

Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos

Robert A. Dahl*

He sido invitado para pronunciarme “sobre la situación actual y perspectivas de los sistemas políticos democráticos en las naciones avanzadas”, para lo cual recurriré a mis trabajos anteriores sobre el tema.

Puesto que una adecuada revisión sobre este punto excedería ampliamente nuestro tiempo, me centraré sólo en aquello que considero el desafío fundamental para los estados democráticos en los países avanzados: cómo alcanzar y sostener un nivel satisfactorio de igualdad política entre los ciudadanos de un país democrático. Aunque el problema de la igualdad política es también demasiado vasto en sus ramificaciones y complejidades como para tratarlo adecuadamente aquí, me gustaría explorar tres aspectos elementales. ¿Es la igualdad política una meta deseable? De serlo, ¿por qué plantea un desafío tan profundo para la democracia en los países avanzados? Finalmente, entonces, ¿existen innovaciones factibles de realizar sobre las actuales instituciones políticas de la democracia que puedan ayudar a hacer frente al logro de esta meta?

Democracias: viejas, nuevas, recientes

Permítanme comenzar con esta observación. Uno de los cambios más extraordinarios en toda la historia es el sorprendentemente rápido aumento en el número de sistemas democráticos en todo el mundo durante el siglo XX (Tabla 1). En 1900 existían sistemas políticos democráticos en sólo seis países –y en todos salvo en uno, Nueva Zelanda, el sufragio estaba restringido a los varones. Además, en el sur de Estados Unidos, la mayoría de los Afroamericanos estaban, en la práctica, excluidos del voto, y permanecerían así hasta mediados de los años sesenta del siglo pasado. Para 1930 el número de países democráticos se había incrementado a veintiuno, aunque en tres –Bélgica, Francia y Suiza– las mujeres estaban aún excluidas. Hacia mitad de siglo los países democráticos sumaban veinticinco –varios de los cuales terminarían convirtiéndose en dictaduras. Para fin de siglo, de ciento noventa y un países en el mundo, más de setenta eran democracias e incluían a casi la mitad de la población mundial¹.

Me parece útil clasificar a los países democráticos en tres grupos: las viejas democracias, las nuevas, y las democracias más recientes. Instituciones políticas democráticas han existido continuamente desde 1950 o antes en veintiún países. Denomino a éstos viejas democracias (Tabla 2). En otros catorce países democratizados luego de 1950, las instituciones democráticas han existido sin interrupciones desde 1980 (Lijphart, 1999, Tabla 4.1: 50). A éstas las llamo nuevas democracias. Finalmente, en treinta y siete países las instituciones democráticas han existido sólo desde 1981 o posteriormente a esa fecha: son las democracias más recientes (Diamond, 2003).

Los países democráticos más viejos poseen mucho en común. Por una parte, sus economías predominantemente de mercado producen niveles de ingreso muy altos. Estos van de un Producto Bruto Interno (PBI) de por encima de los 19 mil dólares per cápita en Nueva Zelanda a alrededor de los 30 mil o más en Noruega, Islandia, Irlanda, y Estados Unidos (Tabla 3). Los países con democracias más viejas también sobresalen por sus indicadores relativos a la calidad de vida, tal como es medida en el Índice de Desarrollo Humano. Este índice, preparado anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, incluye el PBI per cápita, la esperanza de vida al nacer, el nivel de alfabetización entre los adultos, la matrícula escolar, la expectativa general de vida y la educación (PNUD, 2003).

Las catorce democracias nuevas están bastante más mezcladas. El PBI per cápita de España, de 20 mil dólares, es un poco mayor que el de Nueva Zelanda, una vieja democracia. En el Índice de Desarrollo Humano, España se posiciona un poco más arriba que otras dos democracias más viejas, Italia y Nueva Zelanda, mientras que Portugal y Grecia le siguen muy

de cerca. Debajo de todas están Jamaica, con un PBI per cápita de 3.720 dólares, India con 2.840, y Nueva Guinea, con 2.570.

Los países democráticos más recientes son quizá aún más diversos. En la mayoría de ellos, las instituciones democráticas no habían existido nunca previamente. Chile y Uruguay son excepciones, porque ambos países experimentaron muchos años de democracia antes de que comenzara un intervalo de dictadura. Algunas de las democracias más recientes –Israel, Corea del Sur, Taiwán– tienen economías avanzadas y altos niveles de ingreso personal, mientras que en otras la mayor parte de la gente es desesperadamente pobre y carece de lo básico indispensable para una vida decente.

Como grupo, entonces, las viejas democracias poseen algunas ventajas excepcionales. Aún incluso en estos prósperos países en los cuales las instituciones políticas democráticas han sido bien establecidas, la igualdad política, considerada como un ideal, continúa planteando un serio desafío, y creo que continuará haciéndolo.

¿Es la igualdad política deseable?

