

Robert A. Dahl. (2005). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Nueva Haven - Londres: Yale University Press [pp. 384]. ISBN: 978-030-0103-92-2


Daniel Del Castillo-Rengifo*

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n17.80405>

La preocupación por la eficacia gubernamental resulta significativa en el pensamiento filosófico moderno de Robert Dahl (1915-2014). El autor analiza las capacidades que deben tener nuestras sociedades complejas y altamente pobladas, de auto-gobernarse de manera eficaz. Sin embargo, Dahl reconoce, al igual que Huntington y Crozier (1975), entre muchos otros, que la posmodernidad ha traído una serie de dificultades y desafíos a las sociedades en términos de gobernanza. La idea política de un declive de la democracia proviene de la “disminución de la influencia directa de los ciudadanos sobre las decisiones gubernamentales cruciales” (Dahl, 2006, p. 94). Esto deriva en una verdadera y profunda crisis de legitimidad de las democracias modernas. En efecto, existe un déficit de adhesión a los valores de la cultura política democrática, que se traduce principalmente en abstención, corrupción, opacidad, politización de la justicia, falta de justicia social, desempleo, pobreza, desigualdades socio-económicas y violaciones a los derechos humanos. Estos efectos perversos capturan las democracias, impidiendo el correcto funcionamiento de sus principios, que son *a contrario* a la justicia social, la participación política activa, el pluralismo, la alternancia en el poder, el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos.

Dahl, en primer lugar, tuvo la idea de aprovechar el contexto de los años 70 para proponer la renovación del paradigma democrático hacia uno adaptado a la realidad compleja actual, y a los nuevos desafíos de la democracia contemporánea: la poliarquía.

* Politólogo de la Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francia, especialista en Procesos Políticos Latinoamericanos por Clasco, Argentina. Asesor en Colombia de Canadian Centre of Excellence for Anti Corruption, Canadá. Correo electrónico: danielpolitics@icloud.com  <https://orcid.org/0000-0002-6496-0022>

En segundo lugar, como científico político, demostró que la democracia puede subsistir, e incluso coexistir, con el capitalismo moderno globalizado, y sus consecuencias, que son altos grados de desigualdad socio-económica. Para esto, encontró el *ideal tipo* de una ciudad que presentara igualdad práctica en los procesos de toma de decisión: durante dos años a finales de los 50 (1957-1959) el profesor Dahl adelanta investigaciones en la ciudad de New Haven, en el estado de Connecticut, Estados Unidos.

El título del libro que Robert Dahl publica originalmente en 1961 bajo la editorial de Yale University¹ *¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad norteamericana*, lo dice todo. New Haven reúne una serie de cualidades como una larga historia; además es representativa de las dinámicas electorales nacionales; y es una ciudad bastante dinámica desde los puntos de vista demográfico, económico y social. Por lo que resulta un verdadero *prototipo* de la ciudad estadounidense. Además, el contexto en el cual Dahl realiza su estudio se encuentra marcado por el referéndum municipal que se da alrededor de una nueva política urbana. Más de cuatro décadas después, la segunda edición aquí reseñada aporta un nuevo prefacio por el autor donde insiste en la teoría del pluralismo político y las políticas urbanas en las actuales sociedades complejas.

Dahl fue incluso capaz de medir esta igualdad en las organizaciones que estudia, gracias a un modelo operacional que define por sí mismo las condiciones de la democracia contemporánea: democratización, libre elección, voto individual, regla de la mayoría, fluidez, tanto de la información como de la participación política, el poder de ejecución deviene al elegido por mayoría, agenda política ciudadana y presupuestos participativos. Si bien reconoce que ninguna sociedad ha alcanzado el grado “máximo de la igualdad política y la soberanía popular” (Dahl, 1989, p. 96), los hechos en New Haven se acercan considerablemente a la norma.

La presente reseña presenta a nuestros lectores como Robert Dahl, a través de esta investigación, aplica su pensamiento sobre la democracia a esta ciudad, demostrando de esta manera su validez a sus colegas, los ciudadanos de New Haven y a todos los lectores a quienes pueda interesar la vida política de una ciudad en la era posindustrial.

