

LA IGUALDAD POLÍTICA

Alfonso Ruiz Miguel

Universidad Autónoma de Madrid

1. POLÍTICA, PODER Y RESPONSABILIDAD COMUNITARIA*



N su deslumbrante libro sobre el poder, Guglielmo Ferrero escribió que

«... entre todas las desigualdades humanas, ninguna tiene tanta necesidad de justificarse, de explicarse ante la razón, como la desigualdad que se deriva del fenómeno del Poder, del hecho de la dominación de unos hombres por otros hombres» (1942:30).

Pero abrir este escrito mediante esta severa advertencia, que inmediatamente capta nuestra intuición y atrae nuestra adhesión, contiene una

* JUAN-CARLOS BAYÓN y ELÍAS DÍAZ han leído una versión anterior de este escrito haciéndome importantes observaciones que he tenido en cuenta, al igual que muchos de los comentarios de los participantes en la sesión del Seminario de Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de junio de 2002 en que expuse esa primera versión. A todos ellos mi agradecimiento.

pequeña trampa, que revelaré enseguida. El término «poder» tiene al menos dos sentidos: en su sentido más amplio, el weberiano, es capacidad de alguien de obtener obediencia por parte de otros por cualquier medio, que comprende las cuatro principales fuentes de dominación que —más distinguibles conceptualmente que en los hechos— todavía perduran entre los seres humanos: la *política*, que se asienta en la organización de la coacción, la *económica*, que se basa en la influencia de la riqueza, la *ideológica*, que se funda en la capacidad de persuasión de todo tipo de creencias, incluidas desde luego las religiosas, y la *sexual*, que todavía hoy pervive como importante residuo del antiguo poder patriarcal o familiar, basado en el ascendente paterno. Pero leída en este sentido amplio, la observación de Ferrero se revelaría casi trivial, pues se diría que, hoy al menos, bien pocas desigualdades relevantes, que necesiten justificación en caso de tenerla, pueden quedar tras excluir las producidas o alimentadas por esas cuatro manifestaciones de la dominación ¹. El texto de Ferrero, sin embargo, adquiere una luz distinta, de mayor enjundia y riqueza pero también de menor evidencia e indisputabilidad, cuando se entiende referido únicamente a un segundo sentido más estricto de «poder», que probablemente es su manifestación por excelencia, el que en último término puede apelar a la brutalidad de la fuerza si es necesario: el poder político. Ese es —y aquí es donde yo había puesto la pequeña trampa— el sentido unívoco del texto de Ferrero, como quedará claro si se pone en su contexto:

«los principios de legitimidad no son más que justificaciones del Poder, esto es, explicaciones que los gobernantes dan a los gobernados acerca de las razones en que pretenden fundamentar su derecho a mandar, y, ello porque entre todas las desigualdades humanas, ninguna tiene tanta necesidad de justificarse, de explicarse ante la razón, como la desigualdad que se deriva del fenómeno del Poder, del hecho de la dominación de unos hombres por otros hombres. Salvo raras excepciones un hombre vale lo que otro hombre ¿Por qué entonces unos asumen el derecho a mandar y otros han de conformarse con el deber de obedecer?».

¹ En realidad, hay una forma difusa y capilar de desigualdad que también demanda justificación, aunque no siempre pueda atribuirse de manera directa a ninguna de las fuentes de dominación citadas. Me refiero a la que podría llamarse desigualdad social (o estratificación social) que jerarquiza los distintos roles y status sociales y en sociedades complejas da lugar a muy diversas formas y manifestaciones de tal jerarquía distintas a las inherentes a las cuatro formas de poder mencionadas en el texto: piénsese no sólo en los distintos grados de funcionarios o de empleados en una empresa, o en la más difusa jerarquización que el prestigio social confiere a las distintas profesiones, sino también en diferenciaciones más triviales, como las que se dan en las distintas clases de los aviones o los trenes (sobre este tipo de desigualdad, véase Dahrendorf, 1967).



Ahora bien, si mi pequeña trampa sirve para empezar poniendo de relieve la ambigüedad del término «poder», que no se refiere en exclusiva y necesariamente al ámbito de la política, de modo que no todo poder es político, conviene añadir que tampoco es pacífica la idea implicada en toda la discusión anterior de que toda política es una forma de poder. Así, adoptando un punto de vista claramente normativo, la justificación de la igualdad política propuesta por Dworkin se basa centralmente en el rechazo de que la política consista en la utilización del poder como recurso y en la afirmación del principio de que en una comunidad justa, que trata a los ciudadanos como iguales, la política «es una cuestión de responsabilidad» de los ciudadanos como agentes morales que colaboran en nutrir la cohesión y la fraternidad de la propia comunidad (cf. 1987, pp. 186-7 y 210). Según este segundo punto de vista, pues, la cuestión no es ya que la idea de poder no se agota con la dominación política, sino que la política no se debe entender como poder. Para dar pistas del recorrido que sigue, advertiré de antemano que el punto de vista que aquí se mantendrá es el primero y no el segundo, de modo que la igualdad política se tratará como una cuestión relativa a la distribución del poder político. Sobre las otras tres formas de dominación antes mencionadas apenas haré, y sólo en algún caso, algunas observaciones marginales ².

2. TRES MODELOS DE IGUALDAD POLÍTICA

La fundamentación de la relación entre la igualdad política y la democracia puede abordarse desde diferentes enfoques, de los que aquí analizaré únicamente tres: según un primer punto de vista, puede distinguirse entre un enfoque procedimental, que valora la igualdad política sobre todo en el procedimiento democrático mismo y con cierta independencia de los resul-

² En particular, me he ocupado de la desigualdad entre hombres y mujeres entre los representantes políticos en Ruiz Miguel, 2001.

Por lo demás, no quiero dejar de hacer referencia a una forma de desigualdad política externa a la que aquí se va a considerar pero de importancia grave y creciente en los países desarrollados: la diferenciación en derechos políticos entre ciudadanos y emigrantes, que podría y debería ser salvada bien asociando tales derechos a la condición de residente, como ya se hace en las elecciones locales con los nacionales de toda la Unión Europea, bien abriendo generosamente la naturalización a los emigrantes. En el caso español es de lamentar que la desafortunada redacción del artículo 13.2 de la Constitución Española dificulte jurídicamente la opción que sería políticamente más factible, la primera (sobre el tema, en general, véase Trujillo, 2002).



tados que tal procedimiento pueda producir, y otro que puede denominarse *consecuencialista*, que valora la igualdad política y el procedimiento democrático sobre todo por las consecuencias o resultados que es capaz de obtener. Ahora bien, mientras el enfoque procedimental propone necesariamente una justificación individualista, basada en el derecho individual a la participación política y en último término en la autonomía individual, el enfoque consecuencialista puede ser defendido en direcciones muy diferentes, de las que aquí destacaré dos: una también individualista, si bien basada en la idea de satisfacción de preferencias más que en la de ejercicio de derechos, y otra que, en la medida en que apela a fines ideales más difusos, podría denominarse idealista o, quizá mejor, *finalista*. Por ello, según otro punto de vista, las tres concepciones anteriores podrían considerarse diferenciando dos enfoques diferentes: uno, el individualista, donde entran tanto la fundamentación deontológica basada en la garantía del derecho a la participación política de la concepción procedimental cuanto una versión consecuencialista basada en la pretensión de garantizar las preferencias expresadas; y el otro, con importantes componentes comunitaristas, en el que los fines ideales asignados a la política toman preponderancia sobre cualquier visión de la participación política basada directamente en derechos individuales. En todo caso, como se puede ver, del entrecruzamiento de uno y otro enfoque lo que surge son tres distintos modelos básicos de igualdad política, que propongo denominar procedimental, de preferencias y finalista ³.

Para el *modelo procedimental* la igualdad política debe relacionarse directa y estrechamente con los procedimientos para la *adopción* de las decisiones políticas, centrando su visión más en el derecho a la participación en la toma de decisiones que en las consecuencias de éstas. Este enfoque, como ha destacado Dworkin, propone una concepción *independiente* (*detached*) de la democracia, en la medida en que lo que valora es la igualdad en la distribución del poder político en un sentido estricto de esta expre-

³ Como se sugiere en el texto, estos modelos no agotan las justificaciones posibles de la democracia. En particular, es posible defender la democracia por sus consecuencias en términos de preferencias consideradas objetiva y no subjetivamente –esto es, desde el punto de vista del observador y no de los ciudadanos–, al igual que en términos de unos u otros derechos o valores, como la capacidad de aproximarse a la adopción de decisiones de carácter moral (Nino 1986) o la igualdad socioeconómica (para un análisis empírico de esta relación, Verba 1987). Sin embargo, en la medida en que aquí se trata sobre todo de analizar la idea de igualdad política, creo que los modelos propuestos en el texto permiten ilustrar suficientemente sus principales sentidos y compromisos.



sión (1987, p. 186). En todo caso, la insistencia de este modelo en los procedimientos no debe interpretarse como una justificación meramente formalista o, todavía menos, ritualista de la democracia, pues el contenido básico que esta visión de la igualdad política trata de garantizar es el derecho a ejercer la libertad o autonomía individual de los ciudadanos mediante su participación en el poder político.

En el *modelo de preferencias* lo que da valor al sistema democrático es la mayor igualdad posible en la satisfacción de las preferencias expresadas por los votantes. El concepto de igualdad política sigue siendo bien estricto en este modelo, pues, como el modelo procedimental, aplica tal igualdad al poder político como tal, si bien apuntando más hacia el poder como disfrute de las decisiones políticas que como participación en la adopción de dichas decisiones. Esa consideración estricta de la igualdad política sitúa a este modelo, al igual que el anterior, como defensor de una concepción independiente de la democracia, pues los resultados o consecuencias por los que valora la igualdad política están directamente determinados por el procedimiento, considerando el poder político como un recurso a distribuir igualmente.

