



# EUROPA Y LA TEORÍA DEMOCRÁTICA DE ROBERT A. DAHL

*Sergio Fabbrini*

[...]

## **Democracia y pluralismo organizacional<sup>1</sup>**

La relación entre mercado y democracia ocupó una parte considerable de la obra de Dahl, quien, junto a Charles Lindblom, contribuyó de manera decisiva para el resurgimiento de la economía política, tras el divorcio que tuvo lugar entre la economía neoclásica y la ciencia política hacia finales del siglo XIX. Como todos los divorcios, éste dejó secuelas; principalmente, una tendencia generalizada de los economistas a desprestigiar la política y una tendencia igualmente generalizada entre los científicos políticos a ignorar la economía. Dahl intentó, con cierto éxito, restaurar la tradición de la economía política –que cuenta con eruditos célebres, como Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx entre sus fundadores a su estado anterior. Lo hizo ofreciendo una original e innovadora interpretación de la relación entre la economía y la política.

Era original e innovadora porque, aunque Dahl es un defensor convencido de la democracia, nunca negó la naturaleza contradictoria de la relación entre la democracia y el mercado. Se trata de una relación, se podría decir, a doble hilo, ya que algunas de las características del mercado fomentan el surgimiento de la democracia, pero otras limitan, más tarde, su puesta en marcha inicial. Por un lado, el costado virtuoso de la relación se demuestra por el hecho de que, aunque nunca ha habido un régimen democrático en ausencia de un sistema de mercado capitalista, sí, en cambio, han habido varios sistemas capitalistas de mercado que no han estado asociados a regímenes democráticos. Por otra parte, las limitaciones se evidencian en el hecho de que, aunque los regímenes democráticos se encuentran más seguros en los sistemas capitalistas de mercado, estos mismos sistemas han impedido que los regímenes democráticos desarrollen plenamente su potencial.

Este último punto es lo que me interesa de Dahl: es precisamente con referencia a las democracias de mercado que él (junto con

Lindblom) acuñó el término “poliarquía”. Las poliarquías son democracias que, aunque estén bien consolidadas, no están plenamente democratizadas porque sus promesas de igualdad han sido imposibles de cumplir en un contexto de orden económico no igualitario. Sin embargo, aunque el mercado históricamente haya obstaculizado el crecimiento de la democracia, ésta ha mitigado sus efectos no igualitarios interviniendo políticamente sobre el mercado. El resultado ha sido que, a medida que la democracia fue interactuando con el mercado, éste último se ha vuelto menos desigual de lo que podría haber sido y de lo que realmente fue al comienzo de la interacción histórica entre mercado y democracia. Este resultado ha confundido a los críticos del capitalismo y decepcionado a sus defensores, en el sentido de que las democracias de mercado están por debajo de lo que sus críticos querrían, pero muy por encima de lo que los defensores están dispuestos a conceder.

Para Dahl, una poliarquía surge de la naturaleza pluralista del mercado y, sobre todo, de la democracia. La poliarquía y el pluralismo organizacional se apoyan mutuamente; en realidad, se podría decir que el pluralismo es intrínseco a la democracia moderna. Sin embargo, hay que recordar que el pluralismo es (en la teoría y en la práctica) una invención estadounidense –una invención que debe en gran medida su surgimiento a un contexto religioso particular que se desarrolló en el origen de la ‘primera nueva nación’ en Occidente<sup>2</sup>. Claro es que una nación nacida de una pluralidad de comunidades integradas por herejes fugitivos del Viejo Mundo no podía adoptar un modelo monista de organización religiosa. No sólo la distinción entre la religión y el estado, sino también el reconocimiento del pluralismo religioso derivó de una necesidad política más que de una elección ideológica. Y, por supuesto, una vez que el pluralismo religioso había sido aceptado, fue más fácil que se aceptara y promoviera el pluralismo en los campos social, cultural y político.

Sin embargo, Dahl es plenamente consciente de los efectos negativos o no deseados del pluralismo sobre el funcionamiento de la

democracia. El pluralismo implica, de hecho, el uso de un recurso –la organización– que está repartido de manera desigual entre intereses e individuos. Así, los grupos sociales con mayor capacidad u oportunidad para la auto-organización tienden a ejercer una mayor influencia en la toma de decisiones públicas que aquellos grupos con menos capacidad u oportunidades. Por consiguiente, una vez que una trayectoria particular se impone en las decisiones públicas, los grupos bien organizados tendrán mayor capacidad para preservarla, en detrimento de los grupos menos organizados.

Aunque la libertad de asociación es normativamente constitutiva de la democracia, en la práctica, su uso se ha convertido en un factor restrictivo de la misma, dado que la política pública tiende a reflejar los intereses de aquellos grupos bien organizados. Este resultado, sin embargo, no puede ser neutralizado mediante la supresión del pluralismo organizacional. Esta acción, en lugar de reducir la desigualdad, debilitaría a la democracia misma porque implicaría la supresión de una de las libertades –en este caso, la libertad de asociación– que hacen posible la misma democracia. Como escribió Madison en *El Federalista* nº 10:

La libertad es al espíritu faccioso lo que el aire al fuego, un alimento sin el cual se extingue. Pero no sería menor locura suprimir la libertad, que es esencial para la vida política, porque nutre a las facciones, que el desear la desaparición del aire, indispensable a la vida animal, porque comunica al fuego su energía destructora<sup>3</sup>.

