

F-III- ch

ANTHONY DOWNS

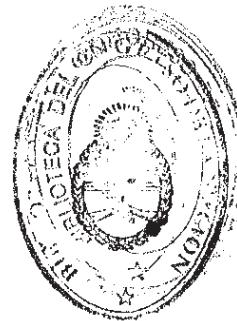
88.450

TEORIA ECONOMICA DE LA DEMOCRACIA

Traducción del inglés por
LUIS ADOLFO MARTIN MERINO
Economista



A GUIALAR



biblioteca de iniciación a la economía

A
MIS PADRES



1973

edición española
© aguilar s a de ediciones 1973 juan bravo 38 madrid
depósito legal m 26551/1973
primera edición 1973
isbn 84-03-76006-X
printed in spain impreso en españa por selecciones gráficas
carretera de irún km 11,500 madrid

251847

edición original
© harper & row publishers inc 1971
an economic theory of democracy
harper & row publishers inc new york

PROLOGO

PROLOGO

TRATA este libro de analizar el tema al que se refiere su título, es decir, el gobierno de los Estados democráticos, a base de una explicación que permita entender la política de los partidos en las democracias. Este constituye, o al menos así nos lo parece, el mejor punto de ataque del problema teórico que se plantea el autor. Es un hecho que el sistema de partidos competitivos constituye, prácticamente, uno de los aspectos más relevantes de todos los países que el mundo no comunista considera democráticos. Hecho aún más importante es la casi identificación de lo que entendemos por gobierno, en cuanto acción de gobernar, con la competencia por el control de los puestos de gobierno. Gobernar significa, en definitiva, hacer que la gente haga ciertas cosas, o que se abstenga de hacerlas. Quienes poseen autoridad, si su gobierno ha de ser efectivo, han de tratar de descubrir quién está con ellos y quién contra ellos. Estas operaciones de indagación y propaganda son las que en los modernos Estados democráticos constituyen, al menos en lo fundamental, la política de los partidos. Una teoría de la democracia que no tuviera en cuenta este hecho serviría bien poco para valorar los tipos de acción esperables del gobierno democrático.

Downs centra su atención en la política de los partidos al tratar de interpretar la democracia, pero su tratamiento difiere notablemente del de otros teóricos de la política. Concentra todo su esfuerzo en la explicación del comportamiento de los partidos y de los votantes. Sus conclusiones guardan una íntima relación sistemática con supuestos minuciosamente definidos acerca de las motivaciones de las decisiones de votantes y partidos y del ambiente en que estos se mueven. Practica deliberadamente la economía de medios, es decir, trata de explicar los fenómenos a base de un reducido número de hechos y postulados. Por otra parte, se ocupa de los aspectos centrales de la teoría política de

los partidos referida a todos los Estados democráticos y no solo a la de Estados Unidos o de otro país cualquiera. El libro de Downs no deja anticuadas las cuidadosas y documentadísimas descripciones de la actividad de los partidos contenidas en las mejores obras anteriores sobre el tema. Constituye más bien un punto de partida para ordenar y valorar los resultados de buena parte de las investigaciones pasadas y futuras.

Supone Downs que los partidos políticos y los votantes actúan racionalmente con el fin de conseguir ciertos objetivos claramente especificados; de hecho, es este supuesto el que hace que su teoría tenga carácter explicativo. La mayoría de nosotros somos hijos de Freud tan escasamente críticos que decir de alguien simplemente que «lo hizo porque creía que era la mejor manera de obtener lo que deseaba», nos suena poco profundo. No obstante, al igual que las empresas que no persiguen racionalmente el máximo beneficio lo más probable es que desaparezcan, así también los políticos que no persiguen racionalmente los votos lo más probable es que dejen de ser políticos. Quizá el comportamiento de los votantes pueda calificarse de ignorante, pero esto no quiere decir que sea irracional. Es evidente la conveniencia de comprobar rigurosamente, mediante la experiencia, la utilidad del supuesto de racionalidad en los sujetos activos de la política; ahora bien: sus pretensiones de utilidad quedan perfectamente justificadas por las conclusiones a que Downs ha llegado a partir del mismo.

No puedo decir, ni siquiera en este Prólogo a la misma, que la obra de Anthony Downs Teoría económica de la democracia carezca de defectos. Pero sí puedo afirmar con toda sinceridad que pocos libros han causado tanto impacto en mi pensamiento y que me hubiera gustado mucho haberlo escrito yo mismo. No me sorprendería que a la vuelta de algunos años se reconociera la obra de Downs como el punto de partida de un importante desarrollo de la teoría política; su influencia ya es considerable y aún continúa creciendo.

STANLEY KELLEY, JR.

Princeton, N. J.

NOTA DE AGRADECIMIENTO

AL igual que todas las obras supuestamente originales, esta debe buena parte de su contenido al pensamiento y esfuerzo de personas distintas del autor. Quiero agradecer especialmente a Kenneth Arrow las muchas horas que dedicó a orientar y corregir mi pensamiento y las muchas y excelentes ideas por él aportadas. Agradezco así mismo a Robert A. Dahl y Melvin W. Reder el haber leído el manuscrito y haberme hecho numerosas sugerencias que he incorporado a la redacción definitiva. Quedo también reconocido a Dorothy Wynne por su corrección de varios errores que se habían deslizado en la primera redacción del capítulo 10; a Julius Margolis, porque su interés y paciencia en los primeros cambios de impresiones sobre el tema me animaron a embarcarme en esta empresa, y a Mrs. Carolyn Young y James Smith, que se encargaron de la gran tarea de mecanografiar y editar la redacción definitiva. Finalmente, quisiera agradecer a la Oficina de Investigación Naval la beca que me concedió para que pudiera dedicarme a este estudio. Naturalmente, los errores que, a pesar de todo, subsistan forman parte de mi contribución original.

ANTHONY DOWNS.

Stanford University.

INDICE GENERAL

INDICE GENERAL

PRÓLOGO	Pág. xi
---------------	---------

PARTE I

Estructura básica del modelo

CAP. 1.—INTRODUCCIÓN:

I. Significado de la racionalidad en el modelo	3
A) Concepto de racionalidad en la teoría económica	3
B) Concepto restringido de racionalidad en el presente estudio	6
C) La irracionalidad y la función básica de la racionalidad política	9
II. Estructura del modelo	12
III. Relaciones entre nuestro modelo y anteriores modelos económicos del gobierno	15
A) El problema de la falsa personificación frente al superindividualismo	16
B) El problema de la función de bienestar social	18
C) Problemas técnicos	20
IV. Resumen	21

CAP. 2.—MOTIVACIÓN DE LOS PARTIDOS Y FUNCIÓN DEL GOBIERNO EN LA SOCIEDAD:

Introducción	23
I. Concepto del gobierno democrático en el modelo	23
A) Naturaleza del gobierno	23
B) Naturaleza del gobierno democrático	25
II. Papel de los partidos políticos en el modelo	26
A) Naturaleza de los partidos políticos	26
B) El axioma del egoísmo	29

C)	Motivación de la actuación de los partidos	30
D)	Objetivo específico de los partidos	33
III.	Relaciones entre el modelo, la ética y las ciencias descriptivas	33
A)	Implicaciones normativas	33
B)	Implicaciones descriptivas	36
IV.	Resumen	37
CAP. 3.—LÓGICA BÁSICA DE LA VOTACIÓN:		
	Introducción	39
I.	La renta derivada de la actividad del gobierno	39
II.	Estructura lógica del acto de votar	41
A)	Terminología del análisis	41
B)	Las dos diferencias de partido	41
C)	El factor tendencia y las tasas de éxitos	44
III.	Dificultades preliminares causadas por la incertidumbre	48
IV.	Variantes en los sistemas multipartidistas	50
V.	Resumen	53
CAP. 4.—LÓGICA BÁSICA DE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES POR EL GOBIERNO:		
I.	Principios fundamentales de la adopción de decisiones por el gobierno	55
A)	Concepto de las operaciones marginales	55
B)	El principio de mayoría	57
II.	Estrategias de la oposición contra el principio de mayoría.	59
A)	Igualación completa de políticas	59
B)	Coalición de minorías	59
C)	El problema de Arrow	65
III.	Papel de la certeza en el modelo	66
IV.	Prevalencia de la «voluntad de la mayoría»	68
A)	La regla de la mayoría apasionada	68
B)	Alcance político de las mayorías apasionadas	71
V.	El proceso presupuestario	74
A)	Las decisiones presupuestarias dentro del principio de mayoría	74
B)	Las decisiones presupuestarias bajo otras condiciones	75
VI.	Relaciones entre las acciones del gobierno y las funciones de utilidad de los votantes	77
VII.	Resumen	78

PARTE II
Efectos generales de la incertidumbre

CAP. 5.—SIGNIFICADO DE LA INCERTIDUMBRE:		
I.	Naturaleza de la incertidumbre	83
II.	Raciocinio, conocimiento e información	85
III.	Formas de incertidumbre en nuestro modelo	86
IV.	Resumen	87
CAP. 6.—CÓMO AFECTA LA INCERTIDUMBRE A LA ADOPCIÓN DE DECISIONES POR EL GOBIERNO:		
Introducción	88	
Objetivos	88	
I.	Cómo la incertidumbre da lugar a la persuasión	89
II.	Otras clases de votantes aparte de los agitadores	90
III.	Función de los umbrales	92
IV.	Naturaleza y formas del liderazgo en el modelo	93
V.	Los intermediarios y sus funciones	95
A)	Necesidad de representantes por parte del gobierno	95
B)	Intermediarios no gubernamentales	97
C)	Efectos políticos netos de la incertidumbre	99
VI.	Resumen	101
CAP. 7.—DESARROLLO DE LAS IDEOLOGÍAS POLÍTICAS COMO INSTRUMENTO DE CAPTACIÓN DE VOTOS:		
Introducción	103	
Objetivos	104	
I.	Papel de la incertidumbre	104
A)	Las ideologías en un mundo de certeza	104
B)	Cómo la incertidumbre hace que las ideologías sean útiles a los votantes	105
C)	Cómo la incertidumbre hace que las ideologías sean útiles a los partidos políticos	107
D)	Cómo afecta a las ideologías la competencia entre los partidos	109
II.	Fiabilidad, integridad y responsabilidad	110
A)	Papel de la fiabilidad y responsabilidad en el modelo	110
B)	Necesidad de fiabilidad y responsabilidad en política	113
C)	Cómo el interés de cada partido lo convierte en honrado y responsable	114
III.	Coherencia y estabilidad ideológicas	117
IV.	Conflictos entre las ideologías y la captación de votos	119
V.	Resumen	121

CAP. 8.—ESTÁTICA Y DINÁMICA DE LAS IDEOLOGÍAS DE LOS PARTIDOS:	
Introducción	123
Objetivos	123
I. La analogía espacial y su uso previo	124
II. Efectos de diversas distribuciones de votantes	126
A) En sistemas bipartidistas	126
B) Número de partidos en el equilibrio	131
C) En sistemas multipartidistas	135
III. Origen de los nuevos partidos	137
IV. Coherencia e integración ideológicas	142
A) Modificación de nuestro modelo para que incluya los partidos de políticas múltiples	142
B) Estrategias de integración en los sistemas bipartidista y multipartidista	143
C) Superposición y ambigüedad en los sistemas bipartidistas	145
D) Una tensión fundamental en nuestro modelo	147
V. Un determinante básico de la política de la nación	149
VI. Resumen	150
CAP. 9.—PROBLEMAS DE RACIONALIDAD EN LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN:	
Introducción	153
Objetivos	153
I. Cambios en el modelo	154
II. La racionalidad de los votantes en el caso de coalición	157
A) Complejidad y dificultad de la racionalidad	157
B) La votación como problema de oligopolio en los sistemas multipartidistas	161
C) El problema básico: falta de consenso entre los votantes.	166
III. Racionalidad de los partidos en caso de coalición	168
IV. Conflictos entre la racionalidad de los partidos y la racionalidad individual	172
V. Resumen	175
CAP. 10.—LA MAXIMIZACIÓN DE VOTOS POR EL GOBIERNO Y EL EQUILIBRIO MARGINAL INDIVIDUAL:	
Introducción	177
Objetivos	177
I. Asignación de recursos en el mercado libre	178
A) Planificación en el sector privado	178
B) Obstáculos a la consecución del óptimo de Pareto por el mercado libre	183
II. Planificación del gobierno y equilibrio marginal individual.	188
A) Relación entre gobierno y descuento	188
B) Cómo la acción del gobierno puede impedir el óptimo de Pareto en un mundo de certeza	190
C) Efectos de la incertidumbre en relación con la consecución de la posición óptima	196
D) Un mercado hipotético de votos	202
E) El impacto de la indivisibilidad y sus causas técnicas.	208
F) La distribución de la renta como causa del bloqueo del equilibrio marginal	212
III. Recapitulación y conclusiones	215
IV. Resumen	218
PARTE III	
Efectos específicos del coste de la información	
CAP. 11.—EL PROCESO DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN:	
Introducción	223
Objetivos	223
I. Papel de la información en la adopción de decisiones	224
A) El proceso de decisión y sus costes	224
B) Necesidad y naturaleza de los principios de selección.	227
II. Elección racional de los principios de selección	229
III. Volumen de información que exige la racionalidad	231
IV. Necesidad de centrar la atención	233
V. Características de un sistema racional de información	234
VI. Resumen	235
CAP. 12.—CÓMO REDUCEN LOS COSTES DE LA INFORMACIÓN LOS CIUDADANOS RACIONALES:	
Introducción	237
Objetivos	237
I. El flujo de información gratuita	238
A) Naturaleza y fuentes de la información gratuita	238
B) Volumen de datos gratuitos que reciben los ciudadanos.	241
II. Cómo los proveedores de información centran la atención de los ciudadanos	242
A) Los profesionales de la recogida de datos y publicistas.	243
B) Los grupos de intereses	243
C) Los partidos políticos	244
D) El gobierno	244

III.	Cómo los ciudadanos racionales reducen el coste de los datos	245	C)	Resumen revisado de las reglas a las que se atienen los ciudadanos racionales en sus decisiones sobre cómo votar	293
A)	El problema y sus soluciones principales	245	D)	Relación entre comportamiento electoral y distribución del poder	294
B)	Traslación de los costes de base	246			
C)	La delegación del análisis y de la evaluación como medio para reducir costes	248			
D)	Relación entre la delegación y el rendimiento de la información	251			
IV.	El impacto diferencial de la información	252	III.	Resumen	296
A)	Diferencias en la capacidad para usar los datos políticos.	252		<i>Apéndice:</i> Posible existencia de irracionalidad en el modelo.	297
B)	El coste de la información y la igualdad de influencia política	254			
V.	Resumen	255			
CAP. 13.—EL RENDIMIENTO DE LA INFORMACIÓN Y SU DECRECIMIENTO:					
	Introducción	257			
	Objetivos	258			
I.	La adquisición de información para votar	258	I.	Inconsistencia de las teorías económicas tradicionales del gobierno	302
A)	Papel de la diferencial de partido	258	A)	Enfoque implícito en la teoría tradicional	302
B)	Las porciones de información y su uso para la adopción de decisiones	260	B)	Insuficiencia de este enfoque	303
C)	Por qué hay que descontar la diferencial de partido	263	C)	Por qué los economistas han ignorado este problema.	307
D)	Consecuencias de la indivisibilidad	265			
II.	La adquisición de información con el fin de influir en la política del gobierno	267	II.	Generalidad de las teorías del comportamiento del gobierno.	309
A)	Sobre cómo el valor de los datos deriva de la influencia.	267	A)	Intentos de aplicar una sola teoría a todos los gobiernos	309
B)	El coste de la comunicación	271	B)	Por qué son necesarias varias teorías	312
C)	Por qué los influyentes están mejor informados que los votantes	272			
D)	Disparidad de influencia y distribución del poder	277	III.	Resumen	316
III.	Resumen	279			
CAP. 14.—CAUSAS Y EFECTOS DE LA ABSTENCIÓN RACIONAL:					
	Introducción	281			
	Objetivos	281	I.	Las hipótesis básicas y sus interrelaciones	318
I.	La participación en las elecciones cuando la votación no tiene costes	282	II.	Proposiciones contrastables	319
A)	Por qué se abstienen solo los ciudadanos indiferentes.	282	A)	Deducciones de la hipótesis sobre motivación de los partidos	319
B)	Naturaleza de la indiferencia	282	B)	Deducciones de la hipótesis de racionalidad de los ciudadanos	321
II.	La participación en las elecciones cuando la votación tiene costes	286	C)	Deducciones de ambas hipótesis	323
A)	Los costes de la votación y sus efectos en relación con el comportamiento	286			
B)	Naturaleza, cuantía e impacto de los rendimientos de la votación	288	III.	Resumen	324
			BIBLIOGRAFÍA		325
			ÍNDICE DE AUTORES		331
			ÍNDICE DE MATERIAS		333

PARTE I

ESTRUCTURA BASICA DEL MODELO

1 INTRODUCCION

EN todo el mundo, los gobiernos dominan la escena económica. Sus gastos determinan la existencia del pleno empleo; sus impuestos influyen en incontables decisiones; su política controla el comercio internacional, y sus regulaciones interiores inciden en casi todos los actos económicos.

No obstante, el papel que el gobierno representa en el mundo de la teoría económica no responde en absoluto a este dominio. Es cierto que en las distintas ramas de la economía los más recientes teóricos han centrado provechosamente su atención en el impacto del gobierno en las decisiones privadas y en la participación pública en las magnitudes económicas globales, pero es poco lo que se ha avanzado hacia la formulación de una regla general, y a la vez realista, de comportamiento racional del gobierno, semejante a las que tradicionalmente sirven para definir el comportamiento de consumidores y productores. De ahí que no se haya conseguido integrar el gobierno y los sujetos privados en una teoría general del equilibrio.

Nuestro objetivo es descubrir dicha regla de comportamiento del gobierno democrático y definir sus consecuencias. No pretendemos con ello resolver todos los problemas que han frustrado el análisis en este campo, pero confiamos en que abriremos el camino hacia la solución de algunos y en que encontraremos una salida razonable a otros que son intrínsecamente insolubles.

I. SIGNIFICADO DE LA RACIONALIDAD EN EL MODELO

A) CONCEPTO DE RACIONALIDAD EN LA TEORÍA ECONÓMICA

Los economistas teóricos casi siempre han considerado las decisiones como fruto de mentes racionales. Este tipo de simpli-

ficación es imprescindible para poder predecir el comportamiento, ya que las decisiones adoptadas al azar o sin relación mutua alguna no se ajustan a ningún patrón. Ahora bien: solo pueden preverse las acciones humanas que se ajustan a algún patrón,¹ y solo pueden someterse a análisis las relaciones entre esta clase de acciones. De ahí que los economistas hayan de suponer la existencia de algún orden en el comportamiento.

A priori no hay razón para suponer que este orden sea racional, es decir, razonablemente dirigido al logro de objetivos prefijados. No obstante, la teoría económica se ha construido sobre el supuesto de prevalencia de la racionalidad consciente, a pesar de las cársticas afirmaciones en contra de autores como Thorstein Veblen y John Maurice Clark. Como nuestro modelo se basa por definición en el comportamiento racional, adoptamos el mismo supuesto¹.

En consecuencia, podemos aplicar a él los métodos tradicionales de previsión y análisis. Si el teórico conoce los objetivos del sujeto de decisión, puede prever qué acciones emprenderá para lograrlo. Para ello, 1) calcula la trayectoria más razonable para llegar a dichos objetivos; 2) supone que seguirá esa trayectoria por tratarse de un sujeto racional.

El análisis económico consta, pues, de dos fases principales: el descubrimiento de los objetivos que persigue el sujeto de decisión y el análisis de los medios más razonables para conseguirlos, es decir, de los que exigen menor empleo de recursos escasos. Dentro de la primera fase, los teóricos han tratado en general de reducir a uno todos los objetivos del sujeto económico con el fin de encontrar una manera más eficiente de conseguirlo. Si se mantiene la posibilidad de objetivos múltiples, los medios apropiados para uno de ellos pueden ser incompatibles con otros, por lo que no cabe determinar una sola trayectoria que necesaria-

¹ Véase nota 3, pág. 5. Nuestra definición de *racionalidad* incluye el supuesto de que los hombres persiguen sus intereses directamente y sin disfrazes, salvo en un caso concreto que estudiamos en el cap. 3. Un análisis del caso en que los hombres racionales ocultan sus preferencias puede encontrarse en KENNETH J. ARROW: *Social Choice and Individual Values* (Nueva York: John Wiley and Sons, Inc., 1951), pág. 7. Al igual que Arrow, prescindimos de los aspectos de "placer del juego", que a veces lleva consigo la adopción de decisiones, con la excepción de algunos comentarios ocasionales.

mente seguirá el sujeto racional de decisión. Para evitar este callejón sin salida, los teóricos postulan que las empresas aspiran a maximizar su beneficio y los consumidores su utilidad. Cualquier otro objetivo se considera una desviación que puede afectar a la trayectoria racional hacia el objetivo principal.

