

Robert A. Dahl

LA IGUALDAD POLÍTICA

Prólogo

En este breve libro retomo un tema, la igualdad política, que me ha interesado por mucho tiempo y que he tratado con frecuencia en trabajos anteriores. Para proporcionar los fundamentos de los últimos capítulos, en el capítulo 2 incluyo libremente información de estos textos. Por lo tanto, los lectores que estén familiarizados con ellos quizá quieran leer muy rápido ese capítulo, o incluso omitir su lectura y proseguir con el resto del libro.

Como ya he subrayado en mi trabajo anterior, la existencia de la igualdad política es una premisa fundamental de la democracia. Aunque creo que no se ha entendido bien su significado y su relación con la democracia y con la distribución de los recursos que un ciudadano puede utilizar para influir en las decisiones públicas. Además, al igual que el ideal democrático, y de hecho como la mayoría de los ideales, ciertos aspectos básicos de la naturaleza humana y de la sociedad humana nos impiden conseguir por completo la igualdad política entre los ciudadanos de un país democrático. Sin embargo, desde finales del siglo XVIII, la democracia y la igualdad política han avanzado considerablemente en todo el mundo, siendo uno de los cambios más profundos de la historia de la humanidad.

¿Cómo podemos entender este cambio extraordinario? Aquí sostengo que para explicarlo debemos comprobar ciertas cualidades humanas básicas que motivan a los seres humanos a la acción, en este caso, acciones que apoyan el movimiento hacia la igualdad política.

Sin embargo, estos impulsos básicos actúan en un mundo que es cada vez más diferente de aquél de siglos anteriores, incluyendo el último. ¿Qué tan hospitalario puede ser el mundo del siglo XXI para la igualdad política?

Si centramos nuestra atención en los Estados Unidos, la respuesta no es muy clara. En los capítulos finales ofrezco dos escenarios radicalmente diferentes: uno pesimista, otro esperanzador; y me parece que ambos son sumamente posibles. En el primero, fuerzas internacionales y domésticas poderosas nos empujan hacia un nivel irreversible de desigualdad política que perjudica a las instituciones democráticas actuales tanto como para hacer que los ideales de

democracia e igualdad política resulten casi irrelevantes. En el otro escenario, más esperanzador, un impulso humano muy básico y poderoso, el deseo de bienestar o de felicidad, promueve un cambio cultural. Una conciencia cada vez mayor de que la cultura dominante del consumismo competitivo no conduce a una mayor felicidad, da lugar a una cultura ciudadana que impulsa con fuerza el movimiento hacia una mayor igualdad política entre los ciudadanos estadounidenses.

Cuál de estos futuros escenarios prevalecerá, depende de las siguientes generaciones de ciudadanos estadounidenses.



I. Introducción

A lo largo de la historia documentada, la afirmación de que los seres humanos adultos merecen ser tratados como iguales políticos comúnmente había sido vista por muchos como un evidente disparate, y por los gobernantes, como un derecho peligroso y subversivo que debían suprimir.

Desde el siglo XVIII, la expansión de las ideas y las creencias democráticas han convertido ese derecho subversivo en un lugar común, tanto que los gobernantes autoritarios que en la práctica rechazan por completo este derecho pueden integrarlo de forma pública en sus declaraciones ideológicas.

Sin embargo, incluso en países democráticos, como puede concluir cualquier ciudadano que observe con detenimiento las realidades políticas, la distancia entre el ideal de la igualdad política y su logro en la realidad es enorme. En algunos países democráticos, incluyendo los Estados Unidos, esta distancia puede ir en aumento e incluso puede estar en peligro de llegar a ser irrelevante.

¿El objetivo de la igualdad política está tan lejos del alcance de los límites humanos que debiéramos buscar fines e ideales que sean más fáciles de alcanzar? ¿O hay cambios dentro del limitado alcance humano que podrían reducir en gran medida la distancia entre el ideal y nuestra realidad actual?

Responder estas preguntas en detalle nos llevaría más allá de los límites de este breve libro. Comenzaré por asumir que el ideal de la democracia presupone que *la igualdad política es conveniente*. Por consiguiente, si creemos en la democracia como un objetivo o ideal, entonces de manera implícita debemos considerar la igualdad política como *objetivo o ideal*. En varios de mis trabajos anteriores he mostrado

por qué estas suposiciones me parecen muy razonables y nos proporcionan objetivos que, al estar dentro del alcance humano, se pueden considerar viables y realistas.¹ En el capítulo 2, al recapitular mis razones para apoyar estas opiniones, retomaré libremente dichos trabajos.

