

¿Que instituciones políticas requiere una democracia a gran escala?

Robert Dahl*

¿Qué significa decir que un país esta gobernado democráticamente?

En este capitulo nos centraremos sobre las instituciones políticas de la *democracia gran escala*, es decir, las instituciones políticas necesarias para un *país democrático*. No nos preocupara aquí, entonces, que es lo que pueda requerir la democracia en un grupo muy pequeño, como un comité. Debemos conservar también en mente nuestra reiterada advertencia: toda democracia real no ha alcanzado nunca los criterios democráticos descritos en la parte 11 y recogidos en el cuadro 4 (p. 48). Finalmente, deberíamos ser conscientes, en este capitulo y a lo largo de todo el libro, que en el lenguaje corriente utilizamos la palabra *democracia* para referirnos tanto a un ideal como a una realidad efectiva, que solo es una realización parcial del objetivo. Por ahora, pues, cuento con el lector a la hora de hacer las necesarias distinciones cuando utilicé palabras como *democracia*, *democráticamente*, *gobierno democrático*, *país democrático*, y otras.

Si un país ha de gobernarse democráticamente, ¿qué sería necesario? Como mínimo, debería poseer ciertos arreglos, prácticas e instituciones políticas, que significaran un importante avance, aunque no completo, hacia la consecución de los criterios democráticos ideales.

* En: Dahl, Robert. *La democracia una guía para los ciudadanos*, Capítulo VIII, Taurus, España, 1999, pp. 97-115.

Palabras sobre palabras

Arreglos políticos suena a algo más bien provisional, que bien podrían darse en un país que acaba de abandonar el gobierno no democrático. Tendemos a pensar en las *prácticas* como algo más habitual y, por tanto, más duradero. Generalmente pensamos en las *instituciones* como algo que se ha asentado después un largo itinerario, que pasan de una generación a la otra. Cuando un país avanza desde un gobierno no democrático a otro democrático, los tempranos *arreglos* democráticos se convierten gradualmente en *prácticas*, que a su debido tiempo desembocan en *instituciones* asentadas. A pesar de los útiles que pueden ser estas distinciones, a nuestros efectos será más conveniente, sin embargo, dejarlas de lado y decidirnos por el término *instituciones*.

¿Cómo podemos saber?

¿Cómo podemos determinar razonablemente que instituciones son necesarias para una democracia a gran escala? Podemos examinar la historia de los países que han cambiado sus instituciones políticas en respuesta, al menos en parte, a demandas en favor de una mayor inclusión popular y participación efectiva en el gobierno y la vida política. Aunque aquellos que en tiempos anteriores buscaron alcanzar la inclusión y la participación no estuvieran necesariamente inspirados por ideas democráticas, aproximadamente desde el siglo XVIII en adelante, tendieron a justificar sus objetivos apelando a demandas democráticas y republicanas. ¿Qué instituciones políticas perseguían, y cuales fueron efectivamente adoptadas en esos países?

Alternativamente, podríamos examinar países cuyo gobierno es considerado generalmente como democrático por la mayoría de su población, por muchas personas de otros países, y por estudiosos, periodistas y gente similar. En otras palabras, en el lenguaje corriente y en la discusión académica, dicho país es calificado de democracia.

En tercer lugar, podríamos reflexionar sobre un país específico, o sobre un grupo de países, o quizá incluso sobre un país hipotético, para imaginar, lo más realísticamente posible qué instituciones políticas se precisarían para alcanzar los fines democráticos hasta un nivel sustancial. Empezaríamos por así decirlo, un

experimento mental, en el que reflexionaríamos cuidadosamente sobre las experiencias, tendencia posibilidades y limitaciones humanas, y desafiaríamos un conjunto de instituciones políticas que serian necesarias para que pudiera existir una democracia a gran escala y aun así fuera factible y realizable dentro de los limites de las capacidades humanas.

Afortunadamente, estos tres métodos convergen sobre el mismo conjunto de instituciones políticas democráticas. Estas constituyen, pues, los requerimientos mínimos para un país democrático (cuadro 6)

Cuadro 6

¿Qué instituciones políticas requiere una democracia a gran escala?