En nuestra exposición, el término *racional* no califica los objetivos del sujeto, sino solo sus medios². Así se desprende de la definición de *racional* como eficiente, es decir, que maximiza el producto con un insumo dado o que minimiza el insumo para un producto dado. Así, pues, cuando los economistas hablan del «hombre racional» no se refieren a aquel cuyos procesos mentales consisten exclusivamente en proposiciones lógicas, al que carece de prejuicios o al que no se guía por las emociones. En el uso vulgar, todos ellos podríamos considerarlos racionales, pero la definición económica incluye solamente al hombre que aspira a sus objetivos de tal manera que, de acuerdo con sus conocimientos, usa la menor cantidad posible de recursos escasos por unidad de producto.

Para aclarar la definición veamos un ejemplo de comportamiento racional exclusivamente económico. Supongamos que un monje ha elegido deliberadamente como meta el logro de un estado de contemplación mística de Dios³. Para conseguirlo ha de purgar su mente de toda lógica y búsqueda consciente del objetivo. Desde el punto de vista económico esta purgación es perfectamente racional, pero habría que calificarla de irracional, o

² En todo este estudio suponemos que la mente del sujeto de decisión puede distinguir entre los medios y los fines. Aun cuando pueda objetarse que los fines serán modificados por el proceso de su obtención, es preciso admitir cierta separación entre medios y fines para que el comportamiento no resulte desorganizado y sin sentido. Suponemos, pues, que todos los sujetos de decisión evalúan las alternativas con las que se enfrentan de acuerdo con su relación con los propios fines, aunque estos sean transitorios o medios a su vez para algún fin último. Un estudio de este problema puede verse en WILLIAM J. BAUMOL: *Welfare Economics and the Theory of the State* (Londres: Longmans, Green and Co., 1952), pág. 121, n.

³ Los objetivos seleccionados deliberadamente no necesitan ser: 1) constantemente conscientes durante su persecución, o 2) elegidos con absoluta libertad. El primer punto se demuestra con el ejemplo del texto. El segundo puede demostrarlo el hecho de que los hombres buscan deliberadamente comida, a pesar de que el deseo de comer les es connatural. Así, pues, la selección consciente se limita a veces a dar curso a instintos fundamentalmente inconscientes.

al menos de no racional, de acuerdo con las definiciones no económicas de la razonabilidad.

Veamos otra definición formal de la razonabilidad económica. Es racional todo aquel que se comporta como sigue: 1) es capaz de adoptar una decisión siempre que se enfrenta con cierta gama de opciones; 2) ordena todas las opciones con que se enfrenta de acuerdo con sus preferencias, de modo que cada una de ellas es preferida, indiferente o inferior a las demás; 3) su orden de preferencias es transitivo; 4) siempre elige entre las opciones la de orden superior dentro de su escala de preferencias; 5) adopta la misma decisión siempre que se enfrenta con las mismas opciones⁴. Todos los sujetos racionales de decisión de nuestro modelo, incluidos los partidos políticos, los grupos de intereses y los gobiernos, actúan de acuerdo con estos criterios.

La razonabilidad así definida se refiere a procesos de acción, no a sus objetivos o a su éxito en alcanzarlos. Es bien sabido que la planificación racional produce a veces resultados muy inferiores a los obtenidos por simple azar. Lógicamente, es de esperar que a largo plazo el hombre racional consiga mejores resultados, *ceteris paribus*, que el irracional, puesto que los factores aleatorios se compensan entre sí y la eficiencia triunfa sobre la ineficiencia. No obstante, como en nuestro modelo no es posible contrastar el comportamiento con sus resultados, únicamente aplicamos los calificativos *racional* o *irracional* a los procesos de acción, es decir, a los medios. Por supuesto, ciertos objetivos intermedios constituyen a su vez medios para fines últimos. Podemos juzgar de la razonabilidad de los primeros, pero la valoración de los segundos sobrepasa el ámbito de nuestro campo.

B) CONCEPTO RESTRINGIDO DE RAZONALIDAD EN EL PRESENTE ESTUDIO

Sin embargo, aun cuando no podamos saber si los objetivos de un sujeto de decisión son racionales, hemos de conocerlos antes de decidir qué comportamiento sería racional para él. Por otra parte, al referirnos a dichos objetivos hemos de evitar la conclusión tautológica de que todos los comportamientos del hombre

⁴ Estas condiciones las deducimos del análisis contenido en los capítulos 1 y 2 de ARROW, *op. cit.*

son racionales: 1) porque este siempre aspira a algún objetivo; 2) porque, a su juicio, el rendimiento deberá ser superior al coste o no lo hubiera puesto en práctica.

Para obviar esta dificultad vamos a centrar nuestra atención únicamente en los objetivos económicos y políticos de los distintos individuos o grupos del modelo. Es cierto que al aislar estos objetivos de los muchos que los hombres persiguen, procedemos de manera completamente arbitraria. Así, p. ej., es muy posible que ciertos ejecutivos trabajen tanto porque disfrutan con su trabajo como porque con ello ganan mayor poder adquisitivo; considerar, pues, real únicamente este último motivo es a la vez erróneo y arbitrario. Ahora bien: nuestro estudio trata de razonabilidad económica y política, no de psicología. Por tanto, aun reconociendo la legitimidad e importancia de las consideraciones psicológicas en las ciencias económicas y políticas, prescindimos enteramente de ellas, salvo una breve mención en el capítulo 2.

Nuestro enfoque de las elecciones puede permitirnos ver cómo funciona este concepto restringido de la razonabilidad. La función política de las elecciones en las democracias consiste, suponemos, en elegir el gobierno. Por tanto, en relación con las elecciones solamente es racional el comportamiento que apunta a este objetivo y no a otro. Supongamos que determinado ciudadano prefiere el partido A por razones políticas, pero que su mujer se pone de mal humor si no vota por el partido B. Es perfectamente racional para él *personalmente* votar por el partido B si considera más importante evitar el enfado de su mujer que la victoria de A. No obstante, en nuestro modelo dicho comportamiento se considera irracional por recurrir a medios políticos para fines no políticos.

Así, pues, no tomamos en consideración toda la personalidad de cada individuo al examinar cuál es su comportamiento racional. Prescindimos de la gran variedad de objetivos que persiguen sus distintos actos, de la complejidad de sus motivos, del modo como cada parte de su vida está íntimamente ligada a sus necesidades emocionales. En cambio, tomamos de la teoría económica tradicional la idea del consumidor racional. Paralelamente al desacreditado *homo economicus*, tan vilipendiado por Veblen y otros autores, nuestro *homo politicus* es el «ciudadano racional» de nuestra democracia modelo.

Si pensamos que este hombre político carece de certeza acerca

del futuro, su parecido con un ordenador es menor que el del hombre económico de los utilitaristas. Sigue siendo, no obstante, una abstracción de la plenitud real de la personalidad humana. Suponemos que enfoca todas las situaciones con uno de sus ojos puesto en los beneficios esperables y el otro en los costes, con una fina sensibilidad para equilibrarlos y con un intenso deseo de seguir la trayectoria que le marca la racionalidad.

Indudablemente, el hecho de que nuestro mundo modelo esté poblado de tales hombres artificiales reduce la comparabilidad del comportamiento supuesto con el del mundo real. En este *hay* quien vota de acuerdo con los deseos de su mujer, o viceversa, y no de acuerdo con sus preferencias políticas, comportamiento que con frecuencia es muy racional en determinadas situaciones domésticas. Las conclusiones de los estudios empíricos coinciden casi unánimemente en que la adaptación dentro de los grupos primarios representa para casi todos los individuos un papel mucho más importante que otras consideraciones más remotas sobre bienestar económico o político⁵.

No obstante, en nuestro modelo supondremos que los hombres orientan su comportamiento principalmente de acuerdo con estas, ya que en otro caso el análisis económico o político se convertiría en un mero corolario de la sociología de los grupos primarios. Ahora bien: casi todos los grupos primarios se hallan fuertemente influidos por las condiciones generales económicas y políticas, por lo que provisionalmente podemos considerar que las peculiaridades de cada uno de ellos las contrarrestan las peculiaridades de signo contrario de los demás. De ahí que al definir la racionalidad exclusivamente en términos de condiciones generales no distorsionemos la realidad tanto como podría parecer a primera vista.

La naturaleza exacta de los objetivos económicos y políticos de los que deducimos nuestras conclusiones sobre el comportamiento racional quedará de manifiesto en la estructura concreta de nuestro modelo. Pero antes de exponerla conviene esclarecer un nuevo aspecto de lo que entendemos por racionalidad: ¿cómo distinguir entre los errores de los hombres racionales y el compor-

⁵ Un resumen de estos estudios puede verse en ELIHU KATZ y PAUL F. LAZARSFELD: *Personal Influence* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1955), parte I.

tamiento normal de los irracionales? Si racionalidad significa realmente eficiencia, ¿son siempre irracionales los hombres inefficientes, o bien pueden los racionales actuar también inefficientemente?

C) LA IRRACIONALIDAD Y LA FUNCIÓN BÁSICA DE LA RACIONALIDAD POLÍTICA

No es fácil distinguir claramente entre errores racionales y comportamiento irracional. Nuestra primera inclinación nos mueve a pensar que el hombre racional equivocado intenta al menos conseguir un cuidadoso equilibrio entre costes y rendimientos, cosa que no hace deliberadamente el irracional. Hasta los desesperadamente psicóticos se comportan a menudo con perfecta racionalidad dentro de su percepción deformada de la realidad. La intención no constituye, pues, una base adecuada de distinción.

Para los fines limitados de este modelo, la posibilidad de rectificación constituye un criterio mucho mejor de distinción entre errores y comportamiento irracional. El hombre racional que sistemáticamente incurre en determinado error se corrige: 1) si descubre el error; 2) si el coste de eliminarlo es menor que el beneficio. En esas mismas condiciones, el hombre irracional no rectifica su error a causa de su propensión ilógica a repetirlo. Sus acciones no las motiva primordialmente el deseo de conseguir eficientemente sus objetivos confesados, por lo que no las modifica aunque pueda.

Dos son las objeciones a este método de distinción entre el error y la irracionalidad. La primera es que con frecuencia obliga a un contraste hipotético, puesto que los hombres racionales equivocados no siempre descubren sus errores. Si un hombre continúa cometiendo errores, ¿cómo podemos decir si es irracional o si simplemente carece de información? En tales casos ¿no estamos recurriendo al criterio de la intención, cuya inadecuación como indicador acabamos de mostrar?

Esta objeción presenta una dificultad básica en las ciencias sociales al poner de relieve la incapacidad de las mismas para demostrar experimentalmente todas sus afirmaciones. Desvirtúa, sin duda, un tanto nuestra argumentación, pero si la aceptamos sin condiciones habremos de abstenernos de hacer cualesquiera afirmaciones acerca de muchas cuestiones vitales en todas las

ciencias sociales. Para evitar esta paralización recurriremos, aun reconociendo las limitaciones de este método, a formular hipótesis siempre que sean necesarias.

La segunda objeción coincide en gran parte con un punto ya examinado. Afirma que comportamientos irracionales de acuerdo con nuestra definición son altamente racionales dentro de la economía psíquica de la personalidad individual. El comportamiento neurótico es con frecuencia un simple recurso necesario para aliviar tensiones derivadas de conflictos profundamente enterrados en el subconsciente⁶. Ahora bien: lo que nos preocupa es el comportamiento político racional y no la psicología a secas o la psicología del comportamiento político. Por eso, si el comportamiento político de alguien no le sirve para conseguir de manera eficiente sus objetivos políticos, nos creemos autorizados para calificarle de políticamente irracional, por necesario que sea para su equilibrio psíquico.

La razón de que tratemos de distinguir con tanta precisión entre los errores racionales y los actos irracionales es que deseamos simultáneamente: 1) poner de relieve cómo el coste de la información puede llevar a los hombres racionales a cometer errores sistemáticos en política; 2) evitar el análisis de la irracionalidad política. Nuestro deseo de obviar la cuestión de la irracionalidad política nace: 1) de la complejidad del tema; 2) de su incompatibilidad con nuestro modelo de comportamiento puramente racional; 3) del hecho de constituir un fenómeno empírico que no cabe tratar con métodos puramente deductivos, sino que exige investigaciones que exceden el ámbito de nuestro estudio.

Hay un solo aspecto de la irracionalidad que conviene analizar en relación con nuestro modelo. Cuando un sector significativo de un grupo político organizado se comporta de manera irracional, al hombre racional se le plantea un difícil problema: ¿Cómo debe actuar? ¿Cuál es el mejor camino para el hombre racional en un mundo irracional?

La respuesta depende de si la irracionalidad con que se enfrenta es encajable en patrones previsibles de comportamiento. En tal caso puede, a pesar de todo, seguir comportándose racionalmente. Y como es muy difícil que una sociedad pueda sobre-

⁶ Véase KAREN HORNEY: *The Neurotic Personality of Our Time* (Nueva York: W. W. Norton and Company, Inc., 1937), *passim*.

vivir largo tiempo si ninguno de sus miembros persigue eficientemente sus objetivos, normalmente todo sistema político cuenta con elementos que permiten cierto grado de previsión. Los ciudadanos que se comportan irracionalmente lo hacen en parte porque alguien que gana con ello los urge a hacerlo. Así, p. ej., un partido que hace continuamente promesas falsas puede ganar votos si convence a los votantes con sus mentiras. Lo racional para ese partido es alentar a los votantes a comportarse irracionalmente. Las tensiones de este tipo son frecuentes, pero en tanto alguien se comporte racionalmente, cabe predecir su comportamiento.

Así, pues, en caso de comportamiento aparentemente irracional, el hombre racional ha de tratar de descubrir el patrón subyacente de racionalidad, es decir, a quién sirve en realidad dicho comportamiento y cuáles son sus objetivos. Después, y de acuerdo con sus propios fines, puede fijar el propio patrón de reacción. Solo cuando no se descubre ningún tipo de patrón y todos los actos son imprevisibles, esto es, cuando prevalece el caos, le resulta imposible comportarse racionalmente al hombre que sabe cuáles son sus objetivos.

El comportamiento racional exige, pues, un orden social previsible. Lo mismo que el productor racional ha de ser capaz de prever con razonable precisión su demanda y costes para invertir inteligentemente, así también el hombre racional en política ha de ser capaz de prever con cierta aproximación el comportamiento de los demás ciudadanos y del gobierno. Es inevitable cierta ambigüedad; pero si la incertidumbre es grande, resulta difícil proceder con racionalidad.

Como es el gobierno el que proporciona el ordenamiento sobre el que se basa la sociedad, la racionalidad política tiene una función mucho más fundamental que la simple eliminación del derroche público. El comportamiento racional es imposible sin la estabilidad ordenada que proporciona el gobierno. Ahora bien: este continuará proporcionando dicha estabilidad solo en tanto el sistema político funcione eficientemente, es decir, en tanto sea racional. La racionalidad política es, por consiguiente, condición necesaria de todas las formas de comportamiento racional.

Por supuesto, para que exista racionalidad política no es imprescindible el sistema democrático, como se supone en nuestro modelo. En tanto se reduzca la incertidumbre y se establezca y

mantenga un orden estable, es posible la acción racional aun en el caso de tiranía. Por otra parte, no es preciso que la racionalidad política sea perfecta; la mayoría de los sistemas políticos funcionan bastante bien aun sin estar depurados de toda ineficiencia. No obstante, las grandes sociedades requieren un elevado grado de racionalidad política para resolver con éxito sus problemas.

II. ESTRUCTURA DEL MODELO

Nuestro modelo se funda en el supuesto de que todo gobierno trata de maximizar su base de apoyo político. Suponemos, además, que el gobierno opera en una sociedad democrática en la que las elecciones se celebran periódicamente, que el objetivo primario del gobierno es la reelección y que el objetivo de los partidos fuera del poder es conseguirlo. En cada una de las elecciones el partido que obtiene mayor número de votos (aunque no necesariamente la mayoría) controla totalmente el gobierno hasta las próximas elecciones, sin posibilidad de votaciones intermedias, sean estas populares, sean parlamentarias. El partido en el poder goza, pues, de libertad ilimitada de acción dentro de los límites marcados por la constitución.

El más importante de estos límites es que el gobierno, es decir, el partido en el poder, no puede poner trabas a la libertad de acción de los demás partidos políticos⁷. No puede restringir su libertad de expresión ni su posibilidad de montar campañas en su favor ni la libertad de los ciudadanos para manifestarse contra cualquier partido. Tampoco puede alterar los plazos de las elecciones, que han de celebrarse a intervalos regulares⁸.

⁷ En todo nuestro estudio utilizamos el término *gobierno* en su sentido europeo; es decir, referido al *partido gobernante*, a no ser que advirtamos otra cosa.

⁸ Aunque en nuestro modelo las elecciones se celebran a intervalos fijos, podrían así mismo celebrarse en cualquier fecha dentro de un plazo fijo, señalando aquella el partido en el poder. Así ocurre en el sistema político británico. Nuestro supuesto es, pues, más estricto de lo necesario; procedemos así con el único fin de eliminar del campo de la estrategia de los partidos los problemas de distribución temporal. La alteración de este supuesto para asemejarse al sistema británico no afectaría a ninguna de nuestras conclusiones.

En cambio, desde el punto de vista económico, su poder carece de limitaciones. Puede nacionalizarlo todo, privatizarlo todo o elegir un punto intermedio entre ambos extremos. Puede crear cualquier impuesto y llevar a cabo cualquier gasto que desee. La única restricción que se le impone es la de mantener la libertad política; no debe, pues, anular la oposición con medidas económicas expresamente destinadas a perjudicarla. Debe, además, sostener económicamente el derecho al voto de sus ciudadanos⁹.

Ciertos teóricos de la política podrían objetar que este gobierno parece tener escasa conexión con el Estado supuestamente gobernado. Los sociólogos podrían, por su parte, objetar que la reelección no tiene de suyo valor alguno y que tras ella deben ocultarse motivos más profundos. Estas objeciones las examinaremos en el capítulo 2. Por el momento vamos a suponer que el objetivo de todo gobierno es la reelección, tanto si se trata del gobierno de la nación como si se trata del gobierno de una provincia o municipio¹⁰.

Una vez fijado el objetivo del gobierno, podemos descubrir los medios más eficientes para lograr su propósito. En otras palabras, podemos construir un modelo que indique cómo se com-

⁹ Puede objetarse que el gobierno no debe suprimir los derechos de propiedad privada si es que ha de garantizar la libertad política de sus ciudadanos, ya que estos deben seguir siendo independientes de su control. Ahora bien: la *propiedad privada* en este sentido no significa derecho de propiedad sobre los medios de producción, sino una participación protegida legalmente en el producto de los mismos. Si un ciudadano sabe que su renta depende del cumplimiento de ciertas tareas bien definidas conectadas con su trabajo, y que la ley le protege contra las pérdidas de renta resultantes de cualquier acción no conectada con ese trabajo, es libre para seguir las propias inclinaciones políticas, con independencia de si trabaja para una empresa privada o para una empresa estatal. Dicho ciudadano tiene un trabajo, y en tanto cumpla con su obligación no puede ser privado del mismo sin el correspondiente proceso jurídico. Ejemplos de ello son los derechos de antigüedad en los sindicatos y el escalafón entre los funcionarios. Estamos de acuerdo en que el gobierno debe mantener tanto esta clase de propiedad privada como la de los medios de producción si desea que subsista la libertad política; por consiguiente, el poder económico del gobierno tiene algún límite. Por otra parte, como toda propiedad privada depende de un sistema jurídico independiente de la política, uno de los elementos de la constitución de nuestro modelo ha de ser ese sistema.

¹⁰ El centro de nuestro interés es siempre el gobierno nacional, aunque gran parte de los razonamientos sean aplicables también a los demás tipos.

porta el gobierno racional dentro de un sistema democrático del tipo antes esbozado. Previamente necesitamos, sin embargo, conocer mejor el mundo en el que va a operar nuestro gobierno modelo.

