde su punto

de vista, los gobiernos en gran escala no pueden ser perfectamente democráticos; pero si tienen que existir, es mejor que sean lo más democráticos posible y no que sean antidemocráticos. Usted debe llegar a la conclusión de que una democracia, aun como segunda preferencia, siempre es mejor que la mejor antidemocracia. Y si la poliarquía es esencial para que haya proceso democrático en esos grandes sistemas, usted defenderá la poliarquía. Ese es el desenlace de mi propia argumentación. ¿Tal vez podamos coincidir en esa conclusión?

Jean-Jacques: Tal vez, pero el problema de la participación no termina allí. Aun concediendo que los sistemas en gran escala son convenientes y que la poliarquía es indispensable para democratizar sus regímenes de gobierno, no por ello debemos concluir que las instituciones de la poliarquía son suficientes para la democracia, ni siquiera en esos grandes sistemas.

James: Desde luego, así es. También en eso coincidimos.

Jean-Jacques: Pero pienso que vamos a discrepar sobre las posibilidades de la participación. Aun en los grandes sistemas, las oportunidades para la participación política podrían ser inconmesurablemente mayores que las que hoy ofrecen las instituciones de la poliarquía. Estoy seguro de que la democracia no ha alcanzado, con la poliarquía, sus límites máximos; sin duda es posible que sobrevengan cambios que trasciendan la poliarquía y generen un nuevo nivel de democratización. Necesitamos buscar una nueva forma de democracia que amplíe las oportunidades de participación y de control democrático, no sólo en las unidades más pequeñas, donde el proceso democrático podría verse enormemente fortalecido, sino también en las mayores.

James: Apruebo sus propósitos, pero no se me ocurre cuáles serían los medios para alcanzarlos.

Jean-Jacques: Entonces tenemos que reflexionar ambos sobre este problema, ya que sin lugar a dudas ambos rechazamos la idea complaciente de que la democracia ha llegado a su nivel más alto de realización con las instituciones de la poliarquía en el Estado nacional.

James: Sobre eso estamos en un todo de acuerdo. Alguna vez tendremos que explorar tanto los límites como las posibilidades de la democracia en las condiciones que razonablemente podemos suponer que van a darse en el tipo de mundo en que probablemente viviremos nosotros y nuestros descendientes.

Capítulo 17

DE QUE MANERA SE DESARROLLO LA POLIARQUIA EN ALGUNOS PAISES Y NO EN OTROS

En su forma más general, la democracia es un sistema de gobierno que data de antiguo. En rigor, si como han sugerido algunos antropólogos, nuestros antepasados recolectores-cazadores se gobernaban a sí mismos mediante el debate y la elección de líderes que dependían del consentimiento permanente de los gobernados, en este sentido amplio la democracia sería la variedad más antigua de gobierno practicada por los seres humanos. Durante milenios, fue casi universal: el tipo "natural" y corriente de gobierno tribal. Pero si así ocurrió, lo cierto es que fue seguido por un despotismo tribal, que quizás apareció al mismo tiempo que la sociedad humana pasaba de la economía de subsistencia de los recolectores-cazadores a la agricultura y al pastoreo en un lugar fijo (Glassman, 1986). En las sociedades más complejas, ya en parte urbanizadas, que existían al alborear la historia de la que se tiene registro, la democracia hacía tiempo que había sido suplantada como solución "natural" del problema del gobierno por la monarquía y la aristocracia, el despotismo y la oligarquía.

Si bien el surgimiento de un gobierno popular en el siglo V a.C. entre las ciudades-Estados de Grecia y en Roma fue trascendental dentro de la evolución de las posibilidades políticas, esas ciudades griegas gobernadas por el pueblo congregado en asamblea contenían una proporción minúscula de la humanidad de entonces. Los habitantes de la República Romana, en el momento de auge de su expansión antes que degenerase en régimen imperial, eran mucho más numerosos que los griegos, y sin embargo tampoco ellos abarcaban más que una minúscula fracción de la población mundial. Con todo, excedían a los habitantes de las posteriores repúblicas italianas de la Edad Media y comienzos del Renacimiento, que —una vez

más— eran apenas unas gotas en el gran océano de la humanidad. Históricamente, no sólo fue infrecuente que hubiese una buena dosis de control popular sobre el gobierno del Estado, sino que lo fue aún más en lo tocante al gobierno de otras asociaciones (religiosas, económicas, sociales) que a menudo eran jerárquicas en su forma y despóticas en su práctica. Así pues, la vida en un régimen democrático, si se ven las cosas con amplia perspectiva histórica, no fue una condición "natural" para la humanidad; es más bien (o lo fue al menos) una anomalía. Sólo en los últimos tiempos las ideologías, filosofías políticas y creencias documentadas predominantes han considerado que la democracia es una forma de gobierno "natural". Por el contrario, las ideologías predominantes casi siempre han concebido la jerarquía como el orden natural de la sociedad humana.

Ya apunté en la "Introducción", sin embargo, que como ideal ostensible, como elemento componente de las ideologías prevalecientes y como mito justificativo para los gobernantes, la "democracia" se ha vuelto hoy casi universal. En los países autoritarios, en un intento de conferir legitimidad a sus regímenes de gobierno, a menudo se ha redefinido, lisa y llanamente, la "democracia" —eso es lo que sucedió en la Unión Soviética, Europa oriental, Indonesia y otros lugares—, o bien los regímenes militares se autocalifican de necesarios para purificar la vida política de modo tal que pueda, a la larga, crearse o restaurarse la democracia —como ocurrió en América latina—. No obstante lo mucho que pueda deformarse y acotarse la idea de la democracia en muchos países, salvo en un puñado de ellos los dirigentes de todos los demás no sólo sostienen que su gobierno está empeñado en alcanzar el bien del pueblo (como siempre lo han sostenido los dirigentes de todas partes), sino, más aún, en la mayoría de esos países afirman que son sensibles a la voluntad popular; y en muchos definen el "gobierno del pueblo" como equivalente a la movilización masiva bajo la égida de un partido único. Al menos en lo tocante a las pretensiones ideológicas, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo no sólo no ha desaparecido de la faz de la Tierra sino que es el lema que casi todos los regímenes dicen defender.

Sin embargo, los países varían enormemente entre sí en cuanto al grado en que su gobierno satisface los criterios del proceso democrático, o más limitadamente, sustentan las instituciones indispensables para una poliarquía. A esta altura puede ser útil recordar cuáles son tales instituciones:

1. El control de las decisiones gubernamentales sobre las medidas oficiales le corresponde, por disposiciones constitucionales, a funcionarios electos.
2. Los funcionarios electos son elegidos y pacíficamente sustituidos por otros mediante elecciones libres e imparciales relativamente frecuentes, en las que hay sólo un grado limitado de coacción.

3. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en tales elecciones.
4. La mayoría de los adultos tienen derecho, asimismo, a ocupar cargos públicos presentándose como candidatos en dichas elecciones a tal fin.
5. Los ciudadanos gozan del derecho efectivo a la libertad de expresión, en particular la libertad de expresión política, incluida la crítica a los funcionarios, a la conducción del Estado, al sistema político, económico y social prevaleciente y a la ideología dominante.
6. Tienen además acceso a diversas fuentes de información, la que no está monopolizada por el gobierno ni por ningún otro grupo.
7. Por último, gozan del derecho efectivo a formar asociaciones autónomas, incluidas las asociaciones políticas (p. ej., partidos políticos y grupos de intereses), que procuren influir en el gobierno rivalizando en las elecciones y por otras vías pacíficas.

Aunque el número de países que poseen estas instituciones ha aumentado mucho en el siglo XX, los regímenes no democráticos continúan superando con creces a las poliarquías. En cuanto al gobierno de sistemas diferentes que el Estado, es excepcional, incluso en las poliarquías, que se cumpla con los requisitos mínimos del proceso democrático.

Evaluación de la poliarquía

La poliarquía es un sistema propio del siglo XX. Si bien algunas de las instituciones que le son inherentes aparecieron en ciertos países de habla inglesa y europeos en el siglo XIX, hasta nuestro siglo en ninguno de ellos el demos llegó a ser abarcador.

La poliarquía ha tenido tres períodos de desarrollo: 1776-1930, 1950-1959 y la década de 1980. El primero de estos períodos se inicia con las revoluciones norteamericanas y francesa y se cierra unos años después de concluida la Primera Guerra Mundial. En él surgieron, en América del Norte y Europa, las instituciones que caracterizan la poliarquía. No obstante, en la mayoría de los países que llegaron a los umbrales de la poliarquía en 1920 dichas instituciones fueron defectuosas, según los parámetros modernos, hasta el último tercio del siglo XIX o aun después.

En muchos de estos países el control gubernamental de las decisiones en materia de política pública no estuvo en manos de funcionarios oficiales hasta fines del siglo, o más. A menudo, este avance decisivo no se logró hasta que lograron su independencia nacional; antes de eso, cierto grado de control sobre las decisiones les correspondía a gobernantes extranjeros. De los 17 países europeos que para 1920 ya tenían poliarquías cabales o poliarquías masculinas, sólo siete habían creado gobiernos electos indepen-

dientes del control extranjero en 1850; tres más lo hicieron antes de 1900, y los siete restantes sólo en nuestro siglo.[1]

Además, en muchos de esos países los procesos electorales no satisfacían nuestra concepción actual de lo que se considera una elección libre e imparcial. Por ejemplo, el voto secreto se generalizó años después de habérselo introducido, por primera vez, en las elecciones de Australia del Sur, en 1858. En Gran Bretaña no formó parte de las elecciones parlamentarias y municipales hasta 1872. En Estados Unidos, donde no era raro que el voto fuera público, la cédula electoral australiana sólo se adoptó después de la elección presidencial de 1884, a raíz de las difundidas acusaciones de fraude. En Francia, en 1913 todavía los candidatos proporcionaban públicamente las boletas a los votantes, quienes las plegaban y las metían en la urna.

Otro obstáculo contra la poliarquía en numerosos países europeos fue la dependencia del primer ministro y del gabinete respecto de un monarca y, en algunos casos, de una segunda cámara cuyos miembros no eran elegidos por el voto.[2] De los 17 países europeos antes mencionados, sólo en Francia, Italia y Suiza los gabinetes o primeros ministros rendían cuenta ante una legislatura electiva antes de 1900. En Gran Bretaña, la dependencia del primer ministro y el gabinete con respecto a las mayorías parlamentarias, y no al monarca, ya había sido por cierto establecida como principio constitucional hacia fines del siglo XVIII, pero sólo en 1911 se puso fin al poder de la Cámara de los Lores para modificar, postergar o impedir la promulgación de leyes. En los Países Bajos, la rendición de cuentas ante el parlamento se alcanzó en la primera década del siglo, en tanto que en los países escandinavos el parlamento logró quitarle ese control al monarca merced a agudas y prolongadas crisis institucionales: Noruega lo hizo en 1884 (aunque no se independizó de Suecia y de su monarquía hasta 1905), Dinamarca en 1901[3] y Suecia en 1918.

Pero aun los países que satisfacían los requisitos de una poliarquía en otros aspectos carecían de un demos abarcador, motivo por el cual hasta el siglo XX no se convirtieron en poliarquías plenas. No sólo un gran porcentaje de la población adulta masculina estaba excluido en ellos del sufragio: hasta la segunda década del siglo XX, únicamente Nueva Zelanda (1893) y Australia (1902) lo hicieron extensivo a la mujer en las elecciones nacionales (Australia del Sur lo había hecho en 1894). En Francia y Bélgica las mujeres no votaron en elecciones nacionales hasta después de la Segunda Guerra Mundial. En Suiza, donde el sufragio universal fue implantado por ley para los hombres en 1848 —mucho antes que en cualquier otro país—, a las mujeres no les correspondió votar en elecciones nacionales hasta 1971. La exclusión del sufragio implicaba asimismo estar excluido de muchas otras formas de participación. Así, hasta el siglo XX todos los países "democráticos" estaban gobernados, en el mejor de los casos, por poliarquías masculinas.[4] La proporción de adultos que efectivamente votaban (y, por cierto, la de los que participaban de algún otro modo en la política) era aún menor.

En muy pocos países los votantes superaban el 10% de la población total, y con excepción de Nueva Zelanda, donde sí lo hacían no llegaban casi nunca al 20% (véase la figura 17.1)

Década tras década, desde 1860 hasta 1920, fue incrementándose el número de países que iban adoptando todas las instituciones de la poliarquía, menos el sufragio universal. Hacia 1930 ya había 18 poliarquías plenas y tres poliarquías masculinas, todas ellas en Europa o en países de origen predominantemente europeo —los cuatro países de habla inglesa que habían sido colonias (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos), más Costa Rica y Uruguay en América latina (véase el cuadro 17.1).

Cuadro 17.1. Poliarquías. 1930

Poliarquías plenas	Poliarquías masculinas	Colapso de la poliarquía
Europa		
1. Austria	1. Bélgica	1. Italia
2. Checoslovaquia	2. Francia	2. Polonia
3. Dinamarca	3. Suiza	
4. Finlandia		
5. Alemania		
6. Islandia		
7. Irlanda		
8. Luxemburgo		
9. Países Bajos		
10. Noruega		
11. Suecia		
12. Reino Unido		
Otros		
13. Australia		3. Argentina
14. Canadá		
15. Costa Rica		
16. Nueva Zelanda		
17. Estados Unidos		
18. Uruguay		

Fuente: Datos inéditos suministrados por M. Coppedge y W. Reinicke.

El fin de este período de crecimiento inicial estuvo señalado, empero, por los primeros casos de colapso democrático y transición hacia la dictadura, cuando se fue consolidando el fascismo en Italia (1923-25), la dictadura de Pilsudski se estableció en Polonia (1926) y los militares tomaron el poder en la Argentina (1930). En la década del treinta se asistió a otras irrupciones autoritarias en Alemania, Austria y España, así como a la ocupación nazi de Checoslovaquia. Como consecuencia, se convirtió en moneda corriente ver a la democracia sumida en una honda y duradera crisis. Luego de muchas

Figura 17.1. Poliarquías con sufragio limitado y con sufragio pleno. 1840-1930

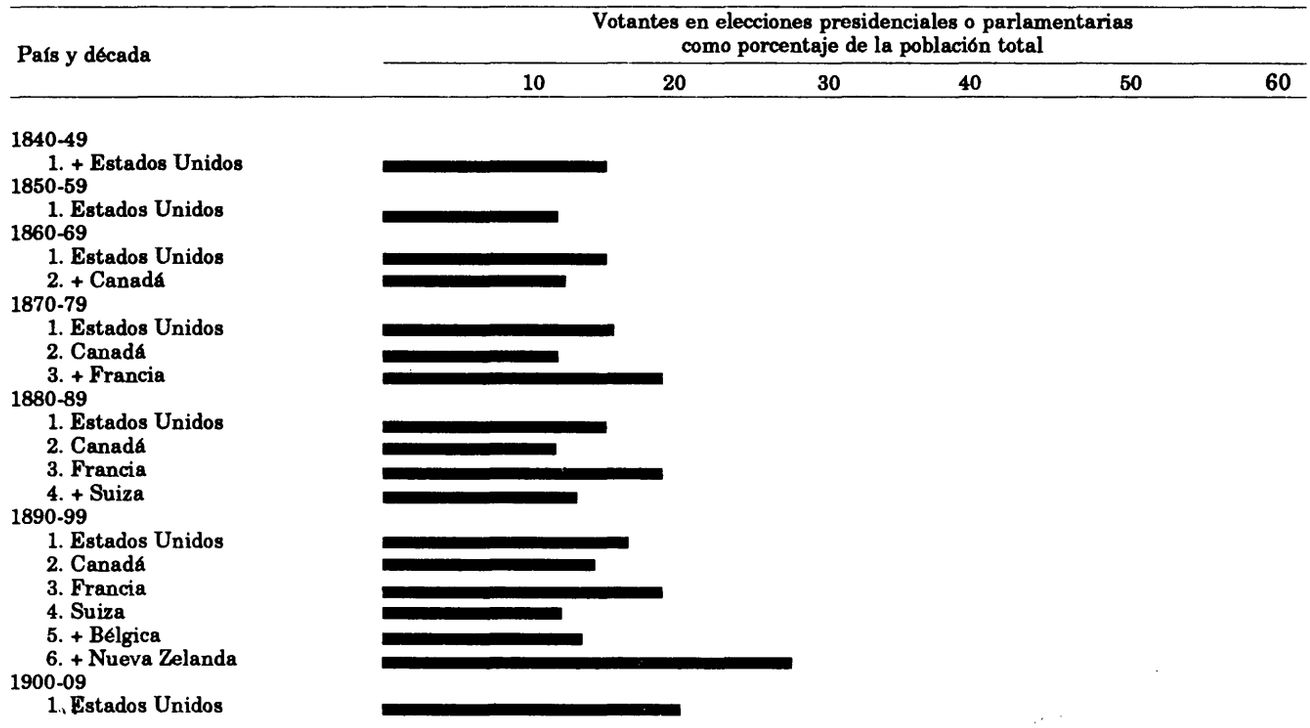
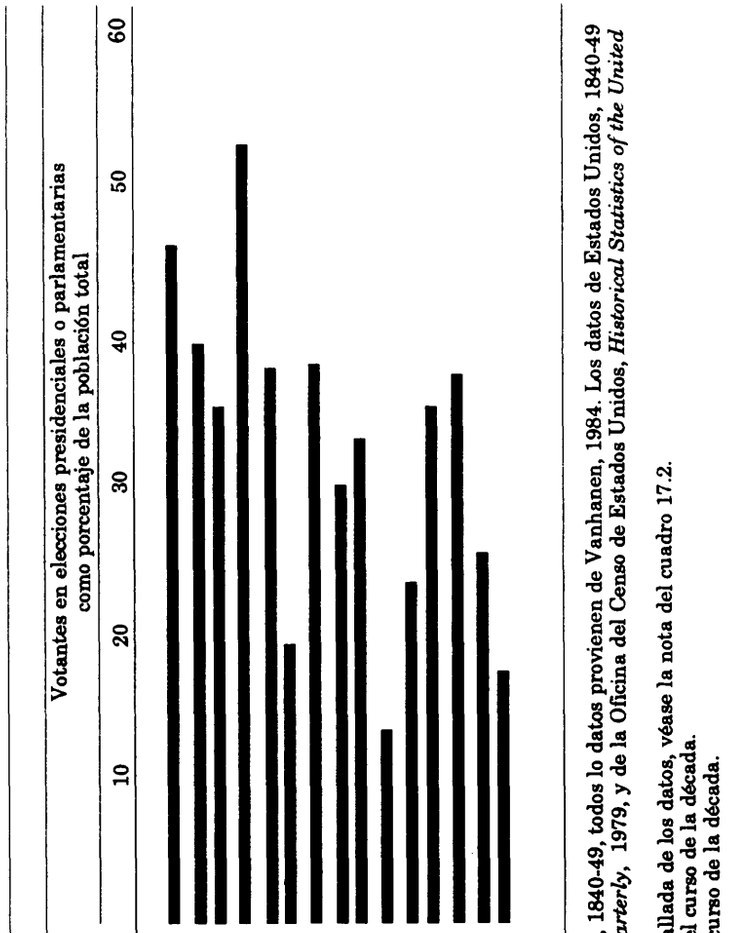


Figura 17.1. (Continuación)



Fuentes: Salvo para Estados Unidos, 1840-49, todos lo datos provienen de Vanhanen, 1984. Los datos de Estados Unidos, 1840-49 fueron tomados de *Congressional Quarterly*, 1979, y de la Oficina del Censo de Estados Unidos, *Historical Statistics of the United States*, 1960.
Nota: Para una descripción más detallada de los datos, véase la nota del cuadro 17.2.
+ : Incorporó el sistema electoral en el curso de la década.
- : Eliminó el sistema electoral en el curso de la década.

décadas de constante expansión de las poliarquías, su colapso en algunos países europeos avanzados parecía presagiar una profunda declinación en las perspectivas democráticas del mundo.

Pero a medida que quedaba atrás la Segunda Guerra Mundial, el número de países gobernados por poliarquías (que ahora eran poliarquías plenas, pues incluían a las mujeres en el demos) saltó a una segunda cifra importante, de 36 a 40, permaneciendo en ella durante alrededor de treinta años (cuadro 17.2). No obstante, en ese mismo período se sucedieron colapsos democráticos y tomas del poder por parte de gobiernos autoritarios en Checoslovaquia, Polonia y Hungría (década de 1940), Brasil, Ecuador y Perú (década de 1960), y Chile, Corea del Sur, Uruguay y Turquía (década de 1970). Entretanto, el derrumbe del colonialismo directo hizo que la cantidad de países nominalmente independientes creciera en forma sostenida; y lo normal fue que iniciaran su etapa de independencia con las instituciones políticas democráticas funcionando a pleno, no es de sorprender, sin embargo, de que en muchas de esas nuevas naciones la poliarquía fuese reemplazada por el autoritarismo. Así, los nuevos países independientes de Africa, que invariablemente se iniciaron con constituciones notoriamente democráticas, al poco tiempo volvieron a sumirse en la dictadura; en la década de 1980, sólo Botswana, en todo el continente, continuaba en las filas de la poliarquía. Contrabalanceando en parte esta decadencia, surgieron en las islas del Caribe y el Pacífico pequeños Estados que contribuyeron a incrementar las huestes poliárquicas. Junto con las transiciones y los procesos de redemocratización en América latina, a mediados de esta década el número de poliarquías rondaba las cincuenta, o sea, algo menos que la tercera parte de los 168 países formalmente independientes que había a la sazón (cuadro 17.3), proporción que difería muy poco de la que había existido medio siglo atrás (cuadro 17.2).

Consideraciones teóricas

Como muestran estos ejemplos, los países no permanecen estáticos y las condiciones vigentes en ellos pueden variar. Por ejemplo, las condiciones que en un comienzo favorecen la instauración de una poliarquía pueden debilitarse y provocar su derrumbe, como ocurrió en Chile entre 1970 y 1973. O bien ciertas situaciones de debilidad inicial se fortalecen y propenden a la estabilidad de una poliarquía ya existente, como en Alemania occidental y Japón en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Condiciones crecientemente favorables pueden asimismo provocar una transición hacia una poliarquía en un país que hasta entonces sólo había conocido regímenes no democráticos, según sucedió en Gran Bretaña en el siglo XIX, o contribuir a la redemocratización de un país en que la poliarquía había sufrido un colapso, como en Uruguay en la década del ochenta.

Cuadro 17.2 Número de poliarquías (masculinas o plenas) y de regímenes no poliárquicos (por décadas)

Década	Poliarquías (masculinas o plenas)	Regímenes no poliárquicos	Total	Porcentaje de poliarquías
1850-59	1	36	37	3
1860-69	2	37	39	5
1870-79	3	38	41	7
1880-89	4	38	42	10
1890-99	6	37	43	14
1900-09	8	40	48	17
1910-19	15	36	51	29
1920-29	22	42	64	34
1930-39	19	46	65	29
1940-49	25	50	75	33
1950-59	36	51	87	41
1960-69	40	79	119	34
1970-79	37	84	121	31

Fuente: Adaptado de datos de Vanhanen, 1984, cuadro 22, pág. 120. He añadido a Islandia y Luxemburgo, que Vanhanen omite a raíz de su pequeño tamaño. En la nota que sigue se hallarán algunos comentarios sobre estos datos.

Nota: Según se indicó, los datos pertenecen a Vanhanen, 1984. Si bien el estudio de Vanhanen es útil y constituye una obra importante, los indicadores tienen ciertas fallas que es preciso tener presente al interpretar la figura 17.1 y el cuadro 17.2.

El indicador de "democracia" de Vanhanen es ID o "índice de democratización", que es igual a la *competencia* multiplicada por la *participación* y dividida por 100. El valor mínimo que indica la transición hacia la democracia es 5,0.

La *competencia* es el pocentaje del total de votos de partidos menores emitidos en elecciones parlamentarias o presidenciales, o en ambas. En un sistema unipartidario sería 0, en un sistema sumamente competitivo de dos partidos se aproximaría al 50 %, y en un sistema multipartidario podría sobrepasar el 50 % (como en los Países Bajos en 1970-79, que fue del 71,1 %). Vanhanen adopta como valor mínimo o umbral 30 %.

La *participación* es el pocentaje de población total que votó en las elecciones. Vanhanen toma un 10 % como valor mínimo.

De este modo, para que un país sea una democracia,

a) el 10 % o más de la población total debe participar en las elecciones (P);

b) el 30 % o más de los votos deben corresponder a algún partido que no sea el mayor (C);

c) el producto P x C, o sea ID, no debe ser inferior a 5,0. Por lo tanto, si P está en el umbral del 10 %, C debe ser como mínimo igual al 50 %; si C está en el umbral del 30 %, P debe ser como mínimo 16,6 %.

Estas cifras y umbrales son, pues, algo arbitrarios. El valor de ID no refleja necesariamente la situación jurídica y constitucional de un país, o un grado satisfactorio de realización institucional de la poliarquía. Con todo, como muestra el examen del cuadro, una clasificación que se basara en el sufragio legal y en las instituciones poliárquicas probablemente no alteraría mucho ni los países que figurarían en el cuadro ni las décadas de su surgimiento como "democracias".

Cuadro 17.3. Clasificación de 168 países, circa 1981-85, de acuerdo con cuatro criterios de la poliarquía: elecciones libres e imparciales, libertad para crear organizaciones, libertad de expresión y existencia de diversas fuentes de información

Clasificación	N	Anomalías	% del total de países
1. Poliarquías plenas	41	1	25
2. Poliarquías con limitaciones secundarias	10		6
Total de poliarquías	51		31
3. Cuasi poliarquías (limitaciones importantes)	13		8
4. Regímenes de partidos dominantes	12	4	10
5. Regímenes no democráticos multipartidarios	7		4
6. Regímenes no democráticos con libertad de expresión limitada*			
Tipo A	8	1	5
Tipo B	18	1	11
Tipo C	17	2	11
Tipo D	5	2	4
7. Regímenes no democráticos con control total de las organizaciones, la expresión y los medios de comunicación	26		15
Totales	157	11	100

Fuente: Datos inéditos suministrados por Coppedge y W. Reinicke.

*El régimen de Tipo A es un régimen no democrático (RND) con limitada libertad de expresión que ejerce una represión casi total de las organizaciones o de los medios de comunicación, aunque no de ambos.

El régimen de Tipo B es un RND con limitada libertad de expresión que ejerce un control casi total de las organizaciones y de los medios de comunicación.

El régimen de Tipo C es un RND con limitada libertad de expresión que ejerce un control casi total de los medios de comunicación y un control total de las organizaciones.

El régimen de Tipo D es un RND de limitada libertad de expresión pero que ejerce un control total tanto de las organizaciones como de los medios de comunicación.

Además de estos cambios en países concretos, también tienen lugar otros más amplios y a menudo más lentos: a fines del siglo XX, verbigraciá, hay un ambiente propicio para la democratización, que, como veremos en el próximo capítulo, es en algunos aspectos menos conveniente y en otros más que el primer período de evolución de la poliarquía.

¿Cuáles son las condiciones que favorecen el desarrollo, la consolidación y la estabilidad de la poliarquía en un país, o, por otro lado, limitan sus perspectivas? Pese a la veloz acumulación de resultados derivados de las investigaciones realizadas en las últimas décadas, sigue habiendo incerti-

dumbres al respecto; pero casi dos décadas de experiencia nos ayudan a identificar algunas de las más importantes de esas condiciones.

Hasta la década de 1960, las tentativas de explicar la existencia, ausencia o fracaso de la democracia se basan o bien en la experiencia de unos pocos países (y los colapsos democráticos en Italia y Alemania pesaban demasiado cuando se trataba de extraer sus consecuencias para otros países), o bien descansaban en los datos "concretos" conocidos y que se estimaban válidos y confiables, como el ingreso per cápita, el grado de alfabetización, la cantidad de teléfonos y de camas de hospital por habitante, etc. Otras condiciones teóricamente decisivas, como las actitudes, creencias, cultura política, y otras variables "abstractas" similares, se omitían o se consideraban sumamente conjeturales. Sin embargo, a partir de entonces la expansión casi mundial de la ciencia política como disciplina académica, junto con la adopción de nuevas técnicas para la recolección y análisis sistemático de los datos, contribuyeron a suministrar mejores datos sobre las experiencias de una gama mucho mayor de países.[5] Como consecuencia, y aunque la demanda de teoría sigue excediendo la oferta y la calidad de los datos, hoy es posible asentar algo más firmemente la teoría en la experiencia.

Si comenzamos por la teoría, es casi incuestionable que la probabilidad de que se instaure la poliarquía en un país depende de la intensidad con que se dan ciertas condiciones. El problema radica en determinar cuáles son esas condiciones y de qué manera las variaciones que puedan sufrir afectan dicha probabilidad. Las pautas de desarrollo más relevantes son las siguientes:[6]

1. En un país con un régimen no poliárquico (RNP), surgen y perduran condiciones favorables. Es entonces muy probable que haya una transición hacia una poliarquía, que las instituciones de ésta se consoliden y que el sistema poliárquico persista, o sea, se vuelva estable.[7] Así pues,

En condiciones favorables:
entonces RNP → poliarquía estable

2. En un país con un RNP, no surgen condiciones favorables o éstas son exiguas. Es entonces muy improbable que sobrevenga una transición hacia una poliarquía, y en cambio muy probable que persista el régimen no poliárquico. Así pues,

En condiciones desfavorables:
entonces RNP → RNP

3. En un país con un RNP, las condiciones son heterogéneas o temporariamente favorables. Si en tales circunstancias surge una poliarquía, las posibilidades más seguras son:

3.a. La poliarquía sufre un colapso en un período breve (menos de veinte años), sobreviene un período de transición hacia un RNP y este régimen persiste:

En condiciones heterogéneas o temporariamente favorables:
entonces RNP → poliarquía → RNP

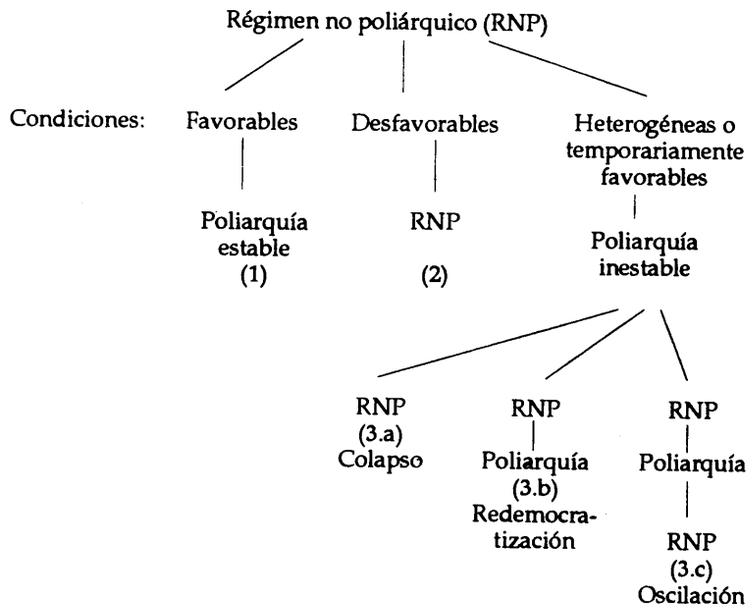
3.b. Lo mismo que en 3.a, sólo que el RNP también sufre un colapso, sobreviene otra etapa de transición hacia la poliarquía (redemocratización), ésta se consolida y persiste:

En condiciones heterogéneas o temporariamente favorables:
entonces RNP → poliarquía → RNP → poliarquía

3.c. Lo mismo que en 3.b. sólo que la poliarquía no se consolida y el sistema oscila entre la poliarquía y el régimen no poliárquico:

En condiciones heterogéneas o temporariamente favorables:
entonces RNP → poliarquía → RNP → poliarquía → RNP → etc.

Figura 17.2. Transiciones a partir de regímenes no poliárquicos



Estas cinco secuencias son ilustradas en la figura 17.2.

¿Qué condiciones propenden a la primera de estas secuencias, vale decir, al desarrollo, consolidación y estabilidad de la poliarquía? En principio, podemos responder a esta pregunta comparando los países en que tuvo lugar la primera secuencia con aquellos en los que no se dio. Esta comparación, si bien de difícil realización práctica, nos ayudará a arribar a ciertos juicios bien fundamentados. Tal es la tarea que emprenderemos en el próximo capítulo.

Capítulo 18

POR QUE MOTIVO SE DESARROLLO LA POLIARQUIA EN ALGUNOS PAISES Y NO EN OTROS

¿Por qué en algunos países se desarrolló una poliarquía estable y en otros no? Formulemos esta misma pregunta de otro modo: ¿Qué condiciones aumentan o disminuyen las posibilidades de que haya una poliarquía? Dado que las experiencias de diversos países en el último siglo y medio han dado origen a todas las secuelas descriptas al final del capítulo anterior, podemos establecer con razonable confianza las condiciones más importantes para que ello suceda. Si bien ninguna de esas condiciones, por sí sola, da cuenta de la existencia o ausencia de poliarquía en un país cualquiera, si todas las que voy a describir están rotundamente presentes, la poliarquía es cosa casi segura; en tanto que si están todas ausentes o sólo están presentes en forma leve, la probabilidad es casi nula. Sin embargo, en muchos países el resultado es más incierto, pues si bien algunas de esas condiciones existen con toda su contundencia y por lo tanto son comparativamente favorables, otros son más contingentes y por ende desfavorables. Por lo demás, las condiciones pueden modificarse, ya sea fortaleciendo o reduciendo las oportunidades de que se instaure en un país una poliarquía estable.

Concentración y control de la coacción violenta

Según vimos en un capítulo anterior, todos los Estados, incluidos los democráticos, emplean la coacción. Lo hacen en el plano interno para poner en vigor sus leyes y políticas, y en el plano externo al relacionarse con otros Estados. Los medios de coacción a los que apelan son muy variados: económicos, sociales, psicológicos, físicos. Lo típico es que la capacidad de un Estado se singularice por sus instrumentos de coacción física, o sea, por

las organizaciones militares y policiales cuya tarea reside en aplicar la violencia sistemática para mantener el orden y la seguridad —o en amenazar con aplicarla—.

¿Qué puede impedir que los dirigentes recurran a la violencia coactiva para establecer y mantener un régimen no democrático? A lo largo de la historia documentada, las fuerzas militares y policiales participaron con frecuencia en la vida política, y aun cuando estaban controladas por los civiles, estos dirigentes civiles a veces las utilizaron con el fin de instalar y sostener un régimen no democrático. Así también en el mundo moderno muchos regímenes no democráticos son sustentados, al menos en parte, por instrumentos organizados de coacción violenta. No obstante, en el pasado como en la actualidad, los dirigentes elegidos por voto popular en algunos sistemas políticos han podido ejercer suficiente control sobre la policía y los militares como para permitir la existencia de las instituciones poliárquicas.

Es evidente que para que un Estado pueda ser gobernado democráticamente, se deben cumplir dos condiciones: 1) si existen organizaciones policiales y militares, como sin duda ha de ocurrir, éstas deben someterse al control civil. Pero dicho control, si bien indispensable, puede no ser suficiente, ya que muchos regímenes no democráticos lo mantienen. Por consiguiente, 2) los civiles que controlan a los militares y a la policía deben ellos mismos someterse al proceso democrático.

Debe atribuirse en gran medida a dos factores que a veces sea posible establecer ese control de los dirigentes civiles electos sobre las fuerzas militares y policiales: ellos son el estado en que se encuentran, en un momento dado, la organización y las técnicas militares, y el empleo de medios apropiados de control por parte de los civiles. La primera es una condición histórica amplia que contribuye a determinar las opciones que se les abren a los dirigentes políticos en un período histórico específico, probablemente de gran duración; la segunda, un conjunto de medios que los dirigentes políticos pueden utilizar, más o menos deliberada e intencionalmente, a fin de asegurar el control civil.

Consecuencias políticas de la organización y las técnicas militares

Desde el punto de vista histórico, las posibilidades de existencia de gobiernos populares han dependido en parte de las características, en un momento dado, de la organización y la tecnología militares. Estas contribuyen a determinar si las fuerzas militares serán controladas por los civiles y si éstos a su vez se someterán al proceso democrático. La tendencia a recurrir al proceso democrático en la administración de un Estado ha sido más marcada en los períodos en que la organización y la tecnología militares requirieron gran número de combatientes provenientes de la población general. Un autor llegó incluso a proponer un "coeficiente de participación militar" que vinculaba el grado de participación en los asuntos miliares con

la probabilidad de que hubiera un autogobierno y se defendiesen los derechos individuales (Andreski, 1968). Si bien este "coeficiente" sugiere una correspondencia más exacta de lo que permite inferir la experiencia histórica, lo cierto es que alguna correspondencia aproximada se encuentra (al menos en Occidente), de esta índole: cuanto más dependió la superioridad militar de la capacidad de un Estado para movilizar gran cantidad de soldados de infantería provistos de armas livianas, mayores fueron las perspectivas de un gobierno popular.[1]

Por ejemplo, para comprender por qué surgió la democracia en Grecia en los inicios del siglo V antes de Cristo, y no en los siglos anteriores, o por qué no la hubo en Inglaterra o Francia en el siglo XIII, tendríamos que tomar en cuenta, entre otras cosas, la organización y la tecnología militares. Desde la época de Homero hasta el siglo VII a.C., las ciudades-Estados de Grecia fueron dominadas por la nobleza. En gran parte, la explicación debe buscarse en la tecnología militar prevaleciente: el caballo y la carroza, ya que únicamente los nobles estaban en condiciones de tener caballos y carrozas de guerra. Y esa superioridad de los nobles para ejercer la coacción violenta en la guerra les facilitó asimismo el del dominio político, ya que podían intimidar sin dificultades a los grupos, mal organizados, de plebeyos armados con poco más que garrotes y herramientas de labranza. No obstante, en el siglo VII esa supremacía militar y política de la nobleza fue minada por la aparición de una nueva fuerza de lucha, la infantería: los célebres "hoplitas" retratados en tantos objetos de cerámica griegos. Los plebeyos en mejor situación económica podían adquirir el equipamiento de los hoplitas (casco, escudo, peto, greba y lanza) y, por otra parte, disponían de suficiente tiempo libre como para entrenarse en el ataque y la defensa según el disciplinado orden cerrado de la falange hoplita. No conocemos el proceso en todos sus pormenores, pero lo cierto es que los plebeyos, de cuya lealtad y valentía comenzó a depender a partir de entonces la polis, cobraron creciente influencia en la vida política.[2] El derrocamiento de los regímenes aristocráticos se vio facilitado a menudo por algunos tiranos procedentes de las filas populares, que lograron la adhesión de la clase de los hoplitas (Ste. Croix, 1981, pág. 282). En definitiva, fue esta última la que provocó la transición hacia la democracia griega (Fine, 1983, págs. 59-61, 99-100; Sealey, 1976, págs. 30, 57).[3] En Atenas, la democracia se profundizó merced a otro avance militar: el auge de la marina ateniense, que implicó que aun los que eran demasiado pobres como para hacerse del equipo de combate de un hoplita podían servir como remeros en las galeras —en calidad de hombres libres y no de esclavos—. "Los que conducen los barcos —escribía en el siglo V un panfletista— son los dueños del poder del Estado " (Finley, 1972, pág. 50).

Así pues, la solución griega al problema del control civil de las fuerzas militares fue la milicia compuesta de ciudadanos, que podía ser velozmente movilizada en caso de guerra y con igual rapidez ser desbandada durante

las épocas de paz. Más aún, era conducida por generales elegidos en asamblea popular. Como consecuencia, durante los dos siglos que duró este sistema en Atenas, ningún dirigente político pudo gobernar mucho tiempo sin apoyo popular. Aun cuando en los años 411 y 404 se suprimió la democracia durante breves períodos, también las oligarquías que ocuparon el poder fueron prontamente desplazadas al no lograr granjearse un apoyo sostenido de las fuerzas militares, vale decir, de los ciudadanos de los cuerpos de infantería de los hoplitas o de la marina, y sus generales electos. Cuando al cabo la democracia ateniense fue sometida al dominio militar, las fuerzas de la coacción no fueron internas sino externas, primero las tropas de Macedonia y luego las de Roma.[4]

Si bien la organización y la tecnología militares de la República Romana diferían en aspectos sustantivos de las de Grecia, la solución a la que arribó fue en esencia la misma: las legiones de los comienzos de la República se componían de milicias de ciudadanos ordinarios.[5] Pero cuando en las etapas postreras de la República Romana esas milicias llegaron a convertirse en un cuerpo permanente e independiente de soldados profesionales y aun de mercenarios, y el empleo de la violencia aplicada por las legiones y por "pandillas de bandoleros profesionales contratados" fue corriente en la vida política de Roma, aquélla vio llegado su fin (Finley, 1983, págs. 117-18). Líderes ambiciosos, que a menudo también eran militares, descubrieron que podían transformar sus recursos militares en recursos políticos. Después que el gobierno republicano fue reemplazado por el principado, las cohortes pretorianas dependientes del emperador, que durante la república habían sido el cuerpo de guardia de los generales, pasaron a ser una fuerza política activa; junto con las legiones establecidas en lugares fronterizos, participaron en las ejecuciones políticas, sembraron el terror, e hicieron y deshicieron emperadores. Había aparecido lo que algunos autores modernos denominaron el "pretorianismo": la intervención militar en el gobierno y su dominio del poder ejecutivo (Huntington, 1957, 1968: Nordlinger, 1977; Perlmutter, 1977).

En la Edad Media, los cambios sobrevenidos en la organización y la tecnología militares una vez más confirieron superioridad a los pocos capaces de afrontar los gastos propios de una adiestrada caballería y el equipamiento de los caballeros montados. Se eclipsó el ciudadano-soldado, y con él, durante muchos siglos, las oportunidades históricas de un gobierno democrático o republicano en la mayor parte de Europa. No obstante, en los cantones suizos las milicias de ciudadanos, beneficiadas por el servicio militar obligatorio, armadas de picas y luchando en un terreno que favorecía en grado sumo a los soldados de a pie, supieron derrotar a los caballeros. No es de sorprender, entonces, que la democracia congregativa enraizara en cantones montañosos que, siglos después, formaron el núcleo de la Confederación Suiza.

En los siglos XIV y XV, al poner de relieve la vulnerabilidad de los caballeros montados, los soldados ingleses de infantería, armados con el arco largo, destruyeron los cimientos militares del feudalismo. Esa trascendental importancia de la infantería se vio subrayada luego con la invención de la mosqueta primero, y del rifle después. En el siglo XVIII, la organización y la tecnología militares llegaron a depender de gran cantidad de soldados de infantería cuyas filas sólo podían conformarse a partir de toda la población masculina de un país. Duante casi medio siglo, a igualdad de entrenamiento militar lo que más contaba en las batallas era el número de hombres con armas livianas... ¡burda y violenta victoria de la norma de la mayoría! Pero la ventaja que brindaba el número podía ser realzada mediante la adhesión y el compromiso con una causa, y para ello se invocó la lealtad a la tierra, al país o a la nación.[6] Ahora bien: cuando alguien se concebía a sí mismo como miembro de una nación —privilegio para obtener el cual se suponía que iba a hacer determinados sacrificios—, también se justificaba que tuviese otras pretensiones, entre ellas el derecho a participar en forma equitativa en el gobierno. El ciudadano-soldado era tanto ciudadano como soldado, o al menos tenía derecho al sufragio (Janowitz, 1978, págs.178-79). Los países con ejércitos masivos comprobaron que habían inaugurado la Era de las Revoluciones Democráticas. Fue en esas situaciones históricas, cuando la organización y la tecnología militares se volvieron más favorables para la democratización de lo que habían sido durante muchos siglos, que las instituciones de la poliarquía fueron estableciéndose en un país tras otro, como vimos en el capítulo anterior.

En Estados Unidos, particularmente, las perspectivas de un régimen basado en la violencia coactiva eran menores que en cualquier otro Estado del pasado, con la posible excepción de Suiza. Según veremos enseguida, la organización militar permanente era, en sí misma, minúscula; pero más allá de ella, la organización y la tecnología militares beneficiaban al soldado de infantería armado con su mosquete y luego con el rifle. Tan accesibles eran estas armas, tanta gente las tenía, que los norteamericanos constituían virtualmente una "nación en armas". En un sentido muy concreto, el consentimiento de los gobernados era absolutamente esencial para que hubiera alguna clase de gobierno, ya que al pueblo de Estados Unidos no se le habría podido imponer jamás un gobierno por encima de la oposición mayoritaria.

Pero esa situación de la organización y la tecnología militares favorable, en líneas generales, a la poliarquía en América del Norte y Europa volvió a modificarse... esta vez dejando un saldo más negativo. La superioridad militar dejó de estar poco a poco en el gran número de tropas con equipo liviano de combate, y pasó a estar en los ejércitos dotados de nuevas y costosas armas de creciente poder letal: la artillería pesada, los morteros, las ametralladoras, los tanques, las naves de aire y mar, y finalmente, las armas nucleares. Estos elementos, a diferencia de lo que había ocurrido con la pica,

el arco largo, el mosquete y el rifle, no podían ser distribuidos entre mucha gente. Concentrados en pocas manos, brindaban enormes recursos de coacción violenta a una minoría dispuesta a usarlos con fines políticos y capaz de hacerlo. El mejoramiento de la capacidad de crear y utilizar organizaciones burocráticas (la "burocracia racional-legal" de Max Weber), junto con la invención de nuevas técnicas de vigilancia, incrementaron las posibilidades de la coacción centralizada, dando lugar a sistemas policiales capaces de destruir a los opositores con más eficacia que nunca en toda la historia conocida.

De este modo, el desarrollo de la organización y la tecnología militares y policiales en el siglo XX ha generado una potencialidad de coacción centralizada mucho mayor que la existente en los siglos XIX y XX —mayor que nunca, en verdad—, pese a lo cual no sólo sobrevivieron las antiguas poliarquías sino que, según apuntamos en el capítulo anterior, aparecieron otras nuevas. Si las características de la organización y la tecnología militares no dan cuenta de este fenómeno, ¿cómo es posible explicarlo?

Cómo domar la coacción violenta

Los países democráticos han acudido con frecuencia a diversos medios, en forma aislada o conjunta, para asegurarse de que las fuerzas militares y policiales no fuesen aplicadas a la destrucción del orden democrático.

1. Un Estado democrático puede eliminar la potencialidad coactiva de las fuerzas militares y policiales, o reducirlas virtualmente a la insignificancia. En algunos casos infrecuentes, las fuerzas militares fueron lisa y llanamente suprimidas. En Japón, donde los militares habían pasado a ocupar un papel político importante en la década de 1930, se incorporó a la constitución de 1947 (que fue en gran medida una consecuencia de la ocupación militar de Estados Unidos) una disposición por la cual se declaraba que nunca se mantendrían fuerzas terrestres, navales o aéreas. Aunque esta disposición se vio posteriormente menguada en sus efectos a raíz de la creación de una "reserva policial" nacional y luego de una "fuerza nacional de defensa", logró impedir que los militares resurgieran como actores políticos significativos en la nueva poliarquía. Costa Rica, que había tenido gobiernos populares electos desde 1889, salvo en dos breves períodos en que los presidentes tomaron el mando con ayuda de los militares, al final del segundo de estos períodos, en 1948-49, abolió a sus fuerzas armadas (Blachman y Hellman 1986, págs. 156-60).

Estados Unidos nunca lo hizo formalmente, a diferencia de Japón y de Costa Rica, pero a lo largo de toda su historia nacional las fuerzas armadas fueron minúsculas. Hasta la Segunda Guerra Mundial, tanto Gran Bretaña como Estados Unidos mantuvieron pequeños ejércitos permanentes sobre la base de que su poderío en el mar era suficiente como para impedir cualquier invasión, y las fuerzas navales respectivas no estaban preparadas

para la tarea de ejercer la coacción en el plano interno. Las cifras correspondientes al año 1830 para Estados Unidos son típicas de lo que ocurrió con sus fuerzas militares en tiempos de paz en el lapso que se extiende entre 1789 y la segunda posguerra. En 1830, el total de las fuerzas norteamericanas (de aire, mar y tierra) equivalía a un individuo por cada 1080 habitantes; sólo uno de cada 2073 estaba en el ejército, cuyos oficiales, que sumaban en total 627, eran uno de cada 20.575 habitantes. En 1860, en vísperas de la Guerra Civil, esas cifras no habían variado mucho. Al estallar la Segunda Guerra Mundial en 1939 las fuerzas armadas totalizaban 334.473 en una población de 131 millones, en tanto que los oficiales del ejército eran menos de quince mil: uno por cada 9045 habitantes.[7]

2. Un Estado democrático puede distribuir el control de las fuerzas militares y policiales en múltiples gobiernos locales. Así, en las poliarquías de habla inglesa, la policía ha estado en su mayoría bajo control local.[8] Históricamente, en Gran Bretaña y Estados Unidos también las fuerzas militares terrestres han estado en parte dispersas, como milicias locales o estaduales. Durante el período en que se fue forjando la supremacía parlamentaria en la Gran Bretaña predemocrática, la milicia contrarrestó el peso de las fuerzas permanentes conducidas por oficiales de la aristocracia; estaba controlada desde el plano local y formada por los pobladores de cada sitio, quienes permanecían en servicio por un breve plazo con el único propósito de la defensa del lugar en que vivían. La milicia no se integró a las fuerzas permanentes sino a fines del siglo XIX (Perlmutter, 1977, pág. 40). En Estados Unidos, durante el siglo XIX las milicias estaduales fueron, para todos los fines prácticos, unidades independientes sometidas al mando de oficiales del respectivo estado. En Suiza, las constituciones de 1848 y 1874 (actualmente vigente) vedaron a la confederación mantener un ejército permanente, y en cambio establecieron las milicias de ciudadanos que durante épocas de paz quedaban bajo el control de los cantones.

3. Las fuerzas armadas pueden estar integradas por individuos que comparten las tendencias civilistas y democráticas de la población general. Según vimos, ésta fue la solución encontrada en Atenas, donde los hoplitas en tierra y los remeros en el mar eran ciudadanos llamados a filas por breves lapsos en defensa de la polis. Fue asimismo la solución de la Europa predemocrática de los siglos XVII y XVIII,[9] así como la de la Confederación Suiza que en 1848 y 1874 convirtieron el servicio militar obligatorio en una disposición constitucional. Con excepción de los oficiales superiores y de unos pocos integrantes más del personal militar, que son hoy profesionales dedicados por entero a la vida militar, el resto de los militares suizos siguen siendo ciudadanos en servicio temporario. En la mayoría de los restantes países europeos, a partir de la Segunda Guerra Mundial las fuerzas terrestres han estado constituidas primordialmente por tropas de conscriptos que cumplían un servicio militar breve —civiles con uniforme—.

4. Por último, el adoctrinamiento de los soldados profesionales, en

particular de los oficiales, puede contribuir a que los líderes democráticos electos mantengan el control. El profesionalismo militar no garantiza por sí mismo dicho control, y mucho menos que éste sea democrático; no obstante, tiende a crear y apuntalar creencias sobre el régimen al cual los militares le deben lealtad y obediencia y están obligados a defender. Como es obvio, esas creencias pueden variar según el régimen; el soldado profesional revolucionario quizás adhiera a un régimen futuro ideal que aún no se ha creado. En un país democrático, no sólo puede el personal militar haber sido tempranamente socializado en su condición de civil, y por ende compartir las creencias de los civiles respecto de la legitimidad del orden constitucional y de las ideas y prácticas democráticas, sino que además su sentido de estar obligado a obedecer a las autoridades elegidas según la constitución del país puede verse fortalecido por el código profesional vigente en la institución militar.

Sin embargo, en ciertas circunstancias el control civil de una institución militar profesional está expuesto, en un país democrático, a sufrir amenazas. Esto sucede si el profesionalismo de los militares crea una profunda separación social y psicológica entre ellos y los civiles, de modo tal que —como ocurrió en Brasil en las décadas de 1950 y de 1960 (Stepan, 1973, pág. 64)— los militares se transforman en un orden social netamente diferenciado, una casta segregada de la sociedad civil. También si piensan que la dirigencia civil puede poner en peligro los intereses fundamentales de su institución, es probable que se resistan al control civil o se desembaracen de éste por completo, como sucedió en Brasil en 1964, en Ghana en 1965, y en la Argentina en repetidas ocasiones entre 1955 y 1983 (Nordlinger, 1977, págs. 66-78; Stepan, 1971, págs. 153 y sigs.; Stepan, 1973, págs. 50-65; Cavarozzi, 1986, págs. 31 y sigs.). El control civil se torna más dificultoso, además, a medida que es mayor el tamaño y la complejidad de la institución militar. Por ejemplo, en Estados Unidos se ha vuelto notoriamente arduo para el secretario de Defensa controlar la gigantesca institución que depende de él, y más aún para el Congreso.

Finalmente, los dirigentes militares pueden rechazar el control de los civiles si tienen el convencimiento de que los dirigentes elegidos democráticamente pueden poner en peligro la estabilidad, la salubridad o la existencia misma del sistema que están obligados a preservar, ya se trate del Estado, la nación, la sociedad o el orden constitucional. En muchos países latinoamericanos, la constitución asigna incluso a los militares cierta responsabilidad en el mantenimiento de la ley y el orden o en el resguardo de un funcionamiento constitucional adecuado. En Brasil, según afirma Alfred Stepan, esas obligaciones constitucionales han significado "que en cualquier enfrentamiento entre el presidente de la república y la legislatura, los civiles apelaron a los militares para que cumpliesen con su obligación constitucional de defender las prerrogativas del Congreso" (Stepan, 1971, pág. 75). La perturbación del orden público, las disputas entre grupos

civiles, la actividad guerrillera, la aguda polarización política, la crisis económica permanente, la perspectiva o el hecho real de que el gobierno pueda quedar en manos de líderes o de movimientos ideológicamente inaceptables para los militares, todo ello puede contribuir a desencadenar un golpe militar, como aconteció en Brasil en 1964, en Chile y Uruguay en 1973 y en la Argentina en 1976.[10]

En ciertas épocas y lugares (la Grecia clásica, Europa y Estados Unidos en el siglo XVIII, por ejemplo), el estado prevaleciente de la organización y la tecnología militares favoreció el arraigo de un gobierno popular, en tanto en otras épocas y lugares (Grecia antes del año 650 a.C., Europa en la Edad Media) tuvieron efectos netamente desfavorables para ello. En nuestro siglo la situación se presenta, en general, desfavorable; sin embargo, no sólo las antiguas poliarquías se las ingeniaron para sobrevivir sino que surgieron otras nuevas. Es obvio, entonces, que el estado prevaleciente de la organización y la tecnología militares no es una explicación suficiente de la presencia o ausencia de poliarquía.

A todas luces, el control civil de los militares y de la policía es una condición necesaria de la poliarquía, y su fracaso basta para justificar la existencia de regímenes no democráticos en muchos países; pero no es una condición suficiente, ya que algunos regímenes no democráticos conservan un control civil sobre los militares y las fuerzas policiales, y aun emplean los recursos coactivos de estos últimos para mantener su imperio.

Es evidente, pues, que no podemos explicar la presencia o ausencia de poliarquía en un país sólo por el control civil. Si bien la concentración y control de la violencia coactiva forma parte de la explicación que buscamos, no la agota.

Una sociedad moderna, pluralista en cuanto a sus organizaciones

A lo largo de la historia, la poliarquía ha estado íntimamente vinculada a un tipo de sociedad que se caracterizó por una serie de elementos interrelacionados: un nivel relativamente alto de ingresos y de riqueza per cápita, un crecimiento secular de ese ingreso y esa riqueza, un alto grado de urbanización, una población agrícola relativamente pequeña o en veloz disminución, gran diversidad ocupacional, amplia alfabetización, una cantidad comparativamente grande de personas que asisten a instituciones de enseñanza superior, un sistema económico en que la producción está principalmente a cargo de empresas relativamente autónomas cuyas decisiones se orientan en gran medida al mercado nacional y a los mercados internacionales, y niveles relativamente altos de los indicadores del bienestar económico y social (médicos y camas de hospital por millar de habitantes, esperanza de vida, mortalidad infantil, porcentaje de familias poseedoras de diversos bienes de consumo duraderos, etc.). Los elementos sociales

de esta índole están tan intercorrelacionados que se justifica extraer la conclusión (si fuese necesaria una ulterior justificación de una evaluación histórica bastante obvia) de que todos ellos señalan la existencia de un tipo de sistema social más o menos diferenciado (p. ej., véase el cuadro 1 en Vanhanen, en 1984, que muestra la intercorrelación entre las variables explicativas). En el amplio y creciente conjunto de investigaciones sobre las condiciones de la democracia, no hay nada probablemente tan bien establecido como las corrrelaciones entre cualquiera de estos elementos sociales y los indicadores de democracia o de poliarquía (véase, p. ej., Vanhanen, 1984).

¿Cómo podemos denominar a este tipo de sociedad, a todas luces tan propia para la poliarquía? Se le han puesto muchos rótulos: sociedad liberal, capitalista, burguesa, de clase media, empresarial, moderna (y posmoderna), competitiva, orientada al mercado, abierta... Sin embargo, la mayor parte de estos términos hacen excesivo hincapié en características secundarias o en aspectos especiales de la sociedad. Algunas de las características esenciales son captadas quizá por la idea de *modernidad* mejor que por ninguna otra (v. gr., niveles promedio de riqueza, ingreso, consumo y educación históricamente altos, gran diversidad ocupacional, gran proporción de población urbana, marcada merma de la población dedicada a las actividades agrarias, importancia económica relativa de estas actividades). Otros aspectos son mejor captados por el carácter *dinámico* de la sociedad (crecimiento económico, aumento continuo del nivel de vida) y algunos por su naturaleza *pluralista* (numerosos grupos y organizaciones relativamente autónomos, sobre todo en la economía). Por consiguiente, voy a referirme a este tipo particular de sociedad como sociedad *moderna, dinámica y pluralista* (que abreviaremos MDP), y diré que los países que presentan estos rasgos son países modernos, dinámicos y pluralistas.

Motivos por los cuales una sociedad MDP propende a la poliarquía

Son tantas las características de una sociedad MDP favorables a la poliarquía que sería un error identificar a algunas de ellas como primaria respecto de las demás, o como causa de las restantes. No obstante, la multiplicidad de esos aspectos favorables puede reducirse a dos rasgos generales: 1) Una sociedad MDP difunde el poder, la influencia, la autoridad y el control entre una variedad de individuos, grupos, asociaciones y organizaciones, restándolo a cualquier centro único;[11] y 2) promueve actitudes y creencias favorables a las ideas democráticas. Si bien estas dos características tienen una génesis independiente, se refuerzan una a la otra.[12]

Lo decisivo de una sociedad MDP es que, por un lado, inhibe la concentración del poder en un conjunto único y unitario de actores, y por el otro lo difunde entre un cierto número de actores relativamente indepen-

dientes. A raíz de su poder y autonomía, los actores son capaces de resistir el dominio unilateral, competir entre sí para obtener ventajas, entrar en conflictos y negociaciones, y perseguir objetivos propios independientes. Característica de la sociedad MDP es la dispersión de los *recursos políticos* como el dinero, el conocimiento, la posición social y el acceso a las organizaciones, de los *puestos estratégicos,* sobre todo en los campos económicos, científico, educativo y cultural, y de las *posiciones de negociación,* manifiestas y latentes, en los asuntos económicos, científicos, educativos, vinculados a los medios de comunicación, etc.

Quisiera subrayar algunas de las muchas maneras en que una sociedad MDP propende a la democracia. El crecimiento económico que le es característico promueve la creencia de que un aumento del volumen de producción permitirá compartir los beneficios generales; en lo político, no es preciso que prevalezca un juego de suma cero; y si la política no es de suma cero, los contrincantes no son necesariamente enemigos implacables, y la negociación y trato mutuo pueden llevar a soluciones de transacción mutuamente beneficiosas. Así, aun en los casos en que el gobierno del Estado está en las manos exclusivas de una elite (como ocurrió, por lo general, en los países que luego se convirtieron en poliarquías), es muy probable que surja en una sociedad MDP un sistema político competitivo del cual la transacción sea un rasgo normal. Pero limitar este proceso competitivo estrictamente a las elites es difícilmente sostenible en una sociedad MDP, ya que la difusión de la riqueza, el ingreso, la educación, la posición social y el poder genera diversos grupos de individuos que se perciben mutuamente como similares, en esencia, en lo que atañe a los derechos y oportunidades a que se consideran acreedores, al mismo tiempo que se desdibujan o cambian con frecuencia los límites de esos grupos.[13] Por lo tanto, una sociedad MDP ofrece a un grupo excluido del demos la oportunidad de apelar a la lógica de la igualdad para justificar su incorporación a la vida política, a la vez que debilita la capacidad de un grupo privilegiado para justificar sus derechos exclusivos a participar en ella. Además, la admisión de un grupo excluido hasta entonces se ve facilitada por la rivalidad y competencia política entre las elites. Si los miembros de un grupo excluido poseen recursos políticos que pueden volverse en su favor, como suele acontecer, algunos miembros de la clase gobernante considerarán conveniente exigir su ingreso a la vida política a cambio de recibir su apoyo.

Consecuentemente, una vez que los miembros de una minoría privilegiada comienzan a gobernar el Estado aplicando aunque sea en forma rudimentaria el proceso democrático limitándolo a ellos mismos (como lo hizo la aristocracia británica durante el siglo XVIII), el desarrollo de la sociedad MDP les torna cada vez más difícil impedir el ingreso a la vida política de los grupos excluidos de ésta, en particular de los que están más próximos a ellos por su posición social y económica. Pero cuando se amplían

las fronteras de la ciudadanía, ya es difícil detenerse sin llegar a la inclusión plena. De ahí que en un sistema en el que la competencia política está muy estrechamente restringida, la dinámica de una sociedad MDP tiende a llevarla a la inclusión plena. A medida que sociedades de esta índole fueron surgiendo en un país tras otro, ellas apuntalaron el desarrollo de la poliarquía.

Salvedades

Sin embargo, la relación entre una sociedad MDP y una poliarquía no es meramente causal. Hablando en términos estrictos, una sociedad MDP no es ni necesaria ni suficiente para que exista poliarquía.

1. Si bien en la sociedad MDP el poder está lo bastante difundido como para inhibir su monopolización por un solo grupo, no por ello se eliminan las desigualdades significativas en su distribución. Como consecuencia, en las poliarquías los ciudadanos distan de ser iguales en cuanto a su influencia sobre el gobierno del Estado. Se plantean así varios interrogantes: ¿Está el poder distribuido de manera tan desigual que de hecho las poliarquías son gobernadas por una elite dominante? ¿Deberían ser democratizadas en mayor medida? En caso afirmativo, ¿cómo? Postergamos las respuestas para capítulos posteriores.

2. Por lo demás, como han surgido poliarquías en países sin sociedades MDP, evidentemente la sociedad MDP no es necesaria para que haya poliarquía. La India ofrece una excepción contemporánea notoria frente a la relación general entre la sociedad MDP y la poliarquía, ya que allí se instauró esta última siendo la población abrumadoramente agraria, analfabeta, mucho menos especializada en el plano ocupacional que en un país MDP, y muy tradicionalista y reglada en su comportamiento y sus creencias. Si bien la poliarquía fue sucedida, luego de un cuarto de siglo, por el régimen cuasi autoritario de la primera ministra electa, Indira Gandhi, se la restauró pocos años más tarde.

Más elocuente aún es el hecho de que en ciertos países las instituciones poliárquicas ya tenían firme arraigo mucho antes de que surgieran en ellos sociedades MDP, cuando todavía eran preponderantemente agrarios. Por ejemplo, cuando en Estados Unidos cobraron forma, a comienzos del siglo XIX, las instituciones de la poliarquía masculina blanca, la población era esencialmente rural y estaba dedicada a las actividades agropecuarias. En 1800, un 94 % de ella vivía en zonas rurales, y en 1830 (apenas unos años antes de la famosa visita de Tocqueville), un 91 %; en 1820, el 72 % de la población económicamente activa (según la define el censo de Estados Unidos) trabajaba en granjas, cifra que se había reducido al 70 % una década más tarde. Hasta 1880 la cantidad de trabajadores no agrarios no superó a la de trabajadores agrarios; en 1890, por primera vez el censo dio cuenta de una leve mayoría de la población residente en zonas urbanas (localidades

con 2500 habitantes o más) (U.S.Bureau of the Census, *Historical Statistics*, Serie A195209, pág. 14, y Serie D 36-45, pág. 72). No obstante, como observó Tocqueville (entre muchos otros), la sociedad agraria de Estados Unidos poseía los dos rasgos primordiales que vuelven favorable a la poliarquía a una sociedad MDP: generaba una amplia dispersión del poder y fomentaba intensamente las creencias democráticas. De hecho, ideólogos del republicanismo agrario como Thomas Jefferson y John Taylor estaban tan firmemente convencidos de que una sociedad agraria de familias de granjeros independientes era absolutamente esencial para la existencia de una república democrática, que no supieron prever que una república así pudiera continuar existiendo en Estados Unidos aun después de que los granjeros pasaron a ser una minúscula minoría.