¿Qué se debe hacer? Para Dahl, cualquier solución debe ser sometida a verificación empírica, dado que, por definición, no existe una solución universalmente satisfactoria en una democracia. Por otra parte, ninguna solución puede ser satisfactoria a menos que se parta de la comprensión de que el pluralismo es desigual por naturaleza, dado que algunos intereses económicos, sociales y culturales tienen recursos suficientes para orientar las decisiones públicas hacia sus propios fines, en detrimento de otros intereses que no cuentan con esos recursos. La comprensión de esta situación se vuelve especialmente necesaria en Europa, donde el pluralismo se está convirtiendo en el modo de hacer política predominante a nivel comunitario. Si bien el neo-corporativismo ha sido la forma predominante de organización del proceso de formulación de políticas en el nivel del estado-nación europeo, el patrón de formulación de políticas de la Unión Europea (UE) no está estructurado en torno a la negociación entre algunas pocas, abarcadoras y centralizadas asociaciones y los representantes de las instituciones gubernamentales. En la “estructura desarticulada y competitiva de la UE”, Schmitter postula que:

Las euro-asociaciones pueden no ser preferidas respecto a otras más especializadas. Ellas deben competir por la influencia con una amplia variedad de unidades: estados nacionales, corporaciones para-estatales, gobiernos subnacionales, grandes empresas privadas, e incluso los grupos de presión y abogados interviniendo en nombre de clientes individuales. Los resultados políticos se vuelven menos predecibles. [...] El poder de la coerción pública se ve mitigado. [...] La denominación más apropiada para este sistema de intermediación de intereses es ‘pluralismo’<sup>4</sup>.

En definitiva, la UE mantiene más similitudes con los Estados Unidos que con los Estados miembros de la UE. Al no hallarse familiarizados con el pluralismo, los funcionarios y los líderes de la UE parecen haber infravalorado sus consecuencias no deseadas. Con el objeto de hacer frente a la crítica que sostiene que el proceso de elaboración de políticas de la UE no es suficientemente democrático (la famosa crítica del así llamado ‘déficit democrático’), las instituciones de la UE (y la Comisión, en particular) paradójicamente reforzaron esa crítica, buscando el apoyo (y el involucramiento) de un número cada vez mayor de grupos de interés. Schmitter señala que:

Especialmente desde la firma del Acta Única Europea en 1985, Bruselas ha sido literalmente invadida por los ‘euro-lobbies’. [...] Mientras todo este pluralismo (para usar la expresión estadounidense) es completamente apropiado en la democracia moderna, su naturaleza fuertemente distorsionada plantea algunas preguntas acerca de si estos canales para la expresión de intereses particulares están disponibles de igual manera para todos los ciudadanos de Europa. Hasta el momento, la evidencia sugiere una movilización sesgada a favor de los intereses empresariales<sup>5</sup>.

Esta no es una experiencia novedosa para los Estados Unidos, donde el desarrollo del pluralismo organizacional ha deteriorado las bases individuales del sistema democrático –como argumentó Lowi<sup>6</sup>– e institucionalizado un sesgo pro-empresarial en el proceso de elaboración de políticas, aunque los intereses empresariales nunca hayan percibido al estado federal como ‘propio’<sup>7</sup>.

Por otra parte, también a nivel de los Estados miembros de la UE, nuevas transformaciones estructurales están desafiando a las viejas soluciones institucionales. De hecho, una vez que los líderes y la opinión pública europea reconocieron que, en una economía global, no eran viables las estrategias de nacionalización y/o control público de los principales sectores económicos para lidiar con las externalidades negativas del mercado, el sistema democrático pareció haberse quedado sin barreras para prevenir las influencias de las fuerzas del mercado sobre el proceso político.

Por ejemplo, en Italia, después del colapso de los partidos tradicionales, a principios de la década del ‘90, los grupos de interés mejor organizados fueron capaces de transferir sus poderes directamente del mercado a las instituciones públicas, de la economía a la política, sin encontrar restricciones normativas o legislativas. Un magnate de los medios de comunicación ha creado un partido político completamente nuevo a partir de su organización empresarial, que, en pocos años, se ha convertido en el partido político más grande de todo el país. Sin ceder el control de su imperio mediático, Silvio Berlusconi fue nombrado primer ministro en dos ocasiones, en 1994 y 2001.

