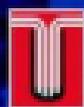


La democracia

Una guía para
los ciudadanos



Robert Dahl



TAURUS

ROBERT A. DAHL

LA DEMOCRACIA
UNA GUÍA PARA LOS CIUDADANOS

Traducción de Fernando Vallespín

TAURUS

PENSAMIENTO

Título original: *On Democracy*

© 1998, by Yale University

© De esta edición:

Grupo Santillana de Ediciones, S. A., 1999

Torrelaguna, 60. 28043 Madrid

Teléfono 91 744 90 60

Telefax 91 744 92 24

- Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S. A.
Beazley, 3860. 1437 Buenos Aires
- Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S. A. de C. V.
Avda. Universidad, 767, Col. del Valle,
México, D.F. C. P. 03100
- Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S. A.
Calle 80, n.º 10-23
Teléfono: 635 12 00
Santafé de Bogotá, Colombia

Diseño de cubierta: Pep Carrió y Sonia Sánchez

ISBN: 84-306-0342-5

Dep. Legal: M-3.911-1999

Printed in Spain - Impreso en España

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser
reproducida, ni en todo ni en parte,
ni registrada en o transmitida por,
un sistema de recuperación
de información, en ninguna forma
ni por ningún medio, sea mecánico,
fotoquímico, electrónico, magnético,
electroóptico, por fotocopia,
o cualquier otro, sin el permiso previo
por escrito de la editorial.

ÍNDICE

| | |
|---|---|
| I. ¿Necesitamos realmente una guía? | 7 |
|---|---|

PARTE:
EL COMIENZO

| | |
|--|----|
| II. ¿Dónde y cómo se inició el desarrollo de la democracia? Una breve historia..... | 13 |
| III. ¿Qué queda por delante? | 35 |

SEGUNDA PARTE
DEMOCRACIA IDEAL

| | |
|--|----|
| IV. ¿Qué es la democracia? | 45 |
| V. ¿Por qué la democracia? | 55 |
| VI. ¿Por qué la igualdad política? I. Igualdad intrínseca. . . . | 73 |
| VII. ¿Por qué la igualdad política? II. Competencia cívica. . . | 81 |

TERCERA PARTE
DEMOCRACIA REAL

| | |
|--|-----|
| VIII. ¿Qué instituciones políticas requiere una democracia a gran escala? | 97 |
| IX. Variedades I: Democracia a distintas escalas | 117 |
| X. Variedades II: Constituciones..... | 139 |
| XI. Variedades III. Partidos y sistemas electorales | 151 |

CUARTA PARTE
CONDICIONES FAVORABLES Y DESFAVORABLES

| | |
|--|-----|
| XII. ¿Qué condiciones de fondo favorecen la democracia? ... | 165 |
| XIII. ¿Por qué el capitalismo de mercado favorece a la democracia? | 187 |
| XIV. ¿Por qué el capitalismo de mercado daña a la democracia? | 195 |
| XV. El viaje inacabado | 203 |
| Apéndice A. Sobre sistemas electorales | 213 |
| Apéndice B. Acomodación política en países divididos cultural y étnicamente | 217 |
| Apéndice C. Una relación de países democráticos | 221 |
| Notas | 225 |
| Lecturas adicionales | 235 |
| Reconocimientos | 241 |
| Índice | 243 |

CAPÍTULO I

NECESITAMOS REALMENTE UN GUÍA

A lo largo de la segunda mitad del siglo xx, el mundo fue testigo de un cambio político extraordinario y sin precedentes. Todas las principales alternativas a la democracia, o bien desaparecieron, o se transformaron en residuos exóticos, o se retiraron de la palestra para encerrarse en sus últimos baluartes. En anteriores períodos del siglo, los enemigos premodernos de la democracia —la monarquía centralizada, la aristocracia hereditaria, la oligarquía apoyada en el sufragio restrictivo o exclusivista— ya habían perdido su legitimidad a los ojos de gran parte de la humanidad. Los principales regímenes antidemocráticos del siglo —el comunismo, fascismo, nazismo— desaparecieron en las ruinas de una guerra calamitosa o, como la Unión Soviética, colapsaron desde dentro. Las dictaduras militares habían sido bastante desacreditadas por sus fracasos, particularmente en América Latina; allí donde consiguieron sobrevivir, adoptaron una fachada pseudodemocrática.

¿Había al fin ganado la democracia la disputa por el apoyo del pueblo a lo largo y ancho del mundo? Difícilmente. Los valores y movimientos antidemocráticos continuaron existiendo, frecuentemente asociados al nacionalismo fanático o al fundamentalismo religioso. Los gobiernos democráticos (con diferentes grados de “democracia”) existían en menos de la mitad de los países del mundo, y abarcaban a menos de la mitad de la población mundial. Un quinto de la población del mundo vivía en China, que en sus cuatro mil años de eminente historia

jamás había experimentado un gobierno democrático. En Rusia, que sólo había hecho la transición al gobierno democrático durante la última década del siglo, la democracia era frágil y gozaba de un débil apoyo. Incluso en países en los que la democracia había sido establecida hacía tiempo y parecía asegurada, algunos observadores pensaron que estaba en crisis, o al menos severamente afectada por una disminución de la confianza de los ciudadanos en que sus líderes electos, los partidos políticos y los cargos públicos, pudieran combatir adecuada y eficazmente cuestiones como el persistente desempleo, la pobreza, la delincuencia, los programas del bienestar, la inmigración, la política fiscal y la corrupción.

Supongamos que dividimos los casi doscientos países del mundo entre aquellos con gobierno no democrático, aquellos con gobierno democrático reciente, y aquellos con gobierno democrático antiguo y relativamente bien establecido. Ciertamente, cada grupo contendrá un conjunto de países de gran diversidad. Aun así, nuestra triple simplificación nos permite comprobar cómo vistos desde una perspectiva democrática cada uno de los grupos afronta un desafío diferente. Desde la perspectiva de los países no democráticos, el desafío consiste en ver si pueden realizar la *transición* a la democracia y cómo han de hacerlo. Para los nuevos países democráticos, el reto es ver si y cómo pueden ser reforzadas las nuevas instituciones y prácticas democráticas o, como dirían algunos politólogos, si pueden ser *consolidadas*, de forma que puedan pasar la prueba del tiempo, el conflicto político y la crisis. Para las viejas democracias, el reto estriba en perfeccionar y *profundizar* la democracia.

En este punto, sin embargo, bien cabría preguntar: Pero, ¿qué es lo que entendemos por democracia? ¿Qué distingue a un gobierno democrático de otro no democrático? Si un gobierno no democrático hace la transición a la democracia, ¿hacia dónde se dirige la transición? ¿Cuándo podemos saber si la ha efectuado o no? En lo referente a las democracias en proceso de consolidación, ¿qué es exactamente lo que se consolida? Y ¿qué significa hablar de profundizar la democracia en un país democrático? Si un país es ya democrático, ¿cómo puede llegar a ser más democrático todavía? Y así sucesivamente.

Sobre la democracia se ha discutido una y otra vez a lo largo de los últimos dos mil quinientos años, tiempo suficiente para aportar un ordenado conjunto de ideas sobre la misma en el que todos, o casi todos, podrían estar de acuerdo. El que sea para bien o para mal es ya otra cosa.

Los veinticinco siglos a lo largo de los cuales la democracia ha sido discutida, debatida, defendida, atacada, ignorada, establecida, practicada, destruida, y después reinstaurada, no han conseguido, o así parece, generar un acuerdo sobre algunas de sus cuestiones fundamentales.

Irónicamente, el mismo hecho de que la democracia posea una historia tan dilatada, ha contribuido a la confusión y al desacuerdo, pues "democracia" ha significado muchas cosas distintas para gente diferente en diversas épocas y lugares. En efecto, durante largos períodos de tiempo de la historia humana, la democracia desapareció en la práctica, sobreviviendo apenas como una idea o una memoria entre unos pocos distinguidos. Hasta hace tan sólo un par de siglos —diez generaciones, digamos— la historia de auténticos ejemplos de democracia era muy breve. La democracia fue más un objeto de debate filosófico que un sistema político real que pudiera ser adoptado y practicado por la gente. E incluso en los extraños casos en los que realmente existió una "democracia" o una "república", la mayoría de los adultos no estaban autorizados a participar en la vida política.

Aunque, en su sentido más general, la democracia es antigua, la forma de democracia de la que principalmente voy a ocuparme en este libro es un producto del siglo xx. Hoy hemos llegado a presuponer que la democracia debe garantizar el derecho de voto a prácticamente cualquier ciudadano adulto. Aun así, hasta hace unas cuatro generaciones —en torno a 1918, o al final de la I Guerra Mundial— en toda democracia o república independiente que había existido hasta entonces, una buena mitad de todos los adultos había sido excluida del pleno derecho de ciudadanía. Eran, desde luego, las mujeres.

Aquí hay, entonces, una cuestión llamativa: si aceptamos el sufragio universal de los adultos como requisito de la democracia, en prácticamente todos los países democráticos

habrá algunas personas que tendrán más años que su sistema de gobierno democrático. La democracia en nuestro sentido moderno puede no ser exactamente joven, pero casi no tiene nada de antigua.

Inmediatamente podrá objetarse: ¿Acaso no eran los Estados Unidos una democracia desde la Revolución Americana en adelante —una “democracia en una república”, como Abraham Lincoln la denominara? El ilustre escritor francés Alexis de Tocqueville, después de visitar los Estados Unidos en 1830, ¿acaso no tituló su conocida obra como *De la democracia en América*? Y, en el siglo v a.C. ¿no llamaron los atenienses a su sistema político “democracia”? ¿Qué fue la república romana sino una forma de democracia? Si “democracia” ha significado cosas diferentes en épocas distintas, ¿cómo podemos llegar a estar de acuerdo sobre lo que hoy en día significa?

Podemos proseguir con otras cuestiones: ¿Por qué, en todo caso, es deseable la democracia? Y, ¿cuán democrática es la “democracia” en países que hoy calificamos como democráticos: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Noruega, Australia, y muchos otros? Más aún, ¿es posible explicar por qué estos países son democráticos y otros no? Las preguntas podrían seguir y seguir.

La respuesta al interrogante del título de este capítulo es, entonces, bastante clara. Si está interesado en buscar respuestas a algunas de las preguntas más básicas sobre la democracia, una guía puede ayudar.

Desde luego, a lo largo de este corto periplo no encontraremos respuestas a todas las cuestiones que podríamos querer plantear. Para que nuestro viaje sea relativamente breve y manejable, tendremos que evitar innumerables caminos que quizá pensara debieran ser explorados. Puede que sea así, y espero que al final de nuestro recorrido usted decida emprender esta tarea por sí mismo. Para ayudarle, al final del libro encontrará una breve lista de obras relevantes para facilitarle lecturas sucesivas.

Nuestra travesía se inicia en el principio: los orígenes de la democracia.

PRIMERA PARTE

EL COMIENZO

CAPÍTULO III

¿QUÉ QUEDA POR DELANTE?

Cuando discutimos sobre la democracia, quizá nada induzca más a la confusión que el simple hecho de que “democracia” se refiere tanto a un ideal como a una realidad. Muchas veces somos incapaces de aclarar esta distinción. Por ejemplo:

Alan dice, “creo que la democracia es la mejor forma de gobierno posible”.

Beth replica, “¡debes estar loco al pensar que el así llamado gobierno democrático de este país es el mejor que podemos tener! Vaya, ni siquiera pienso que tenga mucho de democrático”.

Alan se refiere, desde luego, a la democracia como un ideal, mientras que Beth alude a un gobierno efectivo generalmente llamado democracia. A menos que Allan y Beth dejen claro cuál es el significado al que cada uno de ellos se refiere, acabarán enredándose en un diálogo de sordos. Por mi larga experiencia sé lo fácil que es caer en esto—incluso, lamentado decirlo—, entre colegas con profundos conocimientos sobre ideales y prácticas democráticas.

Para evitar este tipo de confusión basta generalmente con que dejemos claro cuál es el significado al que nos referimos:

Alan continúa, “Oh, no me refería a nuestro gobierno efectivamente existente. Respecto de él estaría inclinado a estar de acuerdo contigo.”

Beth contesta, “Bien, si estás hablando de gobiernos ideales, pienso que tienes toda la razón. Creo que como ideal, la democracia es la mejor forma de gobierno. Por eso me gustaría

que nuestro propio gobierno fuera mucho más democrático de lo que realmente es.”

Los filósofos se han enredado en interminables debates sobre las diferencias que existen entre nuestros juicios sobre fines, objetivos, valores y otros de esta naturaleza, y nuestros juicios sobre la realidad, lo efectivo. Emitimos juicios del primer tipo en respuesta a cuestiones como “¿Qué *debo* hacer? ¿Cuál es la cosa correcta que he de hacer?”. Hacemos juicios del segundo tipo cuando respondemos a cuestiones como “¿Qué *puedo* hacer? ¿Qué opciones se abren ante mí? ¿Cuáles son las consecuencias previsibles derivadas de mi elección *x* en vez de *y*?” Una etiqueta conveniente para referirse a los primeros es la de juicios de valor (o juicios morales), para los segundos, la de juicios empíricos.