Al igual que Estados Unidos, la poliarquía se desarrolló en otros países en que los agricultores independientes eran numéricamente preponderantes, algunos de ellos de reciente colonización (Canadá, Australia y Nueva Zelanda), y otros del viejo tronco europeo (Noruega, Suecia, Dinamarca y Suiza).[14]

Si bien estos ejemplos muestran que una sociedad MDP no es esencial para la poliarquía, apenas cabe dudar de que sus dos rasgos decisivos (la difusión del poder y el fomento de actitudes favorables a la democracia) son a la larga fundamentales para la estabilidad de la poliarquía.

3. En el último siglo esos dos rasgos esenciales de la sociedad MDP se presentaron en forma más marcada en sociedades agrarias de granjeros independientes; pero en este siglo dichas sociedades han desaparecido, siendo reemplazadas por sociedades MDP, que, como la poliarquía misma, son un producto del siglo XX. Hoy, los países con población predominantemente dedicada a las tareas agropecuarias no tienen ni las sociedades de granjeros libres del siglo XIX ni las sociedades MDP de nuestro siglo, y lo típico es que carezcan de los dos rasgos decisivos de la estabilidad democrática. Consecuentemente, a diferencia de las sociedades de agricultores libres del siglo pasado, las del nuestro no ofrecen una base promisoria para la poliarquía.

4. Por último, una sociedad MDP obviamente no es *suficiente* para que haya poliarquía, ya que no todos los países MDP se han vuelto poliárquicos. Ejemplos descollantes son, en la década de 1980, Yugoslavia, Corea del Sur y Taiwán. En cada uno de ellos, el desarrollo de una sociedad MDP promovió las ideas y movimientos opositores democráticos, pero los gobernantes se las ingeniaron para vencerlos. Es obvio que para entender por qué una sociedad MDP no siempre basta para producir una poliarquía hay que tomar en cuenta otros factores. Ya he analizado uno de elllos: la concentración del control de los medios para ejercer la violencia coactiva. Pasemos a los otros.

Consecuencias del pluralismo subcultural

Imaginemos una situación en la que una gran porción de los habitantes de un país piensan que su estilo de vida y sus valores supremos se ven seriamente amenazados por otra parte de la población. Enfrentada a un conflicto de esta índole, es probable que una poliarquía se vea arrasada por una guerra civil, o desplazada por un régimen no democrático, o ambas cosas. Si bien un régimen no democrático podría suprimir con éxito las manifestaciones públicas del conflicto latente en la población empleando los recursos de coacción violenta de que dispone, una poliarquía no podría hacer esto sin dejar de ser una poliarquía.

Es razonable suponer, pues, que las perspectivas de una poliarquía se reducen enormemente si las creencias fundamentales y las identidades del pueblo de un país generan conflictos políticos, y se incrementan en la misma medida en que esas creencias e identidades son compatibles y no dan lugar a conflicto. Por consiguiente, en la medida en que aumentan la fuerza y singularidad de las subculturas presentes en un país, disminuyen las probabilidades de que se instaure o perdure una poliarquía. Las subculturas se forman, típicamente, en torno de diferencias étnicas religiosas, raciales, lingüísticas o regionales, así como de una experiencia histórica o de mitos ancestrales compartidos. Aunque no es tan común, en algunos países también se han formado fuertes y bien diferenciadas subculturas tomando primordialmente como eje el nexo de los partidos políticos con las ideologías.[15] Cuanto más fuerte y diferenciada sea una subcultura, más interactuarán sus miembros entre sí y más singular sentirán su identidad, a la vez que se sentirán distintos de los que no pertenecen a ella e interactuarán menos con éstos. En casos extremos, la mayor parte de los miembros de una subcultura viven en casi total aislamiento respecto de los demás: constituyen una nación separada dentro del país. Los matrimonios, relaciones amistosas, juegos y deportes sociales, festividades, el comensalismo, la educación, las ceremonias y prácticas religiosas y aun las empresas económicas se llevan a cabo, casi exclusivamente, entre los miembros de la subcultura.

Así pues, cuando los miembros de una subcultura llegan a pensar que su vida común puede correr serio peligro por la acción o los planes de los demás, la situación no es muy diferente de la del pueblo de un país amenazado por una potencia extranjera. Del mismo modo que éste, los miembros de una subcultura se opondrán con todas sus fuerzas a cualquier arbitraje que no les asegure la preservación de su herencia cultural. Si sus opositores también constituyen una subcultura separada, cuyos integrantes se sienten igualmente amenazados por lo que ellos consideran sus rivales de la otra subcultura, por cierto el conflicto va a resultar más explosivo todavía. Como los conflictos subculturales ponen en peligro la identidad personal y grupal y los estilos de vida, como esas amenazas

suscitan profundas y fuertes emociones en los individuos, y como el sacrificio de identidades y de modos de vida no siempre puede resolverse mediante la negociación, las disputas en que se ven envueltas las distintas subculturas suelen dar lugar a conflictos violentos, no transables. En un país donde los conflictos son permanentemente violentos y no transables, es improbable que pueda instaurarse una poliarquía.

Estas especulaciones cuentan con buen apoyo empírico: de hecho, la poliarquía aparece con una frecuencia significativamente menor en los países con un marcado pluralismo subcultural.[16]

Salvedades

No obstante, la relación entre poliarquía y pluralismo subcultural es compleja. Dado que este último se presenta con más frecuencia entre los países que alcanzaron la independencia después de 1945, que por ende atravesaron desde entonces la traumática experiencia de la construcción nacional, y que además están en un nivel inferior de desarrollo económico, los nexos causales de esa relación pueden en parte derivar —es razonable suponerlo— de otros factores (Dahl, 1971, pág. 112). Por lo demás, si bien la homogeneidad cultural favorece la poliarquía, a todas luces no basta para generarla o mantenerla. Que no la produce automáticamente es dable apreciarlo en los ejemplos de Corea del Norte y del Sur, países ambos que han sido gobernados por regímenes no democráticos aunque se encuentran, desde el punto de vista cultural, entre los más homogéneos del mundo. A la lista de países comparativamente homogéneos en este aspecto que tienen regímenes no democráticos puede añadirse Yemen del Sur, Yemen, Alemania oriental, Polonia, la República Arabe Unida, y Haití en casi toda su historia.[17]

Hay algo más importante aún: la homogeneidad cultural tampoco es, estrictamente hablando, necesaria para la poliarquía. Más exactamente, en ciertas condiciones la poliarquía puede sobrevivir y hasta funcionar bastante bien pese a un amplio grado de pluralismo subcultural. Una de las soluciones que demostró tener éxito en varios países es la "demócracia consociativa".[18]

La democracia consociativa como solución

Los ejemplos más significativos de poliarquías que persistieron pese a un pluralismo subcultural extremo los ofrecen Suiza, Bélgica, Austria y los Países Bajos. Los suizos constituyen un pueblo muy fragmentado tanto en materia religiosa como lingüística. Además, salvo unas pocas excepciones, sus veinticinco cantones tienen gran homogeneidad interna en estos dos aspectos; en consecuencia, el país en su conjunto está muy dividido según líneas territoriales. Los belgas, por su parte, están escindidos lingüísticamente en los flamencos de habla alemana y los valones de habla francesa. Si bien la mayoría de los belgas son nominalmente católicos, las divisiones lingüísticas entre ellos tienden a coincidir con tendencias católicas o anticlericales. Además, los flamencos católicos y los valones francófonos, más anticlericales que aquéllos, están muy concentrados geográficamente —si se exceptúa la región de Bruselas—. Austria estuvo dividida a lo largo de su historia en tres *lager* o "campos" antagónicos creados en torno del problema ideológico, reforzados por las respectivas concepciones religiosas y en alguna medida por el lugar de residencia (carácter rural o urbano, y región del país), y aglutinados básicamente en tres partidos políticos. En los Países Bajos, los cruzamientos religiosos e ideológicos dieron lugar a cuatro bloques o *zuilen* distintos (católicos, calvinistas, liberales y socialistas), cada uno de los cuales congrega a una subcultura muy nítidamente definida, con sus propias creencias, lazos de parentesco y amistad, periódicos, escuelas, partidos políticos, organizaciones sindicales, emisoras de radio y televisión y asociaciones voluntarias ya sea con fines culturales, recreativos, deportivos, caritativos o destinadas a la juventud.[19]

¿Cómo es posible dar cuenta de la persistencia de la poliarquía en estos países, a despecho de sus escisiones subculturales? La razón es doble. Por un lado, los líderes políticos establecieron acuerdos "consociativos" para la resolución de los conflictos, por los cuales todas las decisiones políticas importantes exigían el acuerdo entre los dirigentes de las principales subculturas; como resultado de esto, se impidió que las divisiones subculturales generasen conflictos explosivos. Sin embargo, si no hubiese sido por la presencia de determinadas condiciones, esos sistemas consociativos no podrían haberse instaurado o habrían fracasado, como ocurrió en varios otros países. Así pues, la presencia de estas condiciones favorables es la segunda parte de la explicación.

Detenernos brevemente en estos dos factores explicativos contribuirá a nuestra comprensión del motivo por el cual el consociativismo ha tenido éxito en unos pocos países —pero sólo en unos pocos—.

Característica de la democracia consociativa

Aunque los sistemas políticos de los países en que se ha practicado el consociativismo presentan grandes variaciones, Lijphart ha identificado cuatro características de la democracia consociativa (1977, págs. 25-44).

"El primer y más importante elemento —que cobra diversas formas en otros tantos países— es que el gobierno esté a cargo de una gran coalición formada por los dirigentes políticos de todos los sectores significativos de la sociedad plural." El segundo elemento es el poder de veto mutuo: las decisiones que afectan los intereses vitales de una subcultura no podrán adoptarse sin el acuerdo de sus dirigentes. El veto mutuo constituye, pues, un veto de una minoría y a la vez un rechazo de la norma de la mayoría. En

tercer término, las principales subculturas del país tienen que estar representadas en el gabinete y en otros cuerpos decisorios en forma aproximadamente proporcional a la cantidad de sus miembros; esta proporcionalidad puede hacerse extensiva también a las designaciones de funcionarios públicos. En cuarto lugar, cada subcultura debe gozar de un alto grado de autonomía para tratar los asuntos que le competen exclusivamente a ella. Este principio "es el lógico corolario del principio de la gran coalición. En todas las cuestiones de interés común, las decisiones deben tomarlas todos los sectores que tengan un grado de influencia más o menos proporcional; en todas las demás cuestiones, las decisiones y su puesta en práctica pueden dejarse libradas a los sectores por separado" (pág. 41).

Austria, Bélgica, los Países Bajos y Suiza dan testimonio del éxito de los sistemas consociativos en lo que atañe a reducir los efectos potencialmente desestabilizadores de los conflictos subculturales. Un sistema consociativo puede ser permanente, como parece ser el caso de Suiza; o bien, después de haber aminorado los conflictos subculturales durante un período lo bastante prolongado como para establecer (o restablecer) un adecuado grado de consenso nacional, puede dar paso a las prácticas más habituales del enfrentamiento y la competencia partidarios entre las elites políticas, según sucedió en Austria después de 1966 y en los Países Bajos en la década de 1970.[20]

En Colombia y Venezuela, la transición airosa a la democracia luego de brutales períodos de guerra civil y dictadura se vio muy facilitada por los pactos establecidos entre los dirigentes partidistas que encarnaban ciertos elementos de consociativismo. En Colombia, los líderes de los dos partidos tradicionales, el Conservador y el Liberal, firmaron formalmente un pacto de ese tipo después de una década de virtual guerra civil que costó entre cien mil y doscientas mil vidas y que es recordada como "La Violencia".[21] En el Pacto de Sitges, de 1957, los dirigentes de los dos grandes partidos acordaron crear un "Frente Nacional" a fin de dejar de lado su rivalidad destructiva. En sus términos fundamentales, el pacto fue adoptado tras un plebiscito nacional que se realizó en 1958 e incorporado a la constitución; con él se garantizaba que por doce años las bancas de ambas cámaras del Congreso, las asambleas departamentales y los consejos municipales iban a ser divididas en forma pareja entre ambos partidos. Del mismo modo se repartirían los cargos en el consejo de ministros, en la Corte Suprema y en los organismos públicos. En todos los organismos electivos, las medidas de fondo exigirían dos tercios de los votos. Más tarde los dirigentes concordaron asimismo en que la presidencia se iba a alternar entre los partidos cada cuatro años hasta 1972 (Dix, 1967, págs. 134-35). Este sistema consociativo duró hasta la década del setenta, en que se lo fue eliminando gradualmente y reemplazándolo por un sistema de competencia y rivalidad partidarias.

Venezuela fue gobernada por una dictadura durante medio siglo, desde 1908 hasta 1946, cuando una poliarquía la desplazó por un breve lapso. Sin

embargo, tres años de amargos conflictos minaron tan totalmente la legitimidad del gobierno civil, que los militares volvieron a derrocar a esa incipiente poliarquía en 1948 y sobrevino una década de severa y sangrienta dictadura. Cuando cayó esta dictadura, en 1958, los líderes de los tres partidos mayoritarios, arredrados por su fracaso en el establecimiento de una democracia duradera durante el "trienio", firmaron un acuerdo (el Pacto de Punto Fijo) por el cual se comprometían a atenerse a los resultados de las próximas elecciones y a procurar y apoyar un programa legislativo mínimo que fuera aceptable para todos. El pacto contó además con el apoyo de la asociación patronal, los sindicatos, la iglesia y las fuerzas armadas. La transición a la poliarquía, que en un comienzo se realizó bajo un gobierno de coalición conducido por un presidente, fue luego completada según los términos acordados en el Pacto de Punto Fijo, que establecieron un marco de referencia para la vida política venezolana de los próximos treinta años (Levine, 1973, págs. 43, 235-43 y pássim; Karl, 1986, págs. 213 y sigs.; Bautista Urbaneja, 1986, pág. 229). Si bien el consociativismo venezolano fue menos amplio que en los restantes países mencionados en esta sección, facilitó enormemente el desarrollo de una poliarquía estable en un país donde hasta entonces no se había logrado establecerla.

A estos éxitos se contraponen varios fracasos. En el Líbano, en 1975 se vino a pique un complejo sistema consociativo que había podido mantener la paz social entre las numerosas subculturas del país durante treinta años, siendo sucedido por una salvaje guerra intestina. En Malasia, después de catorce años el consociativismo sufrió un colapso en 1969, y los acuerdos alcanzados anteriormente no volvieron a lograrse. Un sistema consociativo constitucional que se prolongó en Chipre desde 1960 hasta 1963 terminó en una guerra civil. En Irlanda del Norte, la mayoría protestante nunca se avino a los acuerdos consociativos. En Nigeria, cuya experiencia de poliarquía incluyó una versión tenue de consociativismo, se desembocó después de diez años en un régimen militar.[22]

Condiciones favorables

¿Qué condiciones propenden al consociativismo como medio de mitigar los intensos conflictos que podría originar el pluralismo subcultural (Lijphart, 1977, págs. 53-103; Nordlinger, 1972)?

Para empezar, si bien los acuerdos consociativos pueden a veces contribuir a superar el peligro a que darían lugar las divisiones subculturales dentro de un país en el que, por lo demás, la poliarquía no sufriría ningún otro riesgo, por sí solos no son capaces de crear ni de preservar la poliarquía en un país si en él las condiciones no se presentan propicias. De ahí que el consociativismo haya tenido éxito sólo en aquellos países en los que ya había otras condiciones favorables a la poliarquía.

Además, las elites políticas deben estar convencidas de que tales acuer-

dos consociativos son muy convenientes y factibles, y poseer la capacidad y el incentivo necesarios para ponerlos en marcha. Este requisito puede parecer obvio, pero lo cierto es que su ausencia en muchos países es lo que vuelve imposible en ellos el consociativismo. Evidentemente ya no existe en el Líbano desde 1975, y jamás existió en Irlanda del Norte. El surgimiento de creencias, capacidades e incentivos favorables a esos acuerdos en las elites políticas se ve estimulado por la presencia de valores globales, en particular la adhesión a las instituciones democráticas y a la independencia nacional; el convencimiento de que la alternativa que se presentará, si no se adopta el consociativismo, será una temible lucha de todos contra todos, al estilo de Hobbes, cuyas consecuencias serían calamitosas; y tradiciones culturales de la elite proclives a la conciliación, la adaptación mutua y las soluciones transaccionales. Estas tradiciones existían en las elites políticas de los Países Bajos, Suiza y Bélgica, y hasta cierto punto en Austria bajo la monarquía de los Habsburgo. No había en cambio en Colombia las necesarias creencias, capacidades e incentivos con anterioridad a "La Violencia" o en su transcurso, ni en Venezuela durante el "trienio", y en Austria fueron demasiado endebles como para servir de guía a los líderes partidarios durante la Primera República, entre 1918 y 1933. En estos tres países, evidentemente las brutales experiencias de conflicto destructivo condujeron a forjar una fuerte creencia en las elites políticas de que el consociativismo era esencial si quería evitarse la alternativa, mucho peor, de la lucha a lo Hobbes. Y una vez iniciados esa clase de acuerdos, ellos mismos contribuyeron a fortalecer las actitudes, ideas y comportamientos indispensables para que funcione un régimen consociativo.

Los acuerdos de este tipo también se ven fortalecidos si las diferentes subculturas están políticamente balanceadas en cuanto a su fuerza relativa (sobre todo a su número), o al menos no tan desbalanceadas que una de ellas pueda abrigar esperanzas realistas de gobernar sin la colaboración de uno o más de las otras. Por lo tanto, las probabilidades del consociativismo son mayores si ninguna de las subculturas abarca una mayoría de la población o, a raíz del sistema electoral vigente, puede lograr la mayor parte de las bancas y formar gobierno propio. Dos subculturas, entonces, son menos favorables que tres o cuatro, de las cuales ninguna sea mayoría absoluta.

Si existen tres o más subculturas, los sistemas multipartidarios son más propicios que los bipartidarios.[23] En un sistema multipartidario, cuando tienen lugar negociaciones entre los dirigentes de las subculturas, cada una de éstas puede estar representada por líderes de los partidos que reflejan la orientación prevaleciente en dicha subcultura, por ende son considerados confiables y es probable que los acuerdos por ellos concertados sean aceptados por la masa que los sigue. Si además los partidos están centralizados, sus dirigentes tendrán autoridad para participar en acuerdos obligatorios y evitar que sus negociaciones sean objeto de la discusión y la participación públicas. Como consecuencia, podrán llegar a acuerdos,

luego aceptados por sus partidarios, que habrían sido imposibles en negociaciones públicas o de los miembros de base de las subculturas actuando a título individual.

¿El consociativismo se amolda mejor a los pequeños países que a los grandes? Lijphart sugiere dos razones que abonarían esa opinión. Primero, en un país pequeño "es más probable que los miembros de las elites se conozcan entre sí personalmente y se reúnan con mayor frecuencia". En segundo lugar, "es más probable que se sientan o estén realmente amenazadas por otras potencias en un país pequeño que en uno grande; estos sentimientos de vulnerabilidad y de inseguridad brindan fuertes incentivos para el mantenimiento de la solidaridad interna" (1977, págs. 65-66).

¿Qué otras soluciones hay?

Si bien el mayor éxito de los acuerdos consociativos se ha dado en la superación del divisionismo potencial proveniente del pluralismo subcultural, la poliarquía ha sobrevivido en varios países en los que existían, sin embargo, netas diferencias entre las subculturas. Los ejemplos más conspicuos son Canadá, Estados Unidos y la India. En todos ellos, hubo a veces agudos conflictos subculturales. En Canadá, la población de Quebec, de habla preponderantemente francesa, se diferencia netamente de los demás canadienses no sólo por el idioma sino además por su historia, tradiciones y cultura, reforzadas por su catolicismo en un país que es fundamentalmente protestante. Si bien algunos autores han querido ver elementos de consociativismo en la política canadiense (McRae, 1974; Noel, 1974; Ormsby, 1974), el elemento clave de la solución allí alcanzada es el grado de autonomía concedido a Quebec dentro del sistema federal.

En Estados Unidos las identidades étnicas tienen importancia política; pero si bien el "crisol de razas" es más un mito que una realidad, habrían surgido subculturas más fuertes y distintivas políticamente entre los numerosos grupos étnicos del país si no hubiese sido por la rápida asimilación (voluntaria y coactiva) de los inmigrantes y de sus hijos a la cultura general y política predominante. No obstante, mucho más trascendente fue la subcultura —muy homogénea en lo regional y en lo étnico— de los sureños blancos, así como la singularidad histórica, social y racial de la subcultura negra. Mezclados coactivamente en su condición de esclavos, los negros formaron una sociedad dentro de la cual la coexistencia pacífica probó ser imposible, a pesar de las amplias propuestas de establecer soluciones transaccionales. Entre ellas debe mencionarse el plan de John C. Calhoun, que se anticipó al consociativismo, por el cual se creaba un sistema de "mayorías concurrentes" con veto mutuo (del que se excluiría, por supuesto, a los negros). Pese a ser derrotado en la Guerra Civil y a la prohibición de la esclavitud, el Sur continuó siendo una subcultura bien diferenciada, capaz de conciliarse únicamente si se sujetaba a sus propios

términos: los de la "supremacía blanca", que perduró durante más de un siglo después de concluida la Guerra Civil mediante un procedimiento equivalente en la práctica a un "veto sureño" —tardío e irónico triunfo de la idea de las "mayorías concurrentes" de Calhoun—. Al admitir a los negros sureños en la vida política a partir de la década de 1960, tras amargos y a menudo violentos conflictos, los negros pasaron a conformar el bloque de votantes más homogéneo del país; pero, siendo una minoría comparativamente pequeña, aún no han podido imponer acuerdos consociativos (salvo tenuemente dentro del Partido Demócrata), y en cambio han tenido que obrar en gran medida sin salirse de la política de competencia y rivalidad del sistema bipartidario, bastante indefinido.

En la India, los conflictos subculturales son frecuentes, a menudo mortales y han llegado a poner en peligro la unidad nacional, pero el extraordinario número de subculturas derivadas de las diferencias de idioma, casta, región y religión vuelve imposible a cualquiera de ellas o a una coalición ganar las elecciones, y mucho menos gobernar. Así pues, los líderes políticos hindúes están fuertemente motivados a establecer programas de acción, medidas públicas y campañas publicitarias que sepan apelar a los votantes de un amplio espectro de subculturas. A raíz de ello es que los conflictos subculturales no han podido destruir la poliarquía, por más que son una amenaza permanente para su supervivencia.

Motivos del frecuente fracaso de la poliarquía en los países fragmentados en el plano cultural

Si todas las demás condiciones son favorables, un país con fuertes y muy diferenciadas subculturas puede empero moderar los conflictos entre ellas lo bastante como para que la poliarquía sobreviva. Los acuerdos consociativos ofrecen los casos más notorios de éxito, aunque hay otras soluciones posibles. No obstante, en muchos de estos países los conflictos son tan agudos o las demás condiciones tan desfavorables (o ambas cosas), que no es dable establecer ningún procedimiento de conciliación. En general, podemos decir entonces que es menos probable (y por cierto menos frecuente) que se instaure una poliarquía en los países con subculturas fuertes y muy diferenciadas, sobre todo si el triunfo político de una de ellas plantea una amenaza fundamental a otra. Dado que muchos países poco desarrollados no sólo están desgarrados por los conflictos subculturales sino también carecen de otras condiciones favorables, en ellos son bastante endebles las perspectivas de que surjan poliarquías estables.

Las creencias de los activistas políticos

Ninguna explicación del motivo de la existencia de poliarquía en algunos países y no en otros puede ser satisfactoria si se ignora el papel central

que cumplen las creencias. Nadie negará, supongo, que el modo en que se comporta la gente se ve influido fuertemente por lo que creen acerca del modo en que funciona el mundo, sus límites y posibilidades, y el mérito y probabilidad relativa de éxito de diversos cursos de acción posibles. No obstante, en ciertas elucidaciones se reducen las creencias a meros epifenómenos totalmente causados y explicables por otros factores. En la jerga de las ciencias sociales, las creencias no son más que "variables interpuestas". Creo que esta idea es errónea. A mi entender, todas las tentativas teóricas de reducir por entero las creencias, ideas, ideologías o culturas a otros factores generales fallan rotundamente cuando se trata de encontrar una explicación satisfactoria de ciertos casos particulares. Pero el asunto es demasiado complicado como para tratarlo aquí. Sólo quiero señalar que, al explicar la presencia o ausencia de poliarquía, las creencias tienen el mismo grado de independencia relativa que otros factores descriptos en este capítulo. Por supuesto, esto no significa que estos factores son "móviles primarios" sin causa ninguna; sólo significa que, al menos por el momento, no es dable explicarlos a partir de una teoría general.

Dicho esto, me veo obligado a añadir que las pruebas existentes sobre las variaciones en las creencias de un país, o de las creencias mutuas de varios países, siguen estando limitadas a unos pocos países, que en su mayoría, como era de prever, son poliarquías. Por lo tanto, hablando en términos estrictos las afirmaciones vinculadas al influjo de las creencias sobre el carácter del régimen político imperante en un país son, en el mejor de los casos, hipótesis admisibles que aún no es dable verificar en forma suficiente con datos confiables y significativos. Se cuentan con buenos datos procedentes de varios países que, sumados a la observación corriente, apoyan fuertemente la idea de que las creencias políticas de la mayoría de las personas, en cualquier lugar del mundo, suelen ser bastante rudimentarias. Sólo pequeñas minorías manifiestan poseer sistemas ricos y complejos de creencias políticas. El conocimiento de diversos aspectos del accionar político, incluidas las reglas del juego, probablemente sea mucho mayor entre los dirigentes y los activistas que entre la población general de un país... y por cierto muchísimo mayor que entre los habitantes políticamente apáticos. Los líderes y activistas propenderán a tener sistemas bastante elaborados de creencias políticas, a dejarse guiar en sus acciones por dichas creencias y a gravitar más que los demás en los sucesos políticos, incluidos los que afectan la estabilidad o transformación de un régimen. Para dar un ejemplo, los acuerdos consociativos para superar profundos conflictos subculturales invariablemente han sido forjados y conducidos por dirigentes y activistas, no por sus partidarios ni por el público en general, que puede seguir abrazando fuertes y apasionadas creencias en pugna con las de los demás mientras sus representantes ponen en práctica tácticas pragmáticas y conciliadoras. En Venezuela, por ejemplo, donde el colapso de la poliarquía durante el "triunfo" puede justificablemente atribuirse a las disputas

entre las elites, y así la transición airosa hacia una poliarquía estable en 1958 fue una creación deliberada de los mismos dirigentes, en esencia, que habían fracasado en esos tres años.[24]

Legitimidad de la poliarquía

Los datos con que contamos sustentan tres proposiciones. Primero: los países varían mucho entre sí en cuanto al grado en que los activistas (y otros) creen en la legitimidad de la poliarquía. Segundo: estas variaciones son hasta cierto punto independientes de las características sociales y económicas de un país. Dos países con mucha similitud en lo tocante a sus regímenes sociales y económicos pueden presentar amplias divergencias en las creencias de sus activistas (y otros) en la legitimidad de la poliarquía. Tercero: cuanto mayor es en un país la creencia de la población en la legitimidad de las instituciones poliárquicas, mayores son las probabilidades de que la poliarquía subsista.

La tercera proposición parece evidente por sí misma, pero la primera, y en particular la segunda, no tanto. En cuanto a la primera, la opción más probablemente favorecida por los dirigentes políticos es, y ha sido siempre, alguna forma de tutelaje. Como mencioné en la "Introducción", con pocas excepciones los líderes políticos de casi todos los países del mundo actual justifican sus regímenes y los consideran democráticos, en algún sentido especial de esta palabra, o bien como una etapa previa a una posterior transición hacia la democracia. Pero su rechazo de las instituciones concretas de la poliarquía suele basarse en el argumento del tutelaje, aun cuando sólo se lo estime temporario o transitorio. En la Unión Soviética, Europa oriental, Cuba y China, la hegemonía del partido único ha sido defendida esencialmente apelando a los principios del tutelaje. Los regímenes militares de la Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay, Turquía, Nigeria y otros países entienden que su régimen consiste en el tutelaje de los más calificados para gobernar en las circunstancias históricas particulares que la nación atraviesa, por más que sean transitorias. Pocos, en verdad, gobernantes de los regímenes no democráticos actuales parecen creer que su tipo de gobierno no necesita ninguna justificación; y la justificación más accesible es, y ha sido siempre, la necesidad de tutores dotados de conocimientos y virtudes superiores.

La segunda proposición es muy ejemplificada por la Argentina, donde sería imposible explicar que durante medio siglo haya habido regímenes militares, separados por breves períodos de poliarquía inestable, si no se tomase en cuenta la escasa adhesión a los principios democráticos de los activistas políticos (véase O'Donnell, 1978; Smith, 1978). En todo ese período, la Argentina presentó los atributos de una sociedad MDP en mayor medida que cualquier otro país de América latina; pero a pesar de que esa sociedad MDP era propicia para la instauración y estabilidad de una

poliarquía, no pudo superar la debilidad de la adhesión a la democracia. Análogamente, en la Unión Soviética se dieron todas las características de una sociedad MDP, salvo el bajo grado de autonomía organizativa, y por ende de pluralismo.[25] Pero aunque es una sociedad moderna y dinámica, ni siquiera las medidas liberalizadoras de Mijail Gorbachov han logrado generar una sociedad altamente pluralista. Creo que no puede explicarse plenamente el rechazo de los dirigentes a un mayor pluralismo sin tomar en cuenta el débil apoyo que tuvieron las ideas, creencias y tradiciones democráticas en Rusia a lo largo de toda su historia, y la adhesión de sus dirigentes, desde 1918, a una concepción leninista del mundo.

Cultura política

Si bien en esto tenemos menos pruebas, es lógico suponer que las chances de la poliarquía en un país son afectadas también por otras creencias: por ejemplo, creencias sobre la autoridad, la eficacia del gobierno y la eficacia relativa de distintos regímenes para abordar problemas decisivos, el grado de confianza en los conciudadanos o en los activistas políticos, las actitudes hacia el conflicto y la cooperación, y otras más, sin duda.

En su conjunto, las creencias, actitudes y predisposiciones conforman una cultura política, o tal vez varias subculturas políticas, en las que son socializados los activistas y ciudadanos en diversa medida. Un país con una cultura política muy favorable a la poliarquía se abrirá paso a través de crisis que, en otro caso, provocarían un colapso de la poliarquía. En muchos países (en la mayoría, en rigor), no hay una cultura política propicia a las ideas y prácticas democráticas. Esto no significa que no pueda allí existir poliarquía, pero sí que ella será probablemente inestable. Tampoco hay que descartar que surja una cultura política favorable en un país que actualmente no la posee. Al surgir en un país una sociedad MDP; verbigracia, es probable que se desarrollen y perduren creencias, actitudes y relaciones de autoridad más propicias para la poliarquía; pero la evolución de la cultura política es necesariamente lenta y queda a la zaga de los cambios, más veloces, en las estructuras y procesos propios de una sociedad MDP en desarrollo. Y aun así, para muchos países la sociedad MDP sólo se vislumbra en un futuro distante.

Influencia o control extranjeros

Aun cuando prevalecieran en un país todas las condiciones mencionadas, no tendría las instituciones propias de la poliarquía si una potencia internacional más fuerte interviniera para impedirlo. Esto es obvio, pero a menudo se lo pasa por alto a raíz de la premisa implícita de que la poliarquía es el resultado de factores puramente internos. Si no fuese por la interven-

ción efectiva o potencial de la Unión Soviética, ¿no sería posible que Polonia, Checoslovaquia, Hungría y Alemania oriental estuviesen hoy gobernadas por poliarquías? Aunque no podemos dar una respuesta categórica, sí podemos asegurar que en los tres primeros de estos países los movimientos que propendían a la poliarquía fueron revertidos por la amenaza o la presencia efectiva de los soviéticos. Del mismo modo, ¿no habrían cristalizado en Guatemala las instituciones poliárquicas si el gobierno de Estados Unidos no hubiese intervenido para derrocar al presidente electo Jacobo Arbenz en 1954?

Podría suponerse que la dominación extranjera es siempre dañina para la poliarquía, pero en verdad sus efectos sobre el cambio político son bastante complejos.

Cierto es que para adquirir plena autoridad constitucional sobre sus propios programas de acción en el plano nacional, muchos países que luego se convirtieron en poliarquías primero debieron ganar su independencia de una potencia colonial más fuerte. Ejemplo de ello son Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Noruega, Finlandia, Islandia, las Filipinas y la India. No obstante, de ningún modo la intervención extranjera, o aun el dominio extranjero en un país, son siempre perjudiciales para el avance de la poliarquía. Si el país dominante es a su vez una poliarquía o tiende a serlo, su gobierno puede contribuir al desarrollo de instituciones locales favorables a la poliarquía, como sucedió con Gran Bretaña en Canadá, Australia, Nueva Zelanda y la India, y con Estados Unidos en las Filipinas. Si los factores económicos e internacionales lo permiten, el país dominante puede incluso tratar de implantar en forma deliberada las instituciones propias de la poliarquía, según ocurrió con la fuerza norteamericana de ocupación en Japón en 1945 y con los aliados occidentales en Italia, Alemania y Austria tras la derrota de las potencias del Eje, o puede ceder en el momento oportuno y en forma constructiva a las demandas locales de democracia, como sucedió con Gran Bretaña y sus colonias del Caribe.[26]

Sin embargo, el hecho de que el país dominante sea en sí mismo una poliarquía no garantiza que promoverá la poliarquía en el país dominado. Es probable que sus medidas se vean afectadas más intensamente por consideraciones de orden estratégico, económico y geopolítico, que por una preferencia particular por la democracia. Así, la intervención militar y económica de Estados Unidos en América Central desde 1898 en adelante debilitó, en el caso típico, los movimientos por la independencia y los gobiernos populares, fortaleciendo en cambio las dictaduras militares.[27]

Perspectivas para la democracia en el mundo

Un país tiene muchas probabilidades de desarrollar y mantener las instituciones propias de la poliarquía si

- los medios de coacción violenta están difundidos o neutralizados;
- posee una sociedad MDP;
- es culturalmente homogéneo,
  o, en caso de ser heterogéneo, no está fragmentado en subculturas fuertes o muy diferenciadas,
  o, en caso de estar fragmentado, sus dirigentes lograron establecer acuerdos consociativos para manejar los conflictos subculturales;
- posee una cultura política y, particularmente entre sus activistas políticos, tiene creencias que favorecen a las instituciones de la poliarquía;
- no está sometido a la intervención de una potencia extranjera hostil a la poliarquía.

Por lo mismo, si en un país no están dadas estas condiciones, o por el contrario están dadas las condiciones opuestas, casi con certeza será gobernado por un régimen no democrático. En los países en que prevalecen condiciones heterogéneas, en caso de haber poliarquía es probable que ésta sea inestable; en algunos, el tipo de gobierno puede oscilar entre la poliarquía y un régimen no democrático.

No debe sorprendernos el hecho de que apenas una tercera parte de los países del mundo estén regidos por poliarquías. A la inversa, sería sorprendente que la proporción cambiase mucho en los próximos veinte años. No obstante, la idea democrática seguirá sin duda resultando intensamente atractiva para los países no democráticos, y si se desarrolla en ellos (y en la medida en que esto suceda) una sociedad moderna, dinámica y pluralista, sus gobernantes autoritarios tendrán cada vez más dificultades para resistirse a las presiones en favor de una mayor democratización.

Capítulo 19

¿ES INEVITABLE LA DOMINACION DE UNA MINORIA?

Después de leer en los dos últimos capítulos mis elucidaciones acerca del desarrollo de la poliarquía y las condiciones que lo facilitaron, un crítico de determinada orientación podría responder algo parecido a esto:

"Acepto plenamente sus explicaciones, incluso las referidas a los motivos por los cuales el tipo de régimen político moderno que usted llama poliarquía pudo surgir en ciertos países y no en otros. Lo que no puedo aceptar es que la poliarquía lleve muy lejos a un país en su camino hacia la democracia. Por diferentes que sean estos regímenes modernos de los anteriores en lo que respecta a sus insituciones y a sus estructuras, lo cierto es que no son muy democráticos que digamos. Más bien yo diría que su "democracia" es una fachada ideológica. Si se la examina con cuidado y se penetra más allá de ella, lo que se encuentra es el consabido fenómeno de toda la experiencia humana: la dominación."

En apoyo de su punto de vista, este crítico podría citar quizás a un antecesor, Gaetano Mosca:

Entre los hechos y tendencias constantes que se encuentran en todos los organismos políticos, hay uno tan obvio que resulta patente aun ante una mirada casual. En todas las sociedades —desde las que apenas tuvieron un desarrollo incipiente y apenas alcanzaron los albores de la civilización, hasta las más avanzadas y poderosas— hallamos dos clases de individuos: una clase que dirige y otra que es dirigida. La primera, que es siempre la menos numerosa, cumple todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que éste conlleva, en tanto que la segunda, la más numerosa, es conducida y controlada por aquélla de un modo a veces más o menos legal, a veces más o menos arbitrario o violento, y provee a la primera (al menos en apariencia) con los medios materiales de subsistencia y con los procedimientos instrumentales que son esenciales para la vitalidad del organismo político. En la vida práctica, todos reconocemos la existencia de esta clase dirigente (o clase política...) (Mosca [1923], 1939, pág. 52).

Gaetano Mosca presenta un argumento que plantea un desafío fundamental a la posibilidad de que la idea democrática se concrete alguna vez;[1] dicho quizá con simplificación excesiva, ese argumento reza que la dominación de una minoría es inevitable, y por lo tanto la democracia es imposible. Afirmar que la democracia es conveniente, o que es el mejor tipo de gobierno posible, o que debemos empeñarnos en alcanzarla, son propuestas que resultan totalmente ajenas a las posibilidades humanas. Cierto es que esta clase de proposiciones son útiles a los gobernantes, pues obran como mitos que contribuyen a encubrir la realidad de la dominación y a asegurarse la buena voluntad de los dominados; pero estos nobles sentimientos no alteran, ni pueden alterar, el dato empírico fundamental: las que gobiernan son siempre las minorías. Y si las minorías siempre gobiernan, no puede haber democracia. En la práctica, entonces, lo que llamamos democracia no es sino una fachada para la dominación de una minoría.

Esta concepción ha sido sostenida ampliamente, de una u otra manera, aunque a menudo cobró una apariencia menos cruda que este simple resumen que acabo de ofrecer. Diversas variantes fueron sugeridas por Marx, Lenin, Mosca, Pareto, Michels y Gramsci, entre muchos otros.[2]

No obstante, debemos distinguir las teorías sobre la dominación de una minoría de otras elucidaciones referentes a la poliarquía que ponen más el acento en el deterioro que provocan en la democracia, la igualdad política y la libertad, las desigualdades existentes (tanto manifiestas como implícitas) en materia de recursos políticos, puestos estratégicos y posiciones negociadoras. Las interpretaciones sobre la importancia de las desigualdades en las poliarquías abarcan toda una gama que va desde el optimismo panglossiano* hasta las visiones apocalípticas de un profundo pesimismo; por ejemplo, se afirma que:

1. Las desigualdades son tan nimias que apenas necesitan alguna enmienda; o si la necesitan, es fácil acabar con ellas.

2. a) Las desigualdades constituyen un serio menoscabo para el proceso democrático en las poliarquías;

b) aun así, una poliarquía es siempre significativamente más democrática y mucho más conveniente que otras opciones, en las que no están presentes una o más de las instituciones principales de la poliarquía;

c) pese a ello, tales desigualdades pueden reducirse en grado significativo (si es que no pueden eliminarse por completo), y por ende representan un aspecto (en esencia irremediable) del mejor de los sistemas a que puede accederse en un mundo con grandes fallas.

3. a) y b) igual que en el punto 2, pero

c) las desigualdades no son eliminables (al menos sin que sufran perjuicios intolerables otros valores, y en algunos casos ni siquiera así), y por lo

tanto representan un aspecto (en esencia irremediable) del mejor de los sistemas a que puede accederse en un mundo con grandes fallas.

4. a) Los efectos de las desigualdades son tan avasalladores que

b) sólo permiten que operen en las poliarquías aspectos triviales del proceso democrático;

c) pese a ello, esas desigualdades pueden suprimirse y crear una "verdadera democracia" merced a una transformación revolucionaria total;

d) hasta que se alcance finalmente esta transformación revolucionaria, todas las sociedades serán gobernadas por una minoría dominante.

5. a) y b) igual que en 4, pero

c) las desigualdades y sus efectos son irremediables;

d) por consiguiente, todas las sociedades serán siempre gobernadas por una minoría dominante.

Por supuesto, con este resumen sólo identifica a unos pocos elementos dentro de un espectro más amplio. La concepción panglossiana expresada en el punto 1 apenas merece nuestra consideración. El examen de los límites y posibilidades de la democracia que abordamos en esta obra podría estimarse comprendido en la misma zona del espectro que el punto 2, aunque como hemos visto, algunos límites son irremediables (punto 3). Irónicamente, los sistemas autoritarios que hasta ahora han sido el resultado invariable de las revoluciones o regímenes leninistas de hecho convirtieron la visión apocalíptica de la cuarta perspectiva en otra variante de las teorías sombríamente pesimistas sobre la clase dirigente propias de la quinta concepción.

En este capítulo nos ocuparemos de las teorías sobre la clase dirigente del cuarto y quinto tipo.

Si bien las teorías acerca de la dominación de una minoría difieren en importantes aspectos (algunos de los cuales retomaré enseguida), coinciden en afirmar que en las poliarquías o aun en las "democracias" (salvo en las "verdaderas democracias" de la visión apocalíptica) una minoría privilegiada domina al resto. Voy a partir de la base de que los autores que acabo de mencionar representan adecuadamente las similitudes y diferencias fundamentales en las teorías preponderantes sobre la dominación de una minoría.[3]

El exponente más influyente de esa clase de teorías es Marx, para quien toda la historia constituye la dominación de una minoría explotadora sobre las mayorías explotadas. Por ende, la historia se repite inacabablemente a sí misma, hasta que el triunfo definitivo del proletariado ponga fin a la explotación y la dominación. Mosca, Pareto y Michels intentaron socavar los cimientos en que se apoyaba Marx proponiendo teorías de la dominación presuntamente mucho más objetivas y científicas, e infinitamente menos románticas y utópicas. Como la dominación de una clase dirigente es inevitable —adujeron—, resulta completamente vano esperar que alguna vez llegue a su fin la dominación de una minoría, ya sea por obra del *deus ex machina* marxista, o del proletariado, o de cualquier otra clase, grupo o individuo. Tanto Lenin como Gramsci siguen a Marx al sostener que aun allí donde existen formas exteriores de la "democracia", bajo el capitalismo la burguesía domina a la clase obrera; pero difieren entre sí profundamente en cuanto a su comprensión de cómo se logra esa dominación: Lenin subraya el papel de la coacción, en tanto que Gramsci, al igual que Mosca, pone énfasis en la hegemonía de las ideas y la cultura.

A fin de captar el desafío que plantean a la democracia las teorías sobre la dominación de una minoría, primero haré un rápido resumen, pasando por alto las distinciones entre ellas, para luego adentrarme en una exposición más detallada que pondrá de relieve algunas diferencias importantes.

¿Por qué y cómo gobiernan las minorías?

Las teorías sobre la dominación de una minoría son persuasivas a raíz de que (como puntualiza Mosca) parecen ajustarse a carta cabal a la experiencia humana, y contar con el apoyo no sólo de una larga serie de datos históricos sino también a la enorme cantidad de pruebas circunstanciales con que nos encontramos en nuestra vida diaria al observar los acontecimientos que se suceden en torno nuestro. ¿Alguien que desempeñe un papel activo en alguna organización habrá dejado de advertir acaso con qué frecuencia, aun en las organizaciones que son en apariencia democráticas, son unos pocos los que toman las decisiones, mientras que los muchos no hacen otra cosa que seguirlos?

Podríamos preguntarnos: si en realidad las mayorías están gobernadas por las minorías, ¿por qué sucede esto? Si bien los autores mencionados dan preponderancia diferente a otros tantos factores, creo que todos concordarían en la importancia decisiva de ciertas estructuras e instituciones relativamente duraderas (aunque nunca perennes), de tipo social, económico y político, que establecen en gran medida las oportunidades y opciones que se les abren a gran número de personas a lo largo de períodos comparativamente largos. Para tomar un caso extremo, en un país gobernado por los militares, no importa cuánto se tenga en cuenta el mérito o el igualitarismo en el reclutamiento y en las promociones, lo cierto es que sólo unos pocos pasan a formar parte del grupo dirigente. En la cúspide de la pirámide el espacio es limitado, y por definición todas las teorías sobre la dominación de una minoría interpretan que el mundo está compuesto de estructuras de poder cuya cúspide es considerablemente más pequeña que la base. Es probable que los autores susodichos concordasen, asimismo, en que durante los dos últimos siglos las estructuras e instituciones del capitalismo, del mercado y de la sociedad burguesa han tenido una enorme importancia en la determinación de las pautas de dominación.

Estructuras de esta índole son las que influyen en la composición

específica de la clase dirigente, las que establecen qué tipo de personas probablemente pertenezcan en el futuro a ésta y cuáles no; pues es *dentro* de tales estructuras —y en considerable medida *a causa de* ellas— que los individuos y los grupos de individuos (las clases) concretan su dominación. Desde luego, las condiciones personales pueden facilitarle a alguien el logro y mantenimiento de una posición dominante dentro de los límites fijados por las estructuras. Al igual que Nicolás Maquiavelo antes que ellos, Mosca, Pareto y Michels nos hacen reparar en la importancia que tiene la astucia de los líderes, su sagacidad, su impulso y ambición, su perspicacia e inteligencia, y en ocasiones su carácter implacable. Marx nos dice que en determinadas circunstancias "un hombre sin fortuna personal pero que posea energía, sensatez, capacidad y talento comercial puede convertirse en un capitalista" (Marx [1894], 1967, vol. 3, pág. 600).

Mosca, Pareto y Michels ponen el acento también en ciertas características de los gobernados que los inclinan a aceptar la dominación y aun a anhelarla. Según Pareto, lo que influye es la mayor frecuencia con que se dan entre los gobernados los hábitos, creencias y predisposiciones que favorecen el orden, la evitación del riesgo, la obediencia, el conformismo y la aceptación de mitos irracionales.[4] Según Michels, es la necesidad que tienen las masas de un liderazgo, su gratitud política y veneración hacia los líderes, etc. (Michels, 1962, págs. 85 y sigs., 92 y sigs.). Además, algunos conocimientos especializados y habilidades particulares pueden desempeñar un papel útil y hasta necesario, según los requerimientos e instituciones prevalecientes en un cierto período histórico.

De las cualidades personales que ayudan a unas pocas personas a tener acceso a la clase dirigente, algunas, como la inteligencia, pueden ser en parte innatas; pero esas mismas cualidades dependen de recursos y de dotes socialmente determinados y que se distribuyen de acuerdo con la herencia, la clase social, los logros personales y la buena suerte. De todos modos, sea cual fuere su forma de adquisición, la educación de un individuo, su riqueza, sus conocimientos e información y su posición social, amén de otros recursos, amplían sus oportunidades de ingresar en la clase dirigente.

Pero, una vez más, si estas ventajas provenientes de las cualidades, dotes y recursos personales incrementan las oportunidades de los que son lo bastante afortunados como para poseerlas, lo hacen siempre dentro de los límites fijados por las instituciones y estructuras sociales fundamentales. Como señala Pareto: "Las clases dirigentes, al igual que otros grupos sociales, cumplen acciones lógicas y no lógicas, y el elemento principal de lo que sucede es en verdad el orden o sistema, y no la voluntad consciente de los individuos" (Pareto [1916], 1935, párr. 2254, pág. 1576).

En cuanto a los medios que emplea la minoría dirigente para mantener y garantizar su dominación, todos los teóricos de la dominación de una minoría otorgan cierta preponderancia tanto a la violencia como a la

persuasión, pero difieren mucho en la importancia relativa que conceden a estos factores. De estas y otras diferencias pasamos a ocuparnos ahora.

¿Quién controla a quién, cómo y por qué?

Si bien los defensores de la dominación de una minoría se proponen ofrecer explicaciones estrictamente objetivas y "científicas", sus teorías están al servicio de ideologías y finalidades políticas marcadamente distintas, y hasta antagónicas. Lenin y Gramsci eran, por supuesto, seguidores de Marx, aunque ambos se apartaron en gran parte de las enseñanzas de su maestro. Para los tres, la versión de la dominación de una minoría que presentaron era, a raíz de sus implicaciones para la acción política, un medio conducente a fines ideológicos. Mosca, Pareto y Michels, por el contrario, eran fuertemente antimarxistas; reaccionaron frente al marxismo planteando una alternativa que, en caso de ser aceptada, destruiría su credibilidad y por ende lo debilitaría como fuerza política.

Podemos presumir que, en parte por estas finalidades ideológicas divergentes, la idea de la dominación de una minoría no es un conjunto de teorías más o menos coherentes entre sí, sino una colección heterogénea de teorías incompatibles.

Una de las incompatibilidades, secundaria pero molesta, radica en las respectivas terminologías y conceptos. Marx decía que la clase dirigente era la burguesía o clase capitalista. Mosca empleó "clase dirigente" como sinónimo de "clase política" (p. ej., véase Mosca, 1939, pág. 50). El término favorito de Pareto parece haber sido "clase gobernante" (*classe governante*) (p. ej., véase el *Trattato,* 1923, párr. 2033-34). No obstante, su clase gobernante es también la "clase dominante" (*classe dominante*) y *la* "elite" por antonomasia (a diferencia de las innumerables elites definidas por su superioridad en un asunto particular, ya sea la destreza atlética, el talento artístico, la fortuna, o alguna otra dote).[5] En la teoría social posterior, y muy notoriamente en la norteamericana, *la* elite de Pareto se convirtió en la elite *política* o en la elite del *poder;* o bien, con implicaciones muy diferentes, se la convirtió en las *elites* políticas, en plural (cf. Sartori, 1961, págs. 94 y sigs.; Treves, 1961, pássim).[6] El término, más abarcador, que empleo aquí es *minoría dominante.*

Aunque estas diferencias terminológicas y conceptuales no son del todo triviales, más importancia tiene que las teorías sobre la dominación de una minoría no describen todas de igual modo la composición de la minoría dominante. Todas ellas, decididamente, dirían que en las modernas sociedades capitalistas la minoría dominante incluye a los hombres de negocios y a los propietarios de grandes empresas económicas; pero difieren en cuanto a la importancia relativa que asigna a los políticos, los estadistas y funcionarios públicos, los intelectuales, las fuerzas militares y policiales, y

otros grupos de dirigentes. Para Pareto, verbigracia, un gobierno popular moderno es en realidad una plutocracia de especuladores y otros individuos que sacan provecho de la vida política interviniendo en ella (1935, vol. 4, págs. 1566 y sigs.). Pero su plutocracia no es tanto el gobierno de los hombres de negocios como el gobierno de los políticos expoliadores que apelan al poder público para su beneficio personal. Según Jon Elster, Marx se vio llevado por los acontecimientos a modificar su concepción del grado en que la burguesía controla directamente el gobierno del Estado. Si bien la clase dirigente estaba constituida para él por los capitalistas, llegó a sostener que éstos no necesariamente debían gobernar por sí mismos. Antes de 1850, adhirió a la opinión, expresada en el *Manifiesto comunista,* de que "el ejecutivo de un Estado moderno no es más que un comité que maneja los asuntos de la burguesía en su conjunto". El Estado servía a los intereses de la clase capitalista porque era una extensión directa de la voluntad de esa clase. Después de 1850, sin embargo, ya no pudo seguir sustentando este punto de vista, pues se le hizo evidente que en Inglaterra, Francia y Alemania los que gobernaban en forma directa el Estado no eran hombres de negocios sino "la aristocracia coaligada" en Inglaterra, Bonaparte en Francia, y en Alemania la aristocracia terrateniente, la burocracia oficial y el monarca. Procuró entonces rescatar su teoría de la dominación capitalista afirmando que la burguesía, colectivamente, había resuelto "abstenerse de participar en el poder político", en tanto y en cuanto sus intereses estuviesen protegidos (Elster, 1985, págs. 411-22).

Desde luego que establecer la composición de la minoría dominante es esencial para verificar o refutar empíricamente una teoría sobre ella. Volveré en un momento a este punto. Pero además, las diferencias en la composición de la minoría dominante tiene cruciales efectos teóricos y prácticos. Si es una clase homogénea con intereses en esencia similares, y si por añadidura tales intereses están en pugna con los de la clase o las clases dominadas, no existirá, o sólo existirá en un grado insignificante (por motivos que la teoría en cuestión tendrá que explicar), una competencia política seria entre los representantes de la minoría dominante y los de la mayoría dominada. Pero si la minoría dominante es un conjunto heterogéneo de grupos cuyos intereses por momentos divergen, la competencia política puede en ciertas circunstancias inducir a los líderes a buscar el apoyo de la mayoría promoviendo los intereses de ésta. Como luego veremos, esta posibilidad tiene trascendentales implicaciones.

Ya dijimos que las teorías sobre la dominación de una minoría difieren, además, en sus corolarios respecto de la posibilidad de poner fin a la dominación, y por lo tanto en sus consecuencias para las acciones que emprendan los hombres y las esperanzas que puedan abrigar. Si bien los defensores de dichas teorías tienden a apoyarse mucho en nociones vinculadas al determinismo histórico, examinar lo que ellos entienden, tácita o manifiestamente, por autonomía humana, libertad, libre arbitrio y determinismo es una tarea harto pretenciosa como para emprenderla aquí, y no estrictamente necesaria para mis fines. Más oportuno será averiguar si la dominación de una minoría es un rasgo ineludible de la vida humana (más allá de la etapa de los recolectores-cazadores, en todo caso) o puede suprimírsela. En este punto, Marx y sus seguidores son muy optimistas... hasta llegar incluso al liso y llano utopismo. A raíz de las fuerzas productivas, las relaciones de producción y los modos de producción,[7] en el capitalismo, al igual que en todas las variedades previas de sociedad, la dominación de una minoría fue ineluctable; pero igualmente ineluctable será la sustitución del capitalismo por el comunismo, bajo el cual desaparecerá la dominación en todas sus formas (políticas y económicas) y los seres humanos podrán gozar al fin de una libertad plena. Así reza el programa marxista.

Para Mosca, Pareto y Michels, en cambio, una vez que la humanidad dejó atrás la Edad de Piedra y avanzó hacia civilizaciones más complejas, la dominación de una minoría se transformó en uno de sus rasgos inherentes. Los dos primeros insisten con casi fastidiosa reiteración en esta ley ineludible de la sociedad humana. Aunque las formas que adopta la dominación de una minoría pueden cambiar, y algunas son "mejores" que otras (tal fue la creciente convicción de Mosca al asistir al surgimiento del fascismo en Italia), en una u otra de sus variantes la dominación de una minoría es inevitable.

A diferencia de Mosca, Michels llegó a apoyar el fascismo; pero en su obra célebre, *Los partidos políticos,* publicada una década antes de la Marcha de Mussolini sobre Roma,[8] su tono es a veces más trágico que escéptico. Luego de aseverar que "los fenómenos sociológicos" que describía "parecerían demostrar más allá de toda duda que la sociedad no puede existir sin una clase 'dominante' o 'política', y que la clase dirigente (...) constituye el único factor de eficacia suficientemente duradera en la historia del desarrollo humano", emite esta nota trágica: "Así pues, la mayoría de los seres humanos, en una situación de eterno tutelaje, están predestinados por una necesidad trágica a someterse al dominio de una pequeña minoría, y deben contentarse con constituir el pedestal de una oligarquía" (Michels, 1962, pág. 354). Y sus "consideraciones finales" son las siguientes:

> Las corrientes democráticas de la historia se asemejan a oleadas sucesivas que rompen siempre sobre la misma costa y se renuevan permanentemente. Este espectáculo constante es a la vez alentador y deprimente. Cuando las democracias han alcanzado cierto estadio de desarrollo, sufren una transformación gradual, adoptan el espíritu aristocrático y en muchos casos las formas aristocráticas contra las cuales en un principio tan fervorosamente combatieron. Entonces surgen nuevos acusadores para denunciar a los traidores; después de una era de gloriosas batallas y de ignominioso poder, terminan fusionándose con la antigua clase dominante; tras lo cual son a su vez atacados por renovados contrincantes que esgrimen el nombre de la democracia. Es probable que este juego cruel continúe sin fin.

Crítica

A mi manera de ver, las teorías sobre la dominación de una minoría constituyen un reflejo deformado de una verdad importante acerca de la vida humana. Desigualdades significativas de poder han sido un rasgo universal de las relaciones humanas en toda la historia de la que se guarda registro, existen hoy en todos los sistemas democráticos, y quizá sean inevitables en cualquier organización con más de una veintena de miembros. La situación que describió Locke con su "estado de naturaleza", o la que se pinta en las reconstrucciones antropológicas de la vida en los pequeños grupos de recolectores-cazadores en que vivió el ser humano hasta alrededor de diez mil años atrás, no se ha repetido en las sociedades humanas posteriores. Poco importa que esa igualdad haya existido realmente o sea sólo una fábula creada por filósofos y antropólogos: hace mucho que ya ha quedado fuera de nuestro alcance, quizás irremisiblemente. La consecuencia es que aún en los países democráticos los ciudadanos distan de ser iguales entre sí en cuanto a sus recursos políticos y su influencia sobre las medidas y procederes del gobierno del Estado —para no mencionar el gobierno de otras organizaciones importantes—. En tanto y en cuanto los ciudadanos de una poliarquía participan en los asuntos políticos en un pie de marcada desigualdad (si es que resuelven participar en algún grado), la poliarquía no cumple con los criterios que impone un proceso democrático.

Por consiguiente, cabe interpretar las teorías sobre la dominación de una minoría en el sentido de que en todas las asociaciones humanas (excepto quizás en muy pequeños grupos y en condiciones especiales), incluìdas todas las "democracias" históricas y todas las poliarquías existentes en la actualidad, hay un grado importante de desigualdad política. Ahora bien: si tal fuera el mensaje principal de estas teorías, no podría diferenciárselas de la mayoría de las restantes teorías y descripciones sociales, y si no fuese por su testimonio adicional de la generalidad e inevitabilidad de la desigualdad humana, no tendrían ningún interés particular para nosotros. Me parece obvio, empero, que ellas nos dicen mucho más. Sus autores parecen querer transmitirnos que aun una aproximación satisfactoria a la democracia es, según una de las variantes de dichas teorías, totalmente imposible; o, según otra, sólo posible en condiciones que hasta la fecha no se han presentado en la historia documentada y tal vez estén más allá de los empeños humanos en el futuro previsible. Así pues, una aproximación satisfactoria a la democracia es, o bien inalcanzable, o requiere singulares condiciones que nunca se han dado. Entretanto —argumentan estas teorías—, tanto en los sistemas "democráticos" como en los no democráticos, la dominación de una minoría es el destino ineludible de la humanidad.

¿Es posible verificar o refutar las teorías sobre la dominación de una minoría?

Lamentablemente, por varios motivos tal vez no sea posible ni verificar ni refutar las teorías sobre la dominación, al menos de un modo que se acerque a los criterios razonables de rigor científico. Para empezar, se las expone con un grado tal de generalidad que es difícil determinar qué pruebas podrían esgrimirse para verificar o refutar en forma concluyente la hipótesis central de la dominación de una minoría. Es probable que cada una de esas teorías pudiera "salvarse" de una refutación categórica a raíz de los pocos datos de que se dispone. Dentro de un momento retomaré la cuestión de los datos probatorios, pero mientras tanto vale la pena advertir que muchas teorías sociales, quizá la mayoría, ofrecen grandes resistencias a una verificación o refutación rigurosa. Si a pesar de todo queremos formarnos un juicio sobre su validez, como nos ocurre a muchos, por lo común debemos formularlo sobre la base de ciertos "tests" poco concluyentes y muy controvertibles. Así, la adhesión de alguien a una teoría de alto nivel probablemente sea mucho mayor de lo que una decisión racional justificaría. En este aspecto, entonces, las teorías sobre la dominación de una minoría no están solas.

Pero si además una teoría de alto nivel es conceptualmente ambigua, evaluar su validez se convierte en una tarea más formidable todavía. Es justo decir que la claridad y precisión conceptual no se encuentran entre las virtudes de las teorías sobre la dominación de una minoría. Su ambigüedad conceptual es en parte, aunque no totalmente, consecuencia de un problema no resuelto aún por la teoría social: cómo especificar el significado de los conceptos que pertenecen a la familia de términos como poder, influencia, control, dominación, hegemonía, coacción, autoridad, etc., y cómo aplicarlos a la experiencia. Este tipo de términos han probado ser harto difíciles tanto para interpretarlos como para emplearlos con rigor en trabajos de carácter empírico.[9]

Una serie de conceptos particularmente incómodos son los vinculados con nociones como las de poder latente o *potencial* a diferencia del poder *manifiesto* (p. ej., Mokken y Stokman, 1976, págs. 39 y sigs.), o la de *tener* poder e influencia a diferencia de *ejercerlo* (Oppenheim, 1981, págs. 20 y sigs.), o la autoridad derivada de la *previsión de las reacciones* ajenas (Friedrich, 1937, págs. 16-18) —p. ej., es típico de los cortesanos o de los subalternos tratar de anticiparse a los deseos de sus monarcas, jefes o superiores—.

Que el asesinato de Thomas Becket haya sido o no ordenado por Enrique II, lo cierto es que los caballeros de la corte que lo cometieron creían sin lugar a dudas que actuaban de acuerdo con los deseos del monarca. Y una relación como la que unió a Enrique II con sus caballeros es corriente. Por ejemplo, un miembro veterano del Congreso de un país no siempre necesita que se

le impongan presiones manifiestas para propugnar acciones gubernamentales que beneficien a su electorado. El control de una minoría dominante por cierto incluirá una dosis importante de previsión de las reacciones, como se aprecia con máxima claridad en los países en que los militares son actores políticos destacados. Si bien los jefes militares suelen adueñarse del poder y gobernar en forma directa, a veces ceden nominalmente el control a los civiles, cuyos representantes, empero, están estrictamente limitados en su accionar por su conciencia permanente de que los militares los sustituirán tan pronto adopten políticas que sean contrarias a sus deseos. Y estas políticas vedadas no se limitan forzosamente a los asuntos militares: también pueden abarcar (como tan a menudo ha sucedido en América latina) medidas redistributivas como la reforma agraria, una tributación más igualitaria y otros planes sociales y económicos. Es una verdad empírica que una institución militar dominante rara vez permite que se lleven a cabo elecciones libres, o que haya libre expresión de las ideas, o partidos opositores, y por ende es fácil que carezca de las instituciones principales de una poliarquía. Pero no siempre ocurre así. Si en un país parecen estar presentes tales instituciones, pero de hecho los militares controlan el programa de acción oficial mediante la previsión de las reacciones de los jefes civiles, desde luego que el control final del programa de acción está en manos de ellos —a quienes bien puede llamarse la minoría dominante del país— y no del demos.[10] No obstante, desgraciadamente el concepto de la previsión de las reacciones ajenas no es fácil de interpretar; observarlo en la realidad empírica es con frecuencia dificultoso o imposible, y por ende no es sencillo verificar o refutar cualquier afirmación vinculada con el funcionamiento de dicho proceso.[11]

Otro límite drástico al rigor de conceptos como los de poder e influencia es el que impone el hecho infortunado de que no se haya inventado todavía ningún procedimiento de medición satisfactorio de esas variables. Consecuentemente, la distribución del poder en los sistemas políticos reales sólo puede describirse en términos cualitativos. Si, como he sugerido, la desigualdad de poder es una característica de todos los sistemas sociales, ¿cómo habremos de juzgar si en uno de ellos hay más desigualdad que en otro, y cómo mediremos la diferencia? ¿Cómo podremos comparar distintos "grados" o "montos" de desigualdad? ¿En qué momento la mera desigualdad atraviesa un umbral y pasa a convertirse en coacción o en dominación? Si nuestra tarea consistiera en comparar la distribución del ingreso o de la riqueza en distintos sistemas, a menudo podríamos emplear indicadores cuantitativos aceptables; pero como no existen indicadores cuantitativos del poder y la influencia que sean siquiera razonablemente satisfactorios, en la práctica debemos confiar en descripciones cualitativas que son, por naturaleza, muy inexactas.