Por lo tanto, no es de extrañar, que Italia todavía no tenga legislación sobre el conflicto de intereses (dirigida a impedir la coincidencia de intereses económicos y políticos). Tampoco cuenta con legislación para regular el poder de chantaje ejercido por grupos de interés funcionales con el fin de aumentar su poder de negociación, en detrimento de los derechos de los ciudadanos. Por otra parte, Italia carece de leyes para favorecer una plena competencia de mercado y debilitar las posiciones monopólicas o rentísticas; esta falta alienta

**Las poliarquías son democracias que, aunque estén bien consolidadas, no están plenamente democratizadas porque sus promesas de igualdad han sido imposibles de cumplir en un contexto de orden económico no igualitario.**

[...] el pluralismo es desigual por naturaleza, dado que algunos intereses económicos, sociales y culturales tienen recursos suficientes para orientar las decisiones públicas hacia sus propios fines, en detrimento de otros intereses que no cuentan con esos recursos. La comprensión de esta situación se vuelve especialmente necesaria en Europa, donde el pluralismo se está convirtiendo en el modo de hacer política predominante a nivel comunitario [...].

la vinculación de monopolios económicos y financieros con intereses políticos. Esta misma situación existe también en otros países del área, sobre todo los de Europa oriental.

Por lo tanto, el análisis de Dahl ofrece valiosas ideas para aquellos europeos que deseen introducir una economía política democrática, basada en: a) la regulación del poder de los grupos de presión con el fin de garantizar cierta influencia a aquellos intereses menos organizados; y b) la regulación de los conflictos de interés con el objetivo de impedir el uso privado del poder público.

### Pluralismo institucional y separación de poderes

Deberíamos reflexionar más profundamente acerca del pluralismo, dado que es un elemento crucial en el análisis de Dahl sobre la democracia. El pluralismo organizacional es un rasgo distintivo de las sociedades con intereses diferenciados, que dan lugar a diferentes interpretaciones del bien público o común, definido por Dahl como “el bien de todos, el bien de la ciudad”<sup>8</sup>. Sólo las sociedades muy pequeñas pueden adoptar una visión unitaria del bien público, tal como fue concebida por los atenienses del siglo V AC; y también por Jean Jacques Rousseau, quien, tomando como base los preceptos de la antigua Atenas, sostuvo (no sin reservas) que una democracia puede mantenerse como tal sólo si su medida es reducida. Por primera vez en la historia, este punto de vista fue cuestionado radicalmente durante el debate en la Convención Constitucional de Filadelfia que llevó a la redacción de la (segunda) Constitución de los Estados Unidos en 1787.

En esa ocasión, se produjo una verdadera revolución copernicana en el campo de la teoría política democrática. Esta revolución se la debemos a James Madison, quien consideró a las democracias de pequeña escala de manera radicalmente opuesta a Rousseau y a todos los demás pensadores políticos. Madison creía que las democracias pequeñas habían perecido porque carecían de tratamientos efectivos para la ‘enfermedad mortal’ que representaba el faccionalismo. Se trataba de una ‘enfermedad’ que, según Madison, sólo una democracia a gran escala podía curar. Como argumentó en El Federalista n° 10, en las democracias más grandes el faccionalismo puede diluirse en un área más amplia, o al menos ser contrarrestado por un faccionalismo opuesto que surja en alguna otra parte de esa área. En síntesis:

Ampliad la esfera de acción y admitiréis una mayor variedad de partidos y de intereses; haréis menos probable que una mayoría del total tenga motivo para usurpar los derechos de los demás ciudadanos; y si ese motivo existe, les será más difícil a todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza, y obrar todos de concierto<sup>9</sup>.

Así, en contraste con la Europa post-1789, que todavía trataba de establecer un modelo monista de organización política (un sistema de ‘fusión de poderes’), existía la América post-1787 que estableció un modelo pluralista (un sistema de ‘separación de poderes’). Este modelo, junto a otras circunstancias extraordinariamente favorables, ha ayudado a proteger a la democracia estadounidense contra el autoritarismo y el totalitarismo, regímenes que el modelo monista en Europa no logró evitar.

Sin embargo, Dahl argumenta que es justamente en los Estados Unidos donde el pluralismo institucional reveló sus defectos. La ausencia de una autoridad centralizada alimentó las condiciones (también institucionales) que dieron lugar a la sangrienta Guerra Civil de 1861-1865. A partir de entonces, la institucionalización del pluralismo en la forma de un sistema de poderes separados (es decir, un sistema basado en la independencia electoral e institucional recíproca entre el presidente, las dos cámaras del congreso y el poder judicial) contribuyó a preservar las desigualdades de ingreso, riqueza, estatus, información y oportunidades producidas por una economía de mercado y una cultura de segregación racial.

¿Por qué? Porque el sistema estadounidense, que implica la difusión y la fragmentación del poder, tiende a institucionalizar múltiples puntos de veto (*veto points*). Esto sucede en todos los sistemas de reparto de poder, donde una decisión sólo puede ser aprobada con el consentimiento de un gran número de actores dotados de recursos institucionales específicos que pueden ser utilizados para bloquear o retrasar un resultado político no deseado<sup>10</sup>. Este contexto institucional es (y fue) una poderosa barrera contra opciones alternativas que no cuentan con el apoyo de un consenso amplio. Pero este contexto es (y era) también una ayuda poderosa para aquellas minorías interesadas en evitar cualquier cambio que pudiera desafiar sus privilegios sociales, económicos o políticos. De hecho, incluso en la actualidad, el pluralismo institucional estadounidense penaliza a los negros, a las minorías, a las mujeres y a los pobres, quienes tienen menos recursos para unirse al ‘juego pluralista’<sup>11</sup>.