Este mundo difiere del usual en el equilibrio general en que añade la característica de incertidumbre. Aun cuando al tratar de la lógica básica de las decisiones en nuestra economía política supondremos un conocimiento perfecto de los datos en los capítulos 3 y 4, estos constituyen una mera introducción al posterior análisis del comportamiento en el caso de incertidumbre.

El motivo para subrayar la incertidumbre es que, a nuestro juicio, se trata de una fuerza básica que afecta a toda la actividad humana y más en particular a la actividad económica. Resolver los problemas que plantea la incertidumbre constituye una de las principales funciones de casi todas las instituciones importantes de la sociedad. Contribuye, pues, a configurar las características de esta. Uno de los ejemplos más destacados es el dinero, que, según han demostrado Keynes y otros autores, es una respuesta a la incertidumbre, un eslabón entre el presente y un futuro no bien conocido¹¹. Sería absurdo estudiar el dinero solamente en un mundo de certeza y esperar descubrir en él su naturaleza. De hecho, los intentos en este sentido han llevado a contradicciones insuperables.

Análogamente, aun cuando podamos llegar a ciertas conclusiones acerca de cómo funcionan los gobiernos racionales a base de analizarlos dentro de un mundo «cierto», podemos aprender mucho más abordando la incertidumbre y los problemas que plantea. Muchos de estos guardan relación con el coste de la información. De ahí que dediquemos algunos capítulos a examinar cómo afecta este coste al comportamiento político racional.

Esperamos que nuestro estudio resultará interesante tanto para quienes se dedican al análisis de la democracia como para los economistas. Pocas de nuestras conclusiones son nuevas; de hecho, algunas las ha formulado específicamente Walter Lippmann

¹¹ Véase JOHN MAYNARD KEYNES: *The General Theory of Employment, Interest and Money* (Nueva York: Harcourt, Brace and Company, 1936), capítulo 17. Para una lúcida explicación de este capítulo, véase ABBA P. LERNER: "The Essential Properties of Interest and Money", *Quarterly Journal of Economics*, LXVI (1952), 172-93.

en su brillante trilogía acerca de las relaciones entre opinión pública y gobierno democrático¹². No obstante, nuestro intento de descubrir cómo se comportan los hombres racionales, tanto en su condición de ciudadanos como desde el poder, constituye, según nuestras noticias, una novedad. Tratamos de demostrar lógicamente afirmaciones a las que Lippmann y otros han llegado por observación empírica de la política.

Nuestro modelo podría, pues, calificarse de estudio de la rationalidad política desde el punto de vista económico. Comparando las características del comportamiento racional que se desprenden de este estudio con lo que se sabe acerca del comportamiento político real, podrá el lector extraer algunas interesantes conclusiones acerca del manejo de la política democrática.

III. RELACIONES ENTRE NUESTRO MODELO Y ANTERIORES MODELOS ECONOMICOS DEL GOBIERNO

La mayoría de los estudios económicos del gobierno solo se ocupan de su política en campos muy concretos, como el control monetario, el mantenimiento del empleo, la estabilización de los precios, la regulación de los monopolios y el comercio internacional. Los escasos análisis de la actividad pública en conjunto tienen en su mayoría carácter normativo, es decir, infieren la clase de acciones que el gobierno *debe* realizar de algún principio ético básico acerca de su función propia.

También nuestro análisis es deductivo, ya que postula un principio básico y de él extrae sus conclusiones. Es, sin embargo, positivo, ya que tratamos de describir lo que *sucederá* en ciertas condiciones, no lo que *debe* suceder. Vamos, empero, a indicar brevemente qué relaciones guarda con ciertas ideas normativas propuestas por otros economistas y cómo resuelve ciertos problemas que estos se han planteado.

¹² WALTER LIPPmann: *Public Opinion* (Nueva York: The Macmillan Company, 1922), *The Phantom Public* (Nueva York: Harcourt, Brace and Company, 1925) y *Essays in the Public Philosophy* (Boston: Little, Brown and Company, 1955).

A) EL PROBLEMA DE LA FALSA PERSONIFICACIÓN FRENTE AL SUPERINDIVIDUALISMO

En su artículo «The Pure Theory of Government Finance», sugería James Buchanan dos modos mutuamente excluyentes de enfocar el proceso de decisión del Estado¹³. El primero consiste en considerar al Estado dotado de personalidad independiente, con fines propios no necesariamente relacionados con los de los individuos. Procura maximizar el bienestar o la utilidad propios manipulando el gasto público y los impuestos de forma que el beneficio marginal producido por un nuevo gasto sea igual a la pérdida marginal ocasionada por los nuevos impuestos. Estos beneficios y pérdidas son sociales, es decir, sentidos por la personalidad del Estado. No son beneficios o pérdidas de individuos agregados de alguna manera.

Aun cuando este enfoque «orgánico» es teóricamente correcto, carece de contenido sustantivo, según pone de relieve Buchanan. Nadie sabe ni puede descubrir en qué consiste la función de bienestar del Estado como persona. Es, pues, inservible como guía de decisiones prácticas.

El segundo enfoque de Buchanan considera que solo los individuos poseen estructuras de fines. El Estado no posee función propia de bienestar; es un simple instrumento mediante el cual los individuos tratan de satisfacer colectivamente algunas de sus necesidades. El Estado, p. ej., monopoliza ciertos servicios, pero, en lugar de tratar de maximizar los beneficios, lo único que pretende es cubrir costes a largo plazo. Los individuos le compran servicios y le pagan solo los que reciben. El funcionamiento del Estado se ajusta, pues, a un principio básico de beneficio o contraprestación que marca los límites de su actuación¹⁴.

¹³ JAMES BUCHANAN: "The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach", *Journal of Political Economy*, LVII (diciembre 1949), 496-505.

¹⁴ Estas dos teorías las ha elaborado con mayor detalle Edward C. Banfield, quien distingue entre dos tipos de enfoque "unitario" del Estado y tres tipos de enfoque "individualista". Su análisis aproxima aún más a la realidad las ideas de Buchanan, pero no altera la dicotomía básica que estamos estudiando. Véase "Note on the Conceptual Scheme", en MARTIN MEYERSON y EDWARD C. BANFIELD: *Politics, Planning and the Public Interest* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1955), págs. 322-29.

A primera vista, este enfoque voluntarista del Estado no cuadra con su recurso a la coacción para recaudar los impuestos. Si estos son un simple pago por los servicios prestados, ¿por qué ha de obligarse a los ciudadanos a pagarlos? Paul Samuelson ha contestado a este interrogante arguyendo que en este mundo modelo el Estado solo realiza aquellas actividades que proporcionan beneficios indivisibles¹⁵. Como todos disfrutan los beneficios de todos los actos del gobierno, quienquiera que sea el que pague, todos tienen motivos para evadir el pago. No obstante, todos estarán dispuestos a pagar su parte del coste, ya que obtienen beneficios, si los demás soportan la parte que les corresponda. Todos los ciudadanos aceptan ser coaccionados, ya que el beneficio de cada uno sobrepasa su participación en el coste, por lo que obtiene beneficios que en otro caso no obtendría. La naturaleza voluntarista del Estado es, pues, conciliable con su recurso a la coacción¹⁶.

Julius Margolis ha atacado duramente esta concepción del Estado por considerarla enteramente irrealista¹⁷. Insiste en que casi ninguna de las actividades estatales rinde beneficios puramente indivisibles. La misma defensa nacional, ejemplo clásico de beneficios indivisibles, sirve más a unos que a otros, y el gasto marginal en ella puede incluso perjudicar a ciertos ciudadanos. La mayoría del resto de las actividades públicas producen evi-

¹⁵ PAUL A. SAMUELSON: "The Pure Theory of Public Expenditures", *Review of Economics and Statistics*, XXXVI (noviembre 1954), 387-89. Samuelson afirma que el gobierno efectuará transferencias directas (impuestos más gasto) para satisfacer al "observador ético". No obstante, estas transferencias no están relacionadas con ninguna de las actividades públicas que gastan recursos; no afectan, pues, a nuestro estudio de esas actividades.

¹⁶ Un enfoque semejante utiliza WILLIAM J. BAUMOL, *op. cit.*; en cambio, lo define y critica RICHARD A. MUSGRAVE en "The Voluntary Exchange Theory of Public Economy", *Quarterly Journal of Economics*, LIII (1939). Estos análisis se parecen bastante al de Samuelson, por lo que no es preciso tratarlos por separado.

¹⁷ JULIUS MARGOLIS: "A Comment on the Pure Theory of Public Expenditures", *Review of Economics and Statistics*, XXXVII (noviembre 1955), 347-49. La réplica de Samuelson acepta algunos de los puntos propuestos por Margolis y explica la naturaleza de los bienes "públicos" y "privados". Véase PAUL A. SAMUELSON: "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, XXXVII (noviembre 1955), 355-56.

dentes beneficios divisibles; así, p. ej., cuantos más ciudadanos desde *B* hasta *Z* utilicen las carreteras públicas, más atascos habrá y tanto menos utilidad recibirá de su uso el ciudadano *A*. El hecho de que sea el gobierno quien se haga cargo de estas actividades en lugar de las empresas privadas, no puede explicarse con el criterio de Samuelson. Su modelo, afirma Margolis, confina al Estado a un número tan escaso de acciones que no puede aceptarse razonablemente ni siquiera como teoría normativa de la actividad pública. Esta misma es nuestra opinión.

Nuestra crítica personal del enfoque de Buchanan-Samuelson se basa en que postula una falsa dicotomía entre dos opiniones: una de ellas es totalmente falsa, y la otra contiene solamente parte de la verdad. Por una parte, el enfoque orgánico del gobierno es incorrecto, ya que se basa en un mito: el Estado como cosa aparte de los individuos. Por otra, el enfoque individualista es incompleto, ya que no tiene en cuenta la existencia de coaliciones.

Según veremos en el capítulo 2, cuando un pequeño grupo de personas coligadas maneja el aparato estatal, podemos razonablemente hablar del gobierno como de un sujeto de decisión independiente del conjunto de los ciudadanos. Así evitamos tanto la falsa personificación de una construcción abstracta como el enfoque excesivamente individualista de la sociedad. Queda, sin embargo, por resolver el problema de descubrir alguna relación entre los fines de los individuos tomados en conjunto y los de la coalición que no impida al gobierno proporcionar beneficios indivisibles. Nuestro modelo trata de definir esta relación.

B) EL PROBLEMA DE LA FUNCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL

Este mismo problema ha sido durante largo tiempo objeto de controversias en la recién nacida economía del bienestar, en la que la «función de bienestar social», de Abram Bergson, ha sido propuesta a modo de solución del mismo¹⁸. Tras rechazar el concepto de utilidad mensurable y las comparaciones interpersonales de utilidad, Bergson intentó sustituirlas por una regla abstracta para la determinación de los fines sociales a base de

¹⁸ ABRAM BERGSON (BURK): "A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics", *Quarterly Journal of Economics*, LII (febrero 1938), páginas 314-44.

los individuales. A esta regla le dio el nombre de «función de bienestar social».

Esta entidad amorfa ha sido objeto de dos críticas principales. La primera consiste en que no elimina la necesidad de valorar los deseos de cada sujeto con el fin de llegar a una estructura de fines colectivos. Ahora bien: esta valoración constituye de hecho una comparación interpersonal de bienestar; su función es la misma que la del supuesto de que todos los hombres tienen igual valor ético, que sirvió a Pigou de base en sus primeras obras. Por tanto, según admitió el mismo Bergson¹⁹, el uso de la función de bienestar social no resuelve el problema de cómo llevar a cabo comparaciones interpersonales.

La segunda crítica la formuló Kenneth Arrow y la analizaremos con mayor detenimiento en el capítulo 4²⁰. Resumiéndola en pocas palabras: Arrow ha demostrado que si la mayoría de las opciones suponen más de dos alternativas y si las preferencias de los individuos son lo bastante diversas, no puede obtenerse una función única y transitiva de bienestar, a menos que una parte de la sociedad imponga su voluntad al resto. Esta argumentación derribó lo que quedaba de la función de bienestar social de Bergson y anuló la relación entre fines individuales y sociales basada en ella.

La economía del bienestar regresó, pues, al estado de frustración en que se hallaba antes al rechazar los postulados de mensurabilidad de la utilidad y de comparación interpersonal del bienestar, axiomas desechados, el primero por innecesario y ambos por basarse en una concepción psicológica empíricamente falsa del hombre. Ahora bien: sin ellos o sin otros que los sustituyan, son pocas las posibles afirmaciones significativas acerca de política económica.

Nuestro modelo trata de establecer una relación positiva entre las estructuras de fines individuales y sociales por procedimientos políticos. Como cada ciudadano adulto cuenta con un solo voto, sus preferencias de bienestar tienen un valor definido para el gobierno, al que interesa su voto, no su bienestar. Así, pues, en respuesta a la primera crítica de Bergson, admitimos abierta-

¹⁹ Véase TIBOR SCITOVSKY: "The State of Welfare Economics", *American Economic Review*, XLI (1951), 303-15.

²⁰ KENNETH J. ARROW, *op. cit.*, *passim*.

mente que adoptamos un principio ético, el derecho igualitario al voto, principio que pertenece a la política, dentro de la cual creemos que debe estudiarse la ética social. En resumen, que retornamos a la *economía política*.

Sin embargo, esto no invalida la afirmación de Arrow de que a veces es imposible la acción social racional. Nuestra defensa contra este ataque consiste esencialmente en una doble evasión. Tratamos de demostrar lo siguiente: 1) que la crítica de Arrow no siempre está justificada; 2) que, aun estandolo, su impacto afecta con frecuencia a sectores de elección mucho menos amplios de lo que podría suponerse. Sobre esta cuestión volveremos en el capítulo 4.

Aun cuando nuestro modelo se relacione con el problema básico de la economía del bienestar que Bergson intentó resolver, no es un modelo normativo. No podemos utilizarlo para argüir que la sociedad se halla en mejor situación en la posición A que en la B o que el gobierno debe hacer X y no Y. El único elemento normativo que contiene se halla implícito en el supuesto de que todo ciudadano adulto posee un voto y solo uno. En realidad, aun tratándose de un criterio ético, lo incorporamos a nuestro modelo simplemente a modo de parámetro fáctico, no normativo. Por consiguiente, la relación que definimos entre los fines de los individuos y los del gobierno es tal que creemos que se dará en ciertas condiciones, no que deba darse, por cumplir un conjunto ideal de condiciones.

C) PROBLEMAS TÉCNICOS

Muchos de los enfoques normativos del proceso de decisión del gobierno recurren a procedimientos como el referéndum para cada decisión, el perfecto conocimiento por el gobierno de la estructura de preferencias de cada ciudadano y el cálculo preciso y pago de compensaciones, procedimientos que sin duda representan un papel legítimo en el análisis teórico y que ocasionalmente utilizaremos también nosotros; pero la mayor parte de nuestro estudio trata de lo que realmente sucedería si los hombres de nuestro mundo, bastante realista, se comportaran racionalmente. Por eso, no podemos fiarnos de procedimientos que la división del trabajo hace inviables, tal como ocurre con los tres mencionados.

Por otra parte, nuestro análisis padece el mismo vicio de generalidad que las teorías tradicionales del consumo y de la producción. No podemos detallar nuestra función de votos más de lo que J. R. Hicks detalló los diagramas de curvas de indiferencia o las funciones de producción en su obra *Value and Capital*²¹. Es una tarea que corresponde a los políticos, consumidores y empresarios, respectivamente. Los teóricos únicamente podemos mostrar cómo encajan los detalles en el esquema general.

IV. RESUMEN

Aun cuando los gobiernos tienen una importancia crucial en toda economía, la teoría económica no ha definido una regla satisfactoria de comportamiento de los mismos comparable a las utilizadas para predecir las acciones de los consumidores y de las empresas. Nuestro objetivo es definir dicha regla dentro del supuesto de que los gobiernos democráticos actúan racionalmente con el fin de maximizar su base de apoyo político.

Por acción *racional* entendemos aquella que está eficientemente ideada para lograr los objetivos políticos o económicos deliberadamente elegidos por el sujeto. En nuestro modelo el gobierno persigue su objetivo bajo tres condiciones: una estructura política democrática que permite la existencia de partidos de oposición, una atmósfera con diversos grados de incertidumbre y un electorado de votantes racionales.

Nuestro modelo guarda una relación definida con anteriores modelos económicos del gobierno, aunque el nuestro es positivo y la mayoría de los demás son normativos. Buchanan postuló una dicotomía entre las concepciones orgánica e individualista del Estado; nosotros tratamos de evitar ambos extremos. Samuelson y Baumol afirmaron que la actividad del Estado solo es eficiente en relación con las transferencias directas de renta y con la producción de beneficios indivisibles; nosotros tratamos de demostrar que representa legítimamente otros muchos papeles. Bergson intentó definir relaciones entre los fines individuales y los sociales mediante un postulado puramente ético; nosotros adoptamos

²¹ J. R. Hicks: *Value and Capital*, 2.^a ed. (Oxford: Clarendon Press, 1950), caps. I, VI y VII.

un axioma ético en forma política. Arrow demostró que no hay medio de establecer racionalmente relaciones de esta clase sin recurrir a la dictadura; nosotros tratamos de mostrar cómo puede eludirse el dilema.

Pretendemos cumplir estas tareas mediante un modelo que es realista y, sin embargo, no detalla las relaciones que lo componen. En resumen, pretendemos descubrir cuál es la forma racional de comportamiento político del gobierno y de los ciudadanos en las democracias.

2 MOTIVACION DE LOS PARTIDOS Y FUNCION DEL GOBIERNO EN LA SOCIEDAD

INTRODUCCION

Los modelos teóricos debieran contrastarse más bien por la exactitud de sus predicciones que por el realismo de sus supuestos¹. No obstante, si nuestro modelo ha de ser internamente consistente, el gobierno que figura en él debe ser, al menos teóricamente, capaz de cumplir las funciones sociales de todo gobierno². En este capítulo vamos a tratar de mostrar cómo y por qué cumple estas funciones el partido en el poder, aun cuando los motivos de su actuación no guarden relación con ellas.

I. CONCEPTO DEL GOBIERNO DEMOCRATICO EN EL MODELO

A) NATURALEZA DEL GOBIERNO

La definición de gobierno utilizada en este estudio la tomamos de Robert A. Dahl y Charles E. Lindblom:

Los gobiernos [son] ... organizaciones que poseen poder de monopolio suficiente para imponer coactivamente una ordenada solución de los conflictos con otras organizaciones de la misma zona. ... Quien controla el gobierno, normalmente tiene la «última palabra» sobre cualquier cuestión; quien controla el gobierno puede imponer sus decisiones a las demás organizaciones de la zona³.

¹ En MILTON FRIEDMAN: "The Methodology of Positive Economics", *Essays in Positive Economics* (Chicago: University of Chicago Press, 1953), puede encontrarse una excelente formulación de esta idea.

² En este capítulo, el término *gobierno* se refiere más bien a la institución que al partido gobernante. En cambio, en los capítulos siguientes volveremos a utilizarlo en este último sentido.

³ ROBERT A. DAHL y CHARLES E. LINDBLOM: *Politics, Economics and Welfare* (Nueva York: Harper and Brothers, 1953), pág. 42.

Según Dahl y Lindblom, «todas las definiciones del gobierno son intrínsecamente ambiguas»⁴. No obstante, su definición consigue diferenciar el gobierno de otras instituciones sociales, sin que por ello haya de circunscribir con precisión sus poderes. De aquí que resulte ideal para nuestro modelo, ya que el gobierno de este posee poderes amplísimos, según indicamos en el capítulo 1.

Ahora bien: ¿qué es lo que se supone que debe hacer el gobierno con esos poderes? ¿Cuál es su función propia en la división del trabajo? Evidentemente, estos interrogantes son vitales en el mundo real de la política. Sin embargo, nadie puede responder a ellos sin definir antes alguna relación ética entre el gobierno y el resto de la sociedad. Y como esta definición sería normativa y no positiva, cae fuera del ámbito de este estudio. Para nuestros propósitos nos basta con suponer que el gobierno puede hacer todo aquello que no sobrepase los límites constitucionales descritos en el capítulo 1.

En el mundo real los gobiernos hacen de hecho casi todo lo que se supone que puede hacer toda organización. Pero no todos los gobiernos hacen las mismas cosas, por lo que no tiene sentido describir las funciones del gobierno enumerando un conjunto de actividades típicas. Algunos gobiernos no las realizan todas; por otra parte, casi todas ellas las realizan en ocasiones agencias no gubernamentales. Por tanto, al tratar de especificar qué es lo que tienen en común los gobiernos terminamos por volver a la bastante vaga definición antes propuesta.

