



Desafíos de la teoría democrática

Descripción

En tanto la teoría democrática es un campo o subcampo de la ciencia política, necesariamente implica, a mi parecer, cuestiones empíricas y normativas. No obstante, no todos los estudiosos necesitan atender a ambas por igual, ya sea en un trabajo determinado, o en sus intereses particulares. La relación es compleja y aquí no habré de adentrarme en ella.

Existen, sin embargo, escasas dudas acerca de que los aspectos empíricos de la democracia se comprenden mucho mejor que hace una o más generaciones. Esto es así es por muchas razones. Una digna de subrayarse es la mayor posibilidad de realizar análisis cuantitativos de ciertos aspectos de la democracia. Ello ha sido posible y a la vez fructífero gracias al enorme aumento del número de países y democracias, de la cantidad y calidad de los datos disponibles y del número y calidad de los estudiosos dedicados a la investigación y teoría, con el consecuente aumento del trabajo de las investigaciones de muchos países diferentes.

Además, hay cada vez un mayor acuerdo entre los estudiosos sobre las cuestiones de más relevancia y sobre lo que respecta al vocabulario y los conceptos. Por ejemplo, gracias a Juan Linz, Alfred Stepan y otros, tendemos ahora a distinguir una «transición» a la democracia de una «consolidación» de la democracia.

Como ejemplo de nuestras mejores posibilidades para realizar el análisis cuantitativo de ciertos aspectos de la democracia, consideremos el destino de una hipótesis que introduje en 1985 en *Un prefacio a la democracia económica*, basado en trece casos (un número que entonces me parecía bien extenso) en los que la democracia fue sustituida por la dictadura. Consultando trabajos de Linz y Stepan (1978) y Leonardo Morlino (*Come cambiano i regimi politici*, 1980), añadí el caso de Uruguay. A partir de aquellos trece casos, observé que el único ejemplo de democracia con más de veinte años de existencia que había fracasado era el de Uruguay. La edad de una democracia parecía ayudar a explicar fracasos y permanencias: el fracaso de una democracia en cualquier país democrático con más de veinte años de experiencia con instituciones democráticas, sugería yo, sería raro en extremo.

Desde entonces poseemos, sin embargo, muchos más datos sobre fracasos. El análisis más impresionante del que tengo conocimiento es el realizado por Adam Przeworski (1996)¹. Para el período 1950-1990 analizó 150 países, 224 regímenes, 101 democracias, 123 dictaduras, 40 cambios de democracia a dictadura y 50 de dictadura a democracia. El descubrimiento de Przeworski, lo digo con pesar, contradice mi anterior hipótesis: «Una vez que verificamos el nivel de desarrollo (medido en renta per cápita, (...)) las democracias tienen una posibilidad parecida de morir a cualquier edad (...).

Estos descubrimientos indicarían que las estimaciones de riesgo (...) disminuyen porque los países se desarrollan, no porque una democracia que hasta ahora ha estado ahí tenga más posibilidades de seguir estándolo.

Por muy triste que sea ver cómo se derriban las hipótesis más queridas de uno, me alienta el aumento de posibilidades de un análisis cuantitativo como el de Przeworski.

¿Qué cuestiones deberíamos investigar?

Con cambios como éstos en nuestra comprensión de la democracia, ¿qué cuestiones podríamos investigar con provecho? A mi entender, la mayor parte de las antiguas cuestiones están todavía presentes, pero han ido tomando aspectos nuevos según nos adentramos en el siglo XXI.

Es evidente, por ejemplo, que el estudio del fracaso, transición y consolidación seguirán teniendo una importancia primordial. Me inclino a pensar que no se puede ser competente en el campo de la teoría y práctica democrática sin estar al tanto de esta bibliografía. No obstante, mucha gente trabaja en ella y se podría optar por sacar provecho de su trabajo y centrarse en otras cuestiones. Las que siguen son algunas que estimo dignas de atención. He de añadir que varias de las investigaciones que he realizado en años recientes han sido o serán publicadas como artículos. Considero éstos, sin embargo, intentos preliminares de aclarar las cuestiones, de ningún modo respuestas definitivas.

