

*¿Son incompatibles la justicia y la democracia?**

PHILIPPE VAN PARIJS

SUCEDÍA HACE ALGUNOS MESES, en un extraño lugar a orillas del Volga. Una larga sucesión de brindis acababa de clausurar la comida que ponía fin a la Universidad de verano en la que había participado, cuando un hombre de unos sesenta años, profesor de filosofía de la Academia de Ciencias y colaborador activo de la Fundación Gorbachov, se me acercó. «Usted es belga», me dijo – y sin duda no me habría hablado de manera muy diferente si yo hubiera sido canadiense, suizo o español. «Usted sabe que para nosotros (habitantes de la ex-URSS) Bélgica representa algo importante, porque constituye un raro ejemplo de estado multinacional que ha tenido éxito. En la Fundación Gorbachov estábamos –y aún estamos– muy apegados a la Unión Soviética, no porque fuera soviética, sino porque era unión. Y sólo tal unión nos parecía que podía garantizar no solamente una eficaz protección de las minorías en sus diversos componentes, sino también un grado elevado de solidaridad entre componentes más prósperos y más pobres».

Al escucharlo hablar me sentí en una situación cada vez más embarazosa (como lo habría estado, sin duda, si hubiera sido canadiense) pensando en la peripecia más reciente del contencioso crónico y omnipresente que caracteriza este estado multinacional que mi interlo-

* Traducción de Manuel Toscano Méndez.

cutor juzgaba tan exitoso. En este caso, pensaba en la reivindicación de escisión del sistema nacional de Seguridad Social que un conjunto de organizaciones culturales flamencas acababa de formular con fuerza. Según estas organizaciones, cada uno de los dos pueblos que cohabitan en el seno del estado belga debe tener el derecho de moldear, según sus preferencias propias y con sus propios recursos, el conjunto de transferencias interpersonales y, por tanto, es urgente acabar con un sistema nacional de transferencias que tiene el efecto destacable de transferir cada año de Flandes (neerlandófono, más próspera y más poblada) hacia Valonia (francófono, menos próspera y menos poblada) del 3 al 4% de sus PIB respectivos.

El punto en común de estos dos ejemplos –crucial para mi propósito– es que la evolución de la que se trata (la dislocación de la URSS, la eventual escisión de la seguridad social belga) nos *aleja(ría)* de la realización de una concepción de la justicia que implica una solidaridad fuerte por encima de las fronteras entre «pueblos», reivindicando al mismo tiempo, con razón, la preocupación por realizar *más* democracia. En efecto, el derecho de los pueblos de disponer de ellos mismos y su derecho de moldear a su manera su política social mantienen un vínculo evidente con lo que recubre habitualmente el ideal de democracia. Este doble ejemplo me permite sugerir ya la tesis que desarrollaré a continuación de manera más precisa recurriendo a otras dos ilustraciones: contrariamente a las falsas evidencias que arrastra la retórica política, la relación entre democracia y justicia, bien lejos de expresar una armonía preestablecida, es altamente problemática.

I. ¿QUE JUSTICIA, QUE DEMOCRACIA?

Antes de proseguir con las ilustraciones, es indispensable que precise lo que entenderé aquí por justicia y lo que llamaré democracia. Como no sólo creo en las virtudes de la navaja de Occam, sino incluso en las del adelgazador conceptual –tengo horror de los conceptos grasos en los que uno se hunde y se traba–, me permitiré adoptar en ambos casos una definición deliberadamente simple, hasta simplista. Definiré la *democracia* por la conjunción de la regla de la mayoría, el sufragio universal y la libertad de voto. Cada uno de los tres elementos de esta definición seguramente requeriría ser precisado. Pero como mi argumentación es ampliamente independiente de su especificación exacta no me detendré más en esta definición, salvo para subrayar que se trata de una definición puramente procedimental de la democracia: lo que hace una sociedad democrática es que en ella las decisiones públicas son tomadas (en

último término) según un procedimiento que satisface las tres condiciones mencionadas, y no el que estas decisiones conduzcan a tal o cual resultado sustancial.

Por otra parte, definiré la *justicia* por la realización del maximin de las situaciones materiales, eventualmente bajo la restricción de la satisfacción de ciertas condiciones, como el respeto de las libertades fundamentales. En otros términos, lo que hace una sociedad justa es que gracias a sus instituciones la situación material de los más desfavorecidos entre sus miembros es mejor (de forma duradera) de lo que sería si otras instituciones (que satisfacen igualmente las condiciones eventualmente impuestas) hubieran sido escogidas. En esta caracterización de la justicia, utilizo deliberadamente la noción vaga de «situación material», que puede ser especificada, por ejemplo, en términos de renta, renta potencial, riqueza, nivel de vida, dotaciones, recursos, capacidades, ventajas socioeconómicas, etc. Por simplicidad, sin embargo, supondré aquí que la renta monetaria neta constituye un índice adecuado de esta situación material. Por otra parte, es el maximin, aplicado a esta variable, lo que constituye el criterio que caracteriza la justicia. Una argumentación análoga a la que va a ser presentada se aplica *a fortiori* a las concepciones más igualitarias de la justicia —es decir, a concepciones que implican que un deterioro de la situación del peor lote puede conducir a más justicia si engendra una mayor igualdad de situaciones—, y también, más débilmente, a concepciones más agregativas de la justicia —es decir, a concepciones que implican que un deterioro de la condición del peor lote puede conducir a más justicia si engendra una mejora de la situación media. El maximin será utilizado de aquí en adelante como un miembro privilegiado de una familia más amplia de criterios de distribución.

Incluso si se tienen en cuenta estas observaciones, parece claro que la concepción de la justicia invocada resulta particular y controvertida. Por un lado, se trata de una concepción *liberal* de la justicia, en el sentido de que no apela a una concepción particular de la vida buena para decir lo que es justo, sino que, por el contrario, pretende ser compatible con un igual respeto por las diversas concepciones de la vida buena que coexisten en nuestras sociedades pluralistas. Esta primera restricción no constituye una dificultad en absoluto, en la medida en que la gran mayoría de las concepciones contemporáneas de la justicia son liberales en este sentido. Pero la concepción invocada no es únicamente liberal. También es *solidarista*, en el sentido de que pretende expresar una igual solicitud respecto a todos los ciudadanos y tener igualmente en cuenta los intereses de todos los miembros de la sociedad. A las concepciones solidaristas se oponen las concepciones *propietaristas*, especialmente

libertarias, que no ven en la justicia otra cosa que la ausencia de toda violación de los derechos individuales «naturales», preexistentes a toda institución social¹.