En los siguientes capítulos quiero proporcionar algunas reflexiones sobre la relevancia de la igualdad política como objetivo viable y alcanzable. El progreso histórico de los sistemas “democráticos” y la expansión de la ciudadanía al incluir más y más adultos proporcionan un conjunto importante de pruebas. Para ayudarnos a entender las causas subyacentes de este progreso extraordinario hacia la igualdad política sin precedentes históricos, en el capítulo 4 enfatizo en la importancia de algunos *impulsos humanos* generalizados, incluso universales.

Sin embargo, si estas cualidades y capacidades humanas básicas nos proporcionan razones para defender la igualdad política como un objetivo viable (incluso si no es alcanzable por completo), también debemos considerar, como lo haré en el capítulo 5, algunos aspectos fundamentales de los seres humanos y de las sociedades humanas que imponen *barreras continuas a la igualdad política*.

Si después centramos nuestra atención en el futuro de la igualdad política en los Estados Unidos, podemos prever fácilmente la posibilidad realista de que *al levantar barreras aumentará enormemente la desigualdad política entre los ciudadanos estadounidenses*. En el capítulo 6, exploraré esta posibilidad.

En el último capítulo describiré un futuro alternativo y más prometedor en el cual algunos impulsos humanos básicos podrían producir un cambio cultural que conduciría a *una reducción sustancial de las desigualdades políticas que ahora prevalecen entre los ciudadanos estadounidenses*.

Está más allá de mis capacidades el predecir cuál de estos, si no es que otros, posibles escenarios prevalecerá en realidad. Pero confío en que el resultado puede estar fuertemente influenciado por los esfuerzos individuales y colectivos, y por las acciones que nosotros, y nuestros sucesores, elijamos emprender.



¹ Véanse en particular, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, pp. 30-33, 83-134 [trad. esp.: *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 2002]; *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, caps. 4-7, pp. 35-80; y *How Democratic Is the American Constitution?*, New Haven, Yale University Press, 2001, pp. 130-139 [trad. esp.: *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003].

II. ¿La igualdad política es un objetivo razonable?

(fragmento)

Si suponemos dos cosas, ambas difíciles de rechazar en un discurso público abierto y razonable, el caso de la igualdad política y la democracia se vuelve extraordinariamente poderoso. La primera es el juicio moral por el que todos los seres humanos tienen el mismo valor intrínseco, que ninguna persona es intrínsecamente superior a otra, y que se le debe dar igual consideración al bien o a los intereses de cada persona.² Llamaré a esto la suposición de la igualdad intrínseca.

Incluso si aceptamos este juicio moral, surge de inmediato una pregunta sumamente problemática: ¿quién o qué grupo está mejor calificado para decidir cuál es el bien o cuáles son los intereses de una persona en realidad? Desde luego, la respuesta variará dependiendo de la situación, de los tipos de decisiones y de las personas involucradas. Pero si centramos nuestra atención en el gobierno de un Estado, entonces me parece que la suposición más segura y prudente sería algo así: entre adultos ninguna persona está sin duda mejor calificada que otra para gobernar como para que se le deba encomendar el gobierno del Estado con autoridad absoluta y definitiva.

Aunque de manera razonable podríamos agregar mejoras y perfeccionar este juicio prudencial, es difícil ver cómo se podría sostener cualquier propuesta sustancialmente diferente al menos por tres razones. Para empezar, la famosa y tan citada proposición de Acton parece expresar una verdad fundamental sobre los seres humanos: el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente. Sin importar cuáles sean las intenciones de los gobernantes desde el principio de su gobierno, es probable que cualquier compromiso que puedan tener de servir al “bien público” se transforme con el tiempo, de modo que identifiquen ese “bien público” con el mantenimiento de sus propios poderes y privilegios. En segundo lugar, así como el libre debate y la controversia son, como John Stuart Mill sostuvo de manera brillante, esenciales para la búsqueda de la verdad (o, si se prefiere, de juicios razonablemente justificables), es más probable que un gobierno que no recibe obstáculos o cuestionamientos de los ciudadanos, quienes son libres de debatir y oponerse a las políticas de sus líderes, cometa errores garrafales, a veces desastrosos, como ha quedado más que demostrado por los

² Aquí y en otras partes he recurrido a Stanley I. Benn, “Egalitarianism and the Equal Consideration of Interests”, en J. R. Pennock y J. W. Chapman, *Equality (Nomos IX)*, Nueva York, Atherton Press, 1967, pp. 61-78.

regímenes autoritarios modernos.³ Por último, se deben considerar los casos históricos más decisivos en los cuales se les negó la igual ciudadanía a un número importante de personas: ¿hoy alguien realmente cree que cuando las clases obreras, las mujeres y las minorías raciales y étnicas fueron excluidas de la participación política, aquellos que tenían el privilegio de gobernarlos consideraron y protegieron sus intereses de forma adecuada?