Cultura democrática²

¿Qué es una cultura democrática? ¿Cómo la construimos y fortalecemos? Aunque la utilidad de la cultura política es menospreciada por algunos, yo la creo importante. Es cierto que como término y como explicación, con frecuencia a la «cultura» o se la maltrata, o se hace un mal uso o abuso de ella³. Sin embargo, las explicaciones que prescindan de ella me parecen insatisfactorias, como puedo aclarar con la ayuda de ciertos presupuestos, ninguno de los cuales, creo, puede ser contradicho enérgicamente. Para empezar, doy por sentado que, tarde o temprano, prácticamente todos los países se enfrentan a crisis bastante profundas —sean éstas políticas, ideológicas, económicas, militares o internacionales—. De ello se deduce que, si un sistema político democrático ha de perdurar, debe ser capaz de sobreponerse a los desafíos de esas crisis. Alcanzar una democracia estable no consiste simplemente en navegar con buen tiempo, sino que comporta a veces navegar con tiempo malo y peligroso. Aunque las pruebas con solidez empírica son escasas, pienso que pocas pueden impugnarlas seriamente: un factor importante para las expectativas de una democracia estable en un país es la fuerza del apoyo generalizado a las ideas, virtudes y prácticas democráticas arraigadas en la cultura de dicho país y transmitidas en gran parte de una generación a la siguiente. Ese apoyo generalizado e intergeneracional es lo que doy a entender con una cultura política democrática.

Por último, doy por sentado que el apoyo generalizado que aporta una cultura política democrática no equivale al apoyo que proviene de la percepción de que el gobierno es eficaz en los asuntos que atañen al ciudadano⁴. Aunque una cultura política democrática pueda erosionarse si un gran número de ciudadanos se percatan una y otra vez de que el gobierno es muy ineficaz para hacer frente a los problemas que realmente le importan, una cultura democrática fuerte ayudará a sostener incluso a un gobierno ineficaz durante un período considerable. En Italia, por ejemplo, el apoyo a la democracia es bastante alto a pesar de la deprimente actuación del gobierno nacional desde 1945⁵. Tal apoyo podría dar a un gobierno el tiempo suficiente para superar ciertos fracasos, algunos de ellos quizá bastante sustanciales. Como en un matrimonio sólido, una grave disputa no tiene por qué acabar en divorcio.

Cultura democrática y crisis política

Permítanme explicar brevemente el supuesto de que tarde o temprano prácticamente todos los países experimentan crisis agudas: políticas, económicas, militares. Los países con instituciones democráticas y economías de mercado no han escapado ciertamente en este siglo a graves desafíos: malestar laboral, polarización ideológica, depresión económica, guerra, invasión extranjera. En algunos países, las instituciones y creencias democráticas han soportado duras pruebas como éstas; en otros, sin embargo, se han desplomado. En un país donde la democracia se ha establecido hace poco, la cultura democrática es débil y las condiciones económicas son difíciles, el riesgo de fracaso es elevado.

No podemos saber entonces si una «transición a la democracia» ha tenido éxito hasta que un país recién democratizado capea su primera crisis profunda y prolongada. Corea del Sur, Taiwan y Singapur no han pasado aún esa prueba. Si las instituciones políticas democráticas llegan a China, afrontarán sin duda un gran número de crisis agudas⁶.

Incluso donde un régimen autoritario deja paso a la democratización, sin una cultura democrática omnipresente, las instituciones democráticas pueden ser desiguales e incompletas. Es decir, la democracia puede no estar consolidada enteramente⁷. Elementos importantes pueden estar seriamente disminuidos o ausentes del todo: libertad de prensa o asamblea, por ejemplo, o las oportunidades que la oposición política ha de tener para organizarse, expresarse o presentarse a elecciones. O puede ocurrir que las instituciones democráticas estén desigualmente extendidas a través de un país; por muy presentes que estén en algunas regiones -como en Centroamérica— en otras pueden resultar débiles en extremo o prácticamente inexistentes⁸. O puede suceder también que las instituciones representativas resulten tan ineficaces que las decisiones importantes sean sobre todo prerrogativa del jefe del Ejecutivo: el sistema autoritario es sustituido por lo que Guillermo O'Donnell ha llamado «democracia delegativa», caso de Argentina, Brasil, Bolivia y Perú⁹.

Resumiendo: necesitamos saber mucho más acerca de la naturaleza de una cultura democrática y de cómo crearla.