Por lo tanto, mientras que la separación de poderes estadounidense ha impedido la tiranía de mayorías (difusas), ha facilitado la dominación de minorías (concentradas). Asimismo, si bien este sistema ha salvado a la democracia estadounidense, también ha provocado que sea menos igualitaria que otras. En las democracias de gran tamaño con marcada heterogeneidad de intereses territoriales, étnicos, raciales, sociales, económicos e ideológicos es extremadamente difícil construir coaliciones políticas para lograr un cambio (por ejemplo, la abolición de la segregación, la promoción de políticas redistributivas, la introducción de seguridad social universal). En este sentido, es mucho más fácil construir coaliciones políticas negativas para conservar las políticas existentes. Desde el punto de vista de Dahl, la separación de poderes estadounidense ha institucionalizado un sesgo a favor de la continuidad. Es evidente que este

Con el objeto de hacer frente a la crítica que sostiene que el proceso de elaboración de políticas de la UE no es suficientemente democrático (la famosa crítica del así llamado ‘déficit democrático’), las instituciones de la UE (y la Comisión, en particular) paradójicamente reforzaron esa crítica, buscando el apoyo (y el involucramiento) de un número cada vez mayor de grupos de interés.

sistema institucional es un antídoto eficaz contra cualquier concepción jerárquica o paternalista acerca del bien público impuesta desde arriba (por el estado); pero es menos eficaz para contrarrestar las concepciones que generan relaciones de desigualdad entre grupos e individuos, a pesar de que las mismas surgen desde abajo (de la sociedad). Como consecuencia de ello, los Estados Unidos siempre se han enfrentado a la necesidad de compensar el desequilibrio entre los intereses funcionales y estimular las políticas y la agregación de intereses políticos fragmentados. En esta dirección se orientaron las políticas del liberalismo progresista durante el siglo XX<sup>12</sup>.

Estas consideraciones sientan las bases para una de las críticas más discutidas de Dahl al sistema político estadounidense. Luego de haber juzgado a la democracia madisoniana como decididamente anti-mayoritaria, Dahl atempera esta interpretación y reconoce que Madison no favoreció del todo al ‘modelo consensual’ de democracia (para usar la expresión contemporánea); sin embargo, Dahl sostiene que el desarrollo histórico de la democracia madisoniana condujo a la formación de un sistema de gobierno que encuentra obstáculos para agrupar intereses fragmentados y contrarrestar a aquellos más fuertemente organizados y concentrados<sup>13</sup>. En Estados Unidos, el fortalecimiento de la presidencia moderna desde 1930 ha sido una respuesta a la necesidad de agrupar intereses fragmentados para producir una mayoría política coherente razonable.

Sin embargo, la presidencia ha tenido que tomar constantemente en consideración al poder del Congreso, protegido y promovido por la separación de poderes. Este poder es tan importante (sobre todo en el terreno de la política nacional) que no tiene equivalente en ninguna otra legislatura occidental<sup>14</sup>; Dahl ha denominado al gobierno de los Estados Unidos “presidencial-parlamentario”, en oposición a un sistema presidencialista en el sentido convencional del término<sup>15</sup>. Obviamente, aunque dicho sistema necesita de partidos que articulen distintas instituciones separadas para poder funcionar, el mismo no es demasiado cómodo para éstos, dado que la extrema diferenciación de los espacios institucionales en los que deben actuar tiende a quebrar su cohesión interna.

Por lo tanto, Estados Unidos, la democracia con los partidos políticos más antiguos, es también aquella que tiene los partidos más débiles, a juzgar por su influencia sobre el electorado y su capacidad para gobernar. Según Dahl, esta característica explica el “nuevo (des)orden político” de la democracia estadounidense, en la que instituciones separadas –al reforzarse y legitimarse recíprocamente– obstaculizan la agregación de intereses y también de electores<sup>16</sup>. Desde el punto de vista de Dahl, cuando los intereses fragmentados son incapaces de producir mayorías coherentes se desarrollan condiciones propicias para que prevalezcan los intereses de las minorías más fuertes. Una vez más, sin embargo, Dahl tiene cuidado de no meter todo en la misma bolsa y también hace hincapié en la capacidad de esas instituciones para responder (aunque no de manera uniforme) a las demandas de los ciudadanos y para garantizar su derecho a seguir avanzándolas. No propone una transformación

constitucional radical del sistema estadounidense, por ejemplo, en la dirección de un sistema parlamentario. Dahl aporta más bien varias propuestas institucionales y constitucionales para fortalecer la capacidad de los partidos políticos para controlar el proceso de elaboración de políticas; incluso insta la adopción de un tipo sistema electoral de representación proporcional<sup>17</sup>. Sin embargo, las recetas de Dahl permanecen en el marco de la tradición estadounidense de “instituciones separadas que comparten poder” (*separated institutions sharing power*)<sup>18</sup>.

