
ROBERT A. DAHL

LA DEMOCRACIA
UNA GUÍA PARA LOS CIUDADANOS

Traducción de Fernando Vallespín

TAURUS

PENSAMIENTO

CAPÍTULO IV

¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

Todos tenemos fines que no podemos conseguir por nosotros mismos. Pero algunos de ellos los podemos alcanzar cooperando con otros que comparten fines similares.

Supongamos, entonces, que para alcanzar determinados objetivos comunes, algunos cientos de personas acuerdan constituir una asociación. Podemos dejar de lado cuáles sean los fines concretos de la asociación para centrarnos estrictamente en la cuestión que lleva el título de este capítulo: ¿Qué es la democracia?

En la primera reunión, sigamos suponiendo, algunos miembros sugieren que su asociación necesita una constitución. Su postura es recibida favorablemente. Al suponerse que alguien posee alguna habilidad en estas cuestiones, un miembro propone que dicha persona sea invitada a elaborar una constitución, que luego presentará en una reunión posterior para ser sometida a la consideración de otros miembros. Esta propuesta es adoptada por aclamación.

Al aceptar esta tarea, la persona encargada de elaborar la constitución puede decir algo similar a lo que sigue:

“Creo que comprendo los fines que compartimos, pero no sé cómo hemos de proceder a la hora de adoptar nuestras decisiones. Por ejemplo, ¿queremos una constitución que confíe a algunos de los más capaces y mejor informados de entre nosotros la autoridad de adoptar todas nuestras decisiones más importantes? Este arreglo no sólo puede asegurar deci-

siones más sabias, sino también ahorrarnos al resto una gran cantidad de tiempo y esfuerzo.”

Los miembros rechazan abrumadoramente una solución en estos términos. Un miembro, a quien calificaré como el Hablante Principal, arguye:

“Respecto a las cuestiones más importantes sobre las que ha de pronunciarse esta asociación, nadie entre nosotros es más sabio que el resto en el sentido de que sus decisiones deban prevalecer automáticamente. Incluso aunque algunos miembros puedan tener más conocimientos sobre alguna cuestión en un determinado momento, todos somos capaces de aprender lo que necesitamos saber. Desde luego, habremos de discutir los asuntos y deliberar entre nosotros antes de alcanzar una decisión. Una de las razones por las que constituimos esta asociación es para deliberar y discutir y decidir después sobre políticas. Pero todos estamos cualificados por igual para participar en la discusión de las cuestiones y decidir después sobre las políticas que debe seguir nuestra asociación. Por consiguiente, nuestra constitución debería apoyarse sobre tal presupuesto. Debería garantizarnos a todos nosotros el derecho a participar en las decisiones de la asociación. Por decirlo claramente, dado que todos estamos igual de cualificados, deberíamos gobernarnos democráticamente”.

La ulterior discusión revela que los puntos de vista establecidos por el Hablante Principal se ajustan al punto de vista predominante. Entonces acuerdan elaborar una constitución acorde con esos supuestos.

Pero quien emprende tal tarea descubre rápidamente que distintas asociaciones y organizaciones que se califican a sí mismas como “democráticas” han adoptado muchas constituciones distintas. Incluso entre países “democráticos”, encuentra que las constituciones se diferencian en aspectos importantes. Por poner un ejemplo, la constitución de los Estados Unidos asegura un ejecutivo poderoso en la Presidencia y al mismo tiempo un fuerte legislativo en el Congreso; y cada uno de ellos es relativamente independiente del otro. Como contraste, la mayoría de los países europeos han preferido un sistema parlamentario en el que la cabeza del poder ejecu-

tivo, un primer ministro, es elegido por el parlamento. Podrían señalarse fácilmente muchas otras diferencias importantes. No hay, al parecer, una única constitución “democrática” (cuestión a la que volveré en el capítulo X).

Nuestro redactor constitucional comenzará a preguntarse ahora si estas constituciones tienen algo en común que justifique su pretensión de ser “democráticas”. Y, ¿son algunas quizá *más* democráticas que otras? ¿Qué significa eso de *democracia*? Por desgracia, en seguida aprende que el término se usa en un número sorprendentemente amplio de sentidos. Sabiamente decide ignorar esta desesperanzadora variedad de definiciones, ya que su tarea es más específica: diseñar un conjunto de reglas y principios, una constitución, que determinará cómo habrán de adoptarse las decisiones de la asociación. Y su constitución debe ajustarse a un principio elemental: que todos los miembros deben ser tratados (bajo la constitución) como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. Con independencia de lo que se decida para otras cuestiones, en el gobierno de esta asociación todos los miembros deben de considerarse como *políticamente iguales*.