Frente al modelo de preferencias, lo que el modelo procedimental destaca sobre todo es la importancia de la libertad de elegir y, por tanto, de participar limpia y libremente en la adopción de las decisiones colectivas, sea directa o indirectamente. Como una cuestión de acentos y no de todo o nada, su preocupación no es tanto que se satisfagan en el mayor grado posible las preferencias de los ciudadanos, sino que todos puedan expresarlas y decidir sobre ellas mediante la igual participación en la adopción y la revisión de las medidas que afectan a todos. Si la inspiración fundamental del modelo de preferencias está en las éticas consecuencialistas, con su insistencia en el bienestar como *realización* de las preferencias individuales expresadas, la inspiración última del enfoque procedimental está en las éticas deontológicas, con su insistencia en la autonomía individual como *adopción de decisiones*, de forma que en el primero la autonomía individual es un medio mientras que en el segundo es el fin. Naturalmente, al modelo procedimental también le importa el cumplimiento de lo decidido, pero no tanto como el decidir bien, de igual modo que el modelo de preferencias, aun importándole más la consecución de éstas, tampoco puede prescindir para ello del procedimiento democrático, pues estamos dando por supuesto que justifica la igualdad democrática. Si se acepta una compa-

ración, como todas meramente aproximada, valga la diferencia entre quien caza por comer las piezas y quien caza por el gusto de cazar (y no deja de comérselas). Así pues, lo que el modelo procedimental valora es la autonomía individual que la democracia permite expresar y desarrollar, es decir, la actividad o el proceso de decidir lo que nos afecta, que nos hace ser —en parte, y de ahí la propiedad del término *participación* política— dueños de nuestro destino individual y colectivo, y no tanto el resultado conseguido de ese proceso, que puede ser o no favorable a nuestros deseos: naturalmente, si además lo es, tanto mejor, pero eso no nos hará más dueños del destino colectivo, sino sólo más favorecidos por él ⁴.

Para el *modelo finalista*, en fin, la igualdad política que importa no ha de buscarse tanto en los procedimientos de decisión, y ni siquiera en los resultados directamente derivados de las decisiones mismas, sino en un diseño general que garantice el resultado de la igualdad de consideración para todos los ciudadanos. Según esta concepción, lo que se ha de valorar en un sistema democrático no es primariamente la igualdad en el procedimiento, que aparece sólo como un medio y no como un fin valioso en sí mismo, ni tampoco la mera igualdad en los resultados directamente derivados del procedimiento, que pueden expresar preferencias injustas, sino la igualdad de consideración. Este criterio atiende sobre todo al fin de conseguir y mantener una comunidad igualitaria, pero no en el sentido de que

⁴ La defensa de la democracia como *doble participación* en las decisiones y en los derechos y beneficios que resultan de ellas, en la que Elías Díaz viene insistiendo desde hace años, no puede eludir esta alternativa, si es que en realidad pretendiera hacerlo, que no lo creo. Y no lo hace porque se trata de una tesis que se mueve en el doble plano de la descripción empírica y de la propuesta ideal (o «racional») pero no en el de la justificación ética, que es en que se plantea aquí el problema. En efecto, Elías Díaz se mueve en el plano de la descripción empírica cuando afirma que la democracia vincula procedimiento y resultados porque «garantiza, protege y realiza (en una y otra medida según tiempos y espacios, historia y lugar) unos u otros derechos fundamentales» (2002, p. 88; dicho sea de paso, esta formulación —que, como las aludidas en la nota anterior, no coincide con el modelo de preferencias que aquí me propongo analizar— permite poner de relieve que entre los derechos que el sistema democrático garantiza, y de manera conceptualmente necesaria, se encuentran los imprescindibles para la práctica del propio procedimiento democrático: básicamente, los de expresión, reunión y asociación políticas y el de voto); y se mueve además en el plano de la propuesta ideal cuando defiende su propio modelo de «Estado democrático de Derecho», de inspiración socialdemócrata, que reconoce como una de las distintas versiones del sistema democrático (cf. Díaz 2002, pp. 96-102; así como Díaz 2000, pp. 32-34 y 40 ss). Pero ninguna de las anteriores afirmaciones implica la de que la democracia se justifique sólo como procedimiento que produce además unos u otros resultados, que, por lo demás, no permitiría eludir el problema de justificación última que aquí se quiere considerar, cuyo *Hic Rodhus* está en la alternativa teórica entre un sistema político que procurara la igual participación ciudadana pero no los resultados deseados por la mayoría y otro que proporcionara éstos pero sin participación ciudadana.



reparta mejor el poder político, como pretenden los dos modelos anteriores, sino de que produce resultados igualitarios justos para los ciudadanos, de modo que no trata al poder político como un recurso a distribuir, al modo de la riqueza, sino como «una cuestión de responsabilidad» (Dworkin 1987, p. 210). Este modelo, como insiste Dworkin, configura efectivamente una concepción *dependiente* de la democracia para la que la igualdad política es algo distinto y más amplio que la mera igualdad en la distribución del poder político, sea en el procedimiento sea en los resultados que reflejan las preferencias expresadas por los ciudadanos, hasta abarcar el fin ideal de la igualdad de consideración al que idealmente debe servir la democracia. Tal criterio ideal debe contrastarse y cumplirse, según Dworkin, tanto en las consecuencias *distributivas* del sistema político, derivadas de las decisiones que asignan recursos, cargas y sanciones de todo tipo, como en las que denomina *participativas* y que, a su vez, divide en tres tipos: *simbólicas*, que sirvan a la confirmación de los individuos como miembros de la comunidad en cuanto ciudadanos iguales; *de agencia*, que garanticen la actuación de los individuos en el proceso político como agentes morales que razonan y deciden sobre «cuestiones morales de la mayor complejidad e importancia»; y, en fin, *comunitarias* [*communal*], por las que los individuos puedan sentir orgullo por formar parte de la comunidad y la comunidad misma mejore en cohesión y fraternidad (1987, pp. 186-8).

3. DOS PARES DE CONCEPTOS PREVIOS: IGUALDAD VERTICAL Y HORIZONTAL E IGUALDAD DE IMPACTO Y DE INFLUENCIA

En lo que sigue se propone una comparación entre las distintas visiones de la igualdad política y de la democracia a las que compromete cada uno de los tres modelos enunciados. La discusión se ordenará a partir de la gran distinción entre igualdad vertical y horizontal, que se plantea básicamente en los sistemas representativos. En efecto, dicho a grandes rasgos, en las formas de democracia directa la desigualdad vertical, entre gobernantes y gobernados, aun existiendo, es escasamente relevante sea por el hecho de que en las decisiones políticas importantes, adoptadas por todos los ciudadanos, el gobernante es un mero ejecutor obediente, sea porque la designación de los cargos se realiza mediante fórmulas que, como el sorteo, tienden a maximizar las iguales posibilidades de acceso de los interesados. En cam-



bio, la democracia representativa hace que la desigualdad entre gobernantes y gobernados sea radicalmente más marcada, pues los ciudadanos se limitan a elegir a los gobernantes sin capacidad de adoptar directamente las decisiones políticas y, dada la general prohibición del mandato imperativo, no tienen más forma de control decisivo sobre aquéllos que la no elección en la convocatoria siguiente (sobre ello, remito a Manin 1995; para una curiosa propuesta que reintroduce la idea de sorteo para revitalizar la deliberación en la democracia representativa, véase Fishkin 1992, pp. 11 ss y 146-7).

Pero además de la distinción anterior, las discusiones que siguen están atravesadas por otro par de conceptos que Ronald Dworkin ha destacado especialmente: la distinción entre impacto e influencia en el ámbito de la política. El impacto se refiere al grado en que el voto de una persona afecta a la decisión o elección de que se trate, mientras que la influencia se refiere al grado en que la opinión o el criterio de una persona afecta a las opiniones y decisiones políticas de otros (1987, pp. 191-2). Por ilustrar someramente la distinción, parece claro que en la dimensión vertical de la política, los sistemas representativos tienden a producir de hecho inevitables y enormes desigualdades tanto de impacto como de influencia, aunque eso no excluye que quepa discutir sobre la relevancia normativa de ese hecho ni sobre las posibilidades de la democracia directa. Por su parte, en la dimensión horizontal de la política, entre los gobernados, en una primera, aunque gruesa, aproximación empírica, seguramente parecerá claro a simple vista que mientras la influencia se reparte muy desigualmente entre unos ciudadanos y otros, especialmente en favor de quienes tienen mayor acceso a la comunicación pública, en cambio, aparentemente al menos, el impacto del voto tiende a distribuirse igualmente, conforme al criterio «una persona, un voto», entre todos los ciudadanos. Como se verá más adelante, esta optimista conclusión sobre la igualdad de impacto está lejos de ser acertada. Por ahora, en primer lugar, me referiré a la igualdad vertical.

4. LA IGUALDAD VERTICAL O ENTRE GOBERNANTES Y GOBERNADOS

Dworkin afirma que mientras la igualdad de impacto es algo insostenible e inalcanzable en la dimensión vertical de la política, entre gobernantes y gobernados, puesto que los primeros necesariamente tienen más

impacto político, en cambio «tiene sentido pedir igualdad vertical, como ideal, si la igualdad en cuestión es igualdad de influencia» (1987, p. 192). Con objeto de llevar a un callejón sin salida a las concepciones independientes de la democracia (que, como dije, incluyen tanto el modelo procedimental como el de preferencias), Dworkin argumenta que tal forma de igualdad se produciría en un sistema representativo que, instaurando el mandato imperativo, garantizara que los representantes votaran conforme a los deseos de la mayoría de los representados (el supuesto implícito de este argumento, en realidad, es que el modelo ideal de tales concepciones es la democracia directa). Por fin, dando a entender que una concepción independiente estaría obligada a asumir tal propuesta, Dworkin puede fácilmente concluir que ese ideal de la igualdad de influencia resulta poco atractivo porque impugnaría diseños constitucionales que no parecen tan objetables, como la tradicional y generalizada prohibición del mandato imperativo o la inamovilidad de los jueces nombrados vitaliciamente con competencias de control constitucional ⁵ (1987, pp. 193-4). A mi modo de ver, sin embargo, creo que Dworkin tiene razón sólo respecto a la concepción de preferencias pero no a la procedimental.