Antes de examinar ese desafío podríamos preguntarnos si el movimiento hacia una mayor igualdad política es necesariamente bueno. Vuelvo a una de las preguntas iniciales: ¿es la igualdad política realmente una meta deseable? Aunque algunos entre nosotros puedan tener reservas, creo que si estamos preparados para hacer dos suposiciones, el alegato en favor de la igualdad política y la democracia se convierte en extraordinariamente poderoso. Cada presunción es, desde mi punto de vista, difícil de rechazar en discursos razonables y abiertos al público. La primera es la que hace referencia al juicio moral respecto del cual todos los seres humanos son de igual valor intrínseco, que ninguna persona es intrínsecamente superior en valor a otra, y que los bienes o intereses de cada persona deben ser dados a igual consideración³. Déjeme llamar a esto la presunción de la igualdad intrínseca. La alternativa – que algunos seres humanos son intrínsecamente de mayor valor que otros y que por lo tanto sus intereses deben ser objeto de una consideración especial– me parece tan moralmente oprobiosa que no puede ser defendida razonablemente en un discurso público. Pero incluso si aceptáramos este juicio moral, la difícil pregunta que inmediatamente surge es: ¿quién o qué grupo es el mejor calificado para decidir qué es realmente lo bueno para una persona, o cuáles son realmente sus intereses? Claramente, la respuesta variará dependiendo de la situación, los tipos de decisión, y las personas involucradas. Para justificar la igualdad política como un fin, pues, debemos plantear una segunda presuposición. Si restringimos nuestro foco al gobierno de un estado, me parece que la presunción más segura y prudente diría algo así: entre adultos, ninguna persona está tan categóricamente mejor calificada que otras para gobernar de suerte tal que deba otorgársele una autoridad completa y final sobre el gobierno del estado (Dahl, 1989; 1998: 74 ss).

Aunque razonablemente podríamos agregar refinamientos y calificaciones a este prudente juicio, es difícil para mí ver cómo cualquier proposición substancialmente diferente podría ser sostenida, particularmente si nos acercamos a casos históricos cruciales en los cuales a un gran número de personas le ha sido negada la plena ciudadanía.

¿Alguien realmente cree hoy que cuando las clases trabajadoras, las mujeres y las minorías étnicas y raciales eran excluidas de la participación política, sus intereses eran considerados adecuadamente y protegidos por aquellos que tenían el privilegio de gobernar sobre ellos? Ahora bien, aún cuando la igualdad política sea una meta deseable, podría preguntarse si, como ocurre con la mayoría de otras metas valiosas, puede superponerse con la consecución de otros valores importantes, o si de hecho no puede efectivamente dañarlos. Y si así sucede, ¿no debería el justificado deseo de alcanzar otras metas atemperar nuestra búsqueda de igualdad política?

Consideren por ejemplo el conflicto que con frecuencia existe entre igualdad y libertad. En el segundo volumen de *La Democracia en América*, Alexis de Tocqueville parece ofrecer un escenario en el cual una excesiva igualdad en una sociedad democrática conduciría al deterioro de la libertad de pensamiento, de expresión, y de otros derechos fundamentales.

Desde su tiempo, esta visión ha sido subrayada con frecuencia por críticos temerosos de los posibles “excesos” de la democracia. De hecho, Tocqueville es a veces interpretado como previendo la posibilidad, o incluso la probabilidad, de que las mayorías puedan emplear sus derechos para destruir la democracia mediante el apoyo a gobernantes autoritarios. ¿Qué es lo que revela el siglo y medio de experiencia acumulada desde los tiempos de Tocqueville?

Antes de formular mi respuesta debo comentar que me asombra encontrar con frecuencia afirmaciones sobre el supuesto conflicto entre libertad e igualdad que no hacen ninguna mención de lo que me parece un requisito absolutamente esencial de cualquier discusión razonable sobre la relación entre ambas. Siempre que hablamos de libertad o derechos, ¿no estamos obligados a responder la pregunta respecto de libertad o derechos para quién?⁴

En lo que hace a la experiencia histórica, cuando examinamos el curso del desarrollo democrático en los últimos dos siglos, y particularmente en el siglo recién finalizado, lo que observamos es un patrón de desarrollo democrático que pareciera, a mi modo de ver, contradecir el escenario pesimista de Tocqueville.

A medida que las instituciones democráticas se arraigaban más profundamente en un país, en paralelo se asentaban los derechos políticos fundamentales, las libertades, y las oportunidades y la probabilidad de que ellas dieran lugar a un régimen autoritario se aproximaban a cero. Como todos sabemos, la democracia puede colapsar en una dictadura, pero tales derrumbes son extraordinariamente raros en democracias maduras. Es probable que ocurran en países que tropiezan con grandes crisis y tensiones sociales cuando sus instituciones democráticas son relativamente nuevas o frágiles. Crisis ocasionales parecen ser inevitables en la vida de todo país. Aún países con democracias maduras enfrentan conflictos severos: guerras, depresiones económicas, desempleo a gran escala, terrorismo, y otros desafíos. Pero nunca, o casi nunca, han dado paso a regímenes autoritarios.

En el siglo XX, en unas setenta ocasiones, las democracias han dado lugar a regímenes no democráticos. Con muy pocas excepciones estos colapsos han ocurrido en países en los cuales las instituciones democráticas eran muy nuevas –menos de una generación de antigüedad. De hecho, los únicos ejemplos en los cuales un quiebre democrático ocurrió en un país donde las instituciones democráticas habían existido por veinte años parecen ser Uruguay y Chile en 1973, aunque aún aquí el caso de Chile es algo menos claro por las restricciones al sufragio que habían sido sólo recientemente suprimidas. Con relación al famoso caso de la República de Weimar, es preciso recordar que habían transcurrido menos de catorce años antes de la toma del poder por los nazis, y las tensiones que soportaba el pueblo alemán –derrota en la Primera Guerra Mundial, seguida por una inflación que infligió daños enormes a la clase media y, luego, un desempleo masivo y continuado– fueron enormes.