El desafío del multiculturalismo¹⁰

Incluso para muchas democracias veteranas, el desafío del multiculturalismo constituye una prueba de la fuerza de su cultura democrática. El multiculturalismo plantea un problema antiguo: el de la *unidad*. ¿Cuáles son los límites adecuados de una unidad en la que las instituciones democráticas hayan de existir? ¿La ciudad-Estado, la nación-Estado o cuál? En teoría y en la práctica, la unidad se ha dado más o menos por sentada. Pero hay nuevas fuerzas en juego que desafían los supuestos anteriores.

Una de ellas es la *inmigración*. La aprobación de la proposición 187 de California en noviembre de 1994 puede ser interpretada como un temprano aviso de que la política inmigratoria va a convertirse en un asunto primordial no solo en Estados Unidos, sino también en la mayoría de los países democráticos de economía avanzada. Es más que improbable que la cuestión de la inmigración vaya a menos. Al contrario, es muy probable que sea uno de los asuntos principales en los planes políticos de una buena porción de países democráticos durante bastante tiempo. Desafortunadamente, el problema de la inmigración no tiene una solución fácil en el juego de la política democrática ordinaria, entre otras razones porque es un asunto perfecto para la demagogia y el apasionamiento. El desafío ha de ser, entonces, buscar soluciones que sean por lo menos congruentes en mayor o menor grado con los valores, instituciones y procedimientos democráticos.

El problema apenas es nuevo en ciertos países como Estados Unidos, donde la inmigración es parte integrante de su historia nacional. Pero para muchos otros países democráticos el problema sí es nuevo. Lo que aún es más, en las décadas por venir puede convertirse en un serio problema para el que la experiencia previa —incluida la de Estados Unidos— puede no servir de orientación suficiente.

La interacción de dos factores promete hacer el problema de la inmigración más agudo en el futuro. Hay una razón por la que los inmigrantes tienden a entrar en los países democráticos en grandes cantidades, como ciertamente ya han hecho. Las diferencias económicas entre países con economías avanzadas —los países ricos- y los que tienen un nivel de desarrollo económico mucho menor da a la gente de los países más pobres poderosos motivos para inmigrar, legal o ilegalmente, hacia los países más ricos.

También influye en la inmigración, por supuesto, la huida de la violencia, la represión, el terror genocida y la «limpieza étnica» que atormentan las vidas de tanta gente en nuestro tiempo. Según el siglo XX se acerca a su fin, oleadas de refugiados azuzados por el terror intentan escapar desesperadamente de los horrores a los que se enfrentan en su patria.

Además, viven fuera de los países democráticos muchas personas que ni escapan de una abyecta miseria ni son refugiados llenos de terror, sino que simplemente desean mejorar la calidad de sus vidas emigrando a un país rico con más oportunidades para ellos mismos y sus hijos. Este tipo de gente con frecuencia tiene una gran inventiva, es enérgica, decidida y está deseosa de dedicar inteligencia, ingenio y esfuerzo a la tarea de ganarse la entrada en un país donde pueda tener una vida mejor.

En el interior de los países democráticos hay algunos ciudadanos que tienen poderosas razones para promover la inmigración. A los patronos de las naciones ricas, por ejemplo, les es posible emplear inmigrantes con salarios y condiciones laborales que ya no pueden atraer a los ciudadanos de sus prósperos países; sobre todo si se tiene en cuenta la protección que proporcionan los modernos sistemas de asistencia y seguridad social. Algunos ciudadanos quieren traer a su lado a sus parientes en el extranjero. Otros, movidos por consideraciones de humanidad y simple justicia, no desean obligar a los refugiados a permanecer para siempre en campos de asilo ni a enfrentarse a la miseria, el terror o la posibilidad del puro y simple asesinato que los acosa en su patria. Unos —muy pocos, es cierto— creerán que la libertad ilimitada de movimiento entre países es un derecho humano categórico.

Además, las fronteras de muchos países democráticos son bastante porosas. Entrar ilegalmente por mar y tierra es tan fácil como difícil es el prevenirlo. Lo cierto es que sería imposible prevenir esta inmigración sin invertir grandes sumas en vigilancia fronteriza, algo que, aparte del gasto, muchos

ciudadanos juzgarían desagradable o intolerablemente inhumano.

