

MÁS ALLÁ DEL MITO DEL ÁGORA. DEMOCRACIA Y POLIARQUÍA EN ROBERT A. DAHL

por RAMÓN MÁIZ

SUMARIO

1. CIENCIA POLÍTICA Y TEORÍA NORMATIVA.—2. BEHAVIORALISMO, PLURALISMO Y PLURALISMO CRÍTICO.—3. TEORÍA NORMATIVA DE LA DEMOCRACIA: LOS PRINCIPIOS BÁSICOS.—
4. LOS CRITERIOS DEL PROCESO DEMOCRÁTICO.—5. DEMOCRACIA Y POLIARQUÍA.—
6. DEMOCRACIA E IGUALDAD.—REFERENCIAS.

La extensa obra de Robert A. Dahl (1915), durante muchos años profesor de Ciencia Política en la Universidad de Yale, constituye una de las más ricas y complejas reflexiones contemporáneas sobre la democracia. En las páginas que siguen abordaremos sus principales argumentos desde una posición abiertamente crítica con los dos ejes interpretativos que han presidido de modo reiterado las principales polémicas en torno a su obra; a saber: 1) los supuestos problemas derivados de la articulación entre teoría política normativa y teoría política de orientación empírica, ejemplificados en el par conceptual *Democracia y Poliarquía*; 2) la sobredimensionada discontinuidad de un pensamiento que, desde *Políticas, Economics and Welfare* (1953), escrito conjuntamente con Charles Lindblom, hasta *Democracy and its Critics* (1989), transitaría para algunos desde un behavioralismo acrítico y complaciente con la democracia USA, a un neopluralismo crítico y progresista. Desde luego, no pueden negarse las dificultades de conciliar las muy diferentes exigencias conceptuales de los análisis empíricos y normativos en el seno de la Ciencia Política. Pero la obra de Dahl aporta una discusión compleja de la democracia que permite conectar con las limitaciones democráticas de las poliarquías realmente existentes para sugerir reformas estructurales plausibles.

Tampoco deben desatenderse las discontinuidades resultantes de los cambios de contexto sociopolítico e intelectual en USA, desde la ilusión de la posguerra, con el «New Deal» aún en el recuerdo, a los oscuros tiempos de la guerra de Vietnam, el

Watergate, la corrupción, la ampliación incontrolada de los poderes del Presidente, la creciente desigualdad económica y la marginación, el estallido del racismo, etc. De hecho, el grueso de la obra de Dahl se desarrolla en los años en que «el orden económico-político de USA desplegó sus incapacidades, incluso sus perversidades, más que sus méritos» (Dahl y Lindblom, 1976: XX). Ahora bien, veremos que mientras en algunos aspectos, como el optimismo pluralista en torno al consenso y la no concentración de poder en pocas manos, la autocrítica es patente, en otras, como la preocupación por la relación entre economía de mercado, igualdad y democracia existen continuidades de relieve.

En cualquier caso, estamos ante una trayectoria intelectual de gran coherencia y rigor, centrada en la depuración de los criterios necesarios para la existencia un sistema democrático digno de tal nombre, y muchos de cuyos cambios y desarrollos resultan motivados no sólo, aunque también, por el crítico contexto intelectual y político de la época, sino por las estrictas exigencias internas del propio programa de investigación. Y es que el hilo conductor de la entera obra de Dahl debe procurarse en la pretensión, siempre inacabada por su ambición y vocación crítica, de construir un marco teórico que suministre de forma satisfactoriamente articulada los elementos históricos, normativos y empíricos de la democracia (Dahl 1997: 7).

1. CIENCIA POLÍTICA Y TEORÍA NORMATIVA

El engarce de la teoría política normativa y el análisis empírico nace del propio objeto de estudio de Dahl: la democracia. En efecto, el término «democracia» es claramente polisémico pues, entre otros, contiene dos conceptos bien diferentes: por una parte, un ideal de sistema político; por otro, un conjunto de sistemas políticos reales que suelen estar muy lejos de aquel ideal. Pues bien, el objeto de la teoría política, como subcampo de la Ciencia Política —y en ello se diferencia de la Filosofía política y la filosofía moral— es tanto la clarificación y refinamiento de los conceptos, cuanto la elaboración de estándares y criterios de evaluación crítica de los sistemas políticos. Ahora bien, la fijación de un umbral mínimo, que debe ser superado por un proceso político para adquirir la condición de democrático, necesita una cierta operacionalización con indicadores que puedan aplicarse a los sistemas políticos realmente existentes. Esto, a su vez, requiere un desplazamiento relativo desde el ámbito normativo del análisis al de la teoría de orientación empírica. La originalidad de la posición de Dahl, tanto desde el campo de la Ciencia Política como de la teoría política normativa, radica en que desde sus primeras obras apuesta por cohonestar en una única y compleja concepción teórica, tanto los aspectos normativos como los empíricos de la democracia (Dahl, 1989: 12).

Una de las más persistentes críticas a la obra de Dahl, tiene su origen precisamente en este intento de compatibilización de teoría política y análisis empírico. El abandono de la utopía, el intento de guardar las distancias frente a la filosofía moral, conllevaría según algunos críticos una mala interpretación de la teoría política clásica.

ca, habida cuenta de que el desfase entre teoría y práctica en modo alguno puede servir de criterio de verdad o falsedad de la teoría normativa. Así, para Berns, Dahl yerra en su planteamiento analítico toda vez que las cuestiones éticas no pueden ser evitadas ni separadas de las cuestiones empíricas (Berns, 1958: 830). Para Duncan y Lukes, es inadecuado afirmar como hace el autor que nos ocupa, que una de las necesarias condiciones de la «democracia» es la participación ciudadana, porque lo que llamamos «democracia» suele funcionar con nivel relativamente bajo de participación (Duncan y Lukes 1963: 157). Los críticos más radicales señalaron, incluso, que la tesis de Dahl de que la teoría política normativa de la democracia necesita como base una adecuada teoría de orientación empírica, implicaba una degradación del estatuto normativo y crítico de la teoría de la democracia, volviéndola apologética de las democracias existentes, y en especial de la democracia americana de la posguerra. Así Davis, refiriéndose a *Who Governs?* (1961), habla del alto «coste del realismo» de Dahl (Lane Davis 1964) como si el libre vuelo de la crítica normativa viera cortadas sus alas merced a la inclusión de juicios empíricamente fundamentados, cuando pasa de la pregunta ¿qué es la democracia? a la de ¿qué instituciones requiere la democracia? Y Lee denuncia la «complacencia y conservadurismo» de la obra de Dahl derivados tanto del carácter descriptivo de su teoría, cuanto, como veremos más adelante, del concepto de poder disperso de su modelo pluralista, el cual cerraría el sistema político democrático al cambio y lo volvería ajeno a toda «exhortación moral» (Lee, 1991: 137). Este último añade, veremos que con muy escaso fundamento, que la teoría de Dahl constituye un intento de reconciliar ciertas características de participación y distribución del poder en USA con una defensa de las instituciones representativas, funcionando de hecho como una ideología justificativa del sistema: «Dahl no puede evitar el hecho de que de que ha reducido la distancia entre los valores democráticos y las prácticas de la democracia reduciendo los estándares» (Lee, 1991: 101, 155). Connolly, por su parte, subrayaría que la posición de Dahl en su debate con los elitistas de los años sesenta, es «self-fulfilling», esto es, está determinada por posiciones político ideológicas previas que determinan las opciones conceptuales y éstas, a su vez, lastran todo el trabajo empírico (Connolly 1967: 49). Edelman, finalmente, aseguraría que las conclusiones del proyecto de Dahl ya estaban presentes en las asunciones y procedimientos previos, de tal suerte que la recolección de datos no es sino la confirmación de lo que ya ha sido previamente asumido (Edelman: 1970).