El análisis de Dahl es particularmente útil para la comprensión del sistema político de la UE. Aunque no por las características de su diseño constitucional (como es el caso estadounidense), la UE ha ido adquiriendo gradualmente las características institucionales de un gobierno con separación de poderes. Las principales instituciones de la UE (por ejemplo, el Consejo de la Unión, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea) son recíprocamente independientes. El Consejo representa a los líderes gubernamentales de los Estados miembro de la UE, el Parlamento representa a sus electores y la Comisión es una especie de ejecutivo, elegido por el Consejo y aprobado por el Parlamento, pero operativamente independiente de ambos. De hecho, el presidente de la Comisión no representa a la mayoría política del Parlamento, ni a la del Consejo. Además, el poder de toma de decisiones es tan difuso en el sistema de gobierno de la UE que los especialistas lo han denominado apropiadamente como una “confusión de sistema de poder” (*confusion of power system*)<sup>19</sup>.

Aunque la Comisión tiene el monopolio de la iniciativa legislativa, el Consejo y el Parlamento tienen que aprobar cualquier ley mediante procedimientos diferenciados y engorrosos (el Consejo se encuentra involucrado en 25 procedimientos legislativos diferentes, lo que implica un número equivalente de diferentes modalidades institucionales de involucramiento parlamentario en la elaboración legal). Como observa Coultrap: “Una comparación entre la UE y los Estados Unidos pone de relieve las similitudes que más se destacan entre los dos sistemas”<sup>20</sup>. Además, en la UE los partidos políticos son significativamente débiles. Son confederaciones de organizaciones estatales y regionales más que organismos políticos identificados con un programa o una ideología. En Bruselas, como en Washington DC, la dispersión del poder complica el funcionamiento de los partidos y su capacidad para agrupar intereses y valores es muy baja. Las decisiones surgen a partir de múltiples negociaciones entre múltiples actores en múltiples ámbitos. Como explica Scharpf, este sistema conlleva una “trampa de la decisión conjunta” (*joint decision trap*)<sup>21</sup>: dado que se necesita un amplio consenso para cambiar el statu quo, el resultado será lo más cercano posible al *statu quo* político dominante en cada momento.

Una vez más, en este sistema, los actores nacionales o sub-nacionales poderosos pueden ejercer un poder de veto efectivo a través de su control de una de las muchas arenas en las que el proceso de toma de decisiones tiene que producirse. Los poderes de veto en-

quistados a nivel institucional impiden no sólo decisiones no deseadas, sino también la adopción de decisiones populares que pondrían en riesgo el poder de los actores más poderosos (nacionales, económicos o sociales).

El desorden político de la UE ha sido tan evidente que, en diciembre de 2001, los líderes de los Estados miembros decidieron convocar “una convención sobre el futuro de Europa” y de esta manera poner en orden al sistema institucional comunitario. A pesar del rechazo, en 2005, del así llamado “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” que fue el resultado de este proceso, en 2007 se logró firmar un nuevo tratado –el Tratado de Lisboa– que, sin embargo, no logró resolver este rompecabezas<sup>22</sup>.

[...]

## Las instituciones y el bien público

Aunque el gran tamaño y la pluralidad de intereses que conviven en los Estados Unidos han ayudado a neutralizar los efectos del faccionalismo, ambas características han hecho que sea difícil llegar a la definición de un bien común que sea reconocido como tal por todo el cuerpo político. Por supuesto, en circunstancias extraordinarias (como durante una guerra, por ejemplo), el bien común (en este caso, la seguridad o la paz) se vuelve evidente; pero tales circunstancias son excepcionales. Esto significa que las democracias modernas requieren una cooperación a gran escala, ya que cuanto mayor es el número de personas en una comunidad, más diversos son sus intereses, y, a su vez, más cantidad de problemas hay que resolver (este problema era desconocido en una sociedad monista como la ateniense).

¿Sobre qué tipo de base individual se puede promover o lograr esta cooperación social? Dahl analiza dos opciones posibles. La primera respuesta es proporcionada por la teoría económica de la política: al concebir la política como el equivalente funcional del mercado, esta teoría asume que la persecución de fines egoístas tiene necesariamente que producir un resultado colectivo satisfactorio. La segunda respuesta es la que postula la teoría comunitaria de la política: al concebir la política como el equivalente funcional de la república cívica, esta teoría supone que la búsqueda de fines colectivos altruistas produce inevitablemente un resultado individual satisfactorio. Para Dahl, ninguna de estas respuestas es convincente; la cooperación interindividual no puede lograrse sobre la base del egoísmo ni del altruismo.

La hipótesis del egoísmo no se encuentra respaldada por un análisis empírico. Aunque en las democracias contemporáneas el bien público no se presenta de manera clara o evidente, no hay duda acerca de los efectos antisociales de la interacción basada únicamente en la persecución de intereses individuales (como sucede en todos los juegos de suma cero y suma negativa). Además, Dahl señala que cuando estos efectos se acumulan pueden socavar la legitimidad misma del sistema pluralista.