El escenario pesimista de declinantes libertades tampoco es confirmado por la historia de los veintiún países en los cuales las instituciones democráticas han existido sin interrupciones desde mediados del siglo o más, las llamadas viejas democracias. En los últimos cincuenta años, ¿se han sistemáticamente estrechado, o convertido en menos seguros, los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos en Islandia, Gran Bretaña, Noruega, Francia, Suiza, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos? No veo cómo una respuesta afirmativa a esta pregunta podría sostenerse seriamente.

Aunque no deberíamos ignorar los daños o fracasos ocasionales, lo notable es la extensión que los derechos fundamentales, incluyendo los derechos políticos, han logrado en países democráticos en el pasado siglo, y no su contracción. Cambios que rompieron con prácticas antiguas y profundamente establecidas extendieron los derechos políticos fundamentales a grupos hasta ahora excluidos –notablemente mujeres y minorías raciales–, y profundizados hasta incluir derechos sociales y económicos sin precedentes.

Ideal vs. Real

Quiero ahora plantear una opción que se presenta como directamente opuesta a la perspectiva de que la igualdad política está en pugna con la libertad. Mi proposición es la siguiente: en

tanto que la meta de la igualdad política es expresada a través de las instituciones democráticas, en los hechos requiere de derechos y libertades fundamentales. Para ver por qué esto es así quiero introducir una distinción, que ha sido familiar al menos desde la época de Aristóteles, entre sistemas políticos ideales y reales. Por la misma razón que Aristóteles encontraba útil describir sus tres constituciones ideales para así clasificar sistemas existentes, una descripción de una democracia ideal provee un modelo contra el cual comparar diversos regímenes reales. Aunque la democracia ideal probablemente sea inalcanzable, exponer sus requisitos ideales es altamente útil para clasificar y evaluar sistemas políticos reales. Contar con una concepción del ideal –el tipo de sistema que nos gustaría emular– es también conveniente para diseñar instituciones políticas apropiadas, forjar estrategias de democratización, y demás.

Al clasificar sistemas políticos reales, comúnmente juzgamos a algunos como “democracias”, aunque disten algo del ideal, y probablemente disten demasiado, como cuando decimos que Estados Unidos, Francia, y Suecia, por ejemplo, son democracias. En efecto, concluimos que, no obstante la distancia que separa sus instituciones políticas reales del ideal que detentamos, ellas satisfacen en lo fundamental los requisitos democráticos necesarios en un nivel aceptable o, si se quiere, según un umbral mínimo para concebirlas como democracias.

¿Cómo debemos pues describir el ideal? Más allá de que ningún modelo de democracia puede reclamar aceptabilidad universal, es útil pensar en una democracia ideal como un sistema político que puede ser diseñado para miembros de una asociación dispuestos a tratarse recíprocamente, para propósitos políticos al menos, como políticamente iguales. Los miembros de la asociación –déjenme llamarlos colectivamente el demos– podrían, y de hecho casi ciertamente lo harían, considerar a unos y otros como desiguales en otros aspectos importantes. Pero si fueran a suponer que, a pesar de estas desigualdades, todos ellos deben poseer iguales derechos para participar plenamente en la determinación de las políticas, reglas, leyes u otras decisiones que se espera (o requiere) que todos los ciudadanos cumplan, entonces el gobierno de su estado tendrá, idealmente, que satisfacer una serie de criterios. Permítanme hacer un breve listado de los mismos:

- antes de que una política sea adoptada por la asociación, todos los miembros del demos tendrán iguales y efectivas oportunidades para hacerles saber a los demás sus puntos de vista sobre cuál debería ser la política.
- llegado el momento de la toma de decisión, todo miembro tendrá una igual y efectiva oportunidad para votar, y todos los votos serán contados como iguales.
- dentro de un tiempo razonable, cada miembro tendrá igual y efectiva oportunidad para aprender sobre las políticas alternativas relevantes y sus probables consecuencias.
- el demos tendrá la exclusiva oportunidad de decidir cómo, y si sus miembros los eligen, qué asuntos serán puestos en la agenda. De este modo el proceso democrático requerido por las tres características precedentes nunca se cerraría. Las políticas de la asociación estarán siempre abiertas a cambio por el demos, si éste así lo decidiera.
- todos los miembros del demos tendrán los derechos completos que están implícitos en los primeros cuatro criterios: un derecho a la efectiva participación; un derecho a la igualdad del voto; un derecho a la oportunidad de acceder a una ilustrada comprensión de los temas; y un derecho a participar, ejerciendo el control final sobre la agenda.

Democracia real

Como todos sabemos, el ideal democrático que acabo de describir es demasiado exigente para ser completamente alcanzado en el mundo real. Aunque he descrito a aquel ideal como aplicable a cualquier asociación, la asociación particular para la cual la democracia es más importante es, por supuesto, el estado. Para alcanzar igualdad política en un estado, tanto como pueda ser posible bajo las imperfectas condiciones del mundo real, ciertas instituciones políticas reales –aunque no signifique esto ideales– serían requeridas para gobernar el estado.