A pesar de su vaguedad, dicha definición implica dos cosas en relación con la función del gobierno en la división del trabajo. En primer lugar, que el gobierno es el centro del poder último en la respectiva sociedad, es decir, que puede obligar a todos los demás grupos a acatar sus decisiones, mientras que estos no pueden a su vez coaccionarle. Por tanto, su función social ha de incluir al menos su actuación como garante último de cualquier uso de la coacción en la solución de conflictos.

Es posible que coexistan varios «garantes últimos» de la coacción en una misma sociedad, cada uno de ellos en una esfera diferente de acción (p. ej., la Iglesia en el aspecto religioso y el rey en el político). Pero en nuestro modelo, aun en los casos de gran descentralización del poder, suponemos que solo una orga-

⁴ *Ibid.*

nización de cada zona se ajusta a la definición dada. En consecuencia, el gobierno es una organización especializada distinta de todos los demás sujetos sociales.

Podemos, pues, sobre una base puramente positiva y sin postulados éticos, concluir que: 1) el gobierno es un sujeto social distinto y único; 2) tiene una función especializada en la división del trabajo.

B) NATURALEZA DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO

Para evitar premisas éticas, definimos el gobierno democrático de manera descriptiva, es decir, enumerando aquellas características que en la práctica le distinguen de los que no lo son. Un gobierno es democrático si se da en una sociedad en la que se cumplen las siguientes condiciones:

1. Se designa mediante elección popular un solo partido (o coalición de partidos) que maneje el aparato de gobierno.
2. Dicha elección se repite a intervalos regulares, cuya duración no puede alterar por su cuenta el partido en el poder.
3. Todos los residentes permanentes adultos de la sociedad gozan de plenas facultades psíquicas y, de acuerdo con las leyes del país, pueden votar en todas y cada una de las elecciones⁵.
4. Cada votante puede emitir un voto, y solo uno, en cada elección.
5. El partido (o coalición) que cuente con el apoyo de la mayoría de los votantes tiene derecho a asumir el poder hasta las siguientes elecciones.
6. Los partidos que pierden en unas elecciones nunca tratan de impedir por la fuerza o por medios ilegales que el partido (o partidos) que gana se haga cargo del poder.
7. El partido en el poder nunca trata de restringir las actividades políticas de los ciudadanos o de los demás partidos mientras estos no intenten derribar el gobierno por la fuerza.
8. En cada elección son dos o más los partidos que compiten por el control del aparato de gobierno.

⁵ En algunas democracias se niega el derecho al voto a las mujeres, a los residentes habituales extranjeros o a ambos.

Como nuestra sociedad modelo, tal como se describe en el capítulo 1, posee estas características, su gobierno es democrático.

Una conclusión importante que puede extraerse de la anterior definición es la siguiente: el objetivo principal de las elecciones en las democracias consiste en seleccionar el gobierno. Por tanto, los ciudadanos se comportan razonablemente en relación con las elecciones si sus acciones les permiten representar su papel en la selección eficiente del gobierno. Esta definición más concreta de la racionalidad es la que sirve de base a gran parte de la exposición que sigue a continuación.

II. PAPEL DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MODELO

La anterior exposición muestra lo importante que es el papel de los partidos políticos en el gobierno democrático. Para ver cómo representan ese papel en nuestro modelo, examinaremos a continuación la naturaleza, motivaciones y funcionamiento de los partidos.

A) NATURALEZA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En su sentido amplio, un *partido político* es una coalición de personas que tratan de controlar el aparato de gobierno con medios legales. Por *coalición* entendemos un grupo de individuos que tienen ciertos fines comunes y cooperan entre sí para lograrlos. Por *aparato de gobierno* entendemos el equipo físico, legal e institucional que el gobierno utiliza para desempeñar su papel especializado en la división del trabajo. Por *medios legales* entendemos tanto las elecciones ordenadas por la constitución como la influencia legítima.

De acuerdo con esta definición, todo el que de ordinario vota por un partido y ocasionalmente contribuye con dinero o tiempo a sus campañas electorales es un miembro de dicho partido aun cuando no aspire a cargos políticos. El partido es, pues, un grupo poco coherente de personas que cooperan principalmente con el fin de que alguno de sus miembros ocupe cargos en el gobierno. Pueden, sin embargo, discrepar notablemente entre sí acerca de la política a seguir por los elegidos.

Esta definición responde al uso popular, pero tiene dos desventajas en relación con nuestro modelo. En primer lugar, dicha coalición no posee un orden único y consistente de preferencias. Sus miembros están de acuerdo en algunos objetivos, pero discrepan en otros muchos. De ahí la probabilidad de que las acciones emprendidas por el partido como grupo sean fruto de una mezcolanza de compromisos resultantes de la lucha interna por el poder y no de decisiones racionales.

En segundo lugar, las personas que en realidad adoptan las decisiones concretas de gobierno son las que ocupan los cargos, a pesar de que la amplia definición de partido antes propuesta supone que también participan en el proceso de decisión otros muchos ciudadanos. Es cierto que su voz en las decisiones no tiene por qué tener igual peso que la de quienes ocupan los cargos, pero la exacta delimitación de su peso nos obligaría, también en este caso, a un análisis de la lucha interna por el poder dentro del partido.

En conjunto, estas dos desventajas contrarrestan la ventaja de considerar los partidos como coaliciones, consideración cuyo objeto es escapar al dilema, tratado en el capítulo 1, de la falsa personificación frente al superindividualismo. Ahora bien, esta amplia definición de partidos nos obliga a situarnos, dentro del dilema, en el término del superindividualismo, ya que no podemos tratar el partido en el poder como una sola unidad racional de decisión dotada de poder de control de la política del gobierno.

Para evitar este resultado proponemos una nueva definición de partido: un partido político es un equipo de personas que tratan de controlar el aparato de gobierno mediante el poder conseguido en unas elecciones constitucionalmente correctas. Por *equipo* entendemos una coalición cuyos miembros coinciden en todos sus objetivos y no solo en parte de los mismos⁶. Los objetivos de cada uno de los miembros del equipo son exactamente los mismos que los de los demás. Como además suponemos que todos los miembros son racionales, sus objetivos pueden considerarse como un solo orden consistente de preferencias.

⁶ Esta definición de *equipo* y la anterior definición de *coalición* las hemos tomado de JACOB MARSCHAK: "Towards an Economic Theory of Organization and Information", *Decision Processes*, publicación dirigida por R. M. THRALL, C. H. COOMBS y R. L. DAVIS (Nueva York: John Wiley and Sons, Inc., 1954), 188-89.

En efecto, según esta definición, cada partido actúa como si fuera una sola persona; podría, pues, creerse que nos hallamos ante una falsa personificación. Admitimos que se trata de una abstracción del mundo real, pues de hecho ni siquiera los dirigentes clave del gobierno tienen exactamente los mismos objetivos. No obstante, no incurrimos en falsa personificación, ya que no afirmamos que se trate de una entidad suprahumana. Simplemente suponemos un completo acuerdo en relación con los objetivos entre los miembros de la coalición que aspira al poder.

Al ceñir así nuestra definición, escapamos al dilema planteado en el capítulo 1 y, sin embargo, construimos un modelo en el que el gobierno constituye un sujeto de decisión distinto de sus ciudadanos. Por supuesto, no es distinto de *todos* sus ciudadanos, ya que algunos de estos forman el partido en el poder. Pero podemos suponer razonablemente que la gran mayoría de los ciudadanos no pertenecen ni al equipo que gobierna ni a otros equipos que compiten con él por el poder. Podemos, pues, considerar a los ciudadanos y a los partidos políticos como dos grupos mutuamente excluyentes, sin distorsionar indebidamente la realidad.

En relación con esta conclusión conviene tener en cuenta tres precisiones. En primer lugar, en muchas democracias el aparato administrativo del gobierno es tan vasto que emplea una porción considerable de los ciudadanos. No obstante, como no estamos estudiando el impacto de la burocracia en la democracia, suponemos que solo algunos de los empleados en cada rama de la administración forman parte del equipo del partido. El resto son funcionarios de carrera que no pierden sus puestos cuando se hace cargo del poder un nuevo partido. Suponemos, además, que los miembros del equipo controlan totalmente la política de todos los demás. Podemos, pues, considerar a casi todos los empleados del gobierno como ciudadanos más bien que como miembros del partido.

En segundo lugar, en ciertos pasajes de nuestro estudio tratamos los partidos como si fueran coaliciones imperfectas en lugar de equipos, es decir, suponemos que se da lucha interna por el poder dentro de cada partido. Procedemos a este cambio momentáneo de definición para poder analizar la referida lucha,

pero no por ello llegamos a conclusiones incompatibles con las obtenidas al considerar los partidos como equipos.

Finalmente, aunque en la sociedad existen otras coaliciones y equipos además de los partidos políticos, en nuestro modelo solo reconocemos tres tipos de sujetos de decisión política: los partidos políticos, los ciudadanos individuales y los grupos de intereses. Esta última categoría incluye los individuos y las coaliciones que no constituyen partidos, como las sociedades mercantiles, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones comerciales⁷.

B) EL AXIOMA DEL EGOÍSMO

¿Exactamente en qué objetivos coinciden los miembros de cada partido? Con el fin de responder a este interrogante, vamos a formular un axioma crucial para el resto de nuestro modelo. Suponemos que todo individuo, además de racional, es egoísta. El alcance del *axioma del egoísmo* lo definió John C. Calhoun con las siguientes palabras:

La constitución de nuestra naturaleza, que nos hace sentir con mayor intensidad lo que nos afecta directamente que lo que nos afecta indirectamente a través de los demás, conduce necesariamente a conflictos entre los individuos. En consecuencia, cada cual se preocupa de su seguridad o felicidad más que de la seguridad y felicidad de los demás; en caso de conflicto entre ambas situaciones, lo más probable es que se sacrifiquen los intereses de los demás a los propios⁸.

A lo largo de nuestro modelo supondremos que todo sujeto actúa de acuerdo con este concepto de la naturaleza humana. Así, pues, cuando hablamos de comportamiento racional nos referiremos siempre a un comportamiento racional dirigido primordialmente a fines egoístas.

En realidad, los hombres no siempre son egoístas, ni siquiera en política. Con frecuencia hacen cosas que parecen irracionales desde el punto de vista individual por creerlas racionales desde el punto de vista social, es decir, porque benefician a otros aun-

⁷ Para una exposición detallada y definición de los *grupos de intereses*, véase el cap. 6.

⁸ JOHN C. CALHOUN: "Disquisition on Government", *Public Opinion and Propaganda*, publicación dirigida por KATZ, CARTWRIGHT, ELDERSVELD y LEE (Nueva York: The Dryden Press, 1954), pág. 15.

perjudicándose a sí mismos. Así, p. ej., en ocasiones los políticos del mundo real actúan de acuerdo con sus convicciones sobre el bienestar de la sociedad, aun sabiendo que sus acciones les acarrearán pérdidas de votos. En ningún campo es completa la idea del comportamiento humano si se prescinde del altruismo; las personas que poseen esta cualidad son héroes que los hombres admirarán con toda razón.

No obstante, todas las teorías generales de la acción social recurren fundamentalmente al axioma del egoísmo. Prácticamente, toda la teoría económica, p. ej., se basa en este supuesto. Según Adam Smith,

... el hombre necesita casi constantemente la ayuda de sus hermanos, pero sería inútil que la esperara solo de su benevolencia. ... No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero de la que esperamos nuestro sustento, sino de su preocupación por el propio interés. Nos dirigimos no a su humanitarismo, sino a su egoísmo, y nunca les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas⁹.

Su razonamiento es válido también en política. De ahí que adoptemos el axioma del egoísmo como piedra angular de nuestro análisis. Cuál sea el significado exacto del egoísmo, lo veremos claramente cuando describamos minuciosamente cómo se comportan los diferentes tipos de sujetos de decisión política dentro del modelo.

C) MOTIVACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LOS PARTIDOS

Del axioma del egoísmo deducimos la motivación de las acciones políticas de los miembros de los partidos. Suponemos que actúan únicamente con el fin de conseguir la renta, el prestigio y el poder que proporcionan los cargos públicos. Los políticos de nuestro modelo nunca buscan los cargos como medio para practicar determinada política; su único objetivo es obtener las ventajas a que da lugar el cargo *per se*. La política es para ellos un simple medio de conseguir sus fines privados, que solo alcanzan siendo elegidos.

En este razonamiento se apoya la hipótesis fundamental de nuestro modelo: los partidos formulan políticas que les permitan

⁹ ADAM SMITH: *The Wealth of Nations*, Modern Library Edition (Nueva York: The Modern Library, 1937), pág. 14.

ganar las elecciones en lugar de ganar las elecciones con el fin de formular políticas.

A primera vista, esta hipótesis parece incapacitar a nuestro modelo de gobierno para cumplir con su función social. A los ojos de los ciudadanos, la función del partido en el poder, dentro de la división del trabajo, consiste en formular y practicar determinada política, no proporcionar a sus miembros renta, prestigio y poder. En cambio, en nuestro modelo el partido en el poder solo cumple dicha función en la medida en que haciéndolo sirve a las ambiciones privadas de sus miembros. Siendo así que estas no guardan de suyo relación alguna con la función del partido en el poder, ¿cómo podemos esperar que la aspiración a su consecución dé lugar al cumplimiento de esta? Al parecer, el gobierno de nuestro modelo es inviable, ya que confunde los medios con los fines.

Quizá parezca correcta esta crítica, pero es completamente falsa. Incluso en el mundo real, casi nadie cumple simplemente por ella misma su función en la división del trabajo. De ordinario se cumple por motivos privados que nada tienen que ver con ella. Así mismo, las funciones sociales son usualmente los subproductos, y las ambiciones privadas, los fines, de la acción humana, situación que es consecuencia directa del axioma del egoísmo. He aquí las convincentes palabras de Joseph Schumpeter:

De aquí no se deduce que el significado social de un tipo de actividad proporcione necesariamente el motivo y, por tanto, la explicación de esta. Si no sucede así, una teoría que se limite al análisis del fin o necesidad social a satisfacer no puede aceptarse como explicación adecuada de las actividades que le sirven. Así, p. ej., la razón de ser de la actividad económica es, por supuesto, que la gente desea comer, vestirse, etc. Proporcionar los medios de satisfacer estas necesidades constituye el fin o significado de la producción. No obstante, todos coincidimos en que esta proposición serviría de punto de partida muy poco realista de una teoría de la actividad económica en una sociedad muy comercializada y en que sería preferible partir de proposiciones acerca de los beneficios¹⁰.

Y aplicando este mismo razonamiento a la política, afirma:

Análogamente, el significado o función social de la actividad parlamentaria consiste sin duda en promulgar leyes y, en parte, disposiciones administrativas. Ahora bien: para comprender cómo sirve a este

¹⁰ JOSEPH A. SCHUMPETER: *Capitalism, Socialism and Democracy* (Nueva York: Harper and Brothers, 1950), pág. 282.

fin la política democrática hemos de partir de la lucha competitiva por el poder y los cargos públicos y darnos cuenta de que la función social se cumple, podríamos decir, incidentalmente, en el mismo sentido en que la producción resulta incidental en relación con la obtención de beneficios¹¹.

Esta brillante visión resume todo nuestro enfoque del funcionamiento del gobierno. Paralelo a ella es el análisis dual de las organizaciones debido al sociólogo Philip Selznick:

Las organizaciones formales las configuran fuerzas tangenciales a sus estructuras racionalmente ordenadas y a sus objetivos racionalmente formulados. Toda organización formal... trata de movilizar recursos humanos y técnicos como medio de conseguir sus fines. Sin embargo, los individuos que forman parte del sistema suelen resistirse a ser tratados como medios. Crean interrelaciones de todos con todos con el fin de resolver los propios problemas y conseguir sus fines particulares. ... Desarrollan, pues, una estructura informal dentro de la organización, reflejo del esfuerzo espontáneo de los individuos y subgrupos por controlar las condiciones de su existencia. ... La estructura informal termina por ser a la vez indispensable e influyente en el mismo sistema formal de delegación y control¹².

Evidentemente, el objetivo formal de los partidos políticos, es decir, la formulación y práctica de determinada política desde el poder, no es lo único que debe tener en cuenta el análisis del gobierno. Igualmente significativa es la estructura informal, es decir, la estructura centrada en torno a los motivos privados de quienes dirigen el partido. Nuestro modelo trata de combinar ambos elementos en una teoría coherente del gobierno.

Aun cuando esta teoría se basa en el axioma del egoísmo, no suponemos ilimitadas las ambiciones privadas de los miembros del partido. El egoísmo de estos tiene al menos dos límites: 1) no deben realizar actos ilegales, como aceptar sobornos o usar el poder para violar la constitución; 2) no deben intentar beneficiarse a costa de los demás miembros del propio equipo de partido. A pesar de la falta de realismo de estos dos límites, sin ellos hubiéramos tenido que extender nuestro análisis mucho más allá de nuestro propósito.

¹¹ *Ibid.* El profundo análisis de Schumpeter sobre la democracia constituye la inspiración y fundamento de todo nuestro estudio, y nuestra deuda y reconocimiento para con él son ciertamente grandes.

¹² PHILIP SELZNICK: "A Theory of Organizational Commitments", *Reader in Bureaucracy*, publicación dirigida por MERTON, GRAY, HOCKEY y SELVIN (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1952), págs. 194-95.

D) OBJETIVO ESPECÍFICO DE LOS PARTIDOS

Los políticos de nuestro modelo son motivados por el deseo de poder, prestigio y renta y por el placer del conflicto, es decir, por la «emoción del juego», común a tantas acciones arriesgadas. Son, sin embargo, incapaces de conseguir cualquiera de estos objetivos, salvo el último, a menos que su partido llegue al poder. Por ello no distorsionamos los motivos de los miembros del partido al decir que su objetivo primario consiste en ser elegidos. Esto, a su vez, significa que cada partido trata de obtener más votos que los demás.

Así, nuestra argumentación nos ha llevado del axioma del egoísmo al gobierno maximizador de votos descrito en el capítulo 1. El partido que rige este tipo de gobierno manipula su política y acciones de tal manera que consiga el máximo de votos sin violar las normas constitucionales. Evidentemente, este comportamiento supone que el partido en el poder advierte cierta relación entre su política y la forma de votar del pueblo. En los dos capítulos que siguen a continuación examinaremos con detalle estas dos afirmaciones.

III. RELACIONES ENTRE EL MODELO, LA ÉTICA Y LAS CIENCIAS DESCRIPTIVAS

Nuestro modelo ocupa una zona de penumbra entre los normativos y los descriptivos. No es normativo porque no contiene postulados éticos y no puede utilizarse para determinar cómo deben comportarse los hombres. Tampoco es puramente descriptivo porque prescinde de toda clase de consideraciones no racionales, tan vitales para la política del mundo real. Guarda, sin embargo, relación con estas dos fases de la economía política y tiene una función distinta en cada una de ellas.

A) IMPLICACIONES NORMATIVAS

Los modelos éticos o normativos de política democrática se ajustan de ordinario al siguiente esquema:

1. El creador del modelo postula ciertos objetivos como «buenos».

2. Define el comportamiento necesario para conseguir dichos objetivos.
3. Concluye que este comportamiento deben practicarlo los miembros de las sociedades democráticas reales.

Sin embargo, los creadores de dichos modelos no siempre tienen en cuenta si el comportamiento que califican de bueno es también racional en sentido económico. Un hombre bueno a sus ojos puede ser incapaz de cumplir eficientemente su función en la división del trabajo. De hecho, el comportamiento bueno, tal como lo definen, puede ser tan ineficiente que termine por destruir el mismo estado social que desean. En tal caso sus prescripciones normativas son realmente contradictorias y hay que proceder a una revisión de su concepto del comportamiento bueno.

Estas contradicciones no es posible descubrirlas en los modelos normativos, a menos que se someta al contraste de racionabilidad el comportamiento que prescriben como bueno. Transformando nuestro modelo positivo en uno normativo, obtenemos un excelente instrumento de contraste. En su forma positiva nuestro modelo contiene un conjunto de condiciones que consideramos simples descripciones de las reglas reales de la sociedad. Ahora bien: exactamente esas mismas condiciones pueden deducirse de ciertos principios éticos; pueden, pues, considerarse tanto positivas como normativas.