Esta elección de la perspectiva solidarista, y en particular del maximin de las situaciones materiales, planteado aquí como su concretización más plausible, se justifica al menos de dos formas. Ante todo, a semejanza de las concepciones de Rawls, Sen, Dworkin y muchos otros, la concepción de la justicia a la que yo mismo me adhiero es una concepción liberal solidarista en el sentido indicado, luego es natural que mi reflexión sobre la relación que mantienen justicia y democracia preste una atención privilegiada a esta interpretación de la justicia. Pero además, es intrínsecamente más interesante explorar la relación entre democracia y justicia solidarista que la relación entre democracia y justicia propietarista. Para quienes se adhieren a esta última concepción evidentemente la democracia constituye a menudo una amenaza para la justicia, entendida como el respeto de derechos individuales predefinidos; y toda la estrategia institucional consiste en limitar muy estrictamente el ejercicio del poder democrático, a veces hasta el punto de reducirlo prácticamente a nada, para garantizar de esta manera la protección del individuo contra el dominio de la mayoría. Que entre democracia y justicia así concebida haya fuertes tensiones no tiene nada de sorprendente, y por lo demás ha sido subrayado con fuerza por numerosos autores². Por el contrario, cuando la justicia es concebida al modo de la igual solicitud con respecto a todos los miembros de la sociedad, ¿no debemos esperar que la democracia en el sentido indicado, por el hecho mismo de acordar un peso igual a cada uno en el resultado de los escrutinios, proporcione a la justicia un indefectible aliado? Vamos a ver que no es así y que la presunción de armonía prestablecida entre justicia y democracia no resiste el análisis³.

¹ Recojo la terminología del capítulo 10 de Van Parijs (1991), que articula y discute más sistemáticamente las diversas familias de concepciones de justicia caracterizadas aquí de forma sumaria. En inglés prefiero hablar de *equal-respect conceptions* para designar lo que llamo aquí las concepciones liberales, y respectivamente de *entitlement conceptions* y de *equal-concern conceptions* para designar las variantes propietaristas y solidaristas.

² El *locus classicus* es el capítulo 7 («Majority rule») de Hayek (1960), que cita formulaciones anteriores de esta tensión entre democracia y «liberalismo» por José Ortega y Gasset, Hans Kelsen y otros.

³ Si se estima que por definición la justicia solidarista incluye la distribución a todos por igual del derecho de voto y de la libertad de expresión —como es el caso de Rawls (1971, 1993) por ejemplo—, es claro que esta tensión se borra (una sociedad

II. MAXIMED CONTRA MAXIMIN

Para captar una primera tensión entre democracia y justicia así concebida, comencemos por suponer que la democracia opera a través de un régimen electoral en el que dos partidos se enfrentan con vistas a obtener la mayoría que les permitirá gobernar; que los electores son movidos por su mero interés personal, exclusivamente determinado por el nivel de su renta, que están bien informados, perfecta y gratuitamente, sobre las implicaciones de los programas de los dos partidos, y que, en consecuencia, votan por el partido cuyo programa maximice su renta; que la única cuestión por decidir es la fijación, entre 0 y 100 %, de la tasa de imposición lineal de las rentas que servirá para financiar una asignación vertida incondicionalmente a cada uno; y que el total de rentas no es afectado en nada, ni siquiera a plazos, por el nivel de esta tasa.

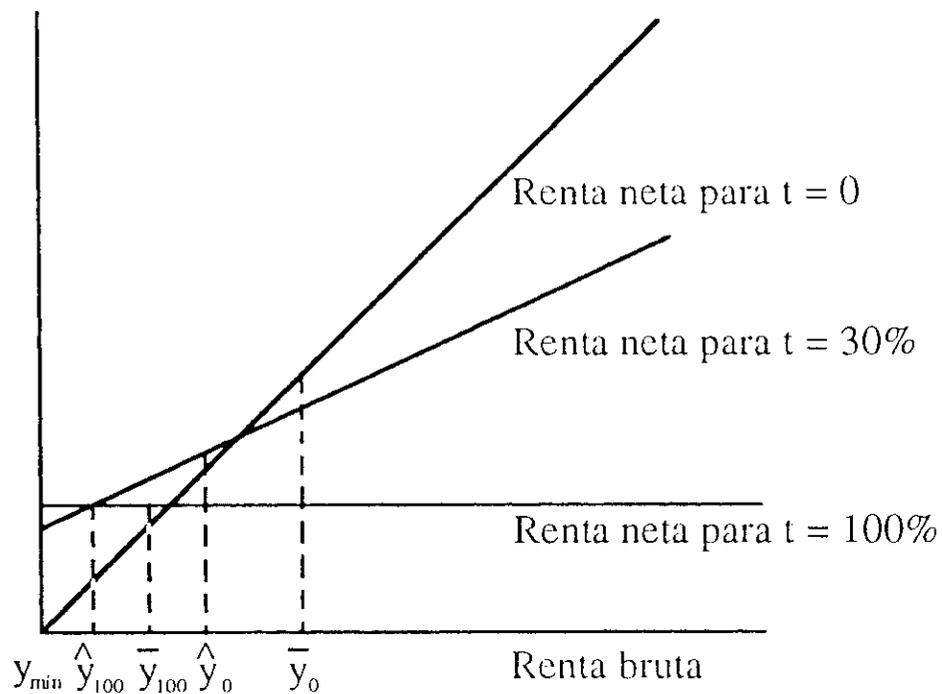
En este modelo extremadamente simple, ¿adónde conduce la dinámica de la democracia? La respuesta es clara: todo depende de los niveles relativos de la renta mediana (*médian*) y de la renta media (*moyen*)⁴. Si el elector mediano —el elector cuyo voto es necesario para obtener justo más del 50% de los sufragios y cuyas preferencias, en consecuencia, son determinantes— percibe una renta bruta superior a la renta media, cada uno de los dos partidos tendrá interés en proponer una tasa de imposición cero y, por tanto, una distribución de rentas netas idéntica a la distribución de rentas brutas. En efecto, toda tasa estrictamente positiva conduciría a dejar al elector mediano con una renta neta más próxima de la renta media y, por consiguiente, inferior a la que disfrutaría en caso de imposición cero. Si en cambio el elector mediano percibe una renta bruta inferior a la renta media, cada uno de los dos partidos tendrá interés en proponer una tasa de imposición del 100% y, por consiguiente, una distribución estrictamente igualitaria de las rentas netas, puesto que para toda tasa inferior el elector mediano percibiría una transferencia neta más reducida. Naturalmente, la tasa del 100% es también —en ambos casos— la tasa con la que es maximizada la renta más débil. Ahora bien, la distribución de rentas brutas de los países capitalistas tiene la

no-democrática es necesariamente injusta), o más bien que debe ser reformulada como una tensión interna entre los diferentes componentes de la justicia como igual solicitud.