En medio de las imperfecciones del mundo real, estas instituciones reales serían necesarias, pero sin duda estarían lejos de ser suficientes para alcanzar el ideal. Además, las instituciones democráticas en el mundo moderno, a diferencia de los gobiernos de las ciudades-estado griegas y las repúblicas medievales de Italia, tendrían que ser apropiadas para gobernar un estado que abarcara un gran territorio, tan extenso como, por ejemplo, Estados Unidos. Esto es, tales instituciones deberían garantizar el ejercicio de una democracia representativa antes que el de una democracia directa como la que conocieron las ciudades-estado griegas o las pequeñas repúblicas italianas. No hay necesidad de describir las instituciones políticas básicas de gobierno representativo en una democracia moderna, pero en este punto debería ser obvio que tal como en el ideal, también en la práctica real la existencia de una democracia representativa presupone que todos sus ciudadanos adultos posean un cuerpo de derechos fundamentales, libertades, y oportunidades. Estas incluyen:

- el derecho a votar en la elección de funcionarios en elecciones libres y honestas;
- el derecho a competir por cargos electivos;
- el derecho a la libre expresión;
- el derecho a formar y participar en organizaciones políticas independientes, incluyendo partidos políticos;
- el derecho al acceso a fuentes de información independientes;
- derechos a cualesquiera otras libertades y oportunidades que puedan ser necesarias para la operación eficaz de las instituciones políticas de democracia en gran escala.

Finalmente, para ser enteramente democrático tal como ahora entendemos el ideal, todos o a la mayoría de los adultos residentes bajo su jurisdicción y obligados por sus leyes deben poseer estos derechos. Es necesario agregar que aunque la mayoría de los demócratas hoy considerarían la completa inclusión especificada por este criterio un requisito necesario si un estado ha de ser gobernado democráticamente, antes del siglo XX la mayoría de los partidarios de la democracia lo habría rechazado (Dahl, 1989; 1998 y Tabla 4 en este artículo).

Es obvio, pues, que la democracia, tanto en su concepción ideal como en su materialización en una serie real de instituciones políticas, es necesariamente un sistema de derechos, libertades, y oportunidades. Estas son requeridas, no meramente por definición, para que un sistema democrático de gobierno exista en el mundo real. Si consideramos estos derechos políticos, libertades y oportunidades como fundamentales en algún sentido, luego en la teoría y en la práctica la democracia no está en conflicto con la libertad. Por el contrario, las instituciones democráticas son necesarias para la existencia de algunos de nuestros derechos y oportunidades más fundamentales. Si estas instituciones democráticas, incluyendo los derechos, libertades y oportunidades que ellas personifican, no existen en un país, luego en esa misma medida ese país no es democrático. Cuando desaparecen estos derechos, como sucedió en la Alemania de Weimar, Uruguay, y Chile, también desaparece la democracia e igual criterio vale para la relación inversa. En consecuencia, cuando la democracia reaparece, necesariamente renuevan su existencia los derechos fundamentales, libertades y oportunidades. La conexión, entonces, no es en ningún sentido accidental. Es inherente.

Los vínculos entre igualdad política, democracia, derechos, libertades y oportunidades fundamentales son aún más profundos. Si un país ha de mantener sus instituciones democráticas a través de sus inevitables crisis, necesitará un cuerpo de normas, creencias y hábitos que provean apoyo para las instituciones en buenos y malos tiempos –una cultura democrática que sea transmitida de una generación a la siguiente. Una cultura democrática no sólo apoyará los derechos, libertades y oportunidades fundamentales que las instituciones democráticas requieren. También contribuirá con la formación de personas que avalarán la ampliación de estos derechos y oportunidades. Ciertamente la historia de siglos recientes demuestra que es precisamente en países democráticos donde las libertades prosperan.

Permítanme repetir: necesitamos siempre tener en mente que ciertas instituciones políticas

pueden ser necesarias para aproximarse a la democracia ideal, pero pueden no ser suficientes para cerrar completamente la brecha entre democracia ideal y real. De hecho, como es casi siempre el caso con ideales muy exigentes, tenemos buenas razones para suponer que aún bajo las circunstancias más favorables la brecha seguirá siendo bastante grande. En resumen, juzgada por los exigentes estándares fijados por los ideales democráticos, la democracia real, tal como la conocemos, sin duda se encuentra bastante lejos de ser enteramente democrática.

Desafíos

¿Será la creencia en la deseabilidad de la democracia, que tantos ciudadanos de las viejas democracias parecieran poseer, capaz de resistir a futuros desafíos?