Las democracias a gran escala requieren:

1. Cargos públicos electos.
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes.
3. Libertad de expresión.
4. Fuentes alternativas de información.
5. Autonomía de las asociaciones.
6. Ciudadanía inclusiva.

Las instituciones políticas de la democracia representativa moderna

Esquemáticamente, las instituciones políticas del gobierno democrático representativo moderno son las siguientes:

1. *Cargos públicos electos*. El control de las decisiones político-administrativas gubernamentales esta investido en cargos públicos elegidos por los ciudadanos. Los gobiernos democráticos modernos a gran escala son, así, *representativos*.

2. *Elecciones libres, imparciales y frecuentes*. Los cargos públicos son elegidos en elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad en las que, en términos comparativos, hay poca coerción.

3. *Libertad de expresión.* Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin peligro a un castigo severo, sobre asuntos políticos, definidos en sentido amplio, incluyendo la crítica de los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socio-económico, y la ideología prevaleciente.

4. *Acceso a fuentes alternativas de información.* Los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes de otros ciudadanos; expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Además, existen efectivamente fuentes de información alternativas que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político individual que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas, y estas fuentes alternativas están efectivamente protegidas por la ley.

5. *Autonomía de las asociaciones.* Para alcanzar sus distintos derechos, incluyendo aquellos requeridos para la efectiva operación de las instituciones políticas democráticas, los ciudadanos tienen también el derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes.

6. *Ciudadanía inclusiva.* A ningún adulto que resida permanentemente en el país y este sujeto a sus leyes le pueden ser negados los derechos de que disfruten otros y que sean necesarios para estas cinco instituciones políticas que acabamos de presentar. Estos incluyen el derecho de sufragio; a concurrir a cargos electos; a la libertad de expresión; a formar y participar en organizaciones políticas independientes; a tener acceso a fuentes independientes de información; y derechos a otras libertades y oportunidades que puedan ser necesarias para el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de la democracia a gran escala.

Las instituciones políticas en perspectiva

Generalmente, estas instituciones no aparecen de golpe en un país. Como vimos en nuestra breve historia de la democracia (cap. II), las dos últimas son claramente tardías. Hasta el siglo XX, se negó el sufragio universal, tanto en la teoría como en la práctica del gobierno democrático y republicano. Más que cualquier otro

rasgo individual, el sufragio universal distingue a la democracia representativa moderna de todas las demás formas anteriores de democracia.

El momento de aparición y la secuencia en que las instituciones iban introduciéndose ha variado tremendamente. En aquellos países, las democracias "más antiguas", en los que el conjunto completo de instituciones hizo su aparición con anterioridad y ha perdurado hasta el presente, emergen elementos de una pauta en común. Las elecciones a un cuerpo legislativo aparecieron bastante pronto -en Inglaterra, ya desde el siglo XIII, en los Estados Unidos durante su periodo colonial en los siglos XVII y XVIII. La práctica de elegir a los altos cargos encargados de dictar las leyes fue seguida de una expansión gradual de los derechos de los ciudadanos a expresarse sobre asuntos políticos e intercambiarse información. El derecho de formar asociaciones con objetivos políticos explícitos tendido a producirse más adelante. "Facciones" políticas y organizaciones partidistas se consideraron, por lo general, peligrosas, susceptibles de generar divisiones, de subvertir el orden y la estabilidad políticas, y de atentar contra el bienestar público. Con todo, dado que las asociaciones políticas no podían suprimirse sin un grado de coerción que un grupo de ciudadanos cada vez más numeroso e influyente hubiera considerado inaceptable, consiguieron subsistir -a menudo como asociaciones más o menos clandestinas- hasta que lograron salir de las sombras a la plena luz del día. En los cuerpos legislativos, lo que en su día fueran "facciones" se convirtieron en partidos políticos. Los de "dentro", quienes servían en el gobierno del momento, se diferenciaron de los de "fuera", a los que en Gran Bretaña se calificó como la Leal Oposición de Su Majestad. En el siglo XVIII británico, la facción que apoyaba al monarca y la facción opuesta, sostenida por gran parte de la en el mundo rural, fueron transformándose gradualmente en *Tories* y *Whigs*^{*}. Durante ese mismo siglo, en Suecia, de manera un tanto burlesca, se llamo a los dos adversarios partidistas en el parlamento *sombreros*¹.