No quiero decir que las personas que produjeron una mayor igualdad política tenían en mente las razones que he dado. Simplemente digo que los juicios morales y prudenciales ofrecen un fuerte apoyo a la igualdad política como objetivo o ideal conveniente y razonable.

Igualdad política y democracia

Si concluimos que la igualdad política es conveniente al gobernar un Estado (aunque no necesariamente en todas las asociaciones humanas), ¿cómo es posible alcanzarla? No es necesario decir que el único sistema político para gobernar un Estado que deriva su legitimidad y sus instituciones políticas de la igualdad política es una democracia. ¿Qué instituciones políticas son necesarias para que un sistema político califique como una democracia? ¿Y por qué esas instituciones?

El ideal contra la realidad

Creo que no podemos responder estas preguntas de manera satisfactoria sin el concepto de un ideal de democracia. Por las mismas razones que Aristóteles encontró útil describir sus tres constituciones

³ En *The Wisdom of Crowds*, Nueva York, Doubleday, 2004, James Surowiecki comienza su explicación refiriéndose al distinguido científico Francis Galton. “La educación le importaba a Galton porque creía que sólo pocas personas poseían las características necesarias para mantener sociedades sanas. Había dedicado la mayor parte de su carrera a medir estas características, de hecho, para probar que la gran mayoría de las personas no las poseía [...]. Mientras recorrió la [Exposición Internacional (International Exhibition) de 1884] [...] Galton se encontró con una competencia de cálculo de peso. Un buey había sido seleccionado y colocado en exhibición, y los miembros de la multitud congregada hacían fila para apostar cuál era el peso del buey [...]. Ochocientas personas probaron suerte. Era una multitud variada.” Cuando terminó el concurso, Galton había realizado una serie de pruebas estadísticas de los cálculos y descubrió que el cálculo aproximado principal de todos los concursantes era de 1.197 libras. El peso real era 1.198. Galton escribió después: “El resultado parece más meritorio por la veracidad de un juicio democrático de lo que se podía esperar” (pp. XII y XIII). En las páginas siguientes Surowiecki proporciona información en abundancia para apoyar su creencia de que, si se dan las oportunidades apropiadas, los grupos pueden llegar a decisiones sensatas.

ideales para clasificar sistemas reales, la descripción de una democracia ideal proporciona un modelo con el que es posible comparar diversos sistemas reales. A menos que tengamos una concepción del ideal con la cual comparar la realidad, nuestro razonamiento será circular o puramente arbitrario: por ejemplo,

los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Noruega son todas democracias; por lo tanto, las instituciones políticas que todas tienen en común deben ser las instituciones básicas necesarias para la democracia; por lo tanto, ya que estos países poseen estas instituciones, deben ser democracias.

Es necesario recordar que la descripción de un sistema “ideal” puede servir para dos propósitos diferentes aunque totalmente compatibles. Uno es ayudar en la teoría empírica o científica. El otro, ayudarnos a realizar juicios morales al proporcionar un fin u objetivo ideal. Ambos se confunden con frecuencia, aunque un “ideal” en el primer sentido no implica necesariamente un “ideal” en el otro.

En la teoría empírica, la función de un sistema ideal consiste en describir las características o la operación de ese sistema bajo un conjunto de condiciones perfectas (ideales). Galileo infirió la velocidad con la cual un objeto caería en el vacío -por ejemplo, bajo condiciones ideales- al medir la velocidad de una canica rodando en un plano inclinado. Obviamente no midió y no pudo haber medido su velocidad al caer en el vacío. Sin embargo, su ley de la caída de los cuerpos continúa siendo válida hoy en día. En física es frecuente formular hipótesis sobre la conducta de un objeto o fuerza bajo condiciones ideales que no se pueden alcanzar a la perfección en experimentos reales, pero que se pueden aproximar de manera satisfactoria. De manera similar, cuando el sociólogo alemán Max Weber describió los “tres tipos puros de autoridad legítima”, comentó que

la utilidad de esta división sólo puede mostrarla el movimiento sistemático que con ella se busca [...]. Ninguno de los tres tipos ideales [...] acostumbra a darse puro en la realidad histórica, no debe impedir aquí, como en parte alguna, la fijación conceptual en la forma más pura posible de su construcción.⁴

Un ideal en el segundo sentido se entiende como un objetivo conveniente, uno que probablemente no se alcanza a la perfección en la práctica, pero es un nivel al que debemos aspirar, y con el cual podemos medir el bien o el valor de lo que se ha logrado, de lo que existe en realidad.

⁴ Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, trad. de A. M. Henderson y Talcott Parsons, Nueva York, Oxford University Press, 1947, pp. 328 y 329 [trad. esp.: *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1944].