Palabras sobre palabras

A pesar de que los filósofos se han enzarzado en interminables debates sobre la naturaleza de los juicios de valor y los juicios empíricos y las diferencias entre un tipo de juicios y otro, no hemos de preocuparnos aquí por estas cuestiones filosóficas, ya que en la vida cotidiana estamos bastante acostumbrados a distinguir entre cosas reales y cosas ideales. Aun así, debemos tener en cuenta que la distinción entre juicios de valor y juicios empíricos es útil, siempre que no la llevemos demasiado lejos. Si afirmamos, “Un gobierno debe dotar de igual consideración al bien y a los intereses de cualquier persona vinculada por sus decisiones”, o “la felicidad es el bien superior”, estamos cerca de emitir los juicios de valor más “puros” posibles. Un ejemplo en el extremo opuesto, una proposición estrictamente empírica, es la famosa ley de la gravitación universal de Newton, que establece que la fuerza entre dos cuerpos es directamente proporcional al producto de sus masas e inversamente proporcional al cuadrado de la distancia entre ellas. En la práctica, muchas afirmaciones contienen o implican elementos de ambos tipos de juicios. Esto es lo que ocurre casi siem-

pre con juicios sobre políticas públicas. Por ejemplo, alguien que dice, "El gobierno debería establecer un programa de seguro médico universal" está diciendo, en efecto, que (1) la salud es un buen fin, (2) que el gobierno debe aspirar a conseguir ese objetivo, y (3) que el seguro médico universal constituye el mejor medio para alcanzar ese fin. Además, hacemos un gran número de juicios empíricos, como en (3), que representan el mejor juicio que podemos hacer ante grandes incertidumbres. Éstas no son conclusiones "científicas" en sentido estricto. Muchas veces se apoyan sobre una amalgama de evidencia fuerte, evidencia débil, evidencia nula e incertidumbre. Juicios como éstos a veces se llaman "prácticos" o "prudenciales". Finalmente, un importante tipo de juicio práctico consiste en ponderar ventajas para un valor, persona, o grupo frente a los costes inducidos a otro valor, persona o grupo. Para describir situaciones de esta naturaleza algunas veces tomo prestada una expresión utilizada a menudo por los economistas y digo que debemos elegir entre varias transacciones de alternativas posibles en nuestros fines. A medida que vayamos progresando, nos encontraremos con todas estas variantes de juicios de valor y juicios empíricos.

FINES DEMOCRÁTICOS Y REALIDADES EFECTIVAS

Aunque es útil distinguir entre ideales y realidad, es preciso comprender también cómo se conectan los fines o ideales democráticos a la realidad democrática. En capítulos sucesivos habré de ir explicando con mayor profundidad estas conexiones. Entre tanto, permítanme utilizar este mapa como una burda guía sobre lo que queda por delante.

Cada una de las cuatro variables bajo Ideal y Real se refiere a una cuestión fundamental.

¿Qué es la democracia? ¿Qué significa la democracia? En otras palabras, ¿qué criterios deberíamos utilizar para poder determinar si un gobierno es democrático y hasta qué punto lo es?

CUADRO 3
LOS ELEMENTOS PRINCIPALES

| IDEAL. | REAL. |
|--|---|
| Fines ideales | Gobiernos democráticos reales |
| ¿Qué es la democracia? (Capítulo IV) | ¿Qué instituciones requiere la democracia? (Parte III) |
| ¿Por qué la democracia? (Capítulos V-VII) | ¿Qué condiciones favorecen a la democracia? (Parte IV) |

Creo que un sistema democrático debe satisfacer cinco criterios y que un sistema que incorpore estos criterios sería plenamente democrático. En el capítulo IV describo cuatro de estos criterios, y en los capítulos VI y VII muestro por qué necesitamos un quinto. Recordemos, sin embargo, que los criterios describen un sistema democrático ideal o perfecto. Ninguno de nosotros, supongo, piensa que podamos realmente alcanzar un sistema perfectamente democrático, dada la cantidad de limitaciones que se nos imponen en el mundo real. Aun así, los criterios nos dotan de estándares frente a los cuales podemos comparar los logros y las imperfecciones que todavía perduran en los sistemas políticos efectivos y en sus instituciones, y pueden guiarnos para alcanzar soluciones que nos acerquen al ideal.

¿Por qué la democracia? ¿Qué razones podemos aportar para creer que la democracia es el mejor sistema político? ¿Qué valores están mejor atendidos por la democracia?

Al contestar a estas preguntas es esencial tener en cuenta que *no sólo* estamos inquiriendo sobre el por qué las personas apoyan hoy a la democracia, o por qué la han apoyado en

el pasado, o cómo han llegado a aparecer los gobiernos democráticos. Las personas pueden favorecer la democracia por muchas razones. Algunos, por ejemplo, favorecerán la democracia sin apenas pensar por qué lo hacen; en su tiempo y lugar, fingir estar de acuerdo con la democracia puede ser lo que convencional o tradicionalmente se hace. Algunos podrán aceptar la democracia porque piensen que con un gobierno democrático tendrán mayores posibilidades de hacerse ricos, ó porque la política democrática les abre una prometedorra carrera política, o porque alguien a quien admiran les dice que lo hagan, etcétera.

¿Hay razones para apoyar la democracia que sean de mayor relevancia general, quizá incluso de relevancia universal? Creo que las hay. Las discutiremos en los capítulos V a VII.

Dados los límites y posibilidades del mundo real, ¿qué instituciones políticas son necesarias para satisfacer los estándares ideales de la mejor manera posible?

Como veremos en el capítulo siguiente, en distintos tiempos y lugares se han llamado democracias o repúblicas a sistemas con instituciones políticas significativamente diferentes. En el último capítulo encontramos una razón por la cual se diferencian las instituciones democráticas: han sido adaptadas a enormes diferencias en el tamaño o la escala de las unidades políticas —en población, territorio o ambos—. Algunas unidades políticas, como un pueblo inglés, por ejemplo, son minúsculas en territorio y población; otros, como China, Brasil o los Estados Unidos, son gigantes en ambas dimensiones. Una pequeña ciudad o población puede satisfacer razonablemente bien los criterios democráticos sin necesidad de poseer algunas de las instituciones que se requerirían en, digamos, un extenso país.

Desde el siglo XVIII, sin embargo, la idea de la democracia se ha aplicado a países enteros: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Noruega, Japón, India... Instituciones políticas que parecían necesarias o deseables para la democracia a la pequeña escala de una población o una ciudad, resultaron ser completamente inadecuadas para la escala considerable-

mente superior de un país moderno. Las instituciones políticas idóneas para una ciudad no lo serían en absoluto incluso para países pequeños en una escala global, como Dinamarca o los Países Bajos. En consecuencia, en los siglos XIX y XX se desarrolló un nuevo conjunto de instituciones, en parte parecidas a las de las democracias y repúblicas más tempranas, pero que, vistas en su conjunto, constituyen un sistema político enteramente nuevo.

El capítulo II ofrece un breve esbozo de este desarrollo histórico. En la parte III describo más en profundidad las instituciones políticas de las democracias reales y cómo se diferencian en aspectos importantes.

Una cautela: decir que ciertas instituciones son necesarias no equivale a decir que basten para alcanzar la democracia perfecta. En todo país democrático existe un desfase sustancial entre democracia ideal y democracia real. Este contraste nos plantea un desafío: ¿podemos encontrar formas de hacer más democráticos a los países “democráticos”?

Si incluso los países “democráticos” no lo son plenamente, ¿qué podemos decir de aquellos países que carecen de algunas o de todas las instituciones políticas principales de la democracia moderna, de los países no democráticos? ¿Cómo, y si acaso, pueden hacerse más democráticos? En efecto, ¿a qué se debe que algunos países hayan llegado a ser relativamente más democráticos que otros? Estas preguntas nos conducen a otras más. ¿Qué condiciones de un país (o de cualquier otra unidad política) favorecen el desarrollo y la estabilidad de las instituciones democráticas? Y, a la inversa, ¿qué condiciones son propensas a prevenir o impedir su desarrollo o estabilidad?

En el mundo de hoy estas preguntas son de una importancia extraordinaria. Afortunadamente, a finales del siglo XX tenemos respuestas mucho mejores que las que se podían obtener hace sólo unas pocas generaciones y mucho mejores que las de cualquier tiempo anterior en la historia conocida. En la parte IV presento las respuestas que podemos ofrecer a estas preguntas cruciales ahora que el siglo XX está llegando a su fin.

Desde luego, las respuestas que poseemos no pueden, en modo alguno, liberarse de la incertidumbre. Aun así, nos ofrecen el punto de partida más firme para buscar soluciones que hayamos tenido nunca.

DE JUICIOS DE VALOR A JUICIOS EMPÍRICOS

Antes de abandonar el mapa, deseo llamar la atención sobre un importante cambio a medida que pasamos de izquierda a derecha. Al preguntar “¿qué es la democracia?” hacemos juicios que dependen casi exclusivamente de nuestros valores, o de lo que creemos que es un fin bueno, justo o deseable. Cuando pasamos a la pregunta “¿por qué la democracia?” nuestros juicios dependen todavía en gran medida de valores ideales, pero también de nuestros valores sobre conexiones causales, límites y posibilidades en el mundo real que nos rodea —es decir, de juicios empíricos—. Aquí comenzamos a apoyarnos más profundamente en interpretaciones de evidencias, hechos y hechos supuestos. Cuando tratamos de decidir qué instituciones políticas requiere realmente la democracia, nos apoyamos más en evidencias y juicios empíricos. Pero, aquí también, lo que nos importa depende en parte de nuestros juicios previos sobre el significado y el valor de la democracia. En efecto, la razón por la que nos puede preocupar la naturaleza de las instituciones políticas en el mundo real es que los valores de la democracia y sus criterios son importantes para nosotros.

Cuando alcanzamos la parte derecha del mapa y nos proponemos determinar qué condiciones favorecen el desarrollo y la estabilidad de las instituciones democráticas, nuestros juicios son directamente empíricos; dependen completamente de cómo interpretamos la evidencia a nuestra disposición. Por ejemplo, ¿contribuyen o no significativamente los valores democráticos a la supervivencia de las instituciones políticas democráticas? Pero aquí, una vez más, la razón por la que estos juicios empíricos son importantes y relevantes para nosotros es que nos preocupan la democracia y sus valores.

Nuestro camino, pues, nos conducirá de la exploración de ideales, fines y valores en la parte II a las descripciones mucho más empíricas de las instituciones democráticas en la parte III. Entonces estaremos en condiciones de continuar en la parte IV con una descripción de las condiciones que son favorables o desfavorables para las instituciones políticas democráticas, donde nuestros juicios serán de naturaleza casi exclusivamente empírica. Finalmente, en el último capítulo describiré algunos de los desafíos a los que la democracia se enfrenta en los años venideros.

SEGUNDA PARTE

DEMOCRACIA IDEAL

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 gobernarlos 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? Si, 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.

CAPÍTULO V

¿POR QUÉ LA DEMOCRACIA?

¿Por qué hemos de apoyar la democracia? Más específicamente, ¿por qué hemos de apoyar la democracia en el gobierno del Estado? El Estado, recuerde, es una asociación única cuyo gobierno posee una extraordinaria capacidad para obtener la obediencia de sus reglas mediante (entre otros medios) la fuerza, la coerción y la violencia. ¿Hay alguna forma mejor de gobernar el Estado? ¿Sería mejor un sistema de gobierno no democrático?

Palabras sobre palabras

A lo largo de este capítulo utilizaré el término *democracia* de modo impreciso para referirme a gobiernos reales, no ideales, que satisfacen los criterios establecidos en el último capítulo en una extensión significativa, pero en absoluto plena. Algunas veces me valdré también de *gobierno popular* como un término comprensivo que no sólo incluye los sistemas democráticos del siglo XX, sino también sistemas que son asimismo democráticos en otros aspectos, pero en los que una parte sustancial de la población adulta es excluida del sufragio o de otras formas de participación política.

Hasta el siglo XX la mayor parte del mundo proclamaba la superioridad de los sistemas no democráticos, tanto en la teo-

ría como en la práctica. Hasta muy recientemente, una mayoría preponderante de seres humanos —todos, en algunas épocas— han estado sometidos a gobernantes no democráticos. Y los líderes de los regímenes no democráticos generalmente han tratado de justificar su dominación invocando la antigua y persistente pretensión de que la mayoría de las personas simplemente no son competentes para participar en el gobierno del Estado. La mayoría de las personas saldría ganando, según este argumento, si se limitaran a confiar la complicada tarea del gobierno a aquellos que son más sabios que ellos —como mucho a una minoría, quizá a una única persona—. En la práctica, estas racionalizaciones nunca resultaron ser del todo eficaces, así que, cuando no bastaron los argumentos, se recurrió a la coerción. La mayoría de la gente nunca consintió en ser gobernada por quienes se pretendían sus superiores; fue forzada a serlo. Esta concepción y práctica más antigua de ninguna manera ha desaparecido, ni siquiera en nuestros días. De una u otra forma, la disputa sobre el gobierno de “uno, unos pocos, o muchos” está aún con nosotros.

CUADRO 5 ¿POR QUÉ LA DEMOCRACIA?

LA DEMOCRACIA PRODUCE CONSECUENCIAS DESEABLES:

1. Evita la tiranía
2. Derechos esenciales
3. Libertad general
4. Autodeterminación
5. Autonomía moral
6. Desarrollo humano
7. Protección de intereses personales esenciales
8. Igualdad política

ADEMÁS, LA DEMOCRACIA MODERNA PRODUCE:

9. Búsqueda de la paz
10. Prosperidad

A la vista de toda esta historia, ¿por qué deberíamos creer que la democracia es una mejor forma de gobierno del Esta-

do que cualquier alternativa no democrática? Permítanme aportar las razones.

En comparación con cualquier alternativa factible, la democracia posee al menos diez ventajas (cuadro 5).

1. *La democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados*

El problema quizá más persistente y fundamental de la política es el de evitar el gobierno autocrático. Durante toda la historia conocida, incluyendo nuestra propia época, los líderes guiados por megalomanía, paranoia, interés propio, ideología, nacionalismo, creencias religiosas, convicciones de superioridad innata, o puro impulso y sentimiento, han explotado las excepcionales capacidades del Estado para la coerción y la violencia con el objetivo de ponerlas al servicio de sus propios fines. Los costes humanos del gobierno despótico rivalizan con los de la enfermedad, la hambruna y la guerra.