* La *gentry* se correspondía originariamente a la pequeña nobleza, generalmente de extracción rural, aunque el término acabo por absorber también a la alta burguesía. *Tory* fue el calificativo que originariamente se dio a los defensores de la primacía de la Corona en su lucha contra el Parlamento, que con el paso del tiempo comenzó a identificar también al partido conservador; *Whig* alude, por el contrario, al grupo contrario a los privilegios reales y favorable a la soberanía plena del Parlamento; en el siglo XIX dio origen al partido liberal. (N. del T.)

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

Durante los años finales del siglo XVIII, en la recién constituida república de los Estados Unidos, Tomás Jefferson, el vicepresidente, y James Madison, el líder de la Cámara de Representantes, organizaron a sus seguidores en el Congreso para oponerse a las políticas del Presidente federalista, John Adams, y de su secretario del Tesoro, Alexander Hamilton. Para tener exilo en su oposición, percibieron en seguida que tendrían que hacer algo más que enfrentarse a los federalistas en el Congreso y el gobierno: tendrían que desplazar a sus oponentes del poder. Para ello debían ganar las elecciones nacionales, y para ganar las elecciones nacionales debían organizar a sus seguidores a lo largo y ancho del país. En menos de una década, Jefferson, Madison, y otros que simpatizaban con sus ideas crearon un partido político que estaba organizado ramificándose hasta las más pequeñas circunscripciones, distritos y municipalidades electorales; una organización que debía reforzar la lealtad de sus seguidores durante y entre las campanas electorales y debía asegurarse que estos acudieran a las elecciones. Su partido Republicano (enseguida bautizado de nuevo como Democrático Republicano y una generación después como Democrático) se convirtió en el primer partido *electoral* de apoyo popular del mundo. Como resultado, una de las instituciones más fundamentales y decisivas de la democracia moderna, el partido político, había irrumpido más allá de sus confines en parlamentos y legislaturas para organizar a los propios ciudadanos y movilizar el apoyo de los seguidores del partido en las elecciones nacionales.

Cuando el joven aristócrata francés Alexis de Tocqueville visitó los Estados Unidos en los años treinta del siglo pasado, ya habían aparecido en este país las cinco primeras instituciones democráticas descritas arriba. Estas instituciones le parecieron tan profundamente implantadas y omnipresentes, que no tuvo ninguna duda en referirse a los Estados Unidos como una democracia. En ese país, dijo, el pueblo era soberano, la "sociedad se gobierna a sí misma por sí misma", y el poder de la mayoría era ilimitado². Se asombro de la multiplicidad de asociaciones en las que se organizaban los estadounidenses, parecía que para cualquier propósito. Y entre estas asociaciones sobresalían los dos principales partidos políticos. A Tocqueville le pareció que en los Estados Unidos la democracia era ya casi tan completa como cabía imaginar que alguna vez pudiera llegar a ser.

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

Durante el siglo siguiente, las cinco instituciones democráticas básicas que Tocqueville observara durante su viaje a América, se consolidaron en más de una docena de países distintos. Muchos observadores en Europa y en los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que cualquier país que aspirara a ser civilizado y progresista necesariamente habría de adoptar una forma de gobierno democrática.

