

Diez textos básicos de ciencia política

G. Almond, R. Dahl, A. Downs, M. Duverger,
D. Easton, S. Lipset, G. Mosca, M. Olson,
W. Riker, S. Rokkan y S. Verba



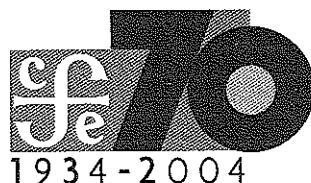
GAETANO MOSCA

LA CLASE POLÍTICA

Selección e introducción
NORBERTO BOBBIO

Traducción
MARCOS LARA

MRECIC - ISER - BIBLIOTECA	93724
INVENTARIO:	93724
UBICACION:	L 10724
CDU:	32
FECHA:	2006-04-24
PROCEDENCIA:	Campfire Paris
2016	
PRECIO:	556,85



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

INTRODUCCIÓN

1. **A**L FINAL DE LA “ADVERTENCIA” PARA LA TERCERA EDICIÓN DE los *Elementi di scienza politica* publicada en 1939, Gaetano Mosca, por entonces octogenario, hablaba de esta obra como de “su trabajo mayor” y “su testamento científico”. En efecto, le había dedicado sus mejores energías durante cuarenta años, recogiendo y perfeccionando en ella algunas ideas maestras, a las que fue esencialmente fiel por más de medio siglo.

La primera edición apareció, sin una línea de prefacio, en 1896 impresa por los editores Bocca (la indicación tipográfica lleva la fecha de 1895), pero era la reelaboración y la conclusión, aunque provisoria, de dos obras precedentes: del desbordante trabajo juvenil *Sulla teorica dei governi e sul governo rappresentativo. Studi storici e sociali* (Turín, Loescher, 1884), con el cual el autor, de apenas veintiséis años, entraba en el debate político italiano con agresividad y autoridad, animado de sincera pasión civil y nutrido de buenos estudios, después del advenimiento de la Izquierda al poder; y del ensayo, posterior en pocos años, sobre *Le costituzioni moderne* (Palermo, Amenta, 1887), que, criticaba la *Teorica*, se presentaba como una obra de transición, al mismo tiempo integración de lo anterior, y embrión de lo nuevo (en parte no muy desarrollado). La *Teorica* era ya, en el sentido más mosquiano de la palabra, una obra de ciencia política, tendiente a “exponer las grandes leyes que regulan la organización de los gobiernos”, y a extraer de una

desprejuiciada observación de los hechos, la refutación de los errores que impedían prosperar a los Estados y provocaban su decadencia: el enemigo por derrotar era el régimen parlamentario. En cambio, *Le costituzioni moderne* era una obra de política constitucional, donde, limadas algunas asperezas polémicas contra el régimen parlamentario, se proponían reformas moderadas con el principal propósito de contraponer al privilegio de la riqueza el mérito de la cultura, y hacer surgir la clase intelectual como nueva protagonista entre las dos fuerzas antagónicas de la riqueza y del trabajo.

Tras la primera edición de los *Elementi*, y coincidiendo en parte con el periodo de su actividad política (diputado en 1909, senador en 1919, subsecretario de las Colonias entre 1914 y 1916), Mosca publicó en los años siguientes varios escritos menores, casi todos ocasionales, sobre problemas económicos, políticos y constitucionales de actualidad. El único ensayo teórico de cierto relieve fue la introducción turinesa de 1902, titulada *El principio aristocrático ed il democratico nel passato e nell'avvenire*, que replantea y desarrolla un tema central de la obra mayor. Pero la reflexión sobre los problemas de la "nueva doctrina" no disminuyó, aunque prosiguió en forma subterránea; y así, cuando en 1923 salió la segunda edición de los *Elementi*, ésta aparece enriquecida por una segunda parte completamente nueva, que comprendía, junto a una especie de examen de conciencia al comienzo, y un juicio sobre el espíritu de la época al final, ulteriores esclarecimientos sobre la doctrina, una formulación más precisa de algunos principios, correcciones de enfoques precedentes, impugnaciones, polémicas, críticas de teorías pasadas. Esta segunda edición, dividida en dos partes bien diferentes, constituye el texto definitivo de la obra: en la tercera edición, que aparecerá dos años antes de su muerte, Mosca se limitó a agregar escasas notas al final de cada capítulo, con el fin de señalar cambios ocurridos en el desarrollo de sus ideas, dar noticia de algún nuevo texto, aportar confirmaciones de sus tesis propias, con evidente complacencia, a raíz de acontecimientos ocurridos entretanto, especialmente el desarrollo de la Revolución rusa y la instauración del Estado soviético, al que se mostró desde el comienzo fuertemente hostil.¹

¹ Para un examen crítico e histórico de la obra de Mosca, remito a las dos monografías fundamentales: M. Delle Piane, *Gaetano Mosca. Classe politica e liberalismo*, Nápo-

2. Ya desde las primeras páginas de la *Teorica*, Mosca confiesa que su primer impulso para ocuparse de los estudios políticos provino de la comprobación de su retraso con respecto a las ciencias de la naturaleza: al no ser la verdad científica demasiado diferente del juicio vulgar, el campo estaba invadido por diletantes y charlatanes. Como se daba perfecta cuenta de los mayores obstáculos que las ciencias sociales encontraban en su ámbito, confiaba en el progreso de los estudios históricos que suministrarían un mayor acopio de datos a la observación y a la explicación científica del fenómeno político. Aun cuando en esta primera obra la expresión "ciencia política" no aparece, quedan ya claramente delineados el método y el objetivo de un estudio científico de la política. El método es el de la comparación histórica; la finalidad, extraer de la confrontación de los hechos históricos en épocas y regiones diferentes, las "leyes constantes" que regulan el nacimiento y la decadencia de los Estados. La norma principal en la que debe inspirarse quien pretenda internarse por esta nueva vía, consiste en acumular el mayor número posible de datos históricos. En el proemio de la *Teorica* relata que, habiéndose dedicado desde niño a la lectura asidua de libros históricos, estaba en posesión de un capital que le había sido de suma utilidad para efectuar sus estudios.