Ahora bien: aun descontando que hay cierta ambigüedad inevitable, las teorías sobre la dominación de una minoría parecen innecesaria y excesivamente vagas. Retornaré enseguida a este problema. Por ahora, lo que quiero destacar es que a causa de su alto grado de generalidad y su imprecisión conceptual, probablemente no puedan ser verificadas ni refutadas. En consecuencia, nuestras evaluaciones sobre su validez dependerán de cómo se amoldan a nuestra visión previa de lo que es el mundo. Una vez que adoptamos o rechazamos una cierta teoría sobre la dominación de una minoría, esa concepción fácilmente puede convertirse en un filtro de nuestras percepciones, y a partir de ahí el consabido proceso psicológico de la percepción selectiva asegura que un continuo afluir de pruebas favorables realcen, a nuestros ojos, la validez de la concepción que hemos escogido.

Si es cierto que por su alto nivel de generalidad y sus ambigüedades conceptuales las teorías sobre la dominación de una minoría no pueden ser refutadas, los críticos enfrentan una tarea insoluble. ¿Por qué habría que imponérsela? Es razonable solicitar que los defensores de dichas teorías nos brindan una convalidación muy superior a la que nos dieron hasta ahora. Si bien sería mucho pretender que estas importantes teorías sociales (y, para el caso, cualesquiera otras) pudieran verificarse de modo tal de dejar satisfechos a todos los críticos, sí es posible esbozar qué requisitos razonables debería tener una convalidación convincente. Los que propugnan una teoría sobre la dominación de una minoría están obligados a suministrar respuesta suficiente al menos a estas preguntas: ¿Qué significa la dominación de una minoría? ¿Qué la diferencia de otras formas o grados de poder desigual? ¿Quién domina a quién? ¿Por qué medios se logra la dominación? ¿En qué cuestiones?

Coacción, persuasión, adoctrinamiento

En lo tocante a los medios de dominación, los defensores de estas teorías tienden a coincidir, como ya dije, en que ellas gobiernan mediante la coacción y la persuasión. Esta última incluye no sólo las instigaciones de toda índole (entre ellas la corrupción) sino además la influencia sobre las creencias o, si se prefiere, el adoctrinamiento. También señalé que distintos teóricos otorgan peso diferente a uno u otro factor. Aunque el joven Marx y Lenin parecen haber creído que la clase dirigente impone su dominio principalmente mediante la coacción, esta idea se volvió cada vez más inadmisible a medida que se fue avanzando en el desarrollo de las instituciones de la poliarquía y el otorgamiento del voto a los trabajadores. Como consecuencia, los marxistas posteriores (y el propio Marx en su madurez) comenzaron a conceder más peso al adoctrinamiento social tendiente a crear entre los obreros una "falsa conciencia". En el caso extremo, la coacción se vuelve innecesaria. Si bien las elecciones pueden ser, desde el punto de vista formal, libres y ecuánimes, los obreros ya han sido sometidos a un lavado de cerebro tan grande por parte de los ideólogos de la

burguesía que no pueden comprender que sus intereses se verían beneficiados con la propiedad social y el control de los medios de producción. La dominación se volvió más indirecta, menos obvia y detectable.

Probablemente ningún marxista llegó tan lejos como Gramsci en el reemplazo de la coacción por la hegemonía de la cultura y las creencias. Al poner fuertemente el acento en estos medios más remotos de dominación, Gramsci estuvo influido sin duda por la obra de su predecesor (y contemporáneo), Mosca.[12] Este había afirmado vigorosamente que toda clase dirigente encuentra la "fórmula política" que justifica su dominación. Si bien el contenido de esa fórmula política varía según las necesidades de cada clase dirigente en particular (algunas, por ejemplo, se basan en las creencias religiosas y sobrenaturales, otras en creencias ostensiblemente racionales, como la creencia en la democracia), todas ellas cumplen el mismo propósito: ganarse la buena voluntad de las masas, más aún, su consentimiento y apoyo voluntarios, para imponerles la dominación. Pero la fórmula política no es un mero instrumento del engaño de las masas creado por los dirigentes: satisface una profunda y universal necesidad humana (de los gobernantes no menos que de los gobernados) de ser conducido, y los que se someten a ella no sólo lo hacen por la superioridad de las fuerzas materiales e intelectuales de los otros, sino también porque gobernados y gobernantes por igual creen que esa fórmula tiene una justificación moral (Mosca, 1923, págs. 70-73, 75 y sigs.; Mosca, 1925, págs. 36-37). Debido a la fórmula política, los dirigentes suelen gobernar con el "consentimiento" de los dirigidos.

Al igual que Mosca, Pareto y Michels, Gramsci sostenía que una clase dirigente no podría mantener por mucho tiempo su dominación por la fuerza o aun por instigaciones directas como la corrupción. La dominación de una minoría requiere una hegemonía intelectual y cultural de ciertas ideas y creencias ampliamente compartidas en una sociedad —si se trata de una sociedad capitalista, tanto por los trabajadores como por las clases medias—. Atrapados en la trampa cultural del sistema hegemónico de creencias, los propios trabajadores apoyan un sistema de dominación que contraría sus intereses de largo plazo. Así, la hegemonía cultural cimenta una alianza entre las clases, un *blocco storico* con una ideología y una cultura comunes (Pellicani, 1976, pág. 17). Gramsci puntualizaba que los intelectuales desempeñan un papel decisivo en la creación y mantenimiento de esa hegemonía cultural.

Del análisis de Gramsci se desprende que los trabajadores sólo podrían adquirir poder desembarazándose de las cadenas invisibles de las creencias y valores que los atan al capitalismo. Para ello, necesitan contar con una cosmovisión propia, con su propia hegemonía cultural, un sistema de creencias que no sólo resulte atractiva para los trabajadores, los pobres y los oprimidos en general, sino también para sus aliados potenciales de las clases medias. Sin embargo, no estaban capacitados para crear por sí

mismos esa hegemonía. Esa fue siempre la tarea de los intelectuales. Con este avance crítico, Gramsci puso a los intelectuales (los creadores, intérpretes y abastecedores de ideas y creencias) como protagonistas importantes en el escenario del drama histórico.[13]

Rivalidad, competencia y costo de dirigir

Las teorías sobre la dominación de una minoría se caracterizan por otorgar poca importancia a la competencia organizada como instrumento mediante el cual los grupos que no forman parte de la elite política podrían influir en la conducta de ésta. Ello no quiere decir que pasen por alto el papel de la rivalidad y la competencia en el avance personal, tan típico en las elites políticas de todos los sistemas. Por el contrario, tanto Mosca como Pareto destacan no sólo que algunos individuos se abren paso hasta la clase dirigente en virtud de su habilidad y astucia, sino que la rivalidad por las posiciones constituye una preocupación constante de la clase dirigente misma. En la segunda parte de sus *Elementi di Scienza Politica,* que agregó a la edición de 1923, Mosca —quien tras haberle visto el rostro de cerca al fascismo tenía ideas más favorables que en el pasado hacia el gobierno representativo liberal— reconoció que el sufragio de masas y la competencia partidaria instarían a un sector de la clase dirigente a apelar en forma directa a las masas (págs. 411-12); pero desechó estas apelaciones considerándolas demagógicas, persistió en referirse al "monopolio del poder" de la clase dirigente, y no supo entonces llevar sus esclarecimientos hasta las últimas consecuencias. Incluso Pareto, quien como economista insistió en que la competencia obligaría inevitablemente a las empresas a adaptar sus productos a las preferencias de los consumidores, no supo como sociólogo aplicar una idea similar a la competencia partidaria, que según admitió, tenía lugar en el mercado electoral (véase, p. ej., 1935, vol. 4, párr. 2262, págs. 1593 y sigs.).

No obstante, como sostendrían teóricos posteriores, la competencia entre los partidos políticos para ganar votos es análoga a la que libran las empresas en el mercado. En ambos casos, si las barreras que se oponen a la formación de nuevos partidos o empresas son poco significativas, la dominación monopólica es imposible de sustentar por mucho tiempo —conclusión esta que entienden perfectamente los gobernantes de los sistemas políticos autoritarios en los que existe un solo partido—. Si se les concede a los opositores el derecho a formar partidos, si estos partidos pueden participar, en las elecciones, si las elecciones son libres e imparciales, y si los puestos más altos del gobierno del Estado les son asignados a quienes ganan las elecciones, la competencia entre las elites políticas vuelve probable que, con el tiempo, las medidas de gobierno se adecuen a las preferencias de la mayoría de los votantes.

Así pues, desde la perspectiva de la ciencia política posterior, Michels

cometió un error elemental al hacer extensivo su principio sobre los partidos políticos al gobierno de un sistema poliárquico. Sus generalizaciones derivaron del examen de una sola organización, el Partido Social Demócrata alemán. Su famosa "ley de hierro de la oligarquía" se refería expresamente a los partidos políticos:

> Reducida a su expresión más concisa, la ley sociológica fundamental de los partidos políticos (utilizando el término "político" en su significación más amplia) puede formularse así: "Es la organización misma la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegantes. Quien dice organización dice oligarquía" (1962, pág. 365).

Pero aun admitiendo que los partidos políticos sean oligárquicos, de *ello no se sigue que la competencia entre los partidos políticos producirá necesariamente un sistema político oligárquico.* Las grandes empresas están entre las organizaciones más "oligárquicas" de las sociedades modernas; pero como ya señalé, el mentor de Michels, Pareto, en su condición de economista, jamás habría dicho que esas oligarquías competidoras pudieran dar lugar a un control monopólico de los consumidores y del mercado. Ni siquiera Marx, para quien las empresas eran organizaciones despóticas, cometió un error tan elemental. Por el contrario: según él la competencia *impedía* el monopolio. Si Michels hubiera limitado estrictamente sus conclusiones a los partidos políticos, su argumento tendría mucho mayor fuerza. No obstante, como muestran con claridad las citas anteriores, Michels arribó a la conclusión injustificada de que la democracia era imposible en un *sistema político* porque era imposible —según creía él, llevado por su estudio de un solo partido— dentro de un *elemento particular del sistema.* Si escribiera en nuestra época, sería inconcebible que hubiera pasado tan ligeramente de sus observaciones sobre la oligarquía en un partido político a la conclusión de que la oligarquía es ineludible en un sistema político en el cual los partidos son altamente competitivos.

El error elemental de Michels nos recuerda que, en su mayoría, los teóricos de la dominación de una minoría hasta ahora examinados tuvieron escasa o nula experiencia con sistemas de partidos competitivos en países donde se concedió ampliamente el derecho al sufragio, y tampoco pudieron efectuar, por cierto, un análisis sistemático de los sistemas de partidos competitivos. Marx, por ejemplo, no vivió lo suficiente como para asistir al funcionamiento de una "democracia de masas" en Gran Bretaña, y Lenin no la conoció jamás (ni siquiera durante su exilio en Suiza). En cuanto a Pareto, Mosca, Michels y Gramsci, únicamente fueron testigos de sus inicios.

Pese a ello, no podemos saber si una mayor experiencia con la poliarquía y la competencia partidaria los habría llevado a abandonar sus teorías sobre la dominación de una minoría. Quizás habrían intentado rescatarlas aduciendo que las elites dominantes continúan gobernando en tales casos, no

mediante el control directo del Estado, sino modelando las preferencias de los votantes y de ese modo controlando en forma indirecta los resultados de las elecciones.

Eslabones de la cadena de control que liga a gobernantes con gobernados

De manera entonces que a medida que la dominación *directa* del gobierno del Estado se volvía más difícil para una sola minoría en las poliarquías con sufragio extendido y, consecuentemente, menos probable como explicación del privilegio y de la dominación, los teóricos acudieron a otras explicaciones ligadas al uso de medios *indirectos.* En ellas, la cadena de control[14] que une las acciones de los móviles primarios (los gobernantes) con las acciones de apoyo y acatamiento de los gobernados se vuelve más extensa, es menos observable, descansa menos en medidas manifiestas de control y más en el poder potencial y en la previsión de las reacciones, y, por consiguiente, es más difícil verificarla o refutarla. Por lo que sé, ninguna teoría o proposición que sostenga que la dominación de una minoría es una característica normal de los países regidos por oligarquías ha suministrado las pruebas indispensables para corroborar la existencia de dicha cadena de control.

Si presumimos que una elucidación determinada ha especificado bien, sin duda alguna, la composición de la minoría dominante, debería describir el camino que sigue el control de dicha minoría entre la mayoría dominada, en distintos aspectos. En los siete casos que a continuación enumeraremos, por ejemplo, ese camino va de una dominación más directa a una menos directa de la elite dirigente. (Todos los caminos pueden incluir una mayor o menor proporción de control mediante la previsión de las reacciones.)

1. La minoría dominante controla directamente las decisiones colectivas específicas y las políticas adoptadas por el gobierno del Estado.
2. Determina directamente qué cuestiones serán o no debatidas en el programa de acción o temario oficial. Por ejemplo, ejerce el veto sobre algunas cuestiones que de otro modo serían tratadas.
3. Establece los límites entre la esfera de la acción gubernamental y la de la acción no gubernamental (mediante su control de 1 y 2).
4. Crea y mantiene las creencias prevalecientes sobre 1, 2 y 3.
5. Crea y mantiene creencias sobre la legitimidad, conveniencia o aceptabilidad de las principales estructuras sociales, políticas y económicas.
6. No crea, pero sí mantiene, creencias sobre 1, 2 y 3, y sobre las estructuras mencionadas en 5.
7. Aunque no crea ni mantiene creencias sobre 1, 2 y 3, y sobre las estructuras mencionadas en 5, ocupa una posición privilegiada *debido a* tales creencias.

Con respecto a los primeros seis caminos de dominación, cualquier elucidación debería asimismo establecer que los alcances del control de la minoría dominante son de uno de los dos tipos siguientes:

(a.1) procura controlar todas (o casi todas) las cuestiones vinculadas a los puntos 1-6, o bien,
(a.2) trata de controlar sólo las cuestiones de mayor importancia para ella.
[Lo que para ella sean las cuestiones de mayor importancia puede implicar,]
(b.1) lo que entiendan como de mayor importancia los miembros de la minoría dominante, o bien
(b.2) lo que considere más importante para ella un observador, guiado por otros criterios;
(c.1) la minoría dominante posee un control exclusivo, o bien
(c.2) su control es compartido con individuos y grupos a los que no se considera miembros de la minoría dominante.

A fin de que exista dominación por parte de una minoría, ésta tendrá que haber superado con éxito cualquier oposición significativa. No obstante, una elucidación de esta índole debería proporcionar varias descripciones diferentes de la oposición a tal dominación. Simplificando algo drásticamente las alternativas posibles, tendríamos:

(d.1) los opositores a la dominación de la minoría constituyen una amenaza "significativa" para ésta y actúan abiertamente en su contra;
(d.2) la oposición es significativa pero encubierta;
(d.3) la oposición no es significativa.

Las combinaciones posibles entre todas estas alternativas dan por cierto una cifra absurda (formalmente son 486), pero las distinciones no son en rigor nada triviales: elucidaciones que propongan distintas combinaciones (o subconjuntos de combinaciones) podrían tener consecuencias profundamente diferentes en cuanto a las posibilidades y límites de la democracia. Veamos dos de estas alternativas:

1. Una minoría controla en forma directa e indirecta todas las cuestiones vinculadas a las decisiones oficiales. Su control es exclusivo. A raíz de que ha creado y mantenido con eficacia creencias que le son propicias, sólo se topa con una oposición mínima. Por tanto, su control y sus intereses son, en esencia, "problemas inexistentes" y nadie los cuestiona.

2. Una minoría logra, por lo general, instaurar las políticas que estima favorables para sus intereses fundamentales, mediante su influencia directa en las decisiones oficiales y su influencia indirecta en las creencias. No obstante, encuentra una oposición significativa y rara vez puede tener éxito

si no se coliga con otros grupos. Además, en las cuestiones que no afectan profundamente sus intereses esenciales su influencia es mucho menor, sus aliados son más escasos, sus opositores más fuertes, y su imposibilidad de controlar el desenlace más corriente. De hecho, en muchos asuntos la minoría no hace casi ningún esfuerzo por influir directa o indirectamente en las políticas adoptadas. Más aún, las personas que cumplirán funciones en el gobierno compiten vigorosamente entre sí por los cargos electivos. Como consecuencia de ello, hay otras minorías que también son "dominantes" (en el mismo sentido), en las cuestiones más importantes para ellas: los agricultores, por ejemplo, en lo que respecta a los subsidios para el agro; las personas de edad avanzada en lo tocante a las jubilaciones y la atención médica; los ambientalistas en el tema de la contaminación del aire y el agua; los jefes militares en lo que atañe a los gastos de defensa...

A todas luces, en el primer caso tenemos la dominación de una minoría, ésta es sin duda una "clase dirigente" y, como ella gobierna el Estado, no hay democracia. Ahora bien: ¿hay en el segundo caso dominación de una minoría? No en el mismo sentido, por cierto; y si bien no se corresponde del todo con muchas descripciones ideales de la democracia por gobierno de una mayoría, el componente democrático de este sistema de gobierno minoritario no es en modo alguno desdeñable.

Aquí no estoy proponiendo una fórmula que describa con precisión ninguna poliarquía determinada, y mucho menos las poliarquías en su conjunto como clase de sistemas políticos. Lo que quiero mostrar es simplemente que ninguna de las teorías sobre la dominación de una minoría que he expuesto (ni, por lo que sé, ninguna otra) especifica en forma adecuada y con detalle la cadena de control que propone, o da los datos necesarios para mostrar satisfactoriamente que existe en verdad esa cadena de dominación que la teoría afirma o implica.

El problema de las pruebas

Las pruebas suministradas por los teóricos de la dominación de una minoría son amplias pero imprecisas.[15] Pareto y Mosca ofrecen interpretaciones históricas de gran envergadura. Los datos que da Michels proceden casi por entero de su estudio de un solo partido político. Quizá por haber escrito su teoría de la hegemonía cultural sometido a las limitaciones propias de la vida en la cárcel y de la censura, quizá también porque era poco dado a la indagación sistemática, Gramsci brinda intelecciones e hipótesis de alto vuelo pero pruebas sistemáticas muy escasas.

A mi entender, las teorías sobre la dominación no pueden sustentar la afirmación de que en todas las poliarquías, o aun en un país que es candidato admisible a tenerla, como Estados Unidos, una minoría dirigente domina, en forma directa o indirecta, el gobierno del Estado.

Por cierto, estas teorías dan testimonio de los alcances y la gran difusión de las desigualdades. Pero apenas necesitamos esos testimonios para convencernos de que en las poliarquías existen desigualdades políticas, o de que tales desigualdades transgreden los criterios por los que se rige una democracia, o de que su persistencia plantea un serio problema a la teoría y práctica democráticas.

Al afirmar la existencia de una minoría dominante, estas teorías nos apartan de una evaluación realista de los verdaderos límites y potencialidades de la democracia en el mundo moderno. O bien ofrecen infundadas esperanzas en una transformación revolucionaria apocalíptica que nos llevaría a la tierra prometida de la libertad perfecta, la autorrealización y la aceptación cabal del valor que todos los seres humanos tienen por igual, o bien no nos dejan abrigar esperanza alguna, y en cambio nos aconsejan, ya sea de modo directo o por implicación, renunciar a la antigua visión de una sociedad en la cual los ciudadanos, dueños de todos los recursos e instituciones necesarios para la democracia, pudieran autogobernarse con libertad e igualdad.

Capítulo 20

PLURALISMO, POLIARQUIA Y BIEN COMUN

En los capítulos 12 y 13 ya hemos considerado si es posible impedir que el proceso democrático perjudique los derechos e intereses fundamentales de algunas de las personas sujetas a las decisiones colectivas —en particular las minorías que en una votación serían doblegadas por las mayorías—, y de qué manera. Evitar causar un perjuicio equivale a hacer un bien; pero normalmente entendemos que hacer un bien exige algo más que la evitación de los perjuicios. Lo mismo es aplicable al bien común de un grupo o colectividad: para beneficiar los intereses y el bien común de los miembros, a menudo se exige de éstos algo más que el hecho de no dañarse unos a otros.

Hay una fuerte tradición de la vida política según la cual los miembros de cualquier sistema político que en verdad lo sea comparten un bien, y es obligación y función de los gobernantes proporcionárselo. No obstante, el modo de intepretar esa obligación de los dirigentes de perseguir el bien común, ya sea en un sistema democrático o en uno no democrático, plantea problemas formidables, que siempre han desafiado toda solución simple y directa, rotunda y a la vez racionalmente justificada. Y se complican por obra del análisis escéptico de algunos críticos modernos que no le encuentran mucho sentido a la noción de bien común, así como por la diversidad de grupos, asociaciones e intereses presentes en los modernos países democráticos, todos los cuales tienen derecho a preguntarse si es que hay realmente un bien *común* de todos los ciudadanos, y en tal caso, cómo es dable descubrirlo y actuar sobre esa base.

Algunas de las dificultades que surgen con respecto a la idea de bien común se ponen de relieve en el siguiente diálogo entre un tradicionalista, un modernista y un pluralista.

La idea de un bien común

Modernista: Usted ha manifestado con frecuencia que en un sistema democrático adecuado los ciudadanos procurarán alcanzar el bien común en todas sus decisiones colectivas.

Tradicionalista: Por cierto. Y no soy el único que lo afirma. Esa creencia ha sido dominante en todo el pensamiento político occidental desde que tenemos registro documentado. Entiendo que también ha sido central en el confucionismo, doctrina que continúa influyendo en forma importante en las ideas de los dirigentes y de los pueblos de gran parte de Asia. En la medida en que conozco el pensamiento hinduista y budista, si bien esas doctrinas son mucho menos explícitas que el confucionismo, parecen también adoptar una premisa análoga. Yo diría que la mayoría de la gente, en cualquier lugar del mundo, cree que si un gobernante es verdaderamente bueno se afanará por alcanzar el bien común —aunque muchos tengan pocas esperanzas de que eso suceda con los gobernantes actuales—. En suma, no se me ocurre ninguna otra proposición sobre la vida política que haya contado con el apoyo de tanta gente a lo largo de tantos siglos.

Modernista: ¿De modo que la idea no se limita a los sistemas democráticos?

Tradicionalista: Por supuesto que no; pero de una creencia tan generalizada como ésta se sigue que en una democracia el demos, y en una democracia representativa el pueblo y sus representantes, deben empeñarse en lograr el bien común.[1]

Pluralista: Señores, ¿puedo intervenir? Si suponemos que en una democracia "el pueblo" y sus representantes deben gobernar con vistas al bien común, pero sucede que "el pueblo" se gobierna dentro de una variedad de asociaciones relativamente autónomas, entonces... *¿qué* pueblo debe gobernarse a sí mismo, en *qué* aspectos, y al bien común de *qué público* debe apuntar?

Modernista: ¡Un momento! A ustedes, los pluralistas, parece gustarles el desorden. Si partimos de esas preguntas, es seguro que dentro de un rato estaremos sumidos en una discusión muy anárquica. ¿Me permitirían que yo haga antes otra pregunta?

Pluralista: Perdón, sólo quería asegurarme de que mis preguntas estén contempladas dentro del temario de ustedes. Por favor, sigan.

Aspectos preliminares

Tradicionalista: A riesgo de ofender a nuestro amigo Pluralista, pero también en bien del orden intelectual, ¿puedo sugerir que comencemos por suponer que tratamos con un sistema político pequeño y unitario? Digamos que sus ciudadanos son miembros de un Estado, una polis, una sociedad política soberana e independiente. Son integrantes, pues, de una sola asociación política (según el uso convencional, el Estado) y no tienen lealtades u obligaciones antagónicas hacia otras, como podrían ser un partido político, un grupo de presión organizado, el gobierno de una unidad política más circunscripta o bien el de una más abarcadora, etc.

Pluralista: Mi intención era permanecer callado, pero en verdad tengo algo que objetar. ¿Quiere usted decir que hemos de suponer que no existen asociaciones de menor tamaño, como la familia, los grupos de amigos, entidades económicas, etc.? Si es así, ya no está hablando de una sociedad humana.

Tradicionalista: No, concuerdo con usted en que ésa sería una suposición absurda. Desde luego que existen grupos más pequeños como los que usted menciona, pero lo que importa es que no participan como tales en la vida política. Supongamos asimismo que nuestro sistema político simple está gobernado en forma directa por su demos mediante el proceso democrático. Lo que propongo como objetivo ideal factible es que en sus decisiones colectivas los ciudadanos de nuestro pequeño Estado procuren alcanzar el bien común, o sea, el bien de todos. Diríamos entonces que poseen virtud cívica.

Modernista: Al proponer ese objetivo ideal, ¿no está usted haciendo, al menos implícitamente, dos clases de afirmaciones? Una de ellas es normativa, prescribe el bien común como la meta a la que *deben* aspirar los ciudadanos en sus asuntos públicos.

Tradicionalista: Sí, eso es obvio.

Modernista: Y la segunda es empírica y se refiere a la factibilidad: como usted pretende que ese ideal sea pertinente para la vida humana, debe tener el convencimiento de que en ciertas condiciones accesibles la gente ha de comportarse en forma virtuosa. Presumiblemente, entonces, usted puede ofrecernos algunas pruebas en favor de su afirmación empírica. ¿Cuáles serían ellas?

Tradicionalista: Puedo dar ejemplos históricos, tal vez sobre la Atenas clásica o las repúblicas de las ciudades-Estados italianas.

Modernista: Debo decir que, a mi juicio, la validez de sus dos tipos de afirmaciones es muy dudosa.

Tradicionalista: No me sorprende, como tampoco me sorprendería que usted esté ansioso por comentarnos a qué se debe que opine así.

El bien común como ideal normativo

Modernista: Yo no diría que estoy ansioso por hacer eso, pero sí que deseo hacerlo; no veo con malos ojos la idea del bien público, sino más bien con ojos amistosos...

Tradicionalista: ¿Con los ojos con que Antonio veía a César?

Modernista: ... y mi propósito es encontrar esclarecimiento, y si es posible, una corroboración.

Tradicionalista: Que espero poder darle.

Dificultades filosóficas

Modernista: Comparto su esperanza, aunque preveo que habrá grandes dificultades para ello. Como prescripción de virtud cívica, la idea del bien común padece, a mi entender, de tres graves problemas. En primer lugar tenemos dificultades de orden filosófico, ontológico y epistemológico, las mismas que han entorpecido, durante el último siglo, todo intento de justificar una interpretación específica. ¿Qué es realmente el bien común? ¿Cómo podemos *saberlo* ? Dado que estas dificultades han sido debatidas tan a menudo, no es mi propósito retomarlas aquí.[2] Pero no podemos dejarlas de lado como si fuesen un mero inconveniente secundario. Los obstáculos filosóficos se alzan frente a todos los empeños por establecer una interpretación del bien público.

Tradicionalista: Un aspecto sumamente lamentable de la situación en que nos encontramos en los tiempos modernos.

Modernista: Comparto su lamento. La falta de consenso sobre el significado del bien público (y aun sobre el hecho de que exista o no tal cosa) crea genuinas dificultades para la vida en sociedad. Pero las quejas y lamentaciones no nos harán quitar los obstáculos del camino.

Tradicionalista: ¿Y qué puede usted ofrecernos a cambio?

Modernista: En vez de sus quejas y lamentaciones respecto de la ausencia de una situación que, de todos modos, es probable que nunca se haya dado en la historia, deberíamos tomar como axiomático que a menos que se superen los problemas filosóficos y hasta que eso suceda —y no hay razones convincentes para suponer que va a suceder—, la existencia y naturaleza del bien común necesariamente va a ser una cuestión muy controvertible, no sólo entre filósofos y científicos sociales sino también en la vida política. Toda descripción de un ideal político *factible* debe partir del supuesto de que el conflicto respecto del bien común forma parte ineludible de la vida política normal.

Tradicionalista: Lo que usted propone ciertamente contradice una larga tradición opuesta. Pienso particularmente, desde luego, en la tradición aristotélica, para la cual el conflicto político era un mal que podía y debía suprimirse de la vida pública.[3]

Modernista: Lo sé, pero respecto de este punto de tradición a la que usted alude se equivoca. Más aún, algunos de los regímenes más represivos que conoció la humanidad fueron el producto de gobernantes que creían que el conflicto político es un mal innecesario, que es posible y deseable extirpar. La concepción alternativa, a la que yo adhiero, es que no sólo el conflicto es

ineludible sino que en ciertas condiciones puede ser una fuente de enseñanzas y esclarecimientos.[4]

Tradicionalista: Admito que el conflicto respecto del bien común y de otras cuestiones es una característica típica (tal vez casi universal) de las sociedades políticas, pero niego que sea inevitable o deseable.

Pluralista: Ustedes dos parecen haber llegado a un empate. ¿Por qué no dejamos que Modernista nos aclare mejor su posición?

Prescripciones demasiado limitadas o demasiado generales

Modernista: Mi segunda objeción es que aun si dejamos de lado las dificultades filosóficas a las que acabo de aludir, todas las tentativas que conozco de prescribir el bien común son, ora harto limitadas para resultar aceptables en general, ora harto generales como para ser pertinentes y provechosas.

Tradicionalista: ¿Qué quiere usted decir con "harto limitadas" y "harto generales"?

Modernista: Lo que quiero decir con "harto limitadas" puede ilustrarse con los trabajos de ciertos autores que han querido suministrar criterios o reglas lo bastante concretos como para afectar en forma directa las disposiciones constitucionales o las políticas públicas. Invariablemente, sus reglas terminan siendo inaceptables en muchos casos importantes: tal vez funcionen en algunos casos, pero en otros producen resultados consternantes. Como un buen ejemplo, tomemos los conocidos principios de justicia de John Rawls. Según han mostrado sus numerosos críticos, en condiciones que no son en modo alguno improbables esas reglas conducen a resultados moralmente objetables y hasta absurdos (véase, por ejemplo, Rae, 1975a; Rae, 1979; Fishkin, 1983, págs. 14-15, 154 y sigs.).

No obstante, más a menudo ocurre que las prescripciones sobre el bien común son harto generales. Si un autor se toma en serio que la noción de bien común se refiere al bien común de *todos*, es sumamente difícil especificar algo que satisfaga sin disputa esta prueba demasiado exigente, salvo en lo tocante a cualidades muy abstractas o generales. ¿Cómo describiría el bien común, verbigracia, un propugnador de él como lo es usted?

Tradicionalista: Sostengo la opinión tradicional de que el bien común consiste en ciertos objetivos específicos que sin lugar a dudas promueven el bienestar de todos, literalmente hablando.

Pluralista (*interrumpiendo*): "Todos, literalmente" significa todos los habitantes del planeta, ¿no es así? ¿Es eso lo que quiere decir?

Tradicionalista: ¡Por supuesto que no! Por "todos" quiero decir todos los miembros de una polis o de un Estado particular.

Pluralista: Le advierto que su definición de lo que son "todos" me resulta inadmisible. Es arbitraria desde el punto de vista moral. Pero me abstendré de opinar por el momento.

Modernista: ¿Y cuáles son sus "objetivos específicos que sin lugar a dudas promueven el bienestar de todos, literalmente hablando"?

Pluralista: O sea, "en una polis o Estado particular".

Tradicionalista: Bueno, claramente ellos incluyen la paz, el orden, la prosperidad, la justicia y el sentimiento de pertenecer a una comunidad.[5]

Modernista: ¡Justo lo que yo esperaba! Su descripción deja sin aclarar en absoluto el contenido de "la paz, el orden, la prosperidad, la justicia y el sentimiento de pertenecer a una comunidad". Por desgracia, estas loables metas generales son de poca ayuda para formular decisiones colectivas. Y lo que es peor, si alguna de estas finalidades entra en pugna con otra, como ocurre con no poca frecuencia, no ayudan en nada. Por último, si el bien común quiere decir literalmente *todos* (o sea, todos los miembros de un sistema político particular), no es en modo alguno obvio que la paz, el orden, la prosperidad, la justicia y el sentimiento de pertenecer a una comunidad sean siempre buenos para *todos* los incluidos en dicho sistema político.

Tradicionalista: Si esas finalidades no propendieran al bien de todos dentro del sistema, yo diría que necesariamente éste tiene que ser de una categoría inferior. La esencia de un buen sistema político es, precisamente, que el bien de un miembro no entre en pugna con el bien de otro.

Modernista: Usted corrobora lo que yo pienso. Para justificar objetivos que propenden literalmente al bien de *todas* las personas que forman parte de un sistema político, usted acaba de limitar la posibilidad de existencia de dicho bien común a aquellos sistemas en los que el bien de uno nunca entra en conflicto con el de los demás. Sería como decir que de hecho el bien común existe en los sistemas políticos en los que... existe el bien común. Pero si usted pretende que haya armonía perfecta para que exista un bien común, me parece que su concepción del bien común es poco pertinente para la mayoría de los sistemas políticos que han existido alguna vez... probablemente para todos los del mundo real.

Tradicionalista: Concedo que he impuesto un requisito demasiado estricto. Eso sucede a menudo con los ideales.

Modernista: ¡Pero tienen que ser pertinentes para las posibilidades humanas! Sí, por otro lado, usted reduce la rigurosidad con que considera a "todos", como si "todos" pudieran ser el 99 %, o el 85 %, o las dos terceras partes, o cualquier cifra inferior al 100 %, entonces la afirmación de que un valor particular propende de hecho al bien común no satisface su requisito tradicional, y usted tendría que redefinir el bien común de un modo tal que ya no incluiría a "todos". Pero si el bien común no los implica a todos... ¿quién ha de ser excluido, y con qué fundamentos?

Pluralista: Con esto usted se interna en mi propio terreno. ¿Por qué motivo "todos" habría de significar únicamente los miembros de un sistema político particular? ¿No debería tomarse en cuenta asimismo el bien de los que no pertenecen a éste, de los extraños que puedan verse seriamente

afectados por las decisiones colectivas de dicho sistema? Y en caso de no ser así, ¿por qué?

Los criterios razonables están en pugna entre sí

Modernista: Si usted, Pluralista, se aviene a abstenerse durante un breve lapso más, quiero mencionar la tercera dificultad que hallo en la noción del bien común. Aunque dejemos de lado, una vez más, los problemas filosóficos, criterios enteramente razonables pueden llevar a prescripciones sobre las decisiones colectivas que estén en pugna entre sí. Hace un momento dije que las metas mencionadas por Tradicionalista —la paz, el orden, la prosperidad, la justicia y el sentimiento de pertenecer a una comunidad— podrían estar en conflicto; esos conflictos demandarían formular juicios sutiles acerca de las prioridades y las soluciones de compromiso, que en sí mismas las metas no revelan. Pero el problema es más grave aún. Para ilustrarlo, quisiera exponer una argumentación de James Fishkin (1987). Usted dijo, Tradicionalista, que los objetivos que mencionó promueven el bienestar de todos. ¿Diría entonces que una política que promueve un mayor grado de bienestar general es mejor que otra que promueve un menor grado?

Tradicionalista: Obviamente.

Modernista: ¿Y concordará también en que una política que promueve el bienestar de un mayor número de individuos es mejor que otra que promueve el bienestar de un menor número?

Tradicionalista: Eso también es obvio.

Modernista: ¿Podría usted afirmar, como han hecho algunos autores, que si los demás factores permanecen constantes, una política que mejora la suerte de los que están peor es mejor que otra que no lo hace, aunque esta última pueda mejorar la situación de los que ya están mejor?

Tradicionalista: Eso no me parece tan evidente, pero suena razonable.

Modernista: Ahora bien: mejorar la suerte de los que están peor puede significar dos cosas, por lo menos: mejorar la situación *relativa* de los que están peor, o bien elevar "la posición *absoluta* del estrato que se halla en la *peor* situación" (Fishkin, 1987, pág. 10; véase también Bonner, 1986, págs. 35 y sigs.).

Tradicionalista: No estoy seguro de advertir la diferencia.

Modernista: Bueno, supongamos que en un sistema político hay gente perteneciente a tres grupos de ingresos, que llamaré "estratos" de la población. En el estrato A, el ingreso medio anual es de 100.000 dólares, en el B, 20.000 dólares y en el C, 2000 dólares. Una política oficial que asignara el mismo ingreso promedio a cada estrato ciertamente mejoraría la situación *relativa* de los que están peor, ¿no es así? Pero una política que incrementase el ingreso del estrato inferior a 5000 dólares, digamos, sin duda mejoraría su situación *absoluta*.

Tradicionalista: Sí, eso parece claro.

Modernista: De modo que tendríamos cuatro criterios razonables para juzgar si una determinada política propende o no al bien común.

Tradicionalista: Así parece.

Modernista: Podríamos decir que una política propende al bien común si: 1) maximiza el bienestar general; 2) acrecienta el bienestar del mayor número de individuos; 3) mejora la situación relativa de los que están peor; o 4) mejora la situación absoluta de los que están peor. ¿Es así?

Tradicionalista: Los dos primeros, unidos, simplemente componen la antigua idea utilitarista de "el mayor bien para el mayor número", ¿no es cierto? El tercero y el cuarto no son tanto de origen utilitarista como kantiano.

Modernista: Sea como fuere, lo que muestra Fishkin es que estos cuatro principios son incompatibles. En ciertas condiciones, nada improbables, no existe ninguna política que pueda satisfacerlos simultáneamente a todos. Más aún, si insistiéramos en que una política debe satisfacer tres de los cuatro criterios para estar de acuerdo con nuestra idea del bien común, aun este requisito, como muestra Fishkin, podría dar origen a ciclos de decisiones exactamente iguales a los conocidos ciclos de votaciones: según una serie de tres criterios, la política B sería mejor que la política A; según una segunda serie de criterios, C sería mejor que B; según una tercera, D sería mejor que C; según una cuarta, E sería mejor que D... pero el primer conjunto de criterios establece que A sería mejor que E, y así se seguiría indefinidamente (Fishkin, 1987, págs. 13-14).

Tradicionalista: ¿Pero no podría suceder que, reflexionando un poco, halláramos una manera de concebir el bien común superior a los cuatro criterios que emplea Fishkin en su demostración?

Modernista: Lo que quiero significar es que hasta ahora nadie ha podido producir un concepto del bien común que no sea demasiado general como para servir de guía en las decisiones colectivas, o que sea específico pero conduzca a medidas inaceptables. No puedo dejar de pensar que gran cantidad de debates académicos sobre el bien común son realizados por eruditos de inclinación filosófica que jamás deben aplicar sus ideas con rigor a las decisiones colectivas.

El bien común como fenómeno histórico

Modernista: El resultado es que aun cuando los ciudadanos quisieran procurar el bien común, las interpretaciones amplias no contribuirían mucho a dar en el blanco, en tanto que si intentasen emplear reglas y principios más específicos, a veces errarían el blanco. Esto tiene que ver con mi segunda inquietud. Antes dije que la idea tradicional del bien común formula implícitamente una afirmación de orden empírico: que en ciertas

condiciones accesibles a los seres humanos cabe esperar razonablemente que los ciudadanos (o la mayoría de los ciudadanos) que participan en la vida pública se afanen por alcanzar el bien común. Una manera de justificar esta afirmación sería señalar los casos históricos en que la mayoría de los ciudadanos han obrado de ese modo. Creo que usted sugirió algunos.

Tradicionalista: Me siento inclinado a pensar que, en el siglo V antes de Cristo, el grueso de los ciudadanos atenienses procuraban, en general, alcanzar el bien común.

Modernista: Pero lo cierto es que no disponemos de ninguna prueba histórica adecuada al respecto, que valide su creencia, ¿o sí? Por los datos con que contamos, supongo que podría hacerse razonablemente dicha inferencia, pero igualmente razonable sería inferir que los atenienses votaban a menudo según sus intereses individuales o de grupo. A.H.M. Jones, un historiador que simpatiza mucho con la democracia ateniense, termina señalando que en las cuestiones relativas a la guerra y la paz, los ciudadanos ricos y los pobres votaban de acuerdo con sus intereses económicos, que divergían entre sí.[6]

Pluralista: ¿Y acaso los ciudadanos procuraban el bien común de los que estaban excluidos de la vida política, en particular de las mujeres y de los esclavos? Si lo hacían, sin duda sólo sería en el sentido de que racionalizaban convenientemente la sujeción de las mujeres y la existencia de la esclavitud como elementos necesarios para el bien común; pero si el bien común es sólo una frase que permite ocultar la defensa de los intereses particularistas, ¿no progresaría la vida política si se lo abandonase?

Modernista: Creo que usted sugirió asimismo, Tradicionalista, que podría haber otros ejemplos históricos en que los ciudadanos estaban aplicados a la obtención del bien común.

Tradicionalista: Sí, tenía presente la República de Venecia y quizás otras repúblicas de Italia durante la época medieval y el Renacimiento.

Pluralista: ¡Pero esas repúblicas estaban plagadas de conflictos intestinos![7] Y Venecia, más apacible que las otras repúblicas, de todos modos estaba gobernada por una aristocracia extremadamente poco numerosa. Aun si supusiéramos, a los fines de la argumentación, que los gobernantes se aplicaban en general al bien común, la experiencia veneciana nada nos diría de la cuestión de la virtud cívica en un sistema democrático con un demos inclusivo. Si no pone cuidado en su argumentación, ¡ésta terminará justificando el gobierno de unos pocos iluminados que poseen la sabiduría y la virtud necesarias!

Modernista: Perdóneme, Tradicionalista, pero... ¿no estará usted confundiendo prescripción con descripción? Como todos sabemos, lo que a menudo llamamos la "tradición aristotélica" y su concomitante, la "tradición republicana", insisten desde luego en la virtud cívica como cualidad central de un buen sistema político. Aristóteles conocía bien la diferencia entre una polis ideal y la polis real. No obstante, los estudiosos que

describen con agrado las tradiciones aristotélicas y republicanas, y las comparan con lo que ellos juzgan desviaciones modernas respecto de dichas tradiciones, rara vez nos brindan una descripción de la vida política real. Lo que J.G.A. Pocock y otros llamaron "humanismo cívico" era un ideal, no, decididamente, una descripción de la realidad efectiva de la vida política en Grecia, Roma o las repúblicas italianas. En Italia la divergencia entre el ideal y la realidad era enorme, como atestiguó Maquiavelo. Lo que me pregunto, Tradicionalista, es si usted no habrá presumido sin darse cuenta que lo que los humanistas cívicos prescribieron como un ideal no era una descripción ecuánime de la vida política real en las repúblicas italianas.

Pluralista: Como si pretendiéramos que "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" constituyese una descripción ajustada de la política norteamericana.

Modernista: Creo que al considerar las afirmaciones históricas relativas a la virtud cívica y el bien común, debemos distinguir entre tres posibilidades. Primero, una afirmación histórica puede reducirse a esto: que en ciertas épocas y lugares, los filósofos, teólogos, y quizá también los dirigentes políticos, tendieron a suponer que la virtud cívica era una característica deseable y, en ciertas condiciones, alcanzable de un buen orden político. Segundo, sin embargo podría señalarse que en las épocas y lugares en que predominó esta concepción en el plano intelectual, ella impregnó también las *creencias* de todos los que participaban en asuntos públicos, o de la mayoría. Tercero, podría sostenerse que en tales épocas y lugares la mayoría de los que participaban en la vida pública de hecho *obraban* virtuosamente, en el sentido de que sus actividades públicas estaban influidas predominantemente por su preocupación acerca del bien común. Lo que yo digo (y creo que Pluralista concuerda conmigo) es que en los recientes trabajos sobre la virtud cívica, el humanismo cívico y las tradiciones aristotélica y republicana, a lo sumo se establece lo primero; no se demuestra (y yo pienso que no se podría demostrar) la validez de la segunda y la tercera afirmación, que quedan totalmente en el aire.

Pluralista: Para juzgar la validez de la tercera, sugiero establecer otra distinción. En teoría, todos los ciudadanos podrían tener la *intención* de alcanzar el bien común, o en las palabras de Modernista, podrían *procurar* lo que cada uno de ellos piensa que es el bien común. No obstante, los ciudadanos pueden discrepar en su concepción de este último. De hecho, me aventuraría a decir que el deseo de alcanzar el bien común es más frecuente en la vida política de lo que presumen ciertos observadores escépticos; lo que ocurre es que las personas no se ponen de acuerdo acerca de qué es. Podemos diferenciar, entonces, cuatro posibilidades, que aparecen en el pequeño cuadro que sigue:

		¿Los ciudadanos concuerdan sobre lo que es el bien común?	¿Los ciudadanos discrepan sobre lo que es el bien común?
¿Los ciudadanos procuran alcanzar el bien común?	Sí	1	2
	No	3	4

Los ciudadanos pueden: 1) procurar alcanzar el bien común y concordar sobre lo que entienden por tal; 2) procurar alcanzar el bien común pero discrepar en cuanto a lo que entienden por tal; 3) concordar en cuanto a lo que es el bien común pero no procurar alcanzarlo; 4) discrepar en cuanto a lo que es el bien común y no procurar alcanzarlo.

Tradicionalista: Su tercera posibilidad me parece contener una contradicción en sí misma.

Pluralista: No necesariamente. Por ejemplo, los ciudadanos podrían concordar en que el bien común no es otra cosa que el conjunto de los intereses personales de cada cual, y cada uno de ellos dedicarse a perseguir su propio interés. No hay nada intrínsecamente contradictorio en esto. También puedo imaginar que todos concuerden en que alcanzar el objetivo X propendería al bien común, y algunos digan: "Pero lo que beneficia mis intereses no es X sino Y, y ésta es la política que voy a apoyar". Poco virtuoso, pero no contradictorio, ¿no le parece?

Tradicionalista: Concedo que su cuadro es claro, pero... ¿qué propósito persigue con él?

Pluralista: Sostener que una afirmación empírica acerca de la existencia histórica o la posibilidad futura de que haya ciudadanos virtuosos en un régimen democrático o republicano tendría que aclarar con precisión si lo que se afirma es 1, 2 ó 3.

Tradicionalista: Presumo que lo primero.

Pluralista: Pero eso implica un consenso perfecto y la inexistencia absoluta de todo conflicto, ¿no es así? Aunque nos avengamos a una aproximación al consenso que no sea perfecta, no veo pruebas adecuadas de que el primer estado de cosas se haya dado en algún sistema político histórico, salvo quizá por breves períodos.

Tradicionalista: No obstante, tal vez los conflictos políticos versaron en torno de los medios pero no de los fines.

Modernista: ¿Y no es eso, exactamente, lo que yo le quise decir antes? Aunque usted presuma que en ciertas épocas y lugares existe consenso sobre las finalidades generales, eso no suprimiría necesariamente el conflic-

to político en torno de lo que se entiende por el bien en todos los casos concretos, ¿no es cierto? Y estos conflictos podrían ser muy intensos.

Pluralismo y bien común

Pluralista: Tal vez sea éste el momento oportuno para que les exprese mis inquietudes. Al comienzo de nuestro diálogo acordamos aceptar la premisa previa de Tradicionalista: que estamos ocupándonos de un sistema político comparativamente pequeño y unitario, algo así como una polis ideal. No me cuesta imaginar que en una democracia pequeña, y más todavía si su demos es limitado, un ciudadano se sienta seguro de conocer el bien común, el bien de todos, el bien de la polis. No estoy sugiriendo que los problemas filosóficos se desvanecerían en una situación así, pero perderían prominencia. Tanto la existencia de un bien o unos bienes comunes, como la posibilidad de que la mayoría de los ciudadanos quisieran alcanzarlos, podrían ser del todo admisibles y hasta evidentes por sí mismas. Pero no vivimos en pequeñas repúblicas unitarias ni el mundo está formado por ellas. Si se pretende que las nociones de virtud ciudadana y de bien común sean pertinentes para el mundo moderno, debemos situarnos en el contexto de los sistemas democráticos de muy gran tamaño, o sea, en el contexto de la poliarquía y el pluralismo que la acompaña. ¿No coincide usted con esto, Tradicionalista?

Tradicionalista: Dentro de ciertos límites. Yo extraería la conclusión de que la poliarquía y el pluralismo son intrínsecamente inferiores a la polis, y de que debemos empeñarnos por restaurar esta última. Usted me da más razones todavía para preferir el pasado y rechazar el presente, como modelo para el futuro.

Pluralista: Con todo, usted concuerda en que la transformación de la democracia al pasar de la ciudad-Estado al Estado nacional ha modificado mucho las condiciones en que pueden darse la virtud cívica y el bien común, ¿o no?

Tradicionalista: Sí, aunque no estoy seguro de cuáles son *para usted* las consecuencias de dicha transformación.

Pluralista: Esas consecuencias fueron bellamente sugeridas por Rousseau en su ensayo sobre *Economía política* (1978, págs. 212-13), cuando dijo:

> Todas las sociedades políticas se componen de otras sociedades más pequeñas de diferentes tipos, cada una de las cuales tiene sus propios intereses y axiomas. (...) La voluntad de estas sociedades particulares tiene siempre dos referentes: para los miembros de la asociación, es la voluntad general; pera la sociedad global, es una voluntad privada, y muy a menudo se descubre que en el primer aspecto es virtuosa, y viciosa en el segundo.

Aquí Rousseau presenta una contradicción que no parece tener salida: es la antinomia de Rousseau, si usted quiere. A menudo he pensado que este fragmento anula de antemano todo el proyecto contenido en *El contrato social*, ya que la antinomia de Rousseau dirige nuestra atención, precisamente, al problema de los sistemas pluralistas en gran escala, a los que estaba a punto de ser transferida la idea de democracia. La pequeña escala y la clase de república bastante homogénea que presuponía *El contrato social* estaba por convertirse en poco tiempo en una reliquia histórica. Si tomamos como ejemplo otra interesante reliquia, la República de San Marino, creo que no podemos decir que ella tipifica el mundo en que vivimos, ¿no es así?

Tradicionalista: Pero el mundo de los Estados gigantescos no durará para siempre. Es imposible saberlo, pero tal vez el futuro de la idea democrática resida en un mundo de San Marino. De todos modos, ¿qué es lo que usted quiere decir?

Pluralista: Espero que me permita dar un rodeo. Me gustaría que hiciéramos una reconstrucción histórica imaginaria... totalmente improbable, me apresuro a añadir. Retrotraigámonos a la Atenas clásica e imaginemos (¡contengan la respiración!) que además de los varones, que eran entonces los únicos ciudadanos plenos, el demos incluyera también a las mujeres y a los extranjeros residentes en la ciudad desde hacía tiempo. Y por ridículo que sea desde el punto de vista histórico, imaginemos asimismo que la esclavitud hubiera sido abolida y los nuevos hombres (y mujeres) libertos trabajasen como asalariados en las haciendas, las casas y otros sitios, y fuesen, también ellos, ciudadanos. Se le ha otorgado el sufragio al proletariado, supongamos.

Tradicionalista: Hay un punto en el que tiene razón: todas estas fantasías son absolutamente improbables e históricamente ridículas.

Pluralista: De acuerdo. Pero ahora quisiera que traten de imaginar cómo procuraría alcanzar su bien común este cuerpo heterogéneo de ciudadanos atenienses. ¡Cuánto más difícil se habría vuelto! Y también sería más difícil la tarea de ofrecer una demostración bien fundada y concluyente sobre lo que sería el bien *para todos*. Supóngase, por ejemplo, que los hombres libertos demandasen alguna compensación por lo que en ese momento se entendiese como una injusticia de antigua data. Si se me permite una expresión popular, los atenienses tendrían una verdadera trifulca, ¿no?

Tradicionalista: Posiblemente.

Modernista: Sin duda.

Pluralista: Ahora quiero dar un paso más para internarme en ese mundo que nunca existió. Imaginen que en vez de los débiles y transitorios planes confederativos que surgieron luego, Atenas se uniese a las otras ciudades-Estados pobladas por griegos y formase una nación griega bajo la égida de un único Estado y gobernada según las normas del proceso democrático. ¿No se habría complicado enormemente el problema de determinar cuál sería entonces el bien público de los griegos? ¿No es de prever que surgieran

entre ellos grandes discrepancias y graves conflictos políticos? ¿No tenderían acaso los atenienses a perseguir lo que a sus ojos fuera los intereses de los atenienses, y los corintios los intereses de los corintios, y los espartanos los de los espartanos, etc.? ¿No creerían empero los nuevos proletarios que el máximo bien común debería consistir en mejorar la miserable situación en que ellos se encontraban, al igual que otros proletarios en toda Grecia?

Tradicionalista: Usted no ha hecho sino transformar la Grecia clásica en una nación moderna, que se asemeja a la Grecia actual, quizá, pero en absoluto a la Grecia clásica. No veo que su vuelo imaginativo nos lleve a alguna parte.

Modernista: Creo que Pluralista ha mostrado, de un modo bastante dramático, que no podemos dialogar en forma inteligible sobre el bien común y la posibilidad de que haya ciudadanos virtuosos si suponemos, explícita o implícitamente, que lo que es admisible, aunque sea de modo intuitivo, para los ciudadanos de su pequeña ciudad-Estado unitaria puede seguir teniendo sentido si pensamos en una moderna poliarquía, caracterizada por su enorme magnitud y su considerable pluralismo social.

Pluralista: Mi vuelo imaginativo (como lo llamó Tradicionalista) fue estimulado originariamente por la antinomia de Rousseau. Considérese ahora la perplejidad de un ateniense virtuoso en el nuevo sistema político. Para su sorpresa y desesperación, se da cuenta de que lo que hasta entonces había entendido que era una conducta virtuosa, conducta por la cual era tenido en alta estima por sus conciudadanos, ya no lo era. Había amado a Atenas; durante toda su vida madura se entregó con devoción a luchar por su independencia y su seguridad. En la asamblea, en el ágora, allí donde hubiera debates o actividades vinculadas a la vida pública ateniense, siempre había procurado promover el bienestar de todos los atenienses. Pero ahora se le dice que era vicioso lo que él estimaba virtuoso, que no debe buscar el bienestar de los atenienses sino de todos los griegos. ¿Y por qué?, inquiere. "Porque somos un solo pueblo", se le contesta. "¡Pero es que yo soy ateniense!", replica él. "No tengo mucho en común con el resto de los griegos (casi nada con los espartanos), como para sentirme obligado a promover el bien de ellos. Dicho sea de paso —continúa diciendo—, ¿por qué sólo de los griegos? Si estoy obligado a preocuparme por el bienestar de los espartanos, ¿por qué no lo haré por el de los bárbaros que pululan en nuestras fronteras, o por nuestros perennes enemigos, los persas?"

Modernista: Un estoico habría respondido que también por él debía preocuparse.

Pluralista: Esa respuesta pone de relieve hasta qué punto son escurridizos los límites del bien común. Y sobre este punto me gustaría que nos explayáramos.

Tradicionalista: Pero sin monstruosidades históricas, por favor.

¿El bien público de qué público?

Pluralista: Por el momento, le prometo que me limitaré al presente histórico. La antinomia de Rousseau sugiere dos cuestiones a las que nos enfrentamos en los países democráticos modernos: ¿El bien *de quién* ?, y *¿cómo* puede promovérselo? La primera constituye un problema moral, la segunda un problema político.

Tomemos la primera. ¿El bien de quién, de qué agregado de personas, debe tomarse en cuenta en las decisiones democráticas? Por "tomar en cuenta" quiero decir que el bien de cada una de las personas significativas sea sopesado en un pie de igualdad. Cuando hablamos del bien común, o del bienestar general, o de la justicia distributiva, ¿en el bien de quién pensamos? ¿El bien común de qué conjunto de personas, específicamente? ¿El bienestar general de quiénes? ¿La justicia distributiva entre quiénes? Si a veces es cierto que, como aduce Rousseau, al alcanzar el bien común de cierto conjunto de individuos (o al maximizar su bienestar, o al garantizar que se cumpla entre ellos la justicia distributiva) se perjudica tal vez el bien común de otras, ¿debe tener prioridad el de un agregado de personas sobre el del otro? En tal caso, ¿el de qué grupo, y sobre qué bases?

Modernista: ¿Está usted proponiendo seriamente que respondamos aquí a esas preguntas?

Pluralista: No, pero es mi impresión que la mayoría de los autores de tendencia filosófica que analizan el bien público no aclaran en qué colectividad, comunidad o agregado de individuos están pensando... cuál es el ámbito o jurisdicción del bien común, digamos. O bien dan por sentada cierta respuesta. O si se refieren a dicho ámbito o jurisdicción, piensan en una entidad vaga e indefinida, como "la sociedad" o tal vez una sociedad determinada. Pero no estipulan cuáles son los límites de "la sociedad".

Tradicionalista: ¿Afirma usted que nunca debemos entregarnos a pensar o hablar en ese plano de abstracción?

Pluralista: No, admito que a veces puede entablarse un diálogo fructífero en ese plano, pero no en el caso del problema que ahora analizamos. Probablemente no lleguemos a ninguna respuesta a mi primera pregunta si nos quedamos en las abstracciones de tan alto nivel.

Tradicionalista: En verdad, las tradiciones aristotélica y republicana eran muy específicas. Suponían que el público en cuestión estaba compuesto por quienes compartían la condición de ciudadanos en un Estado determinado. Así pues, la comunidad significativa —prefiero hablar de comunidad, ya que los otros términos que usted ha empleado, como "colectividad" o "agregado", me producen rechazo— estaría constituida por todas las personas que habitan un Estado particular.

Pluralista: Para eludir la vaguedad del término "Estado", y como nuestra inquietud gira en torno de los modernos países democráticos, podría

interpretarse que su respuesta significa que el ámbito del bien común está conformado por todos los ciudadanos de un país, ¿no es así?

Tradicionalista: Parece razonable.

Pluralista: Pero no lo es. Si entiende por "ciudadanos" las personas con derechos plenos de ciudadanía, incluido el derecho a la participación política (o sea, los ciudadanos plenos), su solución es arbitraria desde el punto de vista moral. Es moralmente arbitrario excluir a quienes no son ciudadanos plenos, aunque su bien o bienestar esté directamente afectado por las decisiones del gobierno de un país.

Tradicionalista: ¿En qué grupos excluidos está pensando?

Pluralista: Hay dos que son obvios: las personas que viven en un país democrático sujeto a sus leyes, como los niños, los trabajadores extranjeros, otros extranjeros (incluso los que están en el país en forma ilegal), etc. No veo motivos aceptables para sostener que el bien de estos individuos (de los niños, por ejemplo) no debe computarse junto con el bien de los adultos que son ciudadanos plenos.

Tradicionalista: Tampoco yo. Lo que dije en un principio fue que la comunidad pertinente sería la de todas las personas que vivan en un Estado determinado. Usted enseguida lo redujo a los ciudadanos plenos, pero yo no me había limitado a éstos. Yo computaría como relevante el bien de toda persona que viva en un país o esté sometida directamente a sus leyes, y a todas ellas las tendría igualmente en cuenta.

Pluralista: Aprecio su aclaración, pero tampoco esa solución sirve, pues deja de lado a un segundo grupo importante: las personas que *no* viven en el país ni están sujetas a sus decisiones. ¿Con qué bases podríamos razonablemente decir, verbigracia, que al evaluar la política internacional y militar de Estados Unidos durante la guerra de Vietnam el bien de los vietnamitas debe considerarse irrelevante? ¿O que al evaluar la política norteamericana en América Central no hay por qué tomar en cuenta el bien de los habitantes de esa región?

Modernista: Permítame hacer dos observaciones. Primero, ningún gobierno toma en cuenta los intereses de los extranjeros en un plano de igualdad con los de los connacionales —si es que los toma en cuenta en algún grado—. Supongo que su juicio moral sería aplicable a cualquier gobierno, democrático y no democrático, ¿no es así? Un gobierno no escapa a la evaluación moral por el simple hecho de no ser democrático, aunque sea escasísimo lo que pueda hacer al respecto la mayoría de la gente.

Pluralista: Concuerdo; pero aquí estamos hablando de los gobiernos democráticos...

Modernista: Segundo, parecería como si usted apuntase a criterios universalistas: el ámbito del bien común es nada menos que la totalidad de los seres humanos... la comunidad mundial, dirían algunos. Pero en tal caso, ¿no está otra vez llevando la argumentación hacia un plano de abstracción demasiado alto? Sería para mí una desilusión terrible si llegásemos a la conclusión de que el ámbito del bien común puede ser, ora la comunidad provinciana de la pequeña ciudad-Estado, en uno de los extremos, ora un universalismo kantiano que no tiene miras de ser practicable, en el otro. Sin duda tiene que haber algo entre estos dos extremos.

Pluralista: Un ámbito razonable intermedio sería el que comprende a todas las personas *afectadas* por una decisión. Son poquísimas las decisiones políticas que afectan literalmente a todos los seres humanos.

Modernista: Una de ellas podría ser la decisión de iniciar una guerra nuclear.

Pluralista: Por lo tanto, los que la tomasen tendrían que considerar sus consecuencias para todos los seres humanos.

Modernista: Al menos en el caso de decisiones como ésa podemos especificar el ámbito: la totalidad de los seres humanos; pero en el caso de otras, dicha determinación sería imposible. Si usted quiere que adoptemos su solución al pie de la letra, es un consejo perfeccionista; en rigor, una solución inexistente. Los decisores democráticos tendrían que tener en cuenta efectos minúsculos que no estarían en condiciones de conocer. Y si usted no pretende que se lo tome al pie de la letra, tendría que trazar un límite justificable en torno de su ámbito.

Pluralista: No conozco ninguna solución enteramente satisfactoria para el problema que usted plantea. Dudo que la haya. Sin embargo, propondría dos criterios adicionales para delimitar el ámbito del bien común. Primero, sería razonable emplear un principio que estipulara un umbral mínimo y excluyera a aquellos en quienes los efectos son desdeñables. ¿Podemos decir, quizá, que el agregado de personas pertinente es el de todas aquellas que probablemente resultan afectadas en grado significativo por una decisión?

Modernista: ¿Cómo determinará usted el umbral de los efectos "significativos"?

Pluralista: Creo que no puede darse una respuesta general. Se requeriría un juicio individual, caso por caso. Pero advierta que el ámbito puede incluir a personas que aún no han nacido, y que el conjunto de individuos afectados por una decisión puede ser distinto del afectado por otra; consecuentemente, el ámbito específico del bien público puede variar mucho, según cuál sea la cuestión que deba resolverse.

Modernista: No puedo imaginar en qué condiciones un sistema político puede estar a la altura de las demandas morales que usted establece.

¿Es posible alcanzar el bien común mediante el pluralismo y la poliarquía?

Pluralista: Ese es, desde luego, el otro problema fundamental. ¿Cómo es posible alcanzar el bien común, o al menos aproximársele? Las teorías monistas de la democracia, como la de Rousseau en *El contrato social*, solían adoptar al respecto dos hipótesis: primero, que los efectos causados a

personas ajenas al Estado en cuestión podían dejarse de lado, y segundo, que en ciertas condiciones era dable contar con que los ciudadanos procurasen "su preservación común y el bienestar general" (1978, libro 4, cap. 1). Ahora bien: ninguna de estas dos suposiciones está fundamentada. En lo tocante a la primera, es ridículo decir que el ámbito del bien común se detiene en las fronteras de un Estado, sin tener en cuenta hasta qué punto las decisiones de su gobierno perjudican a los individuos que están fuera de esos límites.[8]

Tradicionalista: No es menos ilógico pedirle a Rousseau que resuelva un problema para el cual nadie, hasta ahora, ha dado una solución factible.

Pluralista: Lo cierto es que él lo dejó irresuelto. No obstante, dejando de lado ese problema refractario a toda solución, tampoco el otro supuesto está justificado. Presumiblemente el ámbito del bien común incluye a los individuos que, pese a estar dentro de los límites del Estado, no gozan de plena ciudadanía; pero como no participan en la vida política, la promoción de su bienestar dependerá de la virtud (del altruismo, en verdad) de los qué sí tienen derecho a participar, o sea, de los ciudadanos. Tal vez no sea pretender demasiado que en la vida política la gente actúe llevada por motivaciones de un interés propio esclarecido, que, me apresuro a añadir, comprende la preocupación por los beneficios de la vida comunitaria. Y no carece de realismo esperar que actúe en forma altruista hacia aquellos a quienes está unida por lazos de amor y afecto, pero sin duda es exagerado suponer que va a ser siempre altruista en su vida política.

Modernista: Debo decir que en esa materia Rousseau parece ser incongruente. Por un lado, es evidente que parte de la base de que en una buena república los ciudadanos podrían abarcar una pequeñísima proporción de los habitantes; estoy pensando en su elogio de Venecia y de Ginebra como verdaderos modelos de república. En ambas ciudades, los ciudadanos plenos eran una minoría —en Venecia, una minoría extraordinariamente pequeña—. Por otro lado, suponer que esos ciudadanos tomarían en cuenta el bien de los que no lo eran en un pie de igualdad con el propio parece contradecir la concepción que tenía el propio Rousseau sobre los motivos de la virtud cívica. No creo que él pensase que los ciudadanos procuraban el bien común llevados por motivaciones puramente altruistas. Su deseo de alcanzar el bien común dependía, más bien, de una feliz coincidencia entre su egoísmo esclarecido y el bienestar de todos.[9]

Pluralista: Y eso, a su vez, presupone un conjunto tan homogéneo de ciudadanos que los intereses de todos tienden a coincidir o por lo menos se complementan entre sí, en vez de estar en pugna.