Por desgracia, es difícil encontrar soluciones satisfactorias. Y precisamente por esta dificultad, es probable que la inmigración continúe siendo un asunto controvertido. Las dificultades éticas y morales son profundas y desconcertantes. ¿Tienen los extranjeros derecho (moral) a emigrar a un país de su elección, en especial un país democrático? Si existiera derecho, ¿cuáles son, si los hay, sus límites y alcance? Algunos escritores defienden el derecho a emigrar con «pocas o nulas restricciones»¹¹ Otros arguyen que todo país democrático tiene derecho a limitar la inmigración. El primer argumento se basaría en la preocupación igualitaria y liberal por los derechos humanos, que incluye la libertad de movimientos, mientras que el argumento opuesto a esta defensa tajante del derecho a emigrar se apoya en alguna de las muy probables *consecuencias* de la inmigración ilimitada.

Como otros principios morales que requieren un comportamiento tenazmente heroico o altruista hacia los extranjeros, el derecho irrestricto a la emigración trata con lenidad cualquier consecuencia dañina que la inmigración ilimitada pueda infligir a los ciudadanos del país de acogida. Pero incluso si consideráramos la inmigración como asunto moral, las consecuencias no se podrían ignorar. Como bien dice Rawls, «todas las doctrinas éticas dignas de nuestra atención tienen en cuenta las consecuencias para juzgar sobre lo que es justo. La que no lo hiciera sería simplemente irracional, loca».¹²

El argumento moral a favor del derecho ilimitado a emigrar es tratado a veces como si el problema fuera el de una acción moral *individual* o personal. Pero una cosa sería que un individuo concreto desdeñara aceptar como moralmente obligatorias las consecuencias de la inmigración ilimitada y otra muy distinta que un país lo hiciera. Para ser efectivo en un país democrático, tal principio requeriría un comportamiento extraordinariamente altruista, no solo de unos cuantos ciudadanos ilustrados, sino de un gran número, convengamos que la mayoría. No solo es muy poco realista suponer que la inmigración ilimitada sería aceptada por una mayoría de ciudadanos, sino que parece dudoso que las primeras oleadas de inmigrantes, los primeros beneficiarios de la inmigración ilimitada, apoyaran indefinidamente la inmigración ilimitada para emigrantes futuros.

Frente a las consecuencias adversas, reales o posibles, incluso los simpatizantes de la idea conceden que las restricciones son necesarias¹³. Solo resta concluir, creo, que el derecho a una inmigración *ilimitada* no tiene posibilidades de ser adoptado por ningún país democrático.

Consecuencias políticas. Si es cierto que de ninguno de los países democráticos con economías desarrolladas puede esperarse que adopte una política de inmigración ilimitada, la consecuencia obvia y obligada es que toda política aceptable requerirá una *selección* -o-, para usar un término más peyorativo, una discriminación. Seleccionar a los que serán admitidos comporta discriminar en perjuicio de otros que serán rechazados. ¿Qué criterios deben presidir el proceso de selección? Un país podría optar por despreciar otras consecuencias y centrarse exclusivamente, digamos, en los efectos económicos. Seleccionaría entonces a sus inmigrantes sobre la sola base de su contribución económica potencial. Supondré, de todas formas, que los ciudadanos y dirigentes de un país democrático puedan interesarse por los posibles efectos de la inmigración sobre la homogeneidad y diversidad cultural, e indirectamente sobre la identidad nacional y las creencias predominantes, incluida la creencia en la democracia y los derechos políticos¹⁴. ¿Qué política adoptarían que pudiera ser aceptable si fuese juzgada con criterios de justicia hacia el bienestar y los derechos humanos tanto de los inmigrantes como de los que son ciudadanos y si preservara las instituciones básicas de

un orden político democrático?

Las posibilidades teóricas parecen agotarse en seis. Un país democrático podrá intentar:

1. Impedir el pluralismo cultural por medio de :
 - 1.1 La exclusión.
 - 1.2. La admisión discriminatoria.
 - 1.3. La separación, la autonomía o la independencia (por ejemplo, Canadá).
 - 1.4. La asimilación de los extranjeros.
2. Aceptar y promover el pluralismo cultural:
 - 2.1. Dentro de unos límites (pluralismo limitado)
 - 2.2. Sin límites (pluralismo ilimitado)

Aunque en la práctica estas alternativas no resulten tan claramente diferenciadas como lo son sobre el papel, me parece útil reflexionar sobre ellas como si fueran tipos más o menos puros. Cada alternativa permitiría una variedad de políticas concretas. Cada una probablemente suscitaría apoyos. Pero todas tienen profundos inconvenientes.