Veamos, p. ej., dos parámetros del modelo: cada ciudadano cuenta con un solo voto, y el partido que obtenga mayoría de votos es el elegido. En nuestro estudio, estas reglas describen simplemente lo que *se hace* en la sociedad. En cambio, en el modelo normativo construido por Dahl y Lindblom esas mismas reglas indican lo que *debiera hacerse*, ya que se han obtenido de los siguientes juicios de valor:

La democracia es un objetivo, no un logro.... El objetivo democrático es doble. Consiste en una condición que ha de alcanzarse y en un principio orientador del procedimiento para alcanzarla. La condición es la igualdad política, que definimos de la siguiente manera:

El control de las decisiones del gobierno se distribuye de modo que las preferencias de un ciudadano cualquiera no pesen más que las de otro.

El principio es la regla de la mayoría, que definimos de la siguiente manera:

Las decisiones del gobierno deben ser controladas por el número mayor que exprese sus preferencias con su "última palabra"¹³.

Análogamente, podrían considerarse expresión práctica de axiomas éticos otros muchos parámetros que usamos con sentido positivo.

En consecuencia, el creador o evaluador de un modelo normativo podría creer que su modelo contiene muchas de las reglas de comportamiento del nuestro. En tal caso puede recurrir a nuestra descripción positiva del comportamiento racional para comprobar la eficiencia del comportamiento que considera bueno. Cualquier divergencia que encuentre convierte en dudosa la viabilidad de sus prescripciones y, por tanto, su bondad efectiva.

Pero, aun cuando nuestro modelo pueda servir para contrastar teorías normativas, únicamente lo emplearemos para este propósito cuando exista notable diferencia entre el comportamiento racional y algún conocido precepto de buen comportamiento. Estas referencias ocasionales a un modelo éticamente ideal no deben confundirse con nuestras frecuentes referencias al modelo ideal desde el punto de vista de la información. En los capítulos 3 y 4 construimos un modelo de esta clase en el supuesto de que todos los sujetos de decisión disponen de perfecta información. El «mundo cierto» resultante sirve de norma positiva para determinar el impacto de la incertidumbre y del coste de la información en la democracia¹⁴.

¹³ DAHL y LINDBLOM, *op. cit.*, pág. 41.

¹⁴ No obstante, el mundo de perfecta información es tan radicalmente diferente de cualquier "mundo incierto", que no podemos llevar demasiado lejos nuestro modelo ideal desde el punto de vista de la información. Si lo hiciéramos, la mayoría de sus instituciones serían inútiles como base de comparación con nuestro modelo efectivo. De ahí que nos limitemos a esbozar solo algunas de las características del modelo ideal desde el punto de vista de la información y prescindamos de muchos de los problemas que se plantearían si tratáramos de describirlo con detalle.

B) IMPLICACIONES DESCRIPTIVAS

La relación de nuestro modelo con las ciencias descriptivas es doble. En primer lugar, propone una sola hipótesis para explicar la adopción de decisiones por el gobierno y el comportamiento de partido en general. Como esta hipótesis conduce a corolarios verificables, puede someterse a contraste empírico. Una vez contrastada, puede conducir a conclusiones no obvias acerca de las acciones y el desarrollo de los partidos, contribuyendo así a un mejor conocimiento de la realidad¹⁵.

En segundo lugar, el modelo señala qué comportamiento cabe esperar si los hombres actúan racionalmente en política. Por esto, quizás pueda utilizarse para descubrir 1) en qué fases de la política real se comportan racionalmente los hombres; 2) en qué fases se comportan irracionalmente; 3) cómo se desvían de la racionalidad en este último caso.

Confiamos en que por todos estos caminos el modelo sirva de guía a la investigación empírica para que se ocupe de cuestiones importantes y no triviales. No obstante, el modelo no pretende describir exactamente la realidad. Al igual que todas las construcciones teóricas de las ciencias sociales, maneja solo algunas variables que juzga decisivas y prescinde de otras que en realidad tienen cierta influencia. Nuestro modelo prescinde concretamente de todas las formas de irracionalidad y comportamiento subconsciente, aun a sabiendas de que representan un papel vital en la política real.

El hecho de que nuestro estudio sea positivo, no descriptivo, da lugar a una insuperable dificultad de exposición. Las conclusiones de nuestro análisis se refieren solamente al mundo modelo, no al mundo real, a no ser que sea patente su referencia a este. Así, cuando hacemos observaciones no cualificadas acerca de cómo piensan los hombres, acerca de qué es lo que hace el

¹⁵ El razonamiento del modelo incorpora así mismo una segunda hipótesis: que los ciudadanos y otros sujetos políticos de decisión se comportan racionalmente. Por otra parte, el análisis se ha organizado de modo que la primera hipótesis se desarrolle de ordinario mediante la segunda. A consecuencia de ello, la mayorfa de las ramificaciones de la racionalidad son independientes de la de maximización de votos, pero no viceversa. Así, pues, la descripción del comportamiento que se desprende del modelo no siempre sirve de contraste de la hipótesis de maximización de votos, aunque pueda servir de contraste de la hipótesis de racionalidad.

gobierno o acerca de qué estrategia pueden seguir los partidos de la oposición, no nos referimos a los hombres reales, a los gobiernos o partidos reales, sino a su contrapartida racional en el modelo estudiado.

Jamás debe olvidarse esta distinción, pues de lo contrario el lector podría repudiar por contrarias a los hechos muchas de nuestras afirmaciones, cuando en realidad no se trata de afirmaciones sobre hechos. Si, a pesar de nuestras precauciones, se produce confusión, rogamos al lector que siempre que sienta la tentación de pensar que alguna afirmación es empíricamente falsa, suponga provisionalmente que esta se refiere únicamente al modelo. Despues de esto, si encaja en la lógica del modelo, el supuesto es correcto; en otro caso, nuestro análisis necesita perfeccionarse.

IV. RESUMEN

En este estudio entendemos por *gobierno* una agencia especializada dentro de la división del trabajo, capaz de obligar al cumplimiento de sus decisiones a todas las demás agencias o individuos de la zona. Gobierno *democrático* es el seleccionado periódicamente mediante elecciones populares en las que dos o más partidos compiten por los votos de todos los adultos.

Partido es un equipo de individuos que tratan de controlar el aparato de gobierno ganando el poder mediante las elecciones. Su función en la división del trabajo es formular y practicar determinada política de gobierno si consigue el poder. Sin embargo, sus miembros están motivados por su deseo personal de la renta, el prestigio y el poder que proporcionan los cargos públicos. Así, pues, el cumplimiento de su función social constituye para ellos un medio de conseguir sus ambiciones privadas. Aun cuando quizás parezca un tanto extraño este esquema, es resultado de la división del trabajo, una vez supuesta la vigencia del egoísmo como motivo impulsor de las acciones humanas.

Como sin éxito en las elecciones no se obtiene ninguno de los gajes de los cargos públicos, el objetivo principal de todo partido es ganarlas. De ahí que todas sus acciones se dirijan a maximizar el número de votos en su favor y que la política solo interese como simple medio para este fin.

Aun cuando nuestro modelo es puramente positivo, puede utilizarse para contrastar la racionalidad del comportamiento prescrito en los modelos políticos normativos. En relación con las ciencias descriptivas: 1) propone la hipótesis de maximización de votos como explicación del comportamiento político democrático; 2) elabora una norma positiva que sirve para distinguir entre el comportamiento político racional y el irracional.

3 LOGICA BASICA DE LA VOTACION

INTRODUCCION

PARA planear su política de forma que gane votos, el gobierno ha de descubrir alguna relación entre lo que él hace y cómo votan los ciudadanos. En nuestro modelo esta relación la deducimos del axioma según el cual los ciudadanos actúan racionalmente en política. Dicho axioma lleva implícito que cada ciudadano vota por el partido que a su juicio le proporcionará mayores beneficios.

Aun cuando esta definición parece obvia, en realidad se basa en conceptos complejos y ambiguos que someteremos a minucioso examen en este capítulo para ver cuál es realmente el contenido de la expresión «votación racional».

I. LA RENTA DERIVADA DE LA ACTIVIDAD DEL GOBIERNO

Los *beneficios* en los que piensan los votantes al adoptar sus decisiones son flujos de utilidad derivados de la actividad del gobierno. En realidad esta definición encierra un círculo vicioso, ya que definimos la *utilidad* como medida de los beneficios según un criterio del ciudadano que este utiliza para decidir entre diferentes modos de acción. Dadas varias opciones mutuamente excluyentes, el hombre racional adopta siempre la que, *ceteris paribus*, le rinde la máxima utilidad; es decir, que actúa de acuerdo con su máximo beneficio. Así se deduce directamente de la definición de racionalidad propuesta en el capítulo 1.

Todos los ciudadanos reciben constantes flujos de beneficios de la actividad del gobierno, como vigilancia de las calles, purificación del agua, reparación de las carreteras, defensa de las playas, recogida de los desperdicios, previsión del tiempo, etc. Estos

beneficios son exactamente iguales a los que les proporciona la actividad económica privada y únicamente por su fuente pueden calificarse de públicos. Por supuesto, es enorme la diferencia cualitativa entre los beneficios derivados, p. ej., de la defensa nacional y los derivados de tomar tarta de postre. Ahora bien, por grande que sea la diferencia, todos los beneficios hay que reducirlos a denominador común a efectos de asignación de los recursos escasos. Dígase lo mismo de los beneficios dentro del sector privado. El denominador común al que se recurre en este proceso lo denominamos *utilidad*.

Es posible que el ciudadano reciba utilidad de sucesos solo remotamente ligados a su renta material. Así, p. ej., algunos ciudadanos pensarán que sería mayor su renta de utilidad si el gobierno aumentara los impuestos que les gravan con el fin de distribuir alimentos gratuitos a los chinos hambrientos. No debe simplemente identificarse el «actuar con el fin de obtener el máximo beneficio propio» con el estricto egoísmo, ya que la caridad desinteresada es con frecuencia una gran fuente de beneficios personales. Nuestro modelo deja, pues, lugar al altruismo, a pesar de basarse en el axioma del egoísmo.

Recurriendo a este amplio concepto de utilidad, podemos hablar de *renta de utilidad* de la actividad del gobierno. Esta renta incluye beneficios cuya percepción pasa inadvertida al beneficiario. Incluye así mismo aquellos que este advierte, pero cuya fuente exacta desconoce. Así, p. ej., es probable que muchos ciudadanos no adviertan que el agua que beben es inspeccionada por un organismo público. Si se interrumpiera la inspección, quizás no advirtieran la disminución de sus rentas de utilidad hasta recibir agua contaminada. Aun entonces, no todos ellos atribuirían a la interrupción de la actividad pública la disminución de su renta.

El hecho de que los ciudadanos puedan recibir renta de utilidad de la actividad del gobierno sin percatarse de ello, parece contradecir la definición usual de *renta*. Pero insistimos en este punto porque una de las principales estrategias políticas de los gobiernos consiste en hacer que los votantes sean conscientes de los beneficios que reciben. No obstante, solo influyen en sus decisiones de votación los beneficios de los que los votantes son conscientes el día de las elecciones; en otro caso, su comportamiento sería irracional.

II. ESTRUCTURA LOGICA DEL ACTO DE VOTAR

A) TERMINOLOGÍA DEL ANÁLISIS

Al definir la renta como un flujo de beneficios hemos incluido el factor tiempo, ya que los flujos solo pueden medirse a base de tasas por unidad de tiempo. Como unidad de tiempo empleamos el *periodo electoral*, que se define como el tiempo que transcurre entre dos elecciones sucesivas y constituye la principal unidad de juicio del votante.

En el cálculo del votante racional entran al menos dos períodos electorales: el siguiente a las próximas elecciones y el que finaliza el día de las mismas. Los representaremos por $t+1$ y t , respectivamente.

Para aclarar el análisis literario recurriremos a los siguientes símbolos:

U representa la renta de utilidad, real o hipotética, que un votante cualquiera obtiene de la actividad del gobierno durante un período electoral.

A es el partido en el poder, es decir, el partido que gobierna en el período t .

B es el partido de oposición, es decir, el partido fuera del poder en el período t . (En la primera parte de nuestro análisis suponemos que se trata de un sistema bipartidista.)

U^a representa la renta de utilidad efectivamente percibida durante un período, es decir, la proporcionada por el partido en el poder durante ese período.

U^i representa la renta de utilidad que el votante considera la máxima que hubiera podido recibir durante un período, es decir, la que el gobierno ideal le habría proporcionado de haber ocupado el poder durante ese período.

E representa valores esperados.

B) LAS DOS DIFERENCIAS DE PARTIDO

Cada ciudadano de nuestro modelo vota por el partido que en su opinión le proporcionará mayor renta de utilidad durante el próximo período electoral¹. Para descubrir de qué partido se trata, compara entre sí las rentas de utilidad que a su juicio obtendría según el partido que ocupara el poder. En un sistema

¹ A partir de aquí, la expresión *renta de utilidad*, a no ser que indiquemos otra cosa, se refiere específicamente a la renta de utilidad derivada de la actividad del gobierno.

bipartidista, dicha comparación puede adoptar la forma de una simple resta:

$$E(U_{t+1}^A) - E(U_{t+1}^B)$$

La diferencia entre estas dos rentas esperadas de utilidad la denominamos *diferencial esperada de partido* del ciudadano. Si es positiva, vota por el gobierno; si es negativa, vota por la oposición; si es nula, se abstiene².

A primera vista, el votar racionalmente parece, pues, cosa sencilla. Pero su aparente facilidad es engañosa, ya que sigue sin contestación una cuestión crucial: ¿cómo debe calcular el votante racional las rentas esperadas de utilidad, de las cuales deducirá después su diferencial esperada de partido? Es al responder a esta cuestión cuando tropezamos con dificultades.

Cuando alguien vota, está ayudando a seleccionar el gobierno que regirá durante el próximo período electoral (es decir, el período $t+1$). Por tanto, según acabamos de ver, adopta su decisión tras comparar los resultados futuros que espera de los partidos que compiten. Ahora bien: si es racional, sabe que ningún partido será capaz de hacer todo cuanto dice que hará. Por tanto, no debe limitarse a comparar programas, sino que debe estimar lo que en su opinión harán realmente los partidos una vez en el poder³.

Como uno de los partidos en liza ya está en el poder, sus resultados en el período t son el mejor indicador de lo que hará en el futuro, suponiendo que su política tenga cierta continuidad⁴. Pero sería irracional comparar los resultados corrientes de un

² La regla de decisión de los sistemas multipartidistas la estudiaremos más adelante en este mismo capítulo.

³ El partido gobernante de nuestro modelo tiene poderes tan amplios que quizás pudiera cumplir todas sus promesas. No obstante, aquí suponemos que no puede hacerlo, por dos razones: 1) en el mundo real y en nuestro modelo con incertidumbre, el gobierno no puede prever todos los obstáculos con los que va a encontrarse, lo que, evidentemente, afectará a las opiniones de los votantes; 2) en un sistema bipartidista, ambos partidos hacen deliberadamente promesas ambiguas, por lo que en nuestro modelo sus programas son indicadores poco seguros de sus futuras acciones. Este segundo punto lo estudiaremos con más detalle en el capítulo 8.

⁴ La tendencia de todos los partidos racionales a mantener cierta continuidad en su política la estudiaremos en el cap. 7.

partido con los resultados futuros esperados de otro. Para que la comparación sea correcta, ambos resultados han de lograrse en idénticas condiciones, esto es, en el mismo período de tiempo. Por tanto, el votante habrá de estimar los resultados que el partido de oposición habría conseguido en el período t de haber ocupado el poder.

Estos resultados son puramente hipotéticos, por lo que al votante solo le cabe imaginar qué renta de utilidad le hubieran reportado. Pero tan hipotético es el futuro del partido B como el del partido A . Por tanto, la comparación ha de establecerla: 1) bien entre dos futuras rentas hipotéticas de utilidad, o 2) bien entre una renta efectiva actual de utilidad y otra hipotética actualizada. Este último tipo de comparación le permite hacer uso de hechos concretos más directos que el primero, puesto que no solo uno de sus términos tiene entidad real, sino que el otro puede calcularse a la vista de la situación que lo produciría. Si establece la comparación entre las rentas futuras de utilidad, no aprovecha ninguna de estas ventajas. Cremos, pues, más racional para él basar su decisión de votación en los sucesos corrientes y no en los puramente futuros.

En consecuencia, la parte más importante de la decisión del votante es la cuantía de su *diferencial corriente de partido*, es decir, la diferencia entre la renta de utilidad que efectivamente percibe en el período t y la que habría percibido de haber estado la oposición en el poder⁵. Algebraicamente, sería

$$(U_t^A) - E(U_t^B)$$

Esta magnitud constituye el principal determinante de su diferencial esperada de partido.

Esta conclusión, sin embargo, no significa que los ciudadanos de nuestro modelo prescindan del futuro al decidir cómo votar. Evidentemente, tal actitud sería irracional, ya que el objeto de la votación es seleccionar el gobierno futuro. De ahí que el hombre racional de nuestro modelo aplique dos factores de corrección, orientados al futuro, a su diferencial corriente de partido para calcular su diferencial esperada de partido.

⁵ Para evitar confusiones, adoptamos la siguiente regla: siempre que la expresión *diferencial de partido* aparezca sin venir acompañada del adjetivo *corriente*, se refiere a la *diferencial esperada de partido*.

C) EL FACTOR TENDENCIA Y LAS TASAS DE ÉXITOS

El primero de dichos correctores es el que llamamos simplemente *factor tendencia*. Se define como el ajuste que cada ciudadano hace de su diferencial corriente de partido de forma que tenga en cuenta cualquier tendencia pertinente de los sucesos que se produzcan durante el período electoral corriente. Supongamos, por ejemplo, que determinado votante opina que el gobierno actual cometió muchos errores al comienzo de estar en el poder, pero que ha mejorado constantemente y que ahora gobierna expertamente. Puede pensar que continuará gobernando con habilidad durante el próximo período electoral. Si resulta reelegido. Ajusta, pues, su diferencial corriente de partido eliminando el impacto de sus errores iniciales. Por el contrario, si opina que el gobierno comenzó excelentemente, pero que ha degenerado con el tiempo, proyectará únicamente sus malos resultados en su diferencial esperada de partido.

El segundo corrector entra en juego solo cuando el ciudadano no aprecia diferencia alguna entre los dos partidos que compiten, es decir, cuando piensa que coinciden sus programas y su política corriente⁶. Para escapar a esta vía muerta altera la base de su decisión centrando la atención en si el gobierno actual ha cumplido o no tan bien como sus precursores en el poder.

Quizá parezca arbitrario este particular procedimiento de desempate. ¿Por qué el hombre racional ha de tener en cuenta el pasado a la hora de seleccionar un gobierno futuro? ¿Por qué la semejanza actual entre los partidos ha de moverle a tener en cuenta los gobiernos pasados a la hora de decidir?

La respuesta a estos interrogantes es consecuencia del impacto de las elecciones *per se* en el comportamiento de partido. En efecto, toda elección es un juicio sobre el pasado del partido en el poder. Ahora bien: los criterios utilizados para juzgar ese pasado son de dos tipos. Cuando la política de la oposición en el período *t* ha diferido de la del gobierno, el juicio expresa la

⁶ En el caso de existir información perfecta, los ciudadanos piensan que las políticas de los partidos son idénticas solo cuando efectivamente lo son. Pero en un mundo en el que los hombres no estén perfectamente informados, pueden escapar a su atención ciertas diferencias efectivas entre los partidos, por no ser lo bastante significativas para sobrepasar los umbrales de percepción de los votantes. En la sec. III de este mismo capítulo puede verse una explicación más amplia de esta posibilidad.

elección de los votantes entre las proyecciones futuras de ambas políticas. En cambio, si la política de la oposición ha coincidido con la del gobierno, la simple proyección no proporciona a los votantes una posibilidad real de elección. En este caso su juicio expresa si considera bueno o malo el pasado del gobierno de acuerdo con algún criterio abstracto.

Así, pues, toda elección es a la vez un indicador y un selector de gobierno. No obstante, en el sistema bipartidista las posibles señales son únicamente dos. El gobierno considera en todo caso la reelección como un mandato para continuar su política anterior. En cambio, la oposición considera su triunfo como un mandato para alterar al menos parcialmente la política del gobierno, pues ¿por qué otro motivo podría haberle votado el pueblo? En pocas palabras, la alternativa se plantea únicamente entre «cambio» y «no cambio». De ahí que siempre haya diferencias según qué partido resulte elegido, por muy semejante que haya sido su pasado en el período *t*. Si gana la oposición, es seguro que practicará una política diferente de la que habría practicado el gobierno en caso de reelección.

