

La argumentación democrática. Modelos actuales de la teoría democrática

Damián Salcedo Megales

No deja de ser curioso que, justamente a partir del momento en que el sistema de gobierno democrático resultara vencedor en occidente sobre otros sistemas declaradamente antidemocráticos, hayamos empezado a dejar de saber con exactitud en qué consiste la democracia. Antes de la guerra su defensa solía remitir a unos conceptos básicos —soberanía popular e igualdad en la participación— que, si bien podían entenderse de modos diferentes, parecían dar una clara tendencia normativa a lo que se propugnaba. La aceptación generalizada en el mundo occidental de los valores que esa tendencia incorporaba ha contribuido a que la propia noción de democracia se haya sumido en la ambigüedad. Al desvanecerse la retórica, se ha hecho patente que no habíamos pensado suficientemente sobre la definición y coherencia de aquellos valores. Precisamente ha sido en el consiguiente esfuerzo por clarificar, evaluar y probar la realizabilidad de los valores democráticos, cuando hemos perdido aquella noción «ingenua» que la tradición nos había legado.

Este proceso ha tenido el notable efecto de hacer surgir como cuestión prioritaria en la teoría de la democracia la problemática misma de la argumentación o justificación del sistema de gobierno democrático. Porque teorizar sobre la justificación obliga a precisar ideas, a reordenar coherencias y a eliminar ambigüedades. De aquí que el compromiso actual de la teoría democrática consista en darnos una idea exacta de qué hemos de considerar un gobierno democrático.

En lo que sigue me propongo esquematizar los modelos dominantes en la argumentación en favor de la democracia. Para ello me he valido de un artificio que espero haya sido fructífero para unificar lo que a menudo está disperso y se presenta con intenciones diferentes. Consiste en reconstruir lo que podría ser

una forma natural de razonamiento para una persona cualquiera que, viviendo en nuestro país, sintiera la inquietud de encontrar razones en defensa de la democracia. Ello me ha permitido centrarme más en los modelos de argumentación comunes a varios enfoques de la teoría democrática que en estos mismos enfoques. De ello se puede deducir que me interesa destacar los elementos y las relaciones que entre ellos se establecen en los argumentos, aunque inevitablemente haya tenido que presentarlos en la forma concreta que les han dado algunos autores en particular.

En mi manera de presentar la justificación de la democracia hay algo que quizá requiera a su vez justificación. Los profesionales de la ética y la filosofía política estamos acostumbrados a plantearnos este tema como un problema de legitimidad de la autoridad del estado; i. e., como la cuestión referente a las bases morales de la obligación política. Como veremos, éste no es el punto de vista dominante en la teoría democrática; solamente algunos de sus modelos sostienen que las razones fundamentales para preferir la democracia derivan de la posibilidad de demostrar que es la única forma de gobierno que es éticamente autorizada moralmente para exigir obediencia. Personalmente creo que son dos cuestiones distintas —si bien, interrelacionadas— la pregunta por la *deseabilidad* del sistema democrático de gobierno y la pregunta por la fuente moral de la autoridad de dicho gobierno; y que tratar la primera como una especie de la segunda es olvidarse de algunas otras preguntas que también es necesario responder, si se quiere presentar argumentos convincentes. Me refiero especialmente a las que se centran en la bondad moral de la legislación y las políticas sociales del gobierno democrático. Naturalmente, he adoptado la primera como directriz de las argumentaciones. Esto ha hecho que en nuestros modelos aparezcan más sociólogos, economistas y politólogos que filósofos. Espero, no obstante, que el presente escrito tenga interés tanto para éstos últimos como para aquéllos.

Para iniciar este razonamiento presuntamente natural sobre la democracia, permítaseme elegir como punto de arranque la propia realidad política española. Quien haya vivido dramáticamente la transición a la democracia en nuestro país —en tantos momentos caracterizada por el terror a la involución y por la manipulación retórica de ese terror por parte de los profesionales de la política con vistas a obtener un apoyo incondicional hacia la manera *sui generis* en que la estaban conduciendo— creo que inevitablemente ha tenido que intentar dar razones para la defensa de esa forma de gobierno que parecía necesario preservar. ¿Qué es lo que hace tan deseable a la democracia que la simple imaginación de un régimen no democrático nos infunde terror? Esta podría ser la pregunta con la que comienza la búsqueda de la justificación. Mas, en

esa búsqueda, casi desde el principio hemos de rechazar aquellos argumentos que, por basarse en nociones de fuerte carga normativa, no corresponden a lo que en verdad está sucediendo. La realidad del sistema de gobierno que se ha implantado en España —homologable, por lo demás, con los del resto de occidente— no se caracteriza por articular de una manera efectiva alguna interpretación de los valores tradicionalmente asociados a la idea de democracia. Más bien, lo característico de este sistema reside en ser un procedimiento de gobierno que sólo de manera residual realiza unos valores políticos¹. Dicho en palabras de un insigne defensor del modelo vigente, estamos buscando justificación a un cierto «ordenamiento institucional para alcanzar decisiones políticas en el cual los individuos adquieren poder de decisión merced a una lucha competitiva por el voto de la población»². Desde luego, si esta definición —por más sintética que sea— cumple bien con su misión, es obvio que tratar de justificar la democracia en base a los valores morales que incorpora es un camino erróneo; la democracia no es, según nuestro modelo, una forma de ser sociedad ni, de ninguna otra manera, pretende sugerir la deseabilidad de algún conjunto de objetivos morales. La democracia, por el contrario, es un simple mecanismo para decidir quién gobernará.