En un ensayo algo posterior, *Studi ausiliari del diritto costituzionale* (1886), Mosca atribuye al derecho constitucional la tarea de la ciencia política, entendiéndolo, no ya como "un comentario del estatuto italiano o de la carta francesa", sino en un sentido más amplio y más riguroso, como "ciencia que escruta las leyes reguladoras del ordenamiento político de las distintas sociedades humanas".² Entre las

les, Edizioni Scientifiche Italiane, 1952; y J. H. Meisel, *The Myth of the Ruling Class. Gaetano Mosca and the Elite*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1958. Cf. también los siguientes ensayos: P. Rossi, "Liberalismo e regime parlamentare in Gaetano Mosca", en *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, VIII, 1949, pp. 621-635; G. Pepe, "Gaetano Mosca", en *Belfagor*, V, 1950, pp. 42-67; P. Piovani, "Il liberalismo di Gaetano Mosca", en *Rassegna di Diritto Pubblico*, V, 1950, pp. 265-305, después reimpresso en *Momenti della filosofia giurídico-política italiana*, Milán, Giuffré, 1951, pp. 97-143; V. de Caprariis, "Profilo di Gaetano Mosca", en *Il Mulino*, III, 1954, pp. 343-364; A. Pascerin D'Entrèves, "Gaetano Mosca e la libertà", en *Il Político*, XXIV, 1959, pp. 570-593.

² Cito de la recopilación de ensayos mosquianos, *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milán, Giuffré, 1958, p. 594.

disciplinas auxiliares, la más importante sin duda es la historia, entendida como sociología comparada, a la manera de Spencer. Aun admitiendo que el estudio científico de la historia y de la política está todavía en formación, y que las leyes propuestas hasta ahora son pocas e inciertas, Mosca le reconoce igualmente una importante función negativa, consistente en liberar la mente de concepciones apriorísticas.

Al problema del método está dedicado el primer capítulo de los *Elementi*. Mosca permanece fiel a su vocación inicial de científico nato para combatir prejuicios y errores que aquejan de modo particularmente desastroso el estudio de la política. Pero por primera vez señala con particular insistencia que la condición misma de la posibilidad de una ciencia política se funda sobre la comprobación de que hay "tendencias psicológicas constantes, que determinan la acción de las masas humanas" (p. 3). Esta observación abre el camino a la formulación —que debe ser rodeada de la más prudente cautela, máxime cuando se dan los primeros pasos— de algunas tendencias o leyes que regulan la vida de los organismos políticos. Si el punto de vista es esencialmente psicológico, el material de construcción, aunque resulte tosco e informe, debe ser suministrado por la historia: cuando Mosca declara que a la ciencia política se adecua el método histórico, quiere decir que la ciencia política debe llegar a conclusiones propias, partiendo del estudio de los hechos comprobados. De este modo, adopta una posición muy definida; por un lado, contra las doctrinas políticas distorsionadoras, que buscan sólo justificar, despreciando los resultados de la investigación histórica, a ciertos régimenes con menoscabo de otros (entre éstos, la teoría democrática es para Mosca particularmente funesta y falsa); y por el otro, las doctrinas *seudocientíficas*, que aun partiendo del examen de los hechos llegan a conclusiones inaceptables por la pobreza y escasez de los materiales utilizados (por ejemplo, la célebre clasificación aristotélica de las formas de gobierno).

Con esta postura frente al fenómeno político, Mosca se inscribe en la línea de los escritores realistas. Pero en el concepto de realismo político deben distinguirse dos aspectos diferentes, según que "real" sea contrapuesto a "ideal" o a "aparente". En las antítesis real-ideal, concepción realista significa dirigir la atención, no a lo que los hombres piensan de sí mismos, o se imaginan que son, sino a su comportamiento efectivo. En cambio, la antítesis real-aparente significa atender a la

verdadera naturaleza de las relaciones sociales que se esconden detrás de las formas exteriores de las instituciones. La ciencia política alcanzará para Mosca su objetivo, cuando logre sobrepasar la cortina de las fórmulas políticas (hoy diríamos de las ideologías) y romper la costura de las instituciones; en suma, cuando queda descubrir lo que hay dentro y lo que hay debajo.