El grado de democratización del sistema político local

Dahl demuestra que la fe en la democracia caracteriza la cultura política estadounidense, tanto desde el punto de vista histórico, como comercial, financiero e industrial. En otras palabras, la democracia ofrece las condiciones para que surja la posibilidad del enriquecimiento

1. Reeditado por la misma editorial en 2005.

individual. Entonces, la cuestión se centra en la igualdad. ¿Cómo podemos considerar una igualdad político-social, si la desigualdad económica es evidente? Entonces, ¿también hay desigualdad política, en el control del propio gobierno local?, ¿quién gobierna?

El autor señala que el propósito de este libro es estudiar, es sus diversos aspectos, tales igualdades o desigualdades que presentarían una relación con la más o menos fuerte influencia que pueden ejercer, que ejercen de hecho, los ciudadanos en las autoridades locales² (Dahl, 2005, p. 9). Por tanto, el objetivo general de esta investigación es evaluar el grado de democratización del sistema político de New Haven.

El autor identifica cinco cuestiones fundamentales: 1) ¿la repartición desigual de los medios de influencia favorece a la oligarquía, o al pluralismo político?; 2) ¿cómo se toman efectivamente las decisiones política importantes?; 3) ¿cuál es la importancia relativa del voto en los procesos de toma de decisión política relevantes?; 4) ¿los modelos de influencia garantizan el *status quo* o el cambio político?; 5) ¿las representaciones de los ciudadanos sobre la democracia, o la fe democrática, afectan el funcionamiento de la democracia?

Dahl resuelve la problemática demostrando, primero, que el sistema político de la ciudad se ha venido transformando, pasando de una oligarquía, hacia un mayor pluralismo político. En efecto, observa que las características sociales de los funcionarios públicos elegidos han venido cambiando drásticamente desde finales del siglo XVIII. Los detentores del patrimonio y de todos los recursos políticos —fortuna, posición social, educación, monopolio de los puestos oficiales, etcétera—, si bien son minoría y bastante impopulares entre la gente, ocupan los cargos públicos hasta la primera mitad del siglo XIX. No obstante, se considera que su rigidez ideológica —de frente a la competencia política partidaria— no les permitió conservar el poder más allá.

Surgen entonces los empresarios y comerciantes, quienes permanecerán en el poder hasta finales del siglo XIX. Dahl observa que su aumento en poder produce una fractura de tipo social entre riqueza y prestigio, ya que ellos pudieron demostrar que la primera no dependía de los orígenes familiares. Nuestro autor reconoce en estos hombres, de los cuales reconstruye sus historias de vida, el modelo del perfecto *self-made man*. Dahl menciona que ellos, paradójicamente, contribuyeron a una mejor repartición de los recursos políticos, y hace hincapié en la siguiente precisión: no favorecieron la igualdad en la repartición de recursos, pero permitieron una “desigualdad dispersa”³. Sin embargo, no fueron lo suficientemente numerosos ni populares como para conservar el poder más allá del siglo XX.

2. Traducción realizada por el autor.

3. Por oposición a la “desigualdad acumulativa”, que indica una concentración de los recursos políticos. La idea es aquella de una fragmentación, lo cual no supone necesariamente una mayor igualdad política, sino una mejor repartición de los mismos.

Llegan entonces los “ex-plebeyos”, como los denomina Dahl. Provenientes del proletariado industrial, también aumentan en cantidad con las olas de inmigrantes irlandeses, italianos y de Europa del Este. Logran cambiar la composición étnica de la ciudad, al concentrarse en los barrios periféricos. Poco a poco, empiezan a hacerse un espacio en el sistema político, gracias a estas circunscripciones, además que cuentan con un alto grado de popularidad. Desde la mitad del siglo XX, llegan al poder equipos conformados por líderes con acceso a una combinación propia y diversa de recursos políticos. Por ende, se trata de un sistema pluralista con desigualdad dispersa, en el cual entonces la cuestión del liderazgo y la influencia resulta central.