⁵ Y, por cierto, Dworkin lleva a unos extremos tales su defensa del control judicial de constitucionalidad que no sé si desmiente su declarada confianza en que la igualdad política se apoya en las consecuencias favorables que hacen de los ciudadanos agentes morales que razonan y deciden sobre «cuestiones morales de la mayor complejidad e importancia» (1987, p. 187). En efecto, tras desplegar su panoplia de razones en favor de la concepción dependiente de la democracia, introduce al final la distinción entre cuestiones susceptibles y no susceptibles de decisión [*choice-sensitive* y *choice-insensitive issues*], que corresponde a su anterior distinción entre cuestiones de *policy* y de principio, respectivamente ejemplificadas en la decisión de gastar en un centro deportivo o en carreteras y en las de proscribir la pena de muerte o la discriminación racial, que no dependen de lo que la gente vote; tras añadir que la cuestión de segundo orden de si una materia es o no susceptible de decisión es en sí misma no susceptible de decisión (lo que, dicho sea de paso, supone una cuestión de tercer orden que decide Dworkin), concluye que el control judicial de constitucionalidad es compatible con su concepción de la democracia porque, sin violar los fines de la política igualitaria, garantiza la corrección y adecuación [*accuracy*] mejor que los mecanismos ordinarios establecidos para decidir cuestiones susceptibles de decisión (como la decisión legislativa o los referendos) (1987, pp. 204-9). Ahora bien, si el control judicial de constitucionalidad puede pasar el test meramente negativo de no ofender el fin de la agencia moral de los ciudadanos —pues, en alguna de sus posibles fundamentaciones al menos, tanto los derechos reservados a ese control como el control mismo deben ser susceptibles al fin y al cabo de reforma constitucional y, por tanto, de un control popular último—, creo que la fundamentación dada por Dworkin, en la tesis de que hay cuestiones no susceptibles de decisión, no sólo ofende sino que contradice el fin de la agencia moral para razonar y decidir sobre «cuestiones morales de la mayor complejidad e importancia», entre las que no me parece que quepa incluir decisiones de *policy* como optar entre una carretera y un centro deportivo.

En efecto, para quien lo importante es que las preferencias expresadas en el voto se lleven a la práctica del modo más igual posible, el modelo democrático adecuado es uno de democracia directa o, en su defecto, una forma representativa en la que esté garantizado al máximo que los representantes realizarán las preferencias de la mayoría. En este modelo están claramente injustificadas instituciones como la prohibición del mandato imperativo, pues da discreción a los representantes para decidir conforme a su mejor juicio durante el tiempo de su mandato, las mayorías reforzadas para adoptar ciertas decisiones importantes, pues otorgan mayor peso a las preferencias de la minoría que no desea el cambio del *statu quo*, o, en fin, el control de constitucionalidad de las leyes, pues sustrae a la ciudadanía, al menos en los términos de igualdad dichos, la capacidad de decisión política en los ámbitos reservados a los tribunales competentes para aquel control (sobre ello, remito a Laporta 2001). No es cuestión de analizar aquí las complejas discusiones teóricas que cada uno de estos temas han suscitado para mostrar hasta qué punto el modelo de preferencias se aparta radicalmente de la usual configuración de nuestras instituciones representativas. Aun sin perjuicio de añadir enseguida algunas consideraciones sobre la relación entre democracia directa y representativa, baste decir que, en las actuales circunstancias al menos, el modelo de preferencias resulta extremadamente crítico e idealista, de modo que si la igualdad política que propugnamos es esa, debemos estar dispuesto a revisar de arriba abajo los sistemas políticos considerados democráticos por lo menos desde el siglo XIX a hoy.

En cambio, al igual que el modelo de Dworkin, pero en parte por distintas razones, no me parece que el modelo procedimental esté obligado a exigir la igualdad de influencia entre gobernantes y gobernados, del mismo modo que no está obligado a impugnar el sistema representativo ni la prohibición del mandato imperativo, entre otras razones porque la desigualdad de influencia política entre quien tiene responsabilidades públicas y el ciudadano medio es tan inevitable en la práctica como la desigualdad de impacto entre ambos: el primero, y no el segundo, tendrá normalmente no sólo mayor acceso al público mediante los medios de comunicación sino incluso, por razones institucionales, a las deliberaciones políticas que suelen preceder a las contiendas electorales y a las decisiones políticas. Pero la razón fundamental por la que una concepción procedimental de la igualdad política no está obligada a oponerse al sistema representativo ni a los meca-



nismos institucionales que permiten prescindir de todas las preferencias expresadas por los ciudadanos reside en que el respeto a la igual autonomía de todos los ciudadanos no exige que todo sea decidido conforme a la voluntad expresada por ellos.

En realidad, la idea de autonomía individual tiene conexiones conceptuales al menos con algunos de los derechos individuales de la tradición liberal y en esa medida es contraria a toda defensa del «ciudadano total»: la reserva de un ámbito privado al margen de la intrusión política, así como la misma posibilidad de sustraerse a la conversión de todo en política avalan la desconfianza hacia las propuestas ingenuas de democracia directa o semidirecta, como el establecimiento de procedimientos de control popular universal e inmediato, que, por ejemplo, exigiría no sólo instituciones como el mandato imperativo, la proliferación de referendos y elecciones, sino también la elección popular de jueces y de todo tipo de responsables políticos. Por ello, la idea de autonomía individual que inspira el modelo procedimental no sólo no obliga a extender al máximo el ámbito de decisión democrática sino que más bien parece que justifica algunas limitaciones a la decisión popular mayoritaria, al menos en la medida en que ésta pueda limitar los derechos básicos que son expresión o condición fundamental de dicha autonomía. Con esa función, pero también con esos límites, el modelo procedimental podría dar cuenta satisfactoriamente de algunas previsiones de mayorías reforzadas y, quizá, incluso de un cierto ámbito de control judicial de la constitucionalidad de las leyes (en cambio, la extensión de tales instituciones a otros derechos no directamente conectables con la autonomía no parece que pueda justificarse sin recortar el alcance del modelo procedimental mediante principios justificatorios ajenos a él).

4.1 **Democracia representativa y directa**

Como antes sugerí, el único modelo de igualdad política que mantiene una fundamentación de la democracia difícilmente realizable mediante los sistemas de gobierno representativo contemporáneos es el de preferencias. Puede ser de interés, por ello, hacer algunas consideraciones sobre las posibilidades de la democracia directa en sociedades complejas como las nuestras.

Suele darse por supuesto que la razón fundamental por la que la democracia directa es una propuesta hoy completamente irrealizable se

deriva de la grandes dimensiones, especialmente en población, de la inmensa mayoría de los Estados actuales. Un defensor del modelo de preferencias, sin embargo, podría replicar que la dimensión poblacional como tal, tomada sin más calificaciones, constituye una justificación muy limitada de la democracia representativa, y al menos por dos razones.

La primera es que la existencia de Estados tan extensos es un dato histórico modificable y que, como criterio regulativo al menos, deberíamos encaminarnos hacia la constitución de entidades políticas de dimensión más reducida que las actuales, como propusieron hace más de dos siglos los antifederalistas americanos y más recientemente ha replanteado Brian Barry (1995, p. 157). Sin embargo, aunque reconociéramos la conveniencia, y hasta la viabilidad, de configurar las decisiones políticas en torno a dimensiones que admitan la deliberación cara a cara propia de la democracia directa, desde el mismo punto de vista ideal también deberían existir instituciones políticas de alcance mucho más amplio, y en el límite globales, con importantes competencias en materia de defensa de la paz, garantía de los derechos humanos más básicos y protección de los recursos y el medio ambiente. Y pocas dudas pueden haber de que tales instituciones no podrían gobernarse mediante un sistema de democracia directa.

La segunda razón que el defensor del modelo de preferencias podría alegar, incluso contra la réplica anterior, es que la dimensión de los Estados ya no es un obstáculo hoy para la democracia directa ante la posibilidad técnica de que todos los ciudadanos pudieran participar intensa y constantemente en cualquier decisión política mediante algún sistema electrónico. La democracia electrónica, la teledemocracia, permitiría que cada ciudadano, desde su propia casa, emitiera su voto diaria, semanal o mensualmente, a modo de referéndum fácilmente practicable sin necesidad de acercarse al colegio electoral. Dedicaré algún espacio a comentar esta propuesta.

4.2 Notas sobre la democracia electrónica

La democracia electrónica ha de responder a dos órdenes de retos diferentes. El primero es que tal forma de democracia no puede pretender sustituir en ningún caso a la democracia representativa como forma de decisión primera o previa, y seguramente dominante, sino que la exige inevitablemente. En sociedades extensas y complejas como las actuales, la imposibilidad de prescindir de la democracia representativa no es sólo fáctica,

sino incluso *lógica*: si la agenda política ha de tener una mínima ordenación, una cierta jerarquización y alguna coherencia interna, su selección no puede dejarse a una propuesta popular –sea individualizada o, con un número mínimo, colectiva– que un ordenador central va presentando a votación por turno de rigurosa entrada, sino que exige una decisión previa por parte de un cuerpo de personas que, en un modelo democrático, no pueden actuar más que como representantes, siendo, por tanto, sometidos a elección y control populares y periódicos. Dicho en dos palabras, es inevitable la elección de los pocos que han de decidir formalmente sobre qué han de decidir todos y aquella elección resulta ser una inevitable e importantísima manifestación de la democracia representativa.

El segundo orden de retos que la democracia electrónica ha de afrontar, al igual que el anterior, tampoco pone en cuestión la posible oportunidad de aquella dadas ciertas condiciones y limitaciones, pero también obliga a rebajar en buena medida sus plausibles pretensiones de evitar ciertos problemas tradicionales comunes a las democracias representativas, con el riesgo, tal vez, de añadir algunos nuevos que podrían hacer peor el remedio que la enfermedad. Tres riesgos al menos son vislumbrables ante una extensión considerable de la democracia electrónica.

El primer riesgo es que, como modalidad de referéndum que es, la democracia electrónica probablemente tendrá una marcada tendencia a sufrir dos defectos graves, ambos asociados y relativos a la agregación de la demanda política: de un lado, tenderá a ser enormemente simplificatoria de problemas complejos, sobre los que normalmente incitará a decidir entre opciones extremas, como lo son las susceptibles de una respuesta en términos elementales de sí o no, eludiendo una deliberación afinada y dificultando las excepciones, las matizaciones y las vías intermedias; por otro lado, esa simplificación propia de la democracia refrendaria tenderá también a producir un efecto divisorio en el electorado peligroso para la estabilidad del propio sistema, que podría verse privado de los conocidos mecanismos lubricadores de transacción y de consenso comunes a la práctica parlamentaria que sirven como vehículos de integración social. En este punto, es útil contrastar el mecanismo del referéndum, que cierra una disputa de forma tajante y constituye un procedimiento de decisión equivalente a un juego de suma cero (unos ganan a costa de quienes pierden y a la inversa, como en el póquer), con la elección de un parlamento, que abre un proceso de deliberación en el que no están excluidos los compromisos entre grupos

diferentes y constituye un procedimiento de decisión equivalente a un juego de suma positiva (en el que todos ganan algo, aunque algunos más que otros, como en las tómbolas o concursos en que todos los participantes tienen al menos algún premio de consolación).