Tradicionalista: No obstante, no tenemos por qué aceptar la aparente indiferencia de Rousseau respecto del tema de la inclusión. Supóngase que por el momento dejamos de lado los efectos ejercidos sobre las personas que están fuera de los límites de un Estado democrático. Partamos de la base de una democracia inclusiva, donde todos los adultos son ciudadanos plenos.

¿No podríamos entonces llegar a la conclusión de que se tomará adecuadamente en cuenta el bien de todos los habitantes del Estado? En cuanto a los niños, ¿no sería razonable presumir que sus intereses serán bien atendidos por los adultos, ya sea en forma directa, en su calidad de autoridades paternalistas responsables de su bienestar, o en forma indirecta, a través de leyes como las que los ciudadanos adultos podrían sancionar para su protección?

Pluralista: La solución que ofrecen sus enmiendas bastaría en el caso de un sistema político monista; pero cuando las ideas democráticas se hicieron extensivas al Estado nacional, pronto se observó que muchos ciudadanos ya no podían confiar en la igualdad de derechos de la ciudadanía para proteger sus intereses, y estaban en lo cierto. Como señaló Tocqueville, hacia 1832 los norteamericanos, para proteger y promover sus intereses, ya habían creado una enorme variedad de asociaciones. La democracia pluralista —o más bien una poliarquía pluralista de varones blancos— había hecho su aparición en Estados Unidos. Si bien en sistemas democráticos muy pequeños y bastante homogéneos la ciudadanía por sí sola podría ser suficiente para asegurar una consideración equitativa, las observaciones realizadas por Tocqueville alentaron la concepción de que en los grandes sistemas democráticos de la envergadura de un país, para garantizar que el bien de todos fuera equitativamente tenido en cuenta eran imprescindibles las asociaciones. Resultaba lógico pensar que si éstas podían crearse sin demasiadas dificultades, y si virtualmente todos los ciudadanos tenían los recursos como para participar en ellas, entonces aun en países de gran tamaño los intereses de todos los ciudadanos estarían debidamente contemplados en las decisiones oficiales. No sólo las asociaciones voluntarias sino también los gobiernos democráticos locales (a los que puede concebirse como una clase especial de asociación) contribuirían a asegurar que se prestara consideración equitativa a los intereses de todos.

Modernista: ¿Siempre?

Pluralista: Ya voy a abordar algunas de las dificultades que se suelen presentar; pero primero quisiera hacerles reparar en que dentro de la perspectiva que acabo de describir, el bien público no es necesariamente una meta monolítica que deba o pueda ser alcanzada por un gobierno soberano aislado. Quizás a veces ocurra esto, pero lo más probable es que "el público" conste, con más frecuencia, de muchos públicos diferentes, cada uno de los cuales tiene un bien o un conjunto de intereses distinto. Por supuesto, justamente esto es lo que tenía Rousseau: su antinomia era también su pesadilla. Pero a pesar de lo que pensaba él, en un régimen democrático en gran escala, como el de un país, el pluralismo asociativo combinado con una buena dosis de descentralización de las decisiones en los gobiernos locales, ayudaría a que se tomase en consideración de una manera más o menos equitativa los intereses de los distintos públicos. En tal sentido, podría alcanzarse en una democracia pluralista el bien común.

Modernista: Yo diría que ésa era una opinión muy optimista.

Pluralista: Sí, lo era. Para atajarlos a ustedes dos antes de que sigan adelante, voy a admitir que esta solución en apariencia satisfactoria padece de tres graves defectos, por lo menos. Primero, no resuelve el problema de cómo tomar en cuenta a quienes están fuera de la jurisdicción de un país o Estado. Podría decirse que sólo los propios ciudadanos podrían proteger los intereses de esas personas; en la medida en que crean que esos intereses importan para las decisiones que deben tomar sobre las políticas a seguir, tales juicios morales podrán incorporarse al debate y la decisión públicos. Esta posibilidad no es del todo extravagante. Por ejemplo, los que criticaron la política del gobierno norteamericano en Vietnam durante la guerra a menudo pusieron de relieve los graves efectos dañinos que esas acciones militares tuvieron sobre los civiles vietnamitas, y los críticos de la política norteamericana en América Central subrayaron fundamentalmente, asimismo, las consecuencias adversas que ha tenido sobre los habitantes de esa región. No obstante, sería insensato sostener que los sentimientos morales de los ciudadanos plenos son garantía suficiente de que se han de tomar debidamente en cuenta, en las decisiones políticas, los intereses de las personas ajenas al país.

Modernista: Más aún, suponerlo contradiría uno de los justificativos básicos del proceso democrático: el hecho de que "cada uno es el único guardián de sus propios derechos e intereses", como dijo John Stuart Mill, quien sostenía que esta premisa era "una de esas máximas elementales de prudencia sobre cuya base procede, implícitamente, cualquier persona capaz de manejar sus propios asuntos en todo aquello que le interesa".[10]

Pluralista: Aunque llegásemos a la conclusión de que las medidas oficiales de un país casi con seguridad no tomarán en cuenta como es debido los intereses de los extranjeros, esta falla no es algo propio de una democracia pluralista o de un Estado democrático, que para el caso da lo mismo: es un problema de todos los regímenes políticos democráticos y no democráticos. Y dado que no está ligado al pluralismo como tal, ahora que ya lo he identificado como un problema irresuelto en cualquier clase de sistema político... ¿puedo seguir adelante?

Tradicionalista: Sí, por favor. Pero debo decirle que, en comparación con todo eso, la democracia monista cada vez me gusta más.

Pluralista: El retrato que yo estoy pintando no pretende ocultar las fallas [*warts*]. En cambio, su democracia monista ideal no sólo ha sido depurada de todas sus verrugas [*warts*], sino que se la sometió a una importante operación de cirugía plástica para embellecerla.

Modernista: ¡No tanta polémica y un poco más de uso de la razón, si me hacen el bien!

Pluralista: Bueno, para seguir hablando de las imperfecciones, una segunda mácula en la solución que acabo de esbozar se refiere, ya no a los extranjeros, sino a los propios *habitantes* de un país, quienes según los

supuestos que hemos adoptado son ciudadanos plenos si son adultos. Ahora bien: imaginemos que algunos están organizados en asociaciones pero otros no lo están. En ese caso (que no es raro en los países democráticos), sin duda los intereses de los que están organizados van a ser atendidos más plenamente que los de los que no lo están. De hecho, en ocasiones los intereses de los individuos que no pertenecen a organizaciones serán totalmente soslayados en las decisiones políticas.

Modernista: Bueno, pero sin duda en ese aspecto todas las poliarquías son idénticas, ¿no es así?

Pluralista: No, no lo son, y es sumamente importante comprender que los países democráticos varían mucho en sus respectivas constelaciones de pluralismo organizativo. Por ejemplo, en algunos, como Suecia y Noruega, las principales asociaciones de grupos económicos (asociaciones de empresas, de agricultores, de consumidores, sindicatos de trabajadores) son a la vez muy inclusivas y bastante centralizadas. En estos sistemas de pluralismo colegiado, casi todo el mundo pertenece a las organizaciones que participan en negociaciones a nivel nacional. En agudo contraste con ello, en países como Gran Bretaña y Estados Unidos las organizaciones económicas no son muy inclusivas y están bastante descentralizadas, de modo tal que pueden llegarse a acuerdos en los que queden perjudicados los que no pertenecen a tales organizaciones. Pero aun allí donde las organizaciones económicas son muy abarcadoras, de ordinario no representan a los intereses no económicos —y la mayor parte de los ciudadanos tienen otros intereses amén de los económicos—. Ni siquiera los sistemas más abarcadores de negociación en el plano nacional aseguran que en las cuestiones ajenas a tales negociaciones pesen por igual los intereses de los distintos ciudadanos. En esos asuntos, las diferencias en cuanto a los recursos organizativos redundarán en diferencias en lo tocante a la gravitación en las decisiones.

Tradicionalista: ¿Por qué no hace extensivo usted el principio de la inclusión a las organizaciones? Así como en una democracia monista puede remediarse una falla similar incluyendo a todos los adultos en el demos, en una democracia pluralista el remedio adecuado tal vez sea asegurar que cada ciudadano disponga de un acceso igual al de los demás a tales organizaciones.

Pluralista: Pero... ¿qué está pasando aquí? Cuando yo marco los defectos del pluralismo, usted salta en su defensa. ¡Su conversión no me convence del todo, a decir verdad! Sea como fuere, uno de los problemas de la solución que ofrece usted es que por más que *todos los individuos* estuviesen organizados, y por ende no quedase ningún interés importante sin representación en las decisiones democráticas, de ello no se sigue necesariamente que se tomará por igual en cuenta el bien de cada uno.

Tradicionalista: ¿Por qué no?

Pluralista: ¿Acaso usted ha resuelto ocupar mi lugar? La idea de una

democracia pluralista plantea un problema fundamental que los defensores de la democracia monista, como usted, pueden evitar. ¿Buscaremos la igualdad política entre los *ciudadanos*, o la pareja influencia en las decisiones capitales de las *organizaciones*? El Principio de la Consideración Equitativa de los Intereses se refiere a las personas, no a las organizaciones, como también el principio de la igualdad de voto. Si una asociación de quinientos miembros tiene la misma influencia en las decisiones colectivas que una de cincuenta mil, quedaría anulada la igualdad del voto. A menos que la cantidad de ciudadanos en cada asociación fuese la misma, la igualdad de influencia de las asociaciones necesariamente provocará una influencia desigual de los ciudadanos. No obstante, la cantidad de ciudadanos de las diferentes asociaciones no es la misma.

Modernista: ¿Se eludiría ese dilema si como base para la representación en la legislatura se tomasen los grupos funcionales en vez de unidades geográficas? El socialismo gremial* jugó en una época con propuestas de esta índole.

Pluralista: Los partidarios del socialismo gremial de la década de 1920 (p. ej., G.D.H. Cole) fueron socialistas avanzados, en un momento en que las visiones monistas de la izquierda, en cuanto al régimen político y económico socialista centralizado, eran las predominantes. Pero por desgracia ellos y otros propugnadores de la representación funcional nunca lograron escapar al dilema: o bien un "parlamento de la industria", compuesto de asociaciones económicas, transgredería el principio de la igualdad de voto de los ciudadanos, y esto era algo que los defensores de la representación funcional no podían justificar, o bien si de algún modo se mantenía la igualdad del voto ciudadano; eso exigía que la gravitación de una asociación en el parlamento fuese directamente proporcional al número de sus miembros; pero en tal caso, no veo por qué sería significativamente superior a la representación territorial. Diferente, puede ser... ¿pero claramente superior? No. De hecho, los sistemas de pluralismo colegiado (o de corporativismo democrático, si ustedes prefieren) que se desarrollaron en los países escandinavos ponen el problema agudamente de relieve. Allí se ha transferido un grado significativo de control de las decisiones económicas clave —que según la teoría democrática convencional debía corresponder a los representantes de los ciudadanos en el gabinete y en el parlamento— a una suerte de "parlamento de la industria", no electivo (una legislatura funcional, podría llamárselo) compuesto por los dirigentes de las asociaciones principales. En las palabras proféticas de Stein Rokkan, escritas años atrás en su descripción de Noruega, "...democracia numérica y pluralismo colegiado; los votos cuentan, pero son los recursos los que deciden" (Rokkan, 1965, pág. 105).

Tradicionalista: ¡Realmente empiezo a preguntarme cómo es posible que usted siga pensando que la democracia pluralista es superior a la monista!

Pluralista: Sé cuán tentador es pensar que podríamos resolver los problemas propios del pluralismo eliminando de plano el pluralismo organizacional y restaurando los ideales, instituciones y prácticas de la democracia monista; pero debemos resistir esa tentación si es que queremos preservar los gobiernos de los países o Estados nacionales. Destruir el pluralismo implicaría instaurar un régimen autoritario que debería aplicar a tal fin una coacción extraordinaria. Un sistema monista es un ideal caro al autoritarismo, pero un demócrata no puede abrazarlo. Para bien o para mal, un demócrata moderno tiene que ser además pluralista.

Aquí se interrumpe el debate entre Tradicionalista, Modernista y Pluralista, y nos deja con tres interrogantes.

Primero: al determinar el bien común, ¿el bien *de quién* debe tomarse en cuenta? A esta altura ya debe resultar evidente que en una decisión colectiva hay que tomar en cuenta el bien de todas las personas afectadas en forma significativa por ella. Sin embargo, a todas luces la aplicación de esa receta a la práctica se complica enormemente a raíz de la existencia de pluralismo *en* los países democráticos y *entre* ellos, así como porque hay también *fuera* de dichos países personas seriamente afectadas por las decisiones que en él se toman.

Segundo: *¿cómo* puede determinarse el bien común de la mejor manera posible en las decisiones colectivas? También en este caso el pluralismo complica la situación y no es fácil dar una respuesta satisfactoria. Habíamos establecido que el proceso democrático es el mejor para arribar a decisiones colectivas obligatorias, pero una gran sociedad política (un país, para ser más concretos) abarca distintas asociaciones y unidades o tipos de entidades políticas, cada una de las cuales puede pretender ser la unidad democrática apropiada, y quizás la *única* apropiada, para adoptar las decisiones colectivas sobre el asunto en cuestión. ¿Cómo determinar, pues, qué unidad o tipo de entidad es la apropiada para tomar tales decisiones? En el capítulo 14 ya dimos una parte de la respuesta, y volveré brevemente a ella en el capítulo siguiente.

Tercero: *¿cuál* es el contenido de fondo del bien común? —pregunta ésta que ha mostrado ser muy esquiva—. Otra vez, la búsqueda de respuesta se complica por el pluralismo de los modernos países democráticos, donde a veces la diversidad parece eclipsar el interés común hasta el punto de que casi desaparece (o desaparece sin "casi", como aduciría Modernista). En el capítulo que sigue mi propósito es mostrar por qué motivo, a mi juicio, si bien esta respuesta es tentadora, resulta equivocada.

Capítulo 21

EL BIEN COMUN COMO PROCESO Y COMO ENTIDAD SUSTANTIVA

El debate entre Tradicionalista, Modernista y Pluralista del último capítulo nos obliga a consignar algunas posibles soluciones. Si, como sostiene Pluralista y también yo, el pluralismo asociativo es inevitable en una democracia que tenga la escala de un país; si también es conveniente y necesario para la democracia en gran escala; pero si a pesar de ello no puede asegurar que las decisiones públicas permitan alcanzar el bien común, ¿será factible remediar, ya que no eliminar del todo, sus deficiencias?

Retorno a una tradición perdida [1]

Tradicionalista nos dio a entender que la solución consiste en recobrar una concepción previa de la virtud cívica y el bien común, en particular la que encarnó en la tradición aristotélica y también en lo que algunos autores denominaron la tradición republicana.[2]

En este espíritu, se dice a veces (aunque más a menudo se lo da por sobreentendido) que hubo una vez una Edad de Oro de la virtud cívica, en que la vida pública estaba regida en gran medida por la dedicación general al bien común. Pero (se agrega luego) la creencia en el bien común retrocedió y hasta murió, siendo reemplazada por el egoísmo, un relativismo moral extremo, el positivismo y otras concepciones hostiles a ella.

El momento y lugar en que transcurrió esta Edad de Oro y el momento y lugar en que llegó a su fin son temas signados por el desacuerdo y la ambigüedad. Según el punto de vista de Alisdair MacIntyre, la tradición aristotélica perduró en Europa "durante dieciocho o diecinueve siglos

después de Aristóteles", cuando "el mundo moderno llegó a rechazar sistemáticamente la visión clásica de la naturaleza humana, y con ella mucho de lo que había sido esencial para su moralidad" (1984, pág. 165). Según Pocok esa tradición se prolongó aún más; si bien para él los orígenes de las modernas ideas republicanas se deben rastrear en Aristóteles y en la tradición aristótelica de la Edad Media, en su interpretación estas ideas tuvieron una cristalización decisiva con el humanismo cívico de Florencia, que a su vez "forma parte significativa del legado que recibió la percepción política europea y norteamericana subsiguiente" (1975, pág. 84). Para Gordon Wood, "el sacrificio de los intereses individuales en aras del bien mayor de la totalidad fue la esencia del republicanismo, y en el caso de los norteamericanos abarcó la meta idealista de su Revolución (...). Esta ideología republicana se apoyó en la concepción de los norteamericanos sobre la forma en que debía estructurarse y operar su sociedad y su política, y a la vez contribuyó a configurarla" (1969, pág. 54).

A veces se supone que de esto debemos extraer la conclusión de que hay que rechazar la modernidad y volver a las creencias aristotélicas o republicanas de la Edad de Oro, conclusión que suele quedar tácita pero que MacIntyre explicita: "La política sistemática moderna, ya sea liberal, conservadora, socialista o extremista, debe ser lisa y llanamente rechazada desde el punto de vista de la adhesión genuina a la tradición de las virtudes, ya que la política moderna expresa en sí misma, a través de sus formas institucionales, un rechazo sistemático de dicha tradición" (pág. 255).

Pero si bien estos y otros estudiosos nos invitan a retornar a las antiguas tradiciones de la virtud política y el bien común, no nos dan ni un solo vestigio de evidencia de que la vida política moderna en los países democráticos sea menos moral y decente que durante los muchos siglos en que la vida intelectual estuvo dominada por las tradiciones que ellos describen, o de que las personas envueltas en la vida pública estén ahora menos comprometidas con el bien público. Lo que sí nos ofrecen —y es *todo* lo que nos ofrecen, por válidas que sean sus elucidaciones— son descripciones de ciertos aspectos de las *concepciones* morales y filosóficas de un número comparativamente pequeño de personas notables bastante prominentes, al menos tal como quedaron documentadas. No demuestran ni intentan demostrar que en la época en que prevalecían en las elites tales concepciones, la vida política se aproximase siquiera remotamente al ideal encarnado en esa "tradición", y mucho menos que estuviese próxima a cumplir con sus altísimos requerimientos. De hecho, ninguno de los autores que he mencionado llega a sostener que la vida política concreta fuese alguna vez influida en gran medida por el ideal; Wood y MacIntyre rechazan expresamente ese punto de vista.[3]

Y con buenas razones. Después de todo, el tema de *El príncipe*, de Maquiavelo, fue la vida política italiana tal como él la conoció en su época. La confrontación de los ideales políticos con la realidad fue conmocionante

para sus contemporáneos. Según algunas interpretaciones, la tradición aristotélica nunca se recuperó de esa conmoción.

Si los lamentos por la decadencia o desaparición de las tradiciones aristotélica y republicana se entienden estrictamente dentro de los límites de las pruebas que ofrecen los estudiosos, lo que se está lamentando es la decadencia o desaparición de ciertas *concepciones* sobre la virtud y el bien común que —según se afirma— en ciertas épocas y lugares fueron expresadas por determinadas elites con más frecuencia que en el último siglo. Pero si estas concepciones no generaron una conducta pública de mejor nivel que la de los últimos siglos, ¿tenemos que lamentar tanto su desaparición? ¿No es posible acaso que restaurar una ideología política tan mal integrada a la realidad política concreta haga más daño todavía, al disimular esa realidad, del bien que podría hacer estimulando la virtud cívica? Si hoy *El príncipe* nos conmueve menos que a los contemporáneos de Maquiavelo, no es porque la vida política en los modernos países democráticos sea peor que en las ciudades-Estados italianas (cabría argüir que es mucho más digna y animada por un mayor espíritu público), sino porque, acostumbrados como estamos a diferenciar la vida política en los Estados ideales de la vida política en los Estados reales, nos sentimos menos inclinados a tender un velo de idealización sobre la política cotidiana.

Retorno a la pequeña comunidad

No queda claro cómo podrían recuperarse las tradiciones perdidas del aristotelismo o el republicanismo, junto con la "comunidad" o los valores comunitarios. Las exhortaciones de los estudiosos en tal sentido no son una solución, pero sé que no hay ninguna propuesta admisible.

Una de las sugerencias que se han hecho es la de restaurar la pequeña comunidad: tal es, evidentemente, la solución que ofrece MacIntyre. Traza una analogía entre nuestra época moderna y aquella "en la que el Imperio Romano se sumió en la Edad de las Tinieblas", cuando en vez de "apuntalar al *imperium*",

> los hombres y mujeres de buena voluntad (...) procuraron en cambio —a menudo sin tener plena conciencia de lo que hacían— construir nuevas formas de comunidad, dentro de las cuales pudiera sustentarse la vida moral para que tanto la moralidad como la civilidad sobrevivieran a la inminente época de barbarie y oscurantismo. Si mi explicación de nuestra situación moral es correcta, también nosotros deberíamos concluir que hemos llegado asimismo a un punto de viraje, y que en esta etapa lo que importa es la construcción de formas locales de comunidad dentro de las cuales pudieran sustentarse la civilidad y la vida intelectual y moral en medio de las nuevas edades tenebrosas que ya están entre nosotros (pág. 263).

Pero no nos revela en qué consistirían estas nuevas formas de comunidad, ni cómo podría llevárselas a la práctica.[4]

Es atractivo edificar un refugio seguro para comunidades más pequeñas dentro de la tempestad de la modernidad y la posmodernidad, y comparto esta perspectiva (cf. Dahl, 1967): pero como solución al problema del bien común, ella enfrenta dos grandes escollos. Primero, en el mundo moderno, no es posible obtener las condiciones más elementales de una buena vida a partir de unidades políticas tan pequeñas que sean homogéneas y consensuales; pero las unidades lo bastante grandes como para ofrecer algunas de esas condiciones serán, casi con certeza, demasiado grandes como para resultar homogéneas y consensuales. Si a raíz del reducido tamaño de una comunidad, la consideración del bien común de sus miembros se limita necesariamente a cuestiones triviales, no se abordarán los temas de los que nos ocupamos en este capítulo, sólo se los eludirán. Sin embargo, es probable que una comunidad política lo bastante grande como para que su vida política sea vital para sus ciudadanos tenga un tamaño tal que existan en su seno una variedad de asociaciones, y por tanto (como temía Rousseau) sus ciudadanos sostengan concepciones discrepantes acerca de lo que constituye el bien común y de las mejores medidas tendientes a lograrlo.[5]

Segundo: aunque la mayoría de los habitantes de los países democráticos viviesen en comunidades más pequeñas, homogéneas y consensuales, no por ello dejarían de enfrentar, dentro de la sociedad política global a la que pertenecieran tales comunidades, todos los problemas vinculados a la idea del bien común que hemos analizado antes. Por las razones examinadas en los capítulos 15 y 16, no es probable que se reviertan las transformaciones resultantes del pasaje de la democracia a la vasta escala del Estado nacional. En un mundo tan densamente poblado como el nuestro, que se ha vuelto interdependiente por obra de las comunicaciones, los viajes, la tecnología, la actividad económica, las amenazas que por doquier cunden sobre el medio ambiente y el permanente peligro de una destrucción nuclear, es ridículo suponer que la vida política puede practicarse exclusivamente en el seno de pequeñas comunidades autónomas. El mantenimiento mismo de tales comunidades y de sus virtudes requeriría, necesariamente, el apoyo y protección de sistemas políticos de mayor tamaño, incluso gigantescos. Muchas de las cuestiones decisivas ligadas al bienestar humano tendrían que ser forzosamente tratadas en sistemas políticos más grandes y abarcadores que la pequeña comunidad, y respecto de éstos seguirían en pie los interrogantes del comienzo: ¿El bien de quién debe tenerse en cuenta en las decisiones democráticas? ¿Hasta qué punto puede alcanzarse el bien común de estos individuos mediante procedimientos democráticos, si es que en alguna medida es posible alcanzarlo?

Por valiosa que sea la formación de pequeñas comunidades, no resolverá los problemas básicos que plantea la idea de un bien común.

El cambio de las estructuras económicas

La diversidad y los conflictos de los intereses, tan característicos de los regímenes políticos democráticos, ¿no podrían reducirse mediante cambios fundamentales en el orden económico, por ejemplo mediante la propiedad pública o social de las empresas?

Creo que esta idea, aunque corriente sobre todo entre los socialistas, es equivocada. Un cambio de lo "privado" a lo "social" o "público" no reduce necesariamente el número y la autonomía de las organizaciones de un país —ni siquiera de las empresas económicas, y mucho menos de las de otra índole—. Lo esencial no es si las empresas son de propiedad privada o social, sino si las decisiones económicas son descentralizadas y hasta qué punto, o sea, cuál es el grado de autonomía que se les permite. Esto parece ser teóricamente independiente del tipo de propiedad, y por ende del "capitalismo" o el "socialismo" como tales. Una economía de propiedad privada puede ser muy descentralizada, pero ello no es inevitable; una economía socialista puede ser muy centralizada, pero tampoco esto es necesariamente así, como lo muestra el caso de Yugoslavia.

Sin embargo, podría decirse que la transformación de una economía de propiedad privada a otra de propiedad social o pública eliminaría, o reduciría enormemente, los conflictos de intereses inherentes al capitalismo. Al tener los ciudadanos más intereses en común y menos en pugna, hallarían más simple converger en torno de un bien común o público. De este modo, se solucionarían los dos problemas de los que nos ocupamos en este capítulo, al menos en relación con los habitantes de un país. Si bien pienso que este razonamiento no carece de mérito, también creo que a menudo conduce a abrigar expectativas ilusorias sobre el grado en que un régimen socialista disminuiría los conflictos políticos y económicos y propendería a la armonía social. Por empezar, no todos los conflictos son económicos; a menudo los más difíciles de resolver son precisamente los no económicos: cuestiones religiosas, raciales, de nacionalidad, rivalidades étnicas, problemas lingüísticos, lealtades regionales, etc. O bien se originan en perspectivas ideológicas, principios éticos y modos de percibir el mundo, de reflexionar sobre él y de actuar en consecuencia. Además, en un régimen económico descentralizado, ya sea de propiedad social o no, es probable que los intereses se vinculen con un sector o actividad económica en particular, más que con una noción abstracta del bien general. Yugoslavia nos ofrece actualmente abundantes pruebas de estas dos proposiciones. De hecho, no es disparatado decir que en ningún otro país democrático del mundo, con la excepción de la India, está la población tan fragmentada como lo está hoy en Yugoslavia. Si necesitáramos una experiencia de laboratorio sobre la escasa medida en que la propiedad social de los medios de producción contribuye por sí sola a la integración de un país diversificado, Yugoslavia nos brinda un ejemplo concluyente.

La renuncia a la búsqueda: el relativismo social y cultural

Como sostenían tanto Modernista como Pluralista, en un país pluralista donde la sociedad sea siquiera moderadamente compleja, vale decir, en cualquier país democrático, es difícil determinar "el bien común" con precisión suficiente como para que él pueda orientar las decisiones colectivas. Los tres términos son controvertibles: "el", "bien" y "común".

Una opción consiste en renunciar a todo empeño por descubrir un bien *común*, o un conjunto de bienes comunes, a todo un pueblo, en todos los alcances y jurisdicciones de las decisiones colectivas, y buscar en cambio el bien de los individuos comprendidos dentro de determinadas esferas de decisión colectiva. En su libro *Spheres of Justice* (1983), Michael Walzer propone justamente una solución de ese tipo. Por cierto que el problema abordado por él no es "el bien común" como tal, sino la justicia distributiva; no obstante, como virtualmente cualquier elucidación del bien común establece que la justicia es uno de los bienes comunes fundamentales, su argumentación está directamente vinculada con las cuestiones tratadas en el presente capítulo. La justicia distributiva, como puntualiza Walzer, se relaciona con la distribución de los bienes entre las personas. La vida comunitaria vuelve posible distribuir una variedad de bienes entre los miembros de la comunidad: seguridad, bienestar, dinero, mercancías, trabajo, ocio, educación, poder político, entre otros. La distribución de estos bienes está, pues, sujeta a pretensiones morales que atienden a una cierta justicia distributiva (págs. 6, 63 y sigs.).

Varios aspectos de la argumentación de Walzer son pertinentes para el problema aquí tratado. Primero, afirma que bienes como los que acabamos de mencionar constituyen diversas esferas de justicia distributiva. Los criterios apropiados para la distribución de un bien social en una de las esferas, como la del dinero, podrían ser inapropiados en otra, como la del poder político. De ahí que carezca de sentido hablar de principios generales o globales de distribución en todas las esferas. En realidad, no hay un patrón único para medir todas estas clases de distribuciones, sino que hay patrones apropiados "para cada bien social y cada esfera distributiva, en cada sociedad" (pág. 10).

Segundo, los patrones propios de una esfera derivan en su totalidad de los "significados sociales" vigentes entre las personas en cuestión. "Los criterios y procedimientos distributivos son inherentes, no al 'bien en sí', sino al bien social. Si comprendemos cuál es éste y qué significa para aquellos que lo consideran un bien, comprendemos también de qué modo, por qué razón y a través de quiénes debe ser distribuido. Una distribución es justa o injusta de acuerdo con los significados sociales de los bienes que están en juego" (pág. 9). No puede apelarse, entonces, a una forma "superior" de justificación para los principios distributivos, como sería la razón, el contrato social, la naturaleza, la ley natural, la intuición o el proceso: la

corte de apelaciones por excelencia es el significado social. "La justicia tiene sus raíces en las distintas comprensiones de los puestos, honores, empleos, cosas de toda índole, que componen una modalidad de vida compartida. Pasar por alto esas comprensiones es (siempre) actuar injustamente" (pág. 314).

Tercero, de lo anterior se desprende que la justicia —y el bien común, en esa misma medida— es culturalmente relativa. No sólo es específica de una esfera particular, como la del dinero o el poder, sino también propia de la época, lugar, experiencia histórica y cultura de un grupo particular de seres humanos. "Toda descripción sustantiva de la justicia distributiva es una descripción local" (pág. 314). Walzer no rehúye las consecuencias de su relativismo cultural. Desde su perspectiva, aun el tradicional sistema hindú de las castas, pese a los privilegios que concedía a los brahmanes, sería justo "si las comprensiones que rigen la vida aldeana fuesen realmente compartidas" (pág. 313).[6]

Cuarto, Walzer da respuesta a la pregunta crucial: *¿De quién* son (o deberían ser) las atribuciones de significado social que se estiman decisivas? ¿En qué grupo social encontramos las comprensiones sociales que definen la justicia? La respuesta de Walzer es: "en la comunidad política", que

> ...no es, por cierto, un mundo distributivo autónomo: sólo el mundo [en su totalidad] es un mundo distributivo autónomo (...) pero es probablemente lo más próximo que hallaremos a un mundo de significados comunes. El lenguaje, la historia y la cultura confluyen (aquí más estrechamente que en ningún otro aspecto) para producir una conciencia colectiva (pág. 28).

A mi juicio, en esta noción más bien vaga de comunidad política está una de las deficiencias de la argumentación de Walzer. Como vimos en el capítulo 14, es muy problemático llegar a averiguar qué constituye una "comunidad política" apropiada para los fines democráticos. Si bien Walzer nos muestra cómo diferentes principios de justicia se adaptan a otros tantos bienes sociales, no presta mucha consideración a la posibilidad de que una comunidad política global (para emplear su expresión) pueda constar de comunidades políticas menores, de modo tal que el bien de éstas y el de aquélla no sean idénticos (como acertadamente afirmó Rousseau), así como tampoco el de una y otra comunidad menor. Pero así como distintos bienes justifican distintos principios distributivos, así también diferentes comunidades políticas, asociadas en una más abarcadora, justifican diferentes concepciones específicas del bien común.

Una segunda dificultad emana de la extrema relatividad de los significados sociales entre los distintos grupos de una comunidad política global, como un país, y los conflictos que suelen engendrar. Tomemos el caso de la justicia. Si dentro de una determinada esfera la justicia significa distintas cosas para diferentes miembros de una "comunidad política", ¿cómo se

resolverán estos conflictos? Si bien Walzer admite que pueda haber conflictos, la solución que ofrece no es clara. ¿Se zanjarán apelando a la norma de la mayoría? En tal caso, ¿por mayoría dentro de qué unidad política? ¿Y por qué dentro de *esa* unidad?

Consideremos un caso concreto. Si es siempre injusto prescindir de las comprensiones compartidas de los miembros de una comunidad política (págs. 312-14), ¿fue o no injusto que los funcionarios nacionales norteamericanos prescindieran de los significados sociales de "justicia" vigentes entre los blancos sureños en las décadas de 1960 y 1970? Estoy seguro de que Walzer diría que la justicia requería prescindir del significado de la justicia para los blancos sureños; pero no sé cómo podría hacerlo sin poner en peligro la premisa de su argumentación: que la justicia reside, y sólo puede residir, en los significados sociales. Sostendría, a no dudarlo, que las prácticas del Sur norteamericano excluían a los negros de la sociedad política sureña, y por lo tanto los excluían de la sociedad política norteamericana; no obstante, esa exclusión era sin duda "justa" según el "significado social" que daban la mayoría de los blancos sureños a esa pertenencia. ¿Qué es lo que permite que el significado social de la justicia entre algunos norteamericanos prevalezca sobre el que tiene para otros norteamericanos? Quizás el relativismo sea satisfactorio para *describir* la justicia, pero... ¿será satisfactorio para *prescribirla* ?

En definitiva, lo que a mi entender es la mayor omisión del razonamiento de Walzer es la falta de atención dada al *proceso.* Pero antes de ocuparnos de esa omisión, quiero volver a destacar la relevancia de su argumentación respecto del problema de este capítulo.

En su detallada elucidación del significado de la justicia en las diversas esferas que él discierne, ofrece poderosos testimonios en favor de la proposición de que los principios universales *sustantivos* de la justicia (y por ende el bien común) están sujetos al dilema mencionado antes por nuestro Modernista: o esos principios son vacíos o casi vacíos, por ser demasiados generales y ofrecer poca orientación para distribuir distintos tipos de bienes (y mucho menos para hacerlo en casos concretos), o si son lo bastante específicos como para brindar tal orientación, resultan inapropiados para determinadas especies de bienes —tanto más cuando se trata de casos concretos—.

Si bien los principios generales de justicia distributiva y del bien común no tienen por qué ser forzosamente irrelevantes, no es mucho lo que pueden aportar como principios constitucionales (o constitutivos) de un régimen político, en particular si es grande y complejo. A lo sumo, pueden obrar como puntos de partida en las discusiones sobre la justicia, el bien general y las políticas públicas que tienen lugar entre los miembros de un régimen político. El diálogo cívico no es un debate profesional entre filósofos atentos a las sutilezas de una razonada argumentación; en él, los principios precisos de los que pueden extraerse conclusiones en forma rigurosa son mucho

menos importantes que las orientaciones normativas inherentes a la cultura, las que pueden ser locales y provincianas, o nacionales, o transnacionales. Por lo general, estas orientaciones suelen ser abiertas, y si bien influyen en el curso y el contenido del debate, no determinan en modo alguno su resultado en forma total.

Es probable que la búsqueda de criterios morales racionales para la determinación de la justicia o del bien común, tan ardientemente perseguidos por tantos filósofos morales, siga siendo un ejercicio intelectual de un pequeño grupo principalmente integrado por filósofos profesionales. Cierto es que los resultados de esa búsqueda pueden influir marginalmente en las orientaciones normativas de la cultura cívica, apoyando axiomas rudimentarios del tipo de "Actúa de modo de alcanzar el mayor bien para el mayor número", o "Actúa de modo de atender a los intereses de los que están en peor situación, antes de atender los intereses de los que están mejor"; pero aun esos axiomas corrientes son en la vida política sólo orientaciones generales, a menudo de implicaciones poco seguras. Consecuentemente, no es probable que la interpretación de los axiomas y orientaciones y su aplicación a determinadas esferas y casos guarde mucha semejanza con el discurso de los filósofos profesionales. Más probable es que la discusión cívica sea un proceso, sin límites muy precisos, de diálogo y controversia entre las elites políticas, los activistas y los ciudadanos.

¿Tenemos que abandonar, por lo tanto, la búsqueda de la perfección filosófica de los *principios sustantivos* del bien común, y buscar en cambio la perfección práctica de los *procesos* destinados a alcanzarlo?

El bien común como sustancia y proceso

En el último capítulo planteamos tres preguntas centrales: 1) Al determinar el bien común, ¿el bien *de quién* debemos tomar en cuenta?; 2) *¿cuál* es la mejor manera de determinarlo en las decisiones colectivas?; 3) *¿qué* es, como entidad sustantiva?

En cuanto a la primera, aduje que en una decisión colectiva debe tomarse en cuenta en bien de todas las personas significativamente afectadas por la decisión.

Pero este imperativo teórico no nos es muy útil para responder a la segunda y a la tercera preguntas. Como hemos visto en este capítulo y en el anterior, el pluralismo complica las dificultades cuando se pretende dar solución satisfactoria a la segunda pregunta porque, entre otras cosas, nos exige considerar cómo determinaremos la unidad (o tipo de unidad) política apropiada para las decisiones democráticas. Sin embargo, ya hemos anticipado al menos una parte de la respuesta, que, según creo, se divide en varias partes. Esa unidad política tiene que autogobernarse por el proceso democrático. Debe estar justificada además como una unidad democrática

relativamente autónoma, en el sentido de satisfacer los criterios que establecimos en el capítulo 14.[7] Por último, debe incluir a todos los adultos cuyos intereses se vean afectados significativamente, o si eso no es posible, al mayor número de ellos. Esta última cláusula genera nuevos interrogantes, desde luego, pero es imposible dar respuestas estrictamente teóricas: más bien se necesitan juicios prácticos sensibles a las características propias de cada época y lugar.

En lo tocante a la tercera pregunta, es evidente a esta altura que parece descaminado buscar el bien exclusivamente en los *resultados* de las decisiones colectivas y soslayar el bien propio de los *procedimientos* mediante los cuales se llega a ellos.

Cierto es que los valores o intereses compartidos por muchos individuos (su bien común) pueden incluir a veces, en un extremo, valores asociados a objetos, actividades y relaciones bastante específicas, que disfrutan o aprecian a través de su consumo, uso, interacción, etc. Pero cuanto más concretos son éstos, más probable es que los individuos discrepen sobre su valor específico. En el nivel de mayor especificidad, tendemos a hablar de los distintos "gustos" o "preferencias" de las personas, más que de sus "valores", sobre los cuales tenemos la razonable esperanza de que haya entre ellas cierto acuerdo. Así, todas, o casi todas, valoran en alguna medida el alimento, aunque no coincidan en sus gustos al respecto. Tampoco es necesario, en general, que coincidamos para la vida comunitaria. Así también, aunque concedamos gran valor a la posibilidad de obrar de determinadas maneras (p.ej., de escoger tal o cual cosa) y concordemos en que es esencial preservar dicha posibilidad, no es preciso que coincidamos en nuestras elecciones concretas. La posibilidad de discrepar en elecciones concretas es la razón misma por la cual valoramos los procedimientos que vuelven posible esa oportunidad. Análogamente, tal vez concordemos todos con Tradicionalista en que para promover el bienestar general (o el de casi todos, según diría Modernista) necesitamos paz, orden, prosperidad, justicia y el sentimiento de pertenecer a una comunidad. Pero como el propio Modernista bien lo señaló, si es menester llegar a soluciones transaccionales, como suele ocurrir, probablemente discrepemos en cuanto a cuáles de ellas resultan aceptables y en qué medida.

Nuestro bien común (el bien y los intereses que compartimos con los demás) rara vez consiste, pues, en objetos, actividades y relaciones específicos; de ordinario, consiste en las prácticas, procedimientos, instituciones y procesos que, retomando las palabras de Tradicionalista, promueven el bienestar nuestro y de los demás —no de "todos", sin duda, pero sí de un número suficiente para tornar aceptables y quizás hasta valorables esas prácticas, procedimientos, etc.—.

Dudo de que sea posible determinar cabalmente cuáles deben ser estos procedimientos, pero la argumentación central de este libro ha sido un intento de aclarar algunos de sus elementos esenciales. Estos incluyen, para

empezar, las características generales del proceso democrático indicadas en el capítulo 8. Una de ellas, el criterio de la comprensión esclarecida, es particularmente relevante para la búsqueda que hemos emprendido. Al presentarlo dije que no sabía cómo formularlo sin emplear palabras ricas de significado, pero por eso mismo ambiguas. No obstante, sugerí esta formulación: Para expresar con exactitud sus preferencias,

cada ciudadano debe contar con oportunidades apropiadas e iguales para descubrir y convalidar (dentro del lapso que permita la perentoriedad de una decisión) la elección de los asuntos a ser debatidos que mejor sirvan los intereses de los ciudadanos.

En el capítulo 13 amplié algo el sentido de la comprensión esclarecida al proponer lo siguiente:

El interés o el bien de una persona es todo lo que ella elegiría con su máxima comprensión posible de la experiencia resultante de su elección y de sus alternativas más significativas.

Indiqué que el criterio de la comprensión esclarecida podía interpretarse así: las personas que comprenden sus intereses en el sentido que acabamos de señalar poseen una comprensión esclarecida de éstos.

Siguiendo con esta línea de pensamiento, propongo ahora que un elemento esencial del significado que tiene el bien común para los miembros de un grupo es lo que ellos elegirían con su máxima comprensión posible de la experiencia resultante de su elección y de sus alternativas más significativas. A raíz de esta necesidad de una comprensión esclarecida, sugiero incorporar las oportunidades para adquirirla como elementos fundamentales del significado del bien común. Más aún, los derechos y oportunidades que brinda el proceso democrático son por ello elementos del bien común. Y en un plano de mayor generalidad todavía, como las instituciones de una poliarquía son necesarias para emplear el proceso democrático en gran escala, en una unidad política del tamaño de un país también las instituciones de la poliarquía deben computarse entre los elementos del bien común.

Sexta parte

HACIA UNA TERCERA TRANSFORMACION

Capítulo 22

LA DEMOCRACIA EN EL MUNDO DEL MAÑANA

La visión del proceso democrático que ha orientado la argumentación de este libro extiende las posibilidades humanas hasta su límite... o tal vez más allá. Es una visión de un sistema político cuyos miembros se consideran unos a otros iguales, son colectivamente soberanos y poseen todas las capacidades, recursos e instituciones necesarios para autogobernarse.

He sostenido que el proceso democrático es superior por lo menos en tres sentidos a otras formas factibles de autogobernarse. En primer lugar, promueve la libertad como no puede hacerlo ninguna otra opción factible: libertad en cuanto a la autodeterminación individual y colectiva, en cuanto al grado de autonomía moral que estimula y permite, así como en lo que atañe a toda una serie de libertades más específicas inherentes al proceso democrático, o precondiciones de su existencia, o que existen porque las personas que apoyan la idea y la práctica del proceso democrático también se sienten inclinadas —y éste es un hecho histórico evidente— a conceder su generoso apoyo a otras libertades. En segundo lugar, el proceso democrático promueve el desarrollo humano, sobre todo en lo tocante a la capacidad para ejercer la autodeterminación, la autonomía moral y la responsabilidad por las propias elecciones. Por último, es la forma más segura (aunque en modo alguno sea perfecta) de que disponen los seres humanos para proteger y promover los intereses y bienes que comparten con otros seres humanos.

En la medida en que la idea y la práctica de la democracia están justificadas por los valores de la libertad, el desarrollo humano y la protección y promoción de intereses humanos compartidos, presupone asimismo tres clases de igualdad: la igualdad moral intrínseca de todos los individuos; la expresada por la presunción de que todos los adultos tienen derecho a la

autonomía personal cuando se trata de determinar qué es lo mejor para ellos; y, como consecuencia de lo anterior, la igualdad política de los ciudadanos, según la definen los criterios del proceso democrático.

La íntima conexión existente entre la democracia y ciertas clases de igualdad conduce a esta poderosa conclusión moral: si la libertad, el desarrollo personal y la promoción de intereses comunes son finalidades positivas, y si las personas son intrínsecamente iguales en sus méritos morales, entonces las oportunidades para alcanzar tales bienes tienen que distribuirse equitativamente entre todas ellas. Desde esta perspectiva, el proceso democrático pasa a ser nada menos que un requisito de la justicia distributiva. No sólo está justificado, pues, por los valores a los que apunta como fines, sino también por ser un medio necesario para lograr la justicia distributiva.

Pero el proceso democrático no puede existir, ni ha existido nunca, como entidad etérea, ajena a las condiciones históricas y a los seres humanos condicionales históricamente. Sus posibilidades y sus límites dependen en gran medida de las estructuras sociales y la conciencia social existentes o en formación. No obstante, al ser tan osada en sus promesas, la visión democrática nos incita siempre a mirar más allá de los límites que tienen esas estructuras y esa conciencia, y a trascenderlos. La primera transformación democrática desbordó los límites previos del gobierno tradicional de unos pocos, ya sea bajo la forma de una monarquía, una aristocracia, una oligarquía o una tiranía, y creó nuevas estructuras y creencias que se apoyaron en el gobierno de los muchos en las ciudades-Estados democráticas o republicanas. Dos milenios más tarde, la segunda transformación democrática superó los límites de todas las estructuras y creencias anteriores al aplicar en forma deliberada la idea de democracia a la jurisdicción más amplia del Estado nacional. Como resultado de ello, las instituciones poliárquicas sucedieron a otras más antiguas, que apuntalaban al republicanismo de la ciudad-Estado o a las monarquías centralizadas y los restos de feudalismo.

¿Se vislumbra en el horizonte una tercera transformación de los límites y posibilidades de la democracia? La historia de la evolución democrática nos alienta a pensar eso, pero también nos hace una advertencia, porque en ella hay tantos éxitos como fracasos: fracasos para trascender los límites existentes, o quiebras sólo temporarias de dichos límites seguidas de una derrota en toda la línea, o a veces ambiciones utópicas que dieron lugar a la desilusión y la desesperación. Si se las mide por ese desmesurado ideal, las imperfecciones de cualquier democracia actual son tan obvias y enormes que la discrepancia palpable entre el ideal y la realidad estimula de continuo desenfrenadas esperanzas de tornar de algún modo real lo ideal; pero las soluciones materializables se muestran esquivas, y quienes con tanta facilidad construyen en su imaginación una democracia ideal descubren muy

pronto que es muchísimo más difícil, o imposible, construir ese ideal en el mundo real.

Teniendo en cuenta estas advertencias, desearía examinar tres cambios posibles capaces de dar origen a una transformación democrática.

1. Cambios en las *condiciones* para que se instaure una poliarquía en los diferentes países podrían provocar un cambio en la cantidad de poliarquías. En un extremo del espectro, la poliarquía podría verse reducida a unos pocos países en que esas condiciones se presentan extremadamente favorables; en el otro extremo, podría ampliarse a países que abarcan la mayor parte de la población mundial.
2. Cambios en la *escala* de la vida política podrían alterar profundamente, una vez más, los límites y posibilidades del proceso democrático.
3. Cambios en las *estructuras* y la *conciencia* sociales podrían contribuir a tornar más democrática la vida política en algunos países hoy gobernados por poliarquías. Por ejemplo, podría surgir una sociedad más democrática a raíz de una mayor equiparación de las capacidades y recursos políticos de los ciudadanos, o de una extensión del proceso democrático a instituciones importantes que antes eran regidas según un proceso no democrático.

En este capítulo me ocuparé de las dos primeras posibilidades, dejando la tercera para el capítulo siguiente.

Perspectivas de la democracia en los países no democráticos

Si bien la fuerza de las ideas y prácticas democráticas sufrió diversos altibajos históricos, hasta el siglo XX los Estados democráticos, cuando los hubo, sólo aparecieron en unos pocos lugares del mundo, durante unos siglos en el mejor de los casos, y su ciudadanía invariablemente excluyó a las mujeres y a una parte de los hombres (a veces, a muchos). En el siglo XX, y en particular en su segunda mitad, se asistió a cuatro cambios importantes en el marco mundial de la democracia. El más problemático, desde una perspectiva democrática, está aún en curso: la escala de las decisiones fundamentales se ha extendido, más allá del Estado nacional, a sistemas transnacionales de influencia y de poder. En la próxima sección retomaremos la signficación de este cambio para los límites y posibilidades de la democracia; ahora permítaseme que haga breve referencia a los otros.

Uno de ellos, ya mencionado en la "Introducción" de este volumen, es el empeño casi universal de los gobernantes de fines de este siglo, incluidos los de regímenes no democráticos, por explotar la idea del "gobierno del pueblo" a fin de otorgar legitimidad a sus regímenes. Nunca en toda la historia documentada los jefes de Estado habían apelado con tanta frecuen-

cia a las ideas democráticas para legitimarse, aunque sólo fuese para justificar un gobierno autoritario sobre la base de que era necesario a fin de transitar en el futuro hacia una democracia auténtica o purificada.

Otro cambio es el grado con que los países democráticos que poseen sociedades modernas, dinámicas y pluralistas suministran al resto del mundo imágenes —ya que no exactamente modelos— de un futuro deseable, aunque tal vez lejano. El hecho de que la poliarquía y las sociedades MDP se hayan vuelto más atractivas es atribuible no sólo a sus propios logros sino a las fallas de las principales alternativas: regímenes autoritarios y economías de conducción centralizada.

Finalmente, un tercer cambio digno de mención es la enorme influencia y poder directos que han llegado a tener los países con gobiernos poliárquicos y sociedades MDP en las actividades económicas mundiales, los asuntos militares y de seguridad, la cultura popular y de elite y muchas otras áreas. Por obra de esa influencia, su apoyo al desarrollo de la democracia en los países no democráticos se ha vuelto potencialmente mucho más importante que antes, pero también es mayor la influencia negativa de su indiferencia u oposición.

Los futuros de la poliarquía

Es dable imaginar varios futuros admisibles para la poliarquía en el mundo. Un panorama optimista prevería su expansión constante a largo plazo, a medida que las instituciones políticas de un número cada vez mayor de países no democráticos se transformen en poliarquías. Uno pesimista vislumbraría una decadencia a largo plazo si las condiciones para la vigencia de la poliarquía se tornaran más desfavorables, en particular en los países que sólo hace poco que la han instaurado o reinstaurado. Otra posibilidad es que los países marginales oscilen entre la poliarquía y regímenes no democráticos (cf. Huntington, 1984), y otra que algunos países con regímenes no democráticos se vuelvan poliarquías pero al mismo tiempo algunas poliarquías recientes sean reemplazadas por regímenes no democráticos; así, en un futuro previsible, la cantidad de poliarquías oscilaría en torno de una cifra límite que ya está próxima.

Reflexionemos un poco sobre la posibilidad de que la tendencia al aumento del número de poliarquías que prevaleció en los últimos cien años continúe de manera más o menos indefinida. Es de presumir que si la tendencia persiste es porque las condiciones favorables a la poliarquía se intensifican en más y más países. Como resultado, en muchos hasta ahora gobernados por regímenes no poliárquicos, no sólo aparecería la poliarquía sino que ésta se consolidaría en un sistema estable.

Según sugerí en el capítulo 18, las condiciones más favorables para una poliarquía estable son las cinco siguientes: los dirigentes no recurren a los principales instrumentos de coacción violenta, en particular las fuerzas

policiales y militares, para ganar o mantener el poder; existe una sociedad moderna, dinámica y pluralista en el aspecto organizativo; los conflictos potenciales propios del pluralismo subcultural se mantienen en un nivel tolerable; en el pueblo del país, y en especial en su estrato políticamente activo, hay una cultura política y un sistema de creencias propicios para que se difundan la idea de la democracia y las instituciones de la poliarquía, y los efectos de la influencia o el control extranjeros son o bien desdeñables o bien positivos.

¿Qué pasa si examinamos el mundo en busca de países en que todas estas condiciones estén presentes con relativa fuerza pero existe un régimen no democrático? El número de esos países es demasiado pequeño, me parece, como para justificar el precipitado optimismo del primer panorama.

¿Qué decir del segundo? ¿Entrará la poliarquía en una decadencia a largo plazo, invirtiendo la tendencia ascendente que prevaleció en el siglo XX? Para llegar a una respuesta provisional, necesitamos distinguir dos circunstancias de ruptura de la poliarquía: cuando ésta acontece en poliarquías "antiguas" o "maduras", o sea, en países donde sus instituciones ya llevan más de una generación, o cuando acontece en poliarquías "nuevas", o sea, en países en que la poliarquía existe desde hace menos de una generación.

El célebre argumento de Tocqueville en *La democracia en América* puede considerarse una conjetura según la cual, si se da un tiempo suficiente como para que las fuerzas de la igualdad obren su efecto, los sistemas democráticos tienden a volverse autodestructivos por la conexión forzosa entre igualdad y democracia, de un lado, y las consecuencias de la igualdad a largo plazo, del otro.[1] Para muchos observadores, el colapso de las instituciones democráticas y su reemplazo por regímenes autoritarios en Italia, Alemania, Austria y España entre 1923 y 1936 pareció convalidar la conjetura de Tocqueville. Como señalé en el capítulo 17, tras varias décadas de expansión, el colapso de la poliarquía en estos países parecía presagiar una decadencia continua de la democracia en el mundo. No obstante, vimos que esa reversión fue sólo temporaria, y que desde la década de 1940 la cantidad de poliarquías se incrementó enormemente.

Cuando examinamos los datos sobre la quiebra de los regímenes democráticos en este siglo, salta a la vista este hecho: esa quiebra y la instauración de un régimen autoritario ha sido extraordinariamente rara allí donde las instituciones poliárquicas existían desde más de veinte años atrás.[2] Por supuesto, en varios países una poliarquía estable fue reemplazada por un régimen no democrático impuesto por una fuerza militar, como en Bélgica, Dinamarca, Holanda y Noruega durante la Segunda Guerra Mundial; pero tan pronto la fuerza militar foránea abandonó esos países, la poliarquía fue restaurada.

La otra cara de la moneda, obviamente, es que la ruptura del orden democrático se da, típicamente, en las poliarquías nuevas, vale decir, en

países que tienen menos de veinte años de experiencia con las instituciones democráticas. En la mayoría de ellos, los hábitos y prácticas democráticos tuvieron raíces endebles. No es de sorprender (sobre todo si se tienen en cuenta todas las demás condiciones, muy favorables) que en toda Africa los sistemas parlamentaristas que reemplazaron a los regímenes coloniales fueran casi enseguida sucedidos, con pocas excepciones, por dictaduras militares y autocracias personales. Pero incluso en Europa y América latina, muchos de los países en donde la democracia cedió paso a la dictadura no se había desarrollado una cultura democrática de hondas raíces. Por ejemplo, en 1933, en Alemania, el gobierno democrático hacía poco tiempo que había reemplazado a un sistema no democrático —un régimen autoritario de cuño tradicional—. En algunos países en que hubo colapsos de la democracia, los partidos políticos opositores que estaban fuera del estrecho círculo de una oligarquía hacía poco que habían obtenido sus derechos políticos. En otros, como en Italia de 1923 a 1925 o en Chile en 1973, había transcurrido menos de una generación desde el momento en que se hizo extensivo el sufragio a la mayoría de las personas de sexo masculino. En varios, como en la Argentina en 1930 y en Colombia en 1949, las instituciones democráticas no sólo padecían la fragilidad propia de su reciente implantación, sino que el régimen derrocado era, en el mejor de los casos, una oligarquía tradicional sólo en parte democratizada. Por lo demás, en la mayoría de estos países una porción sustancial de los dirigentes y (en la medida en que es posible saberlo) la población en general no veían con buenos ojos la igualdad política ni las ideas e instituciones democráticas.

De este panorama a vuelo de pájaro extraigo la conclusión de que probablemente ni la perspectiva optimista ni la pesimista sean correctas. Salvo que suceda una catástrofe, como una crisis económica profunda y prolongada o una guerra nuclear, la poliarquía continuará en el gran núcleo de los países en que ha habido instituciones democráticas por más de una generación. En los bordes de este núcleo de democracias estables seguramente sobrevendrán transformaciones de ambos tipos: en algunos países gobernados por regímenes no democráticos, las condiciones favorables a la poliarquía se intensificarán, y por ende ésta podrá implantarse; en unos pocos, la poliarquía puede incluso consolidarse y estabilizarse, sumándose así al núcleo de poliarquías estables; a la inversa, en algunos las condiciones desfavorables bien pueden minar los gobiernos democráticos recientemente instaurados.

Si este panorama demuestra ser correcto en líneas generales, el núcleo de democracias estables seguirá conservando su enorme influencia en el mundo; los líderes de la mayoría de los países, ya sea que estén gobernados por regímenes democráticos o no democráticos, continuarán invocando el "gobierno del pueblo" como fundamento de su legitimidad; pero muchos países serán gobernados por regímenes no democráticos.

Reflexiones sobre los regímenes no democráticos

Si bien he prestado mucha atención al tutelaje y sus pretensiones, de hecho dividí el universo de las posibilidades en democracia y no-democracia. He analizado muchas de las sutilezas propias de las ideas y prácticas democráticas, pero casi pasé por alto las constelaciones, no menos complejas, de sistemas no democráticos. Sin embargo, si los demócratas van a vivir en un mundo poblado por democracias y no-democracias, ¿cómo y qué van a pensar sobre los regímenes no democráticos?

Para dar una respuesta seria a esta pregunta se requeriría un libro entero, y aquí no intentaré ofrecerla. Empero, quiero sugerir varios aspectos que me parecen tener directa relación con los fines de este volumen.

Es tentador imponer a la complejidad moral y empírica del mundo un falso orden maniqueo. Para un demócrata, la tentación consiste en dividir nítidamente el mundo en democracias, que por hipótesis son buenas, y regímenes no democráticos, que por hipótesis son malos. Pero esta división maniquea es moralmente inadecuada, empíricamente engañosa y políticamente ineficaz.

Es empíricamente engañosa (y por lo tanto moralmente inadecuada, y tendiente a dar origen a políticas ineficaces) porque, aun cuando evaluáramos a los países rigiéndonos sólo por criterios democráticos, descubriríamos que los que están por debajo de un umbral razonable establecido para una poliarquía plena son de una enorme variedad. En uno de los extremos, en algunos de estos países que están por debajo del umbral, las instituciones políticas son casi tan democráticas como en otros que están por encima; en el otro extremo hay países en donde no existe ninguna de las instituciones de la poliarquía democrática.

Pero hasta los criterios democráticos sobresimplifican la evaluación. Al justipreciar un régimen no democrático, tenemos que abrir juicio sobre la *dinámica del cambio,* y en particular su *dirección* y su *ritmo.* Un país casi poliárquico que se desliza velozmente hacia la represión no es equivalente a un país casi poliárquico que avanza a paso firme hacia la poliarquía plena. Ni siquiera los regímenes muy represivos son moral o empíricamente equivalentes si su respectiva dinámica del cambio es muy distinta. Al evaluar los regímenes no democráticos tenemos que recordar que históricamente lo típico fue que el ritmo de la democratización fuese lento —en el caso de los Estados nacionales, llevó varios siglos—. De ahí que debamos tomar en cuenta que en los regímenes no democráticos puede variar muchísimo el grado en que existen importantes instituciones *pre*democráticas, o puede estimulárselas: alfabetización, educación, derechos humanos, un poder judicial ecuánime e independiente, autonomía organizacional y pluralismo, difusión de la riqueza y el ingreso, etc. No es razonable excluir la posibilidad, por ejemplo, de que en un país regido por una oligarquía tradicional cuyo monopolio de la violencia vuelve imposible un

cambio pacífico, las modificaciones introducidas por un régimen no democrático revolucionario allanen el camino a la eventual aparición de un sistema democrático.

Al reflexionar sobre las condiciones que favorecen la poliarquía, llego a la conclusión de que, en el corto plazo, la capacidad de los países democráticos para transformar los regímenes no democráticos en poliarquías estables es muy limitada. Una intervención exitosa requiere una inusual conjunción de condiciones propicias, como las que presentaron Alemania, Austria y Japón para la intervención de los Aliados luego de la Segunda Guerra Mundial.

No obstante, los países democráticos pueden gravitar a largo plazo, creo, si persiguen tenazmente una política de apoyo de los cambios que apuntan a la democracia y desalientan los que van en sentido contrario. Si Estados Unidos hubiese adoptado en forma coherente una política así en America latina durante el siglo XX, sospecho que las instituciones democráticas se habrían implantado con mayor firmeza, en una época anterior y en un mayor número de países. Pero no actuó así; por el contrario, a menudo su intervención directa o indirecta debilitó el desarrollo de las instituciones democráticas en América latina.

Aunque Estados Unidos y otros países democráticos adoptasen políticas más favorables para la evolución de la democracia en los países no democráticos, los cambios en las condiciones esenciales seguirían siendo lentos. No es probable que los dirigentes políticos y militares habituales desde hace mucho al uso de la fuerza para obtener sus fines sacrifiquen en el altar de la democracia sus recursos políticos superiores. También es lenta la transformación de las estructuras sociales y económicas. Si algo aprendimos de la ayuda económica externa es que el desarrollo de una sociedad MDP requiere algo más que asistencia externa: depende de condiciones previas, incluidos ciertos factores culturales, aún no bien comprendidos. Tampoco surge de la noche a la mañana un sistema de creencias y una cultura democráticos. Análogamente, las raíces de los conflictos subculturales suelen estar muy hondas como para ser erradicadas merced a una intervención foránea.

Así pues, sería sensato que los ciudadanos de los países democráticos reconociesen que en el futuro previsible muchos de los países del mundo, si no la mayoría, no serán democráticos. La enorme variedad de regímenes existentes en los países no democráticos exige discriminar la evaluación empírica y moral, y rechazar de plano el dualismo maniqueo. La capacidad de los países democráticos para contribuir a que se instaure la democracia en otros países seguirá siendo limitada, pero podrían ayudar a su democratización adoptando en forma continuada, a lo largo de muchos años, políticas centradas en los cambios de las condiciones que sustentan una poliarquía estable.

Cambios en la escala de la vida política

Los límites y posibilidades de la primera transformación democrática estuvieron determinados por las estructuras y conciencia sociales de las ciudades-Estados de Grecia, Roma (aunque la república desbordó las fronteras de la ciudad) y la Italia medieval y renacentista, que a su vez recibieron una profunda influencia de la ciudad-Estado en pequeña escala. Con su demos circunscripto, la pequeña ciudad ofrecía posibilidades teóricas para la participación directa (posibilidades que no siempre eran aprovechadas), las cuales se suprimieron en el Estado nacional moderno a raíz de su tamaño. Además, la virtud cívica era un ideal plausible, aunque habitualmente no se lo materializara en la vida política. Era posible suponer que los ciudadanos estaban en condiciones de conocer el bien común, y que la cultura cívica común les inculcaría la aspiración a alcanzarlo.

La segunda transformación contrajo y expandió simultáneamente los límites de la democracia. Dada la mayor escala del orden político en el Estado nacional, las formas directas de participación debieron ser reemplazadas en alto grado por la representación. Ya no era posible una participación directa del demos en la sanción de leyes nacionales mediante el debate y la votación en asambleas donde todos se conocían, aunque algunos de ellos podían sí participar de modo directo en el gobierno de las unidades políticas locales. Pero si bien las posibilidades democráticas se redujeron en esta dimensión, se ampliaron en otro: la representación derrumbó todas las barreras teóricas vinculadas con el tamaño de la unidad política democrática. Ahora el imperio del derecho podía abarcar un país entero, lo cual de acuerdo con la idea de la antigua ciudad-Estado era imposible. Un conjunto uniforme de derechos podían ser extendidos a la nación en su totalidad. En esa medida, los conflictos violentos entre las numerosas pequeñas localidades independientes —el mal crónico de las ciudades-Estados— fueron sustituidos por un sistema jurídico común que era posible poner en práctica.

El Estado nacional incorporó asimismo a una gran diversidad de grupos e intereses, que, según pudo comprobarse, a veces podían convivir pacíficamente. Por otra parte, como temía Rousseau y como Tocqueville observó más tarde compartiendo su inquietud, la democracia en el Estado nacional no sólo admitía sino que estimulaba la formación de asociaciones relativamente autónomas de toda índole: políticas, sociales, económicas y culturales. Las antiguas visiones de la democracia monista chocaban con la realidad pluralista. El conflicto político era algo a todas luces ineludible; como consecuencia de ello, comenzó a entenderse que el conflicto, más que el consenso, era la característica normal (dentro de ciertos límites poco definidos), y aun el aspecto saludable, de la vida política.