Debemos entonces preguntar qué podemos decir acerca de esas alternativas. O de otras. El problema es desazonador, complejo, importante y urgente. Me inclino a pensar que estará en primera línea en el próximo siglo.

Las consecuencias de la internacionalización para la democracia¹⁵

La Unión Europea ha planteado a los ciudadanos y dirigentes de los países democráticos un dilema democrático fundamental: pueden optar por conservar la autoridad de una unidad democrática y política pequeña (digamos Noruega o Suecia) dentro de las cuales pueden actuar más eficazmente para influir en la conducta de su gobierno, aunque ciertos asuntos importantes sobrepasen la capacidad de ese gobierno para manejarlos con eficacia. O pueden optar por aumentar la capacidad de una unidad democrática y política mayor para manejar con eficacia esos asuntos, aunque su propia competencia a la hora de influir en el gobierno fuera significativamente menor dentro de la unidad mayor (la UE) que dentro de la menor (Dinamarca).

El dilema existe allende las fronteras de la UE. Dondequiera y cuandoquiera que las sociedades y economías de los Estados democráticos están sujetas a importantes influencias más allá de su control, el dilema existe. Ha estado presente, por tanto, desde que la idea y la práctica de la democracia se desarrollaron en la Grecia antigua hace 2.500 años.

Allí donde la *vida económica* se extiende más allá de las fronteras nacionales, por ejemplo, las opciones internas están limitadas por las medidas tomadas fuera del país. *Las opciones militares y estratégicas* han estado siempre limitadas por decisiones o expectativas sobre decisiones tomadas por agentes externos. Aunque los límites económicos y estratégicos son antiguos, mucha gente se ha percatado solo recientemente de que las medidas de influencia decisiva para el *ambiente* de un país no pueden ser controladas exclusivamente por la gente que vive en ese país. Incluso la capacidad de *controlar la inmigración*, como he sugerido, empieza a escaparse del control soberano de las naciones-estado.

Las medidas de carácter transnacional afectan a todos los países democráticos en diversa medida. En general, las decisiones tomadas en democracias pequeñas como Dinamarca están más limitadas por fuerzas externas que las tomadas en países grandes, aunque solo sea porque sus economías -en economías, en todo caso, avanzadas como la de Dinamarca- tienen mayor dependencia del comercio internacional. De ordinario son también más vulnerables estratégicamente (Suiza es una excepción solo en parte). No obstante, es evidente que los factores y las medidas externas imponen límites incluso decisivos a las posibles decisiones de la gente de un país grande y poderoso como los Estados Unidos. De hecho, esos límites pueden resultar especialmente dolorosos para los americanos a causa del cambio bastante repentino de la posición económica internacional de este país, que ha pasado de una autonomía relativamente grande a principios de este siglo a una interdependencia mucho mayor según el siglo viene a su fin. Hace solo treinta años, por ejemplo, los funcionarios a cargo de la política financiera y monetaria, así como sus consejeros oficiales u oficiosos, podían meditar la posibilidad de emplear contra la recesión remedios ortodoxamente keynesianos, como reducir las tasas de interés y aumentar el gasto federal, sin darle mucha importancia a las respuestas de los inversores extranjeros. Es difícil imaginarlos haciendo lo mismo hoy en día.

Debido a que los cambios históricos en la naturaleza de las instituciones democráticas tienen una influencia determinante en el dilema que acabo de apuntar, unas palabras sobre ellos pueden resultar de utilidad. La historia de la democracia puede ser contemplada como producto de tres grandes transformaciones. Pues bien, mi pregunta es: ¿está abocada la democracia de la nación-estado al mismo destino de la democracia en la ciudad-estado? ¿Se disolverá cada vez más hasta que finalmente colee como poco más que un recuerdo fantasmal de su anterior existencia vigorosa? Del mismo modo que la idea y la práctica de la democracia se desplazó de la ciudad-estado a la más extensa escala de la nación-estado, ¿se desplazará ahora la democracia, como idea y conjunto de prácticas, a la más extensa escala de los gobiernos transnacionales? Si es así, del mismo modo que la democracia a escala de nación-estado necesitó un nuevo y único modelo histórico de instituciones políticas que fuera radicalmente diferente de las antiguas prácticas de la democracia asamblearia que la pequeña dimensión de la ciudad-estado había hecho posible, deseable, e incluso evidente, ¿necesitará la democracia a escala transnacional un nuevo conjunto de instituciones que sean diferentes en algunos aspectos, quizá radicalmente diferentes, de las instituciones de uso común en la moderna democracia representativa?