La hipótesis del altruismo tampoco tiene respaldo empírico, porque, aunque exista en las democracias contemporáneas un bien común para perseguir, las distancias tanto físicas como psicológicas entre individuos así como la gran cantidad de intereses en juego no fomentan la benevolencia recíproca entre ellos. En síntesis, ni la teoría del hipergoísmo postulada por la teoría económica neoclásica, ni la virtud cívica propuesta por la teoría política comunitaria pueden ayudarnos a entender qué es la cooperación social, por qué ocurre y, sobre todo, cómo podríamos ampliarla y mejorarla.

De este *impasse* se deriva la pregunta normativa de Dahl: ¿hay alguna alternativa a la política del egoísmo y del altruismo? Su respuesta es, una vez más, realista. Cuando hablamos del bien público, nunca podemos realmente responder a la pregunta: “¿De qué público se trata (*What public*)?” Por lo tanto, la solución al problema de la promoción de la cooperación social no radica en su esencia, sino en el proceso que pueda dar lugar a la misma. Para aquellos que creen que ya tienen

una respuesta normativa a la pregunta, la solución de Dahl puede ser insatisfactoria. En el pasado, los radicales de diversas tendencias consideraron a Dahl como un mero defensor de la ‘democracia procedimental’ y, particularmente, como marcadamente estadounidense.

Pero, en realidad, la posición de Dahl es cualquier cosa menos una simple celebración de los procedimientos. Para Dahl, los procedimientos toman forma concreta en acuerdos institucionales que solo se pueden justificar sobre la base de su conformidad con los principios fundamentales de la democracia. Esto equivale a decir que las instituciones deben ser neutrales con respecto a los resultados específicos producto de la competencia política o del conflicto, pero no pueden ser neutrales en relación a los valores que justifican su existencia y sus funciones reguladoras<sup>23</sup>.

Los trabajos más recientes de Dahl lo diferencian del enfoque pluralista de posguerra (de cuyo desarrollo, no obstante, formó parte) y destacan cada vez con mayor profundidad el papel de las instituciones políticas en la formación y el condicionamiento de los resultados de las políticas públicas. Este rol fue analizado por Polsby en un ensayo de fundamental importancia tanto para el desarrollo de la teoría institucionalista como para el análisis de las legislaturas contemporáneas<sup>24</sup>. Dahl sostiene que es responsabilidad de las instituciones reducir los efectos nocivos del pluralismo sin poner en peligro su existencia. En consecuencia, su alternativa tanto a las políticas del hipergoísmo como a las políticas de la virtud cívica –una alternativa que él llama la política de civilidad fuerte (*robust civility*)– no depende de las intenciones altruistas o egoístas de los actores políticos o de los ciudadanos, sino más bien de un diseño institucional (y constitucional) adecuado para el propósito, porque es consciente de las limitaciones estructurales y psicológicas que actúan sobre los individuos.

Si bien es cierto que en los años '60 y '70 algunos pluralistas concibieron las instituciones públicas como una ‘caja negra’ o una ‘caja registradora’ de presiones aplicadas por una variedad de grupos de interés, no es menos cierto que en las dos décadas que siguieron, los más sagaces entre ellos se dieron cuenta de que esta interpretación de las instituciones era inviable<sup>25</sup>.

Consecuentemente, Dahl llegó a especificar que las instituciones son necesarias no sólo para posibilitar la acción colectiva, sino también para generar una buena acción colectiva, o en otras palabras, para mantener las políticas de una civilidad fuerte<sup>26</sup>. Como ha señalado Ware, “el trabajo de Dahl siempre se ha informado de un conocimiento profundo acerca de cómo funcionan realmente las instituciones políticas y, por lo tanto, de cómo podrían funcionar en caso de reformas avanzadas para establecer una sociedad más democrática”<sup>27</sup>.

Tal vez no sea coincidencia que, de Madison a Jefferson sucesivamente hasta Dewey y Dahl, la teoría y la práctica de la reforma en los Estados Unidos se haya centrado en las instituciones y en su mejora<sup>28</sup>. Como ha demostrado un estudio de peso legal e histórico<sup>29</sup>, el conflicto político que ha marcado las fases críticas del régimen democrático en los Estados Unidos ha sido siempre de carácter constitucional e institucional. Así, la Constitución se redactó en la década de 1780; en la década de 1830 estalló el debate feroz acerca del papel del poder financiero en la democracia; en la década de 1860 estalló la guerra civil<sup>30</sup>; en la década de 1930 la función de los gobiernos federales fue redefinida frente a una crisis económica sin precedentes, y así, en la década de 1960, el movimiento de derechos civiles planteó su desafío radical a las leyes segregacionistas de los estados del sur.

En todos estos casos de conflicto político violento, y hasta incluso sangriento, la disputa se ha focalizado en última instancia sobre la interpretación adecuada de la Constitución –y se ha centrado, por lo tanto, sobre la adecuación de las instituciones que se derivan de ella respecto a la interpretación prevalente de la Constitución. Ésta, además, es la razón por la cual el lenguaje constitucional en los Estados Unidos ha definido normalmente el orden del discurso político legítimo. Después de todo, si la gente está dispuesta a morir o ir a la cárcel para cambiar las reglas, entonces tal vez las reglas no son tan

[...] se puede renunciar a la idea a priori de bien público sólo si uno está dispuesto a reformar las instituciones en un intento constante de neutralizar la fragmentación del bien público en una mezcla irracional de bienes privados, o para evitar la imposición del ‘bien’ del grupo más poderoso como bien público para todos.

irrelevantes para la búsqueda del bien común.