Al ser solo un instrumento para designar gobiernos, nuestra democracia no consiente que los ciudadanos participen activa y generalizadamente en los procesos políticos de toma de decisiones. Por consiguiente, también nos está vedado el acudir a los valores de autorrealización y sólo en una medida despreciable de la noción de soberanía popular. Porque la manera usual en que funciona la democracia occidental asigna al ciudadano un papel mínimo en sus procedimientos; cada cierto tiempo éste deposita un voto en las urnas en el que muestra una preferencia por una de dos o, a lo sumo, de tres opciones políticas que reclaman su atención. Por su parte, estas opciones están configuradas por profesionales que se han elegido a sí mismos y que ofertan la mayor variedad de «soluciones» políticas para atraer al espectro más amplio posible de electores. La regla de la mayoría hace el resto; y es en este sentido mínimo en el que hoy podemos decir que vivimos en un sistema político en el que el pueblo es soberano³.

¹ El modelo de argumentación que en esta sección tratamos procede de la «teoría elitista de la democracia». Característico de ella es presentarse como una explicación, no como una justificación; no obstante, suele ser el modelo de democracia que las investigaciones empíricas no sólo describen, sino que aprueban. Entre sus destacados defensores: B. BERELSON, F. LAZARSFELD, W. N. MACPHEE, *Voting*, Chicago, Chicago U.P., 1954; R. A. DAHAL, *A preface to Democratic Theory*, Chicago, Chicago U.P., 1956; Idem, *Who Governs? Democracy in a American City*, New Haven: Yale U.P., 1961; Idem, «Further Reflections on 'the Elitist Theory of Democracy'», *American Political Science Review*, LX, 2 (1966); Idem, *Pluralist Democracy in the U. S.*, Chicago: Rand McNally, 1967; Idem, *After the Revolution*, New Haven: Yale U. P., 1970; G. ALMOND, S. VERBA, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton U.P., 1963.

² Entre los ilustres predecesores de la teoría elitista se encuentra, junto a Mosca y Pareto, J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*. (1950³), Madrid: Aguilar, 1968, obra a la que pertenece la cita.

³ Los críticos de la teoría elitista de la democracia suelen señalar la reducción al modelo del

La ausencia de valores tradicionalmente asociados a la noción de democracia hace bastante difícil la identificación de aquello que hace deseable nuestro modelo real. Pero, quizás eso se deba a que estamos deslumbrados por una idea anticuada que nunca fue probada en la realidad y que muy bien podría constituir un prejuicio. Probablemente la defensa que queremos hacer tendrá que buscar sus razones en otra parte. ¿Cómo son los «pueblos» actualmente? Una mirada desprejuiciada comprueba que las masas de nuestras sociedades son poco fiables y que si realmente fuéramos a poner en sus manos la capacidad de tomar decisiones importantes, pronto obtendríamos resultados catastróficos; por el contrario, los partidos y sus profesionales hasta ahora se han mostrado bastante capaces de preservar un sistema dinámico y creativo. Si ello es así, empeñarse en que la poca participación de la población es síntoma de deficiencia es no querer comprender los requisitos del funcionamiento del sistema político⁴. La estabilidad y la eficacia requieren que una buena parte de la población se sienta poco comprometida con los procesos políticos. Esta apatía social tiene el efecto benéfico de mantener cambiante el consenso y el disenso sobre las opciones de gobierno, favoreciendo cambios y empujando a la mejora de la oferta política. Este requisito de gobierno no es algo que, por otra parte, se imponga a la sociedad; cualquier estudio sobre el comportamiento de los votantes muestra que es característico del cuerpo electoral ser apático. La fuente, por lo tanto, de la deseabilidad del modelo occidental de democracia es su capacidad para hacer lo que es exigible que haga un sistema de gobierno, operando a la vez con las características reales de los ciudadanos. Eficacia y realismo justifican el mantenimiento de la democracia.

Si, en aquellos días críticos en torno al 23-F, alguien hubiera intentado convencer a un tibio simpatizante del autoritarismo con respecto a las ventajas del sistema democrático, posiblemente le hubieran bastado estos argumentos⁵. Ciertamente, es mejor estar gobernados por grupos políticos que rivalizan en ofrecernos mejoras que depender de la buena voluntad de un solo grupo incontestable. Por otra parte, aunque mínima, la soberanía popular que permite parece suficiente para controlar la actividad de los grupos en el poder, favoreciendo las libertades y los derechos sociales.

Ahora bien, siendo la ventaja de la democracia sobre la autocracia clara, ¿es igual de evidente la deseabilidad de *este* modelo de democracia frente a otros

mercado a que somete el proceso político. Véase P. BACHRACH. *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. (1967), Buenos aires: 1973; y C. B. MACPHERSON. *La democracia liberal y su época*. (1977), Madrid: Alianza, 1982; c. IV.