Es fácil soñar con posibles escenarios, pero imposible, pienso, estimar con precisión sus probabilidades o consecuencias. Entre los desafíos factibles, un cierto número aparece como particularmente importante para mí. Pero como una exploración adecuada de cualquiera de estos requeriría una conferencia por sí sola, me limitaré a describir cada uno de ellos brevemente.

a) Alcanzar un equilibrio deseable entre las necesidades de los dos sistemas básicos: el político y el económico. Durante la última mitad del siglo XX las economías predominantemente no mercantiles, centralizadas y controladas por el estado, se revelaron no sólo como ineficientes sino también como incompatibles con instituciones democráticas porque necesariamente otorgaban un excesivo poder a los líderes políticos. Como resultado, su atractivo e incluso su presencia han desaparecido por todo el mundo. En todas las viejas democracias –de hecho en todos los países democráticos e incluso en la mayoría de los no democráticos, como China hoy– los bienes y servicios son predominantemente producidos y distribuidos por empresas no estatales en economías de mercado más o menos competitivas. Pero aunque un sistema político democrático y una economía de mercado son en muchas maneras mutuamente complementarios, no forman una pareja completamente feliz⁵. Si creemos que en un orden político democrático los ciudadanos deben ser relativamente iguales en sus recursos políticos y de este modo en sus capacidades para influenciar en las políticas y decisiones gubernamentales, el origen de la tensión entre igualdad política y una economía de mercado es virtualmente evidente. Entre otros problemas, una economía de mercado genera automáticamente desigualdades significativas en la distribución de recursos de todo tipo, y estos recursos son rápidamente convertibles en recursos políticos que pueden ser utilizados para la adquisición de influencia sobre el gobierno. Consecuentemente, los dos sistemas, económico y político, permanecen en tensión perpetua, con ajustes constantes y reajustes de los límites entre los dos. Las visiones decimonónicas sobre un orden económico que eliminaría aquella tensión han colapsado en casi todo el mundo, y ninguna “Gran Alternativa” viable está a la vista (Dahl, 1976).

b) Aunque las organizaciones internacionales se han convertido en el lugar donde se toman importantes decisiones, y lo serán sin duda aún más en el futuro, tales organizaciones no son gobernadas democráticamente y probablemente nunca lo serán. En cambio, continuarán siendo gobernadas, creo yo, principalmente por negociaciones entre élites burocráticas y políticas operando dentro de los vastos límites impuestos por tratados y acuerdos internacionales. Así es que plantean una pregunta crucial, de doble filo: ¿pueden ser transformadas en democráticas, o al menos, en más democráticas? Y para el caso de que no puedan serlo, ¿cómo obligarlas a ser suficientemente responsables, para que sus procesos de toma de decisiones sean consecuentes con los valores democráticos básicos –notablemente, con la igualdad política?⁶

c) Como resultado de la inmigración legal e ilegal y un fuerte desarrollo de lo que a veces es denominado políticas de identidad, la diversidad cultural y los clivajes están aumentando en casi todos los viejos países democráticos. Tan desagradable como esta reflexión pueda ser, sabemos que la diversidad cultural tiende a estimular conflictos que son extremadamente difíciles de resolver pacíficamente por medio de discursos y compromisos, y por tanto amenazan con inspirar acciones que pueden dañar fundamentales derechos democráticos y oportunidades. En muchos de los viejos países democráticos de Europa –y en Japón– la

asimilación a lo largo de diversas generaciones, en el modelo que ha sido exitoso en Estados Unidos⁷, puede ser mucho más difícil de alcanzar. Puesto que el declive de la natalidad en casi todos los viejos países democráticos requerirá de la inmigración para mantener una adecuada fuerza laboral, el problema probablemente continuará durante buena parte del siglo XXI.

d) Persiste una alta probabilidad de que terroristas, empleando armas pequeñas y de fácil transportación, ataquen las principales áreas metropolitanas. De ninguna manera es improbable que algunos puedan emplear armas nucleares, biológicas o químicas y causar enorme devastación, muerte, y enfermedades. Como la experiencia norteamericana lo demuestra, los costos humanos de ataques terroristas podrían estimular fuertes demandas de severas restricciones sobre los derechos civiles, en detrimento del proceso democrático.

e) Finalmente, permítanme mencionar lo que he llamado el problema de la competencia cívica (Dahl, 1997[a]: Vol. I, 211-228). Aunque sería fácil sugerir estándares de información y comprensión de los asuntos públicos entre los ciudadanos tan altas que resultarían humanamente imposibles de alcanzar, podríamos razonablemente reducir un tanto nuestras aspiraciones y conformarnos con el “ciudadano adecuado” o “suficientemente bien” informado. Este poseerá incentivos lo suficientemente fuertes como para obtener un mínimo de conocimiento relativo a sus propios intereses y a las opciones políticas que más probablemente los promuevan, así como para actuar en nombre de estas opciones.

Sin embargo, como las políticas públicas se han convertido en más y más complejas, y, como ocurre con los asuntos internacionales, distantes de las experiencias directas y preocupaciones inmediatas de muchos ciudadanos, el alcanzar incluso este nivel más realista de competencia adecuada entre los ciudadanos presenta un formidable desafío. Un gran y creciente cuerpo de evidencia revela que en todos los países democráticos, incluyendo las viejas democracias, muchos ciudadanos tienen una comprensión deficiente de las políticas que tendrán consecuencias directas e importantes para sus intereses básicos. Esto es verdad no sólo en el caso más obvio, los asuntos internacionales, sino en muchas otras cuestiones también. Y es probable que las políticas públicas continúen incrementando su complejidad, imponiendo así obstáculos aún mayores a la comprensión ciudadana.