3. En cuanto al modo de concebir el método y la función de la ciencia, Mosca fue un positivista. En diversas ocasiones citó varias fuentes de su pensamiento, y entre los autores a los que rinde mayor homenaje se cuentan, primero Taine, y después Saint-Simon.³ En el proemio de la *Teorica* dice que se "apropió de hecho" de muchos enfoques y juicios de Taine, recogidos de los "estupendos volúmenes" sobre los orígenes de la Francia contemporánea. En la segunda parte de los *Elementi* atribuye a Saint-Simon el mérito de haber trazado "las líneas fundamentales" de la doctrina de la clase política "de un modo bastante preciso y evidente", más de cien años antes. Entre los autores que ampliaron su horizonte cultural, aquellos con los que se internó en severas pero no hostiles discusiones críticas fueron Comte y Spencer. Sirviéndose de sus propias teorías, les reprochó, por lo demás con razón, un excesivo simplismo. Por un lado, el prolongado coloquio con los escritores de historia lo mantuvo alejado de las apresuradas generalizaciones de los filósofos de la historia; y repitió a menudo que "el simplismo no se adapta bien a las ciencias que se ocupan de la psicología del hombre, animal muy complejo, pleno de contradicciones y que no siempre se preocupa de ser lógico y coherente".⁴ Por otro lado, su positivismo fue solamente metodológico y no lo indujo nunca a la tentación de aceptar la concepción naturalista de la sociedad, propia de algunos positivistas.

Cuando se habla de positivismo en las ciencias sociales, no se distingue nunca suficientemente, sobre todo por parte de sus detractores,

³ Sobre esta y otras fuentes han llamado la atención los estudios de Mosca. Pero últimamente de manera particular sobre el influjo de Taine, C. Mongardini, "Mosca, Pareto e Taine", en *Cahiers Vilfredo Pareto*, 1965, núm. 5, pp. 175-186. Mongardini es autor de una monografía reciente, *Storia e sociologia nell'opera di H. Taine*, Milán, Giuffrè, 1964.

⁴ *Elementi di scienza politica*, en un capítulo omitido en la presente edición, I, p. 221 (cito por la quinta edición, 1953).

el trasplante de los métodos más rigurosos y aceptados de la investigación, propios de las ciencias de la naturaleza, al dominio de las ciencias sociales —que es una operación legítima y que se demostró fecunda—, de la acrítica extensión de teorías concebidas para explicar fenómenos del mundo natural al mundo de la sociedad, como ocurrió en los tiempos del darwinismo social. Mosca fue positivista en el primer sentido, no en el segundo; desde el primer capítulo de los *Elementi* dedicó largo espacio a la refutación de las teorías naturalistas más acreditadas, como la que busca explicar la variedad de los fenómenos políticos por la diversidad del clima y en general del ambiente físico, a la que se atribuye valor determinante para la diversidad de las razas humanas, con lo que despejó el campo de teorías, más que tendenciosas, socialmente peligrosas, como las de la raza superior o el genio de las razas. En cuanto al darwinismo social, que tuvo su momento de celebridad en las últimas décadas del siglo pasado, tanto que confundió sus aguas, en una dirección con el marxismo vulgar, y en la dirección opuesta con el nietzscheanismo no menos vulgar, Mosca se resistió a aceptarlo en su aspecto más groseramente naturalista, contraponiendo a la lucha por la existencia la lucha por el predominio, y considerando solamente a esta última como un elemento característico del movimiento histórico.

Es necesario todavía agregar que, aun contribuyendo a la formación de la ciencia política, Mosca no se dejó atraer nunca por la ilusión o la presunción de que el camino fuese fácil y estuviese ya en gran parte recorrido. Se dio cuenta perfectamente de que las ciencias sociales habían dado muy pocos pasos desde el punto de partida; reconoció, acaso con un dejo de amargura, que la ciencia política en particular se encontraba todavía en un estadio precientífico, porque no había logrado establecer aún un complejo de "verdades indiscutibles". Creía firmemente en el progreso de la ciencia política, que se desarrollaría parejamente con la ampliación de los conocimientos históricos en el tiempo y en el espacio; pero no fue ni tan impaciente ni tan infatulado como para confundir sus deseos con la realidad.

4. Respecto al problema de la función práctica de la ciencia, Mosca estuvo animado por el ideal netamente positivista de la potencia reformadora inherente al saber científico. El concepto de una ciencia posi-

tiva de la política acompañó constantemente en su obra a la idea de *una política científica*: la función práctica de la ciencia política debía consistir en hacer menos genial el arte del gobierno, a la vez que más respetuoso de la realidad; en enseñar a los gobernantes y a sus opositores a respetar las "leyes constantes" descubiertas a través de la aplicación del método positivo al estudio de la política. Ya en la *Teorica*, este ideal había dado fuerza a la polémica contra los diletantes y los demagogos, que será un elemento común a todas las obras siguientes; esto es, contra aquellos que, o no se preocuparon jamás de conocer dichas leyes, o las violan a conciencia. En las *Costituzioni moderne*, Mosca previno a los estudiosos de problemas constitucionales de que no se dejaran sobrepassar por la evolución de la sociedad, que no permitieran que "tuvieran lugar importantísimas alteraciones sin que la ciencia política supiera dirigirlas y moderarlas".⁵ Al final de la primera parte de los *Elementi*, después de haber condenado al materialismo histórico como teoría no científica, afirmó que el único modo de combatirlo y extirparlo era contraponer "a un sistema metafísico", "un sistema totalmente positivo".⁶ La tarea de elaborar ese nuevo sistema positivo le correspondía a la ciencia política. En un ensayo algo posterior (*Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica*, 1897), se alegró al comprobar que la "verdadera ciencia" había logrado "imponerse como fuerza social en sí misma y formar parte del complejo de influencias políticas que constituyen la contextura del Estado".⁷ En fin, le dedicó expresamente al problema un párrafo de la segunda parte de los *Elementi*, titulado "Si los progresos de la ciencia política podrán en el futuro evitar las grandes crisis sociales": puesto que en el pasado, más de una crisis fue evitada mediante el simple empirismo político, una obra mucho más eficaz podrá desarrollar en la época presente "el conocimiento exacto de las leyes que regulan la naturaleza social del hombre; cuyo conocimiento enseñará a distinguir lo que puede acontecer, de lo que no puede ni podrá ocurrir en el futuro... y hará además posible aplicar a la vida política el mismo método que la mente

⁵ *Ciò che la storia*, cit., p. 496

⁶ *Elementi*, cit., en un capítulo omitido en la presente edición, I, p. 472.