Una ulterior consecuencia del intento de aplicar el proceso democrático a la gran escala del Estado nacional fue que surgieron prácticas e instituciones políticas, como los partidos, desconocidas en las antiguas ciudades-

Estados. Apareció en el mundo un nuevo tipo de orden político: la poliarquía. Las instituciones que distinguían la poliarquía de otros regímenes políticos requerían a su vez sistemas de derechos políticos y civiles mucho más amplios que todo lo conocido hasta entonces, o lo que hoy existe en los países no democráticos. Por consiguiente, si bien esta segunda transformación histórica redujo drásticamente las posibilidades de participación política directa en las decisiones del gobierno nacional y eliminó virtualmente toda perspectiva de que la totalidad de los ciudadanos adhiriesen a una visión armónica del bien común, lo cierto es que aumentó de modo prodigioso la cantidad de personas que convivían bajo un mismo sistema jurídico y constitucional y disfrutaban de un amplio conjunto de derechos equitativos. La primera transformación había transferido el derecho a gobernar de los pocos a los muchos, pero en rigor esos "muchos" eran más bien pocos, mientras que los excluidos eran muchos; en contraste con esto, luego de que se hubo completado la segunda transformación en los países democráticos (no sin librar batallas), los derechos equitativos de la ciudadanía fueron extendidos a casi todos los adultos.

¿Estamos ahora en medio de otro aumento espectacular de la escala en que se adoptan las decisiones, y puede quizás este cambio ser tan importante para la democracia, como lo fue el pasaje de la ciudad-Estado al Estado nacional?

En la actualidad, las fronteras de un país (incluso de un país tan grande como Estados Unidos) son mucho más circunscriptas que las fronteras de las decisiones que afectan significativamente los intereses fundamentales de los ciudadanos. La vida económica de un país, su medio ambiente, su seguridad nacional y su supervivencia dependen mucho en nuestros días (y probablemente cada vez más) de actores y de acciones que están fuera de los límites del país, no sometidas en forma directa a su gobierno. Los miembros del demos no pueden recurrir a su gobierno nacional, y mucho menos a sus gobiernos locales, para ejercer el control directo de actores externos cuyas decisiones gravitan imperiosamente en su vida. El resultado es algo así como la segunda transformación llevada a escala mundial. Así como el surgimiento del Estado nacional redujo la capacidad de los residentes de una zona para ejercer control sobre las cuestiones que revestían para ellos vital importancia mediante sus gobiernos locales, así también la proliferación de actividades y de decisiones en el orden transnacional restringe la capacidad de los ciudadanos de un país para ejercer control sobre las cuestiones que revisten para ellos vital importancia mediante su gobierno nacional. En esa misma medida, los gobiernos de los países se están convirtiendo en gobiernos locales.

El mito del Estado democrático autónomo

¿De qué manera este nuevo cambio de escala modifica, entonces, los límites y posibilidades de la democracia?

La respuesta a este interrogante requiere considerar si la tendencia es o no irreversible —o sea, si es reversible sin costos excesivos, que muchísimas personas no estarían dispuestas a aceptar—. Aunque sería un error interpretar que esta tendencia es inevitable y uniforme respecto de todos los problemas, a mi juicio en el futuro previsible las fuerzas transnacionales continuarán erosionando la autonomía de los países en los temas que acabo de mencionar. Desde luego, puede discreparse con esta opinión (no intentaré defenderla aquí) y descartar el problema considerándolo poco significativo; pero si es cierto lo que digo, ello implica que el demos de un país, al igual que antes sucediera con el de la ciudad-Estado, sufrirá una notoria reducción de su capacidad para controlar las decisiones vinculadas con los asuntos que le importan.

Sin embargo, para situar este cambio dentro de una perspectiva correcta, debemos recordar que la autonomía de la ciudad-Estado y la soberanía del Estado nacional fueron siempre más bien ficciones que hechos concretos. Los conflictos internacionales, las rivalidades y alianzas, las guerras, han demostrado eternamente hasta qué punto era incompleta la autonomía de los Estados, democráticos o no. No sólo los conflictos sobrepasaron las fronteras de los Estados, sino también el comercio y las relaciones financieras entre los países. Así pues, los Estados democráticos nunca pudieron actuar en forma autónoma, despreocupándose del obrar de fuerzas externas sobre las cuales tenían escaso o ningún control. La propia Atenas era algo más que una ciudad-Estado: regía todo un imperio, dependía en sumo grado del comercio exterior, participó a menudo en contiendas con otros países y en repetidas ocasiones buscó apoyo en algunos aliados. Roma fue durante un breve lapso una ciudad-Estado, pero la república nunca adoptó sus instituciones al expandirse. Lo mismo aconteció con los Estados nacionales, particularmente en Europa. Incluso la autonomía de Estados Unidos, aunque protegida por los océanos que lo rodean, se vio reducida desde el comienzo por las guerras o el peligro de que se desataran, las finanzas internacionales (en su calidad tanto de país prestatario como prestamista) y el comercio internacional.

Además, si bien la autonomía relativa de los Estados democráticos ha variado en forma prodigiosa, la calidad de la democracia en un país no parece vincularse directamente a su grado de autonomía. Toda afirmación sobre la "calidad de la democracia" en distintos países es controvertible, pero las pequeñas democracias europeas pueden suministrarnos un ejemplo útil. En general, cuanto más pequeño y avanzado es un país, más depende el bienestar económico de sus ciudadanos del comercio exterior; por añadidura, los pequeños países suelen ser más vulnerables a la invasión de otros y más dependientes de sus aliados. No obstante que potencias internacionales se han adueñado de su control sobre cuestiones clave en mayor medida que en otros países, muchas de las pequeñas democracias europeas exhiben hoy una vigorosa y confiada vida política. Incluso podría

pensarse que la misma conciencia de su vulnerabilidad y dependencia estimuló la aplicación de medidas de gobierno tendientes a proteger a su pueblo de los efectos potencialmente dañinos de las fuerzas internacionales que escapan a su control (cf. Cameron, 1978).

Estrategias adaptativas

Estas reflexiones nos sugieren diversas maneras de adaptar la idea democrática al nuevo cambio de escala. La más obvia es reproducir la segunda transformación en una escala mayor, pasando de la democracia en el Estado nacional a la democracia en el Estado transnacional. No obstante, la analogía histórica es harto imperfecta como para permitir extraer esta conclusión simplista, pues en los países en que surgió la poliarquía, las estructuras sociales y las conciencias de nacionalidad ya estaban bien arraigadas, mientras que lo probable es que las estructuras políticas y la conciencia social de las entidades transnacionales sigan siendo aún débiles en los próximos años. Sólo la Comunidad Europea muestra señales de albergar un "gen" de crecimiento supranacional; allí pueden atisbarse en forma incipiente las instituciones de una comunidad política transnacional "democrática". Sería factible que emergiera poco a poco una suerte de poliarquía transnacional. Si bien su ciudadanía sería mucho más amplia que la de un país como Estados Unidos, el gobierno central de la Comunidad no estaría más distante de esos ciudadanos que lo está el gobierno norteamericano actualmente respecto de sus habitantes, y las ideas y prácticas democráticas podrían entonces asumir gradualmente una importancia semejante.

Pero aparte de la Comunidad Europea, las perspectivas aun de los gobiernos moderadamente "democráticos" de las asociaciones políticas transnacionales parecen endebles. Aunque los sistemas políticos transnacionales fuesen muy fortalecidos, durante largo tiempo es de prever que las decisiones serán tomadas por los representantes que designan los gobiernos nacionales. El vínculo entre ellos y el demos continuará siendo tenue, y el proceso democrático se verá así más atenuado aún que en las actuales poliarquías. En lo tocante a las decisiones en los asuntos internacionales fundamentales, pues, se corrre el peligro de que la tercera transformación, en lugar de dar origen a una ampliación de la idea democrática más allá del Estado nacional, marque la victoria *de facto* del tutelaje.

Esta posibilidad incipiente significa que para mantener la vitalidad del proceso democrático habrá que perfeccionar las instituciones democráticas dentro de los países. En primer lugar, instituciones democráticas fortalecidas ejercerán el máximo control posible sobre la autoridad delegada por los decisores transnacionales. Los controles democráticos impedirán que la delegación se convierta en enajenación. Además, siendo más fuertes, las instituciones democráticas contribuirán a sanear la vida política dentro de

la amplia esfera de autonomía relativa que seguirán disfrutando los países democráticos. En este sentido, es alentadora la experiencia de las democracias europeas más pequeñas. Así como éstas lograron conservar una vida política firme y segura de sí misma al par que se adaptaban a su vulnerabilidad y su dependencia en el plano internacional, así también en el futuro todos los países democráticos se verán desafiados a hallar forma de mantener y robustecer el proceso democrático mientras se adaptan a las fuerzas transnacionales. De este modo, si bien podrá perderse libertad y control en uno de los frentes, será dable recuperarlos en otros frentes.

Por último, podría intensificarse la vida democrática en pequeñas comunidades, por debajo del nivel del Estado nacional. La mayor escala de las decisiones no tiene por qué conducir necesariamente a un sentimiento de mayor impotencia, siempre y cuando los ciudadanos estén en condiciones de ejercer un control significativo sobre las decisiones en todos los asuntos que corresponden a una escala menor pero trascendentes para su vida diaria: la educación, la salud pública, la planificación urbana, la cantidad y calidad de los servicios que brinda el sector público local (desde el mantenimiento del buen estado y la iluminación de las calles hasta la conservación de los parques, paseos y lugares de recreación), etc.

Capítulo 23

BOSQUEJOS PARA UN PAIS DEMOCRATICO AVANZADO

Si pudiéramos bosquejar un tipo de sociedad que, dentro de las limitaciones humanas, facilitase el máximo logro de la democracia y sus valores —o sea, una sociedad democrática avanzada—, ¿qué aspecto tendría? Esta cuestión es de una envergadura pasmosa y aquí apenas puedo esbozar algunas pocas posibilidades.

A partir de nuestras argumentaciones anteriores, es razonable que partamos de ciertas conclusiones. La primera está vinculada a la factibilidad, y no hace sino repetir la conclusión a la que arribamos en el capítulo anterior. No es concebible un mundo que sólo esté compuesto por unidades políticas muy pequeñas y autónomas. Es forzoso que haya países que requieran gobiernos en gran escala. Es deseable que esos gobiernos sean democráticos. Por lo tanto, no podemos planear una sociedad democrática factible sin incluir en ella gobiernos en gran escala. Según hemos visto, la escala tiene importantes consecuencias para los límites y posibilidades de la democracia.

Mi segunda conclusión es de orden moral y dice que dentro de los límites de la factibilidad, en un país democrático avanzado los ciudadanos poseerán los recursos políticos indispensables para participar en la vida política en un país de aproximada igualdad.

A muchos esta proposición les parecerá extravagante en sus implicaciones y la desestimarán por absurda. Por consiguiente, debemos recordar por qué es tan importante la igualdad política. A mí entender, ni la igualdad política ni el proceso democrático están justificados como algo inherentemente bueno, sino más bien como el medio más seguro de proteger y promover el bien y los intereses de todos los individuos sujetos a las decisiones colectivas. Repitámoslo: entre los bienes fundamentales a cuyo

servicio están el proceso democrático y la igualdad política se encuentran la libertad, sobre todo la libertad de autodeterminación, el desarrollo personal y la protección y promoción de otros intereses compartidos con los demás individuos. La igualdad política no es, pues, un fin en sí que podamos alcanzar sólo a expensas de la libertad y el desarrollo personal, sino un medio esencial de lograr una distribución equitativa de la libertad y oportunidades iguales para el desarrollo personal.

De modo entonces que si bien mi preocupación explícita está referida a la igualdad política, mi preocupación implícita y real está referida a la libertad, el desarrollo personal y los valores propios del ser humano.

Queremos proyectar, por consiguiente, una sociedad en gran escala cuyos habitantes, los ciudadanos de un país, sean iguales en el plano político. ¿Es posible que lo sean?

En un extremo, podríamos tratar de imaginar un país en que las estructuras sociales y económicas, sin regulación alguna del Estado, distribuyesen en forma automática, a todos los ciudadanos, los recursos que precisan para participar como iguales en las decisiones colectivas. En tal caso, las propias estructuras sociales, de modo espontáneo, provocan una igualdad de recursos tal que es ineludible que exista igualdad política. No obstante, un orden igualitario autorregulado como éste jamás existió en la historia (aunque tal vez ciertas sociedades ágrafas se hayan aproximado a él), y por mucho que me esfuerce en imaginarlo no puedo descubrir de qué manera podrían existir en un futuro previsible.

Estas reflexiones me llevan a una tercera conclusión, relativa a las políticas públicas: un país democrático avanzado regularía deliberadamente sus estructuras sociales, económicas y políticas de modo de alcanzar la igualdad política.

Teniendo presente esta conclusión, podríamos tratar de concebir ahora un país en el cual dichas estructuras estuviesen tan adecuadamente reguladas por el Estado que todos los recursos políticos fuesen distribuidos en forma equitativa entre todos los ciudadanos (aunque de inmediato advierto que el significado de "en forma equitativa" en este contexto es sumamente controvertible). Ahora bien: por mucho que me esfuerce en imaginarlo no logro descubrir de qué manera podría existir un orden igualitario así regulado: no veo cómo un país con una sociedad amplia y bastante compleja, hasta tal punto regulada por el Estado, podría mantener la igualdad política. No creo que sus ciudadanos fuesen capaces de impedir que los funcionarios de gobierno, y en particular los de más alta jerarquía, usaran sus extraordinarias facultades reguladoras para aumentar su propio poder y privilegios. Lo que empezó en nombre de la igualdad política terminaría como desigualdad política y opresión estatal —y las consecuencias en materia de eficiencia, crecimiento, creatividad y productividad serían, a no dudarlo, no menos catastróficas—.

Consideraciones de esta índole me llevan a una cuarta conclusión: a raíz de las restricciones impuestas por la realidad y de las soluciones transaccionales entre diversos valores, aun si se alcanzara en un grado máximo la meta de la igualdad política en una sociedad democrática avanzada, restarían desigualdades significativas entre sus habitantes en lo que respecta a sus recursos, capacidades y oportunidades políticas.

Esta conclusión me lleva como de la mano a una quinta: dado que es más sencillo descubrir la forma de reducir la desigualdad que la de alcanzar una igualdad perfecta (no importa lo que esto signifique), una sociedad democrática avanzada se empeñaría en reducir las causas remediables de las desigualdades políticas más groseras.

¿Cuáles son, entonces, las causas remediables de las desigualdades políticas? Aunque no puedo dar aquí una respuesta adecuada, ni siquiera intentarlo, es útil repasar tres causas universales de la desigualdad política (y por ende de la que existe en materia de libertad, de las oportunidades para el desarrollo personal, y de la protección y promoción de los intereses válidos): las diferencias en los recursos y posibilidades para emplear la coacción violenta; las diferencias de posición, recursos y oportunidades económicas; y las diferencias de conocimientos, información y capacidad cognitiva. En el capítulo 17 ya hemos examinado las formas de remediar las primeras. Por más que ese examen fue incompleto, no diré nada más al respecto, y en cambio me centraré en las otras dos clases de diferencias, pues sostengo —y ésta es mi sexta conclusión— que un país democrático avanzado procurará activamente reducir las desigualdades notorias en la capacidad y las posibilidades de los ciudadanos para participar en la vida política causadas, en alto grado, por la distribución de las posiciones, recursos y oportunidades económicas, y por la distribución del conocimiento, la información y la capacidad cognitiva.

Reflexiones sobre el sistema económico de un país democrático avanzado

Cabría objetar que la solución al problema que plantea la distribución de posiciones, recursos y oportunidades económicas está a la vista: ¿acaso una sociedad MDP no es en esencia democrática?

Como vimos en el capítulo 18, si bien es cierto que una sociedad MDP favorece a las instituciones de la poliarquía, y en esa misma medida a la democracia, y aunque su dinámica produce algunas de las condiciones indispensables para la poliarquía, por motivos de los que me ocuparé en un momento no genera en forma espontánea las condiciones necesarias para una mayor democratización de la poliarquía.

En el tipo de sociedad MDP asociada a la democracia poliárquica, la conducción de las entidades económicas está en su mayor parte a cargo (al menos nominalmente) de los dueños, y las personas por éstos elegidas son

responsables ante ellos. Otra característica típica es que la actividad productiva de la empresa se orienta al mercado. A esta clase de régimen económico suele denominárselo "capitalismo", pero Charles E. Lindblom, más precisamente, lo llama sistema de empresa privada orientada al mercado (1977, págs. 107 y sigs.). Sea como fuere, esta categoría incluye una extraordinaria variedad de casos: desde los primitivos sistemas industriales de *laissez faire* propios del siglo XIX hasta los sistemas altamente regulados, con hincapié en la asistencia social, del período industrial tardío o postindustrial propios del siglo XX. Incluso los regímenes "asistencialistas" de nuestro siglo varían muchísimo, desde los sistemas escandinavos, que son redistributivos, con altos impuestos y sistemas de seguridad social de gran cobertura, y neocorporativistas en sus convenios colectivos, hasta los sistemas muy poco redistributivos, de impuestos moderados, limitada cobertura social y convenios colectivos no muy poderosos propios de Estados Unidos y Japón.

Sería erróneo, pues, sostener que el sistema económico de un país democrático con una sociedad MDP plantea en todos los casos idénticos problemas a la democratización, o requiere soluciones idénticas. No obstante, pueden sugerirse algunos elementos comunes de una solución satisfactoria.

Perspectivas teóricas en pugna

Comenzaré por mi séptima conclusión: en un país democrático avanzado el sistema económico debe entenderse como un instrumento no sólo de la de producción y distribución de bienes y servicios, sino de una gama mucho más amplia de valores, incluidos los valores democráticos. Debe considerarse que el sistema económico pretende estar al servicio no sólo de los consumidores, sino de los seres humanos, en todas aquellas actividades en que dicho sistema puede contribuir a ello. Tal vez esta conclusión parezca tan obvia que es innecesario explicitarla; pero contraría directamente más de un siglo de historia intelectual europea y de los países de habla inglesa, donde la perspectiva teórica que ha predominado en el pensamiento económico diverge agudamente de la de este libro. A riesgo de caer en una simplificación lindante con la caricatura, permítaseme trazar a grandes rasgos esos puntos de vista divergentes.

La concepción teórica de la democracia se centró en los hombres en su calidad de ciudadanos —más adelante, lo hizo en los hombres *y mujeres* en su calidad de ciudadanos—, mientras que la interpretación teórica corriente de la economía tan rigurosamente avalada en la teoría económica clásica y neoclásica se centra en los hombres y mujeres como productores y consumidores de bienes y servicios. Por cierto que la perspectiva democrática no puede soslayar el hecho elemental de que los ciudadanos son también productores y consumidores; e implícita o explícitamente, la perspectiva

económica corriente reconoce que los productores y consumidores existen siempre dentro de algún tipo de sistema político —en el caso ideal, quizá, como ciudadanos de un orden democrático—. Pero cada una de estas concepciones hace hincapié en uno de los dos aspectos y no en el otro.

El ciudadano existe dentro de un sistema político bien delimitado (a menudo, estrechamente delimitado), que puede ser la ciudad-Estado o, en tiempos modernos, el Estado nacional. El Estado es, o se pensaba que era, un sistema con límites precisos: la libertad, la igualdad y las obligaciones de cada cual dependían de que estuviera dentro o fuera de él. Los productores y consumidores existen dentro de un sistema económico mucho menos delimitado, más indefinido, que en principio puede abarcar todo el planeta. Se presume que un ciudadano se sentirá ligado (y por lo general, así ocurre) a todos los demás que viven dentro de su Estado particular o de un conjunto históricamente específico de seres humanos, a sus prácticas y costumbres, a su pasado común, al futuro que ansían. Estas ligazones pueden ser razonadas y en parte racionales, pero su intensidad proviene asimismo de lazos y creencias primordiales irracionales. El productor/consumidor es —en la imaginación teórica, ya que no en la realidad efectiva— una computadora de suprema racionalidad, que pasa todo el tiempo comparando y calculando incrementos precisos de sus ganancias y pérdidas marginales y obra de modo de maximizar sus utilidades netas. Las lealtades de una persona pueden interesarle a un historiador, a un sociólogo, a un especialista en publicidad o a los seres humanos comunes y corrientes, pero no es una característica de los actores económicos racionales en la concepción teórica prevaleciente del capitalismo.

Según la concepción democrática, las posibilidades de ejercer poder en el Estado, o más concretamente en las decisiones del gobierno del Estado, están o deberían estar equitativamente distribuidas entre todos los ciudadanos. Que éstos tienen que gozar de igualdad política es, como hemos visto, un axioma decisivo de la perspectiva moral democrática. En cambio, en la interpretación económica corriente de la empresa económica competitiva, orientada al libre mercado, no existen relaciones de poder o autoridad. Su lugar lo ocupan los intercambios y contratos que realizan libremente los actores racionales. Por lo tanto, los economistas neoclásicos no ven ninguna necesidad de ocuparse de fenómenos tan impalpables, ambiguos y al parecer no cuantificables como son el poder y la autoridad, y la igualdad de los recursos económicos (que podría contribuir a facilitar la igualdad política de los ciudadanos, y por lo tanto la democracia, y por lo tanto las libertades a ésta asociadas) no es en su versión habitual forzosamente un objetivo deseable —y mucho menos un resultado probable de las decisiones del mercado—.

Según la concepción democrática, la igualdad política debe mantenerse merced a un conjunto definido de procedimientos legales y constitucionales, apoyados por la opinión pública y sancionados en caso de ser necesario

por vía legal, que garanticen a todos ciertos derechos, oportunidades y obligaciones, necesarios (y quizás incluso suficientes, si son plenamente alcanzados) para que haya igualdad política. En la visión clásica y neoclásica del sistema económico, el Estado establece de algún modo y confiere fuerza legal a normas que rigen los contratos, la propiedad y las connivencias, normas indispensables para el funcionamiento de los mercados. Pero el hecho de que los dirigentes políticos emprendan o no las tareas que les asigna esta concepción corriente de la democracia, o de que interfieran (y hasta qué punto lo hacen) en la distribución de la riqueza y el ingreso resultantes de las fuerzas del mercado, son cuestiones que, en rigor, la teoría no puede responder, ni se espera que lo haga.

Según la concepción democrática, la libertad a que se accede gracias al régimen democrático es, ante todo, la libertad de autodeterminación para adoptar decisiones colectivas obligatorias: la autodeterminación de los ciudadanos con derecho a participar como iguales políticos en la sanción de las leyes y normas a las cuales en tal carácter desean someterse en su convivencia. Como ya he dicho, de esto se sigue que una sociedad democrática por lo común se las ingeniará, entre estas cosas, para distribuir los recursos de modo de optimizar la igualdad política, y por ende la libertad primaria de autodeterminación colectiva mediante el proceso democrático, así como las otras libertades inherentes a ese proceso.

Según la concepción económica corriente, la libertad alcanzada en un sistema económico es ante todo la libertad primaria de elección en el mercado: libertad de los consumidores para elegir entre diversos bienes y servicios, de los empresarios para competir en su oferta de tales bienes y servicios y en la adquisición de los recursos indispensables para producirlos, de los trabajadores (el trabajador es el "otro yo" racional del consumidor racional) para contratar con sus empleadores a fin de trocar su mano de obra por un salario y así adquirir los recursos indispensables para desempeñar su función como consumidores. Si bien la teoría corriente es neutral respecto de la igualdad política, a la que no excluye pero tampoco suscribe, presume la existencia de un tipo importante de igualdad: todos los actores económicos, ya sean productores o consumidores, son igualmente racionales (o sea, son perfectamente racionales) e igualmente libres de aceptar o rechazar las ofertas y los contratos a los que tienen acceso. Pero en modo alguno se aclara qué significa "igualmente libres".

Así diseminan los vientos de la doctrina las primeras semillas de la discordia entre la democracia y el capitalismo. Lo que los consumidores son libres de gastar depende de su ingreso, y no es probable (más bien, es muy improbable) que el ingreso de todos esté equitativamente distribuido. Ahora bien: si el ingreso, la riqueza y la posición económica de las personas son también recursos políticos, y si no están estos recursos distribuidos en forma equitativa, ¿cómo podrían los ciudadanos ser iguales en el plano político? Y si no pueden serlo, ¿cómo puede existir la democracia? A la

inversa, si la democracia ha de existir y los ciudadanos han de disfrutar de igualdad política, ¿no se requerirá algo distinto de una economía de empresas privadas orientadas al mercado, o por lo menos una modificación bastante drástica de este sistema?

El gobierno de las entidades económicas

Demócratas entusiastas han argüido a veces que en una sociedad verdaderamente democrática todas las asociaciones serían democráticas. Este punto de vista parece equivocado. La justificación del proceso democrático presentada en este libro (capítulos 6-9) no nos obliga, por cierto, a establecer que toda asociación debe ser gobernada democráticamente. Que lo sea o no depende de la aplicabilidad de ciertas premisas (véase el capítulo 8). Si en el caso de una asociación determinada no se cumplen dichas premisas, no podemos aducir razonablemente (al menos sobre la base de *esas* premisas) que la asociación debe gobernarse democráticamente. A la inversa, empero, si estimamos que las premisas son aplicables, *estamos obligados* a suponer que la asociación debe gobernarse de acuerdo con el proceso democrático. De hecho, si se cumplen las premisas, los miembros de la asociación tienen derecho a pretender que exista un proceso democrático.

Por este motivo, los ciudadanos de una sociedad democrática avanzada estimarán importante analizar cuidadosamente esta pregunta: ¿Qué asociaciones, aparte del Estado, deben ser gobernadas mediante el proceso democrático, y cuáles otras no pueden o no deben serlo? En un país democrático avanzado con una sociedad MDP, las más evidentes candidatas a serlo son las empresas o, en términos generales, las entidades económicas; ya que, en el caso típico, si bien en todas las sociedades MDP estas organizaciones no tienen una inmensa importancia en la vida cotidiana de la mayoría de los ciudadanos, se caracterizan porque su conducción no es democrática: se rigen por sistemas de tutelaje, en el mejor de los casos, o despóticos, en el peor. Aun en países democráticos donde está muy difundida la opinión (correcta) de que el tutelaje (y peor aún, el despotismo) no constituye un método justificable para el gobierno del Estado, sin embargo el tutelaje (que a veces degenera en despotismo) parece ser la forma predilecta de conducción de las entidades económicas. Este contraste sugiere la conveniencia de una reflexión pública, pese a lo cual, en general, la creencia de que los sistemas no democráticos son los mejores para la conducción de las empresas parece ser objeto de muchos cuestionamientos.

¿Por qué los ciudadanos de un país democrático avanzado deberían preocuparse por el gobierno interno de las empresas? Mejor sería formular la pregunta así: ¿Cómo es posible que no se preocupen de eso? El trabajo

ocupa un lugar central en la vida de la mayoría de la gente y le insume más tiempo que cualquier otra actividad, afectando —a menudo en forma decisiva— su ingreso, consumo, ahorro, posición social, amistades, tiempo de ocio, salud, seguridad, vida familiar, autoestima, modo en que pasará la vejez, sentido de realización personal y de bienestar, libertad y desarrollo personal, autodeterminación, y otros innumerables intereses y valores decisivos. De todas las relaciones de autoridad, control y poder en que se ve envuelta la gente rutinariamente, ninguna tan notoria, persistente e importante en la vida cotidiana de la mayoría como aquellas que están ligadas con el trabajo. ¿Qué otro gobierno tiene tantas consecuencias para la vida diaria como el gobierno de los lugares en donde se trabaja? ¿En qué otro sitio podría el despotismo hacer sentir sus efectos más insidiosamente?

¿Cómo, entonces, deben regirse internamente las empresas y corporaciones? Digo *internamente* porque supongo, sin someterlo a discusión, que las entidades económicas estarán sujetas a algún control del Estado, o de los diversos organismos de gobierno del Estado. Aun en una economía en que predominan las empresas privadas orientadas al mercado, el gobierno del Estado regularía algunas de sus actividades, como lo hace en los países democráticos. Si un país democrático instaura alguna vez una economía socialista, es obvio que deberá apelar a la regulación oficial de las empresas. Para alcanzar los valores democráticos y a la vez un buen grado de eficiencia, la mayoría de las empresas (sea cual fuere su forma de propiedad) deberán poseer considerable autonomía y orientar sus actividades al mercado. En suma, el único tipo general de sistema económico socialista congruente con la democracia y la eficiencia sería un sistema relativamente descentralizado de socialismo de mercado (véase, entre otros, Nove, 1983; Selucký, 1979). Bajo un socialismo de mercado, como bajo el capitalismo, las empresas tendrían que estar reguladas por el gobierno del Estado. En uno y otro sistema, el grado e índole de regulación requeridos serían objeto de muchas controversias políticas y académicas, y supongo que variarían mucho a lo largo del tiempo en un mismo país, y de un país democrático a otro. Por importantes que sean estas cuestiones, y aunque sin lugar a dudas tienen gravitación en la teoría y práctica democráticas, no puedo examinarlas aquí.

¿Está justificado implantar el proceso democrático en las entidades económicas?

No me cabe la menor duda de que muchos rechazarán sin más la idea de hacer extensivo el proceso democrático a las empresas, considerándola necia y carente de realismo. Será útil, pues, recordar que no hace mucho tiempo la mayoría consideraba necio y carente de realismo, a los ojos del sentido común, aplicar el proceso democrático al gobierno del Estado nacional. Así lo creían, por un lado, las elites antidemocráticas de todo el

mundo, para quienes era obvio que el realismo y la sensatez obligaran a pensar en algún tipo de tutelaje; por otro lado, muchos defensores de la democracia (aunque en el mejor de los casos eran una minúscula minoría) sostenían que en una escala tan vasta, la democracia era lisa y llanamente imposible, como bien lo habían sabido todos los sujetos pensantes durante milenios.

Repárese por un momento en las principales objeciones a la democracia que hemos examinado en este libro. Algunos de sus críticos (los anarquistas) la rechazan como modo de gobierno del Estado sobre la base de que, como no hay necesidad de que exista un Estado, tampoco ella es necesaria. Los que fueron históricamente los críticos más formidables de la democracia, los defensores del tutelaje, concuerdan en que es preciso un gobierno del Estado pero niegan que la gente común tenga *derecho* a gobernarlo: aseguran que no puede dársele ese derecho porque no está *calificada* para gobernar. Desde esta perspectiva, si hubiera algún grupo dotado del derecho de gobernar, sería la minoría calificada para ello por ser la única poseedora de los conocimientos y virtudes necesarios. Ya hemos visto que para algunos críticos importantes de la democracia la gente común es directamente *incapaz* de gobernar, ya que a su juicio —y pese a las formas constitucionales, la retórica política y la ideología prevaleciente—, el gobierno del Estado inevitablemente quedará en manos de una minoría dominante, una oligarquía, una clase dirigente.

Como he tratado de mostrar en capítulos anteriores, estas argumentaciones no carecen de consecuencias, pero por motivos que ya he expuesto considero que están equivocadas; más aún, en este siglo la idea de la democracia como elemento indispensable de un gobierno legítimo ha barrido con estos y otros competidores. Ahora bien: el triunfo de la idea de la democracia no ha traído aparejado el triunfo del proceso democrático. Como encarnación moderna de la idea, la poliarquía requiere ciertas condiciones, y según sugerí en el último capítulo, en muchos países (en la mayoría, en verdad) tales condiciones están ausentes o son harto endebles como para sustentar a las instituciones de la poliarquía.

Las objeciones a la idea de hacer extensiva la democracia al gobierno de las entidades económicas guardan paralelo, sorprendentemente (¿o no, quizás?), con las que se alzan contra la idea de aplicar la democracia al gobierno del Estado. Para empezar, algunos críticos sostienen que en una empresa no hay necesidad de un gobierno democrático... porque en ella no hay gobierno alguno. Por ejemplo, según la interpretación económica corriente, el gobierno interno de una entidad económica no plantea ningún problema relevante, ya que no puede decirse que haya en ella un "gobierno", un conjunto de funcionarios dotados de poder y autoridad: éstos se reducen meramente a los contratos e intercambios en que participan, libre, voluntaria y racionalmente, los empleados y trabajadores. Pero si se concibe la entidad económica, como yo lo hago, de modo tal que ella exija relaciones

de poder y autoridad que conformen un gobierno de las personas que participan en las actividades productivas, tenemos derecho (más aún, estamos obligados) a preguntar cómo ha de constituirse dicho gobierno.

Concediendo la necesidad de un gobierno, algunos críticos insisten en que nadie tiene *derecho* de gobernar una empresa, salvo sus propietarios; que la única forma en que sería aplicable la idea de democracia a las entidades económicas, si es que puede serlo en algún grado, sería la de una "democracia de los accionistas". Creo que este argumento presenta varias fallas. En primer término, la expresión "democracia de los accionistas" es una figura de dicción, un oxímoron, ya que asignar los votos según la participación accionaria violaría un criterio fundamental del proceso democrático: la igualdad de voto de los ciudadanos. La democracia exige que el voto de *cada uno* de los ciudadanos cuente igual al de cualquier otro, requisito que no podría satisfacerse si se computara por igual cada *participación accionaria*. Si se pretendiera que los accionistas gobernasen su empresa mediante un proceso que podría llamarse democrático, sería preciso que cada accionista tuviese un voto igual al de los demás, y pocos de los propugnadores de la "democracia de los accionistas" plantean en serio una solución como ésta.

Pero aunque lo hicieren, la solución seguiría presentando graves deficiencias, porque casi nunca existen entre los accionistas, particularmente de las grandes empresas, las condiciones propicias para el proceso democrático. En una gran empresa éste demandaría algo así como las instituciones de la poliarquía; en una empresa pequeña, las instituciones de la ciudad-Estado democrática. Ahora bien: esas instituciones no existen, como tampoco las condiciones que las sustentan. Y no hay motivos para esperar que alguna vez existan, ya que pocas personas compran acciones con la finalidad de participar en el gobierno de las empresas: lo hacen para participar en sus utilidades.

Por más que se aceptase la dudosa premisa de que el derecho de gobernar las empresas (internamente) les corresponde exclusivamente a los propietarios, de ello no se seguiría que la solución apropiada es la "democracia de los accionistas" en la forma habitual en que se entiende esta expresión: podría promoverse un proceso democrático en el gobierno de las entidades económicas transfiriendo la propiedad a los empleados de modo tal que cada uno de éstos (que dejaría entonces de ser empleado para convertirse en trabajador-propietario) tuviese una acción, y cada trabajador-propietario tuviese derecho a un solo voto.[1]

Por último, la argumentación que del derecho general a la propiedad pasa a la proposición de que las modernas entidades económicas deben ser controladas por sus propietarios privados está llena de inferencias erróneas. Para tomar sólo una, decir que los individuos tienen derecho a los frutos de su trabajo no equivale a decir que los inversores tienen derecho a gobernar las empresas en las que invierten.[2]

No obstante, también hay críticos que aducen que aun cuando las personas que trabajan en una firma pueden pretender con razón participar en su gobierno, no están *calificadas* para hacerlo. Quizá tengan derecho —reza este argumento—, pero sería necio ejercerlo: es mejor que lo olviden y dejen que administren la empresa los que están mejor calificados. En estas argumentaciones escuchamos todas las defensas consabidas del tutelaje, y debemos abordarlas con el escepticismo que el caso merece.

Así como la cuestión de la competencia es central, tal vez decisiva, para juzgar la conveniencia relativa de la democracia y el tutelaje en el gobierno del Estado, también lo es, a mi entender, para juzgar si sería o no conveniente democratizar las entidades económicas. Pues si no rige entre los miembros de una empresa el Principio Categórico de la Igualdad, no podemos establecer como conclusión que tienen derecho a autogobernarse por el proceso democrático. Según hemos visto en este libro, en dicho principio descansa la elección entre democracia y tutelaje. Aceptarlo es dar un gran paso hacia la adopción del proceso democrático; rechazarlo, volcarse en cambio al tutelaje. A raíz del peso abrumador de las instituciones e ideologías vigentes, es probable que la mayoría de las personas, incluidas muchas reflexivas, encuentren poco creíble que los empleados de las empresas estén calificados para conducirlas. La aplicación del Principio Categórico de la Igualdad a los lugares de trabajo les parecerá dudosa, y por el contrario se inclinarán en favor del tutelaje.

Como ocurre en el caso del Estado, la cuestión es compleja, y no pretendo resolverla satisfactoriamente aquí. No obstante, permítaseme sugerir algunas de las razones por las cuales la defensa del tutelaje está mucho menos fundamentada de lo que comúnmente se piensa.

Para empezar, conviene recordar que el Principio Categórico de la Igualdad no exige que los ciudadanos sean idóneos en todas las cuestiones, porque pueden delegar en otros las decisiones vinculadas con algunos temas. Salvo en las empresas muy pequeñas, los empleados considerarán sensato efectuar esta delegación. En las más grandes, sin duda delegarán buena parte de su autoridad en una junta o consejo electivo, que en el caso típico probablemente cuente con autoridad para escoger y remover a los directivos.

También debemos tener presente que en las sociedades MDP la empresa no es esa entidad económica idealizada, empeñada en alcanzar la máxima eficiencia, que nos propone la teoría: es una sociedad anónima privada cuya soberanía está nominalmente en manos de los accionistas, pero éstos afrontan de ordinario insuperables dificultades para contradecir una decisión gerencial —y dependen totalmente de los gerentes en cuanto a la información necesaria para tomar las decisiones—. Una de las señales distintivas de la poliarquía, el derecho efectivo de ejercer la oposición, no existe en las empresas.

Si el problema se redujera meramente a saber si los empleados están o no calificados, en líneas generales, para administrar las empresas en igual medida que los accionistas, creo que la respuesta es que están mucho mejor calificados; pero, desde luego, los accionistas no administran la empresa de la que son dueños, como acabamos de decir. "Democracia de los accionistas" no es sólo una contradicción en los términos: el gobierno de una empresa por sus accionistas es un mito. Si bien los gerentes pueden administrar las empresas en beneficio de los accionistas (al menos en parte, y durante una parte del tiempo), el control de las decisiones fundamentales está, típicamente, en manos de los gerentes y no de aquéllos.

Así pues, lo que importa es saber si los empleados de las empresas son tan idóneos para elegir a los gerentes, en quien delegarán gran parte de su autoridad en las grandes empresas, como los accionistas, o bien, para ser más realistas, como los propios gerentes, quienes de hecho son los que eligen a sus pares y sucesores por cooptación. Aunque hay cada vez más pruebas en favor de esta idea, en un país democrático avanzado sería razonable que los ciudadanos prefirieran proceder por vía experimental para dar respuesta a esta y otras cuestiones sobre la democratización de las empresas.

No estoy en condiciones de asegurar cuál puede ser la mejor solución futura para todas las entidades económicas o para todos los países democráticos,[3] pero me parece innegable que en una sociedad democrática avanzada los ciudadanos concederán un lugar de privilegio en su programa de acción al tema del gobierno de dichas entidades. Para justificar la introducción del proceso democrático en su conducción, no tienen por qué esperar a saber si las empresas administradas democráticamente funcionan mejor, según los parámetros económicos, que las empresas convencionales. Bastaría con que funcionasen igual, ya que entonces, tomando en cuenta todos los factores, serían superiores a las convencionales, pues en su caso la balanza se inclinaría en favor de los valores añadidos del proceso democrático.

Alguien podría conceder todo esto y aun así negar que la democracia sea posible en las entidades económicas. Así como algunos críticos de la democracia para el gobierno del Estado insisten en que la dominación de una minoría es inevitable sean cuales fueren las normas constitucionales, otros sostienen que la democratización de las empresas es una quimera, pues éstas son tan inapropiadas para aplicarles la democracia que la dominación de una minoría es en ellas ineludible. Si bien no puede desdeñarse a la ligera este argumento, cuando sondeamos por debajo de su superficie demuestra ser poco convincente.

En las empresas, como en el Estado, la democratización demanda condiciones favorables, que no surgen en forma espontánea, inevitable o "natural": deben ser creadas. Así como en muchos países no apareció la democracia en el gobierno del Estado, o bien apareció pero luego sucumbió, en mayor grado aún las economías de las sociedades MDP han sido la tumba de incontables intentos de democratizar los lugares de trabajo. Estos innu-

merables fracasos demuestran que sin sistemas adecuados de apoyo interno y externo, es muy probable que toda tentativa de democratizar el gobierno de las empresas falle. Al igual que los países, las empresas democráticas deberían tener una constitución adecuada y sancionada en forma efectiva, que garantizase derechos básicos como la libertad de palabra. Por añadidura, para tener éxito la democratización de las empresas demandaría otros sistemas de apoyo, como fuentes adecuadas de crédito, amplios programas de capacitación (particularmente de los gerentes) y organizaciones capaces de asistir a la empresa en el desarrollo de nuevos productos o la creación de nuevas filiales. La ausencia de estas medidas de apoyo ha contribuido en amplia medida al fracaso de muchos de los intentos precisos de introducir la democracia en las entidades económicas.[4]

Finalmente, digamos que como ocurre con el gobierno del Estado, la idea del gobierno democrático de las empresas genera demasiadas expectativas. Tanto los defensores como los opositores de la democratización, ya sea del Estado o de cualquier otra entidad, suelen exagerar sus probables efectos. De todas maneras, que se hayan desbaratado las esperanzas injustificadas puestas en el gobierno democrático de los Estados no implica que sus consecuencias hayan sido triviales. Análogamente, sería erróneo subestimar la importancia de las instituciones autoritarias en la vida cotidiana de los trabajadores y las consecuencias que tendría introducir un sistema más democrático de gobierno de las entidades económicas. Por cierto, tanto en la conducción de las empresas como en la del Estado, la tendencia universal a la dominación de una minoría en las organizaciones humanas obrará sus efectos; no obstante, es razonable esperar que las estructuras democráticas en el gobierno de las entidades económicas satisfarían los criterios del proceso democrático más o menos en igual medida que las estructuras democráticas vigentes en el gobierno de los Estados. Y así como brindamos nuestro apoyo al proceso democrático en el gobierno del Estado a sabiendas de que tiene imperfecciones sustanciales, así también los ciudadanos de una sociedad democrática avanzada apoyarían dicho proceso en el gobierno de las entidades económicas pese a las fallas que sin duda manifestaría en la práctica.

La democracia, la dominación de una minoría y los modernos tutores

Quedamos en que en una sociedad democrática avanzada los ciudadanos podrían generar una alternativa más democrática ante las formas antidemocráticas de conducción de las entidades económicas, pero en tal caso afrontarían un problema más abrumador aún que el del gobierno del Estado.

La desigualdad de los ciudadanos es una dificultad seria y persistente en todos los países democráticos. Incluso en ellos, la desigualdad de recursos

políticos, de posiciones estratégicas y de poder de negociación manifiesto o implícito es lo suficientemente grande como para volver admisibles las teorías sobre la dominación de una minoría. Sin embargo, por los motivos analizados en el capítulo 19, estas teorías resultan insatisfactorias como descripciones empíricas y como guías para la acción. Pese a ello, a raíz de la seriedad y persistencia de la desigualdad política, aún está lejos de su consumación la antigua concepción de un régimen político en el cual los ciudadanos pudiesen participar en la vida política en un pie de esencial igualdad.

Una elucidación apropiada de las desigualdades que predominan entre los ciudadanos en lo que atañe a su capacidad y a sus oportunidades para influir en el gobierno del Estado desbordaría los alcances de este libro. No obstante, desde la antigüedad hasta el presente virtualmente todos los defensores sensatos del gobierno democrático y republicano han subrayado que la desigualdad en los recursos económicos constituye una amenaza para la democracia. Por ejemplo, fue uno de los axiomas de la teoría republicana clásica que poder y propiedad tienden a estar en las mismas manos, por lo cual a fin de asegurar una amplia difusión del poder indispensable para el establecimiento de una república era preciso emprender un no menos amplio reparto de la propiedad.

Las consecuencias del régimen económico en la distribución de los recursos, posiciones estratégicas y capacidad negociadora, y por ende en la igualdad política, ofrece un motivo adicional para preocuparse por la propiedad y conducción de las entidades económicas, ya que el actual sistema no sólo da como resultado desigualdades sustanciales en la riqueza e ingresos de las personas, sino también en otra multitud de valores vinculados con el trabajo y la propiedad, amén de esa riqueza e ingresos. Pocos problemas han merecido tanta atención por parte de los defensores de la democracia; por ello, y por la evidente gravitación de los métodos económicos en la vida política, aquí voy a partir de la base, simplemente, de que un país democrático avanzado daría prioridad en su programa de acción al mejor modo de alcanzar un sistema económico que fortalezca el proceso democrático.

Este es un problema complicado, pero hay otro que me parece todavía más formidable, pues estoy inclinado a pensar que las perspectivas de la democracia en el largo plazo pueden verse más gravemente afectadas aún por las desigualdades de recursos, posiciones estratégicas y poder negociador derivadas, no de la riqueza o de la situación económica, sino de la posesión de conocimientos especiales. Tal vez no sea sorprendente que el peligro que yo vislumbro proceda de una fuente que fue, precisamente, la que dio a Platón esperanzas respecto del sistema de tutelaje por él propugnado: los intelectuales.

Empleo el término "intelectuales", "estrato o clase intelectual", etc. (términos modernos desconocidos para Platón),[5] en el sentido que les

asigna Edward Shils: "Los intelectuales —dice— son el conjunto de personas que, en cualquier sociedad, emplean en su comunicación y expresión, con mayor frecuencia relativa que la mayoría de los restantes miembros de esa sociedad, símbolos de alcance general y referente abstracto, vinculados al hombre, la sociedad, la naturaleza o el cosmos" (1968, pág. 399).

En el capítulo 18 observamos de qué manera las teorías sobre la dominación de una minoría que otorgan mayor peso a la persuasión que a la coacción lisa y llana atribuyen decisiva importancia a los intelectuales. En dichas teorías, los intelectuales proporcionan las ideas sistemáticas que racionalizan la legitimidad de la clase dirigente (y refutan así las pretensiones en sentido contrario de sus rivales), crean y difunden ideologías, desarrollan la "fórmula política" prevaleciente en una sociedad (Mosca) y confieren forma y contenido a la "hegemonía cultural" de la clase dirigente (Gramsci). Si bien las teorías sobre la dominación de una minoría no me satisfacen, no creo que yerren al atribuir a los intelectuales una influencia considerable en la vida política; y por motivos que enseguida explicaré, esa influencia (o más bien la de un subconjunto particular del estrato intelectual) ha aumentado enormemente en la segunda mitad de este siglo, y es probable que siga aumentando en el futuro.

Como los intelectuales se basan en la persuasión más que en la coacción o en la imposición, y los efectos de su persuasión suelen ser indirectos, demorados y difíciles de observar, su influencia en la vida pública, si bien puede apreciarse en líneas generales, no es verificable fácilmente de modo sistemático. Por otra parte, ellos mismos son reacios a someter dicha influencia al mismo examen crítico y severo que con tanta premura ejercen sobre la de otros. Creo, empero, que un observador actual encontraría rápidamente datos probatorios de la importancia que tienen los intelectuales en la plasmación de las actitudes, creencias y valores. Por su gravitación en las instituciones educativas y los medios de comunicación, el contenido del programa de acción pública y sus prioridades, las medidas y programas propuestos tanto por el gobierno como por la oposición, las ideas que se consideran respetables y dignas de ser tomadas en serio, los intelectuales desempeñan un papel preeminente en los modernos países democráticos. Para dar sólo un ejemplo, en Estados Unidos la importancia relativa que los televidentes que ven noticieros asignan a una cuestión pública está en gran medida determinada por la medida de la atención que le prestan a esa cuestión los propios comentaristas de la televisión (Iyengar y Kinder, 1987).

Al evaluar la influencia de los intelectuales importa no engañarse con nociones como las de una "clase homogénea", que tendría "intereses de clase" comunes. Si bien a lo largo de toda la historia y virtualmente en toda sociedad el estrato intelectual trabajó principalmente al servicio de autoridades civiles y eclesiásticas, en los últimos siglos una porción significativa de él ha llegado a estar compuesta por individuos que se mantienen apartados y ajenos a tales autoridades, y que cumplen un papel no de

sustentadores sino de críticos y opositores.[6] Así, en el mundo moderno los intelectuales tendieron a abrazar concepciones divergentes y a menudo antagónicas en la mayoría de los asuntos, incluidas las políticas públicas. En tal sentido, están muy lejos de formar una "clase" dedicada a promover sus propios "intereses de clase".

Por cierto que, al igual que los empresarios, los intelectuales suelen compartir, aunque no tan intensamente, ventajas que procuran por lo general cuidar y promover, y en este aspecto sí tienen intereses comunes. En los modernos países democráticos, los intelectuales (en particular los que forman la capa superior del estrato intelectual) se hallan, como los empresarios, entre los miembros más privilegiados de la sociedad. De ordinario esto no sólo quiere decir que gozan de una relativa seguridad económica, sino que muchos de ellos poseen un grado de independencia y autonomía profesional inigualado, en relación con quienes desempeñan otros roles sociales. Como es natural, cuando sus privilegios corren peligro, luchan vigorosamente para protegerlos; pero estos intereses comunes del grupo no afectan en forma directa las políticas públicas.

Consecuentemente, lo que aquí me preocupa no es la influencia del estrato intelectual en general, sino la de un subconjunto particular de él, esencial para el funcionamiento inteligente de los sistemas políticos modernos (democráticos o no): me refiero a los intelectuales que se ocupan en especial de la política pública y participan activamente en la determinación de las decisiones oficiales —no sólo de modo directo sino también indirecto, a través de su influencia en la opinión pública y en la opinión de la elite—. En los países democráticos, a estos "intelectuales especializados en la política pública" se los hallará en la burocracia, los cargos del poder ejecutivo, las legislaturas, los partidos políticos, las universidades, las instituciones de investigación, los medios de comunicación, los grupos de presión y de consultores, las empresas, sindicatos, estudios jurídicos y muchos otros lugares. Típicamente, en un país de gran tamaño, como Estados Unidos, los principales especialistas en una esfera determinada (p.ej., el control de armamentos, o la salubridad pública, o las normas sobre el medio ambiente) se conocen entre sí, y mucho más en un país pequeño; no obstante, los límites que los separan como grupo de especialistas en un área particular de la política pública no suelen estar bien definidos. En la actualidad, estos grupos a menudo trascienden las fronteras nacionales.

A falta de un término usual, los llamaré, pues, "intelectuales especializados en la política pública" o, para abreviar, "especialistas en política pública"; el conjunto de estos especialistas en un campo determinado compone la "elite de la política pública" de ese campo (v.gr., la elite de la política exterior de un país); a la vez, al conjunto de todas esas elites podría denominárselo "las elites de las políticas públicas".[7]

Si bien estas expresiones son correctas y convenientes, sería erróneo atribuirles excesivo significado. Como ocurre con los intelectuales en gene-

ral, no pretendo sugerir que las elites de las políticas públicas forman una "clase dirigente" con "intereses de clase" comunes, que mediante la persuasión o la coacción imponen a la mayoría de sus conciudadanos medidas que promueven esos "intereses de clase". Al igual que los intelectuales, las elites de las políticas públicas son muy heterogéneas.[8]

Por lo corriente, los intereses comunes de los miembros de una elite de política pública (y con mayor motivo los de todas las elites de las políticas públicas) son en su mayoría muy débiles como para afectar en medida significativa su evaluación de las diversas alternativas de acción pública. Es un hecho gravitante en las perspectivas democráticas que los miembros de una elite de política pública tienden a defender medidas de gobierno diferentes y con frecuencia inconciliables.

Su papel en las decisiones oficiales no preocuparía excesivamente a los ciudadanos de una sociedad democrática avanzada si no fuese por la creciente complejidad de estas políticas públicas, ya que dicha complejidad hace precisamente que las elites no puedan ser controladas de manera eficaz por el demos, con el probable —y para algunos, ya existente— resultado de que esas elites pasan a transformarse en una suerte de cuasi tutelaje. Al igual que los filósofos de Platón, no es un papel que los integrantes de dichas elites buscaron, necesariamente; pero aunque sean "tutores" renuentes, a pesar de sí mismos, lo cierto es que la complejidad de las políticas públicas modernas y de su elaboración a menudo les impone esa función.

La complejidad y el proceso democrático

A fin de describir las consecuencias que tiene el carácter complejo del proceso democrático, emplearé una dicotomía simplista pero útil: la discriminación de medios y de fines. Es conveniente concebir las decisiones en materia de política pública como consistentes en decisiones (explícitas o implícitas) acerca de los fines que una determinada política pretende alcanzar y de los medios escogidos para alcanzarlos.

En la versión más simple de un sistema democrático, donde el demos soberano toma en forma directa todas las decisiones públicas importantes, resuelve simultáneamente sobre los medios y los fines. Por supuesto, los sistemas que más se aproximaron a una democracia simple como ésta han sido los de democracia congregativa. Sin necesidad de subestimar la dificultad que a veces puedan haber encontrado los ciudadanos para formular esas decisiones, también debemos tener presente que en las asambleas de ciudadanos la adopción de decisiones era una actividad que ocupaba sólo una parte del tiempo y trataba un temario limitado. Naturalmente, las asambleas delegaban ciertas tareas administrativas, por lo común a ciudadanos corrientes que se desempeñaban como funcionarios durante una parte de la jornada, o durante breves períodos. Así, si bien el demos decidía implícita o explícitamente tanto los fines como los medios fundamentales,

en todo lo relativo a su elección de leyes y de políticas, delegaba en algunos funcionarios la autoridad para instrumentarlas; no obstante, esta autoridad delegada se mantenía dentro de límites muy circunscriptos. Podemos caracterizar entonces esos sistemas decisorios diciendo que eran a la vez simples y directos.

Al aplicarse la idea democrática al gobierno de los Estados nacionales, esos sistemas simples y directos de adopción de decisiones en las democracias congregativas fueron reemplazados por las instituciones más diferenciadas de la poliarquía. Sin embargo, aún era dable interpretar esta última como un sistema en el cual las decisiones políticas las adoptaba el demos y sus representantes electos, y donde, como antes, ciertas tareas administrativas limitadas se delegaban en funcionarios. La elaboración de políticas públicas de las primeras poliarquías (que llamaré Poliarquía I) puede definirse entonces como simple pero indirecta.

No obstante, el desarrollo de sociedades MDP y la creciente internalización de la sociedad trajeron consigo la adopción de políticas cada vez más complejas. Y no sólo se volvieron más complejas dentro de una esfera particular de problemas, sino que el propio aumento de la cantidad de políticas oficiales, a medida que el gobierno iba ampliando los alcances de su jurisdicción, se fue convirtiendo en una fuente de complejidad. A su turno, el manejo de esta creciente complejidad condujo, en otra vuelta de tuerca, a una complejidad aún mayor en el proceso de elaboración de las políticas. Del mismo modo que la extensión de la idea democrática a la escala del Estado nacional exigió una adaptación y modificación radicales de las instituciones políticas (la creación de la poliarquía), ahora las poliarquías necesitaban nuevas instituciones para satisfacer las demandas de la mayor complejidad de la política pública y su elaboración. En otro aspecto, pues, la democracia moderna creó instituciones y prácticas tan profundamente diferentes de la democracia congregativa del pasado, que uno bien podría preguntarse si el mismo término, "democracia", es aplicable a ambas. En Estados Unidos, por ejemplo, muy pronto el Congreso desarrolló poderosas comisiones cuyos miembros no sólo presentaban los proyectos de ley sino que a menudo eran expertos en alguna de las esferas de la acción pública. A partir de la Segunda Guerra Mundial, los integrantes de estas comisiones, así como el personal de las oficinas de senadores y representantes, fueron añadiendo una nueva capa de especialistas en política pública. Entretanto, en todas las naciones democráticas proliferaban los especialistas en los ministerios, secretarías y otros organismos ejecutivos y administrativos. La movilización de la inteligencia especializada al servicio del gobierno democrático moderno (al que llamaré Poliarquía II) fue un intento heroico y, en líneas generales, exitoso de adaptar la democracia a la abrumadora complejidad de las políticas públicas.

No obstante, todavía era posible interpretar que la Poliarquía II cumplía con la antigua meta del "gobierno del pueblo". Si bien el proceso democrá-

tico ya no podía llevarse a cabo en la forma directa y simple de una democracia congregativa, sus requisitos podían satisfacerse mediante un *proceso de aproximaciones sucesivas.* A través de decisiones electorales, el demos determinaría los fines generales de sus políticas públicas y, simultáneamente, establecería algunos límites amplios sobre los medios aceptables para lograrlos. En el caso típico, además, los ciudadanos restringirían estos límites por las actividades que desarrollarían entre una y otra elección (p. ej., en los grupos de presión). Dentro de esos límites, a veces amplios y a veces más estrechos, fijados por el demos a los fines y los medios, los representantes electos adoptarían las leyes y medidas oficiales. Dentro de los límites de estas leyes y medidas, los organismos ejecutivos y administrativos limitarían más aún tales medios. Y de este modo el proceso de aproximaciones sucesivas seguiría su curso hasta llegar al empleado que debía finalmente realizar una cierta actividad.

La Poliarquía II podría interpretarse —y esto viene a complicar las antiguas categorías— como que en ella la pericia de los tutores se añade a la soberanía popular del demos.

¿Democracia o tutelaje?

Ahora bien: ¿qué ocurre entonces si la enorme complejidad de las medidas públicas trascendentes hace que los ciudadanos comunes ya no sean capaces de discernir cuáles sirven en mayor grado a sus intereses? ¿Se habrá convertido la idea democrática en la visión de un régimen político imposible dentro del complejo universo en que parecemos destinados a vivir?

En tal caso, el tutelaje debería reemplazarla, no quizás en los símbolos o aun en las creencias, pero sí en la práctica. Ya no podríamos interpretar que la Poliarquía II es el resultado de añadir la pericia de los tutores a la soberanía popular del demos, sino que deberíamos concebirla como el resultado de añadir los símbolos de la democracia al tutelaje *de facto* de las elites de las políticas públicas. Aun así, nos equivocaríamos si la describiéramos como un sistema de dominación de una minoría, del tipo vislumbrado por los teóricos mencionados en el capítulo 18, ya que los "gobernantes" incluirían un conjunto sumamente heterogéneo de grupos relativamente autónomos cuya fuente primaria de influencia sería su conocimiento especializado. Tal vez podríamos llamarlos "cuasi tutores", más que auténticos tutores, pues no poseerían la justificación moral y epistemológica que Platón y otros reclamaban de los auténticos tutores. En el capítulo 5 aduje que esta justificación presenta serias fallas; no obstante, todos los defectos propios de la idea del tutelaje, tal como la hemos descripto en el capítulo 5, serían aplicables con mayor fuerza aún a nuestros cuasi tutores.

Permítaseme recapitular esa crítica según se aplica a nuestros cuasi tutores potenciales. Las decisiones sobre asuntos públicos (ya se trate de las

armas nucleares o de la pobreza, de la seguridad social o la salud, o de cualquiera de las otras problemáticas que ya mencioné) requieren, implícita o explícitamente, formular juicios de carácter tanto moral como instrumental. Tales decisiones no están ni pueden estar referidas estrictamente a los fines, aunque tampoco pueden estar referidas estrictamente a los medios. No es intelectualmente defendible la postura según la cual las elites de la política pública (reales o presuntas) poseen un saber moral superior o mejores conocimientos específicos de lo que constituye el bien común. De hecho, tenemos motivos para suponer que la especialización, que es la base de la influencia de dichas elites, puede por sí misma perjudicar su capacidad para la formulación de juicios morales. Análogamente, y a raíz precisamente de que su conocimiento es especializado, ese saber experto ofrece de ordinario una base harto estrecha para formular los juicios instrumentales que demanda una política pública inteligente.

Por añadidura, las decisiones en materia de política pública, sobre todo si versan sobre cuestiones complejas, están casi siempre veladas por la incertidumbre: requieren opinar sobre alternativas cuyos resultados son sumamente inciertos. En sentido estricto, las probabilidades de los diversos desenlaces son casi siempre desconocidas, y la probabilidad estadística es sustituida, en el mejor de los casos, por conjeturas fundadas en una buena información. Aun cuando las probabilidades puedan ser más o menos estimadas, será preciso evaluar la aceptabilidad de los diversos riesgos que puedan correrse en cada caso. Asimismo, los juicios sobre las políticas públicas casi invariablemente exigen otros juicios vinculados a las soluciones de transacción entre varios valores u objetivos. En todas estas cuestiones, tenemos pocos motivos para confiar en las elites de las políticas públicas.

Finalmente, no debemos sobreestimar la virtud de dichas elites. En todos los países del mundo son célebres por la premura con que promueven sus propios y estrechos intereses burocráticos o institucionales, los de la organización o grupo al que pertenecen, en nombre del bien general. Parecería que cuanto más libres están del examen y el juicio de la población, más probable es que sean corrompidas (aunque no necesariamente en el sentido del soborno) por las consabidas tentaciones del poder.

Si bien la adopción del cuasi tutelaje como solución podría correr el telón definitivo sobre la idea democrática, no por ello inauguraría un gobierno de auténticos tutores, dotados de la sensatez y la virtud necesarias para el saber político.

La ciudadanía en la Poliarquía III

¿Podría un país democrático avanzado impedir ese deslizamiento hacia un gobierno *de facto* a cargo de cuasi tutores? Para ello tendría que centrar su atención en el eslabón más débil de la cadena de aproximaciones

sucesivas: el propio demos. Si el proceso democrático no está anclado firmemente en los juicios del demos, el sistema continuará deslizándose hacia el cuasi tutelaje; si el ancla resiste, no habrá deslizamiento.

El problema surge a raíz de la brecha existente entre el conocimiento de las elites de la política pública y el de los ciudadanos corrientes. A muchos sin duda les parecerá utópico que la brecha pudiera reducirse lo bastante como para permitir que el proceso de aproximaciones sucesivas proceda y dé sus frutos; pero creo que aún resta explorar importantes posibilidades. Así como la Poliarquía I fue el resultado de la creación de nuevas instituciones indispensables para adaptar la democracia al Estado nacional, y la Poliarquía II de la adición de otras para adaptarla a la creciente necesidad de movilizar el saber de los especialistas en la solución de los problemas públicos, así también la Poliarquía III sería el resultado de acortar la creciente brecha que separa del demos a las elites de la política pública.

Sugeriré varios elementos que forman parte de una posible solución. Hoy es técnicamente posible:

- asegurar que la información sobre el programa de acción política, adecuada tanto en su nivel como en su forma, y reflejando con exactitud el mejor saber disponible, sea accesible sin dificultades y en forma universal a todos los ciudadanos;
- crear para todos éstos oportunidades accesibles;
- influir en la elección de los temas sobre los cuales se dispone de la información antes mencionada;
- participar en forma significativa en los debates políticos.

Lo que vuelve técnicamente posibles todas estas cosas son las telecomunicaciones. Por medio de las telecomunicaciones, virtualmente todos los ciudadanos pueden disponer de información sobre las cuestiones públicas accesible de inmediato, en una forma (impresos, debates, escenificaciones dramáticas radiales o televisivas, dibujos animados, por ejemplo) y en un nivel (desde el de los expertos hasta el de los legos, por ejemplo) apropiados a cada ciudadano en particular. Además, las telecomunicaciones pueden proporcionar a cada ciudadano la oportunidad de formular preguntas sobre este temario de cuestiones públicas del cual hay información. Los sistemas interactivos de telecomunicaciones permiten que los ciudadanos participen en debates con especialistas, con los elaboradores de las políticas públicas y con sus connacionales.[9]

Sin embargo, importa tener presente que la función de estas innovaciones técnicas no radica meramente en facilitar la participación, como han sostenido algunos defensores de la democracia participativa. Los ciudadanos no superarán las limitaciones de su comprensión política sólo interviniendo en debates públicos; y si bien la tecnología les permite intervenir en una discusión votando directamente sobre los temas tratados, y si no poseen una comprensión adecuada esa votación no asegurará que las políticas adoptadas protejan o promuevan sus intereses.

Los problemas técnicos son fácilmente resolubles. La tecnología en evolución va a ser usada de algún modo, para bien o para mal. Puede ser usada para dañar los valores y el proceso democráticos, o para promoverlos. Sin un empeño consciente y deliberado por usar esa nueva tecnología de las telecomunicaciones en bien de la democracia, bien puede perjudicarla.

La solución del problema técnico es sólo una parte de la solución, y la más sencilla. ¿Cómo asegurará una sociedad democrática avanzada que la información tan fácilmente accesible al público sea la mejor con que se cuenta? Ya he dicho que esta nueva tecnología puede emplearse para perjudicar el proceso democrático: ¿acaso las elites no podrían explotar las comunicaciones interactivas para manipular la opinión pública de modo de que sirva a sus intereses? ¿No será esta nueva tecnología una incitación permanente a que consoliden su posición de cuasi tutelaje, que ella misma ofrecía esperanzas de impedir?