⁴ Esta sección, por supuesto, se inspira en (la versión elemental de) la teoría económica de la democracia, cuyos orígenes se remontan a Downs (1957). Véase Attali (1972) para una presentación francesa y Ordeshook (1986) para una reciente visión de conjunto de la literatura.

característica universal de estar sesgada hacia lo alto, de tal forma que la renta media es desplazada más allá, a menudo mucho más allá, de la renta mediana. Por tanto, es pertinente el segundo de los casos distinguidos anteriormente. En el cuadro del modelo descrito en el párrafo precedente (y representado en la figura 1), en consecuencia, no hay ninguna tensión entre lo que la justicia exige y aquéllo a lo que conduce la democracia. La maximización de la renta mediana, que el juego democrático asegura, coincide con la maximización de la renta mínima, que requiere la igual solicitud hacia todos.

Figura 1
Rentas netas cuando las rentas brutas no son afectadas por la imposición



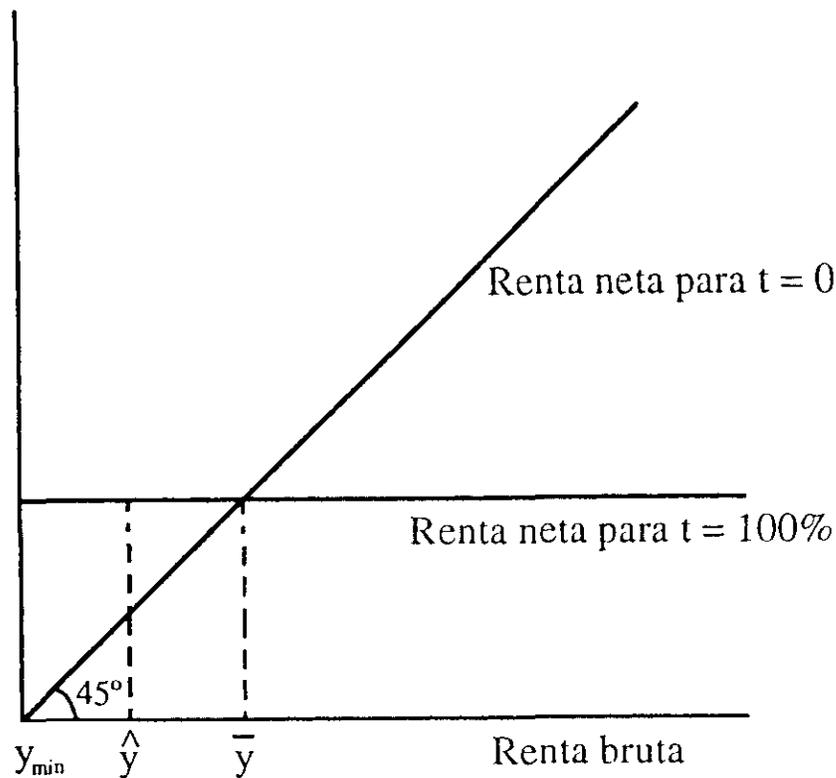
- t tasa de imposición
- \hat{y} renta bruta mediana
- \bar{y} renta bruta media
- y_{\min} renta mínima

Sin embargo, el modelo de la figura 1 reposa sobre la hipótesis muy fuerte de que el total de las rentas producidas no es afectado de ningún

modo, ni siquiera a plazo, por la manera en que estas rentas son distribuidas. Incluso plenamente anticipada por los agentes económicos, la atribución a todos de una renta incondicional que absorbe por completo la renta disponible, por ejemplo, no disminuiría en nada el ardor por buscar un empleo, realizar esfuerzos, recurrir al ahorro o hacer inversiones con riesgo, ni tampoco la capacidad de las personas talentosas de ejercer sus talentos. Cuando se abandona esta hipótesis altamente irrealista para tomar en consideración los efectos dinámicos de los impuestos y transferencias, la armonía entre justicia y democracia se desmorona en el acto. Sin duda, una imposición del 100% eleva la renta mínima y la renta mediana al nivel de la renta media. Pero la renta (bruta y neta) media con un impuesto del 100% no es igual ya a lo que sería en ausencia de todo impuesto. Con toda probabilidad es considerablemente inferior, incluso inferior a lo que serían la renta neta mediana y la renta neta mínima con menores tasas de imposición. Ni la preocupación por atraerse los favores del elector mediano ni la preocupación por servir los intereses del menos favorecido conducen entonces a recomendar una tasa de imposición del 100%.

Además, y es lo más importante para nuestro propósito, ahora no hay ya ninguna razón para que estas dos preocupaciones conduzcan a seleccionar la misma tasa de imposición. La figura 2 muestra tres rectas hipotéticas que representan las distribuciones de rentas netas correspondientes a tasas de imposición de 0, 30 y 100%, cuando los efectos dinámicos (ignorados en la figura 1) son tenidos en cuenta. En ella se ve que la renta media (y, por consiguiente, total) es aquí un poco más baja cuando la tasa es del 30% que cuando es cero, y netamente más baja cuando es del 100%. De las tres tasas, sin embargo, la tasa del 100% es todavía la mejor desde el punto de vista del maximin, compensando con mucho el efecto positivo de la igualación sobre la renta mínima, cuando se pasa del 30 al 100%, el efecto negativo de la reducción de la renta agregada. Desde el punto de vista de la renta mediana, en cambio, es cierto lo inverso y es la tasa del 30% la que entonces hay que preferir de las tres. Los órdenes de preferencia que corresponden a los dos puntos de vista cesan de coincidir y no hay ninguna razón para esperar que la tasa de imposición óptima sea la misma según los dos criterios. En la situación parcialmente descrita en la figura 2 (en la página siguiente), por ejemplo, podría fácilmente suceder que la renta mediana sea maximizada por una tasa de imposición del 25%, mientras que la renta mínima lo sería por una tasa del 75%. La reconfortante convergencia entre el «maximed» de la democracia y el maximin de la justicia ha desaparecido completamente.