⁷ Cito de la recopilación de ensayos mosquianos, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari, Laterza, 1949, p. 86.

humana pone en práctica cuando quiere dominar a las fuerzas naturales".⁸

El positivismo había sustituido el viejo sueño del gobierno de los filósofos por el de gobierno de los científicos. Saint-Simon, al combatir a metafísicos y juristas, había sido su primer anunciar y afirmador. Mosca, en el momento mismo en que exaltaba la función práctica de la ciencia política, auspiciaba una mayor intervención de la clase culta —hoy diríamos de los intelectuales— en la vida política activa. Una política más científica presuponía una clase política culturalmente más preparada. Sólo una clase política en esas condiciones podría renunciar a los mitos fáciles de la redención total y a las soluciones estrictamente "al día". Esos mitos son buenos para destruir un orden, pero no para reconstruir otro mejor; y esas soluciones pueden retardar la declinación de una sociedad, pero no impedirla definitivamente. En un periodo de grandes transformaciones sociales, "política científica" significaba, para un conservador impenitente como Mosca, la resistencia contra el espejismo de la revolución redentora, y a la vez el consejo de introducir retoques moderados y ponderados en el sistema para impedir su disolución interna y era científica, no solamente porque se servía de los resultados de la ciencia política, sino también porque extraía su inspiración del ideal científico del procedimiento gradual, según el método de "la prueba y el error", dando un paso por vez y siempre con pie de plomo. Una política científica era a los ojos de Mosca un ejercicio del poder, al cual la ciencia política le debía enseñar a evitar los dos extremos de la inercia y del cambio demasiado brusco. En uno de sus *Pensieri postumi*, destinados probablemente a no publicarse, Mosca expuso claramente su pensamiento secreto y constante: "Oficialmente, el siglo xx y quizás también el xxi, podrán hacer progresar de tal manera a las ciencias sociales, que se encontrará la manera de transformar lentamente una sociedad, sin que decline, y evitando las crisis violentas que con frecuencia acompañan a la decadencia".⁹

5. El comienzo de un estudio científico de la política reside para Mosca en un descubrimiento fundamental: cualquier gobierno está regido

por una minoría organizada. A ésta la llamó Mosca, con un nombre que debía convertirse en el emblema de su doctrina, "clase política". El ideal de la ciencia política y el descubrimiento de la clase política están estrechamente conectados: esta "verdad indiscutible", finalmente alcanzada constituía un momento decisivo en el pasaje de la política de la metafísica a la ciencia. Se había creído hasta entonces que había cuando menos tres formas de gobierno: el de uno, el de pocos y el de muchos. En el siglo XVIII, por obra sobre todo de Rousseau, se había creído la fábula de que podía existir el gobierno de todos, y que éste era el gobierno mejor. Pero el descubrimiento de la existencia de una clase política en toda forma de gobierno, hacía justicia sumaria a todas las teorías precedentes, que habían pecado, o bien de un conocimiento demasiado restringido del fenómeno político, o bien de una deplorable confusión entre lo que es y lo que debiera ser; y abría al estudio de la política el camino de la investigación científica, rico en aventuras pero también en promesas.

La teoría de la clase política fue enunciada en la primera página de la *Teorica*: "en todo tiempo y lugar, todo lo que en el gobierno no es parte dispositiva, ejercicio de autoridad, e implica comando y responsabilidad, es siempre la atribución de una clase especial, cuyos elementos de formación, según la época y el país, pueden variar muchísimo ciertamente, pero de cualquier modo que esté compuesta, siempre constituye una escasa minoría ante la masa de los gobernados a los cuales se impone".¹⁰ Con la definición de la clase política, se abre el capítulo segundo de la primera parte de los *Elementi*: "en toda sociedad, comenzando por las más mediocremente desarrolladas y que han llegado apenas a los principios de la civilización, hasta las más cultas y fuertes, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que a él van unidas; mientras que la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera... y a ella le proporciona, al menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los que son necesarios para la vitalidad del organismo político" (p. 61). *La Sto-*

⁸ *Elementi*, cit., en un capítulo omitido en la presente edición, II, pp. 195-196.

⁹ *Ciò che la storia*, cit., p. 733.

¹⁰ Reimpreso en la recopilación *Ciò che la storia*, cit., pp. 17-328; el pasaje citado se encuentra en la p. 35.

ria delle dottrine politiche, última obra de Mosca (1932), termina con un capítulo titulado “La teoría de la clase política”, en el cual la teoría es presentada como el término final de una historia bimilenaria y a la vez como comienzo de una nueva fase del pensamiento político: “las épocas se renuevan”.