¿Una poliarquía más democrática?

Me gustaría plantear ahora dos preguntas relacionadas entre sí: (1) ¿cómo podemos evaluar y comparar mejor las poliarquías? (2) ¿Cómo podemos fortalecer los rasgos democráticos de las poliarquías?

La moderna democracia representativa con sufragio universal -lo que yo llamo democracia poliarcual- puede ser interpretada de dos maneras. En una está en la cima de una escala que va desde la plena poliarquía, en la cual las principales instituciones de la poliarquía están presentes, al autoritarismo pleno, en el que todas faltan. Podríamos denominar esto como *la escala de la poliarquía*. Vista empero desde otra perspectiva, la poliarquía se asienta en un continuo teórico que se extiende desde la plena democracia en un sentido ideal hasta la completa «no-democracia», o lo que se podría expresar como un régimen completamente totalitario. Podríamos llamar a esto *una escala de la democracia*. En la primera escala, los extremos resultan ser algunos sistemas realmente existentes históricos. En la

segunda, ambos extremos son hipotéticos.

Aunque los confines de la poliarquía en estas escalas no sean arbitrarios, podríamos preguntarnos si entre las poliarquías hay algunas más democráticas que otras. Si usáramos el segundo tipo de escala, ¿colocaríamos algunas poliarquías más arriba en la escala que otras? ¿Es factible comparar la *democracia* relativa o «democracidad» de la poliarquía en diferentes países? ¿O tal empresa comportaría demasiados indicadores posibles? Y países diferentes, ¿podrían tener distinta posición según indicadores diferentes? Quizá no haya escala posible. Quizá solo podríamos concluir que el país A es más democrático que el país B y C según determinado indicador, pero que B es más democrático según otro, y que C lo es incluso con respecto a otro.

Debemos recordar que la poliarquía es una forma histórica de la democracia. No es la única, ni siquiera quizá la única posible. Y es cierto que no tenemos razones poderosas para suponer que sea la forma definitiva ni la mejor que la democracia pudiera adoptar en el siglo XXI. Para el futuro inmediato, parece que la democracia (o al menos la poliarquía) ha arrinconado cumplidamente a sus oponentes. En tales circunstancias, la cuestión de cómo se puede hacer que las poliarquías sean más democráticas, y si así se debe, con seguridad merece nuestra seria atención.

El problema de la competencia cívica¹⁶

Tres desarrollos interrelacionados arrojan dudas sobre la continua adecuación de la solución convencional.

(1) *Los cambios de escala*: como ya he mencionado, las medidas que afectan significativamente a la vida de la gente se toman sobre áreas cada vez mayores que incluyen dentro de sus lindes a cada vez más gente.

(2) *La complejidad*: el nivel medio de educación formal ha crecido en todos los países democráticos y probablemente continuará creciendo. Si la dificultad cognitiva de los asuntos públicos fuera más o menos estática, el aumento en los niveles de educación podría señalarse como una ganancia neta en favor de la competencia cívica. El problema reside, no obstante, en que la dificultad para comprender los asuntos públicos también ha crecido y puede haber superado las ventajas de unos niveles de educación más altos.

La causa principal de la creciente dificultad cognitiva es que muchos asuntos han devenido más complejos. Aunque la idea de complejidad creciente (o decreciente) es difícil de precisar, puede demostrarse de manera más rigurosa de lo que aquí intentaré que, en el curso del último medio siglo aproximadamente, en cada uno de los países democráticos ha crecido el número de diferentes asuntos de importancia para la política, el gobierno y el Estado; hasta tal punto, en efecto, que lisa y llanamente nadie puede ser experto en todos ellos; de hecho, en no más de unos pocos.