Veamos unos cuantos ejemplos del siglo xx. Bajo el gobierno de José Stalin en la Unión Soviética (1929-1953), muchos millones de personas fueron encarceladas por razones políticas, a menudo por el miedo paranoico de Stalin a conspiraciones en su contra. Se estima que *veinte* millones de *personas* murieron en campos de trabajo, fueron ejecutadas por razones políticas o perecieron durante la hambruna (1932-33) que se produjo cuando Stalin obligó a los campesinos a incorporarse a granjas de propiedad estatal. Aunque otros *veinte* millones de víctimas del gobierno de Stalin consiguieran sobrevivir, tuvieron que soportar crueles sufrimientos¹. O tomemos el caso de Adolfo Hitler, el dirigente autocrático de la Alemania nazi (1933-1945). Sin contar las decenas de millones de bajas militares y civiles producto de la II Guerra Mundial, Hitler fue responsable directo de la muerte de seis millones de judíos en campos de concentración, así como de numerosos oponentes, polacos, gitanos, homosexuales y miembros de otros grupos sociales que se propuso exterminar. Bajo el liderazgo despótico de Pol Pot en Camboya (1975-1979), los Jermes Rojos asesinaron a un cuarto de la población de su

país: un caso, podría decirse, de genocidio autoinfligido. El temor de Pol Pot a las clases instruidas era tal que fueron casi exterminadas: llevar gafas o no tener manos callosas equivalía casi literalmente a una pena de muerte.

A decir verdad, la historia del gobierno popular no carece de sus propias y serias sombras. Como todos los gobiernos, el gobierno popular ha actuado a veces injusta y cruelmente hacia personas de fuera de sus fronteras, gentes de otros Estados —extranjeros, habitantes de las colonias y otros—. A este respecto, los gobiernos populares no se comportaron peor hacia los extraños de lo que lo hicieron los gobiernos no democráticos, y a veces se comportaron mejor. En algunos casos, como en la India, las potencias coloniales contribuyeron, consciente o inconscientemente, a la creación de valores e instituciones democráticas. Pero no deberíamos condonar las injusticias mostradas por países democráticos hacia los extraños, pues al hacerlo contradicen un principio moral fundamental, que —como veremos en el capítulo siguiente— ayuda a justificar la igualdad política entre los ciudadanos de una democracia. La única solución a esta contradicción puede que consista en imponer un código universal de derechos humanos que de hecho sea efectivamente respetado en todo el mundo. Por muy importante que sea este problema y su solución, está, sin embargo, fuera del ámbito de este pequeño libro.

Un desafío más directo a las ideas y prácticas democráticas es el daño infligido por gobiernos populares a personas que viven dentro de su jurisdicción y que están obligadas a obedecer sus leyes, pero que carecen de los derechos a participar en el gobierno. A pesar de que estas personas son gobernadas, no gobiernan. Afortunadamente, la solución a este problema es obvia, aunque no sea siempre fácil de poner en práctica: los derechos democráticos deben extenderse a los miembros de los grupos excluidos. De hecho, esta solución fue ampliamente adoptada en los siglos XIX y XX cuando fueron abolidos los límites anteriores al derecho de sufragio y el sufragio adulto universal devino en la pauta básica del gobierno democrático².

¡Espere!, podremos decir. ¿Acaso los gobiernos democráticos no pueden infligir daños a una minoría de ciudadanos que

poseen derecho al voto, pero que sistemáticamente pierden en las elecciones a favor de una mayoría? ¿No es eso a lo que nos referimos cuando hablamos de la "tiranía de la mayoría"?

Desearía que la respuesta fuera sencilla. Por desgracia, es mucho más complicada de lo que pueda imaginar. Las complicaciones obedecen al hecho de que prácticamente toda ley o política pública, ya sea adoptada por una mayoría democrática, una minoría oligárquica o un dictador benigno, está llamada a provocar algún daño a algunas personas. Dicho llanamente, la cuestión no es si un gobierno puede diseñar todas sus leyes de forma que ninguna de ellas lesione los intereses de algún ciudadano. Ningún gobierno, ni siquiera un gobierno democrático, puede estar a la altura de tal pretensión. La cuestión es si, a largo plazo, un proceso democrático tenderá a producir menos daño a los derechos e intereses de sus ciudadanos que cualquier otra alternativa no democrática. Aunque sólo sea porque los gobiernos democráticos impiden que lleguen a gobernar autocracias abusivas, satisfacen este requisito mejor que los gobiernos no democráticos.

Pero, precisamente porque las democracias son mucho menos tiránicas que los gobiernos no democráticos, los ciudadanos democráticos apenas pueden permitirse ser complacientes. No podemos justificar razonablemente la comisión de un crimen menor porque otros cometan crímenes mayores. Incluso cuando un país democrático, siguiendo procedimientos democráticos, crea una injusticia, el resultado... sigue siendo una injusticia. El poder de la mayoría no se convierte en el derecho de la mayoría³.

Con todo, hay otras razones para creer que las democracias tienden a ser más justas y respetuosas de los intereses humanos básicos que las no democracias.

2. *La democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar*

La democracia no es únicamente un procedimiento de gobierno. Dado que los derechos son elementos necesarios

de las instituciones políticas democráticas, la democracia es también intrínsecamente un sistema de derechos. Los derechos se encuentran entre los pilares esenciales de un proceso de gobierno democrático.

Consideremos por un momento los criterios democráticos descritos en el último capítulo. ¿No es evidente que para satisfacer esos criterios un sistema político habría de asegurar necesariamente a sus ciudadanos algunos derechos? Tomemos la participación efectiva: para satisfacer ese criterio, ¿no deberían poseer sus ciudadanos necesariamente un *derecho* a participar y un *derecho* a expresar sus puntos de vista sobre asuntos políticos, a escuchar lo que otros ciudadanos tengan que decir, a discutir asuntos políticos con otros ciudadanos? O tengamos en cuenta lo que exige el criterio de la igualdad de voto: los ciudadanos deben tener *derecho* a votar y a que sus votos cuenten equitativamente. Y así con otros criterios democráticos: claramente, los ciudadanos deben tener un *derecho* a investigar las alternativas, un *derecho* a participar a la hora de decidir cómo y qué debe ir en la agenda, etcétera.

Por definición, ningún sistema no democrático otorga a sus ciudadanos (o súbditos) este amplio elenco de derechos políticos. Si algún sistema político lo hiciera, ¿se convertiría, por definición, en un sistema democrático!

Con todo, la diferencia no es una mera cuestión de definiciones. Para satisfacer las exigencias de la democracia, los derechos que le son inherentes deben estar efectivamente a disposición de sus ciudadanos. No basta con prometer derechos democráticos en textos escritos, en la ley, o incluso en un documento constitucional. Los derechos deben hacerse verdaderamente efectivos y estar efectivamente a disposición de los ciudadanos en la práctica. Si no lo están, entonces el sistema político no es, a estos efectos, democrático, con independencia de lo que el gobernante pretenda; los adornos de "democracia" son una mera fachada para un gobierno no democrático.

Ante la atracción de las ideas democráticas, en el siglo xx los gobernantes despóticos han encubierto muchas veces su dominio bajo un espectáculo de "democracia" y "elecciones". Imaginemos, sin embargo, que en tal país los ciudada-

nos llegan a conseguir disponer de alguna forma, por hablar con realismo, de todos los derechos necesarios para la democracia. El país ha hecho entonces una transición a la democracia —como ha ocurrido con gran frecuencia a lo largo de la segunda mitad del siglo xx.

Llegados a este punto, podría objetarse que la libertad de palabra, digamos, no existirá simplemente por el mero hecho de ser una parte de la definición misma de democracia. ¿A quién le importan las definiciones? Seguramente diríamos que la conexión debe estar en algo que se encuentra más allá de la definición. Y, desde luego, estaríamos en lo cierto. Las instituciones que otorgan y protegen los derechos y oportunidades democráticos básicos son necesarias para la democracia: no simplemente como una condición lógicamente necesaria, sino como una condición empíricamente necesaria para que exista la democracia.

Aun así podríamos preguntarnos, ¿acaso no estamos aquí ante pura teoría, abstracciones, ante el juego de teóricos, filósofos y otros intelectuales? Sin duda, podríamos añadir, sería demencial pensar que el apoyo de unos cuantos filósofos basta para crear y sustentar la democracia. Y, desde luego, estaríamos en lo cierto. En la parte IV examinaremos algunas de las condiciones que aumentan las posibilidades de que la democracia sea mantenida. Entre ellas está la existencia de una amplia presencia de los valores democráticos entre los ciudadanos y líderes políticos, incluidos los relativos a los derechos y oportunidades necesarios para la democracia.

Afortunadamente, la necesidad de estos derechos y oportunidades no es algo tan ininteligible como para que no pueda ser comprendido por los ciudadanos corrientes y sus líderes políticos. Para los estadounidenses totalmente corrientes de finales del siglo xviii, por ejemplo, era bastante obvio que no podían tener una república democrática sin libertad de expresión. Una de las primeras decisiones de Tomás Jefferson después de haber accedido a la presidencia en 1800 fue la de abolir la infamante Ley de Extranjería y Sedición, aprobada bajo su antecesor, John Adams, que hubiera sofocado la expresión política. Al hacerlo, Jefferson no sólo respondía a

sus propias convicciones, sino también, según parece, a las opiniones ampliamente sostenidas por los estadounidenses corrientes de su tiempo. Si muchos ciudadanos son incapaces de comprender que la democracia exige ciertos derechos fundamentales, o si dejan de apoyar a las instituciones políticas, administrativas y judiciales que protegen esos derechos, la democracia está en peligro.

Afortunadamente, este peligro disminuye bastante gracias a una tercera virtud de los sistemas democráticos.

3. *La democracia asegura a sus ciudadanos un mayor ámbito de libertad personal que cualquier alternativa factible a la misma*

Además de todos los derechos, libertades y oportunidades que son estrictamente necesarios para que un gobierno sea democrático, los ciudadanos de una democracia tienen la seguridad de gozar de una colección de libertades aún más extensa. Una opinión sobre la conveniencia de la democracia no puede existir con independencia de otras convicciones. En este conjunto se incluye la idea de que la libertad de expresión, por ejemplo, es deseable en sí misma. En el universo de los valores o bienes, la democracia ocupa un papel crucial. Pero no es el único bien. Como todos los demás derechos esenciales para el proceso democrático, la libertad de expresión posee su propio valor, porque es instrumental para la autonomía moral, el juicio moral y la vida buena.

Aún más, la democracia no sobreviviría durante mucho tiempo a menos que sus ciudadanos fueran capaces de crear y mantener una cultura política de apoyo, una cultura general que efectivamente sustentara estas prácticas e ideales. La relación entre un sistema democrático de gobierno y la cultura democrática que lo sustenta es compleja, y volveremos sobre este punto en el capítulo XII. Baste con decir aquí, que una cultura democrática con casi total seguridad subrayará el valor de la libertad personal, y así dotará de apoyo a derechos y libertades adicionales. Lo que Pericles, el gran hombre de Estado griego dijera de la democracia ateniense en el 431 a.C., puede igualmente aplicarse a la democracia moder-

na: "La libertad de que disfrutamos en nuestro gobierno se extiende también a nuestra vida corriente"⁴.

Indudablemente, la aseveración de que el Estado democrático confiere una libertad más amplia que cualquier otra alternativa factible siempre se podría desafiar por quien creyera que todos alcanzaríamos una mayor libertad si el Estado fuera abolido en su totalidad: la audaz pretensión de los anarquistas⁵. Pero si tratamos de imaginar un mundo sin ningún Estado en absoluto, donde cada persona respetara los derechos fundamentales de todas las demás personas y todas las cuestiones que exigieran una decisión colectiva se adoptarían pacíficamente mediante acuerdo unánime, seguramente concluiríamos, como la mayoría de las personas, que eso es imposible. La coerción sobre algunas personas por parte de otras personas, grupos u organizaciones, sería demasiado probable: por ejemplo, por personas, grupos u organizaciones que trataran de robar a otras los frutos de su trabajo, de esclavizar o dominar a los más débiles, de imponer su dominación sobre otros o, sin abolición del Estado produciría una insoportable violencia y desorden —la "anarquía" en su sentido popular— un buen Estado sería entonces superior al mal Estado que probablemente emanaría desde los cimientos de la anarquía.

Si rechazamos el anarquismo y suponemos la necesidad del Estado, un Estado con un gobierno democrático asegurará entonces un mayor grado de libertad que cualquier otro.

4. *La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales*

Todos, o casi todos, deseamos ciertos bienes: sobrevivir, estar protegidos, alimentos, salud, amor, respeto, seguridad, familia, amigos, trabajo satisfactorio, ocio, y otros. La pauta específica de los deseos de una persona seguramente se diferenciará de la que gobierna a otra. La mayoría de las personas desean ejercitar algún control sobre los factores que condicionan, parcial o completamente, la satisfacción de sus deseos —alguna libertad de elección, una oportunidad de conformar su vida de acuerdo a sus propios fines, preferencias, gustos, valores, com-

promisos, creencias—. La democracia protege esta libertad y oportunidad mejor que ningún otro sistema político alternativo que haya sido diseñado jamás. Nadie ha presentado el argumento tan convincentemente como John Stuart Mill.