Una definición y descripción de democracia puede tener la intención de servir sólo al primer propósito; o podría servir también al segundo. Como ayuda para la teoría empírica, la concepción de la democracia puede no provenir de un defensor sino de un crítico para quien incluso el ideal es insatisfactorio, o simplemente irrelevante, para la experiencia humana debido a la enorme distancia entre el objetivo y cualquier posibilidad de una aproximación satisfactoria.

La democracia ideal

Aunque una democracia ideal se puede describir de muchas formas distintas, un punto de partida útil es el origen etimológico del término: *demos* + *kratía*, gobierno del “pueblo”. Para dejar abierta la pregunta acerca de a qué “pueblo” se le ha proporcionado igualdad política total, en lugar de “el pueblo” utilizaré mejor el término más neutral “demos”.

Creo que una democracia ideal requeriría como mínimo estas características:

- Participación efectiva. Antes de que una política sea adoptada por una asociación, todos los miembros del demos deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer saber a los otros miembros sus puntos de vista sobre lo que debería ser la política.
- Igualdad en la votación. Cuando llegue el momento en el cual finalmente se tomará la decisión, cada miembro debe tener una oportunidad igual y efectiva de votar, y todos los votos deben ser contados por igual.
- Adquisición de conocimiento iluminativo. Dentro de un período de tiempo razonable, cada miembro tendrá oportunidades iguales y efectivas de aprender sobre políticas alternativas relevantes y sus consecuencias probables.
- Control final de la agenda. El demos tendrá la oportunidad exclusiva de decidir cómo (y si) sus miembros eligieron qué asuntos formarán parte de la agenda. Así, el proceso democrático que requieren las tres características anteriores nunca se cerrará. Las políticas de la asociación siempre estarían abiertas al cambio por el demos, si sus miembros eligieran hacerlo.
- Inclusión. Cada miembro del demos tendrá derecho a participar en las formas ya descritas: participación efectiva, igualdad en la votación, búsqueda de un conocimiento iluminativo de los asuntos y el ejercicio del control final sobre la agenda.
- Derechos fundamentales. Cada una de las características necesarias de una democracia ideal prescribe un derecho que es en sí una parte necesaria del orden de una democracia ideal: el derecho a participar, el derecho a que el voto de uno se cuente igual que el de los demás,

el derecho a buscar el conocimiento necesario para entender el asunto en la agenda, y el derecho a participar en relaciones de igualdad con los conciudadanos al ejercer el control final sobre la agenda. La democracia consiste, entonces, no sólo en procesos políticos. También es, necesariamente, un sistema de derechos fundamentales.

Sistemas democráticos reales

Algunos filósofos políticos desde Aristóteles hasta Rousseau y aun después, han insistido por lo general en que es probable que ningún sistema político real cumpla del todo los requisitos del ideal. Aunque las instituciones políticas de las democracias reales pueden ser *necesarias* para que un sistema político alcance un nivel de democracia relativamente alto, pueden no ser, de hecho es casi seguro que no serán, *suficientes* para alcanzar la democracia perfecta o ideal. Sin embargo, las instituciones dan un gran paso hacia el ideal, como me imagino que lo hicieron en Atenas cuando los ciudadanos, líderes, y filósofos políticos llamaron democracia a su sistema -a saber, no una democracia real sino ideal-, o cuando Tocqueville en los Estados Unidos, como muchos otros en América y otros lugares, lo llamaron democracia sin dudar.

Si una unidad es pequeña en número y en área, las instituciones políticas de la democracia asambleísta se podrían ver sin inconveniente como instituciones que cumplen los requisitos de un “gobierno del pueblo”. Los ciudadanos serían libres de enterarse todo lo que pudieran sobre las propuestas que se les van a presentar. Podrían discutir políticas y propuestas con sus conciudadanos, pedir información a los miembros que consideran están mejor informados y consultar fuentes escritas, entre otras. Podrían reunirse en un lugar conveniente: el monte Pnix en Atenas, el Foro en Roma, el Palacio Ducal en Venecia, el ayuntamiento en un pueblo de Nueva Inglaterra. Ahí, bajo la guía de un moderador neutral, dentro de límites de tiempo razonables podrían discutir, debatir, enmendar, proponer. Finalmente, podrían emitir sus votos, contándolos todos por igual, imponiéndose los votos de la mayoría.

Es fácil ver, entonces, por qué muchas veces se piensa que la democracia asambleísta se halla más cercana al ideal que un sistema representativo, y por qué sus más fervientes defensores algunas veces insisten, como Rousseau en el *Contrato social*, en que el término *democracia representativa* es contradictorio. Sin embargo, opiniones como éstas no han logrado ganar muchos partidarios.