Sin embargo, y si bien luego nos referiremos a la autocrítica de Dahl de sus primeros análisis de la democracia en *Politics, Economics, and Welfare* (1953), *A Preface to Democratic Theory* (1956) y *Who Governs?* (1961), desde el punto de vista epistemológico y metodológico que aquí interesa, desde el comienzo de su trayectoria se apunta la necesaria conexión de la perspectiva empírica y normativa. En efecto, la posición del autor fue siempre la de entender que diferentes problemas requieren diferentes metodologías o una diferente articulación de metodologías. Frente al furor positivista del behavioralismo su perspectiva fue, por emplear su propia expresión «deliberada y desacomplejadamente ecléctica» (Dahl, 1997: 8). Así métodos y

ópticas históricas, cuantitativas, lingüísticas, normativas e institucionales, tienen su lugar todas ellas en la investigación de la democracia, aun cuando «no necesariamente en la misma obra». De hecho, en un libro de referencia, *Modern Political Analysis* (1963), escrito aún en pleno fervor behaviorista, Dahl afirma que «pese a que el nombre «ciencia política» sugiere una orientación exclusiva hacia el análisis empírico, esto no es así en modo alguno» (Dahl, 1963: 20), postulando abiertamente, a continuación y de forma expresa, una combinación de análisis empírico y normativo. La específica articulación y dosis de análisis empírico y normativo dependerá del problema en cuestión, de tal modo que preguntas como ¿Cuál es el sistema político deseable?, ¿Cómo podemos evaluar diferentes sistemas políticos?, ¿Puede justificarse la creencia de que la democracia es el mejor sistema político?, etc., requieren, sin duda, una mayor dosis de discusión y análisis normativos (Dahl, 1963: 24). Para Dahl el término «ciencia» en la etiqueta «Ciencia Política» debe ser entendida como estudio sistemático, esto es, como *análisis* (de ahí el título del libro), y en modo alguno como «investigación empírica al modo de las ciencias naturales» como los positivistas pretenden. (Dahl, 1963: 24). Aún más, si por una parte, «surge un serio problema cuando el análisis normativo es sencillamente ignorado», el abandono de la dimensión normativa a favor de una Ciencia Política exclusivamente empírica resulta, a su vez, en contra de sus propios postulados, deudora a su vez, en última instancia, de una específica posición normativa, a saber: la escuela filosófica del positivismo lógico (Dahl, 1963: 138).

Así, cuando en *Size and Democracy* (1974) apunta a la necesidad de más investigación al respecto, Dahl matiza que por tal suele entenderse equivocadamente «análisis de más datos», mientras que los problemas abordados en el volumen escrito con Tufte, más bien «proceden de lo inadecuado de la teoría normativa-empírica de la democracia». Lo que reclama, más allá de reelaboraciones de las grandes teorías del pasado, la puesta a punto de «nuevas perspectivas teóricas» (Dahl, 1974: 139).

De esta suerte, para Dahl, la teoría de la democracia integra, desde el punto de vista epistemológico y metodológico, un campo complejo situado a lo largo de un continuo que va desde el nivel más metafísico de las presuposiciones genéricas, pasando por las teorías (modelos, conceptos, clasificaciones y proposiciones), hasta el medio empírico, donde los hechos científicamente relevantes se presentan como correlaciones, supuestos metodológicos y, finalmente, observaciones. Así, la argumentación es más explícitamente filosófica en lo que se refiere a los fundamentos de la democracia, a los requisitos exigibles a la misma, a los criterios que especifican un proceso cabalmente democrático. La argumentación, empero, se vuelve más explícitamente empírica a la hora de determinar las instituciones requeridas para satisfacer los criterios democráticos y sus variantes, así como las reformas necesarias para remediar las insuficiencias detectadas, y desde luego el estudio de las condiciones que facilitan el desarrollo y duración de las instituciones democráticas (Dahl, 1989: 25; 1998: 38). Veremos más adelante cómo la imbricación entre la teoría normativa y la de orientación empírica genera la complejidad, riqueza y tensión interna del par conceptual *Poliarquía y Democracia*.

2. BEHAVIORALISMO, PLURALISMO Y PLURALISMO CRÍTICO

Muchos de los malos entendidos respecto a la obra de Dahl proceden de una deficiente comprensión de su peculiar posición en el seno de los movimientos fundacionales de la ciencia política americana, en especial la Revolución conductista y el pluralismo. Es preciso, sin embargo, prestar alguna atención al original itinerario del autor al respecto.

El conductismo en Ciencia Política (*Behaviouralism*) es una perspectiva (*approach*) para el estudio del comportamiento político, centrado en la conducta de individuos en situaciones políticas, mediante la formulación y verificación de hipótesis concernientes a regularidades de comportamiento, ello no debe olvidarse, *en diferentes contextos institucionales* (Dahl, 1961: 764). Un lugar clásico de las tesis behavioristas es la teoría del poder formulada por Dahl en los años cincuenta y sesenta. Pues bien, inicialmente Dahl formuló una teoría *disposicional* del poder, esto es, referida a las diferentes capacidades de cada individuo (Dahl, 1957). Ahora bien, desde el punto de vista epistemológico, nuestro autor partía, asimismo, y esto debía ser decisivo, de que nada podía ser asumido en lo que atañe a las estructuras de poder con anterioridad al análisis de los acontecimientos: esto es, como si no pudiera haber una teoría que alumbrase el contexto de decisión y acción de los actores con carácter previo al análisis empírico. Este empirismo behaviorista, derivado del positivismo lógico, pretendía que todos los hechos y procesos políticos deberían ser definidos en términos de las operaciones mediante las que son aprehendidas.

Ahora bien, como quiera que sin teorías previas al análisis no resulta posible descubrir disposiciones y capacidades de los actores que son *teóricas* en su naturaleza, Dahl se vería obligado a modificar de modo importante su concepto de poder. Y así, un concepto *causal* reemplazará, en *Who Governs?* (Dahl, 1961), al inicialmente disposicional formulado en los años cincuenta. Ahora bien, una cosa es decir que A tiene poder sobre B, y otra muy distinta decir que la conducta de A *causa* la conducta de B. Pues el poder es disposicional, y el hecho de que sea o no ejercido, depende de determinadas circunstancias, entre ellas, por ejemplo, los recursos que proveen de mayor e menor capacidad de acción a los individuos. Esto es, el poder es también una propiedad estructural, en el sentido de que su naturaleza y dimensiones depende de las relaciones entre los individuos y del contexto en que se insertan. Por eso Dahl, como Lindblom, y en general los neopluralistas procederán a la introducción de un concepto parcialmente *estructural* de poder, esto es, el poder que se deriva de la posición que ocupan los actores en la estructura, que los dota con recursos diferentes y los somete a muy diferentes incentivos.

Pues bien, este déficit de una adecuada contextualización estructural de la acción del primer behavioralismo, conducía a Dahl al estudio, en la comunidad de New Haven, de asuntos que eran políticos o públicos por naturaleza, esto es discutidos por políticos en el ámbito institucional, y así los análisis se concentraban en determinados temas, *key issues* (Dahl, 1961; 1969) seleccionados por su relevancia en cuanto al número de afectados, los costes o beneficios de la implementación de polí-

ticas etcétera. Se comprobaba, de esta suerte, que muy pocos individuos eran decisivos en todos los asuntos, que los recursos y el poder no se acumulaban, y que todo el mundo tenía en alguna medida acceso a alguno de los recursos disponibles. En el mismo argumento se encuentran, así, imbricados un concepto behavioralista con un concepto empirista de poder, y la crítica del elitismo y el nacimiento del pluralismo, sobre el que luego hemos de volver. El problema es que la decisión de estudiar asuntos considerados políticos en sentido tan evidente y público, no deja de remitir a los juicios de valor de los investigadores acerca de los intereses individuales. Al respecto, Connolly y Lukes indicaron que los individuos podrían poseer intereses latentes no explicitados, e incluso intereses reales que eran contrarios a los intereses percibidos (Connolly 1983, Lukes 1974). Como subrayarían Bachrach and Baratz muchos asuntos resultaban en New Haven excluidos de la agenda, y esas no decisiones eran en realidad, de alguna manera, decisiones (Bachrach and Baratz, 1970). Más allá de la inconsistencia del argumento de las «no decisiones», lo cierto es que los graves conflictos raciales y contra el pago de impuestos que estallarían años más tarde, revelaban tensiones latentes que el modelo behavioralista, atento a las solas dimensiones empíricamente observables del poder, no había acertado a descubrir.

Este método behavioralista y su correlativo concepto de poder, conducía a problemáticas asunciones como la distinción entre *homo civicus* (ciudadanos no participativos) y *homo politicus* (ciudadanos implicados regular y activamente en política). En efecto, se entendía que, del hecho de que los primeros no presentaran demandas explícitas a través de la acción política de grupos de interés u otras modalidades, se podía inferir que estaban razonablemente satisfechos no sólo con las instituciones, sino con las políticas públicas implementadas por el gobierno municipal. La epistemología positivista desconocía un hecho de notorio relieve tanto para la teoría empíricamente orientada como para la teoría normativa; a saber: que los intereses del individuo constituyen sólo parte de sus razones para actuar. Es preciso, además, considerar las posibilidades que el contexto social y político deja abiertas a la acción, qué recursos facilita el contexto para la misma a unos y otros individuos, en suma, es preciso conocer la estructura de incentivos que pueden conducir o no a la superación de la pasividad, a la solución de los problemas de la acción colectiva.