El segundo riesgo de la democracia electrónica gira en torno a una desagradable disyuntiva no del todo desconocida en los sistemas de democracia representativa pero que es probable que tendiera a extremarse en la práctica de una democracia electrónica extensiva. Se trata de que, si tal democracia ha de evitar el riesgo de la irresponsabilidad del votante –y, naturalmente, ser algo distinto de la democracia representativa, en la que los votantes siguen las directrices de unos u otros partidos–, exigirá una elevada dedicación ciudadana a los asuntos públicos, que en términos de tiempo cabe barruntar que no debería ser muy inferior a la dedicación de un actual diputado sin especiales responsabilidades parlamentarias; y, sin embargo, es hasta ahora una experiencia empíricamente acreditada que el exceso de convocatorias electorales conduce al cansancio y a la apatía política. Por ello, la democracia electrónica amenaza con unir dos males que pueden ser explosivos para la racionalidad, la legitimación y la estabilidad de un sistema político: un elevado índice de abstención y un voto predominantemente desinformado, desganado o, sin más, irresponsable. En el fondo, la democracia representativa es un paliativo para esa doble enfermedad de la apatía y la irresponsabilidad política, pues en ella tienden a participar de forma responsable y permanentemente activa sobre todo quienes más interés muestran en los asuntos públicos. En todo caso, si la democracia electrónica no verificara augurios tan pesimistas como los anteriores, quién sabe si lo mejor que podría ocurrir es que se terminara reinventando la democracia representativa, sólo que con un parlamento más amplio que los actuales (aunque sólo con funciones legislativas, que tal vez no son tan importantes como las de control público del gobierno).

El tercer riesgo de la democracia electrónica camina justo en la dirección inversa del anterior. Cuanto más responsable y activa sea la participación democrática de todos los ciudadanos mayor es el riesgo de absorción del hombre por el ciudadano, esto es, de difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado en detrimento de lo privado, hasta dar vida a la figura, monstruosa para el liberalismo, del «ciudadano total». No siempre se recuerda que el derecho a la participación política no es el único derecho ni, una vez reconocidos otros derechos, el más importante, especialmente por-

que ningún sistema político merece justificación si no garantiza la reserva de un ámbito privado (esto es, privativo o propio) de los individuos, que comprende desde la autonomía básica para organizar su propia vida hasta la libertad de conciencia e ideológica. Esa ya vieja reivindicación liberal frente a la tendencia invadente del principio democrático puro –principio que aparece tanto en Rousseau como en ciertas defensas del socialismo– ha sido expresada magistralmente en un texto de Bobbio que, aunque extenso, me parece conclusivo:

«Lo que un liberal aprecia y no se cansa de recomendar es que, dentro de límites variables de tanto en tanto, se garantice una cierta libertad respecto del Estado (o respecto de la Iglesia, del superestado o del partido organizado y así sucesivamente); que, cualquiera que sea la clase social que tenga las llaves del poder, no gobierne despótica o totalitariamente, sino que asegure al individuo una esfera más o menos amplia de actividades no controladas, no dirigidas, no obsesivamente impuestas; que se distinga una esfera de lo público y una esfera de lo privado y que el hombre no sea reducido del todo en el ciudadano; que lo que no es sometible al Estado, como la búsqueda de la verdad y la conciencia moral, no se le someta, y que la virtud no sea forzada a refulgir, como precisamente ocurre en épocas de despotismo, en las acciones de los santos de los héroes, sino que pueda brillar con luz menos viva pero más constante en la práctica cotidiana también de los ciudadano que no tienen rodillas de santo ni hfgado de héroe; que la vida humana no sea estatalizada, politizada, partidizada, que no sea una continua parada en la plaza pública o un congreso permanente donde todas las palabras son registradas y transmitidas a la historia, sino que tenga sus ángulos muertos, sus pausas, sus días de vacaciones.» (1955, pp. 276-7).

Ahora bien, ninguna de las objeciones anteriores a la democracia directa electrónica supone una justificación por exclusión de los muchos defectos de la democracia representativa, que sin duda admite mejoras que disminuyan la desigualdad en el ejercicio del poder entre gobernantes y gobernados. Entre esas mejoras no está excluido que pueda figurar un uso razonable de mecanismos propios de la democracia directa, entre los que la democracia electrónica acaso podría ser un medio a considerar. Sólo que, como he insistido por activa y por pasiva, ni esa forma ni cualquier otra forma de democracia directa puede sustituir a los mecanismos de la representación como forma primaria y hasta predominante de la acción política. En tal sentido, en conclusión, el modelo de igualdad política de preferencias –que de los tres aquí considerados es el único que tiene serios problemas de acomodo con la democracia representativa– resulta irrealizable en sus términos en la dimensión vertical de la política.

5. LA IGUALDAD HORIZONTAL O ENTRE LOS GOBERNADOS

Cuando antes planteé la distinción entre igualdad de impacto y de influencia, aventuré que en la dimensión horizontal de la política parece empíricamente claro que así como la influencia se reparte muy desigualmente entre unos y otros ciudadanos, sobre todo por las desiguales posibilidades de acceso a los medios de comunicación, en cambio, el impacto del voto parecería que tiende a distribuirse igualmente entre todos los ciudadanos, conforme al criterio «una persona, un voto». Según esta descripción, el problema no estaría en la igualdad de impacto sino únicamente en la desigualdad de influencia. Lejos de ser así, trataré esta segunda cuestión en primer lugar, con alguna brevedad, para analizar luego con más detalle la primera, que resulta mucho más compleja y debatible de lo que podría parecer a primera vista.

5.2 La igualdad de influencia

Si la idea de influencia se refiere, como se recordará, a la capacidad de que la opinión o el criterio de una persona afecte a las opiniones y decisiones políticas de otros, exigir una estricta igualdad en ese ámbito entre los ciudadanos parece una propuesta no sólo inviable y absurda sino incluso éticamente inaceptable. Inviabile porque, incluso en un sistema ideal, por pequeño que fuera, sería absurdo exigir que todos los ciudadanos argumentaran y que lo hicieran con la misma pertinencia y eficacia: aparte de quienes prefieran escuchar antes que hablar, pues la libertad de expresión incluye el derecho a callar, no todos los argumentos tendrán el mismo peso. Y éticamente inaceptable porque en cualquier concepción que dé algún valor moral a la actividad política la influencia de las personas debería variar con el peso y la calidad de los argumentos que aporten. En este aspecto, los tres modelos aquí considerados son equivalentes y la pretensión de Dworkin de que la concepción independiente está obligada a mantener la idea de la igualdad de influencia horizontal, aparte de basarse en la idea falaz, ya mencionada, de que puesto que esa concepción mantiene una igualdad de impacto tan poco exigente entonces está obligada a referir la igualdad política a la influencia, en realidad se reduce a contrastar dos visiones diferentes de la igualdad de *oportunidades* para influir políticamente.



A partir de la tesis de que la desigualdad de influencia política hoy relevante es la que procede de la desproporcionada desigualdad entre ricos y pobres, Dworkin argumenta que el problema de tal desigualdad no está en la diferencia de poder e influencia en cuanto tal, sino en la propia desigualdad en las riquezas, injusticia que tiene como deplorable consecuencia la desproporcionada influencia política que permite a los ricos perpetuar y mejorar su injusta situación. De ahí que en un mundo en el que los recursos estuvieran justamente repartidos no habría nada de malo en que algunos tuvieran más influencia política debido a su mayor inversión en campañas políticas o en dedicación a la reflexión política o a la virtud, mientras que, concluye Dworkin, la concepción independiente está obligada a objetar esta última propuesta como desigualdad de influencia inaceptable (1987, p. 195; también Strauss, 1994). A mi modo de ver, sin embargo, la argumentación de Dworkin no es convincente: si el problema fuera primariamente la desigualdad de riqueza, no habría nada que oponer a un sistema en el que resultara existir un único empresario de todo tipo de medios de comunicación que estuviera obligado a tributar por un elevadísimo porcentaje de los beneficios no reinvertidos en actividades productivas; como tampoco se podría objetar nada frente a un sistema que favoreciera legalmente el acceso a los medios de comunicación a los más sabios y virtuosos en materias políticas o ante una sociedad con una distribución justa de la riqueza que permitiera la compraventa de votos.

Frente a ello, no resulta nada insensata una concepción alternativa a la de Dworkin, que en principio creo que sería aceptable tanto para el modelo procedimental como para el de preferencias, según la cual se debe buscar una *justa* igualdad de oportunidades en el ámbito de la influencia política horizontal sin necesidad de esperar a superar las enormes desigualdades entre ricos y pobres. Con independencia de la injusticia de las desigualdades económicas, y de la indudable conexión empírica entre la riqueza y la influencia política, esa concepción alternativa podría proponer una justa igualdad de oportunidades en la influencia política basada en el criterio de que ese poder debe ser lo más plural posible y, en la medida en que la mera pluralidad no sea suficiente, debe limitarse incluso mediante prohibiciones y sanciones. En la primera rúbrica entrarían todas las medidas para garantizar y mejorar la libertad de expresión y el pluralismo ideológico en los medios de comunicación, dando voz incluso a quienes tal vez no sean tan sabios o virtuosos, mientras que en la segunda entrarían tanto las restriccio-

nes antimonopolio en los medios de comunicación como las regulaciones y limitaciones en materia de financiación a partidos y campañas electorales (sobre ello, véase *Symposium*, 1994 y Ringhand, 2002).

5.3 Igualdad de impacto *ex ante* y *ex post*

La apariencia de que los sistemas democráticos que conocemos garantizan de hecho la igualdad de impacto entre todos los ciudadanos es en realidad sólo una apariencia. Ante todo, como se verá enseguida, hay que tener presente que la idea de igualdad de impacto es fuertemente ambigua y puede demandar distintas formas de igualdad según el criterio que adoptemos. Pero lo decisivo es que, en cualquiera de sus distintas manifestaciones, la igualdad de impacto parece de hecho tremendamente difícil de realizar. En todo caso, el objetivo fundamental de la discusión será analizar los distintos compromisos normativos que los tres modelos de igualdad política mantienen con la igualdad de impacto.