Las perspectivas de la democracia dependen de la diversidad de concepciones de los especialistas en política pública y de la relativa debilidad de sus intereses comunes como "clase". Probablemente varíe, entre uno y otro país democrático avanzado, el mejor diseño de las instituciones mediante las cuales puede su conocimiento ponerse al servicio de los ciudadanos, pero en Estados Unidos la solución tiene que construirse sobre los cimientos del pluralismo y la autonomía de las numerosas asociaciones profesionales, científicas y académicas.[10]

La eficacia del proceso de aproximaciones sucesivas no requiere que todos los ciudadanos estén bien informados sobre cada asunto fundamental y obren en consecuencia; un requisito de esta índole sería tan imposible de cumplir en una Poliarquía III como en una Poliarquía II. Lo que en cambio se precisa es una "masa crítica" de ciudadanos bien informados, lo bastante numerosa y activa como para estabilizar y afianzar el proceso —un "público atento", según la expresión usada por Gabriel Almond hace muchos años (1950, págs. 139, 228, 233)—. Sin duda, los partidarios de la democracia participativa censurarán mi solución, estimándola inapropiada; pero si bien creo deseable que haya un demos bien informado y ampliamente participativo, también creo que en las condiciones de extrema complejidad en materia de políticas públicas que enfrenta la Poliarquía II y enfrentará la Poliarquía III, ese objetivo supera las posibilidades humanas. Por fortuna, empero, si estoy equivocado, el "público atento" podría expandirse hasta abarcar el demos en su totalidad.

Pero... ¿qué garantiza que ese público atento represente al público más amplio, al demos? Si es menor que éste (y por lo común será mucho menor), no será necesariamente representativo. Sin embargo, si uno de esos "públicos atentos" fuese a todas luces representativo además de estar bien

informado, su existencia y sus opiniones pondrían de manifiesto ante todos las discrepancias, en caso de haberlas, entre sus juicios (el juicio bien informado del propio demos) y el que prevalece entre las elites de las políticas públicas y también entre los otros públicos atentos.

¿Un público atento que represente el juicio bien informado del propio demos? La idea parece autocontradictoria, pero no tiene por qué serlo forzosamente. Supongamos que un país democrático avanzado crease un *minipopulus* de alrededor de mil ciudadanos escogidos al azar en el demos total, cuya tarea consistiría en deliberar, tal vez durante un año, sobre una cuestión en particular y luego dar a conocer su veredicto. Los integrantes de este *minipopulus* se "reunirían" gracias a las telecomunicaciones. Uno de los *minipopulus* podría resolver el temario o programa de acción, en tanto que otro se aplicaría a estudiar un problema fundamental.

Para cada problema fundamental del temario habría, pues, un *minipopulus*. Nuevamente, podría haber uno en cada nivel de gobierno (nacional, estadual o local), asistido, mediante las telecomunicaciones, por un comité asesor de estudiosos y especialistas, y por personal administrativo. Realizaría audiencias, nombraría comisiones para llevar a cabo investigaciones y participaría en debates.

Esta institución del *minipopulus* en la Poliarquia III sería, según yo la concibo, no un sustituto sino un complemento de los organismos legislativos. Suplementaría en vez de reemplazar a las instituciones de la Poliarquía I y la Poliarquía II. ¿Qué peso tendrían sus opiniones, podría preguntarse?

Los juicios del *minipopulus* "representarían" los del demos; su veredicto sería el veredicto del propio demos, si ése estuviese en condiciones de aprovechar los mejores conocimientos disponibles para resolver qué políticas pueden con más probabilidad llevarlo hacia los fines que persigue. Por lo tanto, los juicios del *minipopulus* derivarían su autoridad de la legitimidad misma de la democracia.

De esta manera —y los ciudadanos de una sociedad democrática avanzada podrían encontrar otras— sería factible adaptar una y otra vez el proceso democrático a un mundo que se parece muy poco a aquel en el cual nacieron las ideas y prácticas democráticas.

Sea cual fuere la forma que adopte, la democracia de nuestros sucesores no será ni puede ser igual a la de nuestros antecesores. Ni debe serlo. Ya que los límites y las posibilidades de la democracia en un mundo que ya podemos vislumbrar serán, por cierto, radicalmente distintos que los que existieron en otras épocas y lugares del pasado. Podemos suponer que en el futuro, como en el pasado, las exigentes demandas del proceso democrático no serán plenamente satisfechas, ni se resolverán por completo muchos de los problemas teóricos y prácticos que él plantea.

No obstante, la concepción de que los pueblos pueden autogobernarse en un pie de igualdad política, dueños de todos los recursos e instituciones necesarios para ese fin, seguirá siendo, a mi modo de ver, una pauta

imperativa, aunque exigente, en el afán de establecer una sociedad donde las personas convivan en paz, respetando cada una la igualdad intrínseca de las demás y procurando entre todas alcanzar la mejor vida posible.

NOTAS

Introducción

[1] Con anterioridad, en los siglos VII y VI a.C., el demos tuvo al parecer un significado más restringido todavía (Fine, 1983, pág. 108; Sealey, 1976, págs. 91-92).

Capítulo 1

[1] "Es curioso que en la abundante literatura producida en la mayor de las democracias de Grecia no haya sobrevivido enunciación alguna de una teoría política democrática. Todos los filósofos políticos y publicistas atenienses cuyas obras poseemos simpatizaban, en diverso grado, con la oligarquía" (Jones, 1969, pág. 41).

[2] Las premisas y problemas que plantea esta alternativa, que siguiendo a Platón denomino "tutelaje" [*guardianship*], se evalúan en el capítulo 2. [En algunas versiones castellanas de *La República* de Platón, el término que aquí traducimos como "tutor" (en inglés "*guardian*") es "guardián" o "guardador del Estado". (T.)].

[3] Para esta sección y la siguiente me he apoyado en Agard, 1965; Alford, 1985; American School of Classical Studies, 1960; Aristóteles, 1952; Connor, 1971; Fine, 1983; Finley, 1973a, 1973b, 1980, 1983; Larsen, 1966; Montgomery, 1983; Sealey, 1976; Ste. Croix, 1981, y Tucidides, 1951.

[4] Si bien la cifra no se conoce con certeza, la mayoría de los historiadores coinciden con Fine en que "Atenas, en su apogeo, antes del estallido de la Guerra del Peloponeso en el año 431, contaba entre 40.000 y 50.000 ciudadanos adultos varones. (...) La mayor parte de los Estados griegos, empero, incluían entre 2000 y 10.000. Los teóricos políticos de Grecia consideraban que el número ideal era de 5000 a 10.000, ya que en un Estado ideal como éste todo ciudadano podría reconocer, siquiera de vista, a todos los demás" (1983, pág. 51).

[*] Tribuna o plataforma tallada en piedra en la cima de una colina, desde la cual los oradores se dirigían a la concurrencia [T.]

[5] Como sucede en muchas otras cuestiones, no parece haber datos rigurosos sobre la naturaleza exacta de los gobiernos de las ligas o confederaciones. Larsen (1966) sostiene una interpretación favorable a la hipótesis de que en la Grecia clásica existieron formas incipientes de federalismo. Sin embargo, los primeros sistemas de

este tipo (la Liga del Peloponeso, *circa* 510-365 a.C., la Confederación de la Beocia, 447-386 a.C., y la Confederación Calcídica, 432-? a.C.) estaban compuestos de oligarquías. Por otra parte, como señala Larsen,

> "... el gobierno representativo, luego de un comienzo promisorio en la Grecia temprana, dio marcha atrás en los siglos IV y III. En su lugar se adoptó, también en los Estados federales, el gobierno directo con asambleas primarias" (pág. 66).
>
> "Algo (...) aconteció que frenó el desarrollo natural en dirección a un gobierno representativo. En parte parece haber sido la adopción de la teoría del gobierno democrático, con su glorificación de las asambleas primarias y del juicio colectivo de las masas. En segundo lugar, los estadistas que pretendían someter virtualmente al resto de la confederación a la capital [de esta última] parecen haber descubierto que una asamblea primaria en la capital era un excelente instrumento para tal fin. Este proceso puede haber sido influido asimismo por el hecho de que algunas de las nuevas organizaciones se crearon para oponerse a Esparta, campeona tradicional de la oligarquía, y por ende adoptaron naturalmente una organización democrática; y en ese entonces una organización democrática significaba una asamblea primaria" (pág. 46).

[6] "Virtualmente todo ciudadano actuaba como magistrado, más o menos la mitad tenía un cargo en el consejo, y más del 70 % de estos últimos (aproximadamente 365, sobre un total de 500 miembros del consejo) cumplían la función de presidentes de Atenas durante un día (la presidencia, que antes del 380 fue un cargo de cierta importancia, pero después pasó a convertirse en gran medida en una rutina ceremonial, rotaba diariamente entre los miembros del consejo)" (Alford, 1985, pág. 9).

[7] "Los griegos y los romanos inventaron la política, y, como todo el mundo sabe, también inventaron la historia política —o más bien la historia a secas, como historia de la guerra y de la política—; pero lo que todo el mundo sabe es impreciso: los historiadores de la antigüedad escribieron la historia de las medidas políticas, que no es lo mismo que la política; escribieron fundamentalmente sobre política exterior, ocupándose de la *mecánica* de la adopción de las políticas (si se exceptúan los discursos en el Senado o la Asamblea) sólo en los momentos de conflicto agudo que desembocaban en una guerra civil" (Finley, 1983, pág. 54). Ver asimismo los comentarios de Finley sobre la falta de pruebas históricas respecto de la actividad política y de los cambios constitucionales en ciudades distintas de Atenas (1983, pág. 103). Incluso una cuestión tan decisiva como la población de Atenas en esa época ha sido objeto de disputas, con estimaciones muy variadas. La gama de estimaciones de la población esclava es extraordinaria (véase en particular Gomme, 1933).

[8] Un ejemplo notable es la influencia que tuvo la obra en doce volúmenes de George Grote, *History of Greece* (1846-56) sobre el pensamiento liberal del siglo XIX en Gran Bretaña y otros países (Turner, 1981, págs. 213-34).

[9] Según una interpretación, "... se daba por sentada, desde luego, la lealtad hacia la ciudad; pero la literatura de la época se muestra sorprendentemente silenciosa con respecto a lo que llamaríamos el deber patriótico, y sorprendentemente poco explícita con respecto a la prioridad que tenían los reclamos de la ciudad sobre los del amigo o pariente. El contraste entre la política ateniense y la moderna es agudo, tanto que un reciente estudioso de la ética griega pudo describir en estos términos la actitud griega hacia este problema: 'Podía ocurrir que, en épocas de tensión, los reclamos de la ciudad hicieran olvidar los otros; pero cuando los intereses de la ciudad no estaban amenazados o parecían no tener nada que ver con la circunstancia, nada en esas normas impedía al *agathos polites* (buen ciudadano) tratar de desvirtuar las leyes de la ciudad en beneficio de su familia y de sus amigos, a quienes lo unían lazos más estrechos" (Connor, 1971, pág. 48).

[10] "Hacia el año 415, la rivalidad entre Nicias y Alcibíades era la principal cuestión personal en Atenas, y a comienzos de ese año se llevó a cabo una votación de ostracismo para elegir entre ambos. Pero unos días antes de la votación, Alcibíades se acercó a Nicias y le sugirió que unieran sus fuerzas contra un tercero, Hipérbolo. Así se hizo, y el condenado al ostracismo fue Hipérbolo. Este incidente nos revela mucho acerca de las luchas políticas en Atenas. Tanto Nicias como Alcibíades comandaban un grupo de acólitos personales cuyos votos no estaban determinados ni por los problemas en debate ni por lo principios políticos, sino por los deseos de sus líderes. No es preciso que esos grupos hayan sido muy grandes, pero sí eran cohesivos y lo bastante notorios como para volcar decisivamente el resultado de la asamblea, aunque el procedimiento seguido para el ostracismo fuera el voto secreto" (Sealey, 1976, pág. 353). Más tarde el ostracismo fue abandonado (Fine, 1983, pág. 490).

[11] Esta es en parte una inferencia, de ningún modo concluyente, a partir del hecho de que para votar sobre el ostracismo y algunas otras cuestiones se requería un quórum de 6000, en un período en que el número de ciudadanos griegos oscilaba probablemente entre 35.000 y 50.000. Una fuente muy prejuiciada, la de los oligarcas del año 411, también "declaró a los demócratas de Samos que 'a raíz del servicio militar y de sus negocios de ultramar, más de cinco mil atenienses jamás concurrieron a la asamblea para debatir una cuestión, por importante que ésta fuese'" (Jones, 1969, pág. 109). Finley llega a la siguiente conclusión: "El mejor análisis de los datos, algunos de los cuales son arqueológicos, indica que la concurrencia era de unas seis mil personas en el siglo V, y sustancialmente mayor en el siglo IV" (1983, pág. 73). Conjetura que "los atenienses pueden haber recurrido a menudo a votaciones de ostracismo que nunca fueron mencionadas por las fuentes, pues al no obtenerse el quórum de 6000 personas, abortaron". Termina diciendo que "al menos en la última mitad del siglo V es probable que en la mayoría de las reuniones hubiera presentes varios millares" (1983, págs. 240, 408). Como sucede con muchas otras cuestiones, a la postre las pruebas sobre la participación política no son concluyentes; según expresa Finley, "nuestras adivinanzas son un ejercicio académico" (1983, pág. 75).

[12] Connor conjetura que, ya avanzado el siglo V, surgió una nueva modalidad que "restó importancia al poder de los grupos de amigos y en cambio subrayó la de la adhesión de la masa que los dirigentes podían ganar con su habilidad y elocuencia. Se centró precisamente en los sectores de la ciudadanía que menos influencia habían tenido con la primera modalidad" (Connor, 1971, pág. 135).

[13] El término *demagogos*, con el que a veces se los designó, era al principio descriptivo (significaba "dirigente del pueblo"), no peyorativo. Un dirigente-orador era llamado también "protector del demos" (*prostates tou demou*) (cf. Connor, 1971, págs. 108-10). Para una apreciación de la influencia de Demóstenes y del papel que cumplió, véase Montgomery, 1983.

[14] "Un elemento fundamental en la polis griega o romana (...) era la profunda convicción de que la pertenencia a ésa (que podríamos llamar ciudadanía) estaba inextricablemente ligada a la posesión de tierras, el deber del servicio militar y la religión" (Finley, 1980, pág. 89).

[15] "En todos los estados griegos, por lo que sabemos, sólo la decisión del cuerpo soberano podía otorgar la ciudadanía a un esclavo liberto, como a cualquier otro que no fuera ciudadano por nacimiento; y esas decisiones eran poco frecuentes" (Ste. Croix, 1981, pág. 174).

[16] Benjamín Constant describió la "libertad antigua" en estos términos en su célebre ensayo de 1819 en que la comparaba con la libertad moderna, destacando la noción moderna de una esfera legítima de autonomía e independencia personal respecto del gobierno (cf. Holmes, 1984, págs. 31 y sigs.). Aquí yo he puesto algo más el acento en el contraste entre el particularismo de los reclamos de ciudadanía en la Grecia antigua y la fuerte tendencia a universalizar las reivindicaciones en las concepciones modernas de la igualdad y la libertad.

[17] "El poder del Estado no tenía límites teóricos, no había ninguna actividad ni esfera de la conducta humana en que el Estado no pudiera legítimamente intervenir, siempre y cuando la decisión se adoptara apropiadamente en la Asamblea por cualquier razón considerada válida por ésta. (...) De vez en cuando el Estado ateniense sancionó leyes que limitaban la libertad de palabra. (...) Si no lo hacían más a menudo, era porque no lo querían hacer o no pensaron en ello, y no porque reconocieran el derecho a disponer de una esfera privada más allá de los alcances del Estado" (Finley, 1972, pág. 78).

Capítulo 2

[1] Los orígenes, desarrollo y situación de la tradición republicana son expuestos en Pocock (1975). Wood (1969) describe las doctrinas republicanas de los Whigs radicales de Gran Bretaña y Estados Unidos en el siglo XVIII. La síntesis que hago aquí ha tomado libremente elementos de estos dos autores.

[2] Aunque la distancia no fuese un factor determinante, la mera cantidad de ciudadanos varones en condiciones de asistir —entre doscientos mil y cuatrocientos mil en los siglos III y II a.C. (Cowell, 1962, pág. 61)— habría convertido la concurrencia a una asamblea en un ejercicio poco significativo de la ciudadanía. Si bien el debate y votación en el tipo más importante de asamblea, la *comitia tributa*, se llevaba a cabo en forma separada en las 35 tribus, en promedio cada una de éstas tenía de cinco a diez mil miembros, con enormes variaciones alrededor de la media.

[3] Véanse, por ejemplo, sus comentarios del *Segundo tratado*, párr. 140, 151, 157, 192.

[4] En la Edad Media, la única excepción significativa fue la Confederación Suiza, que se inició en 1291 como una alianza de tres comunidades pequeñas y aisladas, con fines defensivos, y se completó en 1513 bajo la forma de una liga de trece cantones. Seis de ellos, incluidos los tres primitivos, eran democracias directas con una asamblea anual soberana integrada por todos los ciudadanos libres; en las restantes, si bien la soberanía correspondía nominalmente al conjunto de los ciudadanos libres, la acción legislativa estaba en manos de cuerpos en gran medida aristocráticos u oligárquicos. La Dieta de la Confederación estaba compuesta por representantes de los trece cantones (Codding, 1961, págs. 21-26).

[5] Nada lo revela con más claridad que una sola oración de John Stuart Mill en *Consideraciones sobre el gobierno representativo*; allí, en las conclusiones del capítulo titulado "La forma ideal de gobierno", descarta esa premisa de dos mil años de antigüedad. Después de haber afirmado que "el único gobierno capaz de satisfacer plenamente todas las exigencias del estado social es aquel en el cual *participa todo el pueblo*", añade como oración final, casi a manera de una reflexión colateral: "Pero como en una comunidad cuyo tamaño exceda el de un poblado pequeño no es posible que todos participen personalmente en cualquier cuestión pública que no sea muy secundaria, de ello se desprende que *el tipo ideal de gobierno perfecto debe ser representativo*" (Mill, 1958, pág. 55; las bastardillas son mías).

[6] Eludo deliberadamente ocuparme aquí de algunas falacias empíricas; por ejemplo, la de saber cuán profunda tiene que ser una creencia de este tipo y cuán difundida debe estar entre los miembros de una cierta asociación, o la importancia relativa de los dirigentes y los miembros comunes, etc. Por otra parte, la creencia difundida en el Firme Principio no siempre es estrictamente necesaria, ni siquiera suficiente; pero mi hipótesis es que en caso de prevalecer esa creencia, ello incrementa en gran medida la probabilidad de que una asociación sea regida en forma democrática.

Si se plantean estas cuestiones empíricas, es porque aquí yo considero determinante la perspectiva adoptada por los miembros. Si cambiase dicha perspectiva, también se modificaría la índole de la argumentación. Por ejemplo, un extraño podría estimar que rige el Firme Principio entre los integrantes de una asociación, aunque éstos no lo crean así; el extraño podría entonces sostener que los miembros *deben* adherir al principio y a sus consecuencias. En un nivel aún más abstracto, podría simplemente demostrarse que *si* se asume la validez del principio, *entonces* se desprenden de ello algunas consecuencias lógicas. Evidentemente, esta última perspectiva (retomada en el capítulo 5) es la que tácitamente subyace en la lógica del resto de la obra.

[7] Sidney y Beatrice Webb describieron, en su obra *Democracia industrial* (1920), cómo "la democracia apareció, en sus formas más rudimentarias, en las asociaciones comerciales locales del siglo XVIII" y cómo "en los oficios más avanzados se fue imponiendo, borrosa y casi inconscientemente (...) después de un siglo de experimentos" la conclusión de que ninguno de los métodos introducidos por la democracia directa, como la rotación en los cargos, eran satisfactorios, y de que era indispensable el gobierno representativo (págs. 3, 36 y caps. 1, 2).

[8] "Así como en el orden de la gracia todos los creyentes son iguales, así también en el orden de la naturaleza todos los hombres son iguales, de modo tal que el Estado debe estar compuesto de hombres con iguales privilegios. La premisa fue la lección que impartieron las sectas; la conclusión fue la inferencia extraída en la política por los Niveladores y en la economía por los Cavadores" (Woodhouse, 1938, pág. 69). Los Niveladores hacían mucho hincapié en la necesidad del consenso; como lo expresó John Lilburne en 1646, nadie estaba habilitado a "gobernar, regir o reinar sobre otros hombres cualesquiera en el mundo sin su libre consentimiento" (Woodhouse, 1938, pág. 317). Hubo en el siglo XVI un autor que pertenecía a la corriente central de la tradición republicana pero, en contraste con los Niveladores, estaba familiarizado con los grandes filósofos políticos desde los griegos hasta Maquiavelo: fue James Harrington. Sin embargo, Harrington admiraba a Carlos I, no participó en forma activa en la vida política durante la Revolución Puritana, y sólo publicó su primera y más importante obra, *The Commonwealth of Oceana*, en 1656 (cf. Blitzer, 1960).

Capítulo 3

[1] Se hallará una variedad de enfoques sobre la teoría política del anarquismo y de críticas al respecto en Pennock y Chapman (1978), volumen que contiene una extensa bibliografía (págs. 341-65).

[2] Los anarquistas suelen hablar del "derrocamiento del gobierno" más que "del Estado". El "gobierno" de una asociación puede definirse diciendo que consta de los cargos, roles y organizaciones que elaboran y ponen en práctica las reglas. El gobierno de un Estado puede, pues, aplicar las reglas mediante coacción, si es necesario. Desde luego, el término "Estado" puede ser definido (y de hecho lo ha sido) de muy distintas maneras, en algunas de las cuales se reduce o elimina el papel de la coacción como característica definitoria —tal es lo que suele ocurrir en las concepciones idealistas—. Pero suprimir la coacción en la definición de la palabra "Estado" nada modificaría en cuanto a su supresión en el mundo real, donde continuarán existiendo ciertas asociaciones que regularmente apelan a la coacción para sancionar sus reglas, como ha sucedido a lo largo de toda la historia. Que se las llame o no "Estados" en nada afecta la argumentación anarquista; lo importante es que, según creen los anarquistas, son *esas* asociaciones las que pueden y tienen que ser reemplazadas por asociaciones voluntarias. De ahí que el rechazo de la palabra "Estado" tal como es empleada en este caso sería una respuesta trivial y en esencia irrelevante, ante el razonamiento anarquista.

[3] Este resumen ha sido confeccionado casi en su totalidad a partir de fragmentos tomados literalmente de Wolff, aunque en general modifique el uso de "hombre" u "hombres" que hace éste, utilizando en su lugar una expresión más abarcadora o neutral con respecto al sexo.

[4] Si bien se desconoce en gran medida la relación histórica entre la dominación y los orígenes de los Estados, algunos teóricos han conjeturado que éstos a menudo tuvieron sus raíces en la dominación.

[5] En una segunda edición de su libro (1976), Wolff añadió una réplica a la crítica que le formuló Jeffrey H. Reiman. Para entonces, Wolff había modificado, evidentemente, sus opiniones sobre el anarquismo: "Mis actuales opiniones son algo distintas, aunque en este momento no estoy en condiciones de expresarlas con claridad o de defenderlas adecuadamente" (pág. 90, n. 1). No obstante que nuestras críticas se superponen un tanto a las de Reiman, en lo que sigue no ha sido mi intención recapitular el análisis de este último ni las otras numerosas críticas que ha recibido la argumentación de Wolff. Quisiera agregar, empero, que a mi modo de ver, al presentar su argumentación original Wolff cumplió un importante servicio para la filosofía política.

[6] Wolff reconoce esta objeción y trata de hacerle frente así:

> Podría aducirse que ni siquiera este caso límite es genuino, ya que cada hombre se obedece a sí mismo y por ende no se somete a una autoridad legítima. Sin embargo (...), la autoridad a la que cada ciudadano se somete no es simplemente la de él mismo, sino la de toda la comunidad, tomada en su conjunto. Las leyes se proclaman en nombre del soberano, lo cual equivale a decir la población total de la comunidad. El poder que hace cumplir esas leyes *en caso de que un ciudadano, habiendo votado una ley, se resistiera luego a que le fuese aplicada,* es el poder de todos *reunido en el poder de policía del Estado.* (...) La voz del deber habla ahora con la autoridad de la ley. Podríamos decir que cada hombre *se encuentra con su ser mejor bajo la forma del Estado, ya que los dictámenes de éste son simplemente las leyes que él, tras la debida deliberación, quiso que fuesen sancionadas* (pág. 23; las bastardillas son mías).

Decir que cada ciudadano "se encuentra con su ser mejor bajo la forma del Estado" suena al tipo de mistificación del Estado que todo el ensayo de Wolff pretende rebatir. Y si "los dictámenes de éste son simplemente las leyes que él, tras la debida deliberación, quiso que fuesen sancionadas", cabría preguntarse si el ciudadano no estaría autorizado a desobedecer —luego de la debida deliberación, en forma responsable y en el pleno ejercicio de su autonomía moral— una ley a la que antes prestó su consentimiento. Pero en tal caso, ¿por qué el "poder de policía del Estado" habría de privar sobre la autonomía moral del ciudadano, si al sancionar la ley en primer lugar no se habilitó a dicho poder para que lo hiciera?

[7] Un poco sorprendente es este agregado suyo: "De hecho, podríamos preguntarnos si en un mundo complejo, donde prevalece la especialización técnica, puede haber algún caso en que sea razonable *no* hacerlo" (pág. 15).

[8] Como es bien sabido, algunos autores, Hobbes en especial, temían tanto las condiciones de vida en el "estado de naturaleza" que consideraban preferible *cualquier* Estado a la ausencia de Estado. Pero aun el propio Hobbes coincidía en que a menos que el Estado proporcionara una protección mayor que el "estado de naturaleza", no había obligación de obedecerle. Y como es lógico, para justificar la existencia de un Estado no es preciso adoptar las premisas de Hobbes acerca de las consecuencias extremas que puede tener vivir sin él.

[9] Algunos autores, que apoyan tanto la democracia como el derecho moral a desobedecerla, restringirían este derecho en mayor grado de lo que yo lo haría. Para un examen de las cuestiones implicadas en la desobediencia a la ley más amplio que el que puedo brindar aquí, véase Pennock y Chapman (1970).

Capítulo 4

[1] Una minoría de estudiosos sostienen que en realidad lo que Platón procuraba era mostrar la imposibilidad de un régimen como el que se describe en *La República.* Cierto es que, si se somete la argumentación de Platón a un análisis textual más fino, revela ser más ambigua y compleja de lo que aparece a primera vista. Aquí adopto una de las interpretaciones posibles y no digo que sea la única razonable.

[2] Utilizo este término para abarcar todas aquellas formas de gobierno en las que los dirigentes ejercen un alto grado de control unilateral sobre los dirigidos: "Dos pruebas pragmáticas, aunque no precisas, pueden ser aplicadas para distinguir una organización jerárquica: los que no son dirigentes no pueden desplazar por vía pacífica a los dirigentes luego de una votación explícita o implícita, y los dirigentes son los que deciden fundamentalmente en qué momento se efectuarán consultas, en qué condiciones y con quién" (Dahl y Lindblom [1953], 1976, pág. 227).

[3] Sobre John Stuart Mill, véase particularmente Thompson, 1976.

[4] Cabe concebir que los demócratas no concordarán del todo entre sí acerca de una cuestión algo diferente: las personas que no están calificadas *en la actualidad,* ¿pueden ser admitidas de todos modos al ejercicio de la ciudadanía plena, si se prevé que la participación puede ser necesaria o suficiente como para que lo estén en un lapso razonable? Según cuál sea la respuesta de los demócratas a esta pregunta,

también podrían discrepar acerca de otra. Supóngase que los miembros de un grupo bien definido no están calificados en la actualidad, pero tampoco hay garantías de que *ninguna otra persona* protegerá sus intereses. ¿Cuál es entonces la mejor solución? En sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (1861), Mill reconoció implícitamente este dilema, pero no lo abordó; prefirió afirmar que las calificaciones tienen precedencia sobre los beneficios de la participación. Para muchos demócratas contemporáneos la solución de Mill resultaría inaceptable.

[5] Estos son, en esencia, los criterios adoptados por J. S. Mill. Véase el excelente análisis de Thompson (1976, págs. 54 y sigs.)

[6] Aparentemente, éste fue el punto de vista sostenido por Lenin, al igual que por George Lukács. Muchos regímenes militares, sobre todo en América latina, se autojustificaron como gobiernos de transición; tal lo que ocurrió en Chile en 1973, cuando el régimen de Pinochet declaró que su objetivo era crear las condiciones necesarias para una restauración del gobierno democrático.

* Término acuñado por Heráclito, con que se designa una erudición que abarca diversas clases de conocimientos. [T.]

Capítulo 5

[1] En su crítica a Platón, MacIntyre (1966, pág. 49) subraya la necesidad de distinguir entre estas dos proposiciones.

[2] El pasaje pertinente de *La República* forma parte de un diálogo entre Adimanto y Sócrates; éste le inquiere:

> —¿Hay en el Estado que acabamos de formar una ciencia (...) cuyo fin sea deliberar, no sobre alguna parte del Estado, sino sobre el Estado todo y su gobierno, tanto interior como exterior?
>
> —Sin duda, la hay.
>
> —¿Qué ciencia es ésta y en quién reside?
>
> —Es la que tiene por objeto la conservación del Estado, y reside en aquellos magistrados que están encargados de su guarda [tutela]. (...)
>
> —¿Crees que haya entre nosotros más excelentes herreros que excelentes magistrados?
>
> —Muchos más herreros.
>
> —En general, de todos los cuerpos que toman su nombre de la profesión que ejercen, ¿no será el cuerpo de los magistrados [tutores] el menos numeroso?
>
> —Sí.
>
> —Por consiguiente, todo Estado organizado, naturalmente debe su prudencia a la ciencia que reside en la más pequeña parte de él mismo; es decir, en aquellos que están a la cabeza y que mandan. Y *al parecer la naturaleza produce en mucho menos número los hombres a quienes toca consagrarse a esta ciencia*; ciencia que es, entre todas las demás, la única que merece el nombre de prudencia.
>
> (*La República*, trad. de Grube, párr. 428d, e, pág. 94; la bastardilla es mía.)

[La versión castellana ha sido tomada de la edición de Espasa-Calpe, Colección Austral, de 4ª ed., 1946; en esta versión se emplea "guardadores" o "magistrados encargados de la guarda del Estado" para lo que nosotros hemos traducido, a lo largo de este libro, como "tutores". (T.)]

[3] Ciertos aspectos de la física cuántica han llevado a algunos hombres de ciencia a cuestionar el presupuesto habitual de que los hallazgos experimentales son, o pueden ser, independientes del diseño experimental en todos los casos. Pero, a diferencia de los filósofos morales, los especialistas en física cuántica concuerdan (o convergen hacia la concordancia) respecto de las leyes de la física. Así, aun en estos casos extremos, y por cierto en todos los demás, la física cuántica conserva su validez intersubjetiva.

[4] Algunos defensores del tutelaje podrían en este punto tratar de convalidarse afirmando que quienes discrepan con ellos prueban, por eso mismo, no estar calificados para juzgar la validez de su derecho a gobernar. Respaldada por la fuerza del Estado, esa afirmación es capaz de derrotar en efecto a los críticos, pero respaldada únicamente por la fuerza de la razón, no logra credibilidad.

[5] Algunos estudios han demostrado que en muchos campos los pronósticos de los expertos no son mejores que los de los legos (o, en ciertos casos, son apenas un poco mejores). Un especialista en los problemas de la predicción a largo plazo, luego de examinar un gran número de estudios sistemáticos sobre la confiabilidad de las predicciones de los expertos en una gran variedad de campos, concluye diciendo lo siguiente: en general, los datos sugieren que la pericia acarrea pocos beneficios. Y como la mayor exactitud sólo aparece en grandes muestras, parecería que la pretensión de exactitud de un experto único no tiene valor práctico. Sorprendentemente, no pude hallar *ningún* estudio que mostrara que la pericia constituye una ventaja importante" (J. Scott Armstrong, "The Seer-Sucker Theory: The Value of Experts in Forecasting", *Technology Review*, 1980, vol. 83, pág. 21). Lamentablemente, la incapacidad de los especialistas para formular predicciones confiables no parece haber disminuido la seguridad que tienen en sí mismos ni la disposición de los legos a ver esas predicciones con un respeto inmerecido.

[6] John C. Kemeny, que era matemático, tras presidir una comisión presidencial creada para estudiar el famoso accidente de la planta nuclear de Three Mile Island, observó:

> En el curso de la labor de nuestra comisión, una y otra vez nos vimos ante casos en los que las emociones influían en los juicios, incluso de científicos muy destacados. (...) Seguí encontrando hombres de ciencia cuyas creencias eran rayanas en lo religioso y aun en lo fanático. (...) Estos individuos deforman sus propios juicios científicos y dañan su reputación asegurando cosas a las que, como ellos mismos saben en el fondo, sólo pueden asignárseles pequeñas probabilidades. Se convierten en defensores en lugar de ser asesores imparciales. Esto es incompatible con la naturaleza fundamental de la ciencia, y crea una atmósfera de grave desconfianza hacia los expertos: aun cuando haya datos rigurosos abrumadores, si la cuestión es lo bastante emocional siempre habrá un experto que los contradiga y de ese modo contribuya a desacreditar a la ciencia en todo el país. (Kemeny, "Saving American Democracy: The Lessons of Three Mile Island", *Technology Review*, 1980, vol. 83, pág. 70).

Para críticas directamente vinculadas con las armas nucleares, véase Michael Walzer, "Deterrence and Democracy", *New Republic*, 2 de julio de 1984, págs. 16-21.

[7] Párr. 577d, pág. 225. La metáfora orgánica aparece expresamente en los párr. 462 b, c, d, e, págs. 123-24, y está implícita en numerosos fragmentos, incluida la famosa definición funcional de la justicia como "hacer el trabajo que a uno le corresponde" de manera análoga al modo en que cada parte de un organismo desempeña su función (párr. 433, 434, págs. 97-98).

[8] He tomado esta definición de Lukes (1977, pág. 180), quien formula una crítica sucinta y muy eficaz.

[9] Como dice James Grier Miller, "Un hombre con cabeza es mucho más que el cuerpo de un hombre al que se le ha agregado por separado una cabeza" (1978, pág. 44).

[10] Aunque algunos de los autores que han empleado la metáfora orgánica en los últimos tiempos coincidirían con lo que aquí expreso, el lenguaje que utilizan me hace dudar. Así, Roberto Unger (1975) atribuye al liberalismo un principio de individualismo que incluye los errores gemelos de individualismo metodológico y del desinterés por "el grupo (...) como fuente de valores por derecho propio". Contrasta el individualismo con su opuesto polar, "el principio del colectivismo, ejemplificado por las concepciones organicistas del grupo". Estas concepciones, continúa diciendo, "conciben al grupo como una entidad con existencia independiente e irreductible a la vida de sus miembros, dotada de valores grupales separados de las finalidades subjetivas e individuales de sus miembros, y aun de una 'personalidad'" (1975 [1984], pág. 82). No me resulta claro qué quiere decir la segunda parte de esta oración. Más adelante, como alternativa frente al liberalismo Unger propone "la teoría de los grupos orgánicos" (págs. 236-95). No encuentro en esa teoría nada que sea incompatible con aquella otra según la cual el hombre es el centro de las decisiones colectivas. Llego a la conclusión de que Unger rechaza "las concepciones organicistas del grupo", pero no he podido hallar ninguna enunciación concreta que pueda ilustrarlo.

[11] Al discutir este problema los autores suelen referirse al "agregado" de los intereses individuales. Prefiero el término "composición" para evitar toda insinuación de que la mejor salida consiste en agregar votos y adoptar la opción que indica el mayor número de ellos.

[12] El ejemplo y la cita pertenecen a Kahneman y Tversky (1983a, pág. 39; véase también 1983b, págs. 293-315).

[13] Como apunta G.M.A. Grube, en la célebre oración que acabamos de citar y en otros lugares de *La República*, "Platón no nos quiere decir que el mundo debería ser gobernado por metafísicos pálidos desde sus remotos gabinetes; lo que mantiene es que un estadista tiene que ser un pensador, un amante de la verdad, de la belleza y de Dios, dotado de un sentido de los valores sumamente desarrollado" (n. 13, pág. 133).

Capítulo 6

[1] Cuarenta años antes, los Niveladores ya insistían en que la igualdad natural entrañaba la necesidad de consentimiento. Cf. Richard Overton y John Lilburne, en 1646, en Woodhouse (1938, págs. 69, 317).

[2] "Porque pienso realmente que el más pobre de los que están en Inglaterra tiene una vida que vivir, como el de mayor grandeza; y por lo tanto, señor, verdaderamente pienso que es claro que cada hombre que ha de vivir bajo un gobierno debe primero, por su propio consentimiento, someterse a ese gobierno". Mayor William Rainborough, en los Debates sobre Putney, 19 de octubre de 1647 (Woodhouse, 1938, pág. 53).

[3] En opinión de Rawls (1971, pág. 505), se debe justicia a todas las "personas morales", pero no todos los seres humanos reúnen las condiciones para ser personas morales.

[4] Según Richard Flathman, la doctrina de "la igualdad del valor intrínseco de la personalidad humana", de Frankena y Vlastos, sólo sería adecuada "si las diversas manifestaciones del valor se consideran respecto de uno mismo en su significación, o si hay entre ellas una armonía tal que todas puedan atenderse igualmente bien. (...) Pero las cuestiones morales y políticas se plantean primordialmente allí donde se presentan conductas que consideran al otro y conflictos de necesidades, intereses y demandas" (Flathman, 1967, pág. 58). Aunque Rawls rechaza la igualdad del mérito intrínseco como base de su teoría de la justicia, su solución del problema de cómo atender a los intereses de las personas que carecen de los rasgos inherentes a una "personalidad moral" (p. ej., un niño muy retardado) exige que actúen en nombre de ellas autoridades paternalistas. "Las decisiones paternalistas han de guiarse por las preferencias e intereses propios del individuo en la medida en que no sean irracionales, o en caso de no conocerlos, por la teoría de los bienes primarios" (Rawls,1971, pág. 249). Ahora bien, ¿por qué habría que proteger los intereses de personas carentes de una personalidad moral? La respuesta de Rawls parece ser que sería imprudente, en la práctica, retacear la justicia a quienes carecen de la capacidad de tener una personalidad moral, porque "las instituciones justas correrían un gran riesgo" (pág. 506). No defiende estos dudosos juicios prácticos, y uno no puede dejar de preguntarse si no habrá incorporado la idea de la igualdad del mérito intrínseco haciéndola entrar por la puerta trasera.

[5] La fuente de la que extrajo Mill la observación de Bentham no es del todo clara. Cf. F. Rosen (1983, págs. 211-20 y 223-28). Estoy agradecido a Jane Mansbridge por haberme hecho reparar en esta dificultad.

[6] Al "primer principio del esquema utilitario, el de la imparcialidad perfecta entre las personas (...) puede describírselo más correctamente como la suposición de que montos iguales de felicidad son igualmente deseables, ya sea que la sienta la misma persona o personas diferentes" (Mill [1863] 1962, pág. 319 n.2).

[7] En el *Mahabharata*, la épica del hinduismo tradicional, las personas vienen al mundo con una desigualdad intrínseca, a raíz de la pureza o maldad relativas que han recogido a través de sus acciones en vidas anteriores. Así, las acciones realizadas en el pasado y sus consecuencias explican los orígenes de las castas (Somjee, 1967, pág. 187).

[8] Para un principio explícito de neutralidad, véase Ackerman (1980, pág. 11).

[9] La relación entre el proceso democrático y los derechos políticos se examina en el capítulo 12.

[10] Por ejemplo, Patrick Riley (1978) critica a Robert Paul Wolff (1976) por convertir la autonomía "en un deber moral fundamental, en la 'obligación primaria del hombre'", mientras que "para Kant la autonomía (...) es un punto de vista necesario (...) la condición hipotética de ser capaz de concebir *cualquier* deber" (págs. 294-95). Un debate íntimamente vinculado a éste es el que plantea si la autonomía moral puede ser resignada o enajenada (Kuflik, 1984).

[11] Si bien Kant fue, sin duda alguna, el exponente más influyente de la idea según la cual la autonomía moral es "el principio supremo de la moralidad", no es menester, para respetar la autonomía moral, aceptar la concepción kantiana de que una voluntad autónoma forzosamente adoptará el imperativo categórico como "único principio de la ética" (Kant, 1964, pág. 108). El propio Kant fue influido por

las disquisiciones de Rousseau en *El contrato social*, basadas enteramente en la premisa de que ningún régimen que viole la autonomía moral del individuo puede ser legítimo. La justificación que da Rousseau de la autonomía moral es notablemente breve, y tiene lugar en el curso de su examen de la esclavitud: "Renunciar a su libertad es renunciar a la condición de hombre, a los derechos de la humanidad y aun a sus deberes. (...) Esta renuncia es incompatible con la naturaleza del hombre, y despojarlo de su libre arbitrio es despojar a sus acciones de toda moralidad" (1978, libro 1, cap. 4, pág. 50).

[12] Al describir los efectos que tuvo sobre él y sus camaradas el campo de concentración de Dachau, Primo Levi (1976) concluye diciendo que tanto los guardias como los propios reclusos habían dejado de ser seres humanos; y es dable interpretar estas palabras como equivalentes a afirmar que, si dejaron de ser seres humanos, ello fue debido a que ya no disponían de autonomía moral. No obstante, las cualidades humanas comenzaron a resurgir tan pronto el personal del campo de concentración lo abandonó, huyendo ante la llegada de las tropas rusas.

[13] Mill ilustra la primera proposición y a la segunda la completa por implicación diciendo que al ser excluidas "las clases trabajadoras (...) de toda participación directa en el gobierno", se quedaron sin medios adecuados para proteger sus intereses.

[14] Debe señalarse que Plamenatz (1973) dirigía expresamente su argumentación al modelo económico de la democracia desarrollado por Anthony Downs (1957), así como a la descripción, explicación y justificación de la democracia que habían hecho Dahl y Lindblom (1953). Como se verá, la esencia de mi propio razonamiento aquí está en algunos aspectos más próxima a Plamenatz que a la justificación cuasi utilitaria de Dahl y Lindblom.

[15] Posiblemente Plamenatz (1973) habría concordado con esta enunciación. Al referirse a los requisitos para que "una democracia sea genuina", al parecer establece condiciones destinadas a asegurar que la mayoría de los ciudadanos puedan inducir al gobierno a hacer lo que ellos más quieren que haga, y a evitar que haga lo que más desean que no haga (cf. págs. 186-92).

Capítulo 7

[1] Podría sostenerse que la primera oración es correcta pero la segunda no lo es. Así, un anarquista diría quizá que *nadie* está calificado para adoptar decisiones colectivas obligatorias; no obstante, por los motivos expuestos en el capítulo 3, creo que estamos en condiciones de rechazar ese razonamiento.

[2] Un tratamiento distinto de este tema, aunque según creo compatible con el nuestro, se hallará en Barry (1965, págs. 173 y sigs.).

[3] El tema de la delegación es examinado con más detalle en el siguiente capítulo.

[4] Los interrogantes, muy complejos, que este problema plantea respecto de la presunción que estamos analizando se consideran en el capítulo 22.

[5] Como puede verse, por ejemplo, tanto en Kant como en Rawls. Posiblemente porque "deber implica poder" y comprender el imperativo moral requiere utilizar la razón, para Kant el deber de *obedecer* el imperativo categórico parece extenderse a todas las personas dotadas de razón, o sea, a todos los seres racionales, pero las personas *con respecto a las cuales* los seres racionales están obligados a aplicar el imperativo categórico parecerían incluir a la humanidad entera. El hecho de que Kant no siempre distinga con claridad entre unas y otras sugiere que los "seres racionales" abarcarían la mayoría de la humanidad (adulta). Según vimos en el capítulo anterior, Rawls se refiere a las "personas morales", dando a entender que casi todos los adultos lo son.

Capítulo 8

[1] El término *demokratia* comenzó a utilizarse en Atenas alrededor de mediados del siglo V a.C. Es posible que haya reemplazado a otras expresiones más antiguas que incluían la partícula *"iso"*, o sea, "igual" (como en *isonomia* o "igualdad ante la ley"). Tal vez la palabra *demokratia* fue acuñada por quienes criticaban la constitución ateniense, en cuyo caso pudo haber tenido una connotación peyorativa. En los siglos anteriores, el VII y el VI a.C., es posible que el demos no incluyese la masa del pueblo. No obstante, a partir de mediados del siglo V el término *demokratia* parece haber sido utilizado en gran medida con el significado que siempre tuvo desde entonces: "gobierno del pueblo" (Sealey, 1976, págs. 159, 301; Fine, 1983, págs. 108, 208-09).

[2] Expresiones como "actuar" han sido usadas de modo de incluir también el no actuar de determinadas maneras.

[3] Como ya indicamos, las "políticas" establecen los *medios* para alcanzar un cierto *fin, propósito, bien o interés*. Véase nuestro examen anterior de este punto en el cap. 7, pág. 122.

[4] Tal vez sea preciso añadir que aquí adopto la perspectiva de un observador hipotético interesado en alcanzar juicios normativos, que podría ser miembro de la asociación, pero sin que ésta sea una condición necesaria. Presumiblemente, el lector interesado es un observador hipotético de esa índole. Si bien los juicios normativos aquí enunciados acarrean implicaciones en cuanto a las condiciones empíricas requeridas por un proceso democrático o que lo facilitarían, en este momento dejaré de lado tales requerimientos empíricos. Los analizo, con respecto a grandes sistemas, como los Estados nacionales, en el capítulo 17.

[*] En este capítulo se formulan los cuatro primeros; el quinto, en el capítulo siguiente (véase la pág. 158). [T.]

[5] En este aspecto, el criterio se aproxima más de lo que podría parecer al insistente enunciado de Rousseau en *El contrato social* de que la soberanía es inalienable (1978, libro 2, cap. 1, pág. 59). Según Rousseau un pueblo soberano podría conceder el poder ejecutivo: 1) a sí mismo o a una mayoría ("democracia"), 2) a una minoría ("aristocracia"), o 3) a una sola persona ("monarquía"). Lo que el pueblo posiblemente no esté en condiciones de hacer es enajenar su soberanía, su poder para elaborar leyes.

Si bien la "democracia" en el sentido 1) es impracticable, a juicio de Rousseau las tres formas de delegación del poder ejecutivo son igualmente legítimas porque (y en la medida en que) en ellas el pueblo no enajena un ápice de su soberanía. Véase particularmente el libro 2, caps. 1, 6, págs. 46-47, y el libro 3, cap. 6, págs. 87-91.

Capítulo 9

[1] El examen de este tema no abarca más de tres páginas.

[2] No quiero decir con esto que Locke y Rousseau, o los autores posteriores a ellos, expusieran ideas similares sobre la democracia. Por ejemplo, Locke sostenía que debía permitirse la delegación del poder del demos para elaborar leyes, y aun su enajenación por tiempo indefinido (*Segundo tratado*, cap. 10 y cap. 19, párr. 343). Rousseau no coincidía con él en este punto. No obstante, he pasado por alto sus discrepancias porque no son pertinentes para el tema de esta sección.

[3] Las frases entrecomilladas pertenecen a Locke, *Segundo Tratado*, cap. 8, "Sobre los inicios de las sociedades políticas", párrs. 95-97 y pássim.

[4] Por ejemplo, el siguiente: "Dado que ningún hombre tiene autoridad natural sobre sus semejantes, y dado que la fuerza no da origen a derecho alguno, como fundamento de toda autoridad jurídica entre los hombres quedan sólo las convenciones. (...) Aun cuando todos pudieran enajenarse del [demos], no podrían hacerlo con sus hijos, que nacieron siendo hombres libres" (libro 1, cap. 4, pág. 49). "Cada individuo, estableciendo un contrato consigo mismo, por decirlo así (...) puede, como hombre, tener una voluntad privada contraria de la voluntad general que tiene como ciudadano, o distinta de ésta" (libro 1, cap. 7, págs. 54-55).

[5] En Venecia, el número de nobles —los únicos con derecho a participar en el gobierno— era el 1 al 2 % de la población de la ciudad. Si se incluye la población de tierra firme apenas llegaban a alrededor del 0,1 %. En 1797 había 1090 nobles; la ciudad tenía 137.000 habitantes y la población de tierra firme era de 2.200.000. La cantidad de nobles nunca superó los dos millares (Davis, 1962, cuadro 1, pág. 58).

En Ginebra el porcentaje no era tan minúsculo, pero igualmente era pequeño. De los cinco estamentos sujetos a las leyes, sólo los varones de los dos estamentos superiores participaban en su elaboración: "en primer lugar, los 'ciudadanos', que tenían derecho legal a ocupar cargos públicos, y de los que Rousseau formaba parte; a continuación, los 'burgueses', que tenían derecho al voto pero no a ocupar cargos". En su conjunto, los ciudadanos y burgueses eran "alrededor de mil quinientos" en una población total de 25.000 personas. Por otra parte, los cargos más altos eran monopolizados por unas pocas familias (Palmer, 1959, pág. 36). R.R. Palmer señala que "el propio Rousseau, en el estudio que hizo sobre la política ginebrina en Neuchatel, no mostró interés alguno por los nativos, pese a que éstos [eran] tres cuartas partes de la población no burguesa" (pág. 137).

[6] Véase, por ejemplo, el *Segundo tratado*, cap. 8, párr. 93.

[7] Véase su análisis del status de la mujer en la "sociedad conyugal" (cap. 8, párr. 78-84): "Parece sumamente improbable que Locke pensase en hacer extensivos esos derechos a las mujeres" (Kendall, 1941, pág. 121).

[8] Por ejemplo, *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (Mill, 1958, págs. 42, 55, 131). Se hallará una exposición mucho más amplia sobre las ideas de Mill acerca del conflicto entre el "principio de participación" y el "principio de idoneidad", que extrae sus elementos de una amplia gama de citas de Mill, en el excelente estudio de Dennis F. Thompson (1976).

[9] Por ejemplo, véanse los comentarios de Peter Bachrach sobre la "teoría democrática clásica" y sus contrastes con la "teoría elitista de la democracia" (1967, págs. 2-9). Según Carole Pateman, Rousseau y John Stuart Mill son "dos ejemplos de teóricos democráticos 'clásicos', cuyas teorías nos suministran los postulados básicos de una teoría de la democracia participativa" (1970, pág. 21).

[10] Douglas Rae ha comentado que cabe concebir a los niños como dotados de un conjunto de derechos válidos para toda su vida, algunos de los cuales pueden disfrutar a medida que maduran. Locke parece haber afirmado algo similar en los párrafos que hemos citado. En cambio, para los adultos excluidos "los lazos de la (...) sujeción" nunca "se desatan del todo como para dejar al hombre libre para disponer de sí mismo".

[11] Supongamos que yo fuera capaz de demostrar que he estudiado cuidadosamente los problemas, partidos, candidatos, etc.; mi exclusión no parecería estar justificada. No obstante, un ciudadano francés quizá diría: "Usted permanecerá en Francia un lapso demasiado breve como para que se justifique su inclusión. Ha venido aquí voluntariamente, y al hacerlo ha reconocido su disposición a acatar nuestras leyes; y habrá abandonado el país antes de que la elección introduzca cambio alguno en las leyes vigentes. Consecuentemente, no asumirá responsabilidad por sus opciones. En ese sentido, está *moralmente* descalificado para participar en la elección". Creo que ésta es una refutación importante; no obstante, su fuerza deriva fundamentalmente de que tal vez yo no esté sujeto a las leyes que mi participación podría haber contribuido a gestar. En esa medida, no soy un miembro del demos, en el sentido antes definido, y por lo tanto *debo* ser excluido si la premisa es que las decisiones obligatorias sólo pueden adoptarlas los miembros.

Capítulo 10

[1] Según el uso corriente, emplearé la frase abreviada "norma de la mayoría" para referirme al principio por el cual las votaciones se deciden por mayoría.

[2] No todos los autores que están en favor de la norma de la mayoría propugnan que se la aplique en la forma cabal en que hemos expuesto. En *El contrato social* Rousseau escribió:

> Salvo para el contrato primitivo [o sea, el original], el voto de la mayoría siempre obliga a todos los demás. (...) Pero entre la unanimidad y el empate hay varias mayorías calificadas, para cualquiera de las cuales puede fijarse la proporción de acuerdo con las condiciones y necesidades del cuerpo político.
>
> Dos máximas generales pueden servir para regular estas proporciones. Una, que cuanto más serios e importantes sean los asuntos sobre los que se delibera, más cerca de la unanimidad tiene que estar la opinión triunfante. La otra, que cuanta mayor prontitud exija el tema que se tiene entre manos, menor tiene que ser la diferencia aceptada entre las opiniones divididas. En las deliberaciones que deben resolverse en el momento, debe bastar una mayoría de un solo voto. La primera de estas máximas parece más propia de la sanción de las leyes; la segunda, de las cuestiones económicas. Sea como fuere, lo que establece la proporción adecuada de la mayoría decisoria es la combinación de ambas (libro 4, cap. 3, pág. 111).

[3] Douglas Rae (1969) brinda una demostración rigurosa de esto. Aunque no se refiere a la autodeterminación, parte de la "premisa valorativa" de que un ciudadano (él lo llama "Ego" = Yo) "quiere optimizar la correspondencia entre su programa de valores y la lista de medidas que son impuestas". También parte del supuesto de

que la asociación (en su modelo, un comité) "se ocupará de una serie de propuestas sobre medidas públicas, y es libre de aprobarlas o rechazarlas. (...) Esa lista de propuestas (programa de acción) es desconocida en el momento en que se elige una norma decisoria. (...) Consecuentemente, también lo son las preferencias de los miembros sobre cada propuesta". Su modelo muestra que "la norma de la mayoría es tan buena como cualquier otra norma decisoria optativa (o sea, es óptima)". Por lo demás, señala que *"la norma de la mayoría es la única norma decisoria que evita la posibilidad de que una cantidad mayor de personas sea superada en votos por una cantidad menor"* (págs. 41, 44, 52; la bastardilla es del original).

[4] Rae reconoce que una persona puede tener "una *preferencia de posición* (por oposición a una *preferencia de fondo*) que la lleve a pensar que ciertas malas acciones (...) son peores que las malas inacciones. (...) Así podría ocurrir, verbigracia, si fuese un 'conservador', según entiende ese término Samuel Huntington" (1969, pág. 52). Alude a la descripción que hizo Huntington del conservadorismo como "una ideología de posición", que implica una "resistencia teórica, articulada y sistemática, al cambio" (Huntington, 1957, pág. 461).

[5] Según la descripción de Black (1963, pág. 159), "un matemático, filósofo, economista y científico social". Black ofrece una clara y ordenada exposición de los argumentos de Condorcet en terminología moderna (págs. 164-80).

[6] Estas y otras probabilidades "de que el juicio formulado por los miembros es correcto" pueden calcularse fácilmente mediante la fórmula de Black,

$$v^{h-k} / v^{h-k} + e^{h-k},$$

donde la cantidad de miembros que toman la decisión es $h + k$, los símbolos v (verdad) y e (error) representan la probabilidad que tiene cada miembro de acertar o de equivocarse, respectivamente, y $v + e = 1$ (Black, 1963, págs. 164-65).

[7] Para un ejemplo de esta argumentación, véase Barry, 1979, págs. 176 y sigs.

[8] En esta sección y la siguiente sigo de cerca a Kramer (1977, págs. 264 y sigs.), quien señala que aun con dos alternativas,

> es preciso marcar y aclarar ciertas ambigüedades menores potenciales. Una se relaciona con la posibilidad de que haya empate: supondremos (de acuerdo con la práctica habitual) que hay un presidente de la asamblea cuyo voto puede superar un empate pero no dar lugar a él, con lo cual los empates se tornan imposibles. Otra tiene que ver con la manera de abordar el caso de los individuos indiferentes entre dos opiniones y de contar las abstenciones. Presumiremos (...) que todos los votantes tienen preferencias (estrictas) por todas las opciones (o sea, que no hay empates en el ordenamiento de sus preferencias), y que no se abstienen nunca; en tal caso, no pueden producirse dichas ambigüedades (pág. 295, n. 1).

[9] Un filósofo, Alfred F. Mackay (1980), emprendió una amplia y rigurosa exploración del grado en que estas condiciones resultan razonables. Según cómo se cuenten las condiciones, son cuatro o cinco. En la primera edición de *Social Choice and Individual Values* (1951), Arrow establecía cinco condiciones, que en la segunda edición de la obra (1963) redujo a cuatro. Mackay se centra en cuatro, en tanto que otros autores suelen citar cinco (p.ej., Frolick y Oppenheimer, 1978, págs. 19-23; Bonner, 1986, págs. 59-63).

[10] El problema de la unidad es retomado en el capítulo 14.

[11] Las teorías sobre la dominacion de las minorías se analizan en el capítulo 19.

[12] Como se verá en el próximo capítulo.

Capítulo 11

[1] Para una crítica de los requisitos de la unanimidad, véase Rae, 1975.

[2] Caplin y Nalebuff (1987). He aquí sus supuestos: 1) Los individuos votan por la propuesta más próxima (medida la distancia en términos euclidianos) a su punto de preferencia. Cuando las preferencias pueden ordenarse a lo largo de una sola dimensión, esta hipótesis implica la condición de "máximo único" en que hace hincapié Black (1963); pero a diferencia de este último, los autores citados no parten, en su premisa más general, de que las preferencias estén situadas a lo largo de una sola dimensión. 2) Las preferencias de los votantes deben ser "cóncavas", lo cual presupone "un grado de consenso social" y excluye la polarización.

[3] "En la medida en que las consecuencias de la elección social sean ambiguas, ellas hacen que la democracia liberal sea tan incoherente como la democracia populista. Si es imposible interpretar razonadamente los resultados de las elecciones, los funcionarios que, según el sistema electoral P, fueron removidos de sus cargos, no lo habrían sido según el sistema electoral Q, etc. ¿Cómo podemos, entonces, interpretar la remoción de funcionarios como muestra de insatisfacción con su desempeño? ¿Cómo podemos suponer que los funcionarios van a tener en cuenta, al decidir su proceder, esas señales tan ambiguas?" (Coleman y Ferejohn, 1986, pág. 21).

[4] Coleman y Ferejohn (1986) describen trabajos que indican que las alternativas menos vulnerables a los ciclos de votaciones "pueden resultar muy elegantemente conectadas con la distribución de las preferencias", y terminan diciendo: "Aunque nos preocupan las implicaciones de los teoremas sobre la inestabilidad, creemos prematuro considerar que estos resultados muestran la arbitrariedad de la adopción de decisiones colectivas. Más bien muestran la importancia de adquirir una cabal comprensión del probable desempeño de las instituciones democráticas" (págs. 23-25).

[5] No obstante, no parecen renunciar del todo a su fe en la revisión judicial: "Aunque aquí no podemos dar una fundamentación cabal, señalamos que la revisión judicial, tal como se desarrolló en los siglos XVII y XVIII, tornó más seguros los derechos de propiedad (Coleman y Ferejohn, 1986, pág. 26). No podemos dejar de preguntarnos en qué sistemas políticos de los siglos XVII y XVIII estarían pensando y si los derechos de propiedad no se habrían vuelto "más seguros" en ellos por otras cosas, más allá de la revisión judicial, como por ejemplo la restricción del sufragio a los propietarios.

[6] Se hallará una crítica más amplia de algunas de las objeciones aquí expuestas contra la norma de la mayoría en Shapiro, 1989.

[7] Los países son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania Occidental, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza, el Reino Unido y Estados Unidos. En algunos de sus cuadros cuenta como dos sistemas separados la Cuarta y la Quinta República francesas. A raíz de las restricciones electorales, en este período hubo dos países que no pueden considerarse poliarquías plenas: Suiza fue

una poliarquía masculina exclusivamente hasta 1971, en tanto que en Estados Unidos los negros fueron impedidos en gran medida de votar en los estados sureños hasta la sanción de las leyes sobre derechos civiles de 1964 y 1965.

[8] Aunque, como se indicó en la nota 7, debido a las limitaciones del sufragio Estados Unidos y Suiza no cumplieron con los requisitos de una poliarquía plena durante la primera parte de este período.

[9] Hoy, empero, el modelo de Westminster está mejor representado por las instituciones políticas de Nueva Zelanda (Lijphart, 1984, págs. 16 y sigs.).

[10] El modelo de Westminster contiene nueve "elementos mayoritaristas": la concentración del poder ejecutivo; gabinetes unipartidarios integrados sólo por los partidos mayoritarios; fusión de poderes entre el ejecutivo y el parlamento, y predominio del gabinete; "bicameralismo asimétrico", próximo al unicameralismo; sistema de dos partidos; discrepancias entre los partidos centradas principalmente en las políticas socioeconómicas; sistemas de elección por mayoría relativa; gobierno unitario centralizado; constitución no escrita con soberanía parlamentaria; y sistema de democracia representativa, no directa (v. gr., ausencia de referendos). El modelo del consenso contiene "ocho elementos de restricción de la mayoría": poder ejecutivo compartido; grandes coaliciones; separación formal e informal de los poderes; bicameralismo balanceado y representación de las minorías en la segunda cámara; sistemas multipartidista; discrepancias entre los partidos en dos o más dimensiones, como las vinculadas con el idioma y la religión; sistema electoral por representación proporcional; federalismo territorial y no territorial, y descentralización; constitución escrita y poder de veto de la minoría (Lijphart, 1984, págs. 6-36)

[11] Sólo dos de los seis países que Lijphart clasifica como estrictamente mayoritarios (véase el cuadro 11.1, pág. 190) tienen esta clase de sistemas electorales; los otros cuatro adoptaron la representación proporcional.

[12] Entre otros motivos, porque un tercer partido puede obtener suficientes votos como para impedir que los partidos mayores tengan mayoría; pero aunque no alcance la mayoría de votos, el partido principal puede empero obtener la mayoría de las bancas y ser el "partido mayoritario" en el parlamento. En Gran Bretaña, en 19 elecciones llevadas a cabo entre 1922 y 1987, ninguno de los dos partidos principales obtuvo *nunca* la mayoría absoluta de los votos. En 1983, por ejemplo, los conservadores tuvieron un 42,4 % de los votos y ganaron el 61 % de las bancas (cf. Heath, Jowel y Curtice, 1985, cuadro 1.1, pág. 2 y cuadro 1.2, pág. 3). De hecho, la norma de la mayoría vigente en la Cámara de los Comunes descansa en una minoría de votantes.

[13] Las excepciones son Irlanda y Austria.

[14] En el capítulo 18 se hallará un examen del consociacionismo como solución frente al problema que plantea el agudo pluralismo de subculturas en algunos países.

Capítulo 13

[1] Si lo entiendo correctamente ésta es en esencia la posición de Botwinick (1984), quien a su vez se apoya en Wittgenstein, en particular en sus *Investigaciones filosóficas.*

[2] Para un abordaje similar véase el análisis que hace Rawls de "La definición del bien para los planes de vida" y de la "racionalidad deliberativa" (1971, págs. 407-24). Rawls compara su noción de racionalidad deliberativa a una concepción de Sidgwick, quien "caracteriza el bien futuro de una persona, en su conjunto, como lo que desearía y procuraría obtener en el presente si pudiera prever con precisión, y realizar adecuadamente en su imaginación, las consecuencias de todos los diversos cursos de acción que se le presentan en ese momento" (págs. 416-17).

[3] La definición del "interés" que da Connolly de hecho establece este requerimiento contrafáctico más riguroso: "La política X propende más al interés de A que la política Y si, en caso de experimentar los resultados de ambas, preferiría tener para sí los resultados de X" (1974, pág. 272). Si bien yo me inclino por mi formulación, algo más vaga, en la práctica ambas definiciones tienden a exigir un experimento mental contrafáctico que a cualquier juez probablemente lo lleve a la misma conclusión.

[4] Para un análisis de algunas consecuencias de la igualdad política en los procedimientos de votación, véase Still (1981) y Grofman (1981).