⁴ B. BERELSON, *et alii*. *op. cit.*, desarrollan este argumento que estaba implícito en la crítica de SCHUMPETER a la teoría clásica de la democracia. La sociología política se ha encargado de mostrar los límites de estas ideas: H. S. KARIEL (ed.), *Frontiers of Democratic Theory*. N. Y. Random House, 1970.

⁵ Una forma típica de encontrarlos puede verse en: R. ARON. «Social Structure and the Ruling Class». *The British Journal of Sociology*. 1, (1950); J. PLAMENATZ. «Electoral Studies and Democratic Theory». *Political Studies*. IV (1958).

modelos moralmente más densos? Esta pregunta sería inevitable porque nuestras argumentaciones no podrían estar perennemente ligadas a la confrontación con formas no democráticas. Sin embargo, cuando intentamos esta nueva defensa, nos encontramos que nuestro sistema no es una democracia en ningún sentido significativo. Es, por ejemplo, demasiado fácil desacreditar el realismo de que hace gala. Porque, ciertamente, por más que los estudios de la sociología política muestren que la población de los países democráticos es apática, e. una falacia presentar esa apatía como un dato fijo de la conducta de los miembros de cualquier sociedad. Parece que no siempre fue así y, legítimamente, hemos de suponer que no siempre será así. Si, entonces, el modelo requiere una cierta apatía social, más fácil es pensar que es el ordenamiento institucional lo que favorece tal conducta⁶. Pero, ello ya no está lejos de la conclusión —tantas veces señalada por la izquierda— de que la democracia occidental realmente reprime la participación de los ciudadanos en la «cosa pública». En consecuencia, ya no sería simplemente que no realiza un valor moral que podría ser discutible si es bueno que realice; ahora se trata de que impide —o disuade— la realización de una libertad que puede ser considerada básica: la libertad de elegir no ser apático políticamente. Siendo así, la deseabilidad de nuestra democracia resulta bastante debilitada.

Otro tanto se puede decir del propio funcionamiento del sistema con respecto a ese mínimo de soberanía popular que admite. La deseabilidad de ese mínimo se defiende en base a que es igual para todos los ciudadanos. Una observación de la realidad desprejuiciada, sin embargo desmiente esta pretensión. Es cierto que los electores tienen un igual poder de decisión sobre la opción política que gobernará. Pero, en la configuración de esa opción y en su desarrollo postelectoral no todos los ciudadanos tienen el mismo poder de influencia. Los dirigentes políticos son más sensibles a las opiniones de ciertos grupos que están mejor organizados para hacer valer sus posiciones (grupos que, por lo demás no son nada apáticos). Y, en general, es verdad que la propia desigualdad de status social determina la desigualdad en la oportunidad para influir en las decisiones gubernamentales⁷.

En la medida en que estas dos fuentes de crítica pueden ser sólidamente sustentadas, lo que resulta de ello para el sistema democrático occidental no es muy alagüeño. El modelo de argumentación presenta como la mayor virtud del sistema el realismo; i. e., la debilidad de sus presupuestos morales. Pero, lo que la crítica ha puesto de manifiesto es que sin la realización de estos valores, lo que estamos justificando no es una democracia. El sistema puede ser eficaz como procedimiento para determinar quién gobernará; más, esto no puede bastar

⁶ Véase C.B. MACPHERSON, op. cit.; y P. BACHRACH, «Interest, Participation and Democratic Theory», en: J. R. PENNOCK, J. W. CHAPMAN (eds.) *Nomos XVI: Participation in Politics*. N. Y.: Atherton P., 1975.

⁷ Véase S. VERBA, N. H. NIE, *Participation in America, Political Democracy and Social Equality*. N. Y.: Random House, 1972.

para probar su deseabilidad como democracia. En otras palabras, la argumentación no alcanza su objetivo, porque no logra demostrar lo fundamental: que el sistema de gobierno es democrático.

II

Si el sistema de gobierno existente es injustificable como democracia, estamos obligados a imaginar qué debería ser una democracia para que fuera moralmente deseable. Nuestra indagación, entonces, tendrá que explorar algunos de esos valores que han aparecido como no realizados por las democracias reales. La estrategia que seguiremos consistirá en asignar un contenido a la idea de democracia que, por ser él mismo deseable, comunique a aquélla dicho carácter. Pues bien, el modo anterior de crítica —creo que de forma natural— nos deja la intuición de que la auténtica democracia habría de consistir en alguna versión de participación. Para un sistema así, la argumentación tendría que revestir una forma como ésta: un sistema de gobierno es deseable, si favorece la participación de los ciudadanos; la democracia consiste en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sociales; por tanto, la democracia es deseable⁸.