La primera ambigüedad en la idea de igual impacto se deriva de la posibilidad de referir el peso del voto al momento de la decisión o elección misma (*ex ante*) o al de los resultados de la decisión o elección (*ex post*). Por poner un ejemplo esquemático, tres personas –sean A, B y C– deciden siempre sus asuntos por votación teniendo cada una de ellas un voto igual bajo una regla mayoritaria, pero A y B coinciden el 80 por ciento de los casos imponiendo sus decisiones. Se puede decir que, en tal caso, los tres tienen igual impacto en el momento de la decisión pero que A y B tienen un impacto mayor en los resultados (Beitz, 1989, pp. 8-10). Otro ejemplo, más ajustado a los sistemas representativos, es el de la elección por mayoría simple de un representante en un distrito uninominal, en el que el voto de todos los electores tiene igual peso cuando se emite y se cuenta pero un peso muy desigual cuando se considera el resultado, momento en el que todo el impacto lo recibe únicamente el representante de los electores ganadores (salvo que introduzcamos reservas ajenas al propio criterio, como la prohibición del mandato imperativo y, además, podamos conseguir realizar ese benevolente ideal de que el vencedor político se deba a todos sus electores y no sólo a sus votantes).

Si aplicamos ahora la distinción anterior al contraste entre el modelo procedimental y el de preferencias, parece que el sentido menos exigente, y seguramente el más razonable, de la igualdad de impacto es el primero, el

impacto *ex ante*, que es el que está obligado a defender únicamente el modelo procedimental, en cuanto que entiende el poder como posibilidad de participar en la decisión más que como capacidad de conseguir resultados. El modelo de preferencias, en cambio, al referir el impacto a los resultados de la elección o decisión parece estar obligado a defender una serie de arreglos institucionales que, en el límite, dan una enorme rigidez a la posibilidad de diseñar diferentes sistemas electorales y políticos.

En efecto, para ejemplificar el juego de uno y otro modelo en una votación sencilla, si once personas deben decidir sobre si adoptar o no una política *X*, para cumplir con el modelo procedimental basta dar igualdad de impacto *ex ante*, con independencia de que la regla de decisión preestablecida sea la mayoría simple o la absoluta: así, la regla de mayoría simple no excluye la igualdad de voto en el sentido de que si 5 votan a favor de la medida, 4 en contra y 2 se abstienen, la medida se puede adoptar sin tacha para la igualdad de impacto *ex ante*. En cambio, el modelo de preferencias, al exigir igualdad de impacto *ex post*, no sólo está obligado a la igualdad de cada voto *ex ante* sino también a exigir la adopción de la decisión por mayoría absoluta estricta de los votantes (y quizá de los electores, pero no voy a tratar este punto aquí): En efecto, como en su día vio Kelsen (1929, pp. 23-24; y 1955, pp. 238-240), cualquier decisión que se permita adoptar por una mayoría inferior o superior a más de la mitad de los votos necesariamente dará más peso al voto de alguna minoría sobre la mayoría: así, un sistema que exigiera una mayoría reforzada de dos tercios, por el que en el ejemplo harían falta al menos ocho votos para adoptar la medida, daría más peso a las cuatro personas que no votaran a favor de la medida que a las siete favorables (la exigencia de unanimidad, claro está, al dar un derecho de veto a cualquier votante puede desequilibrar el impacto en favor de uno frente a diez). Adicionalmente, el modelo de preferencias no puede resolver igualitariamente el problema de los empates, pues como la regla mayoritaria exige más de la mitad de los votos, la medida no se adoptará pero a costa de favorecer desigualitariamente a la mitad que prefiere mantener el *statu quo*⁶. Por su parte, cuando se debe elegir entre más de dos opciones, pongamos que entre tres candidatos, el modelo de preferencias debe prever sucesivas complicaciones en el sistema de votación: así, mientras bajo la

⁶ En este supuesto, la única regla que permite una solución equitativa parece ser el sorteo, pero éste no evitará la desigualdad del impacto, que lo será necesariamente, sino sólo la injusticia del resultado.

preocupación por la igualdad de impacto *ex ante* es admisible y suficiente (aunque no obligada) una elección a una única vuelta con mayoría simple —que es, por lo demás, el clásico sistema electoral inmemorialmente utilizado en el Reino Unido para la Cámara de los Comunes⁷—, la igualdad de impacto *ex post* exige la mayoría absoluta y, por tanto, debe prever la posibilidad de más de una vuelta.

Junto a lo anterior también hay diferencias entre ambos modelos en su aplicación a los sistemas representativos. Así, el modelo procedimental, dado su apoyo justificatorio en la igualdad de la libertad individual, favorece intensamente sistemas electorales proporcionales puros que, bajo el principio de John Stuart Mill de que «toda minoría de electores debe tener una minoría de representantes» (1861, p. 83), permitan el reflejo más exacto posible de los distintos criterios y opiniones existentes en la sociedad, para que al menos sus voces no dejen de escucharse en los procesos políticos más formalizados. En contraste, el modelo de preferencias no es en absoluto incompatible con un sistema mayoritario como el británico que, teóricamente al menos, en el caso de que obtuviera la mayoría en todas las circunscripciones un solo partido, le permitiría copar todos los escaños parlamentarios. Pero, además, lo decisivo es que ese modelo también está obligado a adoptar sistemas que, en la medida de lo posible, garanticen la fidelidad de los representantes a las preferencias de los electores, incluyendo seguramente la utilización del criterio de mayoría absoluta para todas las decisiones.

La discusión anterior ha servido para contrastar el modelo procedimental y el de preferencias y para mostrar cómo el segundo es mucho más insistente que el primero en exigir el criterio de la mayoría absoluta como garantía de la igualdad política. Pero la constatación de que esta posición es poco realista, en la medida en que muy raramente podemos verla cumplida rígidamente en los sistemas políticos democráticos que conocemos, no puede operar sin más como argumento suficiente contra el modelo de preferencias. El argumento decisivo contra el modelo de preferencias es su irrealizabilidad en los casos más comunes.

⁷ En aplicación de este criterio, en las elecciones parlamentarias británicas desde la Segunda Guerra Mundial hasta hoy, básicamente disputadas entre tres partidos, el partido vencedor nunca ha recibido la mayoría absoluta de los votos (cf. Arblaster, 1987, p. 11; los datos para las dieciséis elecciones generales de 1945 a 2001 —que oscilan entre el 49,7 por ciento de los conservadores en 1955 y el 37,9 de los laboristas en 1974— pueden verse en <http://www.psr.keele.ac.uk/area/uk/uktable.htm>).

Recuérdese que el modelo de preferencias justifica la democracia como sistema que garantiza la mayor igualdad posible en la *satisfacción* de las preferencias individuales expresadas mediante la participación política. Para ello, el modelo debe considerar el impacto *ex post*, es decir, el resultado de la elección o decisión democrática, como una función colectiva que refleja el máximo número posible de preferencias individuales bajo la regla de la mayoría absoluta. Pues bien, el problema de este propósito es que, salvo en los casos en los que se opta sólo entre dos posibilidades, como en los referendos, es imposible obtener dicha función agregada de preferencias. Si consideramos el ejemplo de tres posibilidades electorales, que simplifica cualquier elección parlamentaria, hay seis distintas ordenaciones de preferencias teóricamente posibles (de *T* a *Z*), según lo reflejan las columnas del siguiente cuadro:

CUADRO 1

| | T | U | V | X | Y | Z |
|-----------------------|---|---|---|---|---|---|
| 1. ^a | a | a | b | b | c | c |
| 2. ^a | c | b | a | c | a | b |
| 3. ^a | b | c | c | a | b | a |

Pues bien, en todos los casos en los que hay una ordenación de este tipo o similar, Kenett Arrow, en su «teorema de la imposibilidad», mostró que no existe una función colectiva de todas las preferencias individuales posibles que pueda cumplir, entre otras condiciones, las dos siguientes⁸: de un lado, la condición de racionalidad, que exige dar una ordenación no contradictoria de las preferencias, como ocurre en el caso de un solo individuo, que si prefiere las fresas a las naranjas y las naranjas a las manzanas no «puede» racionalmente preferir las manzanas a las fresas (se trata de la relación de transitividad); y, de otro lado, la condición de no dictadura, que impide que algún individuo imponga sus preferencias al conjunto con independencia de las de los demás, de modo que exige el igual peso de todas y

⁸ Cf. ARROW, 1963, pp. 70-71 y capítulos III y V; en castellano, para una exposición sintética de todas las condiciones del teorema de Arrow, con una informada evaluación crítica, vid. HÖFFE 1988, pp. 163-172; también puede verse la más amplia exposición de FARRELL 1988, capítulo XIX.

cada una de las preferencias. Se puede ilustrar sencillamente el teorema de Arrow mediante un viejo antecedente suyo, la paradoja de Condorcet ⁹:

CUADRO 2

| | X | Y | Z |
|-----------------------|---|---|---|
| 1. ^a | a | b | c |
| 2. ^a | b | c | a |
| 3. ^a | c | a | b |

donde dos votantes prefieren *a* sobre *b*, dos *c* sobre *a* y, en fin, dos *b* sobre *c*, por lo que existe una preferencia cíclica, de modo que ninguna preferencia es dominante y no hay una función colectiva no contradictoria o racional en el sentido de que cumpla la relación de transitividad. Tal caso, por tanto, no es resoluble tampoco mediante una segunda vuelta.