[5] Para dar cuenta de la casi unanimidad que presentan en este punto las creencias de los abogados norteamericanos se precisaría hacer un ejercicio de sociología del conocimiento. Parte de la explicación reside en el provincianismo de los profesionales del derecho en Estados Unidos, resultante tanto de la formación académica que se les imparte como de su práctica legal. Además, la revisión judicial incrementa en gran medida el poder de ciertos letrados e indirectamente de toda la profesión, en lo tocante a conformar el sistema constitucional y político norteamericano y sus políticas públicas. De ahí que la revisión judicial, con su poder, esté al servicio de los intereses colegiados de los profesionales del derecho. No obstante, para ser justos debemos agregar que el poder extraordinario de que gozan los jueces norteamericanos para resolver cuestiones de fondo ha sido regularmente atacado por distinguidos juristas (véase, por ejemplo, Berger, 1977; Ely, 1980). Por último, llama la atención hasta qué punto las actitudes respecto del poder de la Corte en un período dado dependen de que sus decisiones se amolden o no a la perspectiva ideológica del observador. Cuando la Corte rechazó pertinazmente las leyes del Nuevo Trato desde 1933 hasta 1937, los liberales atacaron su poder, los conservadores lo defendieron. Más tarde, la enorme gravitación política del tribunal en la época de Warren fue muy alabada por una generación de liberales y progresistas, algunos de los cuales incluso lo incitaron a avanzar más lejos aún por el mismo camino; por supuesto, los conservadores, a la inversa, interpretaron su proceder como una usurpación de poder. Al conformarse el tribunal con Reagan se inició otro cambio que, al igual que los anteriores, reflejó el acuerdo o desacuerdo ideológico más que una concepción neutral del papel que le es propio a la Corte.

[6] Entre las poliarquías estables hay seis sistemas federales, cinco de los cuales cuentan con revisión constitucional: Australia, Austria, Canadá, Alemania y Estados Unidos. Según apuntamos antes, en Suiza los tribunales federales sólo pueden revisar en cuanto a su constitucionalidad las leyes de los cantones. Lijphart denomina a Bélgica un país "semifederal"; no posee revisión judicial, como tampoco Israel, Nueva Zelanda, el Reino Unido, Finlandia, Luxemburgo y los Países Bajos. Entre los sistemas unitarios, se han establecido algunas medidas próximas a la revisión judicial en Dinamarca, Francia (Quinta República), Islandia, Irlanda, Italia, Suecia, Japón y Noruega (Lijphart, 1984, cuadro 10.3, pág. 181, y cuadro 11.2. pág. 193).

[7] En su libro *The New American Dilemma* (1984), Jennifer Hochschild sostiene que el control popular y las políticas de participación ampliada han fallado en lo tocante

a desterrar la segregación racial en las escuelas públicas, y que eso era previsible. Sin embargo, también señala que en casi tres décadas de intervención judicial, posteriores a la famosa decisión de la Corte Suprema de 1954 por la cual se declaraba inconstitucional la segregación (*Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas*), no se logró establecer escuelas integradas en lo racial. Más aún, en la zona nordeste del país la segregación aumentó realmente entre 1968 y 1980 (págs. 30-34). Aunque la solución que ofrece Hochschild para este "nuevo dilema norteamericano", como ella lo denomina, no abunda en detalles, está a favor de una mayor coacción por parte de las elites, presumiblemente no sólo por los funcionarios electos sino también por los jueces. "Si los blancos no son capaces de renunciar a las ventajas que las costumbres raciales y clasistas norteamericanas les han dado, tendrán que permitir que las elites escojan por ellos" (pág. 203). "La democracia liberal siempre ha confiado en elites que pudieran salvarla" (pág. 204). Pero no explica de qué manera las elites sensibles a los controles populares (entre ellos, los de los jueces) podrían lograr abolir la segregación si no existen fuertes actitudes de apoyo a esas medidas en una mayoría de los blancos. En rigor, las pruebas y argumentos que aduce la autora demuestran bien a las claras que no podrían. Véase también Wildavsky (1986).

[8] Las dos principales acciones dilatorias de la Corte Suprema son sumamente instructivas. En 1920 declaró nula una ley del Congreso que exigía a los empleadores pagar un subsidio a los estibadores y changadores portuarios que sufrían accidentes de trabajo; la disposición fue revisada y vuelta a sancionar en 1922, y la Corte la rechazó otra vez en 1924; sancionada de nuevo en 1927, obtuvo la ratificación de la Corte en 1932, tras un intervalo de doce años. La historia de las leyes sobre trabajo de menores es aún más atroz. En 1916 el Congreso sancionó leyes que declaraban ilegal el trabajo infantil; dos años después, por cinco votos contra cuatro, la Corte las declaró inconstitucionales. El Congreso volvió a sancionar de inmediato nuevas leyes basadas esa vez en otra fuente de su autoridad (la tributación, más que la regulación del comercio interestadual); fueron declaradas inconstitucionales en 1922. Dos años más tarde el Congreso votó una enmienda a la constitución, pero no obtuvo las tres cuartas partes de los votos en las legislaturas estaduales, como era indispensable, si bien todos los datos indican que la gran mayoría de la población del país estaba en favor de dicha enmienda. En 1938 se sancionó una nueva ley, cuyo carácter constitucional finalmente la Corte aceptó en 1941... un cuarto de siglo después de la primera. Sería difícil imaginar un abuso más palpable del poder que posee la Corte para postergar reclamos.

[9] Ely (1980) sostiene que la Corte Suprema de Estados Unidos debería limitarse a corregir las fallas en materia de representación, sin resolver cuestiones de fondo.

Capítulo 14

[1] A veces a este problema se lo denomina el "problema de la delimitación" (cf. Whelan, 1983).

[2] No tengo el propósito de definir con rigor el término "Estado", lo cual daría lugar a más preguntas que respuestas. Creo que basta con decir que aquí, como en el capítulo 3, me refiero a una asociación que controla en alto grado, de manera efectiva y exclusiva, la aplicación de la coacción a un conjunto de personas. Según la concepción corriente, la condición de tener un territorio bajo su jurisdicción es esencial para un Estado, y en tal caso hablar de un "Estado territorial" sería redundante. Pero no veo la necesidad de prescindir de esta expresión para asociaciones que no ocupan un territorio específico y exclusivo, aunque poseen por lo demás otras características propias de un Estado.

[3] En el sistema holandés, tal como fue descripto por Daaldes (1966) y Lijphart (1975), se concedió el control sobre muchas cuestiones importantes a los cuatro grupos sociales principales, que no eran netamente territoriales.

[4] ¿Y qué ocurre con la "voluntad general"? En su *Ensayo sobre economía política* (1755), Rousseau escribió: "Todas las sociedades políticas se componen de otras sociedades más pequeñas de diferentes tipos, cada una de las cuales tienen sus propios intereses y axiomas. (...) La voluntad de estas sociedades particulares tiene siempre dos referentes: para los miembros de la asociación, es la voluntad general; para la sociedad global, es una voluntad privada, y muy a menudo se descubre que en el primer aspecto es virtuosa y viciosa en el segundo". Entonces... ¿cuál debe prevalecer? Rousseau nunca dio una solución satisfactoria a este problema.

[5] El error aquí atribuido a James estaba originalmente en mi *Federalism* (1983). Le estoy agradecido a David Braybooke (1983) por su corrección.

[6] En mi artículo "El federalismo y el proceso democrático" (1983; para la referencia bibliográfica véase el "Apéndice", pág. 445 de este volumen) yo llegaba a la conclusión, como Jean-Jacques en este diálogo, de que muy poco podía decirse de carácter general, más allá de emplear como guía lo que aquí llamó el Principio de la Consideración Equitativa de los Intereses y la Presunción de la Autonomía Personal. Posteriores reflexiones y debates sobre este tema, que me llevaron a adherir a las ideas que expongo a continuación, me convencieron de que mi punto de vista anterior estaba equivocado en algunos aspectos.

Capítulo 15

[1] Con el término "nación" se pretende designar "una división territorial que contiene a un conjunto de personas de una o más nacionalidades, y normalmente se caracteriza por su tamaño relativamente grande y su carácter independiente". La definición común de "nación-Estado" [*nation-state*] como "forma de organización política bajo la cual un pueblo relativamente homogéneo habita un Estado soberano, especialmente cuando el Estado contiene una sola nacionalidad y no varias", es harto restrictiva para mis propósitos. Prefiero usar, por lo tanto, la expresión "Estado nacional" [*national state*]. Por supuesto, "país" [*country*] se refiere a "un Estado político o nación, o a su territorio". (Las definiciones que acabo de citar fueron tomadas del *Webster's Seventh New Collegiate Dictionary*, 1965). Pese a estas diferencias de significado, el referente es siempre en esencia la misma entidad, por lo cual empleo estos términos en forma indistinta.

[2] Siguiendo la autorizada opinión de James Madison en *The Federalist*, Nros. 10 y 14, y de John Adams, *A Defense of the Constitutions of Government of the United States of America*, hay norteamericanos que afirman a veces que la palabra "democracia" alude históricamente a los sistemas "directos" como el de Atenas, en el que la asamblea del pueblo es soberana, en tanto que la palabra "república" alude a los sistemas representativos. No obstante, no hay muchas razones que justifiquen esta

creencia. Por ejemplo, a las ciudades-Estados italianas de la Edad Media y comienzos del Renacimiento a menudo se las llamaba repúblicas (y, como Venecia, así se llamaban a sí mismas), si bien no poseían gobierno representativo en el sentido que adquirió luego. Siguiendo esta tradición, tanto Montesquieu como Rousseau definieron a las repúblicas como Estados en que la asamblea de ciudadanos era soberana, y según la proporción relativa de gobernantes y gobernados, diferenciaban las repúblicas democráticas de las aristocráticas y de las monárquicas. La democracia era pues para ellos una clase particular de república. Cf. Montesquieu [1748] 1961, vol. 1, libro 2, caps, 1 y 2, págs. 11-12; y Rousseau [1762] 1978, libro 3, caps. 3 y 4, págs. 83-87).

A partir de su estudio de periódicos y otras fuentes, Willi Paul Adams (1980, págs. 99-117) muestra en forma concluyente que en la época de la Revolución Norteamericana estos términos se empleaban sin distinguir con claridad uno de otro. Robert W. Shoemaker (1966, págs. 83, 89) coincide con él basándose en sus propias investigaciones; dice: "Los términos eran utilizados de una variedad de maneras. Por ejemplo, con frecuencia se los consideraba sinónimos". No obstante, llega a la conclusión de que "al término 'representación' más a menudo se lo asociaba con el republicanismo que con la democracia, y por lo tanto sirve como criterio legítimo para diferenciarlos". Como no da una prueba convincente sobre la frecuencia de uso relativa de ambos, y teniendo en cuenta que a veces se los tomaba como sinónimos, no parece haber justificativo para su conclusión.

[3] Alan Ware me ha hecho reparar en que si bien el objetivo de los demócratas en Gran Bretaña en el período 1831-32 era ampliar el derecho al sufragio, el resultado efectivo fue que el electorado se redujese.

[4] Véase la referencia a los Niveladores *supra*, cap. 2, pág. 40.

[5] Junto con expresiones como "democracia moderna", "democracia representativa moderna", "país democrático", etc. Con el término "poliarquía" se pretende poner de relieve el carácter singular de sus instituciones. El origen de este término es brevemente analizado en Dahl, 1984, págs. 227-28, 289 n. 4-6 (para una referencia completa, véase el "Apéndice", pág. 445 en este volumen).

[6] Sobre el término "pluralismo", véase Dahl, 1984, págs. 231-32, 239-40 n. 7-13.

Capítulo 16

* *"Garbage in, garbage out"*: frase con que en informática se designa el hecho de que la información de salida o *"output"* de un sistema no puede ser de mejor calidad que la información de entrada o *"input"*. [T.]

Capítulo 17

[1] Para gran parte de los datos sobre los cuales se informa en este capítulo me he basado en investigaciones de Michael Coppedge y Wolfgang Reinicke (1988).

[2] En Estados Unidos, aunque el voto popular pronto se volvió decisivo en las elecciones presidenciales, en las nueve primeras de éstas los electores fueron elegidos por las legislaturas en alrededor de la mitad de los estados; por otra parte, los senadores estadounidenses no fueron elegidos por votación directa sino después

en 1913. Si bien esas votaciones indirectas cumplían, probablemente, con los requisitos de una poliarquía, a partir de cierto punto atenuarían en tal grado el control popular que el sistema ya no sobrepasaría el umbral mínimo de la poliarquía.

[3] La rendición de cuentas del gabinete ante el parlamento no se incorporó a la constitución escrita hasta 1953, pero la costumbre data de 1901, "cuando el Rey aceptó que, al designar las autoridades de su gobierno, debía tomar en cuenta la opinión de la mayoría del *Folketing* [cámara de diputados danesa]. A esto se lo llamó 'cambio de sistemas'. A partir de él, el principio de la rendición de cuentas del gobierno al *Folketing* (cámara elegida por el mayor número de votantes) ha obrado como una norma eficiente dentro de la política danesa, aunque al principio los Reyes tuvieron alguna dificultad para identificarse con su nuevo, más limitado, papel" (Svensson, 1987, pág. 22).

[4] En Estados Unidos, con anterioridad a 1900 ya cuatro estados de las Montañas Rocosas (Wyoming, Idaho, Colorado y Utah) habían hecho extensivo el voto a la mujer para las elecciones presidenciales, mediante referendos constitucionales estaduales (cf. McDonagh y Price, 1986, pág. 417).

[5] La cantidad de estudios pertinentes se ha vuelto enorme. Mencionaré aquí unos pocos que han ampliado mucho los alcances de los estudios comparativos sistemáticos. Un punto de viraje decisivo fue la publicación en 1965 de Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture* (Boston: Little, Brown), cuyos datos primarios fueron las actitudes y opiniones recogidas en encuestas por muestreo entre ciudadanos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania occidental, Italia y México. Una segunda obra comparativa que abrió nuevos horizontes fue Juan J. Linz y Alfred Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978, la cual contiene ensayos sobre once países europeos y latinoamericanos. En 1986 se publicaron estudios comparativos sobre la fase siguiente —la de redemocratización— en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore: Johns Hopkins Unversity Press, 1986). Aún no han aparecido los estudios inaugurados en 1985 por Larry Diamond, Seymour Martin Lipset y Juan Linz, quienes supervisaron un estudio comparativo de experiencias con la democracia en 28 países en vías de desarrollo de Asia, Africa y América latina. Diversos especialistas fueron invitados a escribir estudios de casos, a partir de un encuadre analítico común que les sirvió como modelo. (Véase una descripción en Diamond, Lipset y Linz, 1986.) Si bien en el momento de escribir el presente volumen este proyecto aún no había terminado, los editores me hicieron llegar gentilmente las versiones preliminares de varios de esos estudios.

[6] Dentro de un esquema análogo, Leonardo Morlino (1980, pág. 94) utiliza ocho pares de transiciones entre cuatro tipos de régimen (tradicional, autoritario, totalitario y democrático) para clasificar las experiencias de ocho países europeos.

[7] Importa diferenciar la estabilidad de un sistema o régimen poliárquico, que significa la persistencia ininterrumpida de las instituciones poliárquicas, de la estabilidad constitucional (v. gr., Francia mantuvo la estabilidad del sistema pese a los cambios constitucionales que llevaron de la Cuarta a la Quinta República), así como de la inestabilidad de los gabinetes, coaliciones partidarias, políticas oficiales, etc. A raíz del doble significado de la palabra "gobierno", la expresión "gobierno inestable", que habitualmente designa los cambios de gabinete, puede malinterpretarse en el sentido de que el propio sistema poliárquico es inestable. Cabe presumir

que para un demócrata la estabilidad de un sistema democrático será positiva, lo cual no implica que sea necesariamente conveniente la estabilidad en los otros sentidos mencionados.

Capítulo 18

[1] En esta sección emplearé los términos "democracia" y "gobierno popular" en un sentido genérico, que incluye tanto a las poliarquías modernas como a las democracias y repúblicas del pasado.

[2] A partir de los datos que suministran una pieza de cerámica y ciertos poemas, Fine llega a la conclusión de que hacia mediados del siglo VI a.C. "ya se había adoptado la táctica hoplita en muchos lugares dentro del mundo griego. Este fenómeno debilitó el control casi total que ejercían los aristócratas sobre todos los aspectos del Estado, ya que a estos nuevos combatientes no podía negárseles una cierta participación en el gobierno. No obstante, la concesión de nuevos privilegios sólo afectó a una proporción comparativamente pequeña de la población (...) pues es seguro que los pequeños campesinos, artesanos y trabajadores no estaban en condiciones de solventar el equipo indispensable para pertenecer a las huestes de los hoplitas" (Fine, 1983, pág. 59). Sealey escribe que, a juzgar por "el reciente estudio de las piezas de cerámica (...) los diversos elementos que componían el equipo del hoplita fueron adoptados en etapas sucesivas; de ninguno de ellos hay testimonio antes del año 750, aunque para el año 700 ya habían aparecido todos. No obstante, al principio se los usaba en forma separada (...) la panoplia completa de un hoplita aparece por primera vez en una pieza de *circa* 675" (Sealey, 1976, pág. 30). Para sus comentarios sobre los efectos sociales de la táctica de los hoplitas, véase la pág. 57.

[3] Fine conjetura que en los siglos VII y VI el término "demos" "... puede haber tenido un significado mucho más restringido, incluyendo únicamente a ese nuevo elemento de la población que intentaba obtener reconocimiento político, a saber, los hoplitas que surgían" (1983, pág. 108).

[4] "Los últimos vestigios de la democracia fueron gradualmente erradicados de las ciudades griegas (...) sólo en el período romano" (Ste. Croix, 1981, págs. 306-07).

[5] "Sin embargo, había diferencias (...) En primer lugar, la regularidad, magnitud, duración y extensión geográfica de las campañas emprendidas por los romanos no pueden compararse con las habituales en Grecia, y esas diferencias se fueron agigantando con el tiempo. (...) En segundo lugar, las milicias de ciudadanos romanos estaban totalmente integradas a la estructura jerárquica de la sociedad de un modo que no lo estaban las atenienses" (Finley, 1983, pág. 129).

[6] "Los ejércitos nacionales creados mediante la conscripción y apoyados por toda la población permitían hacer cosas impensables con fuerzas mercenarias mantenidas por un príncipe con finalidades puramente dinásticas. Era posible mantenerlos en campañas militares en forma más implacable, ya que nuevos reclutamientos brindarían amplios contingentes de reemplazo" (Brodie, 1959, pág. 31).

[7] Estas proporciones fueron calculadas a partir de la Serie A 1-3, pág. 7, y de la Serie Y 763-75, pág. 736 (U.S. Bureau of the Census, 1961).

[8] En Gran Bretaña las fuerzas policiales han estado siempre bajo el control local; la ley de Policía de 1964, junto con otras leyes, redujeron en gran medida ese control y crearon una estructura policial nacional, aunque no centralizada en alto grado. En Estados Unidos y en Nueva Zelanda no hay una fuerza policial nacional. En Canadá, la Policía Montada Real constituye un sistema federal. Australia tiene una pequeña fuerza limitada a funciones federales, en tanto que sus diversos estados o provincias mantienen fuerzas policiales propias (*Encyclopaedia Britannica*, 1970, vol. 18, pág. 154).

[9] "Los mismos hombres usaban sombrero y casco. (...) Los oficiales militares y los dirigentes públicos civiles provenían de la aristocracia, estaban imbuidos de valores similares y, a través de los lazos de sangre y el matrimonio, tenían vínculos de familia" (Nordlinger, 1977, pág. 11).

[10] Para un análisis teórico y comparativo amplio de la intervención militar en la política, véase S.E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, 2ª ed., Boulder: Westview Press.

[11] Aquí no intentaré distinguir entre poder, influencia, autoridad y control; en el resto de este análisis emplearé principalmente el término "poder", sólo por motivos de conveniencia.

[12] Vanhanen (1984) hace fuerte hincapié en la primera de estas características: "La democracia surgirá cuando los recursos de poder estén tan ampliamente distribuidos que ningún grupo pueda ya suprimir a sus rivales o mantener su hegemonía" (pág. 18). No obstante, no asigna un carácter independiente al segundo factor y parece suponer que es un mero producto del primero.

[13] Un ejemplo señero sirve de ilustración: en Estados Unidos, la exclusión *de facto* de los negros sureños del ejercicio efectivo de su ciudadanía se vio facilitada por las características, comparativamente diferenciables, de la raza asociadas con las de la casta.

[14] "Las democracias aparecieron ante todo en países en los que la propiedad de la tierra estaba muy repartida y casi no había analfabetos, pero (...) la población urbana y la PNA (población no agraria) eran relativamente bajas" (Vanhanen, 1984, pág. 126). En su estudio comparativo del surgimiento de la democracia en 119 Estados entre 1850 y 1979, este autor comprobó que el porcentaje de familias dedicadas a la agricultura era una buena variable explicativa; pero a medida que surge una sociedad MDP y declina la proporción de población agrícola, ese dato ya no basta para dar cuenta de la difusión del poder. Por ende, para el período contemporáneo Vanhanen pondera la cantidad de familias de agricultores con el porcentaje de la población dedicada a la agricultura y con la participación de las actividades agropecuarias en el PNB (1985, sin número de página). Stephens (1987) muestra que de trece países de Europa occidental (incluidos Finlandia y Austria-Hungría), en siete de ellos, donde prevalecían hacia 1900 las pequeñas propiedades, las instituciones democráticas —que ya habían sido establecidas en 1919— lograron sobrevivir al período intermedio entre ambas guerras mundiales, en tanto que en uno (Finlandia) hubo un "eclipse parcial de la democracia". En los cinco países en donde hacia 1900 predominaban las grandes propiedades, sólo en Gran Bretaña sobrevivió la democracia, mientras que en Austria-Hungría, España, Italia y Alemania se instauraron regímenes autoritarios (fig. 1, sin número de página).

[15] En el examen de las subculturas que llevé a cabo en mi obra *Polyarchy* (véase el "Apéndice"), excluí las subculturas partidarias e ideológicas; ahora pienso que me equivoqué, ya que la democracia sufrió un colapso en los países donde estas subculturas eran importantes, como en Chile en 1973.

[16] Si bien los datos que figuran en *Polyarchy* (págs. 105-14) corresponden a

comienzos de la década en 1960, ellos revelan una intensa relación; véase el cuadro 7.1, pág. 111.

[17] Estos países son los menos fragmentados en el sentido étnico y lingüístico. Un alto porcentaje de la población pertenece nominalmente al mismo grupo religioso (protestante, católico o musulmán). Naturalmente, estos agrupamientos religiosos generales pueden presentar algunas divisiones internas; cf. Taylor y Hudson, 1972, cuadros 4.15, 4.16, 4.17, págs. 271-81.

[18] El término "consociativo" fue introducido por Arend Lijphart a fines de la década de 1960 (Lijphart, 1975). Aunque en un principio no lo empleó en sus elucidaciones sobre la "política de acomodamiento" en los Países Bajos sí lo hizo en la segunda edición de la obra para caracterizar sistemas democráticos como los de ese país (1975, pág. 209). Tomó la palabra de Johannes Althusius, quien utiliza el concepto de "*consociatio*" en su *Politica Methodice Digesta* (1603) (Lijphart, 1977, pág. 1). No obstante, señala que el primer autor moderno que utilizó el término "consociativo" fue David Apter, quien lo aplicó al caso de Nigeria (págs. 161-62). Se refiere a Apter, 1961, págs. 24-25. Si bien sería más coherente con la terminología de este libro hablar de "poliarquía consociativa", la expresión "democracia consociativa" ya se ha vuelto corriente y seguiré empleándola aquí.

[19] Las pautas detalladas de divisiones subculturales en estos países se describen en Lijphart, 1975, págs. 16-58; Lijphart, 1977, págs. 71-74, 92-94; Lorwin, 1966, págs, 147-87; Lorwin, 1974, págs. 33-69, 179-206; Daalder, 1966, págs. 188-236; Daalder, 1974, págs. 107-24; Engelmann, 1966, págs. 260-83; Nordlinger, 1972; Steiner, 1974, págs. 120-46, 167-85, 409-26 y pássim. Se hallarán críticas al análisis que hace Lijphart de la política holandesa en Daalder, 1987.

[20] En Austria.

> ... el fin de la Gran Coalición no significó un retorno a las tensas relaciones entre las elites de la Primera República. En rigor, hoy apenas es inimaginable el grado de distancia psicológica que separaba a los líderes de ambos campos. Los cambios en la cultura política de la capa superior de la elite suavizaron, evidentemente, el choque previsto que causó el retorno al régimen de gobierno unipartidario.
>
> Al parecer, dentro de cada *lager*, el grupo que más resistencia opuso a los cambios en relación con el *lager* opuesto estuvo dentro del nivel de los activistas y funcionarios que ligaban a los dirigentes superiores con la masa de partidarios (Steiner, 1972, pág. 174).

Los cambios que sobrevinieron en los Países Bajos son tratados en Daalder, 1987.

[21] La estimación procede de Dix (1967, pág. 362) y corresponde al período 1948-64.

[22] Estos casos son brevemente descriptos en Lijphart (1977, págs. 134-41, 147-64). No obstante, según este autor Nigeria "apenas se ajusta a la definición más estricta de democracia consociativa" (pág. 162). Sobre el Líbano, véase Hudson, 1985.

[23] La experiencia de Austria y Colombia sugiere hacer algunas salvedades. En la Segunda República austríaca había declinado la importancia de la tercera de las subculturas políticas de la Primera República: el *lager* nacionalista. Si bien Steiner afirma que en la Segunda República perduraba el *lager* nacionalista (1972, pág. 146), es evidente que tanto en lo cultural como en lo político su trascendencia era mucho menor que la de los otros dos. En todas las elecciones para la Asamblea Nacional, el Partido del Pueblo y el Partido Socialista obtuvieron más del 80 %, y a veces más del

90 %, de los votos (Steiner, 1972, cuadro II, pág. 430). Basándome en la premisa de que "en un sistema bipartidario toda coalición crea grandes tensiones y probablemente conduzca a una solución inestable", en mi obra *Political Oppositions in Western Democracies* (1966) llegué a la conclusión de que era dudoso que "dadas estas tensiones, el acuerdo alcanzado en Colombia dure los 16 años previstos" (pág. 337). No obstante, lo cierto es que duró hasta el final de ese período, si bien el gobierno no fue capaz de derrotar a un movimiento guerrillero pequeño pero intransigente.

[24] Juan Linz ha puesto particular énfasis en el papel de los dirigentes políticos en los colapsos de la democracia y en los períodos de transición que logran implantarla (Linz y Stepan, 1978).

[25] En la década de 1980, en la Unión Soviética y en la mayoría de los demás países de Europa oriental el PNB per cápita alcanzó niveles muy superiores a los de las democracias europeas de la década del veinte, y probablemente mayores a los de Estados Unidos (el país democrático más rico a la sazón) en 1929. Si bien estas comparaciones son engañosas, se puede estimar que el PNB per cápita de Estados Unidos en 1929 era de 5795 dólares a precios de 1982 (U.S.Bureau of the Census, 1986, cuadro 698, "Producto Nacional Bruto", pág. 416; cuadro 2, "Población", pág. 8; cuadro 766, "Deflacionadores de precios implícitos del Producto Nacional Bruto, 1919 a 1985", pág. 456). Para 1983, las estimaciones correspondientes a los países del Pacto de Varsovia dan 6273 dólares, para la URSS, 6784 dólares, y para Alemania oriental, 7427 dólares (Sward, 1986, cuadro 1, nota 2).

[26] Stephens y Stephens (1987) coinciden con un comentario de Lewis (1968, págs. 107-08), quien afirma que en su respuesta al "movimiento en pro del gobierno propio y de las instituciones representativas surgido en las Antillas (...) la política de la Oficina de las colonias consistió, en la práctica, en conceder reformas minúsculas a último momento (...) procurando de todos los modos demorar lo inevitable; (...) y el progreso realizado fue, de cualquier manera, resultado de la militancia de las fuerzas progresistas en cada colonia, y se lo sonsacó a Londres con protestas y agitación". Apuntan además estos autores que "el avance hacia la democracia y la independencia estuvo lejos de ser automático y lineal. (...) La presión interna tenía que ser lo bastante creíble como para suscitar concesiones, pero no tan amenzadora que provocase reacciones defensivas y una regresión" (págs. 15-16).

[27] Para descripciones de la intervención norteamericana y sus efectos, véase LaFeber, 1984; Trudeau y Schoultz, 1986, págs. 25-28; Gilbert, 1986, págs. 88-89.

Capítulo 19

[1] Mosca consideraba esta "ley" general una de sus principales contribuciones a la ciencia política, aunque generosamente reconoció que tenía antecesores, sobre todo Maquiavelo, Saint-Simon y Comte (Mosca [1923], 1939, págs. 329 y sigs.) La expuso por primera vez en *Teorica dei Governi e Governo parlamentare,* publicado en 1984, y la reiteró en la primera edición de los *Elementi di Scienza Politica* (Turin, 1896). La cita que aquí incluimos fue tomada de la parte I de la segunda edición de los *Elementi,* que reproduce sin cambios la primera edición. El hecho de que Pareto no reconociese su prioridad en lo que respecta a la teoría de la clase dirigente le provocó a Mosca un gran resentimiento. Para detalles sobre "su célebre contienda perpetua con Pareto", véase Meisel, 1950, pág. 170. Este autor ofrece asimismo una excelente

y amplia descripción y crítica de la teoría de Mosca, que he encontrado muy útil.

[2] Para antecedentes previos y versiones contemporáneas, véase Pennati, 1961a, cap. 3; Pennati, 1961b, págs. 3 y sigs.; y Bobbio, 1961, págs. 54 y sigs.

* Alude a Pangloss, un porcentaje de *Cándido*, de Voltaire. [T.]

[3] Son muy numerosas y muy variadas las teorías y descripciones pertinentes que sostienen la existencia de dominación de una minoría. Cabe argüir que las que he escogido poner de relieve aquí no constituyen una selección apropiada. Así, aunque incluyo a Gramsci, no analizo a otros neomarxistas posteriores, como tampoco a los conservadores y defensores derechistas de la teoría de la dominación de una minoría posteriores a Michels (v. gr., Burnham, 1943). Un reciente simposio sobre Mosca ha puesto de manifiesto cuánto se han difundido sus ideas y otras similares (Albertoni, 1982). Pienso, sin embargo, que en las páginas que siguen se tratan adecuadamente los argumentos de otros autores que se han ocupado de la dominación de una minoría.

[4] Esta es mi propia interpretación, bastante libre, de los "residuos de Clase II" de Pareto.

[5] Pareto condicionó luego su concepto de la clase gobernante al afirmar que "la clase gobernante no es una clase homogénea. También ella tiene un gobierno —una clase más pequeña y escogida (o un dirigente, o un comité)— que es el que de hecho ejerce en la práctica el control" (1935, vol. 4, pág. 1575).

[6] En la ciencia política italiana, los términos *classe dirigente*, *classe politica* y *classe governante* son de uso común desde 1945, aunque fueron algo expurgados de sus implicaciones antidemocráticas. Según Bobbio (1961, pág. 56) estas distinciones proceden de Guido Dorso, quien en su ensayo inconcluso publicado póstumamente define a la clase gobernante incluyendo en ella tanto a la clase dirigente —compuesta de las elites políticas, económicas, intelectuales y otras— como a la clase política —los que de hecho conducen el gobierno, incluyendo no sólo a los funcionarios sino también a los jefes de la oposición—. Tengo la impresión, empero, de que estas distinciones no son en modo alguno mantenidas en forma congruente.

[7] Deliberadamente he empleado los tres términos para evitar los embrollos que crea el dar primacía al primero respecto de los otros; para un análisis exhaustivo, véase Elster, 1985, cap. 5, págs. 241 y sigs.

[8] Esta obra fue publicada en alemán en 1911, en italiano en 1912 y en una traducción inglesa en 1915. Aquí reproducimos la nueva edición de la traducción inglesa, de 1962.

[9] Aunque existe una amplia bibliografía dedicada a aclarar el significado de los conceptos ligados al poder, en la que se distingue entre distintos términos (poder, influencia, autoridad, etc.), se proponen métodos de medición y de investigación adecuados, y se examinan y describen las relaciones de poder en ciertos medios, aún no hay consenso entre los estudiosos sobre estas cuestiones. En parte pueden apreciarse la diversidad de opiniones y los problemas existentes en la colección de ensayos compilados por Barry (1976); véase también Oppenheim, 1981, caps. 2-4, págs. 10-81.

[10] En Guatemala, después de treinta y un años de regímenes militares tras el derrocamiento de Jacobo Guzmán Arbenz en 1954, los militares permitieron que se realizaran elecciones en 1985. En general, los observadores manifestaron que las elecciones fueron libres e imparciales, se restablecieron las instituciones principales de la poliarquía y el gobierno electo fue declarado "democrático" por vastos

sectores. No obstante, el presidente electo evitó todo desafío directo a los militares, por ejemplo no iniciándoles causas judiciales a los que habían estado involucrados en crímenes políticos (Kinzer, 1986, págs. 32 y sigs.). Una situación similar, de un gobierno civil electo que maniobró para que no hubiese un nuevo golpe militar, fue la que prevaleció en Honduras, donde a la debilidad del gobierno debió sumársele la influencia de Estados Unidos (cf. Shepherd, 1986).

[11] Una de las dificultades conceptuales se refiere a la exactitud de las atribuciones. Supóngase que B actúa según lo que presume que son los deseos de A, pero le atribuye erróneamente intenciones o voliciones que A no posee en realidad, o espera de A recompensas o castigos que A no puede suministrarle. Tal vez, después de todo, Enrique II no quería que Becket muriese. En el caso extremo, B puede obrar de manera totalmente irracional y hasta demente. ¿Diremos que Enrique VIII domina a B porque éste cree que escucha voces que le indican que, en su condición de súbdito leal, debe obedecer los deseos de Enrique VIII?

[12] Gramsci fue sin duda alguna influido por los *Elementi di scienza politica* de Mosca, aunque nunca lo reconoció (Pellicani, 1976, pág. 12). Probablemente habría sido poco político de su parte admitir una deuda intelectual tan grande con un enemigo tan prominente del marxismo. Por otra parte, su deuda con Benedetto Croce, igual o mayor, fue francamente señalada por él: "En cuanto a los intelectuales italianos de esa generación, su maestro filosófico *par excellence* fue Benedetto Croce. (...) En años posteriores Gramsci adoptó una actitud cada vez más crítica hacia Croce, en la medida en que éste se tornó más y más antimarxista" (Kolakowski, 1978, vol. 3, pág. 222).

[13] En el capítulo final volveré a ocuparme de la importancia de los intelectuales (o, para decirlo con más precisión, los estratos) de la sociedad posmoderna que se especializan en la adquisición y distribución del conocimiento y la información. Los propios intelectuales parecen subestimar mucho el poder que tienen en la sociedad posmoderna. Como diría Mosca, crean fórmulas políticas que cumplen sus propósitos disimulando la influencia que ellos tienen.

[14] Una debatida cuestión es si lo que he llamado "cadena de control" puede interpretarse también en cada caso como cadena de *causación*. Así, Oppenheim afirma que el hecho de *tener* poder, a diferencia del hecho de *ejercerlo*, no entraña necesariamente una causación (1981, págs. 31 y sigs.).

[15] Una excepción es C. Wright Mills, *The Power Elite* (1956), y otros estudios sobre los orígenes y antecedentes de los principales funcionarios y directivos del mundo de los negocios, el gobierno y las fuerzas armadas. No obstante, lo típico es que estos estudios no brinden muchas pruebas acerca de la cadena de control que une a esas elites con los resultados (creencias, programas de acción o decisiones oficiales) que presumiblemente están bajo su dominio. Es llamativa la desproporción entre los datos referidos a los antecedentes de los individuos y los referidos a la cadena de control.

Capítulo 20

[1] En los debates sobre el bien común suelen utilizarse como sinónimos los sustantivos "bien", "bienestar", "interés" y otros, calificados por adjetivos como "común", "general", "público", etc. Bruce Douglass (1980) ha aducido, a mi juicio

convincentemente, que a raíz de las diferencias de significado histórico, el sentido habitual de la expresión "interés público" no es equivalente a "bien común", y propone reformular la primera para hacerla equivalente. Barry (1965) ha interpretado y diferenciado varias combinaciones de los términos citados. A fin de aminorar la confusión no utilizaré en este capítulo el término "interés", pero sí emplearé en forma indistinta "bien común" y "bien público".

[2] Para análisis previos de este tema en el presente volumen, véase en especial los caps. 5, 11 y 12.

[3] Si la interpretación tradicional constituye en rigor una interpretación errónea de Aristóteles y su obra es controvertible. MacIntyre ofrece la interpretación tradicional: "como ocurre con Platón, la creencia que él [Aristóteles] sostiene es uno de los aspectos de su rechazo y hostilidad respecto del conflicto ya sea en la vida del hombre bueno individual o en la vida de la ciudad buena. Tanto Platón como Aristóteles tratan el conflicto como un mal, que para el segundo es eliminable. Las virtudes armonizan todas entre sí, y la armonía del carácter individual se reproduce en la armonía del Estado" (MacIntyre, 1981, pág. 157). Yack afirma que "sólo una lectura extremadamente selectiva de la *Política* [de Aristóteles] pudo dar lugar a esa afirmación" de MacIntyre, que sin embargo "resume una difundida comprensión del concepto aristotélico de comunidad política" (Yack, 1985, pág. 92).

[4] MacIntyre, cuyas elucidaciones sobre las virtudes se apoyan en Aristóteles, escribe:

> La falta de esta concepción del carácter central de la oposición y el conflicto en la vida humana hace que a Aristóteles se le escape también una fuente importante de aprendizaje sobre la virtud, y uno de los importantes medios humanos de practicarla. El gran filósofo australiano John Anderson nos instaba a "no preguntar, ante una institución social: '¿Qué finalidades o propósitos sirve?', sino más bien: '¿De qué conflictos es la escena?' (...) Porque fue Anderson el que comprendió —comprensión digna de Sófocles— que es a través del conflicto, y a veces únicamente a través de él, que aprendemos cuáles son nuestras finalidades y propósitos" (1981, págs. 163-64).

[5] Así, según Bruce Douglass, "el bien común en las formulaciones tradicionales" consiste en "una cantidad de objetivos específicos destinados a promover el bienestar humano general —como la paz, el orden, la prosperidad, la justicia y el sentimiento de pertenecer a una comunidad—. (...) Esos beneficios tendrían que ser comunes en el sentido de corresponder a todos los miembros de la sociedad. Respecto del bien *de quiénes* estaba en juego, no había equivocación o incertidumbre ninguna: el bien común significaba *el de todos*" (1980, pág. 104).

> [6] En el otro extremo de la escala [sic] había una amplia diferencia de perspectiva entre las clases propietarias y los pobres. Aristóteles pensaba que podía discernir esta distinción en toda la historia política, y no parece haber estado de todo desacertado. En los asuntos internos de cada país es más difícil rastrearla. (...) Se la discierne con máxima claridad en la política exterior, que por supuesto incluía las relaciones financieras. En varias ocasiones, según se nos cuenta, las clases adineradas se inclinaban por la paz o por una actitud más pacífica, en tanto que los pobres eran más belicosos. (...) Pero esto no significa sino que la gente tendía a votar según sus intereses económicos. A los ricos les molestaba pagar tributos de guerra y tener que servir con frecuencia como trierarcas [capitanes de barcos trirremes o de galeones de guerra], mientras que los agricultores temían que sus tierras fuesen devastadas y se los convocase al servicio militar. Por otro lado, los pobres poco tenían que perder, y en cambio abrigaban la esperanza de que en caso de triunfo se les concediese tierras en el extranjero; además, estaban mucho más interesados en la defensa del régimen democrático, que sentían con razón amenazado por el predominio de Esparta y Macedonia (Jones, 1969, págs. 131-32).

Aunque Ste. Croix no oculta su gran simpatía por la democracia griega de los siglos quinto y cuarto a.C., en su obra monumental, *The Class Struggle in the Ancient Greek World*, interpreta la vida política de entonces esencialmente como una lucha sorda entre una clase relativamente adinerada y la mayoría de los ciudadanos, que eran pequeños campesinos, artesanos, comerciantes, etc., sin grandes propiedades (1981, págs. 114 y sigs., 285-93 y pássim). Véase también Finley, 1983, págs. 101 y sigs.

[7] Véase, por ejemplo, Hale, 1977, págs. 43-75; Hyde, 1973, págs. 48-64, 104-23, 168-7; Martínes, 1979, págs. 45-71, 148-62; Pullan, 1972, págs. 116-62.

[8] En verdad, en su *Economía política* Rousseau identificó con claridad el problema, pero la solución que ofreció fue sombría y no la retomó en *El contrato social*. En un pasaje inmediatamente anterior al que acabamos de citar, en la pág. 289, nos recuerda que "la voluntad general, que siempre tiende a la preservación y bienestar de la totalidad y de cada una de sus partes, y es la fuente de la ley, es —para todos los miembros del Estado en su relación consigo mismos y con ella— la norma de lo justo y de lo injusto". Pero se apresura a añadir:

> Importa señalar que esta norma de justicia, infalible en relación con todos los ciudadanos, puede ser deficiente en lo que respecta a los extranjeros. Y la razón es evidente. Luego, la voluntad del Estado, aunque es general en relación con sus miembros, deja de serlo en relación con otros Estados y sus miembros, y se convierte para éstos en una voluntad privada e individual que tienen su norma de justicia en la ley de la naturaleza, que se amolda igualmente a los principios establecidos. Pues entonces la gran comunidad del mundo pasa a ser el cuerpo político, del cual la ley de la naturaleza es siempre la voluntad general y los diversos Estados y pueblo no son más que miembros individuales" (1978, pág. 212).

[9] Cf. *El contrato social*, libro 2, cap. 4, donde escribe: "Los compromisos que nos ligan al cuerpo social sólo son obligatorios porque son mutuos, y su naturaleza es tal que al cumplirlos uno no puede trabajar para los demás sin trabajar también para sí mismo. ¿Por qué sería siempre correcta la voluntad general, y por qué todos perseguirían constantemente la felicidad de cada uno, si no fuese porque no hay nadie que no se aplique a sí mismo esta palabra, *cada uno*, y no piense en sí ya que vota por todos?" (1978, pág. 62). Este fragmento es reproducido sin cambios del *Manuscrito de Ginebra*.

Véase también *El contrato social*, libro 1, cap. 7, donde señala: "Tan pronto esta multitud se une así en un solo cuerpo, no puede dañarse a uno de sus miembros sin atacar al cuerpo entero, y menos posible aún es dañar al cuerpo sin que los miembros sientan los efectos. De este modo, el deber y el interés obligan igualmente a las dos partes contratantes a ayudarse entre sí, y los mismos hombres deberán procurar combinar en esta doble relación todas las ventajas que de ello se sigan" (pág. 55).

[10] Mill (1958, pág. 44). Sería congruente con las ideas políticas de Mill corregir su enunciación de modo de que hiciera expresa mención de las mujeres además de los hombres.

*Se refiere a la doctrina que floreció en Inglaterra a comienzos del siglo XX, según la cual la industria debía estar en poder del Estado pero ser manejada por consejos de trabajadores. [T.]

Capítulo 21

[1] En la redacción de esta sección he aprovechado un artículo inédito de Ian Shapiro, "Notes on the Republican Ideal in American Politics, History and Political Theory" (1987).

[2] Para la tradición aristotélica de la virtud, véase especialmente MacIntyre (1984); no obstante, importa tener presente que según la descripción de este autor, en la sociedad de Homero, Atenas y Aristóteles, la "buena vida" y el "buen ciudadano" no se distinguen por la virtud, en singular, sino por las *virtudes*, en plural: el honor, la justicia, el coraje, la templaza, entre otras. (Sobre las virtudes tal como se las concebía en Atenas, véase págs. 135 y sigs.) Sobre la tradición republicana, véase el análisis efectuado *supra*, en el cap. 2, y las citas allí mencionadas de la obra de Wood y Pocok.

[3] El pasaje de Wood citado en la pág. 361 continúa describiendo la ideología republicana como

> ... una visión tan divorciada de las realidades de la sociedad norteamericana, tan contraria a todo el siglo anterior de experiencia norteamericana, que esto sólo basta para hacer de la Revolución uno de los grandes movimientos utopistas de la historia norteamericana. Hacia 1776, la Revolución llegó a representar un último y quizá (dada la índole de la sociedad norteamericana) desesperado intento de muchos norteamericanos de concretar el tradicional ideal de la Mancomunidad de una sociedad colegiada, en la que el bien común fuese el único objetivo del gobierno *(loc. cit.)*

MacIntyre rechaza la suposición de que el acuerdo entre los atenienses sobre su ideal del hombre bueno y del buen ciudadano condujese a un acuerdo respecto del bien común, "porque en los siglos quinto y cuarto las discrepancias morales no procedían únicamente de que se contrapusiera una serie de virtudes a otra; también, y esto es quizá más importante, el conflicto se engendra por la coexistencia de concepciones antagónicas sobre una misma virtud. La naturaleza de la justicia (...) es precisamente el objeto de esas discrepancias" (1984, págs. 133-34).

Ni en su *The Machiavellian Moment* ni en ninguna otra parte, por lo que yo sé, declara Pocock que la vida política en Florencia, Inglaterra o Estados Unidos estuvo jamás a la altura del ideal del *vivere civile*.

[4] Para ser justos debemos decir que, como él mismo aclara en un generoso posfacio a la segunda edición, *After Virtue* "debe leerse como una obra aún en curso" (MacIntyre, 1984, pág. 278); y posiblemente MacIntyre piense que no es tarea del filósofo suministrar un programa de acción factible para la instauración de la buena sociedad.

[5] En otro lugar (Dahl, 1967), refiriéndome a Estados Unidos, he dado como cifra estimativa del tamaño de una unidad política lo bastante pequeña como para volver posible la ciudadanía efectiva, y lo bastante grande como para retener la autoridad en una amplia gama de cuestiones importantes (educación, vivienda, tránsito urbano, salud, planeamiento, desarrollo, etc.) la de 50.000 a 200.000 habitantes. Si bien esta cifra es bastante arbitraria, cuanto más pequeña es una comunidad, mayor es el número de las decisiones sobre estos y otros asuntos que son controladas por las que toman unidades políticas más amplias y abarcadoras.

[6] Sin embargo, Walzer parece tener reservas acerca de las prácticas efectivas, en particular respecto de los intocables (1983, pág. 151n). Quizá las comprensiones no sean realmente compartidas y los miembros de la casta inferior se solivianten e indignen: "en tal caso, sería importante averiguar los principios que prefiguraron su indignación. También estos principios deben tener un papel en la justicia aldeana" (pág. 314).

[7] La jurisdicción y los alcances de la unidad política pueden identificarse claramente; la población comprendida en esa jurisdicción anhela intensamente la autonomía política respecto de las cuestiones que están dentro de sus alcances, y desea autogobernarse por el proceso democrático; los alcances tienen límites justificables; los intereses de las personas que componen la unidad se ven fuertemente afectados por las decisiones que están dentro de sus alcances; entre las personas cuyos intereses se ven afectados en grado significativo, el consenso es mayor que en cualquier otra jurisdicción con otros límites posibles; medidos por criterios pertinentes, los beneficios deben superar a los costos.

Capítulo 22

[1] Cf. particularmente Tocqueville [1840], 1961, vol. 2, págs. 378-81. Para una exposición más cabal de este tema, véase Dahl, 1984, cap. 1, págs. 7-51. Los párrafos que siguen han sido adaptados de las págs. 36 y sigs. de esa obra. Para la referencia bibliográfica completa, véase el "Apéndice", *infra*, pág. 445.

[2] El único caso que conozco es el de Uruguay, y vale la pena destacar que en ese país la democracia fue restaurada antes que en los países vecinos (Argentina, Brasil y Chile).

Capítulo 23

[1] Sería concebible transferir la propiedad de una empresa a una cooperativa que fuera su propietaria colectiva y en la que cada trabajador tuviera derecho a un voto, aunque no a una acción con cotización en el mercado. Tal es la solución encontrada en la experiencia, muy exitosa, realizada con empresas de Mondragón, España, que pertenecen a los trabajadores y son controladas por éstos (cf. Thomas y Logan, 1982). En otro lugar (Dahl, 1984) señalé los motivos por los cuales esta forma de propiedad me parece preferible tanto con respecto a la de acciones individuales como a diversas variantes de propiedad colectiva.

[2] Para otras dificultades y *non sequiturs*, véase Dahl, 1984, cap. 2.

[3] Sobre ciertas particularidades de una solución que creo apropiada para muchas firmas norteamericanas, véase Dahl, 1984, caps. 3-4.

[4] Gran parte del motivo del éxito de las cooperativas de Mondragón es la existencia, precisamente, de eficaces sistemas de apoyo de esta índole. Se los describe en Thomas y Logan, 1982, caps. 3-4, y en Ellerman, 1982.

[5] Los editores del *Oxford English Dictionary* encontraron, evidentemente, una sola acepción, anterior al siglo XIX, próxima al concepto moderno de esta palabra: véase la definición No. 4 de *"intellectual"*.

[6] Como señala Shils, "se ha creado un sentimiento más general de distanciamiento de la autoridad, que se convirtió en una de las más intensas tradiciones secundarias de los intelectuales. Sobrevino primero en Occidente y luego, ya en el presente siglo, en Africa y Asia, entre los intelectuales que estuvieron afectados por la influencia de las tradiciones occidentales" (1968, pág. 407).

[7] La diversidad interna que presenta esta categoría ya fue señalada por Almond en una obra clásica sobre la política exterior y la opinión pública, donde diferenció varios tipos de elites de las políticas públicas en Estados Unidos:

> 1) Las *elites políticas,* que incluyen a los altos funcionarios electos y nombrados así como a los dirigentes partidarios. Por supuesto, la elite política oficial se subdivide según cuál sea su función dentro del proceso de elaboración de las políticas públicas (o sea, legislativa, ejecutiva, judicial) y según la cuestión política que tiene a su cargo (p.ej., en el campo de la política exterior, la Secretaría de Estado y las comisiones de asuntos exteriores de la cámara de Representantes y del Senado). 2) Las *elites administrativas o burocráticas.* (...) 3) Las *elites de intereses particulares,* que incluyen a los representantes de un gran número de asociaciones privadas ligadas a las políticas públicas. (...)
>
> También aquí (...) podemos distinguir entre las *elites electas* o de *intereses políticos,* y el *personal de los organismos burocráticos.* (...) 4) Por último, están las *elites de las comunicaciones,* cuyos más notorios representantes son los dueños de los medios de comunicación masivos, o los que los controlan o participan activamente en ellos. (...) Tal vez los más influyentes líderes de opinión sean el vasto número de "notables" de las profesiones, las comunidades y las instituciones, conocidos como los "hombres y mujeres de confianza" (...) que tienen sus propios grupos de partidarios (1950, págs. 139-41).

[8] Respecto de uno de los subgrupos de las elites de las políticas públicas, el de las elites de las comunicaciones, Almond observa que "cualquier descripción simple de la estructura de las comunicaciones necesariamente violenta su variedad y su complejidad" (1950, págs. 139-41).

[9] Para algunas descripciones y análisis de experiencias vinculadas con las telecomunicaciones en varios estados y comunidades norteamericanos, cf. Arterton et al., 1984. Si bien todos esos intentos se efectuaron en un nivel de tecnología simple, revelan las enormes posibilidades de los niveles actuales y de otros más avanzados aún. Véase también Abramson, Arterton y Orren, 1988.

[10] Se hallará un breve bosquejo de solución según estos lineamientos en Dahl, 1984, págs. 82-85.

APENDICE

En diversos capítulos de este libro he recurrido libremente a otras obras mías publicadas con anterioridad; son ellas:

Capítulo 18: *Polyarchy: Participation and Opposition,* New Haven: Yale University Press, 1971.

Capítulos 7, 8 y 9: "Procedural Democracy", en Peter Laslett y James Fishkin, comps., *Philosophy, Politics and Society,* New Haven: Yale University Press, 1979.

Capítulos 12 y 13: "The Moscow Discourse: Fundamental Rights in a Democratic Order", *Government and Opposition,* vol. 15, invierno de 1980, págs. 3-30.

Capítulos 20 y 21: *Dilemma of Pluralist Democracy: Autonomy versus Control,* New Haven: Yale, University Press, 1982.

Capítulo 14: "Federalism and the Democratic Process", *Nomos, 25, Liberal Democracy,* 1983.

Capítulo 15: "Polyarchy, Pluralism and Scale", *Scandinavian Political Studies,* vol. 7, Nº 4, 1984, págs. 225-40 (Conferencia en memoria de Rokkan, Bergen, 16 de mayo de 1984).

Capítulos 12, 22 y 23: *A preface to Economic Democracy,* Berkeley: University of California Press, 1985.

Capítulos 4, 5 y 23: *Controlling Nuclear Weapons: Democracy versus Guardianship,* Syracuse: Syracuse University Press, 1985.

Capítulo 23: Introducción a *Democracy, Liberty and Equality,* Oslo: Norwegian University Press, 1986.

Capítulo 20: "Dilemmas of Pluralist Democracy: The Public Good of Which Public?", en Peter Koslowski, comp., *Individual Liberty and Democratic Decision-Making,* Tubinga: J.C.B. Mohr, 1987.

BIBLIOGRAFIA

Abramson, Jeffrey B., Arterton, F. Christopher y Orren, Gary R. (1988): *The Electronic Commonwealth: The Impact of New Media Technologies on Democratic Politics,* Nueva York, Basic Books.

Ackerman, Bruce A. (1980): *Social Justice and the Liberal State,* New Haven, Yale University Press.

Adams, John (1850-56): *Defence of the Constitutions of Government of the United States of America,* en Charles F. Adams (comp.), *The Works of John Adams,* Boston, Little, Brown.

Adams, Willi Paul (1980): *The First American Constitutions: Republican Ideology and the Making of the State Constitutions in the Revolutionary Era,* trad. Rita Kimber y Robert Kimber, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Agard, Walter R. (1965): *What Democracy Meant to the Greeks,* Madison, University of Wisconsin Press.

Albertoni, Ettore A. (comp.) (1982): *Studies in the Political Thought of Gaetano Mosca: The Theory of the Ruling Class and Its Development Abroard,* Milán, Giuffrè editore.

Alford, C. Fred (1985): "The 'Iron Law of Oligarchy' in the Athenian Polis", *Canadian Journal of Political Science* 18 (2): 295-312.

Almond, Gabriel A. (1950): *The American People and Foreign Policy,* Nueva York, Harcourt Brace.

Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney (1965): *The Civic Culture,* Boston, Little, Brown.

American School of Classical Studies at Athens (1960): *The Athenian Citizen,* Princeton, The American School of Classical Studies at Athens.

Andreski, Stanislav (1968): *Military Organization and Society,* Berkeley, University of California Press.

Apter, David (1961): *The Political Kingdom of Uganda,* Princeton, Princeton University Press.

Aristóteles (1952): *The Politics of Aristotle,* trad. Ernest Barker, Oxford, Clarendon Press.
Arrow, Kenneth (1968): *Social Choice and Individual Values,* New Haven, Yale University Press, 2a. ed.
Arterton, F. Christopher, Lazarus, Edward H., Griffen, John y Andres, Mónica C. (1984): *Telecommunication Technologies and Political Participation,* Washington, Roosevelt Center for American Policy Studies.
Bachrach, Peter (1967): *The Theory of Democratic Elitism,* Boston, Little, Brown.
Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy,* Berkeley, University of California Press.
Barry, Brian (1965): *Political Argument,* Londres, Routledge and Kegan Paul.
——— (comp.) (1976): *Power and Political Theory: Some European Perspectives,* Nueva York, John Wiley and Sons.
——— (1979): "Is Democracy Special?", en Peter Laslett y James W. Fishkin (comps.), *Philosophy, Politics, and Society,* Fifth Serie, 155-96. New Haven, Yale University Press.
Bautista Urbaneja, Diego (1986): "El Sistema Político, o Cómo Funciona la Máquina de Procesar Decisiones", en Moisés Nam y Ramón Piñango (comps.), *El Caso de Venezuela: Una ilusión de armonía,* Caracas, Ediciones IESA.
Benn, Stanley I. (1967): "Egalitarianism and the Equal Consideration of Interests", en J. R. Pennock y J. W. Chapman (comps.), *Equality (Nomos IX),* 61-78, Nueva York, Atherton Press.
Berger, Raoul (1977): *Government by Judiciary,* Cambridge, Harvard University Press.
Blachman, Morris J., LeoGrande, William M. y Sharpe, Kenneth (comps.), *Confronting Revolution: Security Through Diplomacy in Central America,* Nueva York, Pantheon.
Blachman, Morris y Hellman, Ronald G.: "Costa Rica", en Morris J. Blachman, William M. LeoGrande y Kenneth Sharpe (comps.), *Confronting Revolution: Security Through Diplomacy in Central America,* 156-82, Nueva York, Pantheon.
Black, Duncan (1963): *The Theory of Committees and Elections,* Cambridge, Cambridge University Press.
Blitzer, Charles (1960): *An Immortal Commowealth: The Political Thought of James Harrington,* New Haven, Yale University Press.
Bobbio, Norberto (1961): "La teoria della classe politica negli scrittori democratici in Italia", en R. Treves (comp.), *Le élites politiche,* Bari, Editori Laterza.
Bonner, John (1986): *Introduction to the Theory of Social Choice,* Baltimore, Johns Hopkins University Press.
Botwinick, Aryeh (1984): "Wittgenstein and the Possibility of an Objective Defense of Democratic Participation", trabajo presentado a la Northeastern Political Science Association, Boston, noviembre 15-17.
Bracken, Paul (1983): *The Command and Control of Nuclear Forces,* New Haven, Yale University Press.
Braybrooke, David (1983): "Can Democracy Be Combined with Federalism or with Liberalism?", en J. Roland Pennock y John W. Chapman (comps.), *Liberal Democracy (Nomos XXV),* 109-18, Nueva York, New York University Press.
Brodie, Bernard (1959): *Strategy in the Missile Age,* Princeton, Princeton University Press.
Burnham, James (1943): *The Machiavellians,* Nueva York, John Day.
Buzzi, A. R. (1967): *La Théorie Politique d'Antonio Gramsci,* París, Béatrice-Nauwelaerts.
Cameron, David (1978): "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review* 72 (4): 1243-61.
Caplin, Andrew y Nalebuff, Barry (1987): "On 64 % Majority Rule", mimeografiado.
Carter, April (1978): "Anarchism and Violence", en J. Roland Pennock y John W. Chapman (comps.), *Anarchism (Nomos XIX),* 320-40, Nueva York, New York University Press.
Codding, George Arthur, h. (1961): *The Federal Government of Switzerland,* Boston, Houghton Mifflin.
Coleman, Jules y Ferejohn, John (1986): "Democracy and Social Choice", *Ethics* 97 (1): 11-22.
Congressional Quarterly (1979): *Presidential Elections Since 1789,* Washington, Congressional Quarterly, 2a. ed.
Connolly, William (1974): "On 'Interests' in Politics", en Ira Katznelson, Gordon Adams, Philip Brenner y Alan Wolfe (comps.), *The Politics and Society Reader,* Nueva York, David McKay.
Connor, W. Robert (1971): *The New Politicians of Fifth-Century Athens,* Princeton, Princeton University Press.
Coppedge, Michael y Reinicke, Wolfgang (1988a): "A Scale of Polyarchy", en Raymond D. Gastil (comp.), *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties, 1987-1988,* 101-25, Lanham, Md., University Press of America.
——— (1988b): "A Measure of Polyarchy", trabajo preparado para la Conference on Measuring Democracy, Hoover Institution, Stanford University, mayo 27-28.
Cowell, F. R. (1962): *Cicero and the Roman Republic,* Baltimore, Penguin Books.
Daalder, Hans (1966): "The Netherlands: Opposition in a Segmented Society", en R. A. Dahl (comp.), *Political Oppositions in Western Europe,* 188-326, New Haven, Yale University Press.

——— (1974): "The Consociational Democracy Theme", *World Politics* 26 (4): 604-21.
——— (1987): "The Dutch Party System: From Segmentation to Polarization-And Then?", en Hans Daalder (comp.), *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, The Netherlands and Belgium*, Londres, Frances Pinter.
Dahl, Robert A. y Lindblom, Charles E. ([1953] 1976): *Politics, Economics, and Welfare*, Chicago, University of Chicago Press, 2ª ed.
——— (comp.) (1966): *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press.
——— (1967): "The City in the Future of Democracy", *American Political Science Review* 61 (4): 953-70.
Davis, James C. (1962): *The Decline of the Venetian Nobility as a Ruling Class*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
Diamond, Larry, Lipset, Seymour Martin y Linz, Juan (1986): "Developing and Sustaining Democratic Government in the Third World", trabajo preparado para la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D.C.
Dix, Robert (1967): *Colombia: The Political Dimensions of Change*, New Haven, Yale University Press.
Douglass, Bruce (1980): "The Common Good and the Public Interest", *Political Theory* 8 (1): 103-17.
Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Brothers.
Dworkin, Ronald (1978): *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press.
Ellerman, David P. (1982): "The Socialization of Entrepreneurialism: The Empresarial Division of the Caja Laboral Popular", Somerville, Mass., Industrial Cooperative Association.
Elster, Jon (1985): *Making Sense of Marx*, Cambridge, Cambridge University Press.
Ely, John Hart (1980): *Democracy and Distrust*, Cambridge, Harvard University Press.
Encyclopaedia Britannica (1970): art. "Military Service", vol. 15, págs. 451b-454, Chicago Encyclopaedia Britannica, Inc.
Engelmann, Frederick (1966): "Austria: The Pooling of Oppositions", en R. A. Dahl (comp.), *Political Oppositions in Western Europe*, 260-83, New Haven, Yale University Press.
Fine, John V. A. (1983): *The Ancient Greeks, A Critical History*, Cambridge, Harvard University Press.
Finer, S. E. (1988): *The Man On Horseback: The Role of the Military in Politics*, Boulder, Westview Press, 2a. ed.
Finley, M. I. (1973a): *Democracy, Ancient and Modern*, New Brunswick, Rutgers University Press.

——— (1973b): *The Ancient Economy*, Berkeley, University of California Press.
——— (1980): *Ancient Slavery and Modern Ideology*, Nueva York, Viking Press.
——— (1983): *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press.
Fishkin, James S. (1983): *Justice, Equal Opportunity, and the Family*, New Haven, Yale University Press.
——— (1984): *Beyond Subjective Morality*, New Haven, Yale University Press.
——— (1987): "Ideals Without an Ideal: Justice, Democracy and Liberty in Liberal Theory", en Peter Koslowski (comp.), *Individual Liberty and Democratic Decision-making*, 7-30. Tubinga, J. C. B. Mohr.
——— (1988): "The Complexity of Simple Justice", *Ethics* 98 (3): 464-71.
Flathman, Richard E. (1967): "Equality and Generalization: A Formal Analysis", en J. R. Pennock y J. W. Chapman (comps.), *Equality (Nomos IX)*, 38-60, Nueva York, Atherton Press.
Fralin, Richard (1978): *Rousseau and Representation*, Nueva York, Columbia University Press.
Friedrich, Carl J. (1937): *Constitutional Government and Politics*, Boston, Ginn.
Frolick, N. J. y Oppenheimer, Ernest J. (1978): *Modern Political Economy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
Gilbert, Dennis (1986): "Nicaragua", en Morris J. Blachman, William Leo-Grande y Kenneth Sharpe, *Confronting Revolution: Security Through Diplomacy in Central America*, Nueva York, Pantheon, págs. 88-124.
Glassman, Ronald M. (1986): *Democracy and Despotism in Primitive Societies*, Port Washington, N. Y., Association Faculties Press.
Gomme, A. W. (1933): *The Population of Athens in the Fifth and Fourth Centuries B.C.*, Oxford, Oxford University Press.
Grofman, Bernard (1981): "Fair and Equal Representation", *Ethics* 91 (3): 477-85.
Habermas, Jurgen (1973): *Theory and Practise*, trad. John Viertel, Boston, Beacon Press.
——— (1979): *Communication and the Evolution of Society*, trad. Thomas McCarthy, Boston, Beacon Press.
Hale, J. R. (1977): *Florence and the Medici*, Nueva York, Thames and Hudson.
Hamilton, Alexander, Jay, John y Madison, James (s/f.): *The Federalist*, Nueva York, Modern Library.
Heath, Anthony, Jowel, Roger y Curtice, John (1985): *How Britain Votes*, Oxford, Pergamon Press.
Hochschild, Jennifer (1984): *The New American Dilemma: Liberal Democracy and School Desegregation*, New Haven, Yale University Press.
Holmes, Stephen (1984): *Benjamin Constant and the Making of Modern Liberalism*, New Haven, Yale University Press.