Con todo, en todos ellos faltaba la sexta institución fundamental -la ciudadanía inclusiva-. Aunque Tocqueville afirmara que "el Estado de Maryland, que había sido fundado por hombres de rango, fue el primero en proclamar el sufragio universal", como casi todos los otros hombres (y muchas mujeres) de su tiempo, asumió tácitamente que "universal" no incluía a las mujeres³. Ni, desde luego, a algunos hombres. El "sufragio universal" de Maryland resultó que también excluía a la mayoría de los afroamericanos. En otros lugares, en países que en otros aspectos eran más o menos democráticos, la mitad de todos los adultos fue, al igual que en América, completamente excluida de la vida política nacional simplemente por su condición de mujeres; además, a grandes grupos de hombres se les denegó el sufragio porque no podían satisfacer los requisitos de la alfabetización o de la propiedad, una exclusión que fue apoyada por muchas personas que se consideraban defensoras del gobierno democrático o republicano. A pesar de que Nueva Zelanda extendió el derecho de sufragio a las mujeres en 1893 y Australia en 1903, en otros países democráticos las mujeres no alcanzaron el derecho a voto en las elecciones nacionales hasta 1920 aproximadamente; en Bélgica, Francia y Suiza, países que la mayoría de las personas calificaría como altamente democráticos, las mujeres no pudieron votar hasta después de la 1ª Guerra Mundial.

Dado que para muchas es difícil comprender que significaba "la democracia" para nuestros predecesores, permítanme volver a subrayar la diferencia: en todas las democracias y repúblicas a lo largo de veinticinco siglos, el derecho de participar plenamente en la vida política se restringió a una minoría de adultos. Gobierno "democrático" equivalía a un gobierno ejercido únicamente por los hombres -y no por todos ellos-. No fue hasta el siglo XX que, tanto en la teoría como en la práctica, la democracia vino a exigir que el derecho a participar plenamente en la vida política

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

debía ser extendido, si acaso con unas pocas excepciones, a toda la población adulta que residía permanentemente en un país.

Tomadas en su conjunto, entonces, estas seis instituciones políticas no solo constituyen un nuevo tipo de sistema político, sino una nueva forma de gobierno popular, un tipo de "democracia" que nunca existió durante los veinticinco siglos de experiencia desde la aparición de la democracia en Atenas y de una "república" en Roma. Dado que las instituciones del gobierno democrático representativo moderno, tomadas en su conjunto, son históricamente únicas, es conveniente dotarlas de un nombre propio. Este tipo de gobierno democrático moderno se denomina a veces *democracia poliárca*.

Palabras sobre palabras

Poliarquía se deriva de las palabras griegas que significan "muchos" y "gobierno"; se distingue así el "gobierno de los muchos" del gobierno de uno o monarquía, o del gobierno de los pocos, aristocracia u oligarquía. A pesar de que dicho término apenas había sido usado, un colega y yo lo introdujimos en 1953 como una adecuada forma para referirnos a una democracia representativa moderna con sufragio universal. A partir de ahora lo utilizaré en este sentido. Más específicamente, una democracia poliárquica es un sistema político dotado de las seis instituciones democráticas contenidas en la lista de arriba. La democracia poliárquica es, pues, distinta de la democracia representativa con sufragio restringido, como la del siglo XIX. Es también diferente a las democracias y repúblicas más antiguas, que no sólo tenían sufragio restringido, sino que carecían de muchos de las otras características cruciales de la democracia poliárquica, tales como partidos políticos, derecho a formar organizaciones políticas para influir en a oponerse a los gobiernos existentes, grupos de interés organizados, etcétera. Es también distinta de las prácticas democráticas propias de unidades tan pequeñas que permiten el establecimiento de una asamblea directa de sus miembros y su decisión (o recomendación) directa de las políticas o leyes. (Volveré sobre esta diferencia en un momento.)

Aunque a menudo operaban otros factores, las seis instituciones políticas de la democracia poliárquica se deben, en parte al menos, a las demandas a favor de la inclusión y la participación en la vida política. En aquellos países que hoy habitualmente se consideran democráticos, existen estas seis instituciones. Pero bien cabría preguntarse: ¿Acaso no son algunas de estas instituciones el producto de

luchas históricas? ¿Siguen siendo necesarias para el gobierno democrático? Y si son necesarias todavía para el gobierno democrático, ¿por qué lo son?