Las instituciones que se han desarrollado en países democráticos en el pasado siglo y antes para facilitar el entendimiento público incluyen alfabetización extendida, educación universal, prensa libre, libertad de discusión, líderes políticos en competencia activa por cargos oficiales en campañas donde se proponen políticas que desafían a las del gobierno, y muchas otras. Por esenciales que éstas sean para una ciudadanía informada, no parecen estar a la altura de las exigencias que impone la tarea de fortalecer la ilustración pública. En un momento sugeriré una nueva y muy viable innovación que ayudará a alcanzar el nivel de competencia cívica y compromiso ciudadano.

En los más viejos países democráticos, muchos académicos, intelectuales públicos, instituciones de investigación, y otros –incluyendo, sin duda, algunos en mi audiencia– están comprometidos en crear propuestas para responder a los desafíos que describí antes. Si bien no tengo el tiempo ni la competencia para describirlos acá, quiero ofrecer un ejemplo. Voy a describir una propuesta diseñada para ayudar a enfrentar el desafío planteado por el problema aludido anteriormente.

Se trata de la “Encuesta Deliberativa”, creada por el politólogo y filósofo político norteamericano James Fishkin⁸. He aquí una descripción reciente de sus características esenciales:

“Una “Encuesta Deliberativa” es un estudio de una muestra al azar de ciudadanos antes y después que el grupo haya tenido la chance de deliberar seriamente sobre un asunto. El proceso comienza seleccionando una muestra representativa de la población y formulándole a cada persona una serie de preguntas sobre el asunto a ser considerado en la “Encuesta Deliberativa”. Este estudio inicial es el tipo estándar conducido por los científicos sociales que investigan la opinión pública. Quienes responden son luego invitados a un lugar para un fin de semana de discusión. Un pequeño honorario y gastos del viaje son pagados para reclutar una muestra representativa”.

“En preparación para el evento, a los participantes se les envía documentación cuidadosamente equilibrada para facilitar la discusión. Estos materiales son minuciosamente supervisados para garantizar su equilibrio y precisión por un cuerpo consultivo de relevantes expertos y activistas. Al llegar, los participantes son distribuidos al azar en pequeños grupos con moderadores entrenados. Cuando se reúnen en pequeños grupos, los participantes no sólo discuten el asunto general que provee el foco de atención para la deliberación. También tratan de identificar preguntas claves que ameriten posteriores exploraciones, y luego traen estas preguntas a paneles –formados por expertos o elaboradores de políticas con puntos de vista alternativos– en sesiones plenarias más grandes. Los pequeños grupos y las sesiones plenarias se alternan durante todo el fin de semana. Al final del proceso, a los participantes se les aplica el mismo cuestionario que les fuera entregado en el primer contacto.”

“Estos normalmente revelan grandes cambios en la distribución de la opinión ciudadana. Cuando la gente común tiene la oportunidad de considerar seriamente todos los lados de una cuestión, aprovecha para estar mucho más informada. Sus ponderados juicios al final del proceso demuestran niveles más elevados de conocimiento y mayor consistencia con sus valores y presunciones básicas. Estos experimentos demuestran que el público tiene capacidad para tratar asuntos públicos complejos. La dificultad es que normalmente le falta un contexto institucional que lo motive efectivamente para hacer tal cosa” (Ackerman y Fishkin, 2003).

Una “Encuesta Deliberativa” de este tipo es más que una idea abstracta. Es un medio sumamente práctico y bien probado que ya ha sido utilizado en muchas ocasiones en muchos países –Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia, Dinamarca, y en otras partes.

En una audaz nueva propuesta, Fishkin y el profesor Bruce Ackerman, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale, quieren ahora extender la “Encuesta Deliberativa” a una esfera más amplia. Ellos planean reunir quinientos ciudadanos durante dos días anteriores a la elección presidencial para “considerar los ‘principales temas nacionales’ designados por los contendientes” (Ackerman y Fishkin, 2003). No debería intentar presentar los detalles de su diseño, el cual han descrito como “un ensayo en utopismo realista”. Lo menciono sólo para mostrar cómo los desafíos que describí antes engendrarán búsquedas de soluciones creativas. Mientras muchas de las soluciones propuestas, quizá la mayoría, probablemente nunca sean adoptadas, como lo muestra el ejemplo de la “Encuesta Deliberativa,” reformas factibles y realistas se encuentran dentro de nuestro alcance.

¿Pueden las viejas democracias enfrentar los desafíos que acabo de describir –y sin duda otros que no he descrito? ¿Es posible que bajo el impacto de estos desafíos se erosione irreparablemente la confianza en el valor de la democracia en los países democráticos, donde los ciudadanos ya están seriamente descontentos con sus principales instituciones políticas?

No debemos olvidar que los sistemas democráticos en los viejos países democráticos han probado ser extraordinariamente fuertes y adaptables. De hecho, es por su capacidad de sobrevivir que podemos ahora designarlos como viejas democracias. Las democracias más viejas se las arreglaron para sobrevivir a través de grandes depresiones económicas, desempleo masivo, inflación, guerra, y liderazgo incompetente o escandaloso.

Que una democracia sea capaz de sobrevivir retos como estos requiere, entre otras cosas, un cuerpo de ciudadanos razonablemente confiado en que las cualidades esenciales de un orden democrático son claramente superiores a cualquier alternativa viable no democrática, y por eso permanecen en gran parte inmunes a las tentaciones de autoritarismo. La evidencia que tenemos, si bien puede ser imperfecta, parece indicar que muchísima gente en países democráticos no sólo entiende lo que son estas cualidades básicas sino que también las valora grandemente.