Aunque Mosca reconoce que la teoría de la clase política no nació con él y está dispuesto a admitir cierto número de precursores, cuando menos estaba convencido de haber sido un innovador en lo relativo a una mejor formulación y a un desarrollo orgánico de la doctrina. Lamentó, como es sabido, que Pareto, que comenzó a hablar de *élites* y de su circulación en los *Systèmes socialistes* (1902), no hubiese hecho mención de su obra.¹¹ Y en un *Pensiero postumi*, comentando la frase de Croce de que “el precursor es necesariamente un personaje anacrónico y por lo tanto ineficaz en la política del presente”, agrega sin ocultar un pequeño toque de orgullo: “Esto es lo que explica en parte la escasa eficacia de la *Teorica dei governi* y de los *Elementi di scienza politica* cuando fueron publicados por primera vez en 1884 y 1896”.¹²

6. Es un hecho que gran parte de la obra de Mosca constituye una tentativa muchas veces renovada de demostrar históricamente la existencia de una clase política en los más diversos régímenes, y de hacer resaltar la fecundidad de la doctrina, así confirmada, para el estudio de los problemas tradicionales de la política.

Mientras la *Teorica* procede según un orden cronológico, a partir de los antiguos egipcios, a través de la ciudad-Estado de los griegos, el Estado romano y a la decadencia del Imperio, el pasaje del Estado feudal al Estado burocrático, hasta el Estado representativo moderno, los *Elementi* tienen un desarrollo más sistemático: aquí la erudición histórica está aplicada a arrojar luz, con ejemplos probatorios, sobre la tesis propuesta y para convalidar las leyes enunciadas. Del material histórico reunido se excluyó casi por completo el mundo de los primitivos. Para justificar esta exclusión, Mosca aduce dos argumentos: la me-

¹¹ “Piccola polemica” (1907), en *Partiti e sindacati*, cit., pp. 116-120. Para una exposición particularizada de la polémica, cf. Meisel, *The Myth of the Ruling Class*, cit., pp. 170-183.

¹² *Ciò che la storia*, cit., p. 736.

nor credibilidad de los viajeros con respecto a los historiadores y la diversidad radical entre las sociedades primitivas y las sociedades históricas: “no se debe entender por sociedad una aglomeración de pocas familias, sino lo que comúnmente se llama una nación, un pueblo, un Estado” (p. 58). El mundo histórico en el que se mueve Mosca con mayor seguridad es el de la antigüedad clásica y el de la historia europea; pero no faltan referencias, cada vez más frecuentes con el pasar de los años, a los antiguos Imperios orientales, a la India antigua y moderna, a la civilización del Islam, a la historia de las civilizaciones precolombinas o del Japón, de Afganistán o de Abisinia. Los momentos históricos esenciales para el estudio del desarrollo de las instituciones en una historia ideal, que va desde el Estado-ciudad de los griegos hasta el Estado representativo moderno, son la democracia ateniense, el Imperio romano, el régimen feudal, las grandes monarquías de la Europa continental, la formación de las instituciones representativas de Inglaterra, la democracia norteamericana.

Todo régimen tiene su clase política. En la transición de una época a la otra no cambia el hecho de que exista una clase política, pero sí cambia su calidad, su modo de composición y de formación, su organización. Partiendo, pues, del concepto central de clase política, la ciencia política se resuelve en el estudio, históricamente documentado, de los diversos tipos de clases políticas y de la relación que toda clase política establece con el resto de la población. Mosca no olvidó jamás, en el curso de sus reflexiones sobre la historia, este principio inspirador: por esto la mejor clave para entender su obra es interpretarla como una sustitución del concepto abstracto de Estado por el históricamente más concreto de clase política, como una reconsideración de los problemas tradicionales del Estado bajo el ángulo visual del grupo de personas que poseen el poder. En efecto, el primer problema que se le presenta es el relativo a las calidades que hacen falta para formar parte de una determinada clase política; y por cuanto observa que, en diversas épocas y según las diferentes sociedades, se requieren calidades diferentes, la primera clasificación que propone entre las distintas formas de régímenes es la que tiene como criterio el disímil carácter de la clase política, que puede ser el valor guerrero, la riqueza, el sacerdocio, de donde derivan tres formas de aristocracia: la aristocracia militar, la aristocracia del dinero y la aristocracia sacer-

dotal. Menos preeminente, al menos en las sociedades históricas, es la posesión de la cultura; pero como se ha visto, Mosca ambicionaba un Estado en el cual la cultura pudiese constituir el carácter distintivo de la clase política del futuro. A las tres formas de aristocracia, es preciso agregar, pues, para completar el cuadro, a la aristocracia intelectual, a condición de no olvidar que las tres primeras fueron formas históricas, y la última, una forma meramente ideal, una prefiguración de "la ciudad" futura.

Frente a estos nuevos criterios de clasificación de las formas de gobierno ofrecidos por la teoría de la clase política, caían las clasificaciones tradicionales, de entre las cuales las dos más célebres eran la de Aristóteles (monarquía, aristocracia, democracia) y la de Montesquieu (monarquía, república, despotismo). Ambas habían cometido el doble error de mezclar caracteres sólo relevantes históricamente con caracteres esenciales, y de extraer el criterio, considerado sin razón como fundamental, exclusivamente del examen de la sociedad de su tiempo. Desde el punto de vista de la teoría de la clase política, todos los gobiernos están regidos por una aristocracia: pero hay minorías y minorías. La teoría de las formas de gobierno debía comenzar por la doble comprobación de que todos los régimenes son aristocráticos y de que no todas las aristocracias son del mismo tipo.