El autor plantea varias hipótesis alrededor del liderazgo. En particular, la fuerte influencia directa de los líderes en las decisiones, quiénes se caracterizan por administrar las iniciativas políticas. Por otro lado, éstos cuentan con una serie de líderes subalternos y de auxiliares a su disposición. El autor revela que no son aquellos quiénes verdaderamente toman las decisiones, los mismos que las toman oficialmente. Además, las relaciones entre líderes y subalternos “se ejercerán detrás del ritual y de la ceremonia del control democrático” (Dahl, 2005, p. 114). Dahl, se encuentra aquí en lo más profundo del funcionamiento de los sistemas democráticos y descubre que, teóricamente, es posible considerar que los líderes tengan dos tipos de políticas: las declaradas para ganarse al electorado, y las ocultas para satisfacer a sus subalternos, jugando de alguna manera sobre una delgada línea entre las dos.

Luego el profesor Dahl examina los tres casos siguientes: las decisiones en la instrucción pública, la renovación urbana, y, en tercer lugar, el proceso de nominación de los candidatos a las funciones públicas locales. Al cabo de este proceso, concluye que las hipótesis fueron confirmadas para New Haven: casi nadie tiene una fuerte influencia directa en las decisiones públicas. Por ejemplo, Dahl demuestra que las elecciones de 1945 y de 1955 fueron libres, de manera que solo los electores influenciaron los resultados de las mismas. Como se observa en el esquema de la repartición de la influencia indirecta en las decisiones (Dahl, 2005, p. 178), la cantidad de personas —eje vertical— es función creciente de la influencia indirecta ejercida por la población en las decisiones tomadas en un sector determinado —eje horizontal—; influencia que ella *se reparte* entre los líderes y los líderes subalternos, quienes ejercen efectivamente una influencia considerable, sin ser necesariamente muchos. Dicho de otra manera, “la mayoría de los ciudadanos poseen un grado medio de influencia indirecta” (Dahl, 2005, p. 178).

Según este sistema, el mandato de los electores marca la parada de las decisiones de los líderes, mientras que los líderes subalternos cuentan con una mayor influencia. En efecto, se confirma que aquellos manejan una política con sus electores, y otra con sus pares líderes. Nunca antes se había alcanzado un nivel de precisión tal para medir la influencia política.

Robert Dahl propone cinco modelos de liderazgo. Primero, cuando la influencia proviene de la fortuna y esta oculta la primera, ya que es poco democrático que líderes logren influenciar por esta causa, mientras que aquellos que ocupan las funciones públicas son hoy ex-plebeyos. Es posible, teóricamente, un control oculto de la gente con fortuna; pero no es lo que acontece en New Haven, pues allí hay bastante transparencia y nadie testificó la existencia de este tipo de influencia. En segundo lugar, cuando la influencia se ejerce a través de la capacidad de atraer gente —gracias al carisma— y de crear coaliciones alrededor de programas de acción política. Es un tipo de influencia que se basa en el poder ejecutivo, en la obtención estratégica de puestos oficiales, en lo legal, lo legítimo para la sociedad, y en las clientelas electorales, si acaso pre-construidas. Esta forma de liderazgo implica la transformación del Estado. Después, se encuentra el liderazgo en la elaboración de los programas de acción política. Este se ejerce gracias a coaliciones políticas de tipo parlamentario. Finalmente, el cuarto y quinto tipo de liderazgo observados se encuentran relacionados con la búsqueda de objetivos específicos para las comunidades, o lo que Dahl llama las “soberanías menores” (Dahl, 2005, p. 203).

Estos últimos cuatros modelos de liderazgo son compatibles con lo observado en la ciudad estadounidense a nivel de la influencia ejercida por los líderes y los electores en la política de vivienda, la transformación urbana y el ordenamiento territorial. En la puesta en marcha de los recursos políticos de los actores para tener una influencia real o futura en las decisiones, el autor evalúa una gran cantidad de variables como la edad, los periodos electorales, las áreas de influencia determinadas y las profesiones. Por otro lado, los objetivos, los valores, las predisposiciones, la información disponible, y los mecanismos de identidad, hasta las situaciones de vida, son factores que inciden en las variaciones de la puesta en obra de los recursos. Por lo tanto, “[...] las diferentes acciones del gobierno afectan a individuos diferentes, de diferentes maneras y a niveles diferentes” (Dahl, 2005, p. 298). Luego Dahl se centra en los profesionales de la política y como erigen su influencia, acumulando recursos y maximizando su uso.