Pero creo que sería un error ignorar los desafíos que enfrentan los gobiernos democráticos. Para tomar un término extensamente utilizado para describir a la Unión Europea, confrontamos un déficit democrático en las instituciones políticas de las democracias más viejas, así como en

las nuevas y en las más recientes. Este déficit democrático presenta un desafío a los politólogos, abogados constitucionalistas y líderes políticos.

Si este desafío fuera a ocupar un lugar significativo en la labor de los científicos sociales, mantendría a muchos de nosotros fructíferamente ocupados por un largo tiempo en el futuro. Y lo que es más importante, nuestras contribuciones podrían incluso ayudar a mantener viva y saludable a la democracia en el siglo venidero.

Tabla 1

Países democráticos: 1900-1995

Década	Países Democráticos	Países no Democráticos	Porcentaje de Democracias
1900-09	8	40	17%
1920-29	22	42	34%
1940-49	25	50	33%
1960-69	40	79	34%
1994-97	86	106	45%

Fuente: Robert A. Dahl 1989 Democracy and Its Critics, Table 17.2, 240.

Tabla 2

Países constantemente democráticos desde 1950

Países constantemente democráticos desde 1950	
1	Australia
2	Austria
3	Bélgica
4	Canadá
5	Dinamarca
6	Finlandia
7	Francia
8	Alemania
9	Islandia
10	Irlanda
11	Israel
12	Italia
13	Japón
14	Luxemburgo
15	Países bajos
16	Nueva Zelanda
17	Noruega
18	Suecia
19	Suiza
20	Reino Unido
21	Estados Unidos

*Costa Rica podría razonablemente ser agregada a esta lista dado que inició su transición a la democracia unos pocos años después.

Tabla 3

Las viejas democracias: PBI per cápita (en dólares norteamericanos) 2001

PBI por orden		GDP por Cápita US\$
1	Luxemburgo	53.780
2	Estados Unidos	34.320
3	Irlanda	32.410
4	Islandia	29.990
5	Noruega	29.620
6	Dinamarca	29.000
7	Suiza	28.100
8	Países Bajos	27.190
9	Canadá	27.130
10	Austria	26.730
11	Bélgica	25.520
12	Australia	25.370
13	Alemania	25.350
14	Japón	25.130
15	Italia	24.670
16	Israel	19.790
17	Finlandia	24.430
18	Suecia	24.180
19	Reino Unido	24.160
20	Francia	23.990
21	Nueva Zelanda	19.160

<>

Fuente: PNUD, Indicadores de Desarrollo Humano, 2003.

Tabla 4

La relación entre las instituciones de la democracia real (gran escala) y los requisitos de una democracia ideal

En una unidad extensa como un país, estas instituciones políticas...	...son necesarias para satisfacer estos criterios de democracia ideal
1. Representantes electos	Participación efectiva Control de la agenda
2. Elecciones libres, honestas, y frecuentes	Igualdad de votación Participación efectiva
3. Libertad de expresión	Participación efectiva Entendimiento ilustrado Control de la agenda
4. Fuentes alternativas de información	Participación efectiva Entendimiento ilustrado Control de la agenda
5. Autonomía de asociación	Participación efectiva Entendimiento ilustrado Control de la agenda
6. Completa inclusión de todos los miembros del demos	Participación efectiva Igualdad de votación Entendimiento ilustrado Control de la agenda

Fuente: Robert A. Dahl, 1998 *On Democracy* (New Haven: Yale University Press) Figura 7.

Bibliografía

Ackerman, Bruce y James Fishkin 2003 *Deliberation Day* (New Haven: Yale University Press).

Archibugi D. y D. Held 1995 *Cosmopolitan Democracy* (Cambridge: Polity Press).

Benn, Stanley I. 1967 "Egalitarianism and the Equal Consideration of Interests", en Pennock, J. R. y J. W. Chapman *Equality (Nomos IX)* (Nueva York: Atherton Press).

Dahl, Robert 1989 *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press).

Dahl, Robert 1992 "The Problem of Civic Competence", en *Democracy (Washington)* Vol. 3, N° 4, Octubre, 45-59. Reimpreso en Dahl (1997[a]).

Dahl, Robert 1994 "From Immigrants to Citizens: A New Yet Old Challenge to Democracies", en en (Dahl, 1997).

Dahl, Robert 1997[a] *Toward Democracy: A Journey, Reflections: 1940-1997* (Institute of Governmental Studies Press: Universidad de California).

Dahl, Robert 1997 [b] "On Deliberative Democracy: Citizen Panels and Medicare Reform", en *Dissent* (Verano).

Dahl, Robert 1998 *On Democracy* (New Haven: Yale University Press).

Dahl, Robert 1999 "Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View", en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Gordon *Democracy's Edges* (Cambridge: Cambridge University Press).

Dahl, Robert 2001[a] "The Future of Political Equality", en Keith Dowding, James Hughes, y Helen Margetts (editores) *The Challenges to Democracy: The PSA Yearbook 2000* (Manchester: Macmillan Press).

Dahl, Robert 2001[b] "Is Post-National Democracy Possible?", en Sergio Fabbrini (editor)

Nation, Federalism, and Democracy. The European Union, Italy, and the American Federal Experience (Bologna: Editrici Compositori).