7. Los dos problemas a los que Mosca dedicó mayor atención fueron los de la *formación* y la *organización* de la clase política.

Respecto a la formación, puso de relieve dos tendencias constantes, una hacia la clausura y cristalización, otra hacia la apertura y la renovación. En la segunda parte de los *Elementi*, retomando el preámbulo de 1902, llamó a la primera "aristocrática" y a la segunda "democrática": a la tendencia de todas las clases políticas a hacerse hereditarias de hecho, cuando no de derecho, y por lo tanto a impedir un cambio aunque sea parcial del personal político, corresponde la tendencia contraria de las fuerzas nuevas a sustituir, por las buenas o por las malas, total o parcialmente, a los grupos que están en el poder. La primera tendencia encuentra su principio de actuación en la institución de la herencia; la segunda, en la de la elección (con muchos límites, porque las elecciones pueden ser un canal para la renovación de la clase política sólo en el caso de que el cuerpo electoral no esté constituido por

los mismos componentes de la clase política y las elecciones no sean manipuladas). Para quien quiera tener una noción exacta del transcurrir histórico, la más importante de las dos tendencias es, según Mosca, la primera: la otra ha sido siempre solamente un correctivo (útil, pero que debe adoptarse con cautela).

Desde el momento en que Mosca llamaba a la clase política una "minoría organizada", el problema de fondo para una teoría de la clase política se convertía en el de las formas y los modos de esa organización, donde por "organización" se entiende el complejo de los procedimientos empleados por los que pertenecen a la clase superior, para mantener la propia cohesión y ejercer su dominio. A las dos tendencias que presiden la formación (y el recambio) de la clase política, Mosca hace corresponder dos principios diferentes y opuestos de organización, que llamó respectivamente "autocrático" y "liberal". El principio autocrático es aquel en el que se inspiran las clases políticas en las que el poder se transmite de arriba hacia abajo. El principio liberal (que sería más exacto llamar "democrático" si no fuese por la confusión con la tendencia opuesta a la aristocrática) es el principio opuesto, que practican las clases políticas en las que el poder se transmite de abajo hacia arriba. Puesto que las dos tendencias relativas a la formación y los dos principios relativos a la organización no se superponen necesariamente, su combinación puede dar lugar a cuatro formas de gobierno: 1) aristocrático-autocrático; 2) aristocrático-liberal; 3) democrático-autocrático; 4) democrático-liberal.

Los tipos históricos de organización política en los que se detuvo Mosca en sus obras con particular insistencia, fueron la ciudad-Estado de la antigua Grecia, el Estado feudal, el Estado burocrático, el Estado representativo. En el capítulo III de la primera parte de los *Elementi* trazó los lineamientos fundamentales y las respectivas diferencias entre los dos tipos intermedios: mientras el Estado feudal se caracterizó por el ejercicio acumulativo de las principales funciones directivas por parte de las mismas personas y por la división en pequeños agregados autosuficientes, el Estado burocrático se señaló por la especialización de las funciones (separación neta entre la función militar y la administrativa) y por la formación de una clase dirigente de funcionarios pagados con dineros públicos obtenidos por medio de impuestos. En la segunda parte de los *Elementi*, aunque vuelve sobre la distinción entre

Estado feudal y Estado burocrático, Mosca desarrolló especialmente los otros dos temas, el del Estado helénico (cap. II) y el del Estado representativo (cap. III). A estos dos temas dedicó también su preámbulo romano de 1924, el último escrito teórico de cierto aliento, donde buscó mostrar que los principios organizativos e ideales del primero, no habían dejado de tener influencia sobre la actuación del segundo, en especial el principio de la libertad política, según el cual la ley debe emanar de la conciencia del pueblo al cual se aplica, o cuando menos de la parte mejor del mismo. Pensaba (y lo repitió en muchas ocasiones) que la ciudad-Estado antigua y el moderno Estado representativo expresaron dos épocas históricas en las cuales la humanidad produjo sus mejores frutos, alcanzando un grado de madurez superior al de otras épocas.

8. La teoría de la clase política de Mosca fue ciertamente una teoría realista; pero realismo no significa identificar groseramente el poder con la fuerza. Una cosa es afirmar que el poder pertenece siempre a una minoría; otra, extraer la conclusión de que el dominio de la minoría sobre la mayoría se resuelve en una relación de brutal sometimiento. Entre los procedimientos mediante los cuales la clase política organiza el propio poder (en efecto, se trata siempre de una minoría organizada, conviene recordarlo), Mosca otorga el máximo relieve a las que hoy se llamarían las técnicas del consenso. En efecto, concentra su atención, desde la primera obra, sobre el hecho de que toda clase política no puede menos que justificar su propio poder, apelando a valores supremos (Mosca habla de "principios abstractos") compartidos por el grupo. Mosca designa a este principio de justificación, que se encuentra en todo régimen, con una expresión poco clara, a decir verdad: "fórmula política". La "fórmula política" es el conjunto de creencias aceptadas que le otorga a una clase política un fundamento de legitimidad, y que hace —y aquí empleo un término no mosquiano— de un poder de hecho un poder legítimo; esto es, de un poder que pueda haber tenido origen únicamente en la fuerza, un poder que será obedecido no por el solo temor sino también por íntimo respeto. Mosca habla en la *Teórica* de "justificación" del poder a través de un principio abstracto; y en la primera parte de los *Elementi* alude a la "base moral y legal" que una clase política le otorga a la posesión del poder,

haciéndolo surgir "como consecuencia necesaria de las doctrinas y creencias generalmente reconocidas y aceptadas en la sociedad que ella dirige" (p. 85). En la *Storia delle dottrine politiche* escribe que "uno de los primeros resultados del nuevo método" fue la noción de lo que hacia 1883 se denominó "fórmula política", y explica que "en todos los países llegados a un grado aunque sea mediocre de cultura, la clase política justifica su poder apoyándolo en una creencia o en un sentimiento generalmente aceptados en esa época y en ese pueblo".¹³