Pues bien, este extremo sería revisado posteriormente por Dahl en el prefacio de 1976 a *Politics, Economics, and Welfare* y en *Dilemmas of pluralist Democracy* (1982) donde se aprecia con claridad una mayor preocupación analítica por lo que los actores pueden realizar en razón de «estructuras económicas y políticas que están más allá de su control» (Dahl, 1997: 12). Esto posee decisivas consecuencias para la teoría de orientación empírica, al cubrir el déficit estructural del behaviorismo clásico, pero también para la teoría normativa de la democracia, pues reclama la elaboración de la distinción entre poliarquía y democracia y una reflexión sustantiva sobre las instituciones mínimas necesarias para el proceso democrático, la dotación de recursos políticos y económicos de los ciudadanos y las condiciones necesarias para la democratización. Lo cual, como luego veremos, llevaría a la sustantivación del problema de la igualdad económica, pues la igualdad política requiere

igualdad de acceso a los recursos políticos, y ésta a su vez reenvía a la igualdad en la distribución de la riqueza, por lo que «una más equitativa distribución de ingresos y riqueza ha de convertirse en un requisito para que la democracia funcione» (Dahl & Lindblom, 1976: xxxvi). Por otra parte, del contraste normativo con la realidad, se desprende una valoración muy crítica respecto a la democracia USA habida cuenta que «el sistema económico y la estructura y funcionamiento de la política de los Estados Unidos, inhibe los esfuerzos para reducir la desigualdad social, económica y política» (Dahl 1987: 13).

Decíamos que el behavioralismo se prolongaba en la crítica del elitismo y la tesis pluralista clásica, esto es, que el poder político se encuentra distribuido entre diversos grupos en competición, que actúan como «poderes de contrapeso» (*countervailing powers* en la expresión de Galbraith), impidiéndose de esta suerte la acumulación de poder y recursos en pocas manos. Examinando las tesis pluralistas de *Politics, Economics, and Welfare* (Dahl and Lindblom, 1953: 303-306), es preciso recordar, sin embargo, pues suele olvidarse, que la atención a los actores, que se vuelca en el estudio y valoración positiva de la multiplicidad competitiva de grupos de interés, constituye para Dahl y Lindblom desde los años cincuenta, una condición necesaria pero no suficiente de la democracia, que requiere además atención sustantiva a las estructuras, esto es, a los requisitos institucionales y económicos. Ahora bien, ¿cuáles son los argumentos que los autores aportaban inicialmente para fundamentar la centralidad de los grupos de interés en la democracia? Éstas son las fundamentales:

1. Los grupos son más efectivos políticamente que los individuos y otras organizaciones más complejas, lo que incentiva la participación mediante asociaciones voluntarias en torno a problemas concretos.

2. La pluralidad de grupos asegura la competición política necesaria para una esfera pública democrática.

3. El proceso de negociación entre grupos dificulta la aparición del extremismo y genera un clima propicio a las alianzas.

4. Pese a ser los grupos organizaciones monotemáticas (*single issue*) la participación superpuesta de los ciudadanos en varios grupos desincentiva la acción unilateral.

5. Una red extensa de grupos asegura la difusión de la información y los canales de comunicación necesarios para la democracia.

* Ahora bien, cuando el estudio del Estado democrático resulta reducido a la sociedad civil, al mosaico de grupos de interés en competición e intercambio, la democracia tiende a ser considerada desde una perspectiva conducente al equilibrio y al consenso implícitos, consenso no sólo en las instituciones, en las reglas del juego, sino asimismo en el abanico de políticas públicas que se consideran razonables. Esto tiene dos consecuencias de relieve tanto para la teoría de orientación empírica cuanto normativa; a saber: 1) la desconsideración en sentido estricto del Estado y la eficacia de su complejo institucional en la selección estructural de decisiones; y 2) la

problemática tesis *pluralista* de la igual accesibilidad del poder para todos los grupos, cuya competencia, además, impediría el corporatismo y la concentración monopolizadora. Posición ésta que parece residir en algún párrafo de *A Preface to democratic theory*: «Defino como proceso político americano "normal" aquel en el que existe una alta probabilidad de que todo grupo activo y legítimo en la población puede hacerse oír con eficacia en el proceso de decisión» (Dahl, 1956: 145). En ambos aspectos, sin embargo, la obra de Dahl se separaría pronto de la de otros pluralistas y, frente al optimismo del equilibrio natural de la competición entre grupos de interés, la funcionalidad del consenso para la democracia y la igual capacidad de poder y acceso a recursos, subrayaría, en primer lugar, las necesarias condiciones que debe reunir el sistema político para su democratización, originándose en este sentido la discusión en torno a la fijación de las características de la poliarquía, así como la reflexión que constituye el fulcro de su obra: los requisitos procedimentales e institucionales de la democracia.

En este orden de cosas uno de los más importantes problemas de la inicial versión del pluralismo se refería a la hipervaloración unilateral del *consenso* para la democracia. Pues si bien es cierto que, para Dahl, siempre fue necesario para el normal funcionamiento de la poliarquía un determinado nivel de consenso, sin embargo, desde los años setenta, nuestro autor dejó bien claro que aquél no puede obviar la necesaria presencia del *conflicto* en la política democrática. La razón es que un exceso de consenso constituye una importante restricción en el abanico de alternativas sometidas a debate público. Si las poliarquías se distinguen por abrigar una competición de ideas, y no sólo intereses, el consenso que más allá de las reglas de juego pretende extenderse a las políticas públicas, se traduce en una intolerable restricción de la competición. De ahí la ampliación del pluralismo inicial de intereses al pluralismo ideológico (Dahl & Lindblom 1976: XLII) y, posteriormente, cultural (Dahl 1989, 1997).

Sin embargo, debe repararse que ya en 1953, en la obra con Lindblom, se insiste en la tendencia al descontrol de los políticos, a las dificultades de instrumentar la responsabilidad (*accountability*), en especial del Presidente, y en los problemas crecientes planteados a la competición en igualdad por el desarrollo de «gigantescas organizaciones como los sindicatos, corporaciones y asociaciones agrícolas» (Dahl & Lindblom, 1953:498). Ciertamente que en *A Preface to democratic Theory*, sin duda su más optimista retrato de la democracia norteamericana, ésta es considerada ocasionalmente como peculiar «apaciguamiento estable de pequeños grupos» («steady appeasement of relatively small groups») (Dahl, 1956: 146). Pero Dahl, sin embargo, nunca sostuvo que los grupos de interés en USA eran sustancialmente iguales en organización, recursos o poder como a veces, un tanto caricaturescamente, se atribuye al pluralismo. Incluso el párrafo de *A Preface* citado en el que define el proceso político «normal» en USA como aquel en el que existe una alta probabilidad de que un activo y legítimo grupo pueda hacerse oír eficazmente en el proceso de decisión, resulta matizado a renglón seguido: «ello no implica en modo alguno que todo grupo tenga un similar control sobre las decisiones» (Dahl, 1956: 145). La igualdad de

oportunidades y recursos se desmiente en el prefacio de 1976 a *Economics, Politics, and Welfare* (Dahl & Lindblom, 1976: XXXVIII) en el que se considera un error haber separado en la obra de 1953 la discusión del pluralismo social como prerrequisito de la poliarquía de los graves problemas generados por la aparición de gigantes e influyentes corporaciones. De hecho éstas desempeñan un papel cualitativamente distinto de los grupos de interés y detentan mucho más poder, rompiendo el equilibrio de los pequeños grupos. Con mayor y explícita rotundidad el tema de la desigualdad de recursos vuelve a ser abordado en *Dilemmas of Pluralist Democracy* (Dahl, 1982: 208). Y, por sorprendente que parezca, en una obra central de aquella época, *Who Governs?*, destinada a combatir la teoría elitista, se presenta al Gobierno municipal de New Haven como un actor autónomo en sí mismo, en cuyas decisiones sólo inciden de modo parcial los grupos en presencia (Dahl, 1961:6). Ciertamente, esa capacidad de maniobra personal e institucional («room for politician») será posteriormente sometida a revisión por Dahl en razón de la desatención en su obra de los años sesenta a los profundos y persistentes problemas estructurales reflejados en la progresiva expansión de la pobreza en el centro de las ciudades, el creciente declive industrial, la reducción de los fondos de ayudas federales, el impacto de la desintegración social y el aumento del crimen, etc. (Dahl, 1997: 12).

Aún más, a juicio de nuestro autor, el pluralismo de grupos no produce un sistema democrático por sí mismo, muy al contrario, necesita inscribirse en el seno de un sistema político poliárquico como contexto institucional. Éste, a su vez, necesita ser constantemente reforzado, pues no sólo no se autogenera naturalmente sino que, como enfatiza desde el *Preface* de 1976, existen fuerzas en el sistema que operan abiertamente en su contra, concentrando poderes sin control en la Presidencia, las grandes empresas y profundizando la desigualdad social. Además, en el mencionado Prefacio se introduce un nuevo argumento: la organización económica debe considerarse en términos de las exigencias de la democracia, en lugar de, como postula la economía clásica, atendiendo a la mera funcionalidad de la democracia para el desarrollo económico. Ello abrirá el doble tema de la distribución y la democratización en la empresa que luego veremos con más detalle.