El factor del tamaño

Antes de contestar a estas cuestiones, debo llamar la atención sobre una importante cualificación. Como ya advertí al comienzo de este capítulo, estamos considerando las instituciones necesarias para el gobierno de un país democrático. ¿Por qué "país"? *Porque todas las instituciones necesarias para un país democrático no siempre serán precisas en unidades mucho más pequeñas que un país.*

Consideremos el gobierno democrático de un comité, o un club, o una ciudad muy pequeña. Aunque la igualdad de voto puede parecer necesaria, unidades pequeñas como estas pueden operar sin la necesidad de muchos cargos electivos: basta quizá con un moderador que presida las reuniones, un secretario-tesorero que levante actas y atienda a las cuentas. Los mismos participantes podrían decidir prácticamente todo durante sus reuniones, dejando los detalles al secretario-tesorero. Los gobiernos de pequeñas organizaciones no necesitarían ser gobiernos *representativos* en toda la extensión del término, en los que los ciudadanos eligen a los representantes encargados de dictar las leyes y las políticas. Pero estos gobiernos podrían ser democráticos, puede que altamente democráticos. Quizá, también, Aunque carecieran de partidos políticos o de otras asociaciones políticas independientes, podrían ser sumamente democráticos. De hecho, podemos coincidir con el punto de vista democrático clásico y la perspectiva republicana en que, en asociaciones pequeñas, las "facciones" organizadas no sólo son innecesarias, sino directamente dañinas. En vez de conflictos exacerbados por el faccionalismo, los comités, los partidos políticos y otros, podemos preferir la unidad, el consenso, el acuerdo alcanzado mediante la discusión y el respeto mutuo.

Las instituciones políticas estrictamente requeridas para el gobierno democrático dependen, por tanto, del tamaño de la unidad. Las seis instituciones enumeradas arriba se desarrollaron porque eran necesarias para gobernar *países*, no unidades más pequeñas. La democracia poliárquica es gobierno democrático a escala del Estado-nación o país.

Por volver a nuestra pregunta: ¿Son realmente necesarias las instituciones políticas de la democracia poliárquica para la democracia bajo la amplia escala de un país? Si es así, ¿por qué? Para contestar a estas preguntas gemelas, recordemos lo que requiere un proceso democrático (cuadro 7).

Cuadro 7
Por que son necesarias las instituciones

En una unidad de la amplitud de un país, estas instituciones democráticas de una poliarquía democrática son necesarias para satisfacer los siguientes criterios democráticos:

1. Representantes electos...	Participación efectiva Control de la agenda
2. Elecciones libres, equitativas y frecuentes...	Igualdad de voto Control de la agenda
3. Libertad de expresión...	Participación efectiva Comprensión ilustrada Control de la agenda
4. Información alternativa...	Participación efectiva Comprensión ilustrada Control de la agenda
5. Autonomía asociacional...	Participación efectiva Comprensión ilustrada Control de la agenda.
6. Ciudadanía inclusiva...	Inclusión plena.

¿Por que (y cuándo) exige la democracia representantes electos?

Cuando la atención sobre el gobierno democrático se trasladó a unidades a gran escala, tales como naciones o países, se suscitó la siguiente pregunta: ¿Cómo pueden los ciudadanos *participar efectivamente* si el número de ciudadanos llega a ser tan grande o a estar geográficamente tan disperso (o ambos casos, como en un país) como para que puedan participar convenientemente y dictar leyes en asambleas que se reúnan en un mismo lugar? ¿Y cómo pueden asegurarse que los asuntos que más les conciernen son adecuadamente atendidos por los cargos públicos, es decir, como pueden los ciudadanos *controlar la agenda* de las decisiones gubernamentales?

Satisfacer estas exigencias democráticas en una unidad política de la extensión de un país es, desde luego, enormemente difícil; es, de hecho, casi inalcanzable. Pero, al igual que ocurre con los otros criterios democráticos de gran exigencia, puede servir, también aquí, como baremo para evaluar posibilidades y soluciones alternativas. Claramente, los requisitos no podrían ser satisfechos si los más altos cargos del gobierno pudieran fijar la agenda y adoptar políticas con independencia de los deseos de los ciudadanos. La única solución factible, aunque es muy imperfecta, es que los ciudadanos elijan a los cargos más importantes y los sometan a una rendición de cuentas más o menos eficaz a través de las elecciones, despidiéndoles, por así decir, en elecciones sucesivas.

Esta solución no parece obvia. Pero lo que a nosotros puede parecer evidente no lo era tanto para nuestros predecesores.