Quien desee emprender la defensa de esta idea de democracia se encontrará con bastantes dificultades, la menor de las cuales no es encontrar una definición realista de la idea —más atractiva que precisa— de participación⁹. No obstante, cualquiera que sea la noción de participación que concretemos, es obligatorio hacer constar que «participativo» ha de ser el carácter de los procedimientos de toma de decisiones, no del sistema de gobierno que utiliza esos procedimientos. De una manera más genérica, podríamos decir que es la sociedad la que puede ser participativa, no el Estado. A su vez, llamamos «democrático» al sistema de gobierno que consiente y favorece formas sociales de participación en la toma de decisiones. Estas distinciones conceptuales son importantes porque centran nuestra indagación; lo que pretendemos ahora justificar es un fin moral cuya deseabilidad muestra *eo ipso* la deseabilidad del sistema de gobierno que lo alienta. Este fin moral es una sociedad participativa¹⁰.

⁸ «Teoría de la democracia como participación» es sólo un título útil para incluir a muy diversos autores que tienen en común creer que lo central de la democracia es la participación, aunque luego no coinciden mucho en la definición de esta noción. Algunos de los escritos más interesantes de esta tendencia son: J. WALKER, «A Critique of the Elitist Theory of Democracy», reimp. bajo el título «Normative Consequences of Democratic Theory» en H. S. Kariel (ed.), *op. cit.*; C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge U. P., 1970; P. BACHRACH, *op. cit.*; C. COHEN, *Democracy*, Athens: U. of Georgia P., 1971; J. LADD, «The Ethics of Participation», en J. R. PENNOCK, J. W. CHAPMAN (eds.) *op. cit.*

⁹ Hay que decir que los defensores de la democracia como participación suelen estar más preocupados por cuestiones de factibilidad que de justificación. Véase una respuesta razonable a ese problema en C. B. MACPHERSON, *op. cit.*, c. V.

¹⁰ La idea más sólidamente desarrollada de una sociedad participativa en P. BACHRACH, *op. cit.*, c. 7; véase también C. PATEMAN, *op. cit.*, c. II.

Más, ¿por qué sería deseable una sociedad participativa? ¿Qué hace moralmente deseable a la participación? Si queremos encontrar razones convincentes que den respuesta a esta pregunta crucial, tendremos que evitar caer en la retórica de la apología del «participacionismo político» que apela más a sentimientos de frustración política que a conceptos rigurosos, así como el intuicionismo que tal forma de argumentar conlleva. Veamos un razonamiento sólido en favor de esta concepción de la democracia.

La participación es deseable —podría argumentar nuestro defensor imaginario— porque conlleva una especie de consentimiento de los ciudadanos en los resultados de los procesos de decisión; y en el caso concreto de la elección del gobierno, conllevaría la autorización del mismo. En la medida en que los participantes consienten o autorizan, estarán autogobernándose, es decir, ejerciendo un control directo sobre sus destinos. La deseabilidad moral de dicho control parece que está fuera de toda duda y, por consiguiente, la de la participación que implica la realización del autogobierno. Ahora bien, siendo esto así, la noción clave es la de consentimiento, puesto que es ella la medida en que se da el autogobierno a la vez que se constituye en el corazón normativo de la noción de participación. La validez, pues, de las funciones que se hace jugar a la idea de consentimiento es lo que hay que someter a prueba.

La validez del consentimiento para nuestra argumentación depende de que seamos capaces de responder afirmativamente a dos cuestiones espinosas. En primer lugar, ¿equivale realmente la participación al consentimiento? ¿Todo aquel que participa consiente? Y, en segundo lugar, ¿produce el consentimiento autogobierno? ¿Todo aquel que participa está rigiendo su propio destino? Con respecto a la primera pregunta, yo no sé con qué convicción podría presentarnos alguien el argumento de que, por el simple hecho de haber participado en un proceso de decisión, hemos consentido en la puesta en obra del resultado, cualquiera que éste sea. Esto es especialmente obvio en las votaciones para elegir un gobierno. Se dice que los votantes autorizan al partido que resulta ganador a formar gobierno y, a éste, a ejercer su mandato; pero, ¿en qué sentido puede ser verdad tal cosa para aquellos votantes que ejercieron su derecho votando por los candidatos perdedores? No creo que se pueda sostener con certeza que hay una ligazón inmediata entre votar y consentir; si la hay, debe ser en virtud de otra cosa —no únicamente del hecho de participar en la votación¹¹.

No obstante, supongamos —para dar respuesta a la segunda pregunta— que las votaciones tienen algún sentido y que ese sentido reside en que los ciudadanos consienten en atenerse al resultado de la votación¹², ¿se sigue de ahí que los

¹¹ Estas dudas son planteadas en relación al problema de la obligación política por R. WOLHEIM. «A Paradox in the Theory of Democracy» en: P. LASSLETT, W. G. RUNCIMAN (eds.), *Philosophy, Politics and Society*. 2nd Series, Oxford: Blackwell, 1962; véase una respuesta a la paradoja de WOLHEIM en B. BARRY, *Political Argument*, London: Routledge & K. Paul, 1965, pp. 293-4.