En el texto *Pluralism Revisited*, escrito en 1980, Dahl explicita dos argumentos que formarán a partir de entonces parte fundamental de su teoría de la democracia; a saber: 1) el pluralismo competitivo de grupos y las garantías institucionales de la poliarquía, no constituyen condiciones suficientes para la consecución de un mayor grado de equidad en la distribución del control sobre el gobierno, ni en la igualdad de recursos políticos y de riqueza; 2) determinado tipo de pluralismo puede traducirse en un sistema en exceso estable, esto es, incapaz de reformas democratizadoras, en el cual eventuales vetos de grupos privilegiados impidan la reducción de las desigualdades y la realización de necesarios cambios estructurales.

El problema del exceso de «optimismo» de la obra de Dahl en los años sesenta, objeto de autocrítica en la década posterior, a despecho de sus «egalitarian and liberal aspirations» omnipresentes desde un comienzo, debe ubicarse, en síntesis, precisamente en el inicial déficit de teoría que genera la epistemología empirista del

behavioralismo (*the behavioral persuasion*) de los años cincuenta. Carencias, por una parte, de teoría normativa en la elaboración de los criterios constitutivos de la poliarquía y su articulación crítica con la democracia. Y déficit, por otra, de teoría de orientación empírica, que diera cuenta sustantiva no sólo de los actores colectivos (grupos de interés), sino del contexto estructural e institucional en el que éstos desenvuelven su acción y determina los cursos de la misma disponibles. Toda vez que no pudieron ser detectados por el déficit teórico precitado, fue preciso que la negativa evolución de la política USA, sacara a la luz, es decir a la superficie de los hechos observables, las restricciones estructurales y sistémicas que operaban en contra del pluralismo ideológico y la democratización de la poliarquía, para que tomara carta de naturaleza en el análisis de lo que algunos han considerado segundo pluralismo o «pluralismo crítico» (MacLennan, 1989).

La temprana autocrítica de Dahl, que le llevaría a revisar alguno de sus iniciales planteamientos y a desarrollar sustantivamente otros, podemos sintetizarla en torno a los siguientes ejes:

1. La necesidad de articular más estrecha y sistemáticamente la nociones de poliarquía y democracia, a partir de un concepto estructural del poder.
2. Una más exigente reelaboración de los requisitos institucionales de la poliarquía.
3. La puesta en primer plano de la socialización formativa de una ciudadanía activa, no educada en la complacencia, frente al «adocctrinamiento» conservador desde la escuela y los medios de comunicación.
4. La temática de la igualdad y la atención a los fallos del mercado, así como la crítica al culto a la propiedad privada como derecho absoluto.
5. La reconsideración del pluralismo como un eventual obstáculo a la democratización, en cuanto oculta las asimetrías de poder y la creciente influencia de las grandes corporaciones.
6. Revalorización del conflicto frente al consenso que restringe las alternativas, oculta la necesidad de reformas democráticas en profundidad, reduce la política a una negociación de intereses y excluye el debate de principios y valores.
7. La sustitución del incrementalismo, centrado en la implementación de políticas públicas, por reformas estructurales económicas y políticas que creen los pre-requisitos que la democracia no genera por sí misma.

3. TEORÍA NORMATIVA DE LA DEMOCRACIA: LOS PRINCIPIOS BÁSICOS

A results de lo antedicho, la obra de Dahl se centra en lo sucesivo en el desarrollo y profundización de la teoría normativa, destinada a formular las exigencias ideal típicas de principios y procesos (la democracia) y la teoría de orientación empírica (la poliarquía) destinada a analizar los requisitos democráticos institucionales en los sistemas políticos contemporáneos. Comenzaremos por la dimensión norma-

tiva, refiriéndonos, ante todo, a los principios básicos que informan la democracia como ideal. Pues bien, *las premisas* que justifican la democracia son, para Dahl, fundamentalmente cuatro:

- 1) El principio de igualdad intrínseca.
- 2) El principio de la consideración equitativa de los intereses.
- 3) La presunción de la autonomía personal y
- 4) el principio categórico de la igualdad.

Veámoslos brevemente.

El *principio de la consideración igualitaria de los intereses* implica, ante todo, que para que sea posible considerar de forma igualitaria los intereses de cada individuo en un proceso de adopción de decisiones colectivas, «deben ser equitativamente tratados y divulgados los intereses de la totalidad de las personas involucradas en tales decisiones» (Dahl, 1997: 107). La asunción subyacente a este principio es de tipo utilitarista: que el gobierno democrático debe ofrecer un proceso adecuado de satisfacción de los intereses de los ciudadanos, en el sentido de preocupaciones políticas más urgentes. Ahora bien, esto a su vez remite a la posibilidad real de que los ciudadanos puedan influir en el gobierno para que éste atienda sus demandas, es decir, a un proceso democrático de toma de decisiones.

Por su parte, el *principio de igualdad intrínseca*, supone la asunción de que los seres humanos son esencialmente iguales en lo fundamental. Siguiendo aquí al Rawls de la *Teoría de la Justicia*, Dahl asumirá el postulado de que la igualdad intrínseca consiste en que cada individuo posea la capacidad de concebir su propia idea de bien y adquirir, además, un sentido de la Justicia. De esta suerte el principio de la igualdad intrínseca se transforma en el *principio categórico de la igualdad*: todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas están cualificados para autogobernarse. Ninguno está, por principio, mejor cualificado que los otros como para que se autoatribuya la adopción de decisiones colectivas vinculantes. Luego para tomar decisiones colectivas obligatorias, es necesario un proceso de adopción de las mismas que sea capaz de realizar en la práctica el principio categórico de igualdad. De ello se sigue, además, que como quiera que nadie tiene derecho a someter a otro a su voluntad, nadie tiene que obedecer a un sistema político que no cuente con su consentimiento. Aún más, el principio categórico de la igualdad implica que los individuos deben obedecer las leyes que ellos mismos deciden, pues como quiera que vivir en sociedad implica obedecer decisiones colectivas vinculantes para todos, la democracia debe maximizar las oportunidades de autogobierno de los individuos.

Ahora bien, siguiendo a Mill, para Dahl la democracia entendida como libertad de autogobierno, debe valorarse tanto por su capacidad instrumental para la obtención de determinados fines, cuanto por su potencial de modulación y producción de preferencias. Es el principio de *autonomía moral*; a saber: la capacidad de cada uno de ponerse a sí mismo y revisar los propios fines, la capacidad de decisión sobre los propios principios morales mediante un proceso de reflexión y deliberación. Además, la autonomía o autodeterminación moral debe ser complementada con el prin-

cipio de la autonomía personal que Dahl formula en clave utilitarista: cada individuo debe ser normativamente considerado como el mejor juez de sus propios intereses o, lo que es lo mismo, nadie está mejor calificado que uno mismo para saber si las políticas promueven sus intereses (Dahl, 1989: 103-130). Y ello, cabría añadir, aun cuando desde el punto de vista empírico el individuo singular pueda desconocer parte de sus intereses objetivos y estos no coincidan con sus preferencias reveladas.

En síntesis: Dahl considera que 1) el Principio de consideración igual de los intereses y 2) la Presunción de la autonomía personal, constituyen *premisas* justificadoras del 3) Principio categórico de la igualdad. Pero este último, a su vez, nos remite a la discusión del proceso que permita la realización práctica de estos principios; esto es: el proceso democrático.

4. LOS CRITERIOS DEL PROCESO DEMOCRÁTICO

Los principios democráticos reclaman un proceso estructurado según criterios que satisfagan esas exigencias. Así pues, la cuestión que se plantea de inmediato es: ¿cuáles son los criterios que debe reunir un proceso democrático? Inicialmente Dahl, en *A Preface to democratic Theory* (1956) postulaba ocho normas que deben regir el proceso democrático de elección, definiéndolas de modo muy abstracto y formal; en síntesis:

1. Todo miembro de la organización expresa libremente sus preferencias.
2. En el recuento de esas expresiones (votos) el peso atribuido a la elección de cada individuo es idéntica.
3. La alternativa con mayor número de votos es declarada vencedora.
4. Debe reconocerse la posibilidad de que todo miembro pueda someter a votación sus preferencias.
5. Todo individuo debe poseer igual información sobre las diferentes alternativas en juego.
6. Las alternativas con el mayor número de votos desplazan a las que obtienen menor número de votos.
7. Las decisiones de los cargos electos son obligatorias para todos.

El propio Dahl asumía que ninguna organización humana reunía esas siete condiciones como no fuera de forma «crudamente aproximativa» (Dahl, 1956:71), e incluso aun cuando algunas (en concreto las núms. 2, 3 y 6) se encuentran presentes en ciertas organizaciones, en USA las habituales «prácticas de corrupción» las anulan.

Sin embargo, la reflexión que se inicia a finales de los sesenta llevará a nuestro autor a reformular de manera drástica los iniciales requisitos de la votación para, en un salto cualitativo, de la constatación empírica a la exigencia normativa, sintetizar los criterios que debe necesariamente reunir todo proceso democrático digno de tal nombre. La primera formulación de los mismos aparecerá ya decantada en las obras de los ochenta: *Dilemas of Pluralist Democracy* (Dahl, 1982: 6) y *A Preface to Eco-*

nomic Democracy (Dahl, 1985:59), y permanecerá en su estructura básica hasta la obra cumbre del autor: *Democracy and Its critics* (Dahl, 1997: 135).