Como vimos en el capítulo II, hasta hace bien poco la posibilidad de que los ciudadanos pudieran designar y rechazar a los representantes dotados de la autoridad de hacer las leyes a través de las elecciones siguió siendo bastante infrecuente, tanto en la teoría como en la práctica de la democracia. Como vimos también, la elección de los representantes se fue desarrollando principalmente a lo largo de la Edad Media, cuando los monarcas hubieron de admitir que, para imponer tributos, sostener un ejército, y hacer las leyes, debían contar con el consentimiento de la nobleza, el alto clero, y de algunos hombres comunes -no tan comunes- en las más grandes poblaciones y ciudades.

Hasta el siglo XVIII, por tanto, la perspectiva común era que gobierno democrático y republicano equivalía al gobierno del pueblo, y si el pueblo había de gobernar, debía reunirse en asamblea en algún lugar y votar sobre decretos, leyes o políticas. La democracia debía ser democracia de asamblea de ciudad^{*}; la democracia representativa era una contradicción en los términos. Consecuentemente, ya sea de forma implícita o explícita, una república o una democracia solo podía existir en una pequeña unidad, como una ciudad u otra población. Los escritores que sostuvieron esta idea, como Montesquieu o Jean Jacques Rousseau, eran perfectamente conscientes de las desventajas de un pequeño Estado, particularmente cuando había

* En la tradición española, castellana más específicamente, estas asambleas ciudadanas recibían el nombre de "concejo abierto". (N. del T)

de enfrentarse a la superioridad militar de un Estado mucho más amplio, y eran, por tanto, extremadamente pesimistas respecto a las perspectivas futuras de la democracia genuina.

Pero la perspectiva convencional fue rápidamente superada y abandonada por los fuertes embates del Estado nacional. El mismo Rousseau comprendió claramente que el gobierno de un país del tamaño de Polonia (para el que diseñó una constitución), exigiría necesariamente la representación. Y, poco después, con la llegada de la democracia a América, la concepción convencional desapareció ya del escenario de la historia.

Todavía en 1787, cuando la Convención Constitucional se reunió en Filadelfia para diseñar una constitución apropiada para un extenso país con una población en creciente aumento, los delegados eran plenamente conscientes de la tradición histórica. ¿Acaso podía existir una república a la inmensa escala que ya habían desarrollado los Estados Unidos, sin contar el aún mayor tamaño que habían previsto los delegados?⁴. Con todo, nadie cuestionaba que si habría de existir una república en América, tendría la forma de una república *representativa*. Debido a la larga experiencia de la representación en los cuerpos legislativos coloniales, en los de los Estados y en el Congreso Continental, la viabilidad del gobierno representativo era algo que estaba fuera de duda.

Hacia mediados del siglo XIX, la concepción tradicional fue ignorada, olvidada o, si acaso era recordada, se consideraba irrelevante. "Es evidente", escribió John Stuart Mill en 1861,

que el único gobierno que puede satisfacer plenamente todas las exigencias del Estado social es aquel en el que participa todo el pueblo; que cualquier participación, incluso en las más nimias funciones públicas, es útil; que la participación debe ser tan amplia en todas partes como permita el nivel general de mejoramiento de la comunidad; y que nada puede ser tan deseable en último término como la admisión de todos a compartir el poder soberano del Estado. Pero dado que, en una comunidad que exceda el tamaño de una pequeña población, todos no pueden participar personalmente sino en

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

alguna porción mínima de la acción pública, el resultado es que el tipo ideal de un gobierno perfecto debe ser el representativo⁵.

¿Por qué requiere la democracia elecciones libres, imparciales y frecuentes?

Como hemos visto, si aceptamos la conveniencia de la igualdad política, entonces todo ciudadano debe tener *una oportunidad igual y efectiva de votar, y todos los votos deben contarse como iguales*. Si ha de realizarse la igualdad de voto, la consecuencia es que las elecciones deben ser libres e imparciales. Con todo, no basta con que las elecciones sean libres e imparciales. ¡Imaginemos la elección de representantes por un periodo de, digamos, veinte años! Si los ciudadanos han de conservar *el control final de la agenda*, las elecciones han de ser también frecuentes.