Con la teoría de la fórmula política, Mosca abrió un camino que pudo llevarlo lejos; pero sólo dio en él los primeros pasos. Mientras los problemas de la formación y de la organización de la clase política fueron continuamente retomados y profundizados por Mosca, la feliz indicación de la fórmula política quedó en sus varias obras en estado de una intuición no desarrollada. Se diría que la fórmula política es un aspecto del proceso general de racionalización de los elementos no racionales de la vida social que Pareto estudió sutilmente con el nombre de "derivaciones" en el *Trattato di sociologia generale*; y, por su parte, Max Weber les dedicó a los diversos criterios de legitimación del poder y a los diversos tipos de poder legítimo una de las partes más célebres de su sociología política. Mosca, en cambio, no fue mucho más allá de la enunciación del problema y se limitó a recordar, cada vez que volvía sobre el punto, las dos fórmulas políticas más usuales y también más obvias (aunque no las únicas): la que justifica el poder haciéndolo derivar de la voluntad de Dios y la que lo justifica considerándolo como una emanación de la voluntad popular.

A parte del interés científico de Mosca por el problema, es por demás evidente, en las pocas páginas que le dedicó, el intento declaradamente eticopolítico o ideológico (pero la palabra "ideología" no pertenece al léxico de Mosca) de mostrar que la soberanía popular es una fórmula política, esto es, un principio de justificación del poder, y que por lo tanto la teoría de la democracia no tiene base científica alguna: "...si nadie ha visto jamás el acto auténtico por el cual el Señor le otorgó facultades a ciertas personas o familias privilegiadas para regir por su cuenta al pueblo, un observador concienzudo puede también comprobar fácilmente que una elección popular, aun cuando el sufragio

¹³ *Storia delle dottrine politiche*, 8a. ed., Bari, Laterza, p. 297.

sea amplio, no es por lo común la expresión de la voluntad de las mayorías” (p. 86). El que una fórmula política no tuviese ninguna base científica quería decir que era un principio de justificación, no un procedimiento de explicación del poder: lo que no significaba que fuese también una “mistificación” (esto es, una falsificación intencional) o una “vulgar charlatanería”. Correspondía a una necesidad real de la naturaleza social del hombre; al menos mientras no fuese instaurado —pero esta acotación es mía— el reino de la política científica.

9. De la tesis de que toda clase política expresa su principio de legitimación, no es lícito extraer la conclusión de que todos los regímenes son igualmente buenos. El realismo de Mosca no coincide con el criterio de reducir la política a mera fuerza; pero tampoco con una actitud de indiferencia ética frente a las diversas formas de organización política, ni tiene nada que ver con el disgusto paretiano frente a la inco-rrigible locura de los hombres. Se entiende que hay modos y modos de tomar posición: está el modo del que asume criterios abstractos que prescinden completamente del estudio de la historia y ambiciona regímenes óptimos, sí, o sea irrealizables, o acaso realizables, sí, pero destinados a ser pésimos una vez realizados; y está el modo del que, habiendo aprendido la lección de la historia, que es una lección de modestia, de sabiduría y de desapacible verdad, ha llegado a encontrar un criterio, no ya para distinguir el régimen óptimo del pésimo, sino apenas para individualizar el mejor, o acaso solamente el menos malo. En este punto, Mosca introduce otro de sus principios cardinales: el de la *protección jurídica*. A través del principio de la protección jurídica, entra en la ciencia política un criterio para distinguir las formas de gobierno buenas de las malas. Conforme al espíritu del sistema, es un criterio realista, porque está o presume estar fundado sobre la observación histórica y se remite, no a valoraciones ideales de transformaciones radicales de la sociedad, incompatibles con la naturaleza del hombre, sino a valores medios y comunes, como el del máximo de orden compatible con el máximo de libertad.

Con una expresión muy lejos de ser feliz, que por lo demás abandonó en seguida, Mosca entiende por “protección jurídica” aquellos “mecanismos sociales que regulan la disciplina del sentido moral” (p. 130): se trata del amplio tema que las ciencias sociales tratan hoy bajo

el rótulo de “control social”. Si se entiende por “sentido moral” el freno espontáneo o provocado de los sentimientos egoístas, no hay ninguna sociedad que pueda sobrevivir sin preocuparse de formar, alimentar, conservar, el sentido moral en la mayor parte de sus componentes. A la búsqueda de esta finalidad concurren la religión y la organización política, separada o conjuntamente según las diferentes sociedades, pero con mayor eficacia, al juicio de Mosca, la segunda. Ahora bien, así como no todas las formas de organización política consiguen instituir una eficaz protección jurídica, las formas mejores o menos malas son aquellas en las cuales el sistema de la defensa jurídica alcanza con mayor aproximación el propio fin, que consiste en proteger al grupo social de los efectos destructivos de los comportamientos extraviados.