No obstante, nadie puede anticipar qué cambios de política efectuará la oposición si resulta elegida. Ni siquiera pueden averiguarlo mirando al pasado hipotético de la oposición en el período *t*, ya que (suponemos) es idéntico al del gobierno. Ahora bien: si los votantes desconocen en qué va a consistir el cambio, ¿cómo pueden votar razonablemente en favor o en contra del mismo?

A los hombres racionales no les interesa la política *per se*, sino sus rentas de utilidad. Si, a su juicio, las que obtienen en la actualidad son muy bajas, pueden creer que cualquier cambio previsible las aumentará. En tal caso, lo racional para ellos es votar contra el gobierno, es decir, en favor del cambio en general.

Por otra parte, quienes se benefician de la política del gobierno pueden creer que probablemente el cambio les perjudicará en lugar de beneficiarles. Es cierto que la oposición podría introducir una nueva política capaz de elevar sus rentas de utilidad, pero estas son ya tan elevadas, que temen cualquier solución de la continuidad de la política actual. Votan, pues, razonablemente en favor del gobierno, es decir, en contra del cambio en general.

Evidentemente, ambas acciones constituyen una respuesta racional al hecho de que las elecciones son inevitablemente indica-

dor de cambio o no cambio. Muestran que, incluso cuando los partidos en liza tienen pasados idénticos en el período t , muchos ciudadanos pueden esperar razonablemente diferentes rentas de utilidad de cada partido en el período $t+1$. De ahí que la abstención sea racional solo si el ciudadano está convencido de una de estas dos cosas: 1) de que los cambios de política que se producirán si resulta elegida la oposición no van a afectar a su renta de utilidad; 2) de que estos cambios pueden afectar a su renta de utilidad, pero que la probabilidad de que la eleven es exactamente igual a la de que la reduzcan, es decir, que el cambio esperado es nulo.

Conviene puntualizar dos observaciones a este razonamiento. En primer lugar, hemos tolerado cierto grado de incertidumbre en nuestro modelo de certeza. No obstante, como el propósito de este modelo es preparar para el análisis del modelo de incertidumbre, creemos justificado tener en cuenta la incertidumbre siempre que afecte a la estructura básica del comportamiento racional.

En segundo lugar, hemos afirmado que el pasado del gobierno puede juzgarse bueno o malo, aun siendo idéntico al de la oposición. Ahora bien: ¿con qué criterio? ¿Con qué puede compararse el pasado del gobierno?

En el mundo real, los hombres comparan con frecuencia lo que el gobierno está haciendo con lo que debiera hacer, sin referencia a cualquier otro partido. Pero implícitamente comparan las rentas de utilidad que efectivamente perciben con las que percibirían si estuviera en el poder el gobierno ideal. Por supuesto, no todos los hombres tienen los mismos ideales. Todos, empero, pueden servirse de su concepción particular del gobierno ideal para asignar determinada *tasa de éxitos* al partido en el gobierno o a otro cualquiera⁷. Algebraicamente, podría expresarse de la siguiente manera:

$$\left[\frac{U_t^i}{U_t^a} \right]$$

⁷ Para calcular las tasas de los partidos actualmente en el poder es preciso: 1) sustituir la renta efectivamente percibida por las rentas reales (o hipotéticas) que proporcionaron (o habrían proporcionado); 2) seleccionar la renta ideal adecuada de forma que ambos términos de la fracción se refieran al mismo período de tiempo.

Las tasas de éxitos son muy útiles para comparar gobiernos que operan en diferentes períodos de tiempo o en diferentes zonas⁸, ya que en estos casos, según ya vimos, no pueden compararse directamente los niveles absolutos de renta de utilidad de diferentes períodos de tiempo. La tasa de éxitos de un gobierno puede variar por las siguientes razones: 1) porque modifica su actuación, permaneciendo constantes las demás condiciones; 2) porque sigue con la misma actuación, que da lugar a la misma utilidad que antes, pero varían otras circunstancias, con lo cual se altera el nivel ideal de renta de utilidad; 3) porque sigue con la misma actuación, pero varían otras circunstancias, con lo que dicha actuación ya no produce las mismas rentas de utilidad.

En nuestro modelo las tasas de éxitos influyen en el proceso de decisión del votante siempre que este opine que ambos partidos tienen idéntico programa e idéntica política corriente. A primera vista, esta regla parece significar discontinuidad en el pensamiento del votante, pero de hecho no es así. Todo votante racional sabe que si resulta elegida la oposición, alterará parcialmente la política del gobierno actual. Ahora bien: cuando ambos partidos tienen diferente programa o diferente política corriente, sabe también en qué consistirá el cambio. Puede, pues, elegir entre los partidos según sus gustos acerca de estos cambios concretos.

En cambio, cuando cree que ambos partidos tienen idénticos programas e idéntica política corriente, ya no sabe en qué van a consistir los cambios concretos que se producirán si gana la oposición. Se ve, pues, forzado a basar su decisión en su actitud frente al cambio en general. No es que cambie su método de decisión; es la información disponible la que le mueve a desarticular un instrumento y utilizar otro. El objeto de ambos instrumentos es el mismo: estimar el beneficio que obtendrá de votar por un partido en lugar de por otro.

Así, pues, los votantes recurren a las tasas de éxitos solo cuando sus diferenciales corrientes de partido son nulas, y aun entonces no siempre. La diferencial corriente de partido de un votante puede ser nula por dos razones: 1) porque ambos parti-

⁸ Nuestro recurso a las proporciones para representar las tasas de éxitos es puramente arbitrario; puede sustituirse, sin necesidad de cambiar la argumentación, por cualquier otra medida matemática que permita establecer comparaciones relativas.

dos tienen idéntica política e idéntico programa; 2) porque, aun disfriendo estos, dan lugar a idénticas rentas de utilidad. En este último caso las tasas de éxitos le resultan inútiles, pues ya sabe qué cambios tendrán lugar si gana la oposición. Como estos cambios no alteran su renta de utilidad, se abstiene. En cambio, en el primer caso desconoce qué cambios introducirá la oposición; necesita, pues, algún procedimiento para determinar su actitud con respecto al cambio en general. Ya indicamos antes: 1) que esta actitud depende de su opinión sobre la acción del gobierno en relación con su renta de utilidad; 2) que puede comparar los resultados efectivos del gobierno con los ideales. Ahora bien: ¿en virtud de qué criterio puede definir que una tasa, p. ej., del 40 por 100, es buena o mala?

Para obtener este criterio, el votante tiene que proceder al examen de los resultados de los gobiernos pasados. En nuestro modelo, cada votante obtiene el propio criterio de su experiencia con otros gobiernos. Calculando sus tasas de éxitos, crea una especie de vara de medir con la que puede descubrir si los partidos han actuado en el poder bien, mal o de manera indiferente. Vota en favor de ellos si su tasa comparativa es buena, en contra si es mala y se abstiene si es indiferente⁹. Puede, pues, asignar racionalmente un valor no nulo a su diferencial esperada de partido aun cuando ambos partidos tengan un pasado idéntico en el período t .

III. DIFICULTADES PRELIMINARES CAUSADAS POR LA INCERTIDUMBRE

Hasta ahora hemos hablado despreocupadamente de votantes que calculan sus diferenciales de partido y tasas de éxitos, sin resaltar las dificultades que encierra dicho cálculo. Para definir su diferencial corriente de partido, el votante de un sistema bipar-

⁹ Cuando la votación no tiene costes, un votante que utilice tasas de preferencias siempre vota cuando el gobierno ha cumplido bien (o mal) con su tarea, lo que no ocurre cuando la votación no tiene costes. En este último caso, las pérdidas (o beneficios) que espera del cambio en general deben ser lo bastante grandes para contrapesar los costes de la votación; en otro caso, se abstendrá aun cuando el partido en el poder no tenga una tasa indiferente. Para un estudio más detallado de la abstención cuando la votación tiene costes, véase el cap. 14.

tidista debe seguir el siguiente proceso: 1) examinar todas las fases de la acción del gobierno para descubrir en qué difiere la actuación de ambos partidos; 2) descubrir cómo afectaría cada diferencia a su renta de utilidad; 3) agregar las diferencias de utilidad y llegar a una cifra neta que refleje hasta qué punto un partido es mejor que el otro. Así se comportaría el votante racional en un mundo con información perfecta y gratuita, el mismo mundo en que se mueven el consumidor y el productor racionales de la teoría económica tradicional.

En el mundo real la incertidumbre y la falta de información impiden, incluso al más inteligente e informado votante, comportarse exactamente de la manera descrita. Como no posee certeza de cuál es la renta de utilidad que actualmente percibe del gobierno, ni de cuál sería en el caso de ocupar el poder el partido de oposición, ha de contentarse con estimaciones de ambas, estimaciones que basará en aquellos sectores de la actividad del gobierno en que sean notorias las diferencias entre ambos partidos. Cuando la diferencia total de flujos de utilidad es lo bastante grande para que no le resulte indiferente qué partido ocupa el poder, es que ha sobrepasado el *umbral de su diferencial de partido*. Hasta ese momento le es indiferente qué partido ocupa el poder, aun en el caso de que uno de ellos le proporcione mayor renta de utilidad que el otro. La existencia del umbral aumenta la probabilidad de que la diferencial esperada de partido sea nula, es decir, que se produzca la abstención. Permite así mismo cambios de opinión del votante al proporcionarle mayor información acerca de lo que está sucediéndole.

Esto nos plantea dos problemas importantes. En primer lugar, al abrir a la incertidumbre la puerta de nuestro modelo hemos de admitir a la vez cosas tan indeseables como los errores, la falsa información y la ignorancia. Como en este capítulo nos ocupamos únicamente de la lógica básica de la votación, pospondremos hasta otra oportunidad la inclusión de estos factores, pero sin olvidar un supuesto que mantendremos a lo largo de todo nuestro análisis: que la información nunca es falsa (es decir, inexacta en relación con los hechos), aunque pueda ser incompleta. Excluimos, pues, de nuestro modelo la mentira deliberada, pero no los errores y los datos equívocos.

El segundo problema lo plantea el concepto de cambio de opinión del votante acerca de cómo votar. Según hemos visto, todo

votante adopta sus decisiones de votación después de comparar diversos flujos, reales o hipotéticos, de renta de utilidad. Para saber qué impacto produce en su renta cada acto del gobierno, lo valora como bueno o malo a la luz de la propia idea de la «sociedad buena». Tal procedimiento es racional, puesto que el ciudadano de nuestro modelo considera el gobierno como un medio para la consecución de la sociedad buena tal como él la ve.

Así, pues, la valoración que cada votante atribuye a cada partido depende, en definitiva: 1) de la información que posee acerca de la respectiva política; 2) de la relación entre los aspectos de dicha política que conoce y su concepción de la sociedad buena. Una vez que el votante ha decidido, aunque sea provisionalmente, cómo votar, solo podrá persuadirse a cambiar de opinión alterando uno de esos dos factores. Para simplificar, suponemos que todo ciudadano tiene una idea inmutable acerca de en qué consiste la sociedad buena y que ya la ha relacionado de manera consistente con su conocimiento de la política de los partidos. Por tanto, solo nueva información puede persuadirle a cambiar de opinión.

Lo que en definitiva estamos suponiendo es que los gustos políticos de los ciudadanos son fijos. Aun cuando dichos gustos cambian a menudo radicalmente a largo plazo, creemos que nuestro supuesto es plausible a corto plazo si prescindimos de las guerras u otros trastornos sociales. De hecho, la fijeza de los gustos políticos nos parece mucho más plausible que la de los gustos de consumo, usual en los estudios de la demanda.

IV. VARIANTES EN LOS SISTEMAS MULTIPARTIDISTAS

Hasta ahora hemos efectuado el análisis sobre la base de sistemas bipartidistas, pero sus conclusiones pueden fácilmente ampliarse a los multipartidistas. En estos el votante se atiene a las mismas reglas que en aquellos, pero comparando el partido en el poder con cualquiera de los partidos de oposición que tenga la máxima tasa actual de éxitos, es decir, con el que le proporcionaría la máxima renta de utilidad si ocupara el poder.

Sin embargo, en los sistemas multipartidistas se da una eventualidad que no se presenta en los bipartidistas: el votante ra-

cional vota a veces por un partido distinto del preferido. Así, por ejemplo, cuando el Partido Progresista presentó un candidato en las elecciones presidenciales norteamericanas de 1948, algunos votantes que preferían el candidato progresista a todos los demás votaron, no obstante, por el candidato demócrata. El motivo fue su convicción de que su candidato favorito no tenía oportunidad alguna y de que cuantos más votos recibiera el progresista menos recibiría el demócrata, con lo que, al ser escasos los votos de este, ganaría el candidato republicano, el menos deseable a juicio de los progresistas. Así, pues, el voto en favor de su candidato favorito hubiera aumentado, irónicamente, la probabilidad de éxito del que menos deseaban. Para evitar este resultado votaron en favor del candidato situado en el centro de su escala de preferencias.

Evidentemente, se trata de un comportamiento racional, pero contradice nuestra sencilla regla sobre cómo deben actuar los votantes. Esta discrepancia exige una explicación. En primer lugar, hemos de subrayar que en nuestro modelo las elecciones son procedimientos de selección del gobierno, aunque en realidad sirven a otros muchos propósitos. Pueden ser así mismo: 1) medios para crear solidaridad social, tal como ocurre en los modernos países comunistas; 2) expresión de preferencias políticas; 3) mecanismos de escape de la agresión personal por cauces legítimos (p. ej., en las campañas políticas); 4) incentivos para que los ciudadanos se informen acerca de los sucesos corrientes. En nuestro caso, sin embargo, las elecciones nos interesan solo como medios de selección de gobiernos, y en este sentido definimos el comportamiento racional.

El votante racional identifica en primer término el partido que, a su juicio, le beneficiará más, y después trata de estimar las posibilidades de éxito del mismo. Procede así porque consume su voto como parte de un proceso de selección, no como expresión de preferencias. De ahí que, aun prefiriendo el partido *A*, «desperdicia» su voto si se lo otorga, ya que son nulas sus posibilidades de victoria por ser pocos los votantes que lo prefieren a *B* o *C*. La alternativa se plantea en este caso entre *B* y *C*. Como el voto en favor de *A* es inútil para el proceso real de selección, resulta irracional emitirlo.

Así, pues, una parte importante de la decisión de votación consiste en prever cómo van a votar los demás ciudadanos me-

diente la estimación de sus preferencias. Cada ciudadano utiliza su previsión para determinar si el partido que más prefiere forma realmente parte de la gama de opciones en cuestión. Si cree que no, la racionalidad exige que vote por otro partido.

Si carece en absoluto de información acerca de lo que probablemente harán los demás votantes, el votante racional vota siempre por el partido que prefiere. También lo hace cuando la información de que dispone le mueve a pensar que su partido favorito cuenta con oportunidades razonables de ganar. No es posible definir *a priori* el significado estocástico preciso del calificativo «razonables»; depende del temperamento de cada votante. Sin embargo, cuantas menos oportunidades de ganar atribuye a su partido favorito, tanto más probable es que transfiera su voto a un partido con mejores oportunidades.

El nivel exacto de probabilidad al que se produce la transferencia depende en parte de la importancia que atribuye al hecho de que no gane el partido peor. Supongamos, p. ej., que son tres los partidos: derecha, centro e izquierda. El votante X prefiere la derecha al centro y el centro a la izquierda, pero cree que el que menos oportunidades tiene de ganar es el de derechas. Si prefiere notablemente más la derecha al centro y es casi indiferente entre el centro y la izquierda, es menos probable que transfiera su voto de la derecha al centro que si prefiere ligeramente la derecha al centro, pero aborrece la izquierda.

La situación se complica todavía más si consideramos la votación *orientada al futuro*. El votante puede apoyar un partido que hoy no tiene oportunidad alguna, en la creencia de que su apoyo le permitirá crecer y llegar algún día a ser ganador, con lo que dicho votante contará con una gama más amplia de opciones en el futuro. Puede así mismo apoyar temporalmente un partido sin oportunidad alguna con el fin de estimular a otro a cambiar de programa si es que desea contar con su apoyo. Ambas acciones son racionales tratándose de votantes que prefieren mejores opciones en el futuro a la participación actual en la selección del gobierno¹⁰.

¹⁰ En los caps. 8 y 9 puede verse un estudio más detallado de la votación en los sistemas multipartidistas.

V. RESUMEN

En un mundo en el que disponga de información perfecta y gratuita, el ciudadano racional adopta su decisión de votación de acuerdo con el siguiente esquema:

1. Comparando el flujo de renta de utilidad que le proporciona la actividad del gobierno actual (tras ajustarla de modo que tenga en cuenta la tendencia) con los flujos que en su opinión habría recibido de haber ocupado el poder los distintos partidos de oposición, el votante halla sus diferenciales corrientes de partido. Estas le sirven para definir sus preferencias entre los partidos contendientes.
2. En el sistema bipartidista el votante vota por el partido que prefiere. En el sistema multipartidista hace una estimación de las que, a su juicio, son las preferencias de los demás votantes; después actúa de la siguiente forma:
 - a) Si su partido favorito parece contar con oportunidades razonables de ganar, vota en su favor.
 - b) Si su partido favorito no parece contar con oportunidad alguna de ganar, vota por otro partido que las tenga razonables, a fin de impedir la victoria del partido que menos le gusta.
 - c) Si se trata de un votante orientado al futuro, puede votar por su partido favorito, aun cuando al parecer no tenga oportunidades de ganar, a fin de aumentar sus opciones en elecciones futuras.
3. Si el votante no es capaz de definir una preferencia entre los partidos porque al menos uno de los de la oposición se halla empatado con el gobierno en el primer puesto de su orden de preferencias, procede de la siguiente manera¹¹:
 - a) Si los partidos se hallan empatados aun contando con programas diferentes y con políticas corrientes diferentes, o con ambas cosas a la vez, se abstiene.

¹¹ El caso en que dos o más partidos de la oposición se hallan empataos en el primer puesto no lo incluyen nuestras reglas de decisión. Parece, sin embargo, racional que el ciudadano vote por aquel de esos partidos situados en el máximo de la escala que, a su juicio, tenga mayores posibilidades de ganar. En el cap. 9 pueden verse otras consideraciones que podrían afectar a su decisión.

- b) Si los partidos se hallan empatados por tener idénticos programas y políticas corrientes, compara las tasas de éxitos del gobierno actual con las de sus precursores en el poder. Si el gobierno ha actuado bien, vota en su favor; si mal, en contra, y si los resultados no son ni buenos ni malos, se abstiene.

4 LOGICA BASICA DE LA ADOPCION DE DECISIONES POR EL GOBIERNO

INTRODUCCION

TRADICIONALMENTE, la teoría económica supone que tanto la función social como los motivos privados del gobierno consisten en la maximización de la utilidad o bienestar sociales. Nuestra hipótesis difiere de esta opinión en tres aspectos: 1) en nuestro modelo la función social del gobierno no coincide con su motivación privada; 2) únicamente especificamos esta última, consistente en la maximización de los votos y no de la utilidad o el bienestar; 3) el gobierno es un partido que compite con otros partidos por el control del aparato de gobierno. En este capítulo vamos a utilizar los dos últimos axiomas para describir los principios básicos a los que se atiene la adopción de decisiones por el gobierno en nuestra democracia modelo.

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ADOPCION DE DECISIONES POR EL GOBIERNO

A) CONCEPTO DE LAS OPERACIONES MARGINALES

Como el gobierno de nuestro modelo aspira a maximizar el apoyo político, lleva a cabo los actos de gasto que le reportan mayor número de votos mediante las operaciones de financiación que le restan menor número de votos. En otras palabras, aumenta el gasto público hasta que la ganancia de votos obtenida por el dólar marginal es igual a la pérdida de votos producida por la financiación de ese mismo dólar marginal.

A primera vista, este procedimiento de acción del gobierno se parece bastante a la regla tradicional, basada en la utilidad social, según la cual el gobierno debe continuar el gasto hasta que el rendimiento marginal social descienda a un nivel igual a

influjo en la elaboración de la política superior al que les correspondería por su participación relativa en la población.

Así, pues, la incertidumbre obliga a los gobiernos racionales a conceder mayor importancia a unos votantes que a otros. Con ello modifica la igualdad de influencia a que aspiraba el sufragio universal.

7 DESARROLLO DE LAS IDEOLOGIAS POLITICAS COMO INSTRUMENTO DE CAPTACION DE VOTOS

INTRODUCCION

NUESTRA hipótesis básica afirma que a los partidos políticos lo que les interesa es el poder *per se*, no promover una sociedad mejor o ideal. Ahora bien: siendo esto así, ¿cómo se explica la aparición de las ideologías políticas? ¿Por qué casi todos los partidos democráticos derivan supuestamente su política de alguna filosofía política concreta?