Cómo llevar a la práctica elecciones libres e imparciales no es algo obvio. A finales del siglo XIX, la votación secreta comenzó a reemplazar a la pública "a mano alzada". Aunque la votación pública tiene todavía algunos defensores, el voto secreto se ha convertido en el criterio general; un país en el que sea ampliamente vulnerado sería enjuiciado como carente de elecciones libres e imparciales. Pero el debate continúa en lo relativo a la naturaleza del sistema electoral que mejor satisface los criterios de la imparcialidad. ¿Es más imparcial un sistema de representación proporcional (RP), como el utilizado en la mayoría de los países democráticos, que el sistema *First-Past-the-Post*^{*} aplicado en Gran Bretaña y los Estados Unidos? Pueden ofrecerse argumentos razonables a favor de uno u otro, como veremos cuando volvamos sobre esta cuestión en el capítulo XI. En las discusiones sobre los distintos sistemas electorales, se asume, sin embargo, la necesidad del rasgo de la imparcialidad; la forma mejor de alcanzar la imparcialidad y otros objetivos razonables es simplemente una cuestión técnica.

¿Con qué frecuencia deben celebrarse las elecciones? A juzgar por las prácticas en los países democráticos durante el siglo XIX, una tosca respuesta podría ser que las elecciones anuales para los representantes del poder legislativo sería

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

^{*} Término intraducible que proviene de la jerga de las carreras de caballos. En castellano equivaldría a algo así como "el primero gana". Técnicamente recibe el nombre de sistema mayoritario uninominal a una vuelta. (N. del T.)

demasiado frecuente, y todo lo que excediera los cinco años sería demasiado largo. Obviamente, sin embargo, los demócratas pueden tener un desacuerdo razonable sobre el intervalo específico y sobre cómo haya de variar en función de los distintos cargos y las diferentes prácticas tradicionales. La cuestión es que sin elecciones frecuentes, los ciudadanos perderían un sustancial grado de control sobre sus cargos electos.

¿Por qué requiere la democracia la libertad de expresión?

La libertad de expresión se requiere, en primer lugar, para que los ciudadanos puedan *participar* efectivamente en la vida política. ¿Cómo pueden los ciudadanos hacer que sus distintas perspectivas sean conocidas y persuadir a sus conciudadanos y a sus representantes de que las adopten si no pueden expresarse libremente sobre todas las cuestiones que afectan a la dirección del gobierno? Y si han de tomar en consideración los puntos de vista de los otros, deben estar en condiciones de escuchar lo que otros tengan que decir. La libertad de expresión no solo significa que alguien tenga el derecho a ser oído. Presupone también que alguien tiene el derecho a escuchar lo que otros tengan que decir.

Adquirir una *comprensión ilustrada* de las acciones y políticas gubernamentales posibles también exige la libertad de expresión. Para acceder a la competencia cívica, los ciudadanos precisan de oportunidades para expresar sus propios puntos de vista; para aprender unos de otros; para entablar discusiones y deliberaciones; para leer, escuchar e inquirir a los expertos, a los candidatos políticos y a las personas en cuyo juicio confían; y para aprender por otros medios que se sustentan sobre la libertad de expresión.

Finalmente, sin la libertad de expresión los ciudadanos enseguida acabarían perdiendo su capacidad de influir en la agenda de las decisiones políticas. Los ciudadanos silenciosos pueden ser súbditos perfectos de un gobernante autoritario; serían un desastre para la democracia.

¿Por que requiere la democracia la disponibilidad de fuentes de información alternativas e independientes?

Al igual que la libertad de expresión, la disponibilidad de fuentes de información alternativas e independientes es exigible por algunos de los criterios democráticos básicos; tomemos la necesidad de la *comprensión ilustrada*. ¿Cómo es posible que los ciudadanos adquieran la información que precisan para comprender los diferentes asuntos si el gobierno controla todas las fuentes importantes de información; o, lo que es lo mismo, si un único grupo goza de un monopolio informativo? Los ciudadanos deben, pues, tener acceso a fuentes de información alternativas que no estén bajo el control del gobierno o dominadas por cualquier otro grupo o concepción política específica.