Huntington, Samuel (1957a): "Conservatism as an Ideology", *American Political Science Review* 51 (2): 454-73.
——— (1957b): *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations,* Cambridge, Harvard University Press.
——— (1968): *Political Order in Changing Societies,* New Haven, Yale University Press.
——— (1984): "Will More Countries Become Democratic?", *Political Science Quarterly* 99 (2): 193-218.
Hyde, J. K. (1973): *Society and Politics in Medieval Italy: The Evolution of the Civil Life, 1000-1350,* Nueva York, St. Martin's Press.
Iyengar, Shanto y Kinder, Donald R. (1987): *News That Matters,* Chicago, University of Chicago Press.
Janowitz, Morris (1978): *The Last Half-Century,* Chicago, University of Chicago Press.
Jenkyns, Richard (1980): *The Victorians and Ancient Greece,* Cambridge, Harvard University Press.
Jones, A. H. M. (1969): *Athenian Democracy,* Oxford, Basil Blackwell.
Kant, Immanuel (1964): *Groundwork of the Metaphysic of Morals,* trad. H. J. Paton, Nueva York., Harper and Row.
Karl, Terry Lynn, (1986): "Petroleum and Political pacts: The Transition to Democracy in Latin America", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule,* 196-219, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
Katznelson, Ira, Adams, Gordon, Brenner, Philip y Wolfe, Alan (comps.) (1974): *The Politics and Society Reader,* Nueva York, David McKay.
Kendall, Wilmoore (1941): *John Locke and the Doctrine of Majority Rule,* Urbana, University of Illinois Press.
Kinzer, Stephen (1986): "Walking the Tightrope in Guatemala", *The New York Times Magazine,* noviembre, págs. 32 y sigs.
Kolakowski, Leszek (1978): *Main Currents of Marxism,* trad. P. S. Falle, Oxford, Clarendon Press.
Kramer, Gerald (1977): "Some Procedural Aspects of Majority Rule", en J. Roland Pennock y John W. Chapman (comps.), *Due Process (Nomos XVIII),* 264-95, Nueva York, New York University Press.
Kuflik, Arthur (1984): "The Inalienability of Autonomy", *Philosophy and Public Affairs* 13 (4): 271-98.
LaFeber, Walter (1984): "The Burdens of the Past", en Robert S. Leiken (comp.), *Central America: Anatomy of Conflict,* págs. 49-68, Nueva York, Pergamon Press.
Larsen, J. A. O. (1966): *Representative Government in Greek and Roman History,* Berkeley, University of California Press.
Laski, Harold (1939): "The Obsolescence of Federalism", *New Republic* 98: 367-69.
Levi, Primo (1976): *Se questo è un uomo,* Turín, Giulio Einaudi.

Levine, Daniel (1973): *Conflict and Political Change in Venezuela,* Princeton, Princeton University Press.
Lewis, Gordon (1968): *The Growth of the Modern West Indies,* Nueva York, Modern Reader.
Lijphart, Arend (1975): *The Politics of Accommodation,* Berkeley, University of California Press, 2a. ed. rev.
——— (1977): *Democracy in Plural Societies,* New Haven, Yale University Press.
——— (1979): "Religious vs. Linguistic vs. Class Voting: The Crucial Experiment of Comparing Belgium, Canada, South Africa, and Switzerland", *American Political Science Review* 73 (2): 442-56.
——— (1984): *Democracies,* New Haven, Yale University Press.
Lindblom, Charles E. (1977): *Politics and Markets,* Nueva York, Basic Books.
Linz, Juan y Stepan, Alfred (1978): *The Breakdown of Democratic Regimes,* Baltimore, Johns Hopkins University Press.
Locke, John ([1689/90] 1970): *Two Treatises of Government,* Peter Laslett (comp.), Cambridge, Cambridge University Press, 2a. ed. rev.
Lorwin, Val (1966): "Belgium: Religion, Class, and Language in National Politics", en R. A. Dahl (comp.), *Political Oppositions in Western Europe,* New Haven, Yale University Press, págs. 147-87.
Lukes, Steven (1977): *Essays in Social Theory,* Londres, Macmillan Press.
MacIntyre, Alisdair (1966): *A Short History of Ethics,* Nueva York, Macmillan.
——— (1984): *After Virtue,* Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press, 2a. ed.,
MacKay, Alfred F. (1980): *Arrow's Theorem: The Paradox,* New Haven, Yale University Press.
Maclean, Douglas (comp.) (1986): *The Security Gamble: Deterrence Dilemmas in the Nuclear Age,* Towota, N. J., Rowman and Allanheld.
Mansfield, Harvey C. (1968): "Modern and Medieval Representation", en J. R. Pennock y J. W. Chapman (comps.), *Representation (Nomos X),* 55-82, Nueva York, Atherton Press.
Marshall, T. H. (1950): *Citizenship and Social Class,* Londres, Cambridge University Press.
Martines, Lauro (1979): *Power and Imagination: City States in Renaissance Italy,* Nueva York, Knopf.
Marx, Karl ([1894] 1967): *Capital, A Critique of Political Economy,* Vol. 3, *The Process of Capitalist Production as a Whole,* Nueva York, International Publishers.
May, Kenneth (1952): "A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision", *Econometrica* 10: 680-84.
McCarthy, Thomas (1978): *The Critical Theory of Jurgen Habermas,* Cambridge, MIT Press.
McRae, Kenneth (comp.), (1974a): *Consociational Democracy: Political*

Accommodation in Segmented Societies, Toronto, McClelland and Stewart.
——— (1974b): "Consociationalism in the Canadian Political System", en Kenneth McRae (comp.), *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies,* págs. 238-61, Toronto, McClelland and Stewart.
McDonagh, Eileen L. y Price, H. Douglas (1985): "Woman Suffrage in the Progressive Era: Patterns of Opposition and Support in Referenda Voting, 1910-1918", *American Political Science Review* 79 (2): 415-35.
Meisel, James H. (1958): *The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca and the "Elite",* Ann Arbor, University of Michigan Press.
Michels, Robert (1962): *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Parties,* trad. E. Paul y C. Paul, Introducción de S. M. Lipset, Nueva York, Collier Books.
Mill, John Stuart ([1861] 1958): *Considerations on Representative Government,* Ed. C. V. Shields, Indianapolis, Bobbs-Merrill.
——— ([1859] 1962a): *On Liberty,* en *John Stuart Mill, Utilitarianism and Other Writings,* Nueva York, New American Library.
——— ([1863] 1962b): *Utilitarianism,* en *John Stuart Mill, Utilitarianism and Other Writings,* Nueva York, New American Library.
Miller, James Grier (1978): *Living Systems,* Nueva York, McGraw Hill.
Mills, C. Wright (1956): *The Power Elite,* Nueva York, Oxford University Press.
Mokkan, R. J. y Stokman, F. N. (1976): "Power and Influence as Political Phenomena", en Brian Barry (comp.), *Power and Political Theory: Some European Perspectives,* págs. 33-54, Nueva York, John Wiley.
Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, Barón de ([1748] 1961): *De l'Esprit des lois,* 2 vols., París, Editions Garnier Frères.
Montgomery, Hugo (1983): *The Way to Chaeronea: Foreign Policy, Decision-making and Political Influence in Demosthenes' Speeches,* Oslo, Universitets-forlaget.
Moon, J. Donald (1987): "Thin Selves, Rich Lives", trabajo preparado para la reunión anual de la American Political Science Association, agosto 27-31.
Morlino, Leonardo (1980): *Come Cambiano i Regimi Politici,* Milán, Franco Angelo Editore.
Mosca, Gaetano (1923): *Elementi di Scienza Politica,* Turín, Fratelli Bocca Editori, 2ª ed.
——— (1925): *Teorica dei Governi e Governo Parlamentare,* Milán, Soc. An. Instituto Editoriale Scientifico.
Nagel, Thomas (1979): *Mortal Questions,* Cambridge, Cambridge University Press.
Nelson, William N. (1980): *On Justifying Democracy,* Londres, Routledge and Kegan Paul.
Noel, S. J. R. (1974): "Consociational Democracy and Canadian Federalism", en Kenneth McRae (comp.), *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies,* Toronto, McClelland and Stewart, págs. 262-68.

Nordlinger, Eric (1972): *Conflict Regulation in Divided Societies,* Cambridge, Center for International Affairs, Harvard University.
——— (1977): *Soldiers in Politics: Military Coups and Government,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
Nove, Alec (1983): *The Economics of Feasible Socialism,* Londres, George Allen and Unwin.
Nozick, Robert (1974): *Anarchy, State, and Utopia,* Nueva York, Basic Books.
O'Donnell, Guillermo (1978): "Permanent Crisis and the Failure to Create a Democratic Regime: Argentina", en Juan Linz y Alfred Stepan (comps.), *The Breakdown of Democratic Regimes,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, parte III, págs. 138-77.
O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.) (1986): *Transitions from Authoritarian Rule,* Baltimore, Johns Hopkins University Press [trad. esp.: *Transiciones desde un gobierno autoritario,* Buenos Aires, Paidós, 1988.]
Oppenheim, Felix (1981): *Political Concepts,* Chicago, University of Chicago Press.
Ormsby, William (1974): "The Province of Canada. The emergence of Consociational Politics", en Kenneth McRae (comp.), *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies,* Toronto, McClelland and Stewart, págs. 269-74.
Oxford English Dictionary (1971): Compact Edition, art. "Intellectual", Nueva York, Oxford University Press.
Palmer, Robert R. (1959): *The Age of the Democratic Revolution: A Political History of Europe and America, 1760-1800,* Princeton, Princeton University Press.
Pareto, Vilfredo (1926): *Les Systèmes Socialistes,* París, Marcel Giard, 2a. ed.
——— (1935): *The Mind and Society,* comp. Arthur Livingston; trad. Andrew Bongiorno y Arthur Livingston, Nueva York, Harcourt Brace.
——— (1966): *Sociological Writings,* Selección e introducción de S. E. Finer, trad. Derick Mirfin, Nueva York, Frederick A. Praeger.
Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory,* Cambridge, Cambridge University Press.
Pellicani, Luciano (1976): *Gramsci e la questione communista,* Florencia, Vallechi.
Pennati, Eugenio (1961a): *Elementi di sociologia politica,* Milán, Edizioni di Comunità.
——— (1961b): "Le élites politiche nelle teoriche minoritarie", en R. Treves (comps.), *Le élites politiche,* Bari, Editori Laterza.
Pennock, J. R. y Chapman, J. W. (comp.) (1967): *Equality (Nomos IX),* Nueva York, Atherton Press.
——— (1968): *Representation (Nomos X),* Nueva York, Atherton Press.

——— (1970): *Political and Legal Obligation (Nomos XII)*, Nueva York, Atherton Press.
——— (1977): *Due Process (Nomos XVIII)*, Nueva York, New York University Press.
——— (1978): *Anarchism (Nomos XIX)*, Nueva York, New York University Press.
——— (1983): *Liberal Democracy (Nomos XXV)*, Nueva York, New York University Press.
Perlmutter, Amos (1977): *The Military and Politics in Modern Times*, New Haven, Yale University Press.
Plamenatz, John (1973): *Democracy and Illusion*, Londres, Longman.
Platón (1937): *The Dialogues of Plato*, trad. B. Jowett, Nueva York, Random House.
——— (1974): *Plato's Republic*, trad. G. M. A. Grube, Indianapolis, Hacket.
Pocock, J. G. A. (1975): *The Machiavellian Moment*, Princeton, Princeton University Press.
Pullan, Brian (1972): *A History of Early Renaissance Italy*, Nueva York, St. Martin's Press.
Rae, Douglas (1969): "Decision-Rules and Individual Values in Constitutional Choice", *American Political Science Review* 63 (1): 40-56.
——— (1975a): "Maximin Justice and an Alternative Principle of General Advantage", *American Political Science Review* 69 (2): 630-47.
——— (1975b): "The Limits of Consensual Decision", *American Political Science Review* 69 (4): 1270-94.
——— (1979): "A Principle of Simple Justice", en Peter Laslett y James W. Fishkin (comps.), *Philosophy, Politics, and Society*, Fifth Series, 134-54, New Haven, Yale University Press.
——— (1981): *Equalities*, Cambridge, Harvard University Press.
Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
Riker, William y Weingast, Barry R. (1986): "Constitutional Regulation of Legislative Choice: The Political Consequences of Judicial Deference to Legislatures", Stanford, Hoover Institution.
Riker, William (1982): *Liberalism Against Populism*, San Francisco, W. H. Freeman.
Riley, Patrick (1978): "On the 'Kantian' Foundations of Robert Paul Wolff's Anarchism", en J. Roland Pennock y John W. Chapman (comps.), *Anarchism (Nomos XIX)*, 294-319, Nueva York, New York University Press.
Rokkan, Stein (1966): "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", en R.A. Dahl, *Political oppositions in Western Europe*, New Haven, Yale University Press, págs. 70-115.
Rosen, F. (1983): *Jeremy Bentham and Representative Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Rousseau, Jean Jacques ([1762] 1978): *On the Social Contract, with Geneva Manuscript and Political Economy*, Roger D. Masters y Judith R. Masters (comps.), Nueva York, St. Martin's Press.
Russett, Bruce M. (1984): "Ethical Dilemmas of Nuclear Deterrence", *International Security* 9: 36-54.
Sartori, Giovanni (1961): "I significati del termine élite", en R. Treves (comp.), *Le élite politiche*, Bari, Editore Laterza.
Sabine, George (1964): *A History of Political Theory*, Nueva York, Holt, Rinehart, and Winston, 3ª edición.
Sánchez Vázquez, Adolfo (1977): *The Philosophy of Praxis*, Londres, Merlin Press.
Sandel, Michael (1982): *Liberalism and the Limits of Justice*, Nueva York, Cambridge, University Press.
Schumpeter, Joseph A. (1947): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper and Brothers, 2a. ed.
Sealey, Raphael (1976): *A History of the Greek City States ca.700-338 B.C.*, Berkeley, University of California Press.
Selucky, Rodaslav (1970): *Marxism, Socialism, Freedom*, Nueva York, St. Martin's Press.
Shapiro, Ian (1987): "Notes on the republican ideal in American politics, history and political theory", inédito.
———(1989): "Three Fallacies Concerning Majorities, Minorities, and Democratic Politics", en John Chapman y Alan Wertheimer (comps.), *Majorities and Minorities (Nomos XXXII)*, Nueva York, New York University Press.
Shils, Edward: "Intellectuals", en *International Encyclopedia of Social Sciences*, Nueva York, Macmillan and the Free Press, 7: 399-414.
Simon, Herbert A. (1983): *Reason in Human Affairs*, Stanford, Stanford University Press.
Smith, Peter H. (1978): "The Breakdown of Democracy in Argentina, 1916-30", en Juan Linz y Alfred Stepan (comps.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, parte III, págs. 3-27.
Sniderman, Paul M. (1975): *Personality and Democratic Politics*, Berkeley, University of California Press.
Sola, Giorgi (1982): "Elements for a Critical Reappraisal of the Works of Gaetano Mosca", E. A. Albertoni (comp.), *Studies in the Political Thought of Gaetano Mosca*, Milán, Giuffré editore.
Somjee, A.H. (1967): "Individuality and Equality in Hinduism", en J. R. Pennock y J. W. Chapman (comps.), *Equality (Nomos IX)*, Nueva York, Atherton Press, págs. 177-92.
Spitz, Elaine (1984): *Majority Rule*, Chatham, N. J., Chatham House.
Ste. Croix, G. E. M. de (1981): *The Class Struggle in the Ancient Greek World, from the Archaic Age The Arab Conquests*, Ithaca, Cornell University Press.

Steiner, Jurg (1974): *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland,* Chapel Hill, University of North Carolina Press, ed. rev.

Steiner, Kurt (1972): *Politics in Austria,* Boston, Little, Brown.

Stepan, Alfred (1971): *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil,* Princeton, Princeton University Press.

———(1973): "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en Alfred Stepan (comp.), ed. . *Authoritarian Brazil,* New Haven, Yale University Press, págs. 47-65.

Stephens, Evelyn Huber y Stephens, John (1987): "Democracy and Authoritarianism in the Caribbean Bassin", trabajo preparado para el XII International Congress de la Caribbean Studies Association, Belize, mayo 26-29.

Still, Jonathan W. (1981): "Political Equality and Election Systems", *Ethics* 91 (3): 375-94.

Svensson, Palle (1987): *The Development of Danish Polyarchy— or How Liberalization Also Preceded Inclusiveness in Denmark,* Aarhus, Institute of Political Science.

Sivard, Ruth Leger (1986): *World Military and Social Expenditures,* Washington, World Priorities, 11a. ed.

Taylor, Charles Lewis y Hudson, Michael (1972): *World Handbook of Political and Social Indicators,* New Haven, Yale University Press.

Taylor, Lily Ross (1961): *Party Politics in the Age of Caesar,* Berkeley, University of California Press.

———(1966): *Roman Voting Assemblies,* Ann Arbor, University of Michigan Press.

Thomas, H. y Logan, C. (1982): *Mondragon: An Economic Analysis,* Londres, Allen and Unwin.

Thompson, Dennis F. (1976): *John Stuart Mill and Representative Government,* Princeton, Princeton University Press.

Tucídides (1951): *The Peloponnesian War,* trad. John H. Finley, h., Nueva York, Random House.

Tocqueville, Alexis de (1961): *Democracy in America,* Nueva York, Schocken Books, vol. 1 (1835) y vol. 2 (1840).

Tracy, Desttut de (1811): *A Commentary and Review of Montesquieu's Spirit of Laws,* Philadelphia.

Treves, Renato (comp.) (1961): *Le élite politiche,* Bari, Editori Laterza.

Trudeau, Robert y Schoultz, Lars (1986):"Guatemala", en Morris J. Blachman, William M. LeoGrande y Kenneth Sharpe (comps.), *Confronting Revolution: Security Through Diplomacy in Central America,* Nueva York, Pantheon, págs. 23-49.

Turner, Frank M. (1981): *The Greek Heritage in Victorian Britain,* New Haven, Yale University Press.

Unger, Roberto Magabeira (1975): *Knowledge and Politics,* Nueva York, Free Press.

U.S. Bureau of the Census (1960): *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957,* Washington, U.S. Government Printing Office.

——— (1986): *Statistical Abstracts.*

Vanhanen, Tatu (1984): *The Emergence of Democracy: A Comparative Study of 119 States, 1850-1979,* Helsinki, Finnish Society of Arts and Letters.

Walzer, Michael (1983): *Spheres of Justice,* Nueva York, Basic Books.

Webster's Seventh New Collegiate Dictionary (1965).

Webb, Sidney y Webb, Beatrice (1920): *Industrial Democracy,* Londres, Longman, Green.

Whelan, Frederick G. (1983): "Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem", en J. Roland Pennock y John W. Chapman (comps.), *Liberal Democracy (Nomos XXV),* Nueva York, New York University Press, págs. 13-48.

Wildavsky, Aaron (1986): "The New American Dilemma: Liberal Democracy and School Desegregation", *Constitutional Commentary* 3 (1): 161-73.

Wills, Garry (1978): *Inventing America,* Garden City, N.Y., Doubleday.

Wolff, Robert Paul (1976): *In Defense of Anarchism, with a Reply to Jeffrey H. Reiman's* "In Defense of Political Philosophy", Nueva York, Harper and Row.

Wood, Gordon S. (1969): *The Creation of the American Republic 1776-1787,* Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Woodhouse, A.S.P. (1938): *Puritanism and Liberty,* Chicago, University of Chicago Press.

Yack, Bernard (1985): "Community and Conflict in Aristotle's Political Philosophy", *The Review of Politics* 45:92-112.

INDICE ANALITICO

Adams, Willi Paul, 429 n 2
Adoctrinamiento y dominación de una minoría, 329-31
Africa, 405-6
Agresión, 276-78
Alcances y jurisdicción de una unidad política, 235-36, 250-52, 364-65, 441, n 7
Alemania, 191, 286
véase también República Democrática Alemana; República Federal de Alemania
Almond, G. A., 405-6, 442 n 7, 442 n 8
Ambito, *véase* Alcances y jurisdicción
América latina, 286-87, 299-300, 379-80
véanse también los países de la región
Análisis de costos y beneficios, *véase* Utilidad
Anarquismo
asociaciones voluntarias en el, 49-51, 53-4
conclusiones del, 53-6
crítica del, 56-62
defensa del, por Wolff, 55-7
premisas del, 51-4
problemas empíricos del, 57-9
sus objeciones a la democracia, 49-56, 64-6
Anonimia, requisito de, 167-68, 170-71
Arbenz, Jacobo Guzmán, 436 n 10
Argentina, 314, 441 n 2
Argumentaciones deductivas y teoría democrática, 17-8
Aristocracia
en la República de Venecia, 81-2, 122-23, 150-51
en la tradición republicana, 36-8
Aristóteles, 170-71, 438 n 3
Política, 131
y la esclavitud, 147-48
y la tradición republicana, 35-8, 360-63
Armas nucleares, política en materia de, 86-90, 417 n 6
Arrow, Kenneth, 176-77
Asambleas
en la polis griega, 24-6, 31-3
y gobierno representativo, 40-2
véase también Democracia congregativa
Asociaciones, 391-92
autónomas, en los Estados nacionales, 380-81
necesidad de las, y bien público, 354-55
tipos de, como unidades políticas democráticas, 233-34
tipos de, y criterios del proceso democrático, 131-33
voluntarias en el anarquismo, 50-1, 53-4
y los intereses de los individuos que

no pertenecen a organizaciones, 355-58
y proceso democrático, 391-94
véase también Anarquismo; Entidades económicas; Federalismo
Atenas, *véase* Grecia clásica
Australia, 191, 261-62, 286
Austria, 434 n 23
norma decisoria en, 191
poliarquía en, 286
y pluralismo subcultural, 306-10
Autodeterminación, 389-90
y delimitación de la unidad política, 177-78, 236-37
y norma de la mayoría, 166-68
y Presunción de la Autonomía Personal, 129-30
y proceso democrático, 110-13
Autogobierno, derecho al, 210-11, 220-21
Autonomía, 28-30
moral, 53-5, 61-4, 112-13
política como derecho, 236-37
véase también Autodeterminación; Presunción de la Autonomía Personal
Autonomía local, pretensiones a la, 234-6
Autonomía nacional
y calidad de la democracia, 282-3
y fuerzas transnacionales, 281-3
Autoridad
alcances de la, 235-36, 250-52
como característica del Estado, 55-6, 61-4
dentro de las empresas, 393-94
distribución de la, 197-98
en la teoría económica y en la teoría de la democracia, 388-90
jurisdicción de la, 235-36, 250-52
paternalista, 125
y cuasi tutelaje, 186-87, 226-27
véase también Regímenes autoritarios; Tutelaje
Autoridad parental, 218-9
"Autoridad paterna", 152-3, 155-6
Autosuficiencia, *véase* Autonomía

Bakunin, Mijail, 50-1, 58-9
Barry, Brian, 437 n 1
Bélgica
norma decisoria en, 164-65, 189
poliarquía en, 261-62, 286
y pluralismo subcultural, 306-12
Bentham, Jeremy, 72, 107
Bicameralismo, 189-90, 222-24
Bien común
como expresión, 437 n 1
como fenómeno histórico, 344-348
como ideal normativo, 339-45
como proceso y como entidad sustantiva, 360-370
concepción del, centrada en la persona, 91-94
conocimiento del, 89-94, 339-41
criterios antagónicos respecto del, 343-5
criterios universalistas sobre el, 352-3, 366-7
dificultades filosóficas del ideal del, 339-41
en la polis griega, 23-4, 27-8, 31-2
en la tradición republicana, 42-3
en un demos excluyente, 250-1, 353-4
falta de especificidad del ideal del, 340-44
idea del, 263-4, 337-344
límites del, 350-54
logro del, 352-59
metáfora del, 92, 94
significado del, 90-3
y escala de la democracia moderna, 144-5
y la pequeña comunidad, 362-4
y pluralismo, 269-70, 247-59
y proceso democrático, 143-44, 196-211, 372-74
y tutelaje, 89-94
y utilidad, 172-3
Bien público, *véase* Bien común
Bien sustantivo
conocimiento del, 216-20
corrección de los obstáculos para alcanzar el, 220-32
externo, no necesario para el proceso democrático, 201-2, 209-11
externo pero necesario para el proceso democrático, 201-2, 209-10, 214-17
inherente al proceso democrático, 201-11

tipos de pretensiones al, 201-2, 212-13, 220-21
y coacción de las elites, 427 n 7
y premisas erróneas, 197-202
y procedimientos especiales, 222-24
y justicia de procedimientos, 143-44, 197-202
Black, Duncan, 424 n 5 y 6, 425 n 2
Bobbio, Norberto, 436 n 6
Botswana, 286-87
Bracken, Paul, 88-90
Brasil, 286, 299-300
Burocracia, 73-4, 400-1
véase también Especialistas en políticas públicas

Calificaciones de las personas
para tomar decisiones colectivas, 121-3, 127-8
y beneficios de la participación, 416 n 4
y comprensión esclarecida, 137-9
véase también Idoneidad instrumental; Idoneidad moral; Tutelaje
Canadá, 191, 261-62, 310-11
Capitalismo
variedad de sistemas en el, 387-88
y socialismo, 363-65
y teoría democrática, 387-90
Caplin, Andrew, 425 n 2
Cargos administrativos y participación del ciudadano, 23-4, 26, 30
Caribe, países del, 286-87
Ciclos de decisiones, 344-45
Ciclos de votaciones, 184-7
"Ciencia del gobierno", 83-6
Ciudad-Estado, 9-12
autonomía de la, 381-82
como unidad democrática ideal, 234-35, 409 n 4,
ideal y realidad en la, 30-4
y el surgimiento del Estado nacional, 257-59
véase también Grecia clásica
Ciudadanía
como derecho categórico, 149-53
en la poliarquía, 265-66
en los países democráticos avanzados, 404-8
exclusiva, 31-4, 72
su dependencia de la idoneidad, 152-58
totalmente contingente, 147-50
y la presunción de idoneidad, 133-34
véase también Participación del ciudadano
Clase dirigente (gobernante), 323-24
Clase obrera, protección de los intereses de la, 127-29
Clemenceau, Georges, 89-90
Coacción,
e imperfección del mundo, 65-6
inevitabilidad de la, en los Estados, 292-93
justificación de la, 57-61
mal de la, 52-4
y dominación de una minoría, 329-31
y el derecho a la autonomía política, 236-38
y Estado, 414 n 2
violenta, 410-19
véase también Anarquismo
Cole, G.D.H., 357-58
Coleman, Jules, 425 n 4
Colombia, 307-10, 434 n 23
Colonialismo, derrumbe del, 286, 287
Competencia, 288 n
Complejidad y proceso democrático, 400-4
Comprensión esclarecida
criterio de la, 137-39, 202-3, 218-20
y bien común, 369-70
Comunas, democracia participativa en las, 274-77
Comunidad Europea, 239-40, 246-47, 382-83
Comunidad política y relativismo cultural, 365-7
Condorcet, marqués de, 170-2, 175
Confederación Suiza, 412 n 4
Conflicto político
como norma, 380-81
en la Grecia clásica, 411 n 10
en las ciudades-Estados griegas, 30-2
y bien común, 346-8
y cambios en la estructura económica, 363-5
y derechos individuales, 265-66

y escala, 263-4
y gobierno representativo, 42-3
y poliarquía, 304-12
y tradición republicana, 38-9
véase también Partidos políticos
Confucionismo, 68-9, 81-2, 388-9
Connolly, William, 427 n 3
Connor, W. Robert, 411 n 12
Conocimiento
como calificación para gobernar, 72-4, 76-80
del bien común, 89-94, 339-41
del "bien" personal, 125-28
del bien sustantivo, 216-20
y abismo que separa a los especialistas en política pública de los ciudadanos, 394-408
y tutelaje, 78-80, 83-94
véase también Idoneidad instrumental; idoneidad moral
Consejos de ministros, *véase* Gabinete
Consenso
como criterio de la unidad política democrática, 251-52
derechos cuando no hay, 265-66
en las democracias modernas, 187-95
modelo del, 426 n 10
véae también Países consensuales
Consentimiento de los gobernados, 149-50, 154-55, 236-38, 418 n 1
Consideración equitativa, 199-202
Constant, Benjamin, 412 n 16
Constitución
y etapa decisoria, 144-45
y tradición republicana, 37-9
Contingencia histórica
e inclusividad del demos, 147-50
y autodefinición de un pueblo, 236-37
Control, *véase* Autoridad; Programa de acción, control del
Coppedge, Michael, 289 n
Corea del Sur, 286, 304-5
Corporativismo democrático, 357-58
Corte Suprema de Estados Unidos
como cuasi tutelaje, 186-7, 226-31
período del juez Warren en la, 427 n 5
procedimientos dilatorios de la, 428 n 8
y la protección de los derechos fundamentales, 227-30
Costa Rica, 296-97
Creencias
en las sociedades MDP, 301-5
de los activistas políticos, 312-16
y persuasión, 329-31
y proceso democrático, 42-4, 214-17
véase también Adoctrinamiento; Coacción; Cultura política
Cristianismo, 44-5, 51-3, 106-7
Croce, Benedetto, 437 n 12
Cuasi tutelaje, 186-7
y Corte Suprema, 231-32
y derechos fundamentales, 225-32
y especialistas en política pública, 400-1, 403-5
Cuestiones en debate
y conflictos partidarios, 189-90
y norma de la mayoría, 183
Cuestiones filosóficas
e ideal del bien común, 339-41
en la teoría democrática, 15-17
Cultura política, 314-16

Checoslovaquia, 286, 315-16
Chile, 286, 287, 441 n 2
China, República de (Taiwán), 304-5
Chipre, 309-10

Deber moral, 142-3
véase también Idoneidad moral
Decisiones colectivas
calificaciones para tomar las, 121-23, 129-30
obligatorias, 103-4, 131-32
y el problema de la delimitación, 167-8, 177-9
y Presunción de la Autonomía Personal, 123-25
y Principio Categórico de la Igualdad, 121-23, 129-30
y tutelaje, 94
Decisiones correctas y norma de la mayoría, 170-72
Decisiones, proceso de toma de, y complejidad, 400-4
véase también Etapa decisoria

Defensa
en las ciudades-Estados griegas, 26, 28-9, 33-4
y carácter inevitable de la agresión, 276-78
Delimitación, problema de
y decisiones colectivas, 167-68, 176-8
y unidad colectiva, 177-79, 250-51
y utilidad, 172-73
"Demagogo", origen del término, 411 n 13
Democracia congregativa, 272-74, 400-3
Democracia consociativa
características de la, 306-10
como expresión, 434 n 18
como solución del pluralismo subcultural, 306-7
condiciones favorables a la, 309-11
fracaso de la, 309-10
veto mutuo en la, 307-8
y creencias de los activistas políticos, 313-14
"Democracia de los accionistas", 393-96
Democracia en el lugar de trabajo
condiciones de la, 395-7
sistemas de apoyo a la, 397
y competencia para gobernar, 392-96
Democracia liberal, *véase* Democracia limitada
Democracia limitada, 185-7, 203-4
Democracia monista, 352-3, 355-7
Democracia, origen del término, 429 n 2
Democracia participativa
en el mundo moderno, 269, 271-78
límites de la, y escala, 262-3
modelos de, 274-77
y papel del "público atento", 405-6
y tipo de unidad política, 234-5
véase también Participación del ciudadano
Democracia sustantiva, 143-44, 196-97
véase también Bien sustantivo
Democratización a fines del siglo XX, 215-16, 289, 373-408
Demokratia, 11-13, 421 n 1
Demos, 133-34
cambio en la composición del, y bien sustantivo, 221-22
como término, 432 n 3
control final del programa de acción por el, 138-41
e inclusividad, 138-41
pertenencia al, 44-6, 142-44, 146-60
véase también Inclusión; Pueblo
Derecho, *véase* Justicia; Leyes
Derechos
ampliación de los, y escala, 264-66
contra el Estado, 230-31
de oponerse al proceso democrático, 219-21
de procedimientos y de fondo, 143-4, 203-9
y la democracia como medio hacia la libertad personal, 109-11
y mayoría *versus* tiranía de la minoría, 186-8
véase también Bien común; Principio Categórico
Derechos de propiedad, 219-20, 394-5, 425 n 5
véase también Entidades económicas
Derechos fundamentales
procedimientos especiales para asegurar los, 222-24
protección de los, 220-32
y alcances de la unidad democrática, 251-52
y ampliación del demos, 221-22
y cuasi tutelaje, 225-32
y evolución de la opinión pública, 225-26
y limitación del proceso democrático, 230-32
Derechos humanos universales, 32-4
véase también Bien sustantivo
Derechos políticos primarios, 204-9, 264-66
Desarrollo humano
la democracia como medio para el, 112-16, 372-74
y presunción de la Autonomía Personal, 128-30
Desigualdad
causas de la, 386-88
disminución de la, 386-88
en las poliarquías, 319-21

en los países democráticos avanzados, 386-88
grados de, 327-28
su carácter ineludible, 325-27, 386-87, 397-99
y conocimientos especializados, 398-401
Desobediencia civil, 50-1, 63-4
Dinamarca, *véase* Países escandinavos

Ecuador, 286
Edad Media, militares en la, 295-6
Educación y federalismo, 244-46, 248-51
Elecciones
como criterio de la poliarquía, 303
en las primeras poliarquías, 281-82
indirectas en Estados Unidos, 430 n 2
participación en las, 283-85
procedimientos de las, y bien sustantivo, 222-23
véase también, Sistema electoral
Empatía esclarecida, 218-19
Empresarios, grupos de intereses de los, 399-400
Entidades económicas
gobierno de las, 391-93
proceso democrático en las, 392-97
Escala de la democracia
como premisa, 12-15
consecuencias del aumento en la, 256-64
en la polis griega, 24-29, 33-4
en las naciones modernas, 28-30
estrategias adaptativas para hacer frente al aumento de la, 382-4
y bien público, 354-55
y conflicto político, 144-54
y gobierno representativo, 41-3
y posibilidades de la democracia, 373-5, 379-84
y requisitos institucionales, 144-5, 233-53, 257-70
Esclavitud, 32-3, 72, 127-9, 147-48
España, 286
Especialistas como elaboradores de las políticas públicas, 88-90, 417 n 5
véase también Idoneidad instrumental
Especialistas en política pública
como cuasi tutores, 403-5
diversidad de concepciones de los, 405-6
tipos de, 442 n 7
y proceso democrático, 401-4
Especialización, 73-4, 79-81, 403-5
véase también Especialistas como elaboradores de las políticas públicas; Idoneidad instrumental
Estado
coacción del, 49-50, 52-3, 55-6
como término, 414 n 2
naturaleza del, 52-3
necesidad de la existencia de un, 60-2, 70-1
obediencia al, 51-3, 55-6, 63-5
y autonomía del individuo, 56-7, 61-2
y territorialidad, 428 n 2
véase también Anarquismo
Estado "asistencialista", 387-8
Estado nacional, 9-11
como expresión, 429 n 1
como gobierno local, 381-3
como unidad democrática, 234-5
desarrollo del, 257-9
participación del ciudadano en el, 261-3, 277-8
y democratización, 259-63
y escala de la democracia, 12-15, 380-1
véase también Segunda transformación democrática
Estados Unidos
bicameralismo en, 222-24
como sistema unitario *de facto*, 242-44
Constitución de, 222-24, 259-60
diferencias subculturales en, 310-12
elecciones indirectas en, 430 n 2
Estado asistencial en, 387-88
milicias en, 298-99
norma decisoria en, 189,191
organizaciones económicas en, 355-56
políticas de, 379-80
Senado de, 223-24
sus especialistas en políticas públicas, 402-3

tamaño de las fuerzas armadas en, 296-300
voto secreto en, 281-82
y desarrollo de la poliarquía, 303, 379-80
y violencia coactiva, 295-96
véase también Corte Suprema de Estados Unidos
Estrategias "maximax" y "maximin", 99
Etapa decisoria, 132-33, 135-38
Europa, desarrollo de la poliarquía en, 281-86
véase también Comunidad Europea
Exclusión, *véase* Inclusión
Expertos, *véase* Especialistas
Extranjeros
su pertenencia al demos, 156-58, 423 n 11
y bien común, 351-56

Federalismo
en la Grecia clásica, 409 n 5
ventajas del, y escala, 246-51
y norma de la mayoría, 242-47
y problema de la unidad democrática, 238-47
véase también Sistemas políticos transnacionales
Felicidad, 23-4, 27-8, 116-17
Frerjohn, J. 425 n 5
Filósofos políticos, prejuicios de los, 156-7
Filósofos y gobernantes, 97-100
véase también Tutelaje
Fine, John V. A., 411 n 10, 432 n 2 y 3
Finlandia, *véase* Países escandinavos
Finley, M. I., 410 n 7
Fishkin, James, 243-45
Flathman, Richard, 419 n 4
Francia, 191, 281-86
Fuerzas policiales, control de las, 293-99, 432 n 8
Funcionarios electos, 303

Gabinete, sistemas de, 189-90
Ginebra, 422 n 5
Gobernantes y filósofos, 97-100
Gobierno, definición de, 132-33, 414 n 2
Gobiernos municipales, 276-7
"Gramática de la igualdad", 107-8
Gramsci, Antonio, 320-21, 329-31
Gran Bretaña
como modelo constitucional, 36-7
milicias en, 416-17
norma decisoria en, 187, 191
organizaciones económicas en, 355-56
poliarquía en, 261-62, 281-82
voto secreto en, 281-82
y desarrollo de la representación, 40-2
Grecia clásica
como origen de la democracia, 21-34
conflicto político en la, 411 n 10
el bien común en la, 348-51
idea de democracia en la, 22-30
límites de la democracia en la, 30-4
organización y tecnología militares en la, 293-95
pertenencia al demos en la, 153-56
polis idealizada de la, 30-4
requisitos de la democracia en la, 27-9
y democracias modernas, 28-30
Grube, G. M. A., 418 n 13
Guatemala, 436 n 10
posibilidades de establecer una poliarquía en, 315-16
Gustos, *véase* Preferencias

Harrington, James, 413 n 8
Hegemonía cultural y dominación de una minoría, 330-31
Heterogeneidad
de las democracias modernas, 28-9
y dominación de una minoría, 324-25
y escala, 262-64
y tradición republicana, 38-9
Hinduismo, 419 n 7
Hobbes, Thomas, 415 n 8
Hochschild, Jennifer, 427 n 7
Holanda, *véase* Países Bajos
Homogeneidad
en la polis griega, 27-9
y dominación de una minoría, 324-25
y poliarquía, 305-7
y prácticas mayoritarias, 193-94

y regímenes no democráticos, 305-6
y tradición republicana, 36-7
Hoplitas, 294-95
Hungría, 286, 315-16
Huntington, Samuel, 424 n 4

Idea de la Igualdad intrínseca, 104-10, 123-24, 133-34, 419 n 4
deficiencias de la, 107-10, 117-19
significado de la, 104-8
y bien sustantivo, 201-2, 209-11
y Presunción de la Autonomía Personal, 122-23
y revisión judicial, 230-31
Ideal democrático
e historia del bien común, 344-48
y realidad, 111-13
Ideología y dominación de una minoría, 323-26
Idoneidad
condición de ciudadano dependiente de la, 152-8
y democratización de las entidades económicas, 394-6
véase también Tutelaje
Idoneidad instrumental, 78-80, 85-8
véase también Democracia en el lugar de trabajo; Especialización
Idoneidad moral
como calificación de los gobernantes, 73-5
e idoneidad instrumental, 86-8
y los extranjeros, 423 n 11
y tutelaje, 75-8, 84-6
Idoneidad política, 73-6
véase también Tutelaje
Igualdad, 42-3
clases de, en la Grecia clásica, 22-3
de oportunidades, 109-10, 141-43
"que toma en cuenta a las personas", 107-8
Igualdad ante la ley, *véase* Igualdad política; Justicia
Igualdad de voto
como criterio del proceso democrático, 135-8
y anonimia, 167-8
y "democracia de los accionistas", 393-4
véase también Sufragio
Igualdad económica
concepciones teóricas sobre la, 389-90
en la polis griega, 23-4, 27-8
en los países democráticos avanzados, 397-99
y proceso democrático, 159-60, 214-15
Igualdad intrínseca, *véase* Idea de la igualdad intrínseca
Igualdad política, 159-60, 214-15
como bien público, 92-3
en la tradición republicana, 36-7
en los países democráticos avanzados, 385-88
entre los ciudadanos y entre las organizaciones, 357-59
lógica de la, 42-6
y criterios del proceso democrático, 159
y derechos económicos, 389-90
y tutelaje, 70-1
Incertidumbre y decisiones políticas, 95-6, 403-5
Inclusión
criterio de, 154-56
justificación de la, 157-59
problema de la, 142-44, 146-60
y bien común, 341-44
y contingencia histórica, 147-50
y desarrollo de la poliarquía, 285-6
véase también Ciudadanía; Demos; Pueblo
India, 303, 312
Indice de democratización (ID), 288 n
Individualismo metodológico, 92-3, 418 n 10
Infantería, 294-95
Información
acceso a la, 280-81, 404-7
calidad de la, 405-6
Instituciones
la poliarquía como conjunto de, 264-68, 280-81
y complejidad de la elaboración de las políticas públicas, 402-3
Intelectuales
como término, 398-99
en la sociedad posmoderna, 437 n 13

y dominación de una minoría, 330-31, 398-401
Intereses
ajenos, conocimiento de los, 125-28, 208-10, 216-20
como término, 427 n 3
en la tradición republicana, 36-9
véase también, Asociaciones; Bien común; Derechos
"Intereses de clase" e intelectuales, 399-401
Intereses personales
e intereses colectivos, 92-4
de los demás, conocimiento de, 125-28, 208-10, 216-20
protección de los, en la democracia, 115-18
y bien público, 90-2
y experiencia humana, 127-29
Intervención extranjera y poliarquía, 315-17, 378-80
Inuit, los, 60-1
Irlanda, 191, 309-10
"Isegoria", 22-3
Islandia, 46, 191
"Isonomia", 22-3, 421 n 1
Israel, 191, 274-77
Italia, 191, 286

Japón, 191, 289, 296-97, 387-88
Jefferson, Thomas, 37-8, 75-7, 303
Jones, A. H. M., 344-45
Jurisdicción, *véase* Alcances y jurisdicción
Justicia
como bien público, 92-3
criterios de, 364-68
de procedimientos y de fondo, 143-44, 197-202
e igualdad del valor intrínseco de los seres humanos, 419 n 4
en la polis griega, 23-8
principios de Rawls sobre la, 340-41
y procedimientos mayoritaristas y no mayoritaristas, 186-88
y proceso democrático, 197-98
Justicia de procedimientos pura, 198-9, 202-3
Justificación de la democracia
como el mejor sistema factible, 103-5
premisas de la, 132-34
y el desarrollo humano, 112-16
y la igualdad intrínseca, 104-10
y la máxima libertad, 109-13
y la protección de los intereses personales, 115-18

Kant, Immanuel, 419 n 11, 420 n 5
Kemeny, John C., 417 n 6
Kibbutzim, 274-77
Kramer, Gerald, 424 n 8

Larsen, J. A. O., 409 n 5
Legislatura funcional, 357-58
Lenguaje de la democracia, 10-1, 15-7
Lenin, Vladimir I. U., 68-70, 320-21
Lewis, Gordon, 435 n 26
Leyes, 26-8, 133-34
véase también Igualdad política; Justicia
Líbano, 309-10
Libertad
ampliación de la, en la poliarquía, 264-66
concepción democrática y concepción económica de la, 389-90
de expresión, 203-5, 280-81, 289, 412 n 17
en la polis griega, 32-4
la democracia como instrumento de la, 109-113
y naturaleza coactiva del Estado, 53-4
y proceso democrático, 372-74, 385
Lijphart, Arend, 187-193, 306-7, 434 n 18
Lilburne, John, 413 n 8
Límites
del bien común, 350-51
del sistema económico, 388-89
Lindblom, Charles E., 387-8
Locke, John, 72, 147-8
Segundo tratado sobre el gobierno, 10, 105-6, 152-3
y pertenencia al demos, 149-50, 152-3, 155-7
y poder paterno, 155-7
Lukács, George, 69-70
Luxemburgo, 191

MacIntyre, Alisdair, 360-2, 438 n 3 y 4
Mackay, Alfred F, 424 n 9
Madison, James, 41-2, 263-4
Malasia, 309-10
Maldad y justificación de la coacción, 57-61
Maquiavelo, Nicolás, 37-8, 321-2, 361-2
Marina, 294-5
Marx, Karl, 320-5, 331-4
Marxismo-leninismo, 69-70, 85-6
May, Kenneth, 167-71
Mayoría
  apoyo de la minoría a la, 193-4
  cíclica, 175-7
  criterio de Condorcet sobre la, 175
  permanente, como problema de delimitación, 177-9
Mayoría relativa y norma de la mayoría, 176-7
Mayorías cíclicas, 175-77
Meritocracia, 72-4
Metecos, 32-3
Michels, Robert, 10-11, 320-26
Milicia de ciudadanos, 294-96, 298-99
Mill, James, 41-2, 72
Mill, John Stuart, 72, 96-7, 106-7, 170-1, 355-6, 415 n 4
  Consideraciones sobre el gobierno representativo, 113-17, 153-4, 258-9, 412-13 n 5
  y criterios de ciudadanía, 152-4
  y pertenencia al demos, 152-4, 156-7
  y Presunción de la Autonomía Personal, 127-9
Miller, James Grier, 418 n 9
Mills, C. Wright, 437 n 15
Minipopulus, 406-7
Minoría
  derechos de la, y tiranía de la mayoría, 186-8, 205-9
  movilidad social de la, 193-4
  su abuso de procedimientos especiales, 223-4
  su creación de una unidad política propia, 221-2
  véase también Bien sustantivo; Dominación de una minoría
Monarquía, 40-2
Mondragón (España), experimentos sociales en, 441 n 1 y 4
Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, barón de, 41-2
Morlino, Leonardo, 431 n 6
Mosca, Gaetano, 318-26, 329-31, 437 n 12
Mujeres
  su pertenencia al demos, 32-3, 72, 142-44, 150-53
  y protección de los intereses personales, 129-30
  y sufragio, 286, 431 n 4
Murphy, ley de, 88-90

Nación, definición, 429 n 1
Nalebuff, B., 425 n 2
Negros en Estados Unidos, 148-49, 157-58, 312, 433 n 13
Neutralidad, criterio de, 167-9, 183
Nigeria, 309-10
Niños
  derechos de los, 423 n 10
  trabajo de los, 168-69
  y autoridad paternalista, 125
  y bien común, 351-54, 353-5
  y criterio de idoneidad, 154-56
  y definición de adulto, 155-58
  y pertenencia al demos, 72, 74-5, 142-44
Niveladores, 413 n 8, 418 n 1
Norma decisoria
  carácter concluyente de la, 164-65, 167-68, 174
  en el proceso democrático, 143-44
  requisitos de la, y norma de la mayoría, 167-71
  y número de opciones, 174-75
  y solución normal, 164-65
  véase también Norma de la mayoría; Unanimidad
Norma de la mayoría
  alternativas respecto de la, 111-12, 163-4, 184-95
  como consecuencia necesaria de requisitos razonables, 167-71
  como tiranía, 205-9
  dificultades de la, 174-83
  en la democracia representativa, 178-81
  en la teoría y en la práctica, 192-5
  en los países democráticos modernos, 187-93
  justificación de la, 111-12, 165-74
  limitada, en los países democráticos modernos, 192-3
  premisas subyacentes al sentido cabal de la, 164-7
  sentido cabal y lato de la, 163-66
  y bien público, 90-2
  y decisiones correctas, 170-2
  y el criterio del proceso democrático, 136-44
  y federalismo, 242-7
  y maximización de la utilidad, 171-4, 181-2
  y neutralidad respecto de los temas en debate, 183
  y problemas de delimitación, 167-8, 176-9
  y proceso *versus* resultados, 202-4
  y tecnología militar, 295-6
  y tutelaje, 94
Noruega, *véase* Países escandinavos
Nozick, Robert, 50-1
Nueva Zelanda, 189, 191, 227-8, 261-2, 286, 426 n 9

Obediencia al Estado, 51-3, 55-6, 63-5
  véase también Desobediencia civil
Opinión pública, evolución de la, 223-6
Oportunidades
  para influir en el gobierno, 116-18
  para oponerse a los funcionarios públicos, 265-7
  para una participación efectiva, 135
  véase también Igualdad de oportunidades
Oppenheim, Félix, 437 n 14
Optimismo panglossiano, 319-20
Organización militar
  abolición de la, 296-7
  consecuencias políticas de la, 293-7
  y control civil, 293-300, 327-8
Orígenes de la democracia, 21-2
Overton, Richard, 44-5

Países Bajos
  desarrollo de la poliarquía en los, 281-2
  gobierno parlamentario en los, 261-2
  norma decisoria en los, 191, 193-4
  revisión judicial en los, 227-8
  y pluralismo subcultural, 306-10
Países consensuales, 191
  unitarios, 191
Países democráticos avanzados, 385-408
  ciudadanía en los, 404-8
  concepción capitalista y concepción democrática de los, 387-90
  gobierno del Estado en los, 397-408
  gobierno interno de las empresas en los, 391-97
  régimen económico en los, 387-97
  y el *minipopulus*, 406-7
  véase también Sistemas políticos transnacionales
Países escandinavos
  democratización en los, 261-62
  desarrollo de la poliarquía en los, 281-86
  Estado asistencial en los, 387-88
  norma decisoria en los, 191
  pluralismo organizacional en los, 355-56
  revisión judicial en los, 227
  y parlamento de la industria, 357-59
  y representación, 41-2
Países mayoritaristas, 191
  federales, 191
Palmer, R. R., 422 n 5
Pareto, Vilfredo, 320-26, 330-34
Parlamento de la industria, *véase* Países escandinavos
Participación, definición, 281 n
Participación del ciudadano
  como criterio del proceso democrático, 135
  en la democracia y en la poliarquía, 271-78
  en la polis griega, 23-4, 28-9, 32
  en los asuntos militares, 293-94
  en los Estados nacionales, 261-63, 277-78
  y calificaciones para gobernar, 72-4
  y el Principio Categórico de la Igualdad, 121-23, 129-30
  y las innovaciones técnicas, 405-6

véase también Democracia participativa
Partido de vanguardia, *véase* Marxismo-leninismo
Partidos políticos
surgimiento de los, 38-9, 380-81
y dimensión de las cuestiones en debate, 189-90
y dominación de una minoría, 330-34
Pateman, Carole, 422 n 9
Pequeña comunidad
papel de la, en la tercera transformación, 384
restauración de la, 362-64
tamaño óptimo de la, 440 n 5
Pericles, 26-8
Persuasión, 399-400
Perú, 286
Plamenatz, John, 116-18, 420 n 14 y 15
Platón, 2
y naturaleza de la polis, 23-5
La República, 67-8, 70-1, 79-80, 99, 415 n 1
Pluralismo subcultural
consecuencias del, 304-12
soluciones no consociativas para el, 310-12
y fracaso de la poliarquía, 312
Pluralismo y bien común, 269-70, 347
Pocock, J. G. A., 345-6, 360-2, 440 n 3
Poder
difusión del, 301-5
potencial y manifiesto, 326-8
y autoridad, 55-6
Poliarquía
cabal, 281-5
cambios en las condiciones que promueven la, 374-80
características de la, 265-7
como conjunto de instituciones, 264-8, 280-1
como término, 213-14, 263-5
condiciones esenciales para la, 264-5
condiciones necesarias para la, 269, 292-317, 375-7
condiciones que favorecen la, 144-5, 279-91
consideraciones teóricas sobre la, 286-91
creencia en la legitimidad de la, 313-15
desarrollo de la, 281-7, 374-7
desigualdades en la, 319-21
e intervención extranjera, 315-17
estabilidad de la, 431 n 7
evaluación de la, 268-70
evolución de la opinión pública en la, 225-6
instituciones de la, 266-8, 280-1, 380-1
sistemas mayoritaristas y no mayoritaristas en la, 187-90
pautas de desarrollo de la, 290-91
protección de los derechos fundamentales en la, 226-7
y características de las sociedades MDP, 300-5
y consociativismo, 306-10
y creencias de los activistas políticos, 312-16
y democracia, 266-8
y fracaso del proceso democrático, 213-15
y democratización ulterior, 144-5, 278, 292-317, 374-77, 387-8
y dominación indirecta de una minoría, 333-4
y pluralismo subcultural, 304-7
y umbral de la democracia, 144-5, 271-78
Poliarquía II y especialistas en política pública, 402-5
Poliarquía III, *véase* Países democráticos avanzados
Poliarquías
clasificación de los países como, en 1930 y en la década de 1980, 236-7, 289
elaboración de las políticas públicas en las primeras, 402-3
número de, por década, 288
revisión judicial en las, 190, 226-7
Poliarquías masculinas, 286, 287
Polis, 22-8, 411 n 14
véase también Ciudad-Estado; Grecia clásica
Políticas públicas
e incertidumbre racional, 95-7, 403-5
logro de la igualdad política a través

de las, 386-7
véase también Especialistas en política pública
Polonia, 286, 315-6
Preferencias, 369-70
Presunción de la Autonomía Personal, 123-5, 128-9
e igualdad de oportunidades, 142-3
y autodeterminación, 129-30
y comprensión esclarecida, 218-20
y desarrollo personal, 128
y experiencia humana, 127-9
y posición desventajosa del otro, 125-8
Primera transformación democrática, 9-10, 21-34, 373-74, 379-81
véase también Grecia clásica
Principio Categórico de la Igualdad
alcances del, 44-6
características del, 41-6
creencias incorporadas en el, 43-4
diversas manifestaciones del, 43-5
inclusividad del, 120-3, 142-4
interpretación del, 120-23, 129-30
validez empírica del, 413 n 6
y ciudadanía como derecho categórico, 154-55
y entidades económicas, 394-96
y tutelaje, 75-6
Principio Categórico de la Inclusión, 149-58
Principio de la Consideración Equitativa de los Intereses, 105-7, 123-4, 129-30, 230-31
Procedimientos electorales y bien sustantivo, 222-3
Procedimientos especiales y bien sustantivo, 222-24
Procedimientos legislativos, 222-23
Proceso democrático
circunstancias que favorecen la creencia en el, 43-4
como proceso de aproximaciones sucesivas, 402-4
criterios del, 133-41, 268
e inclusividad, 157-59
en las entidades económicas, 392-97
en la teoría y la práctica, 209-10
fallas sustanciales del, 213-15
intereses superiores al, 203-4, 219-22
limitaciones del, 14-5, 30-4, 145, 206-7
norma decisoria en el, 163-64
posibilidades de establecer un, 144-45, 270
premisas que justifican el, 132-4
pretensiones a los bienes inherentes al, 201-9
sentido cabal del, 137-43, 159-60, 185-86
sentido estricto del, 135-43, 159-60
ventajas del, 372-74
y bien común, 367-70
y bien público, 143-44
y complejidad, 400-4
y consideración equitativa, 199-211
y otros procedimientos, 212-32
y poliarquía, 266-68
y resultados, 196-211
Profesionalismo militar, 228-300
Programa de acción, control del
como criterio del proceso democrático, 138-41
y decisiones obligatorias, 132-33
y el federalismo transnacional, 239-40
y la dominación de una minoría, 333-35
y la norma de la mayoría, 176-77
y los sistemas federales, 239-43
Pruebas históricas
sobre las ciudades-Estados griegas, 410 n 7, 411 n 11
y teoría democrática, 17-8
y teorías sobre la dominación de una minoría, 335-36
"Público atento", 405-7
Pueblo
ambigüedad del término, 11-13
composición del, 143-5,147-50, 212-253
e Idea de la Igualdad Intrínseca, 118-19
en la tradición republicana, 36-8
y comprensión esclarecida, 137-9
y pertenencia al demos, 12-13
véase también Demos; Inclusión

Rae, Douglas, 107-8, 421 n 10 y 423 n
Rainborough, William, 418 n 2

Rawls, John, 76-7, 105-6, 198-200, 340-1, 418 n 3, 419 n 4, 420 n 5, 426 n 2
Razonabilidad y teoría democrática, 18
Recursos políticos
difusión de los, en las sociedades MDP, 301-2
y dominación de una minoría, 320-24
véase también Igualdad política
Referendos nacionales, 192-3, 226-7
Régimen económico
capitalista y socialista, 363-65
de los países democráticos avanzados, 387-97
democrático y teoría económica, 387-90
Regímenes autoritarios
justificados por su carácter transitorio, 416 n 6
y el desarrollo de la poliarquía, 286, 287, 375-77
y el lenguaje de la democracia, 10-11, 15-7
y la idea de democracia, 280-81
Regímenes militares, *véase* Regímenes autoritarios
Régimen político, premisas del, 131-34
Regulación, logro de la igualdad política a través de la, 386-7
Reinicke, W., 289
Reino Unido, *véase* Gran Bretaña
Relativismo cultural, 364-68
Rendición de cuentas ante el parlamento, y poliarquía, 399-401, 431 n 3
Representación
como fuente de la democracia, 40-3
consecuencias de la, 41-3
en la Grecia clásica, 28-9
surgimiento de la, 380-81
y democracia participativa en el mundo moderno, 271-78
y democratización de los Estados nacionales, 259-63
y norma de la mayoría, 178-81
Representación proporcional, 179-80, 189-93
República Democrática Alemana, 315-16
República Federal de Alemania, 289
República Romana, 36-7, 294-6
véase también Grecia clásica
Repúblicas italianas, *véase* Venecia
Responsabilidad del individuo, 55-7, 142-3
Responsabilidad individual, 55-7
Revisión judicial, 226-32, 425 n 5, 427 n 5 y 6
Riesgos y decisiones políticas, 95-6
Ricker, William, 185-7
Riley, Patrick, 419 n 10
Rousseau, Jean-Jacques, 147-8, 422 n 2
El contrato social, 40-2, 72, 110-12, 258-9, 262-3, 271-3, 353-4, 419 n 11, 421 n 5, 423 n 2
Ensayo sobre la economía política, 310-11 n 4, 347-8, 439 n 8 y 9
su opinión sobre establecer el derecho según el hecho, 148-9
y bien público, 354-6
y la norma decisoria, 184-5, 199-200
y la participación del ciudadano, 272-3, 422 n 5
y pertenencia al demos, 149-54, 155-6
y representación, 272-3
y tamaño de la unidad democrática, 238

Sánchez Vázquez, Adolfo, 69-70
Schumpeter, Joseph, 148-51, 156-59
Sealey, Raphael, 432 n 2
Segunda transformación democrática, 9-11, 35-46, 257-59, 373-4
consecuencias de la, 258-64
y el cambio en la idea de democracia, 14-5
y escala, 12-15, 380-81
y poliarquía, 263-70
véase también Representación
Sensibilidad de la norma de la mayoría a todas las manifestaciones positivas, 168-71
Separación de los poderes, 38-9
Shils, Edward, 398-99, 442 n 2
Shoemaker, Robert W., 429 n 2
Sistemas bipartidarios, 189, 310-11
Sistema electoral, fallas del, 179-80
Sistemas federales, 234-35, 238-40

poder judicial en los, 227-28, 427 n 6
véase también Federalismo
Sistemas multipartidarios, 310-11
Sistemas no democráticos
evaluación de los, 278-80
perspectivas para la democracia en los, 374-80
transición a partir de los, 290-91
Sistemas políticos transnacionales, 239-40, 246-7, 381-3
véase también Países democráticos avanzados
Sistema unitario
control del programa de acción en el, 241-42
idea democrática en el, 238-40
poder judicial en el, 227-28, 427 n 6
y bien común, 338-48
Skinner, B. F., 7, 68-70, 85-6
Socialismo
y bien común, 363-65
y regulación de las empresas por el Estado, 392-93
Socialismo gremial, 357-8
Sociedad agraria, 303-5
Sociedad en gran escala
igualdad política en una, 385-88
posibilidad de la democracia en una, 269
véase también Países democráticos avanzados
Sociedad moderna, democrática y pluralista (MDP)
empresas en la, 395-6
definición, 300-1
poliarquía en la, 300-5
y desigualdad política, 387-8
Sociedad, naturaleza de la, 300-5
véase también Sociedad MDP
Sociedad sin Estado, 60-2
Soluciones transaccionales en las decisiones políticas, 95-7, 231-2, 248-9, 301-2, 312, 343-4, 386-7, 404-5
Statu quo, 168-9, 185-6
Ste. Croix, G. E. M. de, 439 n 6
Stepan, Alfred, 299-300
Stephens, Evelyne H., 433 n 14, 435 n 26
Stephens, John, 433 n 14, 435 n 26
Sudáfrica, 128-29
Suecia, *véase* Países escandinavos
Sufragio, 280-81, 285-86, 431 n 4
véase también Igualdad de voto
Suiza
desarrollo de la poliarquía en, 286
milicia de ciudadanos en, 249
norma decisoria en, 187-8, 191-3
revisión judicial en, 227-28
y pluralismo subcultural, 306-10
y representación, 412 n 4
Supermayorías, 171-72, 184-86

Taiwán, *véase* China
Tecnología militar, 293-97
Telecomunicaciones, 405-6
Telvisión, influencia de la, 399-400
Temario, *véase* Programa de acción
Teorema de la imposibilidad de Arrow, 179-80
Teoría de los derechos previos, 203-4
Teoría democrática
cuestiones empíricas de la, 17-8
esquema de los aspectos de la, 15-8
premisas no examinadas de la, 11-5
problemas de la, 142-45
y capitalismo, 387-90
Teoría difusa de la democracia, 11-5
Tercera transformación democrática, 10-11
posibilidades de la, 215, 270, 289, 373-408
y tutelaje *de facto*, 147-49
Tocqueville, Alexis de, 214-15, 239-40, 354-55, 375-6
Trabajadores, *véase* Clase obrera
Tradición republicana
definición, 35-6
dirigentes en la, 37-8
idea de la democracia en la, 35-9
y problema de la democracia, 38-40
Treinta Tiranos, 22-3, 24-5
Turquía, 286
Tutelaje
como opción ante la poliarquía, 314-15
concepciones del, 68-71
crítica al, 83-100, 403-5
e idea de la igualdad intrínseca, 109-10
e idoneidad instrumental, 78-80
e intereses de fondo, 208-10

en las entidades económicas, 391-92
premisas del, 70-2
sus objeciones a la democracia, 67-82
y calificaciones para gobernar, 73-6, 392-96
y decisiones públicas, 95-7
y experiencia histórica, 80-2
y la idoneidad moral, 75-8
y la necesidad de especialización, 79-81
y la tercera transformación democrática, 282-84
y los intelectuales, 398-401
y meritocracia, 72-4
véase también Cuasi tutelaje

Unanimidad, 111-12, 163-64, 187-88
Unger, Roberto, 418 n 10
Unidad democrática
criterios para establecer la, 250-53
límites de la, 234-36
problema de la, 233-36
soluciones falsas ante el problema de la, 236-38
tamaño ilimitado de la, y representación, 262-63
y federalismo, 238-51
Unión Soviética, 148-49, 314-15
Uruguay, 286
Utilidad
y ciudadanía, 152-4
y criterios de la unidad política democrática, 251-3
y norma de la mayoría, 171-4, 181-2
Utilitarismo, 106-7, 116-17

Valores
en la polis griega, 23-4, 27-8
y norma de la mayoría, 183
y significado del bien público, 92-4
y teoría democrática, 17-8
véase también Felicidad; Justicia; Virtud
Vanhanen, Tatu, 288 n, 433 n 14
Venecia, República de
aristocracia en la, 81-2, 122-3, 150-1, 422 n 5
igualdad en la, 44-5
y bien público, 345-6
Venezuela, 307-10, 313-14
Verdad y norma de la mayoría, 170-1
Violencia
coacción por el uso de la, 292-301
y anarquismo, 58-61
Virtud
como condición para gobernar, 74-5, 76-8
de las èlites de la política pública, 404-5
en la Grecia clásica, 23-4, 360-3, 440 n 2
en la tradición republicana, 38-40
y altruismo, 353-4
y escala de la democracia moderna, 144-5
y experiencia histórica, 97-8
y tutelaje, 74-5, 96-7
véase también Bien común

Walzer, Michael, 364-8
Ware, Alan, 430 n 3
Warren, Earl (juez), 229-30, 427 n 5
Webb, Beatrice, 413 n 7
Webb, Sidney, 413 n 7
Weingast, Barry, 189
Westminster, modelo de, 187-89, 426 n 10
Whigs, 37-8, 41-2
Wolff, Robert P., 50-1, 414 n 5, 415 n 6, 419 n 10
objeciones contra los argumentos de, 61-4
su defensa del anarquismo, 55-7
Wood, Gordon, 361-2, 440 n 3

Yack, Bernard, 438 n 3
Yugoslavia, 304-5, 364-5

ROBERT A. DAHL

Robert A. Dahl, profesor emérito de ciencias políticas de la Universidad de Yale, ha sido presidente de la American Political Science Association. Entre sus muchos premios cabe destacar el de la Fundación Woodrow Wilson, el Talcott Parsons de ciencias sociales, el James Madison de la American Political Science Association y el Gladys M. Kammerer. Es autor de numerosos libros, incluyendo los siguientes: *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control, Polyarchy: Participation and Opposition* (publicado en España con el título de *La poliarquía*), *After the revolution? Authority in a Good Society* y *Who governs? Democracy and Power in an American City.*