Un principio “tan universalmente aplicable y verdadero como cualquier otra proposición general, susceptible de ser emitida sobre los asuntos humanos”, escribió, “... es que los derechos e intereses de toda o cualquier persona únicamente no corren el riesgo de ser descuidados cuando las personas a que atañen se encargan de su dirección y defensa... Los seres humanos no tienen más seguridad contra el mal obrar de sus semejantes que la *protección* de sí mismo por sí mismo”. Podrán proteger sus derechos e intereses frente a los abusos del gobierno, y de aquellos que influyen y controlan el gobierno —prosigue—, únicamente si pueden participar plenamente en la determinación de la conducta del gobierno. Por tanto, concluye, “finalmente, no puede exigirse menos que la admisión de todos a una parte en el poder soberano del Estado”, esto es, un gobierno democrático⁶.

Mill seguramente tenía razón. Indudablemente, quien está incluido en el electorado de un Estado democrático, no puede tener ninguna certeza de que sus intereses serán adecuadamente protegidos; pero si está excluido, puede estar perfectamente seguro de que sus intereses serán seriamente vulnerados por negligencia o por daño directo. ¡Mejor será la inclusión que la exclusión!

La democracia está particularmente vinculada a la libertad de otra manera adicional.

5. *Sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse —es decir, que vivan bajo leyes de su propia elección*

Ningún ser humano normal puede gozar de una vida satisfactoria si no es viviendo en comunidad con otras personas. Pero vivir en asociación con otros tiene un precio: no siempre se puede hacer lo que se desea. Cuando se deja atrás la niñez,

se aprende un hecho básico de la vida: aquello que uno desea hacer entra en conflicto a veces con lo que otros quieren hacer. Se aprende también que el grupo o los grupos a los que se quiere pertenecer siguen ciertas reglas o prácticas a las que uno, como miembro del mismo, debe obedecer. Consecuentemente, si uno simplemente no puede imponer sus deseos por la fuerza, deberá encontrar entonces una manera de resolver sus diferencias pacíficamente, quizás mediante acuerdos.

Surge así una cuestión que ha resultado ser un profundo motivo de perplejidad tanto en la teoría como en la práctica. ¿Cómo pueden elegirse las reglas que el grupo nos obliga a obedecer? Dada la excepcional capacidad del Estado para hacer efectivas sus leyes mediante la coerción, la cuestión es particularmente relevante para nuestra posición como ciudadanos (o súbditos) de un Estado. ¿Cómo podemos ser a la vez libres de elegir las leyes que han de hacerse efectivas por parte del Estado y aun así, una vez elegidas, no ser libre de desobedecerlas?

Si yo y mis conciudadanos siempre estuviéramos de acuerdo, la solución sería sencilla: nos limitaríamos a llegar a un acuerdo unánime sobre las leyes. De hecho, bajo estas circunstancias quizá no tuviéramos necesidad de leyes, salvo quizá como recordatorio; al obedecer las normas estaríamos obedeciéndonos a nosotros mismos. En efecto, el problema desaparecería, y la completa armonía entre mis socios y yo haría que el sueño del anarquismo se hiciera realidad. Por desgracia, la experiencia enseña que la unanimidad genuina, libre y persistente es excepcional en los asuntos humanos; un consenso continuo y perfecto es un fin inalcanzable. Por tanto, nuestra difícil cuestión permanece.

Si no podemos confiar sensatamente en vivir en perfecta armonía con todos nuestros congéneres, podemos intentar la creación de un proceso para acceder a decisiones sobre reglas y leyes que pudieran satisfacer ciertos criterios razonables.

- El proceso aseguraría que, antes de que la ley fuera promulgada, yo y todos los demás ciudadanos tuviéramos una oportunidad de que nuestros puntos de vista fueran conocidos.

- Se nos garantizarían oportunidades para la discusión, deliberación, negociación y compromiso que, en las mejores condiciones, pudieran conducir a una ley que todos consideraran satisfactoria.
- Ante el supuesto más probable de que la unanimidad no pudiera ser alcanzada, se promulgará aquella ley que cuente con el mayor número de apoyos.

Como habrán observado, estos criterios son parte del proceso democrático ideal descrito en el capítulo anterior. Aunque ese proceso no puede garantizar que todos los miembros vayan a vivir estrictamente bajo leyes que sean el producto de su propia elección, sí sirve para expandir la autodeterminación hasta sus máximos límites posibles. Aun cuando alguien se encontrara entre los miembros que quedan en minoría, cuya opción escogida es rechazada por la mayoría de sus conciudadanos, decidiría, a pesar de todo, que el proceso es más equitativo que cualquier otro que razonablemente pudiera esperar alcanzar. Al elegir vivir libremente bajo una constitución democrática más que bajo una alternativa no democrática, está ejercitando su libertad de autodeterminación.

6. *Solamente un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral*

¿Qué significa decir que se ejercita la responsabilidad moral? Significa, creo, que se adoptan los principios morales y sólo se toman decisiones en función de esos principios después de haber entrado en un profundo proceso de reflexión, deliberación, escrutinio y consideración de las posibles alternativas y de sus consecuencias. Ser moralmente responsable equivale a ser autónomo en el ámbito de las elecciones moralmente relevantes.

Esto crea una exigencia que la mayoría de nosotros no somos capaces de satisfacer la mayor parte de las veces. Aun así, el margen de nuestra responsabilidad moral está tan limitado como nuestra oportunidad de vivir bajo leyes elegidas por

nosotros mismos. ¿Cómo podemos ser responsables de decisiones que no podemos controlar? Si no podemos influir en la conducta de los cargos del gobierno, ¿cómo podemos responsabilizarnos de sus actos? Si estamos sujetos a decisiones colectivas, como ciertamente estamos, y si el proceso democrático maximiza nuestra oportunidad de vivir bajo leyes producto de nuestra propia elección, entonces —en una extensión inalcanzable por ninguna alternativa no democrática— aquél nos faculta también para actuar como personas moralmente responsables.

7. *La democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible*

Esta es una pretensión atrevida y considerablemente más controvertida que cualquiera de las otras. Es, como se observará, una aseveración empírica, una pretensión sobre hechos. En principio, deberíamos ser capaces de poner a prueba esta pretensión al diseñar una adecuada forma de medir el “desarrollo humano” y comparar el desarrollo humano entre personas que viven en regímenes democráticos y no democráticos. Pero esta labor es de una dificultad asombrosa. Por tanto, aunque la evidencia que existe apoya la proposición que presentamos, probablemente deberíamos contemplarla como una aseveración que es altamente plausible, pero no probada.

Prácticamente todo el mundo tiene una visión de las cualidades humanas que son adecuadas e inadecuadas, cualidades que deberían ser desarrolladas si son convenientes y evitadas si son indeseables. Entre las cualidades deseables que la mayoría de nosotros desearía promover están la honestidad, la equidad, el valor y el amor. Muchos de nosotros pensamos también que las personas adultas plenamente desarrolladas deben poseer la capacidad de valerse por sí mismas, de actuar en defensa de sus intereses sin tener que contar con otros para hacerlo. Es deseable, pensamos muchos de nosotros, que los adultos actúen responsablemente, que ponderen los cursos de acción alternativos lo mejor que puedan,

consideren las consecuencias, y todo ello teniendo en cuenta los derechos y obligaciones de otros además de los suyos propios. Y deberían poseer la habilidad de entrar con otros en discusiones libres y abiertas sobre los problemas que han de afrontar conjuntamente.

La mayoría de los seres humanos poseen al nacer la potencialidad de desarrollar estas cualidades. El que de hecho las desarrollen y cómo lo hagan depende de muchas circunstancias, entre las cuales se encuentra la naturaleza del sistema político en el que vivan. Sólo los sistemas políticos democráticos proporcionan las condiciones bajo las que pueden desarrollarse plenamente las condiciones que he mencionado. Todos los demás regímenes reducen, a menudo drásticamente, el margen dentro del cual los adultos pueden proteger sus propios intereses, considerar los intereses de otros, asumir la responsabilidad por decisiones importantes, y comprometerse libremente con otros en la búsqueda de la mejor decisión. Un gobierno democrático no constituye una condición suficiente para asegurar que las personas vayan a desarrollar estas cualidades, pero es esencial para ello.

8. *Sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política*

Una de las razones más importantes para preferir un gobierno democrático es que puede conseguir la igualdad política entre ciudadanos en una medida muy superior que cualquier alternativa factible. Pero, ¿por qué habríamos de dotar de valor a la igualdad política? Dado que la respuesta está lejos de ser evidente, en los dos capítulos siguientes explicaré por qué es deseable la igualdad política, por qué, en efecto, se deriva necesariamente de la aceptación de varios supuestos razonables en los que probablemente creemos casi todos nosotros. Mostraré también que si aceptamos la igualdad política, debemos incorporar entonces el quinto criterio democrático contenido en el cuadro 4.

Las ventajas de la democracia que he discutido hasta ahora tienden a aplicarse a las democracias pasadas y presentes. Pero

como vimos en el capítulo II, algunas de las instituciones políticas de los sistemas democráticos con los que estamos familiarizados hoy, son el producto de siglos recientes; de hecho, una de ellas, el sufragio adulto universal, se ha dado principalmente en el siglo XX. Estos sistemas representativos modernos con sufragio universal para los adultos parecen tener dos ventajas adicionales que no pueden ser necesariamente reivindicadas de todas las democracias y repúblicas anteriores.

9. *Las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí.*

Esta extraordinaria cualidad de los gobiernos democráticos fue en gran medida impredecible e inesperada. Pero al llegar a la última década del siglo XX la evidencia se ha hecho abrumadora. De treinta y cuatro guerras internacionales entre 1945 y 1989, ninguna tuvo lugar entre países democráticos. Aún más, "tampoco ha habido apenas una expectativa o preparación para la guerra entre ellos"⁷. La observación es cierta incluso para antes de 1945. Desde bastante atrás en el siglo XIX, países con gobiernos representativos y otras instituciones democráticas, en los que una parte sustancial de la población masculina gozaba del derecho de sufragio, no se hicieron la guerra entre sí.

Desde luego, los gobiernos democráticos modernos hicieron la guerra a países no democráticos, como en la I y II Guerras Mundiales. Impusieron también el dominio colonial mediante la fuerza militar a pueblos conquistados. Algunas veces han interferido en la vida política de otros países, desgastando o contribuyendo al derrocamiento de algún gobierno débil. Hasta 1980, por ejemplo, los Estados Unidos tuvieron un pésimo historial de apoyos a dictaduras militares en América Latina; en 1954 coadyuvaron al golpe militar que derrocó al gobierno recién electo de Guatemala.

A pesar de todo, el hecho destacable es que las democracias representativas modernas no se hacen la guerra *entre sí*. Las razones no están del todo claras. Probablemente, los altos niveles de comercio internacional entre las democracias

modernas las predisponen a la cordialidad más que a la guerra⁸. Pero es cierto también que los ciudadanos y líderes democráticos aprenden las artes del compromiso. Están inclinados, además, a ver a las personas de otros países democráticos como menos amenazadoras, más como ellos mismos, más dignas de confianza. Finalmente, la práctica e historia de pacíficas negociaciones, tratados, alianzas y defensa común frente a enemigos no democráticos refuerzan la predisposición a buscar la paz más que a hacer la guerra.

Así, un mundo más democrático promete ser también un mundo más pacífico.

10. *Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos*

Hasta hace dos siglos más o menos, un presupuesto compartido por los filósofos políticos era que la democracia se adaptaba mejor a gentes frugales: la prosperidad, se pensaba, era un rasgo de las aristocracias, oligarquías y monarquías, pero no de la democracia. Sin embargo, la experiencia de los siglos XIX y XX demostró precisamente lo contrario. Las democracias eran prósperas, y en comparación, los países no democráticos eran generalmente pobres.

La relación entre prosperidad y democracia fue particularmente notable en la segunda parte del siglo XIX. La explicación puede encontrarse en parte en la afinidad entre la democracia representativa y una economía de mercado en la que los mercados no están por lo general altamente regulados, los trabajadores son libres de moverse de un lugar o trabajo a otro, las empresas de propiedad privada compiten por ventas y recursos, y los consumidores pueden elegir entre bienes y servicios ofrecidos por proveedores en competencia. A finales del siglo XX, si bien no todos los países con economías de mercado eran democráticos, todos los países con sistemas políticos democráticos tenían también economías de mercado.

En los dos últimos siglos, una economía de mercado generalmente ha producido mayor prosperidad que cualquier otra alternativa a la misma. Se ha dado la vuelta así a la antigua

máxima. Dado que todos los países democráticos modernos tienen economías de mercado, y un país con una economía de mercado tiende a prosperar, un país democrático moderno probablemente sea también un país rico.

Las democracias poseen también por lo general otras ventajas económicas sobre la mayoría de los países no democráticos. En primer lugar, los países democráticos promueven la educación de sus pueblos; y una fuerza de trabajo instruida contribuye a la innovación y al crecimiento económico. Además, el respeto a la ley generalmente se implanta con mayor fuerza en los países democráticos; los tribunales son más independientes; los derechos de propiedad gozan de mayor protección; los acuerdos contractuales se hacen respetar más eficazmente; y es menos probable la intervención arbitraria en la vida económica por parte del gobierno y los políticos. Por último, las economías modernas dependen de la comunicación, y en los países democráticos las barreras a la comunicación son mucho menores. Buscar e intercambiar información es más fácil y mucho menos peligroso que en la mayoría de los regímenes no democráticos.

Con todo, si la relación entre la democracia moderna y las economías de mercado tiene ventajas para ambas, no podemos ignorar un coste importante que la economía de mercado impone a la democracia. Al crear desigualdades, la economía de mercado puede disminuir también las posibilidades de alcanzar una igualdad política plena entre los ciudadanos de un país democrático. Volveremos a este problema en el capítulo XIV.