Estos cinco criterios son:

1. Participación efectiva.
2. Igualdad de los votos en la etapa decisoria.
3. Autonomía.
4. Control final de la Agenda.
5. Inclusión.

Veámoslos también brevemente.

En lo que atañe a la *participación efectiva*, Dahl postula que, en un proceso verdaderamente democrático, los ciudadanos deben contar con iguales oportunidades de expresar sus preferencias a la hora de adoptar decisiones obligatorias. Ahora bien, a su juicio, la pluralidad de grupos organizados en una rica sociedad civil y los mecanismos representativos, partidos y parlamento, no agotan los requerimientos de la participación democrática. Ciertamente, una de las consecuencias del cambio de escala de la comunidad política, esto es, del paso de la ciudad Estado al Estado Nacional es que los ciudadanos tienen menos oportunidades de participar en las decisiones colectivas. La democracia normativa, empero, requiere a su juicio la ampliación de los tradicionales límites representativos, creando nuevas instituciones democráticas al respecto. Incluso en la poliarquía las posibilidades de aumentar la participación política son mucho mayores de lo que suele ser práctica habitual en estos sistemas.

Dahl ha sido siempre bastante escéptico respecto al optimismo de los teóricos de la democracia participativa en lo que se refiere a la potencialidad de cambio cualitativo de la ciudadanía derivada del proceso democrático. De hecho, guarda una patente distancia con las tesis del republicanismo clásico sobre la política como actividad autotélica, como fin en sí misma, capaz de mejorar las preferencias, crear «virtud cívica» y autogenerar una ciudadanía cualitativamente diferente (Dahl, 1985:98). Ello no obsta, sin embargo, para que nuestro autor, manteniendo en todo momento como ya se ha dicho la tensión entre la realidad de la poliarquía y las exigencias normativas de la democracia, defienda la necesidad de acortar la distancia creciente que se ha establecido en las poliarquías vigentes entre la elite y la ciudadanía.

Para ello, pese a que la democracia participativa no ocupa el centro de sus reflexiones, Dahl subraya de modo reiterado la necesidad perentoria de potenciar las capacidades de los ciudadanos para una mayor y cualificada implicación en la vida política. En este sentido, señala que cambios de *escala* (derivados de la creciente internacionalización del escenario político), *complejidad* (en la evaluación del impacto de las políticas) y *comunicación* (con el crecimiento exponencial de la información disponible), requieren una transformación profunda del concepto de ciudadanía. Esta necesidad supondría un nuevo paso, calificado como *Poliarquía III*, en el que aprovechando las posibilidades que brindan las telecomunicaciones se debería avanzar en:

— Garantizar la información pública sobre la agenda.

— Creación institucional de oportunidades de influencia accesible para los ciudadanos en la fijación de temas.

— Incentivar la participación en el debate político.

Manteniendo en todo momento la conexión entre los momentos normativo y empírico de su obra Dahl postula soluciones que permiten mejorar la calidad de los procesos vigentes articulando cuatro dimensiones fundamentales:

1. Educación cívica.
2. Participación política.
3. Información.
4. Deliberación.

En este sentido, llama la atención, por ejemplo, recuperando el concepto de «público atento» de Almond, sobre la necesidad de una masa crítica de ciudadanos informados «lo bastante activa para estabilizar y afianzar el proceso democrático» (Dahl, 1997: 407), para lo cual el desarrollo de las telecomunicaciones constituiría un buen soporte técnico. En este orden de cosas, Dahl avanza en *Democracy and its critics* la posibilidad de institucionalizar un *minipopulus* de alrededor de mil ciudadanos elegidos al azar con tareas de deliberación permanente mediante internet sobre diversos temas y que aportarían a la opinión pública más amplia razones y argumentos sobre los grandes problemas en juego.

En lo que se refiere, en segundo lugar, a la *igualdad de votos* en la etapa decisoria, Dahl postula que, para garantizar la protección de los principios de la Igualdad intrínseca de los ciudadanos y la presunción de la autonomía personal, todos los ciudadanos deben de disponer de iguales oportunidades para expresar una opción. Ahora bien, en contra de lo que suele entenderse, este criterio no exige, en rigor, que en democracia se adopten todas las decisiones mediante voto mayoritario. De hecho, el criterio de la igualdad de votos sólo requiere que el gobierno por mayoría sea evaluado desde las tres premisas y los cinco criterios citados del proceso democrático. Ahora bien, existen, sin embargo, sólidas razones que justifican la adopción del *principio de mayoría* como norma de adopción de decisiones. Las más importantes, a juicio de Dahl, serían:

1. *Argumento de Rae*: la regla de la mayoría maximiza el número de ciudadanos que disponen de autodeterminación, esto es, de capacidad de participar en las leyes que ellos mismos deben obedecer. Pues si para aprobar una ley fuera necesario una mayoría superior a la mayoría absoluta, una minoría de bloqueo impediría a la mayoría adoptar la decisión deseada, con lo que el criterio de la minoría se impondría a la mayoría.

2. *Argumento de May*: la norma de mayoría es la consecuencia lógica de los requisitos de: *a)* resultar concluyente respecto a las alternativas sometidas a votación; *b)* no favorecer a ningún votante en detrimento de otro; *c)* no favorecer a ninguna de las opciones sometidas a votación en detrimento de otras; y *c)* favorecer las

preferencias positivas sobre un tema, aun cuando fueran minoritarias, frente a la indiferencia de la mayoría.

3. *Argumento de Condorcet-Black*: la regla de la mayoría maximiza las posibilidades de producir decisiones correctas, pues la *probabilidad* de que la mayoría esté en lo cierto aumenta progresivamente con su tamaño. Ahora bien, si aumentamos la exigencia a una mayoría cualificada, una minoría, que sería tanto más pequeña cuanto mayor fuera la exigencia de la mayoría requerida —y por la tanto menor probabilidad de tener razón— podría bloquearla e imponer su criterio.

4. *Argumento de Brian Barry*: la regla de la mayoría maximiza la utilidad global, pues si cada miembro de la mayoría obtuviera, de aprobarse la propuesta o ley, una utilidad igual a la utilidad que pierde cada miembro de la minoría, el beneficio promedio que implican las leyes para los ciudadanos resulta maximizado, pues ninguna otra regla de decisión está en condiciones de generar mayor satisfacción global de las preferencias.

Estos argumentos, sin embargo, no resuelven definitivamente, a juicio de Dahl, los problemas técnicos (existencia de muchas opciones, mayorías cíclicas, etc.), ni los políticos (tiranía de la mayoría y necesidad de respeto de las minorías, pluripartidismo y sistema electoral proporcional, pluralidad de demos en el seno de un mismo Estado y democracia consociativa, etc.), que relativizan la evidencia universal y desaconsejan la adopción de la norma de la mayoría como regla *única* de decisión coherente con el proceso democrático. De hecho, en la medida en que 1) el *demos* de un país esté integrado por varios *demos* o nacionalidades, 2) no existan altas expectativas de que la minoría pueda en un plazo razonable devenir mayoría, o 3) las decisiones de la mayoría puedan afectar a los principios de la forma de vida propia de alguna minoría, la regla de la mayoría ve erosionada su legitimidad. En consecuencia, fórmulas alternativas como la democracia *consociativa* (basada en gobiernos de gran coalición con representantes de los diferentes grupos, veto mutuo, proporcionalidad en el reclutamiento de elites y alto grado de autonomía para cada grupo en materias de su interés) pasan a primer plano. Todo ello inserto en una problemática que se abre paso en la obra última de Dahl, de la mano de un patente influjo de M. Walzer: la reformulación de la democracia ante las demandas de reconocimiento de la diversidad cultural de las sociedades contemporáneas (Dahl, 1998). En suma, para Dahl, no es cierto que la democracia, el proceso democrático, exija la norma de la mayoría, pues en ocasiones los principios y valores democráticos pueden realizarse de forma más adecuada mediante otra regla decisoria. La regla de decisión a adoptar en cada caso depende del contexto específico y de la estructura de la situación a la que se aplica la regla decisoria.

Pasemos al tercer criterio, la posibilidad de *formación de juicio propio* de todos los ciudadanos. Esto es, la exigencia procedimental de que los ciudadanos deben disponer de iguales y sustantivas oportunidades para comprender sus intereses, los medios y los fines, conjuntamente con el bien común que está en juego en cada decisión. Esto pone en primer plano la discusión en torno a la relación entre los intereses

individuales y el bien común y, en definitiva, el problema de los resultados del proceso democrático. O, lo que es lo mismo, el debate entre un modelo *procedimental* de democracia y un modelo *sustantivo*, que valga no por la adecuación en la forma de la toma de decisiones, sino porque consiga, de hecho, la realización del bien común.