Estas consideraciones pueden ser útiles para la discusión del bien público (o el ‘interés general’, como prefieren llamarlo los franceses, los italianos y los españoles) en Europa. Especialmente en Europa continental, el legado de la prolongada confrontación de la Guerra Fría ha hecho que prevaleciera una visión sustancialista del bien público. No sólo el público en general, sino también una parte importante de la élite política y cultural ha adoptado concepciones meta-políticas de la democracia, concepciones en las que los principios políticos son auto-justificatorios y nunca se han sometido a verificación empírica. Por otra parte, esos principios (cualquiera sea su definición) fueron debatidos sin considerar las especificidades institucionales y los acuerdos en materia de política pública que podrían consolidarlos.

En la década de los '90, Europa fue testigo del resurgimiento del interés por el diseño institucional. En todo el continente se llevó a cabo un debate sobre sus implicaciones normativas y políticas. En Europa del Este, la ola de democratización reabrió la discusión acerca de las distintas formas alternativas de constitución democrática, con sus implicancias para la organización gubernamental y la distribución territorial del poder<sup>31</sup>. En Europa occidental, la profundización del proceso de integración, especialmente con el Tratado de Maastricht de 1992, volvió a abrir la discusión acerca de la congruencia de los estados de bienestar europeos y la eficacia de la gestión centralizada de sus políticas en el contexto de una economía globalizada<sup>32</sup>. Por ejemplo, si no hubiera sido por la presión de la UE y el miedo a ser excluidos de la eurozona, es poco probable que Italia, España y Grecia hubieran reducido su deuda pública después de años de gestión particularista (*particularistic management*) cada vez más impactante por parte de gobiernos y parlamentos.

Dahl sostiene que en las democracias contemporáneas no es posible establecer *a priori* qué es el bien público (o mejor dicho, lo que debería ser), a no ser que sea impuesto desde arriba por las élites del estado (como ocurrió tradicionalmente, por ejemplo, en una sociedad democrática como Francia<sup>33</sup>) o por decreto (como ocurre en los regímenes no democráticos). Sin embargo, se puede renunciar a la idea a priori de bien público sólo si uno está dispuesto a reformar las instituciones en un intento constante de neutralizar la fragmentación del bien público en una mezcla irracional de bienes privados, o para evitar la imposición del ‘bien’ del grupo más poderoso como bien público para todos. La política democrática se lleva a cabo en el marco de las instituciones o, al menos, está limitada por ellas en gran medida. Pero, por supuesto, manejarse con las instituciones implica hacer frente a las implicancias de su diseño constitucional. Sunstein mantiene que:

la democracia es un ideal definido y limitado. No debe confundirse con otras aspiraciones sociales. Pero al ofrecer justificaciones públicas de sus elecciones, al aumentar la exposición a distintos puntos de vista, y al prohibir una ciudadanía de segunda clase, una constitución democrática recorre un largo camino hacia la

promoción de una amplia gama de objetivos sociales, incluyendo con particular énfasis a la justicia misma<sup>34</sup>.

Las constituciones importan, como Dahl nos recuerda una vez más en su libro *How Democratic Is the American Constitution*<sup>35</sup>. Es un recordatorio oportuno en un período histórico en el que Europa, tanto occidental como oriental, se enfrenta a la necesidad de dotar de legitimidad democrática y eficacia institucional a su nuevo sistema político integrado de escala continental.

## Notas

<sup>1</sup> Nota del Coordinador Editorial: versión editada y reducida de “Bringing Robert A. Dahl’s Theory of Democracy to Europe”, publicado en *Annual Review of Political Sciences*, vol. 6, 2003, pp. 119-137. El texto fue escrito en ocasión de la publicación de los escritos de Robert A. Dahl del período 1940-1997 por el Institute of Governmental Studies (IGS) de la Universidad de California, Berkeley; véase Robert A. Dahl, *Toward a Democracy – A Journey: Reflections, 1940-1997*, Berkeley, Institute of Governmental Studies, 2 vols., 1997.

<sup>2</sup> Esta es la ahora clásica tesis formulada por Sigmund Lipset en su libro *The First New Nation. The United States in Historical and Comparative Perspective*, New York, Norton, 1976 y también en *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, New York, Norton, 1996.

<sup>3</sup> Escrito por James Madison (1751-1836), El Federalista n° 10, forma parte de una serie de artículos publicados junto con Alexander Hamilton (1757-1804) y John Jay (1745-1829) para acompañar la ratificación de la Constitución norteamericana (1787-1788). Todos los ensayos aparecieron en 1788 en un volumen único, *The Federalist*. El texto completo de esta obra, en la edición Gideon de 1818, se encuentra disponible en: [http://oll.libertyfund.org/?option=com\\_staticxt&staticfile=show](http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show). Por la versión castellana, véase [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/federalista/10.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/10.html) (N.C.E.).