La ordenación de preferencias de los dos cuadros anteriores es en realidad una supersimplificación de lo que ocurre en cualquier elección política. No es sólo que en los sistemas democráticos actuales se suele votar entre más de tres partidos (aunque de hecho, en los grandes números, sólo cuenten tres o incluso dos de ellos, en el enfoque finalista bastaría que un cuarto o un vigésimo partido recibiera un voto para que las preferencias individuales correspondientes debieran tenerse en cuenta). Además, la selección de los distintos puntos del programa de cada partido supone una agregación previa de un número elevadísimo de preferencias más o menos ordenadas que en la realidad se han de aceptar en paquete, lo que hace prácticamente imposible reflejar las distintas ordenaciones individuales de preferencias. Si todo esto es así, el modelo de preferencias pretende una igualdad imposible y propone en realidad un espejismo: la elección colectiva no puede ser, como el modelo pretende, análoga a las elecciones individuales en la ordenación de preferencias y, en particular, no puede pretender a la vez ser racional y recoger con igual peso las preferencias de los votantes. Como ha dicho Charles Beitz, esto corrobora que la selección de un procedimiento de decisión social no puede basarse sólo, o en absoluto, en su capacidad para identificar las preferencias individuales (que, por

⁹ ARROW mismo la presenta así inicialmente, en la introducción a su libro, siguiendo un artículo de E. J. Nanson de 1882, sin ser todavía consciente de que había sido formulada inicialmente por Condorcet (cf. 1963, pp. 54-5 y 201-5).



lo demás, es uno de los significados menos oscuros de la noción de voluntad popular) (1989, p. 68). En definitiva, lo que todo esto muestra es que ningún sistema de elección colectiva, ni el más democrático imaginable, puede garantizar una decisión que recoja fielmente las preferencias de la mayoría, lo que es especialmente cierto en sociedades complejas y pluralistas como las actuales ¹⁰.

El defensor del modelo de preferencias todavía podría replicar que es suficiente con que el sistema de representación política garantice un cumplimiento a grandes rasgos de las principales preferencias de los electores, que al fin y al cabo terminan ordenadas y jerarquizadas gracias a la simplificación de las ofertas electorales. Esta réplica, sin embargo, sería un retroceso de gran calibre en dicho modelo hasta convertirlo en indistinguible de lo que puede ofrecer el modelo procedimental, cuya insistencia en la importancia de la libertad del momento de la elección no excluye, naturalmente, que la acción política no deba materializarse en resultados que respondan a lo decidido por los electores, pero poniendo sobre todo el cuidado en los procedimientos de la decisión o la elección. De tal modo, el modelo procedimental puede considerar la representación política más desde el control *a posteriori* que permiten las sucesivas elecciones, así como afrontar los sistemas electorales a modo de meras regulaciones más o menos aproximadas para realizar los proyectos políticos decididos por la mayoría.

En el curso de las anteriores discusiones no he hecho referencia al tercer modelo en juego, el finalista, puesto que éste no calibra la igualdad de impacto ni por el procedimiento ni por los resultados inmediatos

¹⁰ Además, el modelo de preferencias es susceptible de una objeción diferente, que pone en cuestión su coherencia interna. Como toda posición que coloca el valor moral en la satisfacción obtenida por los individuos, si este modelo quiere ser plenamente coherente debe atribuir peso a la intensidad de las preferencias. Si una persona prefiere *a* sobre *c* mucho más intensamente de lo que otra prefiera *c* sobre *a*, no parece estar justificado el dar igual peso a la preferencia de ambos. Cuando lo importante es la satisfacción de las preferencias, debe darse más peso a las preferencias más intensas porque eso es lo que exige el igual respeto por las preferencias (cf. BEITZ, 1989, pp. 66-67). En tal sentido, la justificación finalista de la democracia llevada a sus últimas consecuencias resulta radicalmente incompatible con el principio de igualdad de voto, puesto que quienes más desean algo, de modo que tienen más necesidades, deben tener más oportunidades de conseguirlo que quienes no tienen deseos tan profundos. Por lo demás, el principio mismo de la consideración de la intensidad de las preferencias, que presupone la igualdad de bienestar como marco justificatorio, parece contrario al ideal de la igualdad básica entre los seres humanos, pues no resulta razonable sostener que los más ansiosos o voraces en su capacidad de disfrute tengan mayores o mejores derechos que los demás en la redistribución de los bienes colectivos.

de cada elección, sino por las consecuencias en el respeto general a la igualdad de consideración, que en principio no mantiene compromiso alguno con ninguno de los dos sentidos de impacto comentados. De hecho, por lo demás, cuando Dworkin defiende, *prima facie*, la igualdad de impacto horizontal se refiere al igual peso del voto *ex ante*, sin plantearse ninguna de las cuestiones que el impacto *ex post* presenta al modelo de preferencias. Esta posición, por lo demás, resulta coherente con las dos razones fundamentales que, con un alcance más específico que la vaga referencia a la igual consideración, Dworkin ofrece en favor de su propuesta. Esas dos razones, salvo por su fundamentación consecuencialista, son similares a las que se han podido dar en favor del modelo procedimental (Beitz, 1989, pp. 99-100): la participación democrática de todos los ciudadanos, de una parte, expresaría simbólicamente su igualdad y, de otra parte, les permitiría actuar como agentes morales en la esfera política.

Junto a lo anterior, merece mencionarse el modo en el que Dworkin se desembaraza de cualquier modelo alternativo al suyo en lo que se refiere a la igualdad de impacto, pues se basa en un doble malentendido. Su argumento básico es que para una concepción independiente la igualdad de impacto es demasiado poco exigente, en un primer embate porque permitiría justificar el igual reparto de poder entre los gobernados de una dictadura, sea negando toda participación o sea otorgando sólo el derecho a votar a un solo partido, y en un segundo embate porque incluso en un sistema democrático aquel modelo no da cuenta de la libertad de pensamiento, asociación y demás libertades, ya que, dice, el impacto de mi voto es el mismo si se censuran mis opiniones y no las de otros (1987, pp. 191 y 193). Ahora bien, el primer argumento se halla claramente fuera del marco de la discusión, que desde el principio del escrito de Dworkin versa expresamente sobre dos concepciones de la *democracia*¹¹, y es por completo falaz mencionar «el igual poder

¹¹ Seguramente es significativo que cuando DWORKIN enuncia la distinción entre la concepción dependiente de la democracia y la independiente diga que la primera, la que va a defender, considera las consecuencias sustantivas que tratan a «todos los miembros de la comunidad con igual consideración» mientras describe la segunda por el hecho de que distribuye el poder político «de igual forma», aquí sin referirse a *todos* los miembros de la comunidad (1987, p. 186). Igualmente, en el punto que discuto en el texto, en vez de referirse a la igualdad entre los *miembros de la comunidad*, dado que el dictador es también miembro de la comunidad, DWORKIN habla de igualdad entre los *gobernados*.



político» entre los gobernados en un sistema tiránico cuando cualquier concepción de la democracia, dependiente o no, defiende sin duda no el mero «igual poder político» de los gobernados, que incluye la posibilidad de la igualdad en carecer de todo poder, sino cierta «igualdad en el poder» de todos los ciudadanos y por tanto alguna participación en el poder. En cuanto al segundo argumento, desconsidera que, en el modelo procedimental al menos, la fundamentación en el derecho a la autonomía individual de la participación en el poder político no se satisface con la simple emisión del voto, sino que exige garantizar la previa deliberación en libertad y, por tanto, al menos todos los derechos mencionados por Dworkin.

5.4 Igualdad de impacto cuantitativa y cualitativa

La forma histórica más notoria y grave de desigualdad política es la negación del derecho de sufragio por razones de raza y sexo. Esta desigualdad afecta a la dignidad y, por tanto, a los rasgos básicos de la autonomía individual y no se va a comentar aquí. Supuesta la extensión del sufragio universal y, por tanto, la no exclusión de ninguna categoría de individuos (excepto de los menores de edad y de los condenados por ciertos delitos ¹²), hay todavía dos tipos distintos de desigualdad de impacto del voto que merecen comentario porque plantean distintos problemas al modelo de preferencias y al procedimental ¹³. Se pueden diferenciar bajo el nombre de desigualdad cuantitativa y desigualdad cualitativa y cabe ejemplificar el juego de una y otra mediante dos cuadros.

¹² La relación de esas dos restricciones con la autonomía individual es bien diferente: mientras que la justificación de la exclusión del voto a los menores procede de la menor capacidad de conocimiento y decisión que genéricamente se les supone, es decir, de una insuficiente autonomía individual, en el caso de los condenados por ciertos delitos la exclusión del sufragio no tiene como causa una deficiente autonomía individual, sino la propia restricción de una autonomía individual que se supone normal como consecuencia de un delito que la lleva aparejada como sanción.

¹³ No se los plantean, en cambio, al modelo finalista, pues, como se recordará, en él la igualdad de ciudadanía y la actuación de los ciudadanos como agentes morales sólo exigen una estricta igualdad en el impacto del voto de manera *prima facie*: aunque tales condiciones excluyen no sólo la denegación sino también la minusvaloración del voto de algunos ciudadanos por razones como el sexo, la raza o la profesión, permiten desviaciones de la igualdad estricta siempre que cumplan la doble condición de contribuir al fin de la igualdad de consideración entre los ciudadanos sin afectar a la igual consideración de los ciudadanos a los que se disminuye el voto.

Respecto de la *desigualdad cuantitativa*, imagínese un territorio dividido en tres distritos, cada uno de los cuales elige un diputado pero tiene un diferente número de electores:

CUADRO 3

| A | B | C |
|------|------|------|
| 1000 | 2000 | 3000 |

En este esquema es claro que el impacto *ex ante* de los electores del distrito *A* es dos veces mayor que el de los de *B* y tres veces mayor que el de los de *C*, de modo que bien podría decirse que el voto de *C* tiene tres veces menos peso que el de *A*, el cual, a su vez, pesa dos veces más que el de *B*. Como se puede ver, la distribución cuantitativa de los distritos puede tener como resultado un sistema en apariencia similar al de voto plural defendido en su día por John Stuart Mill —que proponía dar un voto como mínimo a todos los ciudadanos pero «dos o más votos» a quienes ejercen funciones superiores en la sociedad (1861, p. 284; trad. cast., p. 108, donde dice erróneamente «dos o tres votos»)—, pues bien puede decirse que en aquél es *como si* a los habitantes de *A* se les dieran tres votos, dos a los de *B* y uno a los de *C*.

Si se quiere una ejemplificación real bien clara de la anterior distribución, obsérvense las diferencias en España, en las elecciones generales de 2000, entre las circunscripciones con mayor y menor número de diputados en relación con su censo electoral: así, en números redondos, los 79.500 electores de Soria tienen derecho a elegir tres diputados y los 4.050.000 de Barcelona treinta y uno, resultando que mientras en Soria cada diputado representa a unos 26.500 electores, en Barcelona representa a unos 130.000, de forma que se puede decir que mientras el voto del elector de Barcelona pesa 1, el voto del elector de Soria tiene un peso casi cinco veces mayor (4,9 veces mayor, exactamente). Por su parte, aunque explicable por la configuración autonómica, en el caso del Senado, donde cada provincia elige cuatro senadores, la relación entre las dos circunscripciones con menos y más número de electores en proporción al de senadores da un peso 55 veces mayor al elector de Soria que al de Madrid (54,3 veces mayor, exactamente) ¹⁴.