¹² Este argumento puede encontrarse en P. SINGER, *Democracia y desobediencia*, (1973), Barcelona: Ariel, 1985. La crítica de la idea de que la participación significa autogobierno está

participantes se autogobierne? Me parece que la transición es precipitada. Como es sabido, la noción de consentimiento tiene su lugar propio en las discusiones sobre la problemática de la obligación política y, quizás por ello, uno tiende a sospechar que cuando se nos vende por su medio autogobierno, en realidad compramos obediencia. Aquí nos es útil la distinción que hicimos más arriba entre los procedimientos de decisión que utiliza un sistema de gobierno y el propio gobierno. Un gobierno puede fomentar tanta participación en la toma de decisiones sociales como consideremos deseable; en la medida en que suponemos que participación equivale a consentimiento, el gobierno obtiene la legitimidad para el ejercicio de su autoridad y, por tanto, puede exigir la obediencia de los participantes. La cuestión es: ¿se puede decir que todo gobierno legítimo es un buen gobierno? Creo que no requiere demasiada discusión la distinción que establecemos entre la legitimidad de la autoridad gubernamental (sea, o no, la participación ciudadana su fuente) y la bondad moral de las políticas gubernamentales. Sin embargo, parece que quien nos pide que creamos en la democracia como participación nos está pidiendo también que seamos ciegos ante esta distinción; que renunciemos a la crítica de las malas políticas sociales; que acatemos y obedezcamos. Más, entonces, ¿en qué sentido se puede decir que se autogobiernan unos ciudadanos que han renunciado a su libertad de rechazar las directrices indeseables del gobierno a cambio de participación?

Un razonamiento que va desde el autogobierno a la democracia a través de las nociones difícilmente igualables de participación y consentimiento se muestra especioso. Pero, ¿es que no es deseable la participación política? Probablemente el atractivo intuitivo de la idea de participación no es infundado y pienso que es una meta política que los ordenamientos institucionales deberían satisfacer. Lo que ya no parece tan fundado es el querer hacer de la idea de participación el corazón del argumento en favor de la democracia. Puesto que, como toda característica procedimental, su realización no garantiza nada con respecto a los resultados de los procedimientos. Sin embargo, si hemos de obtener un argumento que pruebe la deseabilidad del sistema democrático, no sólo se ha de mostrar el valor de sus procedimientos, sino también de su capacidad para producir políticas moralmente valiosas¹³.

III

De la crítica del anterior modelo de argumentación, nuestro defensor de la

expuesta por extenso en W. N. NELSON, *La justificación de la democracia*. (1980), Barcelona: Ariel, 1986. c. 3, s. 4.

¹³ Hay otras formas de este mismo argumento según el valor fundamental que se exija que realicen los procedimientos; por ejemplo, la justicia como equidad en P. SINGER, *op. cit.*; o la soberanía popular en S. I. BENN, R. S. PETERS, *Principles of Political Thought*. Chicago: Free P., 1959. Para todos estos modelos es válida la crítica que aquí presentamos del argumento procedimental. Véase W. N. NELSON, *op. cit.*, cc. 2 y 4.

democracia es probable que retenga dos ideas seminales. En primer lugar, la discusión de la noción de participación ha dejado incólume la deseabilidad del autogobierno; así, sigue siendo verdad que un sistema de gobierno que realice el fin moral del autogobierno sería un sistema deseable. Por otro lado, la crítica de la estrategia de justificación procedimentalista nos lega la intuición de otro tipo de estrategia: si somos capaces de mostrar la deseabilidad de las decisiones políticas que produce el sistema de gobierno democrático, en ello podremos basar la deseabilidad misma de la democracia.

Pues bien, para responder a la pregunta «¿Qué hace deseable a un sistema de gobierno?» de forma que podamos apelar a los resultados positivos que éste produce tenemos que transformarla en algo similar a esto: ¿cuándo una sociedad compuesta por individuos libres y racionales maximizadores de la utilidad elegirá emprender una acción colectivamente en lugar de individualmente?¹⁴. Aunque ambas preguntas no parezcan equivalentes, la explicitación de los supuestos que contiene la segunda mostrará que son la misma.

Nuestra segunda pregunta concreta las condiciones bajo las que es posible responder por la eficiencia de un sistema de gobierno. En primer lugar, indica quiénes son los árbitros de la situación; es decir, para quién ha de ser deseable el gobierno y nombra a los ciudadanos —iguales en su ciudadanía— considerados como agentes libres y racionales a tal efecto. Eso sí, con un concepto peculiar de racionalidad: la del hombre económico racional maximizador de sus beneficios¹⁵. Sabiendo quién es el sujeto del deseo podemos saber en qué consiste la característica que hará deseable a un sistema de gobierno. Será deseable aquel ordenamiento institucional que maximice la utilidad de los ciudadanos racionales. Por tanto, lo que hay que demostrar es que la democracia es el sistema que produce un balance más positivo entre beneficios y costos para los ciudadanos.