Las dificultad cognitiva crece no solo debido al gran número de asuntos y políticas en un dominio dado, sino también a su creciente complejidad. Es más, la diversidad de consideraciones que acarrear las decisiones políticas, sea en un dominio amplio (como asuntos exteriores), sea en uno más reducido (ayuda económica al extranjero, por ejemplo), dificulta o imposibilita el generalizar e inferir con provecho juicios sobre la política B a partir de juicios de la política A. Resulta también que las políticas cambian con el tiempo y cambian a diferente ritmo en diferentes esferas de la política, a veces lenta y progresivamente, a veces abrupta y dramáticamente. Finalmente, las decisiones sobre

políticas requieren juicios sobre negociaciones: cuánto de esto hemos de ceder para obtener más de esto otro. Estos juicios no solo están llenos de tensión por la incertidumbre sino que, en aspectos importantes (aunque no en todos), no tienen un carácter estrictamente empírico: por ejemplo, ¿cuánto más deberíamos pagar en impuestos a la gasolina para reducir el consumo y, así, la contaminación?

(3) *Comunicaciones*. Como todos saben, las estructuras técnicas y sociales de la comunicación humana en los países avanzados han experimentado cambios extraordinarios durante este siglo: teléfono, radio, televisión, televisión interactiva, fax, sondeos de opinión casi simultáneos con los hechos, grupos de concentración, técnicas con las que los publicitarios, políticos, consejeros políticos y otros pueden realizar sofisticados análisis de las respuestas públicas y de las estrategias para manipularlas, etc.

Se da claramente el caso de que con los cambios en la tecnología de las comunicaciones, el gran aumento de información disponible sobre asuntos políticos, en todos sus grados de complejidad, ha aumentado enormemente en este siglo en los países democráticos. También es cierto, sin duda, que la oferta creciente ha venido acompañada de precios más bajos para los consumidores de información. Llegados a este punto, la información política puede ser más disponible de lo que nunca fue. A pesar de ello, una mayor disponibilidad de información no conduce necesariamente a una mayor competencia o a una comprensión más elevada: como acabamos de ver, la escala, la complejidad y la posibilidad de acceder a una mayor cantidad de información imponen requerimientos más y más exigentes a la capacidad de los ciudadanos.

Planteo, pues, la siguiente pregunta: ¿necesitamos instituciones nuevas para incrementar la capacidad de los ciudadanos a la hora de tomar decisiones en la vida política? Si es así, ¿cuáles?

Un antiguo asunto aún no resuelto

Quiero concluir llamando la atención sobre un problema que ha estado durante mucho tiempo entre nosotros y que, sin embargo, me parece continúa en un estado muy insatisfactorio. Tal es la relación entre democracia y capitalismo. ¿Que podemos decir acerca de esta compleja y problemática relación de coexistencia? Permítanme proponer unas generalizaciones.

—El moderno capitalismo de mercado no es estrictamente una condición necesaria para la democratización o al menos no lo fue para las poliarquías masculinas que se desarrollaron en el siglo XIX y a principios del XX: Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Noruega, Dinamarca, Suecia, Suiza.

—El moderno capitalismo de mercado es definitivamente insuficiente para mantener la democracia: pensemos en la Alemania de los años veinte.

—Sin embargo, el moderno capitalismo de mercado parece generar condiciones muy favorables para la poliarquía.

—Lo que es más, ningún país que no tuviera alguna forma de capitalismo, sea agrario o moderno, ni de propiedad privada, ha evolucionado hacia una democracia estable.

—No obstante, el moderno capitalismo genera también un amplio abanico de desigualdades en la distribución de recursos, incluidos los recursos políticos. En este sentido, es contrario a la igualdad

política necesaria para una democracia plena.

Estas observaciones me llevan a una conclusión provocadora: el capitalismo es fundamentalmente incongruente con la democracia, pero el capitalismo es el único sistema económico que hasta ahora ha resultado congruente con la poliarquía.

Si esto es válido, nos enfrentamos a un problema que un siglo de debate no ha resuelto: ¿cómo pueden los relativos efectos útiles del capitalismo conciliarse mejor con sus dañinos efectos sobre la igualdad política? Por repetir una pregunta anterior, ¿cómo, si hay modo, puede hacerse la poliarquía más democrática?