La posición de Dahl al respecto es, como puede colegirse de cuanto estamos viendo, partidaria de una concepción procedimental de la democracia. Las razones fundamentales residen en que, para nuestro autor, por un lado, los medios forman parte del fin, esto es, los procedimientos no están desprovistos de significación política y moral sustantiva; y que, por otro, los requerimientos sustantivos de la justicia no están reñidos con los procedimientos democráticos formales. De hecho, señala nuestro autor, si el procedimiento democrático cumple los cinco requisitos que estamos examinando, es un proceso *justo* o, dicho de otra manera: *es, en sí mismo, una forma de justicia* (Dahl: 1997: 198). De este modo, frente a la pretensión de separar los procedimientos democráticos como una supuesta «forma» desconectada del «fondo» de los resultados respecto al bien común, Dahl entiende que, a todos los efectos, los medios son parte del fin y el proceso democrático está íntimamente imbricado con los valores sustantivos de una sociedad democrática.

En esta perspectiva, los derechos fundamentales no poseen un estatuto moral, ni mucho menos una naturaleza ontológica autónoma, desgajada respecto al proceso democrático. Es más, el derecho de los ciudadanos al autogobierno, a la autodeterminación mediante un proceso democrático constituye un derecho fundamental del que se derivan, a su vez, toda una serie de decisivos derechos políticos básicos (libertad de expresión, reunión, asociación, manifestación, etc.). De esta forma se supera el falso dilema de la utilización con fines antidemocráticos, con el objetivo incluso de liquidación del sistema democrático, de los procedimientos de la democracia, toda vez que la sustantividad del autogobierno, del procedimiento como fin y como medio, priva de toda legitimidad a esa eventual instrumentalización de los procedimientos.

Pero, por otra parte, la consolidación del sistema democrático depende de que en la cultura y valores políticos de la ciudadanía se instale la convicción de su conveniencia, sin cuyo apoyo poco futuro para la democracia cabe esperar. Ello ubica asimismo la *deliberación* en el núcleo mismo de la democracia, habida cuenta que los criterios del proceso democrático sólo podrán satisfacerse si los ciudadanos disponen de oportunidades reales para participar en un debate libre y público que los determine. La *democracia deliberativa* se presenta así, en el último Dahl, como corolario lógico de su modelo procedimental.

El cuarto criterio del proceso democrático es el control final de la agenda. Esto es, los ciudadanos deben contar con la oportunidad de resolver cómo se ordenarán los temas objeto de las decisiones colectivas y obligatorias. El problema que se abre al respecto es el de los criterios de la participación y la representación: qué temas se debe reservar para sí la ciudadanía y cuáles otros puede delegar.

Pues bien, el problema de la participación/representación es abordado singularmente por Dahl desde la perspectiva de la escala, las dimensiones del sistema político poliárquico. Este tema tratado por vez primera en el libro escrito conjuntamente con Edward R. Tufte, *Size and Democracy* (Dahl and Tufte, 1974), y será reelaborado en profundidad como uno de los temas centrales de *Democracy and Its Critics* (Dahl, 1997). La reflexión de Dahl parte, como ya se ha visto, de una consideración escéptica del mito del Ágora y la democracia participativa griega, apuntando no solamente al hecho de que la vida política real de la polis distara mucho de sus proclamados ideales, sino a las limitaciones inherentes a la teoría y práctica de la democracia ateniense como modelo. En síntesis, la democracia griega se veía limitada intrínsecamente a la regulación de sistemas políticos pequeños (en constante conflicto entre sí) en razón de su concepto de ciudadanía netamente excluyente, que asumía de partida el alejamiento de la mayoría de la población de implicación en la política, y la negación de toda pretensión universal de libertad, igualdad y garantía de los derechos humanos y políticos, restringidos a una minoría de una polis específica.

La llegada del Estado Nacional, siglos después, con el cambio de escala trajo consigo el Gobierno representativo y con ello consecuencias fundamentales para la democracia. Entre ellas:

1. La democracia deviene democracia representativa a partir de la reformulación de instituciones (parlamentos) ya existentes, lo que alteraría la naturaleza de la ciudadanía y el proceso democrático previstos en las teorías clásicas y republicanas.
2. Aparece la limitación teórica de la democracia participativa, pues la participación efectiva de los ciudadanos disminuye de modo inevitable con el aumento de escala.
3. Ello se traduce, a su vez, en el aumento de la dimensión territorial de los Estados mediante la reestructuración de las instituciones representativas históricas.
4. Con la nueva escala se produce el aumento de la diversidad cultural y política interna de las poliarquías, que requiere abordar el problema de la definición monista o plural del pueblo del Estado.
5. Se produce asimismo un aumento del conflicto, producto de las divisiones políticas y sociales, así como de la complejidad creciente de la poliarquía.
6. Todo ello conduce al desarrollo de un complejo conjunto de instituciones que configuran la democracia representativa como poliarquía y devienen necesarias para el funcionamiento de democracias en gran escala.
7. Ello urge la universalización de los derechos y garantías de los ciudadanos.
8. Y se produce un acelerado desarrollo del pluralismo social y organizativo con la multiplicación de grupos autónomos.

Veremos más adelante los requisitos de la poliarquía, pero hemos de centrarnos ahora, por más que sea brevemente, en la posición de Dahl sobre el binomio representación/ participación. El punto de partida es, como se ha visto, el tamaño del territorio y el número de ciudadanos: su aumento multiplica exponencialmente el coste de la participación. Los cálculos más elementales revelan, a su entender, las «in-

exorables consecuencias del tiempo y el número de personas» para la democracia de asamblea (Dahl, 1998: 126). En efecto:

- Las oportunidades de participación disminuyen crecientemente en la medida en que aumenta el tamaño del cuerpo de ciudadanos
- En cualquier caso el número de participantes activos será muy reducido
- Estos participantes activos tienden a convertirse, de hecho, en representantes de los demás, excepto en las votaciones
- Lo que implica que, por razones técnicas inexorables, la democracia de asamblea tienda transformarse de hecho en una suerte de democracia representativa
- Esta última, sin embargo, carece de los controles propios de la democracia representativa formal.

Ahora bien, Dahl entiende, sin embargo, que las restricciones impuestas por el tiempo necesario para las intervenciones y el número de participantes potenciales en la discusión, operan, asimismo, como límites democráticos del gobierno representativo, reforzando la distancia entre el representante y sus electores. ¿Cómo escapar al dilema de que cuanto mayor sea un sistema político tanto menor será la posibilidad de participar directamente a disposición de los ciudadanos? La respuesta de Dahl es la potenciación de subunidades más pequeñas en el seno de los Estados mediante federalismo, gobierno municipal sustantivo y una sociedad civil pluralista, con una gran dotación de capital social de organizaciones autónomas. Ahora bien, a su entender, mientras en los diferentes niveles del Estado, la democracia (esto es, los criterios del proceso democrático que estamos analizando) debe servir de criterio normativo para evaluar el funcionamiento y aun la estructura de las instituciones, éste no es el caso de la sociedad civil, donde importantes diferencias en la competencia respectiva de las organizaciones pueden imponer límites legítimos a la extensión de la democracia interna y, en todo caso, ninguna forma específica de democracia puede postularse como modelo único (Dahl 1998: 136).

Finalmente el quinto criterio del proceso democrático es, para Dahl, la *inclusión*. Esto es, la argumentación del Principio categórico de la Igualdad apunta a un criterio muy exigente a la hora de delimitar el *demos*; a saber: el pueblo debe incluir a todos los adultos sujetos a las decisiones colectivas obligatorias del Estado democrático. Ahora bien, es necesario someter a escrutinio las dos soluciones históricas dadas al problema de la inclusión:

1. *Principio contingente de inclusión* (Schumpeter): por el que cada pueblo se define a sí mismo en su grado de inclusión.
2. *Principio categórico de inclusión* (Rousseau): toda persona sujeta a un gobierno y sus leyes tiene el derecho absoluto a ser miembro del *demos*.

Pues bien, ninguna de ellas resulta satisfactoria a su entender: la primera, por carecer de criterio normativo y diluir la diferencia entre un régimen democrático y un régimen autoritario; la segunda, por ser excesivamente amplia y no incluir ningún control de idoneidad respecto a los menores, los disminuidos psíquicos, etc. Frente a

ellos, Dahl, habida cuenta que cualquier grupo de adultos excluido del demos (mujeres, minorías étnicas, etc.) quedaría en precario respecto a la defensa de sus intereses y, en virtud del antevisto Principio categórico de igualdad, propone un:

3. *Principio categórico modificado de inclusión*: el demos estará integrado por todos los miembros adultos del Estado, excepto los residentes transitorios en el país y los disminuidos psíquicos.

Examinados los cinco criterios que debe revestir un proceso democrático, debemos pasar al análisis de los requisitos de la democracia real o poliarquía y las condiciones de su democratización.