Ahora bien, ¿qué es lo que se está sometiendo al balance y con qué medida se establece dicho balance? La propia actividad gubernamental considerada como la organización colectiva de las decisiones. Por eso la pregunta que formulamos al principio decía: ¿compensa organizar colectivamente las decisiones? ¿son los costes de dicha organización menores que sus beneficios? Estas son las preguntas que el ciudadano racional se hace sobre la acción del gobierno, cuya única

¹⁴ Esta es la pregunta que se hacen J. M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *El cálculo del consenso*, (1962), Madrid: Espasa-Calpe, 1980, p. 69. El modelo de argumentación que aquí exponemos sigue de cerca el de estos autores. Otros modelos «económicos» de la democracia pueden encontrarse en: A. DOWNS, *Teoría económica de la democracia*, (1957), Madrid: Aguilar, 1973; una valoración del modelo de DOWNS en: B. BARRY, *Los sociólogos, los economistas y la democracia*, (1970), Buenos Aires: Amorrortu: 1974. No debe tampoco olvidarse la obra de M. OLSON, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass.: Harvard U. P.; y en esta misma línea: S. GINER, «La estructura lógica de la democracia», *Sistema*, 70 (1986).

¹⁵ Debemos recordar que el tipo de racionalidad que aquí se exige es la más débil: el hombre económico racional no tiene un interés en los resultados de las otras partes del intercambio: J. M. BUCHANAN, G. TULLOCK, op. cit., c. III; véase un análisis de este concepto de racionalidad en M. HOLLIS, E. J. NEILL, *Rational Economic Man: A Philosophical Critique of Neo-Classical Economics*, Cambridge: Cambridge U. P., 1975.

finalidad —se piensa— es eliminar efectos externos de la interacción de los agentes sociales¹⁶. No obstante, el criterio para traspasar a la esfera del Estado una actividad no es únicamente la consideración que elimina los costes de las externalidades; es asimismo determinante la consideración de los costes de las externalidades que la colectivización de la actividad conlleva. El cálculo de ambos costes es el fundamento racional de la decisión sobre la deseabilidad de la acción gubernamental en una determinada área.

De todo lo anterior se sigue que, cuando las instituciones fundamentales de la sociedad protegen las esferas privadas de las actividades individuales y cumplen con eficacia —i. e., beneficiosamente— su parte en las áreas encomendadas a la acción social, entonces el sistema de gobierno es bueno para cualquier agente racional. Más, ¿por qué habría de ser un sistema democrático el que satisficiera máximamente este criterio de deseabilidad? No es fácil mostrar que la organización democrática es la forma menos costosa de las disponibles para el individuo. Ciertamente, los costes que la organización colectiva impone a los ciudadanos depende de la regla que se elija para la toma de decisiones sociales, al punto de que la elección de la regla según el criterio de costos no es independiente de la propia decisión de colectivizar la acción. El problema es que no hay una respuesta clara a la pregunta «¿Qué regla minimizará los costes de la toma de decisiones colectivas?», dado que hay dos tipos de costes asociados a la organización colectiva de decisiones que actúan en direcciones opuestas. Por un lado, se puede establecer una función de costes que depende del número de individuos que se requieren para tomar una decisión (costes externos); por otro lado, una función de costes que impone el propio proceso decisional de llegar a un acuerdo (costes de negociación). Pues bien, mientras que el coste externo es decreciente a medida que aumenta el número de personas necesarias para tomar una decisión, el coste que conlleva el alcanzar un acuerdo es creciente¹⁷. Así la regla de la dictadura no tiene costes de negociación, pero sí un intolerable coste externo. Por el contrario, la regla de la unanimidad no tiene costes externos, pero nadie se atrevería con sus costes de negociación en una sociedad de tamaño normal. Alcanzar un punto de equilibrio entre ambas funciones de costes dependerá del tipo de actividad que se quiera colectivizar, siendo fácil demostrar que no sería racional aceptar una regla única para todo tipo de decisiones.

¹⁶ Debemos precisar que TULLOCK y BUCHANAN parten de una estructura de colectivización mínima: «(...) la colectivización mínima de la actividad que está implicada en la definición inicial de los derechos humanos y de la propiedad, y el cumplimiento de las sanciones contra las violaciones de estos derechos», op. cit., p. 73; la problemática de la acción social comienza cuando se intenta ir más allá de esta estructura mínima.

¹⁷ La razón de que el coste externo decrezca a medida que aumenta el número de personas reside en que, cuantas más personas se requieran para tomar una decisión, más probable es que los puntos de vista de un individuo cualquiera resulten reflejados; por eso la regla de unanimidad no tiene costes externos, pues con ella es seguro que sus preferencias serán satisfechas. Un análisis de las reglas de elección social en relación con la democracia puede hallarse en D. C. MUELLER, *Elección pública*, (1979), Madrid: Alianza, 1984.

A pesar de la variedad de reglas de decisión necesarias en un ordenamiento institucional, la forma genérica de las funciones de costes sugiere que en ningún caso sería aceptable una regla que exigiera menos que la mayoría para la toma de decisiones. Bajo cualquiera de las versiones que pueda adoptar dicha regla —y dependiendo del asunto sobre el que hay que decidir—, se puede encontrar un equilibrio satisfactorio entre los costes externos y los de negociación. De forma que, puede sostenerse, que los modelos democráticos de toma de decisiones serían en cualquier caso los más deseables.