CRITERIOS DE UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO

Dentro de la enorme y a menudo impenetrable maleza de ideas que existen sobre la democracia, ¿es posible identificar algunos criterios que deban ser satisfechos por el proceso de gobierno de una asociación para cumplir la exigencia de que sus miembros tienen el mismo derecho a participar en las decisiones políticas de la asociación? Hay, creo, al menos cinco de esos criterios:

Participación efectiva. Antes de que se adopte una política por la asociación, todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros.

Igualdad de voto. Cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales.

Comprensión ilustrada. Dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles.

CUADRO 4
¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

LA DEMOCRACIA OFRECE OPORTUNIDADES PARA:

1. Participación efectiva
2. Igualdad de voto
3. Alcanzar una comprensión ilustrada
4. Ejercitar el control final sobre la agenda
5. Inclusión de los adultos

Control de la agenda. Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda. De esta forma, el proceso democrático exigido por los tres criterios precedentes no se cierra nunca. Las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si éstos así lo deciden.

Inclusión de los adultos. Todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores. Antes del siglo XX este criterio era inaceptable para la mayoría de los defensores de la democracia. Para justificarlo habremos de examinar por qué debemos tratar a los otros como a nuestros iguales políticos. Después de haber explorado esta cuestión en los capítulos VI y VII, volveré al criterio de la inclusión.

Entre tanto, podremos preguntarnos si los cuatro primeros criterios no son más que meras selecciones arbitrarias de

entre muchas posibilidades. ¿Tenemos buenas razones para adoptar estos criterios en particular para estar en presencia de un proceso democrático?

¿POR QUÉ ESTOS CRITERIOS?

La respuesta breve es simplemente ésta: cada uno de ellos es necesario si los miembros de la comunidad (con independencia de cuál sea su número) han de ser iguales políticamente a la hora de determinar las políticas de la asociación. Por decirlo con otras palabras, desde el momento en que se incumple cualquiera de estos requisitos, los miembros no serán iguales políticamente.

Por ejemplo, si a algunos miembros se les dan mayores oportunidades que a otros para expresar sus puntos de vista, sus políticas tendrán mayores posibilidades de prevalecer. En el caso extremo, al reducir oportunidades para discutir las propuestas de la agenda, una exigua minoría de los miembros puede, en efecto, determinar las políticas de la asociación. El criterio de la participación efectiva está destinado a evitar este resultado.

O, supongamos que los votos de los distintos miembros se cuentan de forma desigual. Imaginemos, por ejemplo, que se atribuye a los votos un peso distinto en función de la cantidad de propiedades de cada miembro, y que hay grandes diferencias entre ellos en las propiedades que poseen. Si creemos que todos los miembros están igual de bien cualificados para participar en las decisiones de la asociación, ¿por qué han de contar bastante más los votos de unos que los de otros?

Aunque los primeros dos criterios parecen casi evidentes en sí mismos, podría ponerse en cuestión que sea necesario o apropiado el criterio de la comprensión ilustrada. Si los miembros están igualmente cualificados, ¿por qué pensamos que es necesario este criterio? Y si los miembros no están igualmente cualificados, ¿por qué diseñar entonces una constitución bajo el presupuesto de que sí lo están?

Sin embargo, como dijera el Hablante Principal, el principio de la igualdad política presupone la idea de que todos los miembros están igual de bien cualificados para participar en las decisiones *siempre que* tengan adecuadas oportunidades de instruirse sobre las cuestiones relativas a la asociación mediante la indagación, discusión y deliberación. El tercer criterio está dirigido a asegurar que cada miembro posee estas oportunidades. Su núcleo fue establecido en el año 431 a.C. por Pericles, el líder ateniense, en una famosa oración que conmemoraba a los muertos de la ciudad en la guerra: "Nuestros ciudadanos corrientes, si bien dedicados a otras actividades, entienden no menos de los asuntos públicos... y en vez de considerar la deliberación como un perjuicio para la acción, la consideramos como un preliminar antes de pasar de hecho a ejecutar lo que es preciso"¹.