¹⁴ Aunque Madrid era la provincia de censo más alto, la proporción de sus electores con el número de diputados que la ley le atribuye, 34, es un poco más favorable que la de Barcelona: así,

Frente a los casos anteriores, de desigualdad cuantitativa, se puede hablar también de *desigualdad cualitativa* cuando, supuesta la igualdad cuantitativa en el voto por distritos, éstos se distribuyen de forma que se alteran las expectativas de conseguir un determinado resultado. Idealizando y simplificando el caso «Williamsburg» (*United Jewish Organizations v. Carey*, de 1977 ¹⁵), un distrito de Brooklyn para las legislativas estatales con una mayoría judía que fue configurado para facilitar el logro de la mayoría por parte de negros y puertorriqueños, supóngase que hay dos distritos de quinientos electores cada uno y en los que se elige por simple mayoría a un representante; pues bien, aun sin variar en absoluto el valor cuantitativo de cada voto, perfectamente igual, sin embargo, su valor cualitativo —esto es, en lo que afecta al resultado de la votación— podría variar radicalmente según la distribución territorial de los dos distritos (siempre bajo el doble supuesto de que, en el ejemplo citado, las tres comunidades étnicas estén localizadas geográficamente de modo que admitan distintas distribuciones y de que el sentido respectivo de su voto sea básicamente homogéneo); el siguiente cuadro ejemplifica dos posibilidades distintas:

CUADRO 4

| DISTRIBUCIÓN A | | | | DISTRIBUCIÓN B | | |
|----------------|-------|------------|-------|----------------|------------|------|
| Distrito 1 | | Distrito 2 | | Distrito 1 | Distrito 2 | |
| 200 j | | 200 j | | 200 j | 200 j | |
| 175 n | 125 p | 175 n | 125 p | 300 n | 250 p | 50 n |

cada diputado madrileño representa a 127.000 electores, siendo en este caso el peso del voto del elector soriano 4,8 veces mayor. Por lo demás, Soria es la circunscripción que mayor peso relativo electoral tiene, tanto para el Congreso como para el Senado, incluso en comparación con las ciudades de Ceuta y Melilla, que eligen cada una 1 diputado y 2 senadores, con casi 56.000 y 49.000 electores respectivamente.

Como dato complementario, por comunidades autónomas (sin contar a Ceuta y Melilla), las tres que tienen mayor peso electoral relativo, tanto en el Congreso como en el Senado, son, en orden decreciente, La Rioja, Castilla y León y Castilla-La Mancha, mientras que las tres con menor peso son la Comunidad Valenciana, Cataluña y Madrid. Bajo este prisma, las desproporciones entre los dos extremos, Castilla y León y Madrid, se suavizan notablemente respecto al caso comentado en el texto de las dos provincias en los dos extremos: de 1 a 2 (a 1,92 más exactamente) en el caso del Congreso de los Diputados y de 1 a 18 (a 17,77 más exactamente) en el del Senado.

¹⁵ En el que el Tribunal Supremo de Estados Unidos aceptó la distribución del sufragio por consideraciones de protección especial a minorías raciales (vid. MCWHINNEY, 1986, p. 193)



Cuando este tipo de distribución territorial es deliberado –lo que en Estados Unidos se denomina *gerrymandering*¹⁶–, se produce sin duda una manipulación electoral, por más que no tenga por qué servir a fines necesariamente injustos, pues podría tener fines compensatorios en favor de minorías desfavorecidas o infrarrepresentadas. En todo caso, hay que insistir en que se trata de una manipulación que no niega la igualdad de impacto cuantitativo de todos los electores, sino que afecta a las posibilidades de éxito electoral y, por tanto, aparece sólo cuando se tienen en cuenta las probabilidades de las preferencias políticas de los electores (cf. Beitz, 1989, 143-144).

La desigualdad cualitativa plantea un problema manejable, al menos relativamente, para cualquier modelo de igualdad política si se consideran sólo los casos en los que es producto de una decisión deliberada de diseñar los distritos. En tal caso, su origen es sospechoso de parcialidad y esa puede ser una razón suficiente para mantener los ajustes previos sobre igualdad de impacto del voto. Pero también puede ser justificable redistribuir deliberadamente los distritos para mejorar la representación de ciertas minorías desfavorecidas. La desigualdad cualitativa, sin embargo, se convierte en algo inevitable cuando se tienen en cuenta los resultados electorales con independencia de las intenciones de quienes diseñaron el sistema. En realidad, la aceptación de los límites de los distritos electorales históricamente transmitidos, e incluso su delimitación a ciegas mediante algún mecanismo de azar, es susceptible de producir resultados tan sesgados o más que un diseño voluntario, pues una determinada distribución geográfica puede favorecer a minorías no aleatoriamente asentadas: como dijo Robert Dixon, «all districting is gerrymandering» (cit. por Beitz, 1989, p. 147-148), pues si no lo es en el *propósito* lo será en alguna medida en el *resultado*, resultado que, si no se cambia pudiendo hacerlo, afectará también a la motivación de la omisión de reformarlo (cf. Beitz, 1989, p. 161-162). Con todo, esto parece un problema sólo para el modelo de preferencias, que sólo podría soslayar el dilema de optar entre distintos diseños que afectan desigualmente a los resultados propugnando sistemas como la circunscripción única en todas las elecciones, una división territorial completamente artificial o,

¹⁶ El término *gerrymandering* procede de la práctica del gobernador de Massachusetts Elbridge Gerry (que fue uno de los firmantes de la Declaración de Independencia y Vicepresidente de los EE.UU. con James Madison), quien en su mandato entre 1810 y 1812 redistribuyó los distritos electorales para el Senado en forma de salamandra (*salamander* en inglés), de modo que consolidó el voto del Partido Federalista.

incluso, una división personal y no territorial de los distritos bajo un estricto criterio de sorteo. Para el modelo procedimental, en cambio, la desigualdad cualitativa es una diferencia entre distintos diseños que tomados cada uno de ellos por separado bien pueden cumplir el simple criterio de la igualdad de impacto *ex ante*. La elección entre ellos, entonces, puede someterse a razones independientes, como el respeto a las tradiciones, la eficiencia o la compensación a minorías.

A diferencia de la desigualdad cualitativa, sin embargo, la cuantitativa parece plantear un grave problema de justificación también al modelo procedimental, pues a primera vista se diría que no hay diferencia alguna entre los sistemas de voto plural y los sistemas —que son la inmensa mayoría— que admiten desviaciones significativas en el peso del voto según el número de electores de los distintos distritos electorales. En esa línea, la Constitución americana garantiza la proporcionalidad en la Cámara de Representantes en relación con el número de habitantes de cada Estado (art. 1, sección 2, conforme a la sección 2 de la XIV Enmienda) y el Tribunal Supremo ha extendido ese criterio desde 1964 hasta exigir una muy estricta proporcionalidad numérica en la distribución de los distritos electorales para las elecciones legislativas y locales de los distintos Estados bajo el criterio, formulado por el juez Warren, de que «[l]os legisladores son elegidos por los votantes, no por las granjas, las ciudades o los intereses económicos» (*Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 [1964])¹⁷.

Sin embargo, tanto desde un punto de vista ético como jurídico constitucional (y ambos pueden estar estrechamente relacionados cuando la Constitución se limita a hacer alguna referencia somera a la igualdad), la pregunta que se impone es: ¿resulta necesario aceptar un criterio de estricta igualdad de impacto cuantitativa para no caer en un sistema de voto plural que niega el principio de «una persona, un voto»? Con independencia de que desviaciones muy grandes de este criterio puedan resultar sospechosas, por lo que deberán examinarse estrictamente, cabe responder que, sin

¹⁷ Como consecuencia, en materia de distribución de distritos, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha admitido pequeñas desviaciones en el principio «one man-one vote» sólo en caso de que la justificación sea perentoria (*compelling*), habiendo llegado a considerar inconstitucionales variaciones del 3,3 por ciento (*Kirpatrick v. Preisler*, 394 U.S. 526 [1969]) y entre un mínimo del 1,4 y un máximo del 7 por ciento (*Karcher v. Daggett*, 462 U.S., 725 [1983]) (sobre todo ello, remito a Ducat y Chase, 1992, p. 1294-1295 y 1425-1446; la cita de Warren recogida en el texto en p. 1426).

No obstante, aunque seguramente este aspecto podría justificarse por otra vía, la Constitución americana, de modo análogo a la nuestra, al atribuir dos senadores a cada Estado consagra muy sustanciales desigualdades entre Estados con muy distintos tamaños de población.

embargo, el distinto peso del voto por la distribución territorial de las circunscripciones no es equivalente necesariamente al voto plural (entendido siempre en el sentido estricto de diferenciación del número de votos según distintas categorías de personas). Es verdad que ciertas formas de desigualdad cuantitativa no tienen por qué suponer un menoscabo o desprecio a la autonomía individual, como probablemente lo implica el voto plural de Mill, que concede un solo voto a algunas personas por desconfianza a su capacidad de decisión, sea por atribuirles una insuficiente competencia o una voluntad interesada y parcial. Sin embargo, aunque esta razón pueda ser suficiente para el modelo finalista, que no hace especial hincapié en la igualdad en el poder como recurso, no lo es para el modelo procedimental, al menos si quiere mantenerse puro, pues su insistencia está en garantizar la igualdad en la autonomía individual mediante la participación política y no sólo una igualdad simbólica en la ciudadanía.

Ante ello, el defensor del modelo procedimental sólo puede hacer dos cosas, no incompatibles entre sí. Por un lado, puede aceptar cierta desigualdad por razones como la gobernabilidad, el reequilibrio territorial o la conveniencia de dar voz a ciertas minorías desfavorecidas, pero a costa de sacrificar en mayor o menor medida su criterio de igualdad en aras de otros fines éticos, como puede ser la propia garantía y continuidad del orden democrático mismo y de los valores que tiende a realizar (y, ciertamente, si la estricta igualdad de voto supusiera la puesta en riesgo de la continuidad del propio sistema sería irracional exigirle a toda costa¹⁸); quizá esta concesión, sin embargo, no sea tan dramática en cuanto se cae en la cuenta que el método democrático es valioso, y valioso en sí mismo, pero no el único valor político ni necesariamente el que deba ser absolutamente dominante. Por otro lado, el defensor del modelo procedimental sólo puede mantenerlo en su pureza como un criterio para condiciones ideales, en las que no exista necesidad de ceder sobre el ideal de la igualdad política por razones como las citadas.