Figura 2
Rentas netas cuando las rentas brutas son negativamente afectadas por la imposición (ejemplo)



t tasa de imposición

\bar{y}_0 renta bruta media para $t = 0$

\hat{y}_0 renta bruta mediana para $t = 0$

\bar{y}_{100} renta bruta media para $t = 100\%$

\hat{y}_{100} renta bruta mediana para $t = 100\%$

Sin duda, incluso después de haber suprimido la hipótesis de la insensibilidad de la renta agregada a la tasa de imposición, el modelo sigue siendo muy irrealista. Los partidos pueden ser múltiples y sus programas electorales multidimensionales, la imposición puede ser no lineal y las transferencias considerablemente diferenciadas, el interés personal de los electores puede quedar lejos de reducirse al nivel de su renta neta,

y su percepción del impacto de los diversos programas propuestos desde el punto de vista de este interés personal puede estar condicionado por un alto grado de inexactitud y/o incertidumbre. Sin embargo, suprimir estas hipótesis complicaría considerablemente las cosas, sin acreditar, no obstante, la esperanza de abolir, ni tan siquiera atenuar, la divergencia señalada. Muy al contrario, si suprimimos algunas de las hipótesis más irrealistas vemos ahondarse la sima que separa el funcionamiento efectivo de nuestras democracias de la realización de la justicia como maximin.

Así, si tenemos en cuenta el hecho de que es necesario dar a conocer el partido y sus candidatos a los electores, que es necesario convencer a éstos de que el programa electoral del partido está más próximo a sus intereses que el de sus adversarios y que lo está suficientemente para que valga la pena ir a votar, y, sobre todo, si tenemos en cuenta el hecho de que para hacer todo esto eficazmente hace falta mucho dinero, entonces nuestra hipótesis de la maximización de la renta del elector mediano resulta claramente menos plausible que la hipótesis rival de la maximización del detentador del «dólar mediano», como predictor del programa electoral de los partidos. Y, en este caso, no tenemos siquiera necesidad de hacer intervenir las consideraciones dinámicas evocadas antes para que se ahonde el foso entre el maximed y el maximin. En efecto, es altamente probable que el dólar (bruto) mediano se encuentre en el bolsillo de un elector cuya renta bruta sea muy superior a la renta media. En este caso, en consecuencia, incluso excluyendo (como en la figura 1) todo efecto negativo de la imposición sobre la renta agregada, la dinámica «democrática» conducirá, bajo nuestras hipótesis simplificadoras, a seleccionar una tasa de imposición cero, tan alejada como sea posible de la tasa del 100% que, bajo estas hipótesis, el maximin exigiría que se escogiese⁵.

Que nos apartemos del modelo hipersimplificado de partida por uno

⁵ Entre las otras complicaciones que vale la pena explorar figura la variación entre el impacto efectivo y el impacto esperado de los diversos programas electorales. Si los electores son típicamente las víctimas de una ilusión estática que les hace descuidar el impacto dinámico de las redistribuciones previstas, ¿no tendrá tendencia el elector mediano a promover, creyendo servir su interés personal, una política de redistribución que sirve bastante más el interés de los electores más pobres que él? Ciertamente. Pero, por el contrario, ¿la tendencia no sería hoy, especialmente bajo el efecto del espectacular desmoronamiento del comunismo europeo y también en razón de la incertidumbre inducida por la inmersión cada vez más profunda en el mercado mundial, una sobreestimación por el electorado de las consecuencias negativas de políticas fuertemente solidarias?

u otro de estos dos caminos –la inclusión de la dinámica y la del poder económico–, la armonía preestablecida entre justicia y democracia se ha evaporado de forma manifiesta. Aparece, por el contrario, una tensión profunda, sobre la que volveré en un momento. Pero antes de eso, querría evocar rápidamente una segunda tensión, muy diferente de la primera.

III. LA DEMOCRACIA CONTRA LAS MIGRACIONES

Apliquemos a escala mundial una concepción de la justicia como la adoptada. Está claro que las disparidades de condición ligadas al hecho de ser ciudadano de una nación y no de otra constituyen injusticias masivas en este sentido. ¿Qué hacer para reducir las? La vacilación es inadmisibles: derribar las fronteras, es decir, suprimir a la vez los obstáculos a la libre circulación de capitales –a su libre migración hacia los países más pobres– y de trabajadores –a su libre migración hacia los países más ricos. ¿A esto nos conduce la democracia? Ciertamente no es lo que una sumaria visión de conjunto de la evolución de la problemática política de las migraciones en el curso del último siglo incita a pensar⁶.

Cuando en razón de la emergencia de la sociedad industrial las disparidades internacionales comienzan a profundizarse, las naciones capitalistas estaban muy lejos de ser democráticas. Políticamente, ni la afluencia de trabajadores periféricos ni el éxodo de capital representaban entonces un problema. Los burgueses que ejercían un control directo sobre el poder político no tenían gran cosa que temer, y por el contrario mucho que ganar, de la afluencia de una mano de obra barata y ávida de trabajar, que ni siquiera corría el riesgo de frecuentar en sus bonitos barrios. Las fronteras, entonces, podían permanecer ampliamente abiertas.

La obligación de obtener un visado de entrada, aparecida en el curso del siglo diecinueve, se generaliza a través del mundo industrializado sólo después de la primera guerra mundial. ¿Por qué de pronto este cierre general de las fronteras, inédito en la historia de la humanidad? Esencialmente en razón de la conjunción de dos factores: primero, la profundización de las desigualdades de condición a escala mundial que deriva de la expansión del capitalismo y de las evoluciones demográfica y ecológica que están más o menos directamente ligadas a ella; después, el crecimiento del poder político de las clases populares y sus organiza-

⁶ En esta sección me apoyo en varios ensayos contenidos en la muy estimulante recopilación de Barry y Goodin (1992).

ciones, estrechamente ligado a la progresiva realización del sufragio universal. En suma, el cierre de fronteras es el producto conjunto del capitalismo y de la democracia. Mientras que el capitalismo engendra las presiones migratorias, la democracia ofrece el poder de ponerles coto a los que, en sus salarios y en su medio de vida, tendrían que sufrir las migraciones.

Si al menos este esbozo muy estilizado es –aunque sea aproximadamente– correcto, entonces resulta que por la extensión misma de la democracia se encuentra bloqueada una vía importante –quizá la única cuya amplitud no haya sido despreciable– hacia una mayor justicia a escala mundial. Aquí también estamos muy lejos de una armonía preestablecida entre justicia y democracia, puesto que la misma profundización de la democracia levanta un obstáculo cada vez más poderoso a la realización de la justicia como *maximin* de las condiciones en la escala mundial. Y la expansión de la democracia a todas las naciones del mundo –que, por supuesto, difiere de la instauración de una democracia mundial– no restaría nada, sino que contribuiría, a la solidez de este obstáculo⁷.