5. DEMOCRACIA Y POLIARQUÍA

La estrecha relación entre la teoría política normativa y la teoría de orientación empírica, una de las características fundamentales de la obra de Dahl, se muestra sobre todo en la distinción y articulación entre los conceptos de *Poliarquía* y *Democracia*. En este orden de cosas, el concepto de «Poliarquía» es introducido por Dahl y Lindblom en *Politics, Economics, and Welfare* (1953) para referirse a los sistemas políticos democráticos que reúnen varios criterios:

1. Derecho a voto.
2. Igualdad de voto.
3. Subordinación de los funcionarios no elegidos a los elegidos.
4. Posibilidad de alternativa en el Gobierno.
5. Pluralidad de fuentes de información.
6. Oportunidad de políticas y candidatos alternativos.

Ahora bien, estas características muestran con claridad que la *poliarquía* es un sistema político en el que las instituciones necesarias para el funcionamiento de un proceso democrático con los requisitos antevistos, existen por encima de un umbral determinado. Es decir, las poliarquías constituyen actualizaciones del proceso democrático más o menos próximas al ideal, y en cualquier caso, según Dahl, son su realización histórica más adecuada en el marco de la escala ampliada de los Estados.

Pero existe, en contra de lo sostenido por alguno de sus críticos menos afortunados (Lee, 1991: 101), una importante distancia, y por ello una tensión inevitable, entre las poliarquías del mundo real, y el ideal normativo de la democracia expresado en los cinco requisitos, examinados en el apartado anterior, del proceso democrático y sus principios inspiradores. Las poliarquías son, pues «democracias imperfectas», no llegan a cumplir con las exigencias normativas de la democracia, pues si bien todas y cada una de las instituciones de la poliarquía son indispensables, resultan empero insuficientes, para la instauración del proceso democrático en un país.

¿Cuáles son las instituciones que configuran una poliarquía? Desde su inicial formulación sistemática en *Poliarchy: Participation and Opposition* (Dahl, 1971) hasta *Democracia and its Critics* (Dahl, 1989), Dahl reelabora las instituciones bási-

cas de la poliarquía, siempre sobre la base ya expuesta en la obra de 1953, en torno a dos ejes básicos: *inclusión*, esto es el derecho, de todos los ciudadanos mayores de edad a participar en política, como se ha visto enunciado en la reelaboración del principio categórico corregido; y *contestación*, esto es, competición política que permita la alternancia real en el gobierno. Precisamente, la centralidad de este segundo orden de requisitos queda atestiguada en el hecho de que Dahl dedica dos obras a vincular la competición política y el control del gobierno («accountability»): *Political Oppositions in Western Democracies* (Dahl, 1966) y *Regimes and Oppositions* (Dahl, 1973).

De esta suerte tendríamos un conjunto de instituciones efectivas:

1. Funcionarios electos.
2. Elecciones libres y limpias.
3. Sufragio universal.
4. Derecho a ocupar cargos públicos.
5. Libertad de expresión.
6. Pluralidad de fuentes de información.
7. Libertad de asociación.

Ahora bien: ¿cuál es la relación entre democracia y poliarquía?, esto es, ¿qué instituciones de la poliarquía son necesarias para cumplir con cada uno de los criterios de un proceso democrático? Al respecto Dahl postula, en síntesis, la siguiente correspondencia (Dahl, 1971: 15, 209; 1989: 268):

INSTITUCIONES

CRITERIOS

1. Funcionarios electos
2. Elecciones libres y limpias

I. IGUALDAD DE VOTO

1. Funcionarios electos
2. Sufragio universal
3. Derecho a ocupar cargos públicos
4. Libertad de expresión
5. Pluralidad de fuentes información
6. Libertad de asociación

II. PARTICIPACIÓN

5. Libertad de expresión
6. Pluralidad fuentes información
7. Libertad de asociación

III. AUTONOMÍA

1. Funcionarios electos
2. Elecciones libres e imparciales
3. Sufragio universal
4. Derecho a ocupar cargos públicos
5. Libertad de expresión
6. Pluralidad fuentes información
7. Libertad de asociación

IV. CONTROL DE LA AGENDA

3. Sufragio universal
4. Derecho a ocupar cargos públicos
5. Libertad de expresión
6. Pluralidad fuentes información
7. Libertad de asociación

V. INCLUSIÓN

Vistas las relaciones entre los principios del proceso democrático y las instituciones de la poliarquía que los implementan, surge una nueva pregunta: ¿cuáles son las condiciones que favorecen la institucionalización de la poliarquía? Dahl dedica a ello una de sus obras más conocidas, *Poliarchy. Participation and opposition* (Dahl, 1971), y vuelve sobre ello en *On Democracy* (Dahl, 1998). En síntesis, tendríamos cinco condiciones mínimas:

1. Control del poder militar y de la policía por medio de cargos civiles electos.
2. Economía de mercado y cierto nivel de desarrollo económico en el seno de una sociedad moderna y pluralista. Esto es, una sociedad con poder económico y político distribuido y que promueve actitudes y valores favorables a la democracia.
3. Bajos índices de desigualdad económica o bien igualdades y desigualdades dispersas, no extremas ni acumulativas.

4. Cultura política, especialmente entre los activistas políticos, basada en la confianza en los otros ciudadanos y en las instituciones, en una síntesis de compromiso y la competición.

5. Homogeneidad subcultural o acuerdos consociativos que controlen el pluralismo cultural o nacional en el interior del Estado.

6. No estar sometida la poliarquía a la intervención de una potencia extranjera.

Ahora bien, y una vez más, si estas precondiciones son necesarias para la poliarquía, resultan sin embargo insuficientes. Insuficiencia que se agranda respecto a la democracia, pues las sociedades modernas y pluralistas no generan de forma espontánea las condiciones necesarias para una mayor democratización de la poliarquía. Ello nos conduce al problema de la igualdad política y, detrás de ella, la igualdad económica de los ciudadanos.

6. DEMOCRACIA E IGUALDAD

La democracia, en la teoría de Dahl, cimenta su valor normativo, su superioridad frente a otras posibles formas de gobierno en que institucionaliza mejor que ellos los valores de la libertad, la autonomía y autodeterminación moral y la promoción de los intereses humanos compartidos. Y lo hace porque se sustenta sobre tres clases de igualdad:

1. La igualdad moral intrínseca de todos los ciudadanos.
2. La igualdad de acceso a la autonomía y la autodeterminación personal.
3. La igualdad política definida según los cinco criterios del proceso democrático.

Todo esto implica, a su vez, que las oportunidades para alcanzar tales bienes tienen que ser equitativas para todos los ciudadanos. O lo que es lo mismo, la democracia, el proceso democrático, reclama y constituye un prerrequisito de la justicia distributiva. La igualdad política es un medio indispensable para alcanzar una distribución equitativa de la libertad de oportunidades, así como oportunidades iguales para todos para la autonomía y la autodeterminación. Por ello, más allá de la poliarquía, las exigencias normativas de la democracia empujan hacia el logro de una sociedad democrática avanzada centrada en la reducción de las desigualdades políticas.

Ahora bien, las causas de desigualdad política son fundamentalmente:

1. Diferencias de recursos económicos.
2. Diferencias de recursos de poder.
3. Diferencias de información, formación y capacidad cognitiva.

La democracia, esto es, la democracia avanzada y no meramente poliarquica, requiere para Dahl la lucha sistemática contra estos tres tipos de desigualdad. Especial

atención merece, en este orden de cosas, la igualdad en la distribución de recursos, posiciones y oportunidades económicas de los ciudadanos. Sin embargo, esta exigencia implica redefinir de modo profundo las relaciones entre economía y política, tema del que Dahl se ha venido ocupando desde su artículo «*On the Theory of Democratic socialism*» (Dahl, 1940) y desarrollado posteriormente en *Dilemmas of Pluralist Democracy* (Dahl, 1982) y, sobre todo, en *A Preface to Economic Democracy* (Dahl, 1985).

El argumento de Dahl es que, a diferencia de la sólita argumentación centrada en la contraposición entre la igualdad «real» y la «formal», la diferencia en recursos económicos origina desigualdad política entre los ciudadanos, con lo que se revela, en sí misma, como una violación de los criterios del proceso democrático: sin igualdad no hay democracia posible (Dahl, 1956:60; 1989: 391). Luego la igualdad política constituye una forma de justicia distributiva, pues las pretensiones de la justicia van más allá de la configuración de la autoridad, alcanzando derechos, beneficios, oportunidades, y la distribución de los recursos económicos, en definitiva, la equidad económica.