<sup>4</sup> Philippe Schmitter, *How to Democratize the European Union and Why Bother?*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2000, p. 36.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>6</sup> Theodore Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Politics, and the Crisis of Public Authority*, New York, Norton, 1969.

<sup>7</sup> Theda Skocpol, “State formation and social policy in the United States”, en *American Behavioral Scientist*, vol. 35, n. 4-5, 1992, pp. 559-84.

<sup>8</sup> R. Dahl, *Toward a Democracy...*, cit., vol. 1, p. 277.

<sup>9</sup> J. Madison, El Federalista n° 10..., cit..

<sup>10</sup> George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

<sup>11</sup> Para un análisis histórico del problema, véase Judith N. Shklar, *American Citizenship. The Quest for Inclusion*, Cambridge, Mass.,

Harvard University Press, 1991.

<sup>12</sup> Para un tratamiento en profundidad sobre este tema, ver Alan Brinkley, *The End of Reform. New Deal Liberalism in Recession and War*, New York, Vintage, 1995 y del mismo autor, *Liberalism and Its Discontent*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1998.

<sup>13</sup> En otros trabajos he llamado a este sistema 'gobierno separado' véase S. Fabbrini, "The American system of separated government: an historical-institutional interpretation", en *International Political Science Review*, vol. 20, n. 1, 1999, pp. 95-116.

<sup>14</sup> Nelson W. Polsby, "On the distinctiveness of the American political system", en A. Brinkley, N. W. Polsby, Kathleen M. Sullivan (eds.), *New Federalist Papers. Essays in Defense of the Constitution*, New York, Norton 1997, pp. 29-34.

<sup>15</sup> "El sistema presidencial estadounidense es único. Por cierto, lo podríamos denominar sistema presidencial-parlamentario, porque probablemente no hay otra legislatura en el mundo que sea tan influyente como el Congreso de los Estados Unidos", R. Dahl, *Toward a Democracy...*, cit., vol. 1, 1997, p. 14.

<sup>16</sup> R. Dahl et al., *The New American Political (Dis)order*, Berkeley, Institute of Governmental Studies, 1994.

<sup>17</sup> R. Dahl, *How Democratic Is the American Constitution?*, New Haven, Yale University Press 2001.

<sup>18</sup> Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York, Free Press, 1990, p. 29.

<sup>19</sup> Vivien A. Schmidt, "European integration and democracy: the differences among the member states", en *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n. 1, 1997, pp. 128-45.

<sup>20</sup> John E. Coultrap, "From parliamentarism to pluralism: models of democracy and the European Union's 'democratic deficit'", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11, n. 1, pp. 107-35, especialmente p. 127.

<sup>21</sup> Fritz W. Scharpf, "The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration", en *Public Administration*, vol. 66, n. 3, 1988, pp. 239-78.

<sup>22</sup> Sobre este punto, véase, S. Fabbrini, "Más allá de Lisboa: el enigma constitucional de la integración europea", en *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 4, n. 1, mayo 2010, pp. 13-48 [disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-19702010000100001&script=sci_arttext)

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-19702010000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-19702010000100001&script=sci_arttext)].

<sup>23</sup> Acerca de estas características normativas implícitas de las normas y procedimientos, véase Alan Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

<sup>24</sup> N.W. Polsby, "The institutionalization of the U.S. House of Representatives", en *American Political Science*, vol. 62, n. 1, 1968, pp. 144-68.

<sup>25</sup> Véase mi contribución (con T. Lowi y Eric Nordlinger) para el debate que fue estimulado por Gabriel A. Almond, "The return of the state: critiques", en *American Political Science Review*, vol. 82, n. 3, 1988, pp. 891-901.

<sup>26</sup> Énfasis del Autor.

<sup>27</sup> Alan Ware, "Dahl in perspective: assessing a colossus of political science", en *Public Affairs Report*, vol. 39, n. 5, 1998, pp. 14-16.

<sup>28</sup> Para una reconstrucción del tema ver James P. Young, *Reconsidering American Liberalism. The Troubled Odyssey of the Liberal Idea*, Boulder, Co., Westview Press, 1996.

<sup>29</sup> Bruce A. Ackerman, *We the People: Foundations, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1991* y del mismo autor *We the People: Transformations*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1998.

<sup>30</sup> Sobre la importancia de la Guerra Civil, en particular, en la redefinición del liberalismo constitucional, ver el espléndido libro de J. David Greenstone, *The Lincoln Persuasion. Remaking American Liberalism*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

<sup>31</sup> Joachim Jens Hesse and Nevil Johnson (eds.), *Constitutional Policy and Change in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

<sup>32</sup> Maurizio Ferrera and Martin Rhodes (eds.), "Recasting the European Welfare State", número especial, en *West European Politics*, vol. 23, n. 2, 2000.

<sup>33</sup> Patrick Chamorel, "The integration of the U.S. political system in comparative perspective", en R. Dahl et al., *The New American Political...*, cit., pp. 49-85.

<sup>34</sup> Cass S. Sunstein, *Designing Democracy: What Constitutions do*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 224.

<sup>35</sup> R. Dahl et al., *How Democratic Is the American...*, cit.