O consideremos los requisitos de la participación efectiva y la posibilidad de *influir en la agenda*. ¿Cómo podrían los ciudadanos participar efectivamente en la vida política si toda la información que pueden obtener proviene de una única fuente, el gobierno, por ejemplo, o, para el caso, un partido, facción, o interés único?

¿Por que requiere la democracia asociaciones independientes?

Como ya hemos visto, aceptar la necesidad de las asociaciones políticas-grupos de interés, grupos de presión, partidos políticos- supuso un giro radical en las formas de pensamiento convencionales. Si las grandes repúblicas exigen que haya representantes electos, ¿cómo ha de organizarse la competición electoral? Crear una organización como, por ejemplo, un partido político, dota de una ventaja electoral obvia a un grupo político. Y si un grupo trata de hacerse con esa ventaja, ¿no lo harán también otros que están en desacuerdo con sus políticas? ¿Y por qué ha de cesar la actividad política entre las elecciones? Puede influenciarse a los legisladores; se pueden avanzar causas, promover políticas, buscar designaciones. Así, contrariamente a lo que ocurre en una ciudad o población pequeña, la gran escala de la democracia en un país hace que las asociaciones políticas sean a la vez necesarias y deseables. En todo caso, ¿cómo se puede evitar que interfieran en el derecho fundamental de los ciudadanos de participar efectivamente en el gobierno? Así pues, en una república extensa, no sólo son necesarias y deseables sino inevitables. Las asociaciones independientes son también una fuente de *educación cívica*, e

ilustración. Dotan a los ciudadanos de información, y también de oportunidades para la discusión, la deliberación, y la adquisición de habilidades políticas.

¿Por que requiere la democracia la ciudadanía inclusiva?

La respuesta se encuentra, desde luego, en las razones que nos condujeron a las conclusiones del ultimo capitulo. Apenas necesitamos repetir las aquí.

Podemos analizar de distintas maneras las instituciones políticas descritas en este capitulo y sintetizadas en el cuadro 6. Para un país que carezca de una o varias de estas instituciones -y en esta medida no esta suficientemente democratizado-, el conocimiento de las instituciones políticas básicas puede ayudarnos a diseñar una estrategia para llevar a cabo una *transición* plena a una democracia representativa moderna. Pare aquel país que haya acabado recientemente de hacer la transición, este conocimiento puede servirnos de información sobre las instituciones cruciales que deben ser *fortalecidas, profundizadas y consolidadas*. Al ser todas ellas necesarias para una democracia representativa moderna (democracia poliárquica), podemos contemplarlas también como constituyendo un *nivel de democratización mínimo*.

Quienes vivimos en democracia más antiguas, en las que la transición a la democracia ocurrió hace ya algunas generaciones y las instituciones señaladas en el cuadro ó están ya sólidamente establecidas, nos enfrentamos a un desafío diferente e igual de difícil. Pues aunque dichas instituciones sean necesarias para la democratización, no son de ningún modo *suficientes* para conseguir la plena realización de los criterios democráticos que figuran en el cuadro 6 y fueron descritos en el capitulo IV. ¿Acaso no estamos capacitados, e incluso obligados, a enjuiciar nuestras instituciones democráticas utilizando el rasero de dichos criterios? A mí, como a tantos otros, me resulta evidente que, vistas a partir de los criterios de la democracia, nuestras instituciones políticas concretas exhiben muchas insuficiencias.

Consecuentemente, del mismo modo que precisamos de estrategias para llevar a cabo una transición a la democracia y para consolidar las instituciones democráticas en países democráticos recientes, en los países democráticos más antiguos debemos plantearnos si hemos de avanzar más allá de nuestro actual nivel de democracia y como hacerlo.

Permítanme formularlo de la siguiente manera. En muchos países la tarea consiste en alcanzar la democratización hasta el nivel de la democracia poliárquica. Pero el desafío para los ciudadanos en las democracias más antiguas reside en descubrir cómo pueden llegar a conseguir un nivel de democratización *más allá* de la democracia poliárquica.