Los presupuestos teóricos puestos en marcha

Desde el punto de vista metodológico, el *corpus* de su investigación se basó en el análisis de datos proveídos por el sistema político de la ciudad, entrevistas a líderes políticos, tres encuestas “minuciosas” sobre el liderazgo político, el referéndum municipal mencionado, además de materiales históricos como obras clásicas y datos obtenidos de los censos electorales realizados con anterioridad. Para justificar su nivel de análisis —la ciudad—, Dahl se inserta en la tradición aristotélica ya que fue este quien estudió

la polis ideal de Atenas; mientras que otro grande, Maquiavelo, se interesó por el gobierno de la República de Florencia. Robert Dahl tiene la intuición de que New Haven constituye una ciudad-estado democrática, y por ende un sistema igualitario. Los cambios históricos en las características sociales de los funcionarios públicos elegidos, que garantizaron un mayor pluralismo y permitieron una desigualdad dispersa, constituyen un proceso de democratización.

Para fundamentar teóricamente esta investigación, retoma entonces el principio de la igualdad práctica en los procesos de toma de decisión. Evalúa el censo electoral ampliado, además de un alto grado de participación electoral. Sin embargo, observa una fuerte concentración tanto de la propiedad inmobiliaria, como del ingreso de los ciudadanos. El impacto de la desigualdad en los niveles de educación es notable. Descubre sin sorpresa que la participación política es relativamente baja en New Haven, como lo es a lo largo de todo el país. Observa que la política rara vez es la actividad principal de los habitantes, siendo que confían más en sí mismos y en los procesos extra-políticos para encontrar una solución a sus problemas cotidianos. Tampoco les interesa ésta, y si llegara a interesarles, no tienen una participación activa. La abstención es importante ya que la mitad de la población alcanza tan solo un nivel medio de participación en las campañas electorales; y es particularmente importante en la población joven. Los determinantes de la participación estudiados son la riqueza, la percepción de la eficacia política, el liderazgo, el nivel educativo, el origen étnico, el *status* social y la pertenencia asociativa.

Resalta la importancia acordada al *credo democrático* como fuente de estabilidad política. Esta se sustenta en los valores de la cultura política democrática, así como en una verdadera fe en la democracia. La estabilidad política se desarrolla alrededor del consenso, en tanto las normas son aceptadas y hay un alto grado de igualdad política. Esto permite que la democracia sobreviva en estas condiciones de baja participación política y desigualdad económica, ya que establece límites a las pretensiones de los líderes y sus múltiples recursos. Por último, la democracia depende de las modificaciones en las relaciones entre los ciudadanos y sus líderes, en un sistema pluralista. Este sistema no se encuentra exento de dilemas, como la desigualdad en la repartición de los recursos políticos de los actores.

No obstante, las organizaciones representan intereses minoritarios, son inclusivas e igualitarias en sus procesos internos en un alto grado. New Haven no es una poliarquía, pero presenta un alto grado de democratización e igualdad práctica. Dahl menciona “un mecanismo integrado de auto-regulación” (Dahl, 2005, p. 335) que establece límites a la activación de los recursos desiguales de los actores políticos de New Haven. A pesar de esto, los déficits de participación representan un riesgo de inestabilidad política, por lo que se presenta la necesidad de abrir las organizaciones a mayor inclusión

e igualdad práctica en un marco liberal. Dahl reconoce que muchos dilemas democráticos quedan aún por resolver en lo que a las relaciones entre los ciudadanos y las élites respecta, y como éstas pueden afectar la estabilidad política de las democracias. Esta depende finalmente del grado de igualdad práctica con justicia distributiva entre derechos colectivos e individuales.

Referencias

- Dahl, R. A. (1989). *Poliarquía: participación y oposición*. México: Tecnos.
- Dahl, R. A. (2006). *On Political Equality*. Nueva Haven: Yale University Press.