IV. LA INGENIERIA DEMOCRATICA

De la consideración lúcida de estas dos tensiones, de naturaleza muy diferente, ¿qué conclusiones podemos sacar? Les propongo dos: una muy cruda, la otra más edulcorada.

Si no podemos contar con una armonía preestablecida entre la justicia y la democracia, si existen conflictos agudos entre ellas por razones profundas, se plantea la cuestión de saber cuál de las dos es preferible sacrificar. A esta cuestión, mi respuesta es clara: mantengamos el rumbo hacia la justicia y sacrifiquemos la democracia. En efecto, ésta no forma parte del ideal que importa perseguir⁸. No constituye más que un instru-

⁷ En este análisis, si bien el capitalismo y la democracia están conjuntamente en el origen del cierre de fronteras, es la democracia y no el capitalismo la que está (aquí) en conflicto con la justicia como *maximin*. Porque, a buen seguro, el capitalismo engendra un desarrollo muy desigual, pero la democracia bloquea una difusión más generosa de los frutos de este desarrollo por el juego de las migraciones. Es inútil subrayar que este análisis de las relaciones entre capitalismo, movimientos migratorios y justicia global resulta muy esquemático. Véase Van Parijs (1993a, cap. 7) para un análisis un poco menos sumario.

⁸ Esta concepción puramente instrumental de la democracia, por supuesto, dista mucho de ser nueva. La encontramos, por ejemplo, en Schumpeter (1942, p. 242: «La democracia es un método político [...] incapaz de constituir un fin en sí, indepen-

mento institucional que es legítimo descartar *si* la persecución del ideal lo exige. Subrayo el «si», porque si más democracia puede alejarnos de la justicia, menos democracia –¿hace falta decirlo?– no nos acerca necesariamente⁹.

Esta primera conclusión es, sin duda, demasiado cruda. Trata quizá de manera demasiado expeditiva el venerable tema de la democracia. Pero, sobre todo, no aborda la cuestión que importa de verdad. Pues si se trata de perseguir la realización de la concepción de la justicia adoptada, se ve mal cómo un procedimiento no democrático, un procedimiento que no satisface las tres condiciones mínimas enunciadas, podría ofrecer mejores garantías. No sucede necesariamente lo mismo con otras concepciones de la justicia. Así, el economista neoliberal americano Henry Hazlitt (1968) proponía retirar el derecho de voto a todo ciudadano deudor neto respecto al estado, con vistas a debilitar radicalmente la presión electoral para el aumento de las transferencias sociales: los beneficiarios de subsidios sociales no podrían recuperar su derecho de voto hasta que hubieran pagado en impuestos y cotizaciones más de lo que hubieran recibido en subsidios¹⁰. Esta negación del sufragio universal

dientemente de las decisiones que producirá en circunstancias históricas dadas. Esto debe ser el punto de partida de toda tentativa de definirla.»), en Hayek (1960, pp. 106, 117: «Tan sólido como sea el argumento general en favor de la democracia, no constituye un valor último o absoluto y debe ser juzgada por lo que realiza. Probablemente es el mejor método para realizar ciertos fines, pero no es un fin en sí. [...] El peligro es que tomemos un medio de asegurar la justicia por la justicia misma.») y, de manera más articulada, en Dworkin (1989), que distingue las concepciones *separadas* de la democracia, que justifican ésta sin ninguna referencia a sus consecuencias, y las concepciones *dependientes*, que, por el contrario, proponen una justificación consecuencialista de las instituciones democráticas. La justicia, incluso interpretada de forma diversa, no constituye más que uno de los fines por referencia a los cuales es concebible que se definan las concepciones dependientes (o instrumentalistas). La paz y el crecimiento, por ejemplo, constituyen otros. Pero en Dworkin como en Hayek la democracia es instrumentalizada también con relación a la justicia. Véase Norman (1990) para una útil presentación en lengua francesa del planteamiento de Dworkin y su perspectiva histórica.

⁹ Por esta razón, como sugiere Norman (1990, p. 119), puede ser políticamente oportuno fustigar reformas indeseables denunciando su carácter «antidemocrático», en las circunstancias en que ésto puede contribuir a desacreditarlas, incluso si el fundamento de su indeseabilidad no reside en su carácter antidemocrático.

¹⁰ Se encuentra el esbozo de la misma idea en Hayek (1960, p. 105) cuando anota que «también es posible que gentes razonables sostengan que sería bueno para los ideales de la democracia si, pongamos, todos los funcionarios o todos los beneficiarios de la caridad pública fueran privados del derecho de voto».

reduce sin duda la tensión entre la democracia y la justicia tal como Hazlitt y otros neoliberales comprenden ésta, pero profundiza más aún el foso que separa la democracia y la justicia como maximin. Es bastante dudoso que para perseguir eficazmente ésta haga falta renunciar nunca a una u otra de las tres condiciones que definen la democracia y, por el contrario, bastante probable que su respeto riguroso –especialmente por la extensión del derecho de voto a los inmigrantes y el levantamiento de los obstáculos administrativos para la participación de los más desfavorecidos en las consultas electorales– constituya una premisa crucial de todo progreso significativo en esta dirección. Por tanto, la cuestión más pertinente no es saber si la justicia requiere la democracia en el sentido indicado. Consiste, más bien, en saber cuál de los innumerales dispositivos de decisión colectiva que satisfacen las tres condiciones mínimas es más susceptible de asegurar la realización de la concepción de la justicia adoptada.

Para resolver, o al menos atenuar notablemente, la primera de las dos tensiones evocadas, por ejemplo, es esencial que el dispositivo escogido permita la eclosión de un debate público por medio del cual todas las partes concernidas pueden hacer oír sus posiciones y sus argumentos y, sobre todo, influir en el contenido de los discursos y el tenor de las decisiones por el mero hecho de que las sabemos a la escucha. Sólo la existencia y la vivacidad de tal debate pueden generar y regenerar sin cesar en el seno de la sociedad un sentido de la justicia conforme con la concepción de la justicia adoptada. Sólo ellas son susceptibles de hacer de la democracia un mecanismo institucional capaz de permitir que este sentido de la justicia moldee las leyes que la sociedad se da y, a través de estas leyes, el funcionamiento efectivo de la sociedad. La democracia así institucionalizada no solamente aparece entonces como un medio prometedor de perseguir la realización de una concepción solidarista de la justicia, como el maximin de las condiciones materiales, sino que es bastante difícil encontrar fuera de ella un fundamento plausible para la esperanza de acercar significativamente la justicia como maximin a la manera en que los recursos materiales son repartidos entre los miembros de nuestras sociedades.