Nuestra contestación es que la incertidumbre permite a los partidos desarrollar las ideologías para servirse de ellas como armas en la lucha por el poder. Para ello se les asignan funciones específicas que configuran su naturaleza y desarrollo.

Por *ideología* entendemos la imagen verbal de la sociedad buena y el principal medio para construirla. En la moderna ciencia política las ideologías aparecen casi siempre más bien como instrumentos del poder político en manos de las clases o grupos sociales que como simples representaciones de objetivos reales. Ninguna *Weltanschauung* se acepta por su valor facial, ya que todas ellas vienen matizadas por el deseo de sus adeptos de obtener el poder¹.

De acuerdo con esta postura, también para nosotros las ideologías son instrumentos para conseguir el poder. Sin embargo, en nuestro modelo los partidos políticos no son agentes de grupos o clases sociales concretos, sino equipos autónomos que buscan el poder *per se* y utilizan el apoyo de los grupos para conseguirlo.

¹ Una exposición brillante de esta opinión puede verse en KARL MANNHEIM: *Ideology and Utopia*, Harvest Book Series (Nueva York: Harcourt, Brace and Company, 1955), págs. 96-97.

OBJETIVOS

En este capítulo trataremos de demostrar las siguientes proposiciones:

1. Debido a la incertidumbre, los partidos políticos pueden emplear ideologías muy diversas, aunque todas ellas motivadas únicamente por el deseo de maximizar los votos.
2. Algunos votantes racionales deciden sobre su forma de votar por motivos ideológicos en lugar de por comparación de políticas.
3. La lucha competitiva por el poder obliga a los partidos de nuestro modelo a ser honrados y consecuentes al formular su política e ideologías y al desarrollarlas en el transcurso del tiempo.
4. El inmovilismo racional e institucional hace a veces que las ideologías y las políticas sufran desfases con respecto a las condiciones en que se desenvuelve el comportamiento de los partidos.

I. PAPEL DE LA INCERTIDUMBRE

A) LAS IDEOLOGÍAS EN UN MUNDO DE CERTEZA

Incluso en un mundo de certeza, los partidos políticos caen en el dilema clásico de todos los anunciantes competitivos: han de diferenciar su producto de los sustitutivos, pero a la vez han de probar que aquél posee todas las virtudes de éstos. Como ningún partido sale beneficiado oponiéndose a una mayoría apasionada, todos ellos adoptan una política en la que coincide y que desea ardientemente una gran proporción del electorado. Ahora bien: como los ciudadanos apenas ven razones para votar cuando las posiciones son idénticas, es preciso diferenciar los programas para que los votantes se animen a acudir a las urnas².

² Esta afirmación puede parecer inconsistente con nuestra argumentación del cap. 3, según la cual siempre hay diferencias según qué partido resulte elegido, aunque todos tengan programas idénticos. No obstante, esa idéntidad reduce el incentivo a votar por hacer que la diferencial de partido sea menor que lo sería si los partidos tuvieran programas diferentes. A consecuencia de ello aumenta la probabilidad de que la dife-

Con todo, en un mundo de certeza, estas diferencias se mantienen estrictamente a nivel de política, ya que los programas de los partidos no contienen en absoluto elementos ideológicos. Cuando los votantes pueden valorar con conocimiento de causa todos los detalles de una posición y relacionarla directamente con su idea de la sociedad buena, se interesan únicamente por las cuestiones, no por las filosofías. De ahí que los partidos no necesiten en absoluto formular *Weltanschauungen*, sino únicamente adoptar posiciones *ad hoc* en los problemas prácticos según estos van planteándose.

B) CÓMO LA INCERTIDUMBRE HACE QUE LAS IDEOLOGÍAS SEAN ÚTILES A LOS VOTANTES

La incertidumbre altera por completo la situación al incapacitar a los votantes para relacionar competentemente las diferentes decisiones de los partidos con la propia ideología. Los votantes no conocen con detalle en qué consisten las decisiones del gobierno y tampoco pueden descubrirlo si no es pagando un precio elevado. Y aunque lo conocieran, no siempre podrían prever el alcance de todas las decisiones, por lo que les resulta imposible determinar exactamente las consecuencias de las mismas y relacionarlas con la propia ideología. Tampoco saben con anticipación qué problemas es probable que se le planteen al gobierno en el próximo período electoral.

En estas condiciones son muchos los votantes para los que resultan útiles las ideologías de los partidos por librarse de la necesidad de relacionar cada cuestión con la propia filosofía. Las ideologías les ayudan a centrar la atención en las diferencias entre los partidos; pueden, pues, utilizarlas a modo de muestras de las diferencias de posición. Con este recorte los votantes pueden ahorrar el coste de informarse sobre una amplia gama de cuestiones.

Por otra parte, el ciudadano puede adoptar su decisión de votar de acuerdo con la ideología de los partidos y no con su pasado. En lugar de comparar el comportamiento del gobierno con las propuestas de la oposición, compara las ideologías de

rencial de partido sea contrapesada por el coste de votar, elevando con ello la probabilidad de la abstención. En el cap. 14 puede verse un estudio más detallado de la participación en las elecciones democráticas.

los partidos y apoya la que más le gusta. Vota, pues, sobre la competencia ideológica, no sobre cuestiones concretas. Tal comportamiento es racional en dos situaciones: 1) una vez informado razonablemente, el votante no es capaz de distinguir entre los partidos a base de las cuestiones, sino de las ideologías; 2) vota de acuerdo con las ideologías para ahorrar el coste de informarse sobre cuestiones concretas. En ambos casos su comportamiento difiere del descrito en el capítulo 3 en que recurre a la diferencia ideológica para adoptar su decisión por carecer de datos suficientes para definir una diferencial no nula de partido.

El recurso a las diferencias ideológicas es racional solo a corto plazo. Los votantes racionales votan con el fin de influir en las acciones de los partidos políticos, no en sus declaraciones. Ahora bien: las ideologías son *per se* simples declaraciones. Por tanto, cuando el votante únicamente los puede distinguir por sus ideologías, los partidos son de hecho idénticos por lo que se refiere al bienestar del votante. Se comportan igual aunque hablen diferente; no importa, pues, a cuál apoye.

Así, pues, los votantes bien informados que utilizan las ideologías como último recurso a la hora de decidir, dejarán de votar, cualquiera que sea su diferencia ideológica, si la diferencial de partido es nula en varias elecciones sucesivas. Para ellos las diferencias ideológicas entre los partidos habrán dejado de ser significativas.

Ahora bien: el ciudadano para el que las ideologías son simples procedimientos para ahorrar costes, no las emplea como último recurso. Para él constituyen un primer recurso, utilizado para ahorrar el coste de calcular su diferencial de partido. Este procedimiento es racional en tanto exista una diferencia efectiva de comportamiento entre los partidos que muestre una correlación conocida con sus ideologías. Supongamos, p. ej., que un ciudadano paga el coste de informarse acerca de las cuestiones y descubre que la política del partido A le beneficia mucho más que la de los partidos B y C, hecho que ya había sospechado por su preferencia de la ideología del primero a la de los segundos. Ve, pues, que le resulta mucho más barato informarse acerca de las ideologías que acerca de las cuestiones. A partir de ese momento se guía por aquellas en lugar de por estas.

Este comportamiento representa un compromiso entre la lealtad y la perfecta información política. Al contrario del votante

leal, el ciudadano que recurre a su diferencia ideológica para ahorrar costes tiene cierta idea de la situación real, aunque no tanta como el que se informa de las cuestiones antes de adoptar sus decisiones, ya que en política son mucho más numerosas las cuestiones que los axiomas filosóficos. A quienes adoptan este tipo de compromiso los denominamos *dogmáticos*, ya que a la hora de elegir partido se fijan más en las doctrinas que en el comportamiento.

C) CÓMO LA INCERTIDUMBRE HACE QUE LAS IDEOLOGÍAS SEAN ÚTILES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En un mundo oscurecido por la incertidumbre, las ideologías son útiles tanto a los partidos como a los votantes. Los partidos advierten que algunos ciudadanos votan de acuerdo con las ideologías y no con las políticas; proponen, pues, ideologías que, a su juicio, les atraerán el máximo de votos. Por razones que veremos más adelante, estas ideologías han de ser consistentes internamente y con las respectivas políticas de los partidos. A pesar de ello, cada partido cuenta con una amplia gama de posibles ideologías.

Aun así, a primera vista parece que todos los partidos de nuestro modelo deberían contar con ideologías muy parecidas entre sí. Es cierto que tratan de diferenciar sus productos para que parezcan únicos. Pero como cada partido trata de atraer el mayor número posible de ciudadanos y como todos los partidos se enfrentan con los mismos ciudadanos, ¿cómo pueden sus ideologías diferir tanto como difieren los partidos en el mundo real?

Tres factores de nuestro modelo explican las variaciones ideológicas a que puede dar lugar nuestra hipótesis de maximización de votos. Son la heterogeneidad de la sociedad, la inevitabilidad del conflicto social y la incertidumbre. El hecho de que los recursos del mundo sean limitados, crea en toda sociedad una inevitable tensión entre los grupos sociales. Cuando estos se hallan bien definidos, dicha tensión impide que determinada ideología resulte fuertemente atractiva para todos los grupos a la vez, en tanto los votantes sean racionales. Así, p. ej., una ideología preparada específicamente para atraer directivos de empresa nunca será óptima para los trabajadores, aun tratándose de empresas estatales.

Así, pues, cada partido resulta ideológicamente seductor solo para ciertos grupos sociales, ya que su atractivo para unos significa implícitamente repulsión para otros. Ahora bien: la incertidumbre hace que no sea evidente qué combinación de grupos da el máximo de votos. Además, la sociedad es dinámica, por lo que la combinación correcta en unas elecciones puede dejar de serlo en las próximas. Por tanto, es muy posible que los partidos decidan dirigirse a distintos grupos sociales. Este hecho, combinado con su lógico deseo de diferenciar sus productos, hace que los partidos de nuestro modelo formulen ideologías muy diversas a pesar de la identidad de sus objetivos.

Las ideologías de los partidos siguen siendo diferentes solo si ninguna de ellas demuestra ser más eficaz que las demás. Supongamos, p. ej., que tres partidos se dirigen a tres grupos sociales diferentes y que uno de dichos partidos gana repetidamente por mayoría abrumadora de votos. Si quieren contar en el futuro, los otros dos partidos habrán de revisar sus ideologías de modo que atraigan votos del mismo grupo que el eterno ganador. Cada partido tratará de combinar determinado sector del grupo dominante con otros sectores de grupos minoritarios, con la vista puesta en la victoria electoral. A consecuencia de ello, sus ideologías se parecerán entre sí mucho más que antes.

La incertidumbre acerca de la eficacia es, pues, necesaria para que persista la diversidad ideológica. Evidentemente, si fuera conocida de todos la ideología ganadora, todos los partidos la adoptarían. La diferenciación se establecería entonces a niveles más sutiles. También aquí tropezamos con las mayorías apasionadas. Cuando existen, los programas diferirán solo si los partidos no están seguros de qué es exactamente lo que desea la mayoría, o a qué niveles de sutileza más allá del consenso apasionado.

Otra forma de ayuda que las ideologías prestan a los partidos en la solución de problema de la incertidumbre consiste en abbreviar el proceso de cálculo de la política que ganará más votos. En nuestro modelo cada partido formula su ideología de modo que resulte atractiva para la combinación de grupos sociales de la que, a su juicio, obtendrá el máximo apoyo. Si su formulación es acertada, la política elegida por su consistencia con la ideología agradará automáticamente a los ciudadanos a quienes corteja el partido.

Este recorte elimina la necesidad de relacionar cada decisión política directamente con la reacción del votante; reduce, pues, el coste de la adopción de decisiones. Su aplicación, empero, tiene dos limitaciones. En primer lugar, la ideología quizás no sea lo bastante concreta para llevar inequívocamente a la acción, es decir, que caben dentro de ella varias alternativas. En segundo lugar, a los votantes lo que en definitiva les interesan son las acciones, no las ideologías, por lo que los partidos deben contrastar con frecuencia y directamente sus acciones con las preferencias de los votantes. No siempre basta con que sean ideológicamente correctas, lo mismo que al votante racional no siempre le basta con fiarse únicamente de su diferencia ideológica a la hora de decidir por quién votar.

D) CÓMO AFECTA A LAS IDEOLOGÍAS LA COMPETENCIA ENTRE LOS PARTIDOS

Aun siendo la incertidumbre la que da vida a las ideologías de nuestro modelo, es otro factor el que determina su existencia una vez nacidas. Esta doble causalidad es resultado de su empleo por los votantes para recortar su dedicación a la política. La incertidumbre hace que los votantes necesiten estos recortes; por ello los crean los partidos. Pero su subsiguiente desarrollo depende de su relación con la política que patrocinan, no de la incertidumbre.

Para que los referidos recortes sean racionales, las ideologías han de integrarse con las políticas tan estrechamente que constituyan indicadores exactos del camino que probablemente seguirá cada partido en el futuro. Cuando las políticas cambian significativamente, también deben cambiar las ideologías, pues en otro caso no serían señales auténticas y los ciudadanos de nuestro modelo no las usarían. Por consiguiente, los factores que influyen en el desarrollo de la política deberán influir también en el de las ideologías.

La principal fuerza modeladora de la política de los partidos es la competencia por los votos con otros partidos. La competencia no solo determina el contenido de la política de los partidos, según vimos en el capítulo 4, sino que también controla: 1) su estabilidad; 2) su relación con las declaraciones públicas de los

partidos. Así, pues, la competencia hace que los partidos sean responsables y honrados.

Las ideologías son declaraciones públicas acerca de la política de los respectivos partidos, ya que contienen o implican propuestas concretas de acción. Por tanto, analizando la relación general entre la política efectiva de los partidos y sus declaraciones políticas, podemos descubrir algunas de las cualidades que distinguirán a sus ideologías. Esta relación es bastante independiente de la incertidumbre, aunque presupone que los votantes poseen un conocimiento imperfecto del futuro.

En la próxima sección de este capítulo trasladaremos el centro de atención de las ideologías en particular a los más amplios conceptos de fiabilidad, integridad y responsabilidad, aplicados a los partidos políticos. Aun cuando creemos que nuestro análisis de dichos conceptos es interesante *per se*, su propósito principal es definir ciertos rasgos del comportamiento de los partidos que nos serán útiles cuando más adelante volvamos a ocuparnos de las ideologías.

II. FIABILIDAD, INTEGRIDAD Y RESPONSABILIDAD

Hasta ahora hemos visto que los partidos formulan ideologías porque estas son útiles tanto para ellos como para los votantes, y que la diversidad ideológica puede persistir indefinidamente. Ahora vamos a tratar de demostrar que la ideología de un partido debe ser congruente: 1) con sus acciones en períodos electorales anteriores; 2) o con sus declaraciones de la campaña anterior (incluida su ideología); 3) o con ambas cosas.

A) PAPEL DE LA FIABILIDAD Y RESPONSABILIDAD EN EL MODELO

A fin de analizar los conceptos de fiabilidad, integridad y responsabilidad, es preciso recurrir a una notación que represente los períodos de tiempo, las acciones del partido y las declaraciones del partido relativas a las próximas elecciones. Supongamos que los partidos son dos, X e Y , y que los subíndices indican períodos de tiempo, siendo X_1 las *declaraciones* del partido X durante el período T_1 , y (X_1) sus *acciones* durante ese mismo

período. Los períodos de tiempo los designaremos con los siguientes símbolos:

- T_1 es la campaña electoral anterior al actual período electoral (en la cual se hicieron declaraciones acerca del período actual).
- T_2 es el período electoral actual, sin contar la campaña electoral del final del mismo.
- T_3 es la campaña electoral del final del actual período electoral (en la que se hacen declaraciones acerca del próximo período electoral).
- T_4 es el día de las elecciones, el día que separa a T_3 de T_4 .
- T_4' es el próximo período electoral.

Así, pues, Y_3 representa las declaraciones hechas por el partido Y durante su campaña para ocupar el poder durante T_4 . Suponemos, además, que X ocupó el poder durante T_2 y que (X_2) representa sus acciones como gobierno. Estas hay que compararlas con Y_2 , ya que un partido de oposición puede hacer declaraciones, pero no realizar acciones³.

Sobre lo que los votantes han de emitir un juicio en las elecciones es sobre (X_4) e (Y_4) , pero estas acciones futuras potenciales solo pueden preverse conociendo los sucesos en los períodos T_1 , T_2 y T_3 , que se indican⁴. Uno de los métodos consiste en com-

³ Esta limitación a los partidos de oposición resulta de las peculiaridades de nuestro modelo, que no cuenta con un cuerpo legislativo. Sin embargo, podemos fácilmente revisar nuestros axiomas de modo que se incluya un cuerpo legislativo "de exhibición" en el que los líderes de los partidos de oposición puedan expresar sus opiniones, montar debates con el gobierno, hacer investigaciones e incluso realizar votaciones. En tanto ninguna de sus actividades tenga poder coactivo sobre el partido en el poder, ese cuerpo legislativo es perfectamente consistente con el resto de nuestro modelo. Pero la misma impotencia de estas actividades nos lleva a considerarlas más bien como declaraciones que como acciones.

⁴ Podemos suponer aquí que el período T_1 incluye algunas declaraciones y acciones que precedieron a la campaña inmediatamente anterior al período T_2 . Incluso en nuestro modelo, los votantes consideran los sucesos de muchos períodos electorales anteriores a la hora de juzgar sobre la integridad y responsabilidad de cada partido. Pero, como las condiciones cambian, los partidos modifican su política y los ciudadanos racionales advierten que no todos los cambios son irresponsables. Por consiguiente, los ciudadanos justifican algunas, aunque no todas, las acciones pasadas y las ponderan de diferente manera. Para evitar una laboriosa formalización de este proceso en nuestro análisis hemos cortado arbitrariamente el pasado en la campaña que precede a T_2 . Sin embargo, ha de recordarse que este corte se debe únicamente a razones de simplicidad.

parar X_3 e Y_3 . Esto sería lo racional, ya que estas declaraciones se refieren casi a la misma situación, esto es, T_4 , pero este procedimiento prescinde del pasado del partido en el poder, que en nuestro modelo pesa en las ideas de los votantes.

De ahí que en nuestro anterior análisis de hasta qué punto votan racionalmente los ciudadanos, afirmábamos que comparan (X_2) e Y_2 aun en el caso de estar seleccionando el gobierno para T_4 . Es cierto que deberían comparar más bien el pasado del partido en el poder con las promesas de la oposición, esto es, (X_2) con Y_3 , pero dichos términos no son lógicamente comparables por referirse a situaciones diferentes (T_2 y T_4). Como las acciones ya realizadas son mejor prueba que las meramente prometidas, trasladamos la comparación del votante a (X_2) e Y_2 , permitiéndole emplear, si lo desea, un factor de tendencia.

Si los votantes se atienen a este esquema, existirá relación entre el comportamiento, real o hipotético, de cada partido en T_2 y el comportamiento que seguiría en T_4 si resultara elegido en T_e . Esta relación es una combinación de fiabilidad y responsabilidad.

Un partido es *fiable* si sus declaraciones de política al comienzo del período electoral, incluidas las de su campaña previa a las elecciones, sirven para prever con exactitud su comportamiento (o sus declaraciones, si no resulta elegido) durante el período. Por tanto, un partido que hace siempre exactamente lo contrario de lo que dice que va a hacer, es fiable, aunque no honrado.

Un partido es *responsable* si su política en un período es congruente con sus acciones (o declaraciones) en el período precedente, esto es, si no repudia sus posiciones anteriores al formular el nuevo programa. Por consiguiente, si un partido es responsable y fiable, sus acciones en T_2 guardarán relación con su probable comportamiento en T_4 . La responsabilidad implica que el programa propuesto en T_3 guarda relación con, y es consecuencia de, sus acciones (o declaraciones) en T_2 . La fiabilidad implica que su comportamiento durante T_4 puede preverse por el programa propuesto en T_3 . Esta vinculación hace que el comportamiento de los votantes sea racional cuando eligen un partido que les gobierne en T_4 comparando (X_2) e Y_2 .