LAS VENTAJAS DE LA DEMOCRACIA: RESUMEN

Sería un grave error esperar demasiado de cualquier gobierno, incluso de un gobierno democrático. La democracia no puede garantizar que sus ciudadanos serán felices, prósperos, saludables, sabios, pacíficos o justos. Alcanzar estos fines está más allá de la capacidad de cualquier gobierno, incluido un gobierno democrático. Es más, en la práctica la

democracia nunca ha llegado a alcanzar sus ideales. Como todos los anteriores intentos por conseguir un gobierno más democrático, las democracias modernas sufren también de muchos defectos.

A pesar de sus imperfecciones, sin embargo, nunca podemos perder de vista los beneficios que hacen a la democracia más deseable que cualquier alternativa factible a la misma:

1. La democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados.
2. La democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar.
3. La democracia asegura a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que cualquier alternativa factible a la misma.
4. La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales.
5. Sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo las leyes de su propia elección.
6. Solamente un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral.
7. La democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible.
8. Sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política.
9. Las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí.
10. Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos.

Gozando de todas estas ventajas, la democracia constituye para la mayoría de nosotros una apuesta mucho mejor que cualquier alternativa equiparable a la misma.

CAPÍTULO VI

¿POR QUÉ LA IGUALDAD POLÍTICA? I. IGUALDAD INTRÍNSECA

Muchas personas concluirán que las ventajas de la democracia discutidas en el último capítulo pueden ser suficientes —quizá más que suficientes— para justificar la creencia de que el gobierno democrático es superior a cualesquiera otras alternativas que realmente puedan ser alcanzadas. Y aun así, cabría preguntarse si es razonable presuponer, como parece implicar la creencia en la democracia, que los ciudadanos deben ser tratados como *iguales* cuando participen en el gobierno. ¿Por qué los derechos necesarios para el proceso democrático deben extenderse *por igual* entre los ciudadanos?

La respuesta, aunque crucial para creer en la democracia, dista de ser obvia.

¿ES LA IGUALDAD EVIDENTE EN SÍ MISMA?

En palabras que llegarían a ser famosas a lo largo y ancho del mundo, en 1776 los autores de la Declaración de Independencia Americana anunciaron: “Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad”. Si la igualdad es evidente en sí misma, entonces no se precisa una justificación ulterior. En la Declaración no se encuentra ninguna. Con todo, para la mayoría

de nosotros está lejos de ser evidente que todos los hombres —y mujeres— han sido creados iguales. Si el presupuesto no es verdadero como una evidencia en sí mismo, ¿podemos razonablemente justificar su adopción? Y si no podemos, ¿cómo vamos a defender un proceso de gobierno que parece asumir que es cierto?

Los críticos han rechazado a menudo aseveraciones como la contenida en la Declaración de Independencia alegando que no es más que retórica vacía. Si —insisten— una pretensión así se supone que establece un hecho sobre la naturaleza humana, esto es evidentemente falso.

A la acusación de falsedad los críticos a veces añaden la de hipocresía. Como ejemplo señalan que los autores de la Declaración ignoraron el hecho incómodo de que en los nuevos Estados que ahora se estaban proclamando independientes, una mayoría preponderante era excluida de disfrutar los derechos inalienables de los que habían sido dotados por nada menos que su Creador. En esa época, y todavía durante mucho tiempo después, las mujeres, los esclavos, los negros liberados, y los pueblos nativos fueron privados no sólo de sus derechos políticos, sino también de muchos otros “derechos inalienables” esenciales para la vida, la libertad y la persecución de la felicidad. En efecto, la propiedad era también un derecho “inalienable”, y los esclavos eran propiedad de sus amos. El mismo Thomas Jefferson, el principal autor de la Declaración, poseía esclavos. En aspectos importantes, las mujeres también eran propiedad de sus maridos. Ya un importante número de hombres libres —según algunas estimaciones en torno al 40 %— les era negado el derecho de voto; en todos los nuevos Estados americanos el derecho de voto se restringió a los propietarios hasta bien entrado el siglo XIX.

Ni en aquella época ni con posterioridad, fue la desigualdad algo peculiar de los Estados Unidos. Más bien al contrario. En los años treinta del siglo XIX, el escritor francés Alexis de Tocqueville concluyó que, en comparación con Europa, una de las características distintivas de los Estados Unidos era su extraordinario nivel de igualdad social entre los ciudadanos del país.

Aunque muchas desigualdades han disminuido desde 1776, muchas otras permanecen. Basta con que miremos a nuestro alrededor para ver desigualdades por todas partes. La desigualdad, no la igualdad, parece ser la condición natural de la humanidad.

Thomas Jefferson tenía demasiada experiencia en los asuntos humanos como para ignorar el hecho palpable de que en muchos aspectos importantes las capacidades, ventajas y oportunidades humanas no se distribuían igualmente por el nacimiento, y mucho menos después de que la educación, las circunstancias y el azar hubieran acrecentado las diferencias iniciales. Es difícil presuponer que los cincuenta y cinco hombres que firmaron la Declaración de Independencia —hombres de experiencia práctica, abogados, comerciantes, hacendados— fueran ingenuos en su comprensión de los seres humanos. Si aseguramos que no ignoraban la realidad ni eran simplemente hipócritas, ¿qué pudieron haber entendido por la audaz aseveración de que todos hombres son creados iguales?

A pesar de tanta evidencia en contrario, la idea de que los seres humanos son fundamentalmente iguales tuvo mucho sentido para Jefferson, igual que lo había tenido para otros antes que él, como los filósofos ingleses Thomas Hobbes y John Locke¹. Desde los tiempos de Jefferson, muchas otras personas de todo el mundo han venido a aceptar, en alguna forma, la idea de la igualdad humana. Para muchos, la igualdad es simplemente un hecho. Así, para Alexis de Tocqueville en 1835, la creciente "igualdad de condiciones" que observaba en Europa y en América era tan sorprendente, que constituía un "hecho providencial, y poseía todas las características de un decreto divino: durable, constantemente elude toda interferencia humana, y todos los acontecimientos así como todos los hombres contribuyen a su progreso"².

IGUALDAD INTRÍNSECA: UN JUICIO MORAL

La igualdad y las desigualdades pueden adoptar una casi infinita variedad de formas. Desigualdad en la habilidad de ga-

nar una carrera de maratón o un concurso de ortografía es una cosa; desigualdad en oportunidades de votar, hablar y participar en el gobierno de otras formas es otra cosa bien distinta.

Para comprender por qué es razonable que nos comprometamos con la igualdad política entre ciudadanos de un Estado democrático, necesitamos reconocer que cuando algunas veces hablamos de igualdad no hacemos referencia o expresamos un juicio de hecho. No intentamos describir lo que creemos que es o será cierto, como cuando hacemos afirmaciones sobre los vencedores de las carreras de maratón o los concursos de ortografía. Al contrario, pretendemos expresar un juicio moral sobre los seres humanos; pretendemos decir algo sobre lo que pensamos que *debe ser*. Un juicio moral de este tipo puede formularse de la forma siguiente: "Debemos contemplar el bien de cada ser humano como *intrínsecamente* igual al de cualquier otro". Por valernos de las palabras de la Declaración, en aplicación de un juicio *moral* insistimos en que la vida, la libertad y la felicidad de una persona no es intrínsecamente superior o inferior a la vida, libertad o felicidad de cualquier otra. Consecuentemente decimos que debemos tratar a todas las personas como si poseyesen una igual pretensión a la vida, libertad, felicidad, y otros bienes e intereses fundamentales. Permítanme calificar este juicio moral como el principio de *igualdad intrínseca*.

El principio no nos permite avanzar demasiado, y para aplicarlo al gobierno de un Estado, nos ayudaría añadir un principio suplementario, que parece implicar lo siguiente: "Al adoptar las decisiones, el gobierno debe dotar de una igual consideración al bien y a los intereses de cada persona vinculada por tales decisiones". ¿Pero por qué habríamos de aplicar el principio de la igualdad intrínseca al gobierno de un Estado y obligarlo a dotar de igual consideración a los intereses de todos? Contrariamente a los autores de la Declaración, la pretensión de que la verdad de la igualdad intrínseca es evidente en sí misma me resulta, como sin duda también a muchos otros, altamente improbable. Aun así, la igualdad intrínseca incorpora una perspectiva tan fundamental sobre el valor de los seres humanos, que está próxima a los límites de lo que requiere una justificación racio-

nal suplementaria. Como con los juicios de hecho, así también ocurre con los juicios morales: si se persigue un aserto hasta llegar lo suficientemente cerca de su fundamentación, al final se acaban encontrando límites más allá de los cuales la argumentación racional impide que se siga avanzando. En las memorables palabras de Martín Lutero en 1521: "No es seguro ni prudente hacer algo en contra de la conciencia. Aquí estoy —no puedo hacer otra cosa—. Dios me ayude. Amén".

Aunque el principio de la igualdad intrínseca está próximo a estos límites últimos, todavía no los hemos alcanzado del todo. Por distintas razones, la igualdad intrínseca es, creo, un principio razonable sobre el que fundamentar el gobierno de un Estado.

¿POR QUÉ HEMOS DE ADOPTAR EL PRINCIPIO?

Razones éticas y religiosas

En primer lugar, para una gran cantidad de personas a lo largo y ancho del mundo, el principio es consistente con sus creencias y principios éticos más fundamentales. Que todos somos por igual hijos de Dios es un principio del judaísmo, el cristianismo y el islam; el budismo incorpora una perspectiva algo parecida (entre las principales religiones del mundo, sólo el hinduismo puede ser una excepción). La mayoría de los razonamientos morales, la mayoría de los sistemas de ética, explícita o implícitamente asumen tal principio.

Las debilidades de un principio alternativo

En segundo lugar, con independencia de lo que ocurra en otras asociaciones, para gobernar un Estado muchos de nosotros consideramos cualquier alternativa general al principio de la igualdad intrínseca como no plausible y no convincente. Supongamos que el ciudadano Jones propusiera la siguiente alternativa como un principio válido para el go-

bierno del Estado: "Al adoptar sus decisiones, el gobierno debe tratar siempre mi bien y mis intereses como superiores a los de cualquier otro". Rechazando implícitamente el principio de la igualdad intrínseca, Jones sostiene lo que podría calificarse como un principio de la superioridad intrínseca —o, al menos, de la superioridad intrínseca de Jones—. La aspiración a la superioridad intrínseca puede hacerse, desde luego, más inclusiva, y generalmente lo es: "El bien y los intereses de mi grupo (la familia, clase, casta, raza o lo que sea, de Jones) son superiores a los de todos los otros".

No es nada sorprendente reconocer en este punto que los seres humanos somos algo más que un poco egoístas: tendemos, en distintos grados, a estar más preocupados por nuestro propio interés que por el de los demás. Consecuentemente, muchos de nosotros podemos estar muy tentados de afirmar esa pretensión para nosotros mismos y para aquellos con los que estamos más unidos. Pero, a menos que podamos confiar en controlar el gobierno del Estado por nuestros propios medios, ¿por qué habríamos de aceptar la superioridad intrínseca de otros como un principio político fundamental?

Sin duda, una persona o grupo que gozara del poder suficiente puede hacer efectiva la pretensión de su superioridad intrínseca a pesar de las objeciones de otros —literalmente, sobre sus cadáveres—. A lo largo de la historia humana, muchos grupos e individuos han hecho uso —o, más bien, abuso— de su poder por estos mismos medios. Pero, precisamente porque la fuerza bruta tiene sus límites, aquellos que han pretendido encarnar su superioridad intrínseca sobre los demás, invariablemente han tenido que encubrir su, por otra parte, débil aspiración bajo el manto del mito, la religión, el misterio, la tradición, la ideología, y la pompa y las circunstancias.

Pero, si no perteneciéramos al grupo privilegiado y pudiéramos permitirnos rechazar sin riesgo la pretensión a la superioridad intrínseca, ¿consentiríamos libre y conscientemente en un principio tan absurdo? Tengo grandes dudas.

Prudencia

Las dos razones precedentes a favor de la adopción de un principio de igualdad intrínseca como fundamento del gobierno de un Estado sugieren una tercera: la prudencia. Dado que el gobierno de un Estado no sólo proporciona grandes beneficios, sino que también puede infligir grandes daños, la prudencia dicta una cautelosa preocupación por la forma en la que sus inusuales capacidades vayan a ser utilizadas. Un proceso gubernamental que definitivamente privilegia un bien e interés propio sobre los de los otros puede ser atrayente si tuviéramos la seguridad de que nosotros o nuestro grupo siempre acabara prevaleciendo. Pero para muchas personas ese resultado es tan improbable, o tan incierto al menos, que es más seguro insistir en la idea de que nuestros intereses tendrán igual consideración que los de los demás.

Aceptabilidad

Un principio que considere prudente aceptar, será aceptado también por otros. Así, un proceso que garantice una igual consideración para todos podemos concluir razonablemente que será más capaz de asegurar el consentimiento de todos aquellos cuya cooperación necesitamos para conseguir nuestros fines. Desde esta perspectiva, el principio de la igualdad intrínseca tiene mucho sentido.

Con todo, a pesar de la pretensión en contra de la Declaración de Independencia, está lejos de ser evidente que debamos sostener el principio de la igualdad intrínseca y dotar de igual consideración a los intereses de todos en el gobierno del Estado.

Pero si interpretamos la igualdad intrínseca como un principio de gobierno que se justifica sobre la base de la moralidad, la prudencia y la aceptabilidad, me parece que tiene mucho más sentido que cualquier alternativa al mismo.

CAPÍTULO VII

¿POR QUÉ LA IGUALDAD POLÍTICA? II. COMPETENCIA CÍVICA

Puede resultar ahora una sorpresa poco agradable enterarnos que incluso aunque aceptemos la igualdad intrínseca y la igual consideración de intereses como juicios morales razonables, ello no nos lleva necesariamente a aceptar la democracia como el mejor sistema de gobierno.