A pesar del realismo de estas consideraciones, el modelo tienen una tendencia normativa que las sobrepasa. Por ello, lo que se suele defender es que si no hubiera costes de negociación, la regla que maximizaría la utilidad de los ciudadanos sería la unanimidad. Esto es así en razón de que dicha regla da un poder de veto a cada ciudadano y obliga al procedimiento de decisión a reflejar su preferencia en el resultado. Un sistema de gobierno basado en la unanimidad sería, naturalmente, un sistema ideal y sobre él se defiende la deseabilidad de la democracia en las formas más realistas basadas en la regla de la mayoría.

Finalmente, pues, obtenemos un modelo de democracia que se justifica por la deseabilidad de la unanimidad. Dicha deseabilidad proviene del carácter de eficiencia que conlleva la regla que asegura que las decisiones gubernamentales siempre beneficien a todos los ciudadanos. Por otro lado, la unanimidad implica el autogobierno de los ciudadanos, al dotarlos de un poder de veto en las negociaciones decisionales. Así, nos encontramos ante un sistema democrático de gobierno que se justifica tanto por los valores morales que realiza como por la eficiencia que asegura.

En la literatura sobre las elecciones sociales son reconocidas como fundadas las críticas a la pretensión de eficiencia de la regla de unanimidad¹⁸. Recordemos que la noción de eficiencia generalmente usada es la establecida por Pareto: una situación es óptima cuando ya nadie puede ganar sin que pierda algún otro. Una situación así es la más eficiente para la satisfacción de las preferencias de los individuos y la racionalidad de éstos recomienda la aceptación unánime. Pero, es obvio que esta regla es muy conservadora: si alguien pierde, aunque todos los demás ganen, no se intenta el cambio¹⁹. Siendo esto verdad, no es lo más grave; lo peor es que la regla puede recomendar decisiones que no son eficientes paretianamente.

Hay un caso ya clásico que se suele presentar en favor de la unanimidad como responsable de la eficiencia²⁰. Supongamos que una fábrica produce un alto nivel de contaminación, perjudicando notable y directamente a la población de la zona en que está instalada; i. e., impone deseconomías externas medibles en dinero

¹⁸ Véase A. BUCHANAN, *Ethics, Efficiency and the Market*, Oxford: Clarendon P., 1985.

¹⁹ Este tipo de críticas pueden hallarse en A. K. SEN, *Elección colectiva y bienestar social*, (1970), Madrid: Alianza, 1976, c. 2 s. 3.

²⁰ Este ejemplo es utilizado por J. M. BUCHANAN, G. TULLOCK, op. cit., p. 118; véase en relación a esto las apreciaciones críticas de B. BARRY, *Political Argument*, ed. cit., cc. XIV y XV.

sobre la población. Tales deseconomías no pueden compensarse por el normal mecanismo de interrelación que es el sistema de precios. Por consiguiente, se requiere la acción del Estado. Ahora bien, ¿de qué manera actuará el gobierno para neutralizar los costes externos?

La forma de acción colectiva que impone la regla de la unanimidad es curiosa. La situación en que la empresa contaminante y la población afectada es unánime es la siguiente. El Estado recauda a través del sistema impositivo una cantidad suficiente para financiar la compra por parte de la empresa de un mecanismo depurador de residuos. Esta situación es unánimemente aceptada, porque es la más eficiente paretianamente: todo el mundo está mejor. Pero, ¿está mejor que cuándo? En el estado final la empresa no se ve perjudicada, puesto que no tiene que sufragar el gasto de la depuradora; la población, al desaparecer la contaminación, deja de sufrir el coste que ello le imponía. Este estado final, pues, es beneficioso para todos en relación al estado intermedio en que existía la contaminación. Pero, es claramente desventajoso para la población con respecto al estado inicial en el que no había contaminación. Esta población ha perdido con respecto a ese estado no sólo el coste impuesto por la contaminación, sino también el coste impuesto por el Estado para financiar la adquisición de la depuradora; la empresa, en cambio, ha ganado una depuradora. Naturalmente, este resultado no es eficiente paretianamente, por más que pudiera ser unánimemente aceptado²¹.

Si bien la regla de la unanimidad parece no ser capaz de asegurar la eficiencia que requiere el buen gobierno, aún queda un factor muy poderoso para la justificación de este modelo de democracia: el autogobierno de los ciudadanos. El poder de veto que garantiza la regla implica el autogobierno en el sentido específico de hacer que las decisiones tomadas reflejen las preferencias y satisfagan los deseos de los ciudadanos. La figura a imitar es la soberanía del consumidor en el mercado; la decisión política refleja la soberanía política de los ciudadanos del mismo modo que las decisiones económicas del mercado reflejan la soberanía económica de los consumidores. El problema es que dicha forma de soberanía o autogobierno no es tan deseable como pudiera parecer. No es difícil imaginar políticas que, aun cuando reflejaran los deseos de los ciudadanos, fueran paretianamente eficientes y unánimemente aceptadas, repugnarán a nuestro sentido de la justicia. Realmente, si uno cree —y hay buenas razones para creerlo— que la justicia no consiste meramente en la maximización del bien de los individuos, una forma de gobierno que descansa sobre esa idea puede parecer poco recomendable²².