Puede parecer suficiente con adoptar los tres primeros criterios en su conjunto. Pero supongamos que unos pocos miembros se oponen secretamente a la idea de que todos deban ser tratados como iguales políticamente en el gobierno de los asuntos de la asociación. En realidad dicen que los intereses de los grandes propietarios son más importantes que los intereses de los otros. Aunque, arguyen, lo mejor sería que se dotara a los votos de los grandes propietarios de un peso superior que les permitiera ganar siempre, esto parece estar fuera de lugar. Lo que se precisa, en consecuencia, es una provisión que les permita prevalecer con independencia de lo que una mayoría de miembros pueda adoptar en una votación libre y equitativa.

Valiéndose de una solución ingeniosa, proponen una constitución que satisfaga adecuadamente los tres primeros criterios y que en ese sentido pareciera ser plenamente democrática. Pero para anular dichos criterios proponen el requisito de que en las asambleas generales los miembros sólo puedan discutir y votar sobre asuntos que han sido previamente introducidos en la agenda por parte de un comité ejecutivo; y la pertenencia a dicho comité ejecutivo se reduce sólo a los grandes propietarios. Al controlar la agenda, esta minúscula camarilla puede estar bastante segura de que la

asociación no actuará nunca en contra de sus intereses, porque jamás autorizará que se avance ninguna propuesta que pueda hacerlo.

Tras una reflexión, nuestro constituyente rechaza su propuesta, porque viola el principio de la igualdad política que le han encargado mantener. Por el contrario, se inclinará a buscar arreglos constitucionales que satisfagan el cuarto criterio y aseguren así que el control final recaiga en los miembros como un todo.

Para que los miembros sean iguales políticos en el gobierno de los asuntos de la asociación deben satisfacerse, pues, todos y cada uno de los cuatro criterios. Hemos descubierto, parece, los criterios que deben cumplirse por una asociación si ha de gobernarse por un proceso democrático.

ALGUNAS CUESTIONES CRUCIALES

¿Hemos contestado ya a la pregunta sobre "qué es la democracia"? ¿Como si esta pregunta tuviera una respuesta tan sencilla! A pesar de que la respuesta que acabo de ofrecer constituye un buen punto de partida, sugiere muchas más preguntas.

Por empezar, aun cuando los criterios se pudieran aplicar provechosamente al gobierno de una muy pequeña asociación voluntaria, ¿son realmente aplicables al gobierno de un *Estado*?

Palabras sobre palabras

Dado que el término *Estado* se usa a menudo de forma imprecisa y ambigua, permítanme decir brevemente lo que entiendo por tal. Por *Estado* entiendo un tipo muy especial de asociación que se distingue por la extensión en la que —entre todos aquellos sobre los que reivindica su jurisdicción— puede asegurar la obediencia de sus reglas por medio de sus superiores medios de coerción. Cuando la gente habla del "gobierno", generalmente hace refe-

rencia al gobierno del Estado bajo cuya jurisdicción vive. Con raras excepciones, a lo largo de la historia los Estados han ejercido su jurisdicción sobre un pueblo que ocupaba un cierto territorio (aunque este territorio estuviera a veces poco delimitado o fuera discutido). Podemos pensar así el Estado como una entidad territorial. Aunque en algunas épocas y lugares el territorio del Estado no ha sido mayor que una ciudad, en siglos recientes los Estados han reivindicado su jurisdicción sobre países enteros.

Podrían ponerse muchas pegas a mi conciso intento por expresar el significado de la palabra *Estado*. Los escritos sobre el Estado de los filósofos políticos y del derecho probablemente requerirían una cantidad de papel suficiente como para consumir un pequeño bosque. Pero lo que he dicho creo que servirá a nuestros propósitos².

Volvamos, entonces, a nuestra pregunta. ¿Podemos aplicar nuestros criterios al gobierno de un Estado? ¡Desde luego que podemos! De hecho, el Estado ha constituido el foco primario de las ideas democráticas. Si bien otro tipo de asociaciones, en particular algunas asociaciones religiosas, han jugado un papel en la reciente historia de las ideas y prácticas democráticas, desde el comienzo de la democracia en la Grecia y Roma antiguas, las instituciones políticas que generalmente pensamos como características de la democracia fueron desarrolladas fundamentalmente para democratizar el gobierno de los Estados.