EL CONTRA-ARGUMENTO DE LA TUTELA

Para ver por qué esto es así, imaginemos que un pequeño número de conciudadanos nos dicen a algunos de nosotros: "Al igual que vosotros, nosotros también creemos firmemente en la igualdad. Pero no sólo estamos profundamente dedicados al bien público; sabemos también mejor que la mayoría cómo puede llegar a alcanzarse. En consecuencia, estamos mucho mejor capacitados para gobernar que la inmensa mayoría del pueblo. Por tanto, si solamente nos concedierais autoridad exclusiva sobre el gobierno, dedicaríamos nuestra sabiduría y nuestro esfuerzo a servir al bien común; y al hacerlo dotaríamos de igual consideración al bien y los intereses de todos".

La pretensión de que el gobierno debe remitirse a expertos profundamente comprometidos con el gobierno dirigido al bienestar general y que son superiores a otros en su conocimiento de los medios necesarios para alcanzarlo —Platón los denominó guardianes— ha sido siempre el principal rival de

las ideas democráticas. Los defensores del gobierno de la tutela atacan a la democracia en un punto aparentemente vulnerable: se limitan a negar que las personas corrientes sean competentes para gobernarse a sí mismas. No niegan necesariamente que las personas sean intrínsecamente iguales en el sentido que antes exploramos. Como en la República ideal de Platón, los guardianes pueden estar entregados al servicio del bien de todos y, al menos por implicación, pueden sostener que bajo su tutela todos son intrínsecamente iguales en su bien e intereses. Los defensores de la tutela en el sentido de Platón no pretenden que los intereses de las personas elegidas como guardianes sean intrínsecamente superiores a los intereses de otros. Afirman que los expertos en el gobierno, los tutores, serían superiores en su *conocimiento* del bienestar general y de los medios necesarios para alcanzarlo.

El argumento a favor de la tutela política hace un uso persuasivo de las analogías, particularmente de las analogías que incorporan conocimiento experto y competencia: el superior conocimiento del médico sobre cuestiones que tienen que ver con la salud y la enfermedad, por ejemplo, o la superior competencia del piloto para guiarnos sin peligro a nuestro destino. ¿Por qué no permitir, pues, que aquellos con superior competencia en el gobierno adopten las decisiones cruciales sobre la salud del Estado; que piloten el gobierno hacia su destino adecuado, el bien común? Desde luego, no podemos presumir que todas las personas sean invariablemente los mejores jueces de sus propios intereses. Obviamente, los niños no lo son; otros, generalmente los padres, deben actuar como sus tutores hasta que estén capacitados para cuidar de sí mismos. Que los adultos también pueden estar equivocados respecto a sus intereses, sobre la mejor manera de satisfacer sus fines, es algo que demuestra la experiencia común: la mayoría de nosotros llega a lamentar algunas de nuestras decisiones pasadas. Admitimos que estábamos equivocados. Aún más, casi todos nos apoyamos en expertos para adoptar decisiones cruciales que afectan directa y decisivamente a nuestro bienestar, felicidad, salud, futuro, incluso a nuestra supervivencia; no sólo en médicos, cirujanos, pilotos,

sino también, en nuestra sociedad compleja, en una miríada de otros especialistas. Si dejamos que expertos tomen decisiones sobre cuestiones importantes como éstas, ¿por qué no debemos entonces trasladar el *gobierno* a los expertos?

Por muy atractivo que pudiera parecer a veces, el argumento que favorece la tutela en vez de la democracia fracasa a la hora de tener suficientemente en cuenta algunos de los defectos fundamentales de la analogía.

Delegar en expertos algunas decisiones secundarias no equivale a ceder el control final sobre las decisiones fundamentales

Como dice un antiguo adagio, los expertos deben estar a mano, no con la mano en el mando. Los expertos pueden poseer conocimientos que sean superiores al nuestro en algunos aspectos importantes. Un buen médico puede saber mejor que nosotros cómo diagnosticar alguna enfermedad, el rumbo que ésta probablemente vaya a seguir, lo sería que vaya a ser, cómo tratarla mejor, y si es, en efecto, tratable. Razonablemente, podremos decidir seguir las recomendaciones de nuestro médico. Pero ello no significa que debemos cederle el poder de decidir si debemos o no seguir el tratamiento que recomienda. De la misma manera, una cosa es que los cargos públicos busquen la ayuda de expertos; pero otra completamente distinta es que una elite política posea el poder de decidir sobre las leyes y las políticas que estaremos obligados a obedecer.

Las decisiones políticas hechas por individuos no son equivalentes a las decisiones adoptadas y hechas efectivas por parte del gobierno de un Estado

La cuestión fundamental en el debate de la tutela frente a la democracia no es si los individuos deben algunas veces confiar en expertos. La cuestión es quién o qué grupo debe tener la última palabra en las decisiones hechas por el gobierno de un Estado. Podremos desear razonablemente trasladar algunas decisiones personales a alguien que sea más ex-

perto que nosotros en esos asuntos, como nuestro médico, contable, abogado, piloto de avión, u otros. Pero de ahí no se deduce automáticamente que sea razonable para nosotros trasladar a una elite política la autoridad de controlar las decisiones fundamentales del Estado, decisiones que se harían ejecutivas, si fuera necesario, mediante la coerción, el encarcelamiento, quizá incluso la muerte.

Para gobernar bien un Estado se requiere mucho más que un conocimiento estrictamente científico

La acción de gobierno no es una ciencia en el sentido en el que lo son la física, la química o incluso, en algunos aspectos, la medicina. Esto es así por distintas razones. De entrada, prácticamente todas las decisiones importantes sobre políticas, ya sean personales o gubernamentales, exigen juicios éticos. Adoptar una decisión sobre los fines que las políticas del gobierno deben intentar alcanzar (justicia, equidad, imparcialidad, felicidad, salud, supervivencia, seguridad, bienestar, igualdad, y cualesquiera otros) significa aplicar un juicio ético. Los juicios éticos no son juicios "científicos" en el sentido habitual¹.

Asimismo, los buenos juicios entran a menudo en colisión unos con otros y los recursos son limitados. Consecuentemente, las decisiones sobre políticas, ya sean personales o gubernamentales, requieren casi siempre juicios sobre transacciones alternativas, la ponderación de fines distintos. Alcanzar la igualdad económica, por ejemplo, puede disminuir los incentivos económicos; los costes de los beneficios sociales para las personas mayores pueden imponerse sobre los jóvenes; gastos de las generaciones actuales pueden imponer costes a las generaciones venideras; preservar un área salvaje puede conseguirse al precio de la pérdida de empleos de mineros y madereros. Los juicios sobre transacciones alternativas entre fines diferentes no son "científicos". La evidencia empírica es importante y necesaria, pero nunca es suficiente. El decidir cuánto hemos de sacrificar de un objetivo, bien o fin para conseguir alguna medida de otro, necesariamente nos ubica

bastante más allá de lo que el conocimiento estrictamente científico es capaz de proporcionarnos.

Hay una razón ulterior relativa a por qué las decisiones sobre políticas exigen juicios que no son estrictamente "científicos". Incluso aunque los fines de las decisiones sobre políticas pudieran contar con un asentimiento general, casi siempre nos encontramos con una considerable incertidumbre y conflicto sobre los medios: sobre cómo puedan ser alcanzados mejor los objetivos, la conveniencia, viabilidad, aceptabilidad y consecuencias posibles de los medios alternativos. ¿Cuáles son los mejores medios para hacerse cargo de los pobres, los desempleados, los sin techo? ¿Cómo se protegen y promocionan mejor los intereses de los niños? ¿A cuánto ha de ascender el presupuesto necesario para la defensa militar y con qué propósito? Creo que es imposible demostrar que exista un grupo, o que éste pueda ser creado, que posea un conocimiento "científico" o "experto" capaz de proporcionar respuestas definitivas a cuestiones como éstas. ¿Preferiríamos encargar la reparación de nuestro coche a un físico teórico o a un buen mecánico de automóviles?

Para gobernar bien un Estado hace falta algo más que conocimiento

Hace falta también incorruptibilidad, una firme resistencia a todas las enormes tentaciones del poder, una continua e inflexible dedicación al bien público más que a los beneficios para uno mismo o para el propio grupo.

El que los expertos puedan estar cualificados para servir como agentes nuestros no quiere decir que estén cualificados para hacerlo como nuestros superiores. Los defensores de la tutela no elevan una pretensión única, sino dos. Se puede crear una elite dirigente —sostienen— cuyos miembros sean a la vez definitivamente superiores a los otros en su conocimiento de los fines que debería buscar un buen gobierno y en los mejores medios para alcanzar esos fines y estén tan profundamente dedicados a la consecución del bienestar público, que les puede ser encomendada sin peligro la autoridad soberana para gobernar el Estado.

Como acabamos de ver, la primera pretensión es altamente dudosa. Pero incluso si pudiera demostrarse que está justificada, esto no serviría por sí mismo para sostener la segunda. El conocimiento es una cosa; el poder es otra. Los probables efectos del poder sobre aquellos que lo ejercen fueron sucintamente presentados en 1887 por un barón inglés, Lord Acton, en un famoso aserto: "El poder tiende a corromper; el poder absoluto corrompe absolutamente". Un siglo antes, William Pitt, un hombre de Estado inglés de amplia experiencia, había hecho una observación similar: "El poder ilimitado", dijo en un discurso en el parlamento, "es proclive a corromper las mentes de quienes lo poseen".

Ésta fue también la perspectiva general adoptada entre los miembros de la Convención Constitucional americana de 1787, a quienes no les faltaba experiencia a este respecto: "Señor, hay dos pasiones que tienen una poderosa influencia sobre los asuntos de los hombres", dijo el delegado de más edad, Benjamin Franklin. "Éstas son la avaricia y la ambición; el amor al poder y el amor al dinero". Uno de los delegados más jóvenes, Alexander Hamilton, coincidió en la idea: "Los hombres aman el poder". Y otro de los delegados más experimentados e influyentes, George Mason, puntualizó: "Dada la naturaleza del hombre, podemos estar seguros de que aquellos que tienen el poder en sus manos... siempre... en cuanto puedan... lo acrecentarán"².

Por muy sabios y dignos que sean los miembros de una elite gobernante dotada del poder de gobernar el Estado cuando acceden a él por primera vez, es posible que en unos pocos años o en unas pocas generaciones acaben abusando de él. Si la historia humana nos proporciona alguna lección, una de ellas es seguramente que los guardianes de un Estado tenderán a convertirse en déspotas valiéndose de la corrupción, el nepotismo, la promoción del interés individual o de grupo, y mediante el abuso de su monopolio sobre el poder coercitivo del Estado para eliminar la crítica, extraer riqueza de sus súbditos, y asegurar la obediencia mediante la coerción.

Finalmente, diseñar una utopía es una cosa, y otra bien distinta es realizarla

Cualquier defensor de un régimen tutelar se enfrenta a un conjunto de formidables problemas prácticos: ¿Cómo debe instaurarse la tutela? ¿Quién va, por decirlo así, a diseñar la Constitución, y quién va a ponerla en práctica? ¿Cómo se van a elegir los primeros tutores? Si un régimen tutelar ha de depender de alguna forma en el consentimiento de los gobernados y no en mera coerción, ¿cómo habrá de obtenerse ese consentimiento? Como quiera que se elija a los tutores, ¿elegirán ellos después a sus sucesores, como los miembros de un club? Si así fuera, ¿no correría el riesgo de degenerar desde una aristocracia del talento a una aristocracia del nacimiento? Pero, si no son los tutores quienes eligen a sus sucesores, ¿quién lo hará? ¿Cómo pueden rechazarse los tutores abusivos y explotadores? Y así sucesivamente.

LA COMPETENCIA DE LOS CIUDADANOS PARA GOBERNAR

A menos que los defensores del régimen de la tutela puedan aportar soluciones convincentes a los problemas tal y como los acabo de presentar, la prudencia y la razón exigen, a mi juicio, que rechacemos su posibilidad. Al rechazar la posibilidad de la tutela concluimos, en efecto, lo siguiente: *Entre adultos, ninguna persona está tan definitivamente mejor cualificada que otras para gobernar como para dotar a cualquiera de ellas de autoridad completa y final sobre el gobierno del Estado.*

Pero, si no debemos ser gobernados por tutores, ¿por quién hemos de ser gobernados? Por nosotros mismos.

Sobre la mayoría de los asuntos tendemos a pensar que, a menos que pueda presentarse un caso altamente convincente, toda persona adulta debe poder enjuiciar lo que sea mejor para su propio bien e interés. Esta presunción a favor de la autonomía personal únicamente la aplicamos, sin embargo, a los adultos, no a los niños. Por experiencia asumimos, por el contrario, que los padres deben actuar como tutores

para proteger los intereses de sus hijos. Si los padres no lo hacen, otros, quizá el gobierno, deberá hacerlo.

Algunas veces rechazamos también la presunción aplicable a personas de edad adulta, a las que se juzga carentes de una capacidad normal para ocuparse de sí mismas. Como los niños, pueden precisar también de tutores. Pero, contrariamente a aquéllos, para quienes la presunción ha sido invalidada por la ley y la convención, con los adultos la presunción no puede ser anulada a la ligera. El potencial para el abuso es demasiado obvio. Consecuentemente, exigimos una indagación independiente, un proceso judicial de algún tipo.