La tesis general que intento así formular, ilustrar y, de esa forma, sostener es que en la reflexión y la acción sobre las instituciones democráticas –el modo de escrutinio, el referendun, la descentralización, el equilibrio de poderes, el reclutamiento, la remuneración y la rotación de los elegidos, la financiación de las campañas electorales, etc.– no se trata de elaborar y perseguir un ideal democrático que tendría sentido en sí mismo. No se trata, por ejemplo, en nombre de la democracia como

objetivo en sí, de poner a punto un sistema electoral del que surjan elegidos tan «representativos» del pueblo como sea posible, estadísticamente hablando, ni de construir un sistema de decisión colectiva que produzca las elecciones tan conformes como sea posible a «lo que el pueblo quiere», a las verdaderas preferencias de la mayoría de los ciudadanos. No: cuando se pone a buscar combinaciones óptimas –entre independencia y sumisión de los elegidos con relación a su base electoral, por ejemplo, o incluso entre estabilidad gubernamental y expresión de las minorías–, la ingeniería democrática no debe dejarse guiar por un ideal democrático autónomo –la igualdad de poder entre todos los ciudadanos, la realización de la «voluntad general», etc.–, sino por un ideal de justicia, por relación al cual todo ideal democrático que pudieramos formular no constituye, como mucho, más que un simple instrumento.

Esta tesis y el contraste que la subtiende pueden ser útilmente esclarecidos por otra ilustración, muy diferente de las introducidas hasta ahora. En 1931 se desarrolla en Londres la segunda «Round Table Conference» que va a determinar el futuro político de la India. Entre los participantes figura B. R. Ambedkar, brillante jurista y líder político de la casta de los intocables. Con el apoyo de los británicos obtiene que los intocables elijan sus propios representantes y no participen, por tanto, en las elecciones generales¹¹. Esta decisión escandaliza de tal forma a Gandhi que inicia en el acto una huelga de hambre. Ambedkar cede y acepta un compromiso –el pacto de Poona– según el cual 148 escaños son asignados a los intocables *sin* que haya electorado separado. En cada una de las circunscripciones afectadas –cuyo número corresponde poco más o menos a la proporción de intocables en la población total de la India (15%)–, sólo pueden presentarse como candidatos miembros de la casta de los intocables, aun cuando no constituyen más que una minoría de la población en cada una de las circunscripciones. En las otras circunscripciones, los escaños están abiertos en principio a los miembros de todas las castas, pero los intocables son *de facto* prácticamente excluidos (actualmente ocupan tres sobre un total de más de cuatrocientos).

El sistema concebido en ese momento todavía funciona medio siglo más tarde. Que haya sido preferido al que proponía Ambedkar constituye sin duda uno de los hechos claves susceptible de explicar la sorprendente persistencia de la democracia (ciertamente formal) en uno de los países más poblados, más vastos, más pobres y más divididos del planeta. La dinámica inducida por los dos sistemas es profundamente diferen-

¹¹ Una solución de este tipo se aplica hoy en lo que concierne a los cuatro asientos reservados a los maoríes (también dispersos geográficamente) en Nueva Zelanda. Véase Nagel (1993, p. 11).

te. Porque, en el marco del sistema efectivamente adoptado, si un partido quiere tener oportunidades de llevarse los escaños reservados a los intocables, está obligado a reclutar entre las élites intocables y moldear sus programas electorales en consecuencia. Ciertamente, semejante sistema priva de representación parlamentaria a las tendencias más radicales entre los intocables, lo que permite comprender el apasionado desacuerdo entre Ambedkar y Gandhi. Pero, al mismo tiempo, no es ajeno al hecho notable de que, desde hace medio siglo, los intocables disfrutan de un sorprendente conjunto de medidas de discriminación positiva. No me parece absurdo conjeturar que el sistema adoptado ha contribuido fuertemente no sólo a la estabilidad de las instituciones democráticas, sino también a la realización de una concepción solidarista de la justicia¹².

La hipótesis empírica más general que sugiere este análisis es que, desde el punto de vista de la concepción de la justicia a la que me adhiero, una dinámica democrática que abarque el conjunto de categorías de la población –como es el caso, en cuanto a la fractura considerada, en el sistema actualmente en vigor en la India– es claramente preferible a la dinámica mixta que combina la concurrencia electoral en el seno de cada categoría y la relación de fuerzas –la diplomacia, en el mejor de los casos– entre las diversas categorías, que habría prevalecido en la India si Ambedkar hubiera ganado¹³. Esta hipótesis puede ser verdadera o falsa. Pero se trata de evaluar este tipo de hipótesis para saber cuál es el dispositivo democrático más apropiado. ¿No es «antidemocrático» privar de todo derecho de elegibilidad a la mayoría (no intocable) de las circunscripciones reservadas para los candidatos intocables? Sin duda. Pero lo importante no es eso. Lo importante es evaluar fríamente, a la luz de las observaciones empíricas y de los análisis teóricos más perti-

¹² Para más detalles –y matices–, véase Delière (1993) y Jaffrelot (1993).

¹³ En los Estados Unidos se ha adoptado el «gerrymandering», la delimitación *ad hoc* de las circunscripciones electorales, para intentar asegurar una representación significativa de las minorías dispersas (negras, en particular), a pesar del sistema mayoritario uninominal. Pero esta situación es poco prometedora desde el punto de vista de una concepción solidarista de la justicia, y sin duda contribuye notablemente a explicar los lamentables resultados en materia social de la nación más rica de la tierra. Como apunta Douglas Rae (1994, p. 14), en efecto, la solución tiene como contrapartida inevitable maximizar el número de miembros del Congreso que no tiene prácticamente ningún negro en su circunscripción: «La mayoría de los miembros del Congreso se encuentran liberados de toda inquietud en cuanto a las necesidades y percepciones de los afroamericanos. No es ciertamente eso de lo que tenemos necesidad para asegurar mejores rentas y más equitativas a escala nacional».

mentes que haya disponibles, el impacto predecible de los diversos dispositivos posibles en cuanto a la realización de la justicia social.

V. MUNDIALIZAR LA DEMOCRACIA

Esta óptica es fácilmente trasladable al doble ejemplo por el que he comenzado. Si se trata de decidir si hay que mantener un nivel federal y, en caso afirmativo, qué competencias hay que asignarle, qué modo de representación política hay que adoptar, etc., entonces la cuestión que debemos plantear, en el caso de la ex Unión Soviética como en el caso de Bélgica (o de Suiza, Canadá o España), no es saber lo que sería más democrático. Lo importante, más bien, es identificar el reparto de competencias y el modo de organización del poder que tengan más oportunidades de promover la realización a la escala más vasta posible de la concepción de la justicia a la que nos adherimos.