Ahora bien, el problema radica en que las sociedades modernas generan algunas de las condiciones indispensables para la *poliarquía*, pero sin embargo no producen de forma espontánea las condiciones necesaria para su *democratización*. En efecto, por una parte, el capitalismo de mercado favorece la poliarquía en la medida en que numerosas decisiones económicas se toman por una multitud competitiva de actores autónomos y ello, a su vez, resulta eficaz y favorecedor del crecimiento económico. Pero no sólo es que el crecimiento económico favorezca la democracia, sino que el mercado deviene favorable a la democracia por sus efectos políticos y sociales, generando, por ejemplo, una clase media que desea libertad y un marco normativo de seguridad y garantías, o impidiendo la concentración de poder en las manos de un gobierno central.

Sin embargo, Dahl subraya que el mercado no sólo necesita regulación e intervención estatal continuada para evitar los fallos reiterados y los graves daños que ocasiona a grupos o ciudadanos, sino que al generar sistemáticamente desigualdad económica, produce simultáneamente elevadas dosis de desigualdad política y, así, limita severamente la transformación de la poliarquía en democracia (Dahl, 1998: 199).

Por todo ello, en un país democrático avanzado, a diferencia de lo que ocurre en la poliarquía, el sistema económico debe entenderse no sólo como un mecanismo de producción y distribución de bienes y servicios, sino que debe estar orientado a la realización de una más amplia gama de valores humanos y democráticos. Esto se traduce en dos planos diferenciados del proceso de democratización: en el nivel del Estado y en las Empresas.

En el nivel del Estado, las diferencias injustificables de ingresos y riqueza deberán ser eliminadas mediante un sistema progresivo de impuestos y transferencias (Dahl, 1982: 117). Esto constituye desde, al menos 1976, el prefacio al *Politics, Economics and Welfare*, un tema central de la obra de Dahl. Puesto que la distribu-

ción de ventajas y desventajas es a menudo arbitraria, injusta e intolerable por más tiempo, la igualdad política y la justicia distributiva requiere, además del Estado de Bienestar, que en muchas ocasiones sólo alcanza a paliar algunos efectos y no las causas de la desigualdad, la alteración de la inicial distribución de recursos generados por el mercado mediante la reforma fiscal (Dahl, 1985: 198). Así, frente a la defensa absoluta de la propiedad de neoliberales como Nozick, Dahl entiende que, habida cuenta que la propiedad privada de las empresas es un elemento instrumental, a diferencia del autogobierno que constituye un derecho inalienable, aquélla debe de estar subordinada al los requerimientos del proceso democrático, invocando para ello una tradición de pensamiento americano que se remonta a Jefferson.

La única solución consistente con el gobierno republicano es obvia: la igualación de recursos. Dahl, constata, por el contrario, que en USA el derecho de propiedad ha jugado sistemáticamente contra el proceso democrático con el apoyo del Tribunal Supremo, permitiendo a las grandes corporaciones inmunidad frente a las regulaciones de los Estados y la federación. De esta suerte, un sistema económico que produce espontáneamente desigualdad en la distribución de los recursos económicos y políticos, ha adquirido legitimidad de la mano de una ideología que justifica la propiedad de las grandes corporaciones como supuesta fuente de riqueza e igualdad política generalizadas. De este modo, el pluralismo y el consenso, muestran sus patentes limitaciones ante las fuerzas que operan en contra de la democratización de la sociedad americana. Y así, como quiera que la poliarquía no genera por sí misma mecanismos de democratización, se requieren reformas estructurales inaplazables (Dahl 1976, 1985). De hecho, para Dahl, el factor más importante de democratización y reducción de desigualdades es la medida en que partidos laboristas o socialdemócratas han desempeñado un papel significativo en el gobierno implementando políticas públicas de provisión de sanidad, enseñanza y empleo, así como progresividad fiscal (Dahl, 1982: 175).

En segundo lugar, y si bien, como ya se apuntó, la justificación del proceso democrático no se traduce necesariamente en que toda institución tenga que gobernarse de modo democrático, en el caso de las empresas, sostiene Dahl, esto debe ser necesariamente así. Y ello tanto desde el punto de vista de los ciudadanos como trabajadores, cuanto desde la perspectiva de la democratización general del sistema, por la contribución que ello haría a los valores de la justicia y la democracia. En efecto, desde el artículo de 1973 «Governing the Giant Coporation» en un volumen compilado por Ralph Nader (Dahl: 1973, 1997:629), hasta *Democracy and Its Critics* (Dahl, 1989: 394), pasando por *A Preface to democratic Theory* (Dahl 1985), la democratización de las empresas constituye una constante del argumento normativo de Dahl.

El argumento básico es que si la igualdad política constituye un prerrequisito de la democracia, el sistema de empresas privadas orientadas al mercado y gestionadas autoritariamente debe ser profundamente reformado. Toda vez que la descentralización de la toma de decisiones del mercado genera ámbitos autónomos de decisión en las empresas, y que del conjunto de relaciones de autoridad y control en las que se

ven implicados los ciudadanos en su vida cotidiana, ninguna resulta tan importante como las empresas, es necesario plantear, de modo inexcusable, su democratización interna.

La solución de Dahl apunta a un «sistema de empresas en propiedad colectiva y democráticamente gobernado por los trabajadores» (Dahl, 1985: 91). Se trata de un modelo de cooperativas («self governing enterprises») que constituiría, en todo caso, una medida complementaria de las reformas estructurales del sistema fiscal y la igualdad, toda vez que un sistema de empresas autogobernadas no podría ser un orden igualitario autorregulado. Así, sobre la base de experiencias como la danesa bajo gobierno del Partido Socialdemócrata en los años setenta o las cooperativas españolas de Mondragón, Dahl defiende, fundamentalmente en *A Preface*, un sistema de propiedad cooperativa de las empresas y un gobierno de las mismas verdaderamente democrático que, de la mano de la participación y la igualdad de voto de los trabajadores, supere el horizonte de la mera «democracia de accionistas».

La igualdad económica, cimiento de la igualdad política y la democratización de las empresas, apunta a una tensión reformista y democratizadora de la poliarquía que cierra el complejo argumento empírico normativo de Dahl, y abre la puerta a los nuevos desafíos contemporáneos. El problema que resta en aras de su implementación es saber si una ciudadanía tan dividida, plural y anómica posee «la claridad de visión y firmeza de propósito, para establecer la prioridad de la democracia, la igualdad política y los derechos necesarios para el autogobierno, por encima de los derechos de propiedad establecidos, y la superación de la desigualdad económica y la autoridad antidemocrática en el seno de las empresas» (Dahl 1985: 163).

REFERENCIAS

Obras de Robert A. Dahl

- (1950) *Congress and Foreign Policy*, Norton: New York, 1950
- (1953) (1976) *Politics, Economics, and Welfare*, con Ch. Lindblom, Harper: N. York
- (1956) *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: Chicago U. Press
- (1961) *Who Governs?*, Yale U. Press: New Haven
- (1963) (1970) *Modern Political Analysis*, Prentice Hall: E. Cliffs
- (1966) *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale U. Press: N. Haven
- (1967) *Pluralist Democracy in the United States*, Rand: Chicago
- (1970) *After the Revolution?*, Yale U. Press: New Haven
- (1971) *Poliarchy: participation and opposition*, Yale U. Press: New Haven
- (1973) *Size and Democracy*, con E. Tufte, Stanford U. Press: Stanford
- (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale U. Press: New Haven
- (1985) *A Preface to Economic Democracy*, California U. Press: Berkeley
- (1986) *Democracy, Liberty, and Equality*, Norwegian U. Press: Oslo
- (1989) *Democracy and Its Critics*, Yale U. Press: New haven
- (1998) *On Democracy*, Yale U. Press: New Haven

Artículos

Todos los artículos relevantes del autor están recogidos en la antología en dos volúmenes: (1997) *Toward Democracy: A Journey. Reflections: 1940-1997*. Vols. I & II Institute of Governmental Studies Press: University of California, Berkeley.

Sobre el autor puede consultarse:

- WALTER BERNS: «On Robert Dahl's "Important Questions"», *American Political Science Review*, núm. 52, 1958, págs. 830-833.
- WILLIAM E. CONNOLLY: *Political Science and Ideology*, Atherton, N. York, 1967.
- KEITH DOWDING: *Rational Choice and Political Power*, Elgar, Aldershot, 1991.
- G. DUNCAN & S. LUKES: «The New Democracy», *Political Studies*, 11, 1963, págs. 156-177.
- M. EDELMAN: «Research orientations», en H. KARIEL: *Frontiers of Democratic Theory*, Random, New York.
- DONALD J. LEE: *Poliarchy. The Political Theory of Robert Dahl*, Gatland, N. York, 1991.
- GREGOR MCLENNAN: *Marxism, Pluralism and Beyond*, Cambridge, Polity, 1989.
- VAN DER MUIJL: «Robert Dahl and the Study of contemporary Democracy», *APSR*, 71, 1977, págs. 1070-1096.
- VARGAS MACHUCA, RAMÓN: «Robert Dahl: el poder de la Democracia», *Claves*, Madrid, 1994, págs. 44-54.
- ALAN WARE: «Robert Dahl, Political Scientist», *Government and Opposition*, 33, núm. 3, 1998.