De todas formas, no hay que olvidar que el salto cualitativo no está entre participación e igual participación, sino entre sistemas democráticos,

¹⁸ CARL J. FRIEDRICH expresó bien esta idea cuando, tras afirmar que la igual participación política es una manifestación de la libertad más valiosa, añade que «el grado de igualdad política reclamado por tal libertad está limitado por las exigencias de buen funcionamiento del orden político; porque nadie tiene derecho a destruir la existencia de sus semejantes; y, por tanto, donde la igualdad política significa daño político, o incluso catástrofe, la desigualdad de dones políticos debe establecer el límite al ejercicio de la participación política» (1967, p. 227).

que garantizan la participación de los ciudadanos y, por tanto, cierto control popular, y no democráticos. Por ello, en la medida en que, en las formas consideradas al menos, la desigualdad cuantitativa tiene carácter gradual y no es un defecto categórico y asimilable a la denegación del voto de un sistema no democrático, puede ser *relativamente* poco importante¹⁹. Eso no quiere decir, sin embargo, que sea *poco* importante, ni en términos absolutos, es decir, en la comparación con los sistemas que no lo realizan en ningún grado, ni como modelo al que sería preferible acercarse lo más posible. Por ello, la igualdad cuantitativa seguramente debería tomarse más en serio de lo que, por ejemplo, lo hace el sistema electoral español, hasta el punto de que argumentos como la gobernabilidad o la eficiencia no deben operar como recursos retóricos para mantener el *statu quo* o, todavía peor, intereses políticos de parte, sino únicamente cuando su sacrificio pueda poner en serio riesgo la estabilidad democrática.

En conclusión, tanto la igualdad de voto cuantitativa como la cualitativa deberían ser estrictamente exigidas si el modelo de preferencias fuera aceptable, esto es, si la democracia fuera un sistema destinado a garantizar del modo más igualitario posible las posibilidades de realización de todas las preferencias individuales. Pero tal enfoque no sólo es un ideal palmariamente irrealizable, sino que, de ser realizable, obligaría a organizar las contiendas electorales conforme a esquemas que, en el mejor de los casos, no son los únicos razonables entre los posibles. Frente a ese enfoque, tanto el modelo finalista como el procedimental, aun por distintas razones, pueden eludir pretensiones irrealizables y compromisos que, como los relativos a cierta pretendida ligazón necesaria entre la democracia y determinados sistemas electorales, desmentirían el carácter genuinamente democrático de muchos sistemas a los que nadie suele negar tal título, cuando seguramente, al menos por ese tipo de razones, no merecen perderlo. Por su parte, como hemos visto, el modelo procedimental, a diferencia del finalista, sólo puede afrontar las limitaciones a la igualdad de voto cuantitativa si está dispuesto a hacer concesiones ante otros valores éticos. Esto no significa, sin embargo, que estemos obligados a aceptar el modelo finalista. Elegir entre uno y otro modelo depende no sólo, según concluye Dworkin, de considerar el poder político como un recurso y un ámbito entre otros o como una respon-

¹⁹ ALF ROSS elaboró un sugestivo marco para calibrar los grados de democracia en relación con tres dimensiones del voto: su intensidad o extensión entre los individuos, su efectividad directa o indirecta y su latitud o amplitud sobre más o menos materias (1952, pp. 94-96).

sabilidad comunitaria idealizada, sino también, a la postre, de si uno cree que un principio abstracto como la igualdad de consideración y respeto basta para asumir todos los criterios y valores morales resolviendo económicamente cualquier contradicción posible o si el pluralismo de valores es tan irreductible como los conflictos morales.

De toda la argumentación anterior cabría hacer también una lectura en negativo que puede poner de manifiesto que las formas de igualdad política aceptadas por los sistemas que tendemos a considerar como suficiente o razonablemente democráticos son bastante menos exigentes de lo que probablemente se suele creer. Hasta el punto de que uno estaría tentado de decir que, con tal de que se garantice en sus trazos más gruesos y elementales, la igualdad política no resulta ser un ideal tan estricto e importante como podría parecer a simple vista. Si eso fuera así, el texto de Ferrero con el que se abrían estas reflexiones, al que atribuí cierta capacidad de seducción, debería terminar por parecer exagerado. Tal vez esta conclusión parezca demasiado conformista con los sistemas democráticos existentes, pero, si puedo compararla una vez más con la argumentación de Dworkin, al menos no adorna con grandilocuentes ropajes idealistas la bastante pedestre igualdad política de la que algunos, y entre los más afortunados, hoy podemos disponer. En todo caso, ser conscientes de las limitaciones de la igualdad política en los sistemas democráticos es una de las condiciones necesarias para poder comenzar a pensar en reducirlas.

BIBLIOGRAFÍA

- ARBLASTER, Anthony, 1987, *Democracia*, trad. cast. de Adriana Sandoval, Nueva Imagen, México, 1991.
- ARROW, Kenneth J., 1963², *Elección social y valores individuales*, trad. cast. de E. Aparicio y F. Alvira Martín, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.
- BARRY, Brian, 1995, *La justicia como imparcialidad*, trad. cast. de J. P. Tosaus, Paidós, Barcelona, 1997.
- BEITZ, Charles R., 1989, *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*, Princeton University Press, Princeton (N.J.).
- BOBBIO, Norberto, 1955, «Libertá e potere», en *Politica e cultura*, Einaudi, Turín.
- 1985, *Liberalismo e democrazia*, Franco Angeli, Milán.
- 1999, *Teoria generale della politica*, comp. de Michelangelo Bovero, caps. VII-VIII, Einaudi, Turín.

- DAHRENDORF, Ralf, 1967, «On the Origin of Social Inequality», en Laslett, Peter, y Runciman, W. G. (comps.), *Philosophy, Politics and Society (Second Series)*, Basil Blackwell, Oxford, 1967, pp. 88-109.
- DÍAZ, Elías, 2000, «Estado de Derecho y derechos humanos (seguido de diez tesis)», *Cuaderno del seminario público «Ética pública y Estado de Derecho»*, Fundación Juan March, Madrid, 2000, pp. 17-65.
- 2002, «Estado de Derecho y legitimidad democrática», en Díaz, Elías, y Colomer, José Luis (comps.), *Estado, justicia, derechos*, Alianza, Madrid, 2002, pp. 75-104.
- DUCAT, Craig R., y CHASE, Harold W., 1992, *Constitutional Interpretation*, 5.ª ed., St. Paul etc., West Publishing Company.
- DWORKIN, Ronald, 1987, «What is Equality? Part 4: Political Equality», cap. 4 de *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge etc., 2000, pp. 184-210.
- FARRELL, Martín Diego 1988, *La democracia liberal*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- FERRERO, Guglielmo, 1942, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Tecnos, Madrid, 1991.
- FISHKIN, James, 1992, *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, trad. cast. de Jorge Malem, Ariel, Barcelona, 1995.
- FRIEDRICH, Carl J., 1967, «A Brief Discourse on the Origin of Political Equality», en Pennock, J. Roland, y Chapman, John W., (comps.), *Equality (Nomos, IX)*, Atherton Press, Nueva York, 1967, pp. 217-227.
- HÖFFE, Otfried, 1982, *Estudios sobre teoría del derecho y la justicia*, trad. cast. de J. M. Seña, E. Garzón y R. Zimmerling, 2.ª ed., Fontamara, México, 1992.
- KELSEN, Hans, 1929², *Esencia y valor de la democracia*, trad. cast. de R. Luengo y L. Legaz, Barcelona, Labor, 1934 (reimpr., con *Nota preliminar* de Ignacio de Otto y un apéndice de Peter Römer, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1977).
- 1955, «Los fundamentos de la democracia», en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, selección y presentación de Juan Ruiz Manero, Debate, Madrid, 1988, pp. 207-344.
- LAPORTA, Francisco J., 2001, «El ámbito de la Constitución», *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, de próxima publicación en el número 24, correspondiente al año 2001.
- MANIN, Bernard, 1997², *Los principios del gobierno representativo*, trad. cast. de Fernando Vallespín, Alianza, Madrid, 1998.
- MCWHINNEY, Edward, *Supreme Courts and Judicial Law-Making: Constitutional Tribunals and Constitutional Review*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht etc., 1986.
- MILL, John Stuart, 1861, *Considerations on Representative Government*, en *Three Essays. On Liberty. Representative Government. The Subjection of Women*,

- Oxford University Press, 1975; trad. cast. de Marta C. C. de Iturbe, *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1985.
- NINO, Carlos S., 1986, «La paradoja de la irrelevancia moral del gobierno y el valor epistemológico de la democracia», en *El constructivismo ético*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, cap. VI.
- RINGHAND, Lori A., 2002, «Concepts of Equality in British Election Financing Reform Proposals», *Oxford Journal of Legal Studies*, 22, 2, 2002, pp. 253-273.
- ROSS, Alf, 1952, *¿Por qué democracia?*, trad. cast. de Roberto J. Vernengo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso, 2001, «La representación democrática de las mujeres», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 35, 2001, pp. 239-264; también, con supresión de la mayoría de las notas y de la bibliografía, bajo el título «Mujeres y representación democrática», en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, nn. 85-86, otoño/invierno 2001, pp. 75-99.
- STRAUSS, David A., 1994, «Corruption, Equality, and Campaign Finance Reform», *Columbia Law Review*, 94, n. 4, mayo, pp. 1369-1389.
- Symposium* 1994, «Symposium on Campaign Finance Reform», *Columbia Law Review*, 94, n. 4, mayo 1994 (que recoge las contribuciones sobre el tema de diversos autores).
- TRUJILLO PÉREZ, Isabel, 2002, «Cittadinanza e giustizia distributiva», *Ragion pratica*, n. 18, pp. 101-126.
- VERBA, Sidney *et al.*, 1987, *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*, The University of Chicago Press, Chicago etc.