No hace falta decir que esta tarea es difícil y compleja, y se ramifica rápidamente en función de múltiples subproblemas. Me contentaré, a propósito de este doble ejemplo, con expresar una convicción (quizá demasiado) simple y (quizá demasiado) fuerte, que he adquirido siguiendo la situación en Bélgica y en Europa. Consiste en que es esencial, desde el punto de vista de mi concepción de la justicia, que las decisiones claves en materia de distribución de recursos, como por lo demás en materia de libertades fundamentales¹⁴, sean tomadas por un parlamento federal cuyos miembros representen directamente a los ciudadanos de la federación y no a las entidades federadas; y donde todo se haga, especialmente en cuanto al modo de escrutinio, constitución de grupos parlamentarios, relaciones con los media, etc., para que las divisiones decisivas sean ideológicas antes que nacionales¹⁵. En otros términos, lo im-

¹⁴ Como apunté al comienzo, podemos imponer como restricción de la «maximización» de las condiciones, por ejemplo, el estricto respeto de las libertades fundamentales. Una tarea central de la ingeniería democrática —especialmente en la elección entre democracia monista, dualista y fundacionalismo de los derechos, por recoger la terminología de Ackerman (1991)— consistirá en determinar el estatuto y el contenido óptimos de las protecciones constitucionales. En lo que concierne a esta componente de una concepción completa de la justicia social, la hipótesis aquí esbozada es que las libertades fundamentales tienen más oportunidades de ser adecuadamente determinadas (a la medida de esta concepción) y eficazmente protegidas si esta determinación y esta protección dependen de una entidad más vasta que si dependen de entidades más pequeñas y probablemente más homogéneas en términos étnicos, lingüísticos, religiosos, etc.

¹⁵ En el mismo orden de ideas, el ejemplo indio discutido en la sección prece-

portante es que la dinámica sea tal que las políticas adoptadas no constituyan un compromiso negociado entre los representantes de los diversos componentes nacionales¹⁶, sino que se sometan a la condición de justificarse mediante una argumentación pública dirigida al conjunto de los ciudadanos de la federación¹⁷.

Lo que esta convicción ilustra, una vez más, es la respuesta a la pregunta planteada en el título. Si hay compatibilidad entre democracia y justicia no es en virtud de una feliz armonía preestablecida entre dos ideales. No puede ser más que como resultado de una ingeniería institucional laboriosa, ingeniosa, a veces francamente maquiavélica, no solamente para instaurar o preservar la democracia, sino sobre todo para seleccionar entre los innumerables dispositivos democráticos aquéllos que tienen más oportunidades –por lo demás, todavía muy pequeñas– de hacer nuestro mundo un poco más justo –o, al menos, un poco menos masivamente injusto– de lo que es hoy.

Esto vale en particular para la tensión más coriácea, ilustrada por el ejemplo de las migraciones, que opone una democracia localizada al nivel de las naciones (aunque fuera el conjunto de naciones) y una justicia solidarista situada al nivel mundial. Que haya ahí una tensión que merezca preocuparnos no es unánimemente admitido. En efecto, son muchos los que estiman que hay una diferencia radical entre la justicia en el seno de una nación y la justicia a la escala del mundo. Si en el seno de una nación se impone una concepción solidarista, entre las naciones, en revancha, la justicia apenas exige más que reglas del comercio internacional que garanticen la equivalencia de los bienes intercambiados, un reparto equitativo del excedente resultante de cooperaciones mutuamente ventajosas y la asistencia en caso de hambruna o catástrofe¹⁸. Aplicado al doble ejemplo precedente y, sobre todo, extendido al

dente sugiere que si un día la Comunidad Europea tuviera que elegir un(a) presidente por la vía de elecciones directas, podría ser oportuno, por ejemplo, imponer cada vez (y por rotación) el o los estados miembros del que todos los candidatos tendrían que ser ciudadanos, por supuesto, disfrutando cada ciudadano europeo del derecho de voto en toda elección.

¹⁶ A la manera del Consejo de ministros de la Comunidad Europea, de la Conferencia de Estados Independientes o incluso del «diálogo de comunidad a comunidad» que amenaza a veces con «cortocircuitar» el parlamento nacional en Bélgica.

¹⁷ La importancia de esta distinción entre argumentación y regateo es útilmente subrayada por Jon Elster (1991) en el marco de un análisis comparativo de procedimientos constituyentes.

¹⁸ Se encuentran variantes de esto, por ejemplo, en el documento de las organiza-

caso de las migraciones, el punto de vista adoptado aquí presupone por el contrario que semejante dicotomía es ilegítima, que la concepción solidarista puede desbordar legítimamente las fronteras de las naciones y que si son inexistentes las instituciones democráticas susceptibles de acreditar semejante extensión, se trata de luchar para llevarlas a la práctica. Las únicas fronteras que son algo más que una pausa temporal, impuesta por imperativos pragmáticos, en el proceso de globalización (no sólo de difusión) de la democracia y, de ese modo, de una concepción solidarista de la justicia, son las fronteras de la humanidad misma¹⁹.

La realización de esta visión no implica una centralización drástica ni una uniformización masiva. Mediante un recurso sistemático al principio de subsidiariedad, la realización de una concepción solidarista de la justicia y la puesta en práctica de instituciones que la hagan posible son, por el contrario, cada vez más esenciales para proteger la diversidad de las culturas contra la acelerada uniformización con la que las amenaza el dominio creciente del mercado mundial. Una visión solidarista de la justicia planetaria no exige que nos apresuremos a derribar las fronteras y dejar así que los flujos migratorios erosionen rápidamente las diferencias. Esta sería una manera bastante burda de contribuir al maximin mundial de las condiciones. Así como la necesidad de combatir las causas del vagabundo jugó un papel crucial en la historia del Estado Providencia, es decir, de las instituciones que llevan a la práctica la igual solicitud a escala de las naciones, también de la necesidad de «fijar» estos vagabundos de nuestra era que son los emigrantes transnacionales podemos esperar el impulso decisivo para la puesta en práctica de las instituciones precisas para empezar a realizar algo así como la igual solicitud a escala mundial. Y, como en el marco de las naciones, tales instituciones deben incluir sistemas de transferencias tan individualizadas, incondicionales y elevadas como sea posible.