Si asumimos que, con pocas excepciones, los adultos deben ser dotados del derecho de tomar decisiones personales sobre aquello que se corresponda a su mejor interés, ¿por qué hemos de rechazar esta perspectiva en el gobierno del Estado? Aquí la cuestión central ya no es si los adultos son generalmente competentes para tomar las decisiones personales a las que han de enfrentarse todos los días. Ahora la cuestión consiste en si la mayoría de los adultos son suficientemente competentes como para participar en el gobierno del Estado. ¿Lo son?

Para llegar a una respuesta, consideremos una vez más algunas de las conclusiones a las que hemos llegado en algunos de los últimos capítulos.

La democracia confiere muchas ventajas a sus ciudadanos. Los ciudadanos están fuertemente protegidos frente a gobernantes despóticos; poseen derechos políticos fundamentales; además, disfrutan también de una esfera más amplia de libertad; en tanto que ciudadanos, adquieren medios para proteger y avanzar sus intereses personales más importantes; asimismo pueden participar en la decisión sobre las leyes bajo las que han de vivir; pueden ejercitar una amplia dimensión de autonomía moral; y poseen inusuales oportunidades para el desarrollo personal.

Si concluimos que la democracia proporciona estas ventajas sobre los sistemas de gobierno no democráticos, se suscitan algunas cuestiones fundamentales: ¿Por qué deben restringirse las ventajas de la democracia a unas personas y no a

otras? ¿Por qué no deberían estar a la disposición de todos los adultos?

Si un gobierno debe otorgar igual consideración al bien de cada persona, ¿no deberían todos los adultos tener el derecho de participar en la decisión sobre qué leyes y políticas permitirían alcanzar mejor los fines que buscan, tanto si sus fines se restringen estrechamente a su propio bien como si incluyen el bienestar de todos?

Si ninguna persona está tan definitivamente mejor cualificada para gobernar como para serle encomendada la autoridad completa y final sobre el gobierno del Estado, ¿quién está entonces mejor cualificado para participar que todos los adultos que se someten a las leyes?

De las conclusiones que se extraen de estas observaciones, surge otra que yo formularía de la siguiente manera: *Excepto bajo una convincente demostración en contrario, en circunstancias singulares, todo adulto, protegido por el derecho, que esté sometido a las leyes del Estado, debe ser considerado lo suficientemente bien cualificado como para participar en el proceso democrático de gobierno del Estado.*

UN QUINTO CRITERIO DEMOCRÁTICO: LA INCLUSIÓN

La conclusión a la que ahora apunta el argumento de este capítulo es que si se nos priva de una voz igual en el gobierno del Estado, hay posibilidades muy altas de que no se dote de la misma atención a nuestros intereses que a los de aquellos que sí tienen voz. Si no tengo voz, ¿quién va a hablar por mí? ¿Quién defenderá mis intereses si yo no puedo hacerlo? Y no sólo mis intereses como individuo. Si resultara ser el miembro de un grupo entero excluido de la participación, ¿cómo podrían protegerse los intereses fundamentales de dicho grupo?

La respuesta es clara. Los intereses fundamentales de los adultos a los que se niega la oportunidad de participar en el gobierno *no* estarán adecuadamente protegidos y promovidos por aquellos que gobiernan. La evidencia histórica al res-

pecto es abrumadora. Como vimos en nuestro breve análisis de la evolución de la democracia, los nobles y burgueses en Inglaterra, descontentos con la forma arbitraria con la que el monarca les imponía cargas sin su consentimiento, exigieron y consiguieron el derecho de participar en el gobierno. Siglos después, las clases medias, creyendo que sus intereses fundamentales eran ignorados, demandaron y obtuvieron a su vez ese derecho. Allí y en otros lugares, la continua exclusión, legal o fáctica, de mujeres, esclavos, pobres y trabajadores manuales entre otros, dejó a los miembros de estos grupos escasamente protegidos frente a la explotación y el abuso incluso en países como Gran Bretaña y los Estados Unidos, donde el gobierno, por lo demás, era ampliamente democrático.

En 1861, John Stuart Mill argumentó que, dado que a las clases trabajadoras se les negaba el derecho de sufragio, nadie en el gobierno hablaba a favor de sus intereses. A pesar de que manifestara no creer que quienes participaban en el gobierno buscaran deliberadamente sacrificar los intereses de las clases trabajadoras a favor de los suyos propios, se hizo la pregunta siguiente: "¿Acaso el parlamento, o alguno de los miembros que lo componen, se detiene por un instante a contemplar cualquier cuestión con los ojos de un trabajador? Cuando se discute un asunto en el que los trabajadores como tales poseen un interés, ¿es visto acaso desde cualquier perspectiva que no sea la de los patronos?"³. La misma cuestión podía haberse suscitado respecto de los esclavos en las repúblicas antiguas y modernas; respecto de muchas personas formalmente libres, pero privadas de hecho de derechos democráticos, tales como los negros en los Estados sureños de los Estados Unidos hasta los años sesenta y en Sudáfrica hasta los años noventa, y en otras partes.

Sí, algunas veces individuos y grupos pueden estar equivocados respecto a cuál sea su propio bien. Ciertamente, algunas veces pueden no percibir cuáles sean sus auténticos intereses. Pero el grueso de la experiencia humana nos informa que ningún grupo de adultos puede aportar garantías a los otros sobre el poder de que disponen para gobernar sobre ellos. Esto nos conduce a una conclusión de importancia crucial.

Recordaremos que cuando discutí los criterios de la democracia en el capítulo IV, puse una discusión sobre el quinto criterio: la inclusión de los adultos (véase cuadro 4, p. 48). Este capítulo y el anterior nos proporcionan, creo, importantes razones para concluir, que para ser democrático, el gobierno de un Estado debe satisfacer dicho criterio. Permítanme formularlo de esta manera: *Inclusión plena. El cuerpo de la ciudadanía de un Estado gobernado democráticamente debe incluir a todas las personas sujetas a las leyes de dicho Estado, excepto a los transeúntes y a aquellas que han demostrado ser incapaces de cuidar de sí mismas.*

PROBLEMAS NO RESUELTOS

Rechazar el argumento de la tutela y adoptar la igualdad política como ideal aún deja abiertas algunas cuestiones difíciles.

¿Acaso no necesitan los ciudadanos y los cargos públicos ayuda de los expertos? ¡Claro que sí! La importancia de los expertos y del conocimiento especializado para que el gobierno democrático funcione bien es innegable.

Las políticas públicas son a veces tan complejas (y su complejidad quizá vaya en aumento), que ningún gobierno podría adoptar decisiones satisfactorias sin la ayuda de especialistas informados. Del mismo modo que todos nosotros necesitamos a veces recurrir a expertos en nuestras decisiones personales para que nos asesoren y debemos delegar en ellos decisiones importantes, así ocurre también con los gobiernos, incluso con los gobiernos democráticos. Cómo satisfacer mejor los criterios democráticos, mantener un adecuado nivel de igualdad política, y aun así apoyarse en expertos y en el conocimiento especializado a la hora de tomar decisiones públicas representa un problema serio que sería insensato ignorar por parte de los defensores del gobierno democrático. Pero tendré que ignorarlo aquí.

Si los ciudadanos han de ser competentes, ¿no precisarán de instituciones sociales y políticas que les transmitan esas capacidades? Indudablemente. Las oportunidades para obte-

ner una comprensión ilustrada sobre las cuestiones públicas no sólo forman parte de la definición de democracia. Constituyen un requisito de la democracia.

Nada de cuanto he dicho implica que una mayoría de los ciudadanos no pueda cometer errores. Puede cometerlos y los comete. Esto es precisamente por lo que los defensores de la democracia han dotado de un alto valor a la educación. Y la educación cívica no sólo requiere una escolarización formal, sino discusión, deliberación, debate y controversia públicas, disponibilidad efectiva de información fiable y otras instituciones de una sociedad libre.

Pero supongamos que las instituciones para desarrollar ciudadanos competentes son débiles, y que muchos ciudadanos no saben lo suficiente como para proteger sus valores e intereses fundamentales. ¿Qué hemos de hacer? Para buscar una respuesta puede ser útil resumir las conclusiones a las que hemos llegado hasta aquí.

Hemos adoptado el principio de la igualdad intrínseca: Debemos contemplar el bien de cada ser humano como intrínsecamente igual al de cualquier otro.

Hemos aplicado ese principio al gobierno de un Estado: Al adoptar las decisiones, el gobierno debe dotar de igual consideración al bien y a los intereses de cualquier persona vinculada por sus decisiones.

Hemos rechazado la tutela como una forma satisfactoria de aplicar el principio: Entre adultos, nadie está tan definitivamente mejor cualificado que otros para gobernar como para que deba confiársele la autoridad completa y final sobre el gobierno del Estado.

En su lugar, hemos aceptado la inclusión plena: el cuerpo de la ciudadanía de un Estado gobernado democráticamente debe incluir a todas las personas sujetas a las leyes de dicho Estado, excepto a los transeúntes y a aquellas que se han demostrado incapaces de cuidar de sí mismas.

En consecuencia, si las instituciones encargadas de promover la educación cívica son débiles, sólo queda una única solución satisfactoria. Deben ser fortalecidas. Quienes creemos en los fines democráticos estamos obligados a buscar fórmulas

para que los ciudadanos puedan adquirir la competencia que precisan.

Las instituciones que se crearon en los países democráticos durante los siglos XIX y XX dirigidas a promover la educación cívica quizá no sean ya adecuadas. Si esto es así, los países democráticos deberán entonces crear nuevas instituciones o completar las antiguas.

COMENTARIOS FINALES Y ANTICIPO

Hemos explorado cerca de la mitad del territorio presentado en el cuadro 3 (p. 38). Pero apenas nos hemos asomado a la otra mitad: las instituciones básicas que son necesarias para promover los fines de la democracia y las condiciones sociales, económicas y de otro tipo, que favorecen el desarrollo y el mantenimiento de estas instituciones políticas democráticas. Éstas las exploraremos en los capítulos siguientes.

Pasamos, pues, de los fines a las realidades concretas.

NOTAS

CAPÍTULO II

¿DÓNDE Y CÓMO SE INICIÓ EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA? UNA BREVE HISTORIA

¹ Para una extensa descripción de democracia en Atenas, véase Mogens Herman Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles, and Ideology*, Oxford, Blackwell, 1991 (edición inglesa traducida por J. A. Crook).

² James Madison, *The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States...* (Nueva York, Modern Library [1937?]), núm. 10, 59. Hay traducción española en México, Fondo de Cultura Económica, 1943 (1.ª ed.).

³ Johannes Brondsted, *The Viking*, Nueva York, Penguin, 1960, 241.

⁴ Benjamin R. Barber, *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*, Princeton, Princeton University Press, 1974, 115.

⁵ Gwyn Jones, *A History of the Vikings*, 2.ª ed. Oxford, Oxford University Press, 1985, 150, 152, 282-284.

⁶ Franklin D. Scott, *Sweden: The Nation's History*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1977, 111-112.

⁷ Dolf Sternberger y Bernhard Vogel, eds., *Die Wahl der Parlamente*, vol. 1: *Europa*, Berlín, Walter de Gruyter, 1969, parte 1, tabla A1, 632; parte 2, 895, y tabla A2. 913.

CAPÍTULO IV

¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

¹ Thucydides, *Complete Writings: The Peloponesian War*, traducción completa de Crawley con introducción de John H. Finley, Jr., Nueva York, Random House, 1951, p. 105. Hay traducción española de Antonio Guzmán Guerra en Madrid, Alianza, 1989.

² Los lectores estadounidenses, acostumbrados a aplicar el término *Estado* a los estados que conforman el sistema federal de los *Estados Unidos*, podrán encontrar a veces que este uso induce a la confusión. Pero el término es ampliamente utilizado en el derecho internacional, la ciencia política, la filosofía, y se usa en otros países, incluyendo algunos países con sistema federal, donde las partes constitutivas pueden denominarse provincias (Canadá), cantones (Suiza), *Länder* (Alemania), etc.

CAPÍTULO V

¿POR QUÉ LA DEMOCRACIA?

¹ Estas cifras son de Robert Conquest, *The Great Terror, Stalin's Purge of the Thirties*, Nueva York, Macmillan, 1968, 525 y ss., y de una compilación de 1989 del eminente historiador ruso Roy Medvedev (*New York Times*, 4 de febrero, 1989, 1).

² Una importante excepción fueron los Estados Unidos, donde en los estados sureños se impusieron límites de hecho al ejercicio del sufragio por parte de los ciudadanos negros hasta la aprobación y entrada en vigor efectiva de las Leyes de Derechos Civiles de 1964-1965.

³ Para una más profunda discusión del problema, véase James S. Fishkin, *Tyranny and Legitimacy: A Critique of Political Theories*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1979.

⁴ Tucídides, *op.cit.*, p. 105.

⁵ La palabra *anarquía* proviene de la palabra griega *anarchos*, que significa sin gobernante, de *an* + *archos*, gobernante. Anarquismo se refiere a una teoría política que sostiene que un Estado es innecesario e indeseable.

⁶ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Nueva York, Liberal Arts Press, 1958 [1861], 43, 55. Hay traducción española en Madrid, Tecnos, 1985.

⁷ Este importante hallazgo es justificado por Bruce Russett, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, cap. 5, 119-145. En lo que sigue hago un uso libre de la discusión de Russett. La observación también parece ser cierta para democracias y repúblicas anteriores. Véase Spencer Weart, *Never at War: Why Democracies Will Never Fight One Another*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1998.

⁸ Altos niveles de comercio internacional parecen predisponer a los países a relaciones pacíficas con independencia de que sean democráticos o no democráticos. John Oneal y Bruce Russett, "The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence and Conflict, 1950-1985", *International Studies Quarterly* 41, 2 (junio de 1997), 267-294.