²¹ Como se ha puesto tantas veces de manifiesto con respecto a la teoría de resolución de conflictos —especialmente la teoría de juegos—, estos resultados tienen un valor predictivo que nunca debe ser convertido en prescriptivo; puesto que dichos resultados responden a las características reales y diferencias en la fuerza negociadora de las partes, la deseabilidad moral de los mismos es nula. Véase A. K. SEN, *op. cit.*, c. 8 s. 1.

²² Esta es una de las críticas que utiliza W. N. NELSON, *op. cit.*, c. V s. 4.

IV

De momento no hay un cuarto modelo bien desarrollado que intente demostrar la deseabilidad de la democracia, de modo que podría parecer que, ante las crisis de los expuestos, habríamos de concluir negando la posibilidad de tal demostración. Sin embargo, una persona que esté empeñada en esta empresa de dignidad civil no tendría que desesperar. Si el orden de las argumentaciones que hemos esbozado es razonablemente natural, nuestro defensor imaginario de la democracia bien puede retener algunas ideas grávidas de una nueva forma de enfocar la justificación de la democracia. En primer lugar, parece claro que los procedimientos para la toma de decisiones sociales han de realizar alguna versión razonable de autogobierno. No es probable que estuviéramos dispuestos a aceptar decisiones que no reflejaran las preferencias individuales o, al menos, que no hubieran sido controladas públicamente. No obstante, la deseabilidad del autogobierno no podría justificarse sobre la base de que ello aseguraría la eficiencia de las decisiones. Ahora sabemos que es necesario separar lo que exigimos a los procedimientos de lo que exigimos a los resultados que por ellos se obtienen. Por consiguiente la deseabilidad del autogobierno tendrá que encontrar su fundamento en una esfera independiente de valores que por su medio se promocionarían en la sociedad; por ejemplo, la siempre invocada autorrealización humana.

En segundo lugar, creo que la estructura más sólida de argumentación ha resultado ser la que apela a la deseabilidad moral de las políticas y leyes que un sistema de gobierno produce. Con ello la noción misma de democracia se ha deslizado desde la referencia a cómo se relaciona la autoridad con la ciudadanía —que ha dado lugar a enfoques procedimentalistas— hacia la referencia al carácter concreto de las acciones de gobierno. Sin embargo, la crítica de la democracia como unanimidad ha evidenciado lo problemático de evaluar ese carácter moral de las políticas y legislaciones. Así, hemos visto que, frente a la teoría teleológica de la justicia que subyacía a este modelo, aparecía de forma polémica una teoría deontológica que disputaba sobre la corrección de dichos criterios de evaluación²⁴.

Esta tercera idea, la noción de justicia, creo que jugará un papel central en las argumentaciones futuras sobre la democracia. No es que por primera vez vayamos a ver aparecer argumentos que defiendan la deseabilidad de la democracia en razón de su capacidad para favorecer la justicia social. Lo que sucede es que el papel que desempeñará en ellos será novedoso: ya no se trata de la justicia de los procedimientos de gobierno, sino de la justicia del conjunto de la acción social. La tarea de ahora en adelante parece que va a consistir en mostrar que la democracia es un buen sistema de gobierno porque es capaz de promover un

²⁴ Este modelo de argumentación de la democracia como justicia es el que intenta elaborar W. N. NELSON, op. cit., cc. VI y VII, a mi juicio con buenos resultados.

esquema de convivencia social aceptable por la ciudadanía. Por «esquema de convivencia social» entiendo el conjunto de instituciones básicas que crean lo no dado en la naturaleza: el artificio de la sociedad. Naturalmente, la primera característica de esta «estructura básica» es la justicia. Pero, más bien, lo correcto sería decir que sólo una concepción pública de la justicia puede ser un esquema de convivencia. En justicia no hay grados; si no es justa, la estructura básica no es un esquema de convivencia. En este sentido (radical e intolerante con la realidad) es en el que se dirá que, para ser deseable, el gobierno democrático tiene que ser justo; o bien, que sólo la justicia es capaz de formar sociedad en un sentido moralmente relevante.

De esta prioridad que ha adquirido la noción de justicia se desprenden los retos a los que tendrán que enfrentarse los modelos de argumentación futuros. En primer lugar, la nunca fácil tarea de ofrecer una caracterización de la naturaleza de la moral que sea adecuada en sí misma, pero también adecuada para facilitar el papel que la justicia ha de cumplir aquí como conjunto de pautas reguladoras de la conducta colectiva. En segundo lugar, ofrecer —si es posible— unos principios de justicia que vertebran esa concepción pública de la misma. Por último, pero no menos importante a la hora de evaluar la factibilidad y estabilidad del sistema de gobierno, el reto de elaborar alguna teoría sobre la motivación humana y la dinámica política del gobierno.

De esta manera, pues, consideramos la argumentación democrática como un asunto completamente moral y, por consiguiente, le exigimos lo que le exigimos a cualquier otra argumentación moral: que pruebe la autoridad y la legitimidad de sus juicios y preceptos. Aventuramos que este emplazamiento del sistema de gobierno en el ámbito exclusivo de la moral no será lo menos discutible de los nuevos modelos de argumentación.