¿Utópico? Ciertamente –es precisamente el tema central de este artículo–, tanto tiempo como las instituciones democráticas apropiadas no hayan sido instauradas²⁰. Pero, ¿la instauración de tales instituciones no

ciones culturales flamencas ya mencionado, que comento en Van Parijs (1993b), pero también en la formulación que recientemente Rawls (1993b) ha dado de la extensión al «derecho de gentes» de su concepción de la justicia como equidad.

¹⁹ Me alíneo sin reservas del lado de los rawlsianos que recusan la concepción que Rawls mismo se hace de la extensión de su planteamiento a la cuestión de la justicia mundial. Véase, por ejemplo, Beitz (1979), Pogge (1989, 1994) y, más vigorosamente, Barry (1994).

²⁰ A través de los sistemas de transferencias individuales producidos por el fun-

es en sí misma utópica? ¿No es ya demasiado ambicioso simplemente querer preservar, profundizar y generalizar la democracia en el seno de las naciones? ¿Una democracia multinacional no está abocada, como pensaba John Stuart Mill (1861, pp. 291-292), si no a la inexistencia, al menos a una extrema precariedad? Puede ser que sí. Y entonces la tensión entre justicia y democracia ilustrada por el ejemplo de las migraciones subsistirá con toda su agudeza. La justicia mundial y la democracia serán incompatibles para siempre. Pero puede ser que no. Porque todos nosotros, pueblos de la Tierra, tenemos una conciencia cada vez más viva, a menudo en el dolor y el conflicto, de que compartimos las mismas superficies mensurables y habitables, que vivimos directa o indirectamente de los mismos recursos naturales, que nuestros desechos se descargan en el mismo aire y en las mismas aguas, que nuestros bienes y nuestros servicios se disputan los mismos mercados; en suma, que estamos ligados, para lo bueno y para lo malo, por interdependencias cada vez fuertes que no dejan otra salida que la huida hacia adelante. Si ésta puede evitar la barbarie y el caos, sólo podrá ser gracias a la instauración, a buen seguro laboriosa y sinuosa, de verdaderas instituciones democráticas que superen el nivel de la nación.

Los fracasos y las dificultades de los estados supranacionales no deben hacernos renunciar. Por el contrario, deben instruirnos y guiarnos. Para mi interlocutor del Volga y para muchos otros a través del mundo, se trata de sacar las lecciones de ello para intentar de otra manera lo que no ha tenido éxito y para atreverse a intentar lo que todavía no lo ha sido. Ciertamente va en ello la reconciliación de la democracia y la justicia. Quizá también nuestra propia supervivencia.

cionamiento de las instituciones democráticas del estado belga, Flandes (5.800.000 hab.) transfiere anualmente (en neto) a Valonia (3.300.000 hab.) cerca del 3% de su PIB, o sea aproximadamente el equivalente de 3 mil millones de dólares o dos veces y medio el total del PIB de un país como Burundi (5.600.000 hab.) Si comparamos este montante a las sumas irrisorias que Bélgica transfiere anualmente a Burundi en forma de cooperación al desarrollo, nos podremos hacer una idea de la diferencia que puede significar pertenecer a la misma entidad democrática. A modo de ilustración intermedia, las transferencias netas efectuadas en favor del estado miembro de la CEE que más disfruta del conjunto de los sistemas de transferencias sociales comunitarias (los «Fondos estructurales»), en este caso Portugal (con 10.600.000 hab. y un PIB per capita inferior a la mitad de Valonia), son del orden de mil millones de dólares anualmente. (Fuentes de las cifras: *L'Etat du Monde*, Paris; *La Découverte*, 1992; *Où va la Flandre?*, dossier del diario *Le Soir*, Bruxelles, 15 juin 1993; «Vlaanderen financiert zesde van Waalse social uitgaven», *De Standaard*, 17.6.1993; y *Le FEDER en chiffres 1975-1988*, Luxembourg: Fonds européen de développement régional, 1988).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ACKERMAN, B., 1991: *We, the People: Foundations*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- ATTALI, J., 1972: *Analyse économique de la vie politique*. Paris: PUF.
- BARRY, B., 1994: «Dirty Work in the Original Position», paper presented at the conference *The Ethics of Nationalism*, University of Illinois, April 1994.
- ____ y R. E. GOODIN (eds.), 1992: *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and Money*, Hemel-Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.
- BEITZ, C., 1979: *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- DELIÈGE, R., 1993: *Le Système des castes*. Paris: PUF.
- DOWNS, A., 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- DWORKIN, R., 1989: «What is Equality? Part IV: Political Equality», *University of San Francisco Law Review*, 22, pp. 1-30.
- ELSTER, J., 1991: *Arguing and Bargaining in two Constituent Assemblies*. The Storrs Lectures, Yale Law School, draft, 54 pp.
- HAYEK, F. A., 1960: *The Constitution of Liberty*. London: Routledge & Kegan Paul.
- JAFFRELOT, C., 1993: *La Démocratie indienne entre archaïsme et modernité*. Paris: Fondation Saint Simon.
- NAGEL, J. 1993: «Lessons of the Impeding Electoral Reform in New Zealand», *PEGS Newsletter* (College Park, Michigan) 3 (1), pp. 9-10.
- NORMAN, W., 1990: «Démocratie juste ou justice démocratique?», *Cahiers de philosophie politique et juridique de l'Université de Caen*, 18, pp. 109-124.
- ORDESHOOK, P. C., 1986: *Game Theory and Political Theory. An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- POGGE, T. W., 1989: *Realizing Rawls*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- ____ 1994a: *John Rawls*. München: Beck.
- ____ 1994b: «An Egalitarian Law of Peoples», *Philosophy & Public Affairs*.
- RAE, D. W., 1993: «Proportional Representation over Gerrymandering», *PEGS Newsletter* (College Park, Michigan) 3 (1), pp. 13-14.
- RAWLS, J., 1971: *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- ____ 1993a: *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- ____ 1993b: «The Law of Peoples», *Critical Inquiry* 20, pp. 36-68.
- SCHUMPETER, J., 1943: *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin, 1976.
- VAN PARIJS, P., 1991: *Qu'est-ce qu'une société juste? Introduction à la philosophie politique*. Paris: Seuil, (traducción española: *¿Qué es una sociedad justa?* Barcelona: Ariel, 1993).
- ____ 1993a: *Marxism Recycled*. Cambridge: Cambridge University Press & Paris: Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- ____ 1993b: «Solidarité et responsabilité: une contradiction insurmontable?», *La Revue Nouvelle* 11, pp. 58-64.