Quizá merezca la pena repetir que, como cualquier otra asociación, ningún Estado ha poseído jamás un gobierno que haya estado completamente a la altura de los criterios de un proceso democrático. No parece que ninguno lo consiga. Aun así, como espero mostrar, los criterios aportan un estándar muy útil para medir los logros y las posibilidades del gobierno democrático.

Una segunda cuestión: ¿Es realista pensar que una asociación pueda llegar alguna vez a satisfacer plenamente estos criterios? Por decirlo con otras palabras, ¿puede una asocia-

ción real llegar a ser plenamente democrática? ¿Es posible que en el mundo real todo miembro de una asociación tenga de verdad iguales posibilidades de participar, de obtener una comprensión informada de los asuntos, y de influir en la agenda?

Probablemente no. Pero en ese caso, ¿son útiles estos criterios? ¿O son meras ilusiones, esperanzas utópicas de lo imposible? La respuesta, formulada de modo simple, es que son tan útiles como pueda serlo cualquier estándar ideal, y son más relevantes y eficaces que muchos de ellos. Nos ofrecen una medida a partir de la cual podemos evaluar las actuaciones de asociaciones reales que se pretenden democráticas. Pueden servir como guías para conformar y reajustar determinados arreglos, constituciones, prácticas e instituciones políticas. Para todos aquellos que aspiran a la democracia pueden suscitar también cuestiones relevantes y ayudar en la búsqueda de respuestas.

Como nunca se sabe si algo es bueno hasta que se pone a prueba, en los capítulos siguientes espero poder mostrar como pueden contribuir estos criterios a orientarnos en las soluciones de algunos de los problemas centrales de la teoría y práctica democráticas.

Una tercera cuestión: Partiendo de la base de que los criterios pueden servirnos como una orientación útil, ¿hay algo más aparte de ellos que podamos necesitar a la hora de diseñar instituciones políticas democráticas? Sí, como imaginé arriba, habíamos encargado a alguien la tarea de diseñar una constitución democrática y de proponer las instituciones efectivas de un gobierno democrático, ¿podría pasar esta persona directamente de los criterios al diseño? Obviamente no. Un arquitecto armado únicamente con los criterios aportados por el cliente —en lo relativo a ubicación, tamaño, estilo general, número y tipo de habitaciones, costes, plazos, etcétera— sólo podría dibujar los planos después de haber tenido en cuenta un gran número de factores concretos. Así ocurre también con las instituciones políticas.

Cómo hayamos de interpretar mejor nuestros estándares democráticos, aplicarlos a asociaciones concretas, y crear las

prácticas e instituciones políticas que requieren no es, desde luego, una tarea sencilla. Para hacerlo hemos de ir directamente a las realidades políticas efectivas, donde nuestras elecciones precisarán de innumerables juicios teóricos y prácticos. Entre otras dificultades, cuando tratamos de aplicar varios criterios —en este caso, cuatro al menos—, probablemente descubriremos que a veces unos entran en conflicto con otros, y habremos de saber enjuiciar transacciones alternativas sobre valores en conflicto. Esto lo descubriremos en nuestro análisis de las constituciones democráticas en el capítulo X.

Finalmente, una cuestión más importante todavía: los puntos de vista del Hablante Principal fueron aceptados, parece, sin que nadie los desafiara. Pero ¿por qué habrían de serlo? ¿Por qué deberíamos creer que la democracia es deseable, particularmente en el gobierno de una asociación tan importante como el Estado? Y si la conveniencia de la democracia presupone la conveniencia de la igualdad política, ¿por qué habríamos de creer en algo que, bien mirado, parece bastante ridículo? Pero, si no creemos en la igualdad política, ¿cómo podemos apoyar la democracia? Si, por el contrario, creemos en la igualdad política entre los ciudadanos de un Estado, ¿no nos exigiría esto que adoptáramos algo parecido al quinto criterio —la ciudadanía inclusiva?

Ahora nos ocuparemos de estas inquietantes cuestiones.