CAPÍTULO VI

¿POR QUÉ LA IGUALDAD POLÍTICA? I. IGUALDAD INTRÍNSECA

¹ Para un mayor abundamiento sobre esta cuestión, véase Garry Will, *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence*, Garden City, Nueva York, Doubleday, 1978, 167-228.

² Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. I, Nueva York, Schocken Books, 1961, p. lxxi. (Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1985).

CAPÍTULO VII

¿POR QUÉ LA IGUALDAD POLÍTICA? II. COMPETENCIA CÍVICA

¹ El *status* filosófico de los enunciados éticos y cómo se diferencian de los enunciados en las ciencias empíricas como la física, la química y otras, ha sido objeto de un amplio debate. Aquí no puedo aspirar a hacer justicia a estas cuestiones. Sin embargo, para una excelente discusión sobre la importancia del argumento moral en las decisiones públicas, véase Amy Gutmann y Dennis Thomson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

² Sobre estas citas de la Convención Constitucional, véase Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 vols., New Haven, Yale University Press, 1966, 1:82, 284, 578.

³ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861], Nueva York, Liberal Arts Press, 1958, 44. (Hay traducción española en Madrid, Tecnos, 1985.)

CAPÍTULO VIII

¿QUÉ INSTITUCIONES POLÍTICAS REQUIERE LA DEMOCRACIA A GRAN ESCALA?

¹ “Los *Sombreros* recibieron este nombre por comportarse como los elegantes portadores del tricornio de la época... Los *Gorros* deben su apodo al acusárseles de ser tímidos como viejas en gorro de dormir” (Franklin D. Scott, *Sweden: The Nation's History*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1977, 243).

² Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. 1, Nueva York, Schocken Books, 1961, 51. (Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1985.)

³ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, p. 50.

⁴ Unos pocos delegados predijeron osadamente que los Estados Unidos podrían llegar a alcanzar hasta cien millones de habitantes. Esta cifra fue alcanzada en 1915.

⁵ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861], Nueva York, Liberal Arts Press, 1958, 55. (Hay traducción española en Madrid, Tecnos, 1985.)

CAPÍTULO IX

VARIEDADES I: DEMOCRACIA A DISTINTAS ESCALAS

¹ Lenin, *The Proletarian Revolution and the Renegade Kautsky*, citado en Jens A. Christophersen, *The Meaning of "Democracy" as Used in European Ideologies from the French to the Russian Revolution*, Oslo, Universitetsforlaget, 1966, 260.

² Como mencioné en el capítulo II, los griegos no concibieron como “democráticos” los rudimentarios gobiernos representativos

constituidos por algunas ciudades para alcanzar la defensa común, que en todo caso fueron irrelevantes para los desarrollos posteriores de la democracia representativa.

³ Destutt de Tracy, *A Commentary and Review of Montesquieu's Spirit of Laws*, Filadelfia, William Duane, 1811, 19, citado en Adrienne Koch, *The Philosophy of Thomas Jefferson*, Chicago, 1984, 152, 157.

⁴ Citado en George H. Sabine, *A History of Political Theory*, 3.^a ed., Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1961, 695. (Hay traducción española en México, Fondo de Cultura Económica, 1945, 1.^a ed.)

⁵ La cita y los cálculos del número de ciudadanos atenienses provienen de Morgens Herman Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles and Ideology*, traducida al inglés por J. A. Crook, Oxford, Basil Blackwell, 1991, 53-54. Las estimaciones de las otras ciudades son de John V. Fine, *The Ancient Greeks: A Critical History*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1983.

⁶ E. F. Schumacher, *Small is beautiful: A Study of Economics as If People Mattered*, Londres, Blond and Briggs, 1973.

⁷ Frank M. Bryant, "Direct Democracy and Civic Competence", *Good Society* 5, 1 (Fall, 1995), 36-44.

CAPÍTULO X

VARIETADES II: CONSTITUCIONES

¹ Véase Arendt Lijphard, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1984, tabla 3.1, 38. He añadido Costa Rica a esta lista. (Hay traducción española en Barcelona, Ariel, 1987, con introducción de Joan Botella.)

² Mediante una serie de disposiciones del parlamento constituido como órgano constitucional, Israel ha ido convirtiendo sus arreglos constitucionales en una constitución escrita.

³ Algunos derechos sociales y económicos han sido añadidos directamente a la constitución de los Estados Unidos, como cuando se abole la esclavitud mediante la Decimotercera Enmienda, o mediante la interpretación judicial y del Congreso de las Enmiendas Quinta y Decimocuarta.

⁴ Lijphart, *Democracies*, tabla 10.1 y 10.2, 174, 178. Por su descentralización regional, Bélgica podría añadirse razonablemente a la lista. Como con otros arreglos constitucionales, las categorías “federal” y “unitario” incluyen variaciones significativas.

⁵ Según las notas de Madison, en un extenso discurso del 18 de julio de 1787, Hamilton observó: “Respecto al ejecutivo, parece estar admitido que ninguno que sea bueno puede ser establecido bajo principios republicanos... El modelo inglés era el único adecuado a este respecto... Dejemos que una parte del legislativo conserve sus escaños de por vida, al menos mientras muestren buena conducta. Dejemos que el ejecutivo sea también vitalicio”. Véase Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, vol. 1, New Haven, Yale University Press, 1966: 289. El comentario de Getty del 26 de junio está en la p. 425.

CAPÍTULO XI

VARIEDADES III. PARTIDOS Y SISTEMAS ELECTORALES

¹ Las variaciones son, como se señala en un excelente estudio, “incontables”. Este mismo estudio sugiere que “esencialmente pueden dividirse en nueve sistemas principales que se incorporan a tres amplias familias”. Andrew Reynolds y Ben Reilly, eds., *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, 2.^a ed., Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997, 17. Las “tres amplias familias” son mayoritario-pluralista, de representación semiproporcional y de representación proporcional. Para un mayor detalle véase apéndice A.

² Incidentalmente, el que un país sea federal o unitario no tiene ninguna relación particular sobre su opción a favor de un sistema parlamentario o presidencialista. Entre los sistemas federales de las democracias más antiguas, cuatro son parlamentarios (Alemania, Australia, Austria y Canadá), mientras que sólo los Estados Unidos son presidencialistas, y Suiza es un híbrido único. Podemos descartar así el federalismo como un factor que determine la elección entre parlamentarismo y presidencialismo.

³ En referendos celebrados en 1992 y 1993, los neozelandeses abandonaron el sistema de representación uninominal a una vuel-

ta. En el referéndum vinculante de 1993 una mayoría adoptó un sistema que combina la proporcionalidad con la elección de algunos miembros del parlamento por circunscripciones y otros por lista de partidos.

⁴ Para más detalles, véase Dieter Nohlen, "Sistemas electorales y gobernabilidad", en Dieter Nohlen, ed., *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, 391-424. Véase también, Dieter Nohlen, ed., *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993. Sin ninguna excepción, todos los recientemente independizados países isleños del Caribe que fueron colonias británicas adoptaron el modelo británico (o de Westminster).

⁵ Durante algunos años Uruguay tuvo un ejecutivo plural que, sin embargo, acabó abandonando.

⁶ Véase Juan Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994. Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1998, 2 vols.

CAPÍTULO XII

¿QUÉ CONDICIONES DE FONDO FAVORECEN LA DEMOCRACIA?

¹ He elaborado esta estimación combinando listas (y evitando solapamientos) contenidas en dos estudios que utilizan criterios algo distintos: Frank Bealey, "Stability and Crisis: Fears About Threats to Democracy", *European Journal of Political Research* 15, 1987, 687-715, y Anfred Stepan y Cindy Skatch, "Presidentialism and Parliamentarianism in Comparative Perspective", en Juan Linz y Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Government*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994, 119-136. Hay traducción española en Madrid, Alianza, 1998, 2 vols.

² Mark Rosenberg, "Political Obstacles to Democracy in Central America", en James M. Malloy y Mitchell Seligson, eds., *Authoritarian and Democratic Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987, 119-136.

³ Contrariamente a lo que se piensa, la coerción no fue inexistente. Los niños fueron obligados uniformemente a aprender in-

glés en la escuela. Rápidamente perdieron capacidad en su antigua lengua. Y fuera de la casa y en el vecindario, el inglés era utilizado casi exclusivamente —y pobre de aquél que no pudiera comprender o responder en inglés, por muy mal que lo hiciera.

⁴ Se han escrito muchos volúmenes sobre las causas de la Guerra Civil americana. Mi breve referencia no puede, desde luego, hacer justicia a los complejos acontecimientos y causas que condujeron a dicho conflicto.

⁵ Para un excelente análisis comparativo, véase Michael Walzer, *On Toleration*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1997. (Hay traducción española en Barcelona, Paidós, 1998. En un epílogo ofrece el trabajo "Reflexiones sobre el multiculturalismo estadounidense" pp. 93-112.)

⁶ Scott J. Reid describe un proceso electoral en dos vueltas, que permitiría a la mayoría, aunque no a todas las personas de Quebec, permanecer en Canadá o en un Quebec independiente. Reconoce que su "propuesta y otras como ésta pueden ser prácticas o no". ("The Borders of an Independent Quebec: A Thought Experiment", *Good Society* 7, invierno 1997, 11-15.)

⁷ Los datos que siguen están extraídos principalmente de *The Economist*, 2 de agosto, 1997, 52, 90; Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, *Human Development Report*, Nueva York, Oxford University Press, 1997, 51; "India's Five Decades of Progress and Pain", *New York Times*, 14 de agosto, 1997; y Shashi Tharoor, "India's Odd, Enduring Patchwork", *New York Times*, 8 de agosto, 1997.

⁸ Tras su derrota electoral en 1977, Indira Gandhi volvió a ser elegida como primera ministra en 1980. En 1984 ordenó a las tropas hindúes que atacaran el más sagrado templo musulmán en la India, que había sido ocupado por miembros de la secta religiosa Sikj. Poco después fue asesinada por dos de sus guardaespaldas Sikjs. Los hindúes se levantaron después y mataron a miles de Sikjs. En 1987, su hijo Rajiv Gandhi, que se había convertido en primer ministro, suprimió el movimiento independentista de la minoría regional tamil. En 1991 fue asesinado por un tamil.

⁹ *The Economist*, 2 de agosto de 1997, 52.

¹⁰ Esto no es cierto si miembros de una minoría cultural distintiva viven juntos en alguna región en los límites fronterizos de la In-

dia. Hay varias minorías en esta situación, siendo la principal la de Cachemira, cuyos intentos por conseguir la independencia han sido frustrados por el gobierno de la India mediante la utilización de la fuerza militar.

¹¹ Los criterios para establecer las tres categorías se describen en el apéndice C.

CAPÍTULO XIII

¿POR QUÉ FAVORECE EL CAPITALISMO DE MERCADO A LA DEMOCRACIA?

¹ Para una impresionante evidencia sobre este punto, véase Bruce Russett, "A Neo-Kantian Perspective: Democracy, Interdependence, and International Organizations in Building Security Communities", en Emanuel Adler y Michael Barnett, eds., *Security Communities in Comparative and Historical Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; y Adam Przeworski y Fernando Limongi, "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives* 7, 3, Verano 1993, 51-70.

CAPÍTULO XIV

¿POR QUÉ DAÑA EL CAPITALISMO DE MERCADO A LA DEMOCRACIA?

¹ La referencia clásica al respecto es Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Nueva York, Farrar and Rinehart, 1944. Hay traducción española en Madrid, Ed. La Piqueta, 1989. Polanyi era un exiliado de Austria y Hungría que se trasladó a Inglaterra y después enseñó en los Estados Unidos.

CAPÍTULO XV

EL VIAJE INACABADO

¹ Éstas son en esencia las conclusiones de algunos cuidadosos estudios. Compárese el estudio de trece países democráticos por

Hans-Dieter Klingemann, Richard Hofferbert, e Ian Budge *et al.*, *Parties, Policies and Democracy*, Boulder, Westview, 1994. Un estudio de treinta y ocho gobiernos en doce países democráticos también encontró una considerable congruencia entre las perspectivas de los ciudadanos y las de quienes decidían las políticas, aunque la congruencia era superior en países con sistemas electorales de RP que en países con sistema mayoritario uninominal; John D. Huber y G. Binham Powell, Jr., "Congruence Between Citizens and Policy Makers in Two Visions of Liberal Democracy", *World Politics* 46, 3, abril de 1994, 29 y ss.

² Charles E. Lindblom mostró la racionalidad de "ir abriéndose paso" a través de métodos incrementales en un artículo seminal, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19 (1959): 78-88. Véase también Lindblom, "Still Mudling, Not Yet Through", en su *Democracy and the Market System*, Oslo, Norwegian University Press, 237-262. Lindblom también utilizó la expresión "incrementalismo inconexo" (*disjointed incrementalism*) sobre la que escribió extensamente. Véase su *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press, 1965.

³ Benjamin I. Page, por ejemplo, llega a un veredicto favorable sobre los votantes americanos en *Choices and Echoes in Presidential Elections: Rational Man and Electoral Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1978, Michael X. Delli Carpini y Scott Keller opinan, sin embargo, que "una de la conclusiones centrales —y más inquietantes— de nuestra investigación es el considerable desfase en conocimientos que existe entre los grupos socioeconómicamente desfavorecidos y los más aventajados" (*What Americans Know About Politics and Why It Matters* [New Haven y Londres, Yale University Press, 1989], 287).

Una crítica más severa, con la recomendación de introducir nuevas instituciones que ayuden a superar las dificultades de comprensión, se contiene en James Fishkin, *The Voice of the People, Public Opinion and Democracy*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1995.

⁴ En 1930, una llamada telefónica de tres minutos entre Nueva York y Londres costaba trescientos dólares (en dólares de 1996); en 1996 costaba alrededor de un dólar (*The Economist*, 18 de octubre, 1997, 79).