Dahl, Robert y Charles E. Lindblom 1976 (1953) Politics, Economics, and Welfare (Nueva York: Harper and Row-Universidad de Chicago Press).

Diamond, Larry 2003 "Can the Whole World Become Democratic? Democracy, Development, and International Policies" en Center for the Study of Democracy/Irvine: University of California) Paper 0305.

Fishkin, James S. 1991 Democracy and Deliberation, New Directions for Democratic Reform (New Haven: Yale University Press).

Fishkin, James S. 1995 The Voice of the People, Public Opinion and Democracy (New Haven: Yale University Press).

Lijphart, Arend 1999 Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries (New Haven: Yale University Press).

PNUD 2003 Informe de Desarrollo Humano, Sitio Web: Sen, Amartya 1992 Inequality Reexamined (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Notas

*Profesor Emérito, Universidad de Yale, Estados Unidos.

1 Larry Diamond (2003) recientemente ha clasificado a setenta y dos países como "democracias liberales", esto es, países que poseen las instituciones básicas de la democracia. Identifica un adicional de treinta y un países como "democracias electorales". En estos, "las principales posiciones de poder político se ocupan a través de elecciones regulares, libres, honestas, y competitivas (y por tanto multipartidarias). La democracia electoral puede existir en países con violaciones significativas de derechos humanos, corrupción masiva, y un débil imperio de la ley". Normativamente no sostengo que deberíamos darnos por satisfechos con semejante democracia vaciada de contenido como nuestra meta. El objetivo para todo país debería ser un sistema político que combine, por un lado, democracia y libertad; por otra parte, el imperio de la ley y el buen gobierno. Como Guillermo O'Donnell ha argumentado incisivamente, un sistema político verdaderamente responsable requiere de tres componentes. Uno es el democrático, que permite a los ciudadanos elegir a sus gobernantes en elecciones libres y honestas y participar y expresarse en otros procesos políticos. El segundo es liberal, limitando el poder del estado de avanzar sobre los derechos básicos de la persona, y de este modo afirmando las libertades civiles y los derechos de la minoría. El tercero es republicano, garantizando el imperio de la ley y el buen gobierno a través de instituciones de responsabilidad horizontal que controlen y balanceen al poder ejecutivo (y de otras formas de poder), al paso que asegura que todos los actores, públicos y privados, son iguales ante la ley. Cuando estas tres metas normativas se combinan, tenemos al segundo, mayor umbral de la democracia, lo que denomino democracia liberal.

2 En la siguiente sección reproduzco libremente lo escrito en mi artículo "The Future of Political Equality" (2001[a]).

3 Un análisis más completo sobre este asunto puede encontrarse en Democracy and Its Critics (1989). Ver también On Democracy (1998). En estos trabajos y en otras partes me he inspirado en la obra de Stanley I. Benn (1967: 61-78).

4 Coincido con Amartya Sen cuando señala que "Es razonable que para tener cualquier tipo de plausibilidad los argumentos éticos en cuestiones sociales deban implicar una elemental consideración de igualdad para todos en algún nivel visto como crítico. La ausencia de semejante igualdad convierte a una teoría en arbitrariamente discriminatoria y difícil de defender. Los libertarios", continúa diciendo, "deben pensar que es importante que la gente

tenga libertad. Pero, dado ésto, otras preguntas surgirán inmediatamente: ¿quién, cuánto, cómo se distribuye, cuán igual?" (1992: 17-22, nuestra traducción).

5 Dejo este problema y los tres que siguen sin desarrollar aquí porque los he descrito más completamente en alguna otra parte. Sobre la tensión entre una economía de mercado y democracia ver Dahl (1998, capítulos 13 y 14). Este es uno de mis tantos esfuerzos de muchos años por discutir el problema de una economía de mercado en el contexto de la teoría y práctica democrática, empezando en 1940 con el artículo "On The Theory of Democratic Socialism" recientemente reeditado en *Toward Democracy: A Journey, Reflections: 1940—1997* (Vol. II, 553-583). Discuto el problema de la democracia y las organizaciones internacionales en "Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View," en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Gordon (1999: 19-36). Sobre el desafío de la complejidad, invito a consultar "The Problem of Civic Competence", en Dahl (1997[a]: Vol. I, 211-228). Finalmente, sobre diversidad, ver "From Immigrants to Citizens: A New Yet Old Challenge to Democracies", en Dahl (1997[a]: Vol. I, 229-250).

6 La pregunta ha estimulado un gran debate. Para un punto de vista, ver mi "Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View", en Dahl (1999: 19-36) y "Is Post-national Democracy Possible?", en Dahl (2001[b]: 35-46). Para puntos de vista más optimistas, ver D. Archibugi y D. Held (1995).

7 Uno debe retener siempre en mente dos principales excepciones: los afroamericanos y los americanos nativos (los pueblos indígenas).

8 Para una formulación más temprana, ver James S. Fishkin (1991; 1995). Esta última publicación cuenta con apéndices sobre ocho encuestas deliberativas en Gran Bretaña y Estados Unidos. Propuse usar un sistema de "Encuestas Deliberativas" para dirigir el problema de la atención médica en Estados Unidos: "On Deliberative Democracy: Citizen Panels and Medicare Reform" (Dahl, 1997[b]: 54-58).