(Traducción: Andrés Sahuquillo)

NOTAS

¹Adam Przeworski, Mike Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. «What makes democracies endure?», en *Journal of democracy* 7 (Nº1, January, 1996) págs. 39-56.

² Esta sección se basa en mi artículo «Political Culture and Economic Development» que aparecerá próximamente en la edición a cargo de Ragnavald Kallerberg y Frederik Engelstad, en *Social Time and Social Changes. Historical Aspects* (Oslo, 1997).

³Entiendo por cultura un cuerpo de normas que guían el comportamiento, de valores que influyen en los juicios y de mapas cognitivos que se extienden y persisten entre generaciones. Esta definición libre es congruente a grandes rasgos con la que dieron A.L. Kroeber y Clyde Kluckhohn en 1952 después de consultar varios cientos de definiciones de «cultura», en un esfuerzo por llegar a una definición universalmente aceptable. Véase Milton Singer, «Culture: the concept of culture», en David Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Science*, Mac Millan (New York, 1968), pág. 528.

⁴Por ejemplo, Leonardo Morlino y José R. Montero, investigando en Portugal, España, Italia y Grecia, encontraron que la «legitimidad difusa» de la democracia era alta pero que la «eficacia percibida» de sus gobiernos era considerablemente más baja. Así, en Grecia, el 87% decía que la democracia es preferible a cualquier otro régimen y el 59% decía de la anterior dictadura que era «solo mala». Pero solo el 35% concedió que «nuestra democracia funciona bien» mientras que el 46% pensaba que «nuestra democracia tiene muchos defectos, pero funciona» Las cifras correspondientes para Italia fueron 70%, 37%, y 4%. Véase «Legitimacy and Democracy in Southern Europe», en P. Nikiforos Diamandouros, Hans-Jürgen Puhle y Richard Gunther (eds.), *The politics of Democracy Consolidation*, The John Hopkins University Press (Baltimore, 1995).

⁵Sobre esto, véase Morlino y Montero, *supra*. En contraste con la por lo general pobre actuación del gobierno nacional, algunos de los gobiernos regionales han obtenido buenos resultados. Véase Robert Putnam, *Making Democracy Work* (Princeton University Press, 1993).

⁶Incluyendo las causadas por la presión del exceso de población sobre recursos de agua y tierra exhaustos y sobreexplotados.

⁷Véase Philippe C. Schmitter, «Democratic Dangers and Dilemmas», en *Journal of Democracy* 5 (Abril, 1994), págs. 57-74.

⁸ Véase Terry Lynn Karl, «Central America», trabajo presentado en la conferencia *Democracy in the Americas: Approaching the Year 2000*, University of Notre Dame, 29 de abril de 1994.

⁹»Las democracias delegativas», escribe, «se asientan en la premisa de que quienquiera que gane las elecciones a la presidencia está desde entonces legitimado a gobernar según le parezca más conveniente, solo constreñido por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por la

limitación constitucional a su período de mandato. El presidente es considerado la encarnación del país y el principal custodio y definidor de sus intereses»: «Delegative Democracy», *Journal of Democracy* 5 (enero, 1994), págs. 59-60.

¹⁰«Esta sección se basa en «From immigrants to Citizens: A New Yet Old Challenge to Democracies» en Sun Yul Chang (ed.), *Democracy and Comunist, Theory, Reality and Future* (The Korean Association of International Studies, Seoul, 1995), págs. 3-25.

¹¹«Véase Joseph H. Carens, «Migration and Morality: A Liberal Egalitarian Perspective», en Brian Barry y Robert E. Goodin, *Free Movement: Ethical Issues in The transnational Migration of People and Money*, Harvester Wheatsheaf (New York, 1992), págs. 25- 47, en el que cita trabajos propios y ajenos que defienden esta posición.

¹² John Rawls, *A Theory of Justice*, The Belknap Press (Cambridge, Mass., 1971), pág. 30.

¹³«Así Carens, *supra*, pág. 28 ss.

¹⁴«Cultural-étnico-racial» sería más preciso, pero por simplicidad usaré la palabra «cultural».

¹⁵Esta sección se basa en «A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation», en *Political Science Quarterly* 109 (1994), págs. 23-24.

¹⁶ Adaptado del *Journal of Democracy* 3 (octubre 1992), págs. 45-59.

Fecha de creación

29/05/1997

Autor

Robert Dahl

Nuevarevista.net