B) NECESIDAD DE FIABILIDAD Y RESPONSABILIDAD EN POLÍTICA

Aunque la fiabilidad y responsabilidad son útiles en nuestro modelo, cabe eliminar una de ellas o ambas sin perjuicio de la racionalidad política. Para analizar esta posibilidad vamos a examinar brevemente cómo funcionaría la democracia si los partidos: 1) no fueran fiables ni responsables; 2) fueran responsables, pero no fiables; 3) fueran fiables, pero no responsables.

La ausencia de fiabilidad significa que los votantes no pueden prever el comportamiento de los partidos a base de lo que estos dicen que van a hacer. La ausencia de responsabilidad significa que el comportamiento de los partidos es imposible de prever a base de proyecciones congruentes de lo que los partidos han hecho anteriormente. Cuando no se da ninguna de ambas condiciones, la única base posible de previsión es una relación inconsistente entre las acciones pasadas y futuras de cada partido. Ahora bien: a menos que las circunstancias cambien con extrema rapidez, casi todas las posibles relaciones entre las acciones pasadas y futuras de un partido son consistentes. Si cada partido se centra en un grupo social particular, sus servicios futuros al grupo no discreparán de los pasados en tanto sean estables los intereses de este. Análogamente, los partidos que persiguen objetivos puramente ideológicos actúan congruentemente a lo largo del tiempo. En resumen, es irracional que un partido no fiable adopte un comportamiento sistemáticamente incongruente.

Por consiguiente, cuando no existe ni fiabilidad ni responsabilidad, son imposibles las previsiones políticas. Ahora bien: es así mismo imposible comportarse racionalmente sin contar con alguna forma de previsión de los sucesos futuros. *Ipsa facta*, no puede ser racional una democracia en la que los partidos carecen tanto de fiabilidad como de responsabilidad. ¿Significa esto que ambas deben coexistir?

Cuando los partidos son responsables, pero no fiables, los votantes que estudian el pasado de los mismos para deducir qué harán en el futuro, prescinden de sus declaraciones. Ahora bien: el único pasado reciente de acción es el del partido en el poder. Durante el período electoral corriente la oposición no ha hecho otra cosa que declaraciones, que al no ser fiable, carecen de sentido como guía para conocer su comportamiento futuro. Y si la

oposición ha estado fuera del poder durante largo tiempo, las condiciones pueden haber cambiado tanto que su actuación durante su último mandato no sirva de guía de lo que haría si fuera elegida ahora. De ahí que para que la votación sea racional sea precisa cierta relación sistemática entre las declaraciones de un partido y sus acciones subsiguientes.

Sucede a la inversa cuando los partidos son fiables, pero no responsables. Entonces los votantes dependen solamente de lo que los partidos dicen que van a hacer, no de lo que han hecho, a la hora de prever lo que harán. No obstante, es preciso contar con el pasado de los mismos para juzgar su fiabilidad, puesto que hay que compararlo con sus anteriores promesas. Ahora bien: una relación persistente no tiene por qué darse más que entre promesas y comportamiento, no entre las acciones de un período y las del siguiente. Este método de decisión es a la vez racional y viable; en él los votantes comparan X_3 con Y_3 , en lugar de (X_2) con Y_2 . No obstante, según indicamos antes, prescinden del pasado del partido en el poder, que, a nuestro juicio, constituye un aspecto central de cualquier consideración racional de la votación.

En conclusión, la fiabilidad constituye una necesidad lógica de cualquier sistema electoral, y la responsabilidad, aunque no lógicamente necesaria, está fuertemente implicada en la racionalidad tal como la definimos. Por supuesto, esta conclusión no demuestra que la fiabilidad y la responsabilidad se den realmente en nuestro modelo. Para demostrar su existencia, y en consecuencia la racionalidad de nuestro modelo, no tenemos otro camino que probar que los partidos políticos son, inexorablemente, por interés propio, fiables y responsables.

C) CÓMO EL INTERÉS DE CADA PARTIDO LO CONVIERTEN EN HONRADO Y RESPONSABLE

Los ciudadanos de nuestro modelo emiten sus votos con el único fin de influir en la política del gobierno. Les interesan las declaraciones de los partidos solo en cuanto les sirven de guía para conocer la política que practicarán cuando ocupen el poder. Cuando un partido ya está en el poder, sus acciones corrientes constituyen una guía de su actuación futura mejor que sus declaraciones actuales. Por consiguiente, el partido en el poder no necesita ser fiable con tal que sea responsable.

Ahora bien: a los partidos de oposición no puede juzgárselos por su actuación corriente en el poder, ya que no han tenido ocasión de actuar. Sus últimos actos de gobierno ocurrieron hace al menos un período electoral contado desde el que ahora se les presenta como ocasión de subir al poder. Como las condiciones cambian con el tiempo, estos actos no son muy útiles como indicadores únicos de lo que el partido va a hacer en el futuro, especialmente si los períodos electorales son prolongados. De ahí que los partidos de oposición hayan de ser fiables, es decir, que los votantes cuenten con la posibilidad de prever sus acciones con razonable exactitud a base de sus declaraciones.

Si un partido de oposición no es fiable, será incapaz de ganarse la confianza y, por tanto, los votos de los ciudadanos racionales. Estos prefieren votar por un partido en el que pueden confiar que llevará a cabo sus propuestas imperfectas en lugar de por otro cuyo comportamiento es imprevisible en absoluto. De hecho, los ciudadanos racionales votarán por un partido no fiable de oposición solo si el gobierno y los partidos fiables ofrecen propuestas tan absurdas que les parece preferible elegir la política al azar. Y si son muchos los que opinan de esta manera, es probable que funden un nuevo partido en lugar de votar por uno cuyas acciones futuras son imprevisibles. Así, pues, como los votantes consideran la fiabilidad como un activo de los partidos de oposición, todos ellos son forzados por la competencia a ser fiables.

Además, el partido en el poder nunca sabe con certeza que va a ser reelegido; debe, pues, estar preparado para formar parte de la oposición si fuera necesario. Ahora bien: si no es fiable en el poder, los ciudadanos racionales le considerarán igualmente no fiable en la oposición. De ahí que los partidos se vean obligados a ser fiables cuando ocupan el poder para no crearse una reputación que les mantendría en la oposición durante mucho tiempo una vez derrotados. En resumen, la lucha por los votos obliga a todos los partidos a ser fiables.

Por otra parte, la forma que adopta su fiabilidad es, muy probablemente, la de integridad. Un partido posee *integridad* si sus declaraciones políticas al comienzo de un período electoral las confirma razonablemente su actuación durante el mismo (o sus declaraciones, si no resulta elegido). Usamos el adverbio calificativo *razonablemente* porque ningún partido controla plenamente todos los factores que influyen en la puesta en práctica

de su política, por lo que todos tropiezan con obstáculos más o menos serios. Así, pues, la cuestión de si determinado partido es o no íntegro han de decidirla subjetivamente los votantes.

En política, lo mismo que en cualquier otra actividad humana, la integridad es con gran diferencia la forma más eficiente de fiabilidad. Si A tiene motivos para creer que en cualquier caso B tratará de ser fiel a su palabra, podrá prever la actuación futura de B mejor que si este hace siempre lo contrario de lo que dice o trata de hacer solo la mitad o no trata de hacer nada en absoluto. En otras palabras, la integridad es la relación más directa entre las declaraciones y las verdaderas intenciones. Por consiguiente, cuando existe, para prever el comportamiento futuro de un sujeto se requieren menos recursos que con cualquier otra forma de fiabilidad. Cuando el análisis es en todo caso complejo y costoso, como sucede en política, este ahorro puede ser crucial.

Como la integridad es, pues, esencial para que las relaciones interpersonales sean eficientes, las personas racionales la valoran *per se*. Un embuster perfecto y un hombre perfectamente veraz son igualmente fiables, pero casi todos los sistemas éticos elogian a este y reproban a aquel. Esta valoración se debe en parte a que la comunicación es más barata en una sociedad de hombres veraces que en una de mentirosos. Análogamente, en política los hombres prefieren racionalmente los partidos veraces a los que no lo son, *ceteris paribus*. En consecuencia, la competencia suele obligar a todos los partidos de nuestro modelo a ser relativamente veraces⁵.

Esa misma fuerza obliga también a los partidos a hacer gala de responsabilidad. Una vez elegido un partido, tiene que decidir qué política va a seguir. Aunque no sea veraz, tratará probablemente de llevar a la práctica las promesas que hizo durante su campaña electoral. Su objetivo es maximizar los votos, y esas promesas sirvieron para ello. Es, pues, probable que el partido las incorpore al programa de su próxima campaña tras efectuar los necesarios ajustes para que encajen en las nuevas circunstancias. Su deseo de continuar por el buen camino le obliga a ser responsable.

⁵ Esta conclusión se modifica, en parte, más adelante, en los capítulos 8 y 9.

A la inversa, el deseo de dejar de ser vencidos obliga a los partidos de oposición a alterar sus promesas. Si perdieron por mayoría abrumadora, esa presión puede dar lugar a una drástica irresponsabilidad. En cambio, si la votación fue muy igualada, puede prevalecer la presión para conservar sus anteriores secuaces a base de mantener sustancialmente el mismo programa. Eventualmente, el primer tipo de presión les llevará a un equilibrio en el que domine el segundo tipo, es decir, que las votaciones serán tan igualadas, que los que perdieron se abstendrán de revisar a fondo su política.

Así, pues, los partidos de oposición se mantendrán responsables por miedo al castigo de la irresponsabilidad. Si un partido adopta con frecuencia nuevas políticas incongruentes con las antiguas, los votantes sospecharán que no es de esperar que lleve a cabo en absoluto una política de largo alcance. Al igual que la integridad, la responsabilidad es un rasgo que facilita la planificación racional; de ahí que los hombres la aprecien y honren a los que la poseen. Para beneficiarse de este hecho, los partidos tratarán de ser tan responsables como se lo permitan las diversas circunstancias, a menos que su política sea abiertamente repudiada por casi todos los votantes.

III. COHERENCIA Y ESTABILIDAD IDEOLOGICAS

Todo partido que sea responsable y fiable contará probablemente con una ideología relativamente coherente e inmóvil. En otras palabras, su ideología no será internamente contradictoria, sino que estará al menos latamente integrada en alguna *Weltanschauung* social. Y el partido no cambiará a cada momento radicalmente, sino lentamente, su política y doctrina. Ya hemos visto cómo la incertidumbre conduce a los partidos a la formulación de ideologías.

La simple lógica exige que estas posean al menos cierta *coherencia*, puesto que ningún partido puede razonablemente adoptar un esquema político que contenga propuestas mutuamente excluyentes (a no ser que nadie pueda prever su incompatibilidad antes de ponerlas en práctica). Por otra parte, si un partido utiliza su ideología para ganarse el apoyo de determinados grupos

sociales, tratará de mantener cierta relación entre su política y su ideología. Como esta consiste en parte en propuestas de acción, logrará con ello cierta integración de la teoría y la política.

Cuanto más estrechamente se integren ambas facetas en una sola *Weltanschauung*, tanto más atractivo resultará el partido para aquellos votantes cuyas opiniones coinciden con bastante aproximación con dicha *Weltanschauung*, y tanto menos atractivo para los demás. Los partidos tratan de ganarse tantos votantes como puedan o al menos tantos como puedan dentro de cierto campo del espectro social. De ahí que ningún partido ligue su ideología demasiado rígidamente a una teoría filosófica concreta. Por otra parte, no se limitan a formular un desorganizado amasijo de propuestas, ya que desean aparecer ideológicamente competentes para ganarse a los votantes dogmáticos.

Es, pues, de esperar que las ideologías sean coherentes, pero no que estén integradas. Así, p. ej., un partido puede aparecer básicamente favorable a A, pero sin olvidar en algún aspecto coordinado a B, C y D. La medida exacta de la integración de las ideologías depende del número de partidos importantes que compiten por el poder, según veremos en los dos próximos capítulos.

El *inmovilismo* ideológico es característico de todo partido responsable, ya que no puede repudiar su actuación pasada sin que lo justifique un cambio radical de las condiciones. Por ello su política doctrinal va cambiando lentamente según las necesidades del momento. Una vez más, la incertidumbre es el factor decisivo, puesto que puede impedir al partido saber qué política es en realidad la más apropiada. En ausencia de este conocimiento, la responsabilidad le convierte en ideológicamente inmóvil, esto es, tiende a fomentar los cambios lentos más bien que los rápidos de la doctrina. Este inmovilismo hace a menudo que el comportamiento del partido se desfase con respecto al que seguiría de estar perfectamente informado. Se trata, empero, de un desfase racional, ya que el partido se comporta racionalmente, siendo responsable en ausencia de información que le mueva a lo contrario.

El inmovilismo racional lo refuerzan considerablemente los inmovilismos institucionales propios de toda organización social. Como los individuos llegan a identificarse con determinada política, con frecuencia los partidos necesitan cambiar de líderes antes de cambiar de programa. Esto significa que los conflictos internos

por el poder influyen en la rapidez de cambio de su política. Los diferentes grupos dentro del partido utilizan los diversos matices de la ideología dominante del partido como arma en la lucha interna. En su lucha por el poder cada uno de ellos trata de convencer a los miembros influyentes del partido de que él es el portador de las ideas que más votos ganarán en las elecciones generales.

Esta lucha interna por el poder muestra cierta semejanza con los conflictos entre los distintos partidos. La incertidumbre acerca de cuáles son las ideas más eficaces para obtener votos permite diversidad de opiniones dentro del partido, lo mismo que permite diversidad de ideologías de partido en la sociedad. No obstante, los miembros del partido eligen una ideología representativa del mismo con criterios diferentes de los utilizados por los votantes para seleccionar su ideología. Los miembros del partido eligen una que gane votos, no una en la que crean, ya que su objetivo es el acceso al poder, no la creación de una sociedad mejor.

Este continuo reajuste de las ideologías dentro de cada partido significa que ninguno de ellos es perfectamente responsable, ya que su estructura institucional es demasiado dinámica. Sus líderes cambian; cambiará, pues, probablemente también su acento político de un período electoral a otro. Incluso desde un punto de vista puramente racional, el cambio de condiciones impone la abrogación de la perfecta responsabilidad. Es irracional atenerse rígidamente a la misma política cuando la situación es distinta. No obstante, rara vez los partidos son capaces de reajustar sus ideologías exactamente al mismo ritmo del cambio. Así es como la responsabilidad racional y el inmovilismo institucional dan lugar a desfases y discontinuidades.

IV. CONFLICTOS ENTRE LAS IDEOLOGIAS Y LA CAPTACION DE VOTOS

De acuerdo con nuestra hipótesis básica, los partidos tienen como fin último el poder y la renta y el prestigio que acompañan al poder. Las ideologías son producto de este deseo y sirven de instrumento para conseguir el poder. Ahora bien: el mantenimiento de las ideologías puede constituir un fin secundario con

remuneraciones directas en términos de prestigio, especialmente si el público considera el cambio de ideología como una pérdida de integridad y responsabilidad. Así, el instrumento para conseguir un fin más amplio se convierte a su vez en un fin, y su consecución puede en ocasiones ser incompatible con la del fin más amplio.

En el mundo real, este tipo de irracionalidad se presenta con frecuencia en las organizaciones sociales. Aun cuando determinada organización se haya creado para servir a un solo fin concreto, sirve así mismo a otros ligados con su supervivencia *per se* y con el prestigio que da su manejo. Con ello se crean las condiciones del conflicto entre fines principales y secundarios.

Por supuesto, cuando dos opciones políticas son idénticas desde el punto de vista de la captación de votos, se elegirá la más aceptable desde el punto de vista ideológico, y viceversa; en este caso no existe conflicto. Pero hay casos en que el conflicto surge y quizás entonces se conceda prioridad al mantenimiento de la postura ideológica sobre la aspiración individual al poder. En tales casos el observador podría sentirse tentado a concluir que nuestra hipótesis no puede explicar el mundo real. Parece como si la verdadera hipótesis fuera la que hace de las ideologías el fin y del poder el medio⁶.

Esta conclusión es, sin embargo, discutible. Cualquiera que sea el fin último, las ideologías o el poder, el otro será un fin secundario, pero necesario para la consecución del primero. Puede incluso concedérsele prioridad racional sobre el fin principal en situaciones en que momentáneas detenciones den lugar a un mayor avance a largo plazo hacia el fin último. Por consiguiente, el hecho de que a veces cambie la prioridad no obliga a modificar nuestra hipótesis. La cuestión real es cuál de los dos fines tiene

⁶ Dos son las interpretaciones de la hipótesis según la cual las ideologías son el fin, y el poder, los medios. La primera afirma que quienes tratan de hacer realidad determinada ideología lo hacen simplemente por el bien de la sociedad, es decir, para hacer realidad el estado social que aquella describe. Esta opinión ha sido generalmente abandonada en favor de la segunda, según la cual los grupos sociales utilizan las ideologías a modo de cortinas de humo; su objetivo real son sus posibles beneficios. En nuestro análisis aceptamos la segunda interpretación, es decir, la de *servicio al grupo*. Las ideologías no son en realidad el fin último en ninguna de las hipótesis; en ambas son simples medios para algún otro fin.

con mayor frecuencia prioridad, con una frecuencia bastante para poder considerarlo prevalente. A nuestro juicio, el deseo de obtener y conservar el poder *per se* representa en el manejo práctico de la política democrática un papel más importante que el deseo de servir a determinadas ideologías o a grupos sociales particulares. Como es natural, se trata de una simple opinión.

V. RESUMEN

La incertidumbre restringe la capacidad de los votantes para relacionar cada acto del gobierno con la propia opinión sobre la sociedad ideal. Por tanto, el conocimiento de la opinión de los distintos partidos sobre la sociedad ideal, es decir, su ideología, le ayuda a tomar su decisión sobre cómo votar sin conocer el alcance de la política en cuestión. Así, pues, los votantes recurren a las ideologías para reducir sus costes de información.

También los partidos consideran las ideologías útiles para ganar el apoyo de diversos grupos sociales y para simplificar las decisiones acerca de qué política les reportará más votos. La existencia de ideologías de partido diferentes se debe únicamente a que la incertidumbre impide demostrar que una de ellas es superior. Si ocurre esto, otros partidos la imitan y la diferenciación se da a niveles más sutiles.

En nuestro modelo es preciso que la ideología de cada partido guarde una relación congruente con sus acciones y que evolucione sin repudiar su actuación pasada. Cualquier otro procedimiento hace prácticamente imposible la votación racional, por lo que los votantes valoran más los partidos que se distinguen por estos rasgos. Para ganar votos, los partidos se ven obligados por la competencia a ser relativamente honrados y responsables en relación con su política y con su ideología.

Aunque las ideologías nunca son internamente contradictorias, pueden hallarse solo latamente integradas, puesto que su finalidad es atraer numerosos grupos sociales. Su estabilidad a lo largo del tiempo tiene raíces lógicas e institucionales que obstaculizan una adaptación suave de la política a las condiciones cambiantes. Por lo cual, las ideologías dan lugar a desfases y discontinuidades que pueden hacer perder votos a los partidos.

Surgen así conflictos entre el mantenimiento de la pureza ideológica y la aspiración a ganar las elecciones. El primero de estos objetivos quizá tenga en ocasiones prioridad sobre el segundo, pero seguiremos manteniendo nuestra hipótesis en tanto los partidos se comporten la mayoría de las veces como si su elección fuera su objetivo primario.

8 ESTATICA Y DINAMICA DE LAS IDEOLOGIAS DE LOS PARTIDOS

INTRODUCCION

Si las ideologías políticas son auténticos instrumentos para conseguir votos y si sabemos algo acerca de la distribución de las preferencias de los votantes, podemos efectuar previsiones concretas sobre cómo cambian de contenido las ideologías de acuerdo con las maniobras de los partidos para llegar al poder. O, a la inversa, podemos definir las condiciones en que las ideologías terminan por asemejarse, por diferenciarse o por guardar entre sí una relación fija.

OBJETIVOS

En este capítulo trataremos de demostrar las siguientes proposiciones:

1. Una democracia bipartidista no puede proporcionar un gobierno estable y efectivo si no existe un elevado grado de consenso ideológico entre sus ciudadanos.
2. Los partidos de un sistema bipartidista modifican deliberadamente sus programas para que se parezcan entre sí, mientras que los de un sistema multipartidista tratan de diferenciarse ideológicamente tanto como les es posible.
3. Si la distribución de ideologías entre los ciudadanos de una sociedad permanece invariable, su sistema político tenderá a una posición de equilibrio en la que el número de partidos y sus posiciones ideológicas sean estables en el transcurso del tiempo.
4. La creación de nuevos partidos suele tener más éxito inmediatamente después de algún cambio significativo de la distribución de ideologías entre los votantes.