El mejor sistema de protección jurídica es, según Mosca, el que se funda sobre la presencia del mayor número de fuerzas sociales contrapuestas. Donde predomina una sola fuerza política, las inclinaciones egoístas de la clase política terminan por predominar y dar origen a una de las tantas formas de regímenes despóticos. La disciplina del sentido moral en la que consiste la protección jurídica, como habíamos visto, es posible solamente donde los apetitos particulares se frenan recíprocamente, confrontándose y oponiéndose. Es innecesario recordar que la idea inspiradora de este modo de caracterizar el buen gobierno es la teoría de la separación de poderes, formulada por Montesquieu. Pero puesto que las diversas fuerzas que deben tener campo libre para actuar, deben ser las representantes de las diversas fuerzas sociales que componen una determinada sociedad, la teoría mosquiana del buen gobierno evoca también la teoría clásica del gobierno mixto. En efecto, Mosca se refiere explícitamente a la teoría del gobierno mixto en la primera y segunda parte de los *Elementi*; en la segunda parte, especialmente, después de haber descrito las dos tendencias (autocrática y liberal) y los dos principios (aristocrático y democrático), afirma que “la solidez de las instituciones políticas dependen de una oportuna fusión y contemporización de principios y tendencias diversas” (p. 279). En fin, en la *Storia delle dottrine politiche* concluye el libro, y a la vez el curso de su pensamiento, afirmando que “del estudio objetivo de la historia” se puede deducir que “los regímenes mejores”, esto es, los que han tenido mayor duración y evitado las crisis violen-

tas, "son los mixtos", o bien aquellos "en los cuales no prevaleció de modo absoluto ni el sistema autocrático, ni el liberal, y la tendencia aristocrática se vio atemperada por una renovación lenta pero continua de la clase dirigente".¹⁴ Resumiendo los caracteres principales del buen gobierno, Mosca se remite en este pasaje al capítulo V de la primera parte de los *Elementi*, donde había considerado como condiciones fundamentales para obtener una protección jurídica cada vez mayor la separación del poder laico del eclesiástico, así como la separación del poder político, tanto del económico como del militar.

10. Con el reconocimiento de la bondad del gobierno mixto, interpretado como régimen de equilibrio entre las diversas fuerzas sociales. Mosca se encaminó poco a poco hacia un juicio cada vez menos severo del gobierno parlamentario. La evolución del pensamiento de Mosca está estrechamente ligada a las distintas actitudes asumidas frente al régimen parlamentario en las diversas épocas de su vida.

En la *Teorica*, la crítica feroz al gobierno parlamentario terminaba con la profecía de que semejante forma de gobierno no podía durar "de ningún modo". Pero en la conclusión de la primera parte de los *Elementi*, donde individualizaba en el estado mixto la antítesis de toda forma de gobierno despótico, aquella profecía aparecía trastocada: ahora, de la caída del gobierno parlamentario se derivaría una irreparable "ruina moral". Era, pues, claro que el gobierno parlamentario había venido identificándose a sus ojos con la única forma posible de gobierno mixto en la sociedad moderna. Y en efecto, poco después se lee: "Resulta innegable que el sistema representativo da a las múltiples fuerzas sociales la manera de participar en el régimen político, controlando y limitando la acción de otras fuerzas sociales, esto es, de la burocracia".¹⁵ Una verdadera palinodia entona Mosca en la segunda parte de los *Elementi*, donde, a propósito de un explícito reconocimiento de la adecuación del sistema representativo a las "condiciones de la civilización del siglo que lo ha visto nacer y vivir", quiere advertir al lector que desde la época de la *Teorica*, sus ideas se habían "modificado bastante" (p. 235). Aun admitiendo los inconvenientes del sistema, confesó que "un mayor co-

nocimiento de la historia y una mayor experiencia de la vida" lo habían vuelto más indulgente con un sistema que no podía quedar incontaminado "por las infaltables debilidades morales e intelectuales de la naturaleza humana".¹⁶ En el momento final, cuando expone una conclusión llena de sombrías previsiones de futuro (no se olvide que esta segunda parte aparece en 1923), habla categóricamente de la "gran superioridad de los regímenes representativos", que ha permitido la constitución de una "forma de Estado muy fuerte", la cual ha canalizado inmensas energías hacia fines de interés colectivo, sin dañarlo ni suprimirlo, y en cambio imprimiéndole una vitalidad que le permitió obtener grandes resultados en las ciencias, en las artes y en la producción de la riqueza. Y concluye: "Se puede, pues, afirmar casi con seguridad que, si durante la época europea que ahora entra en su ocaso, los pueblos de la civilización europea han podido mantener su primacía en el mundo, ello se debe en máxima medida a los beneficiosos efectos de su régimen político".¹⁷

De esta conclusión teórica extrae las consecuencias políticas dos años después, en el Senado, cuando pronuncia "con una cierta vacilación, que encuentra su justificación en la gravedad del argumento", el discurso de oposición al proyecto de ley sobre las prerrogativas del jefe de gobierno. En este discurso dice solemnemente que, frente a las "exequias de una forma de gobierno", no habría pensado jamás en "tener que ser el único en hacer el elogio fúnebre del régimen parlamentario".¹⁸ Y después, cuando el régimen representativo en Italia fue extinguido en 1926, Mosca, respondiendo a una indagación de la Unión Interparlamentaria en 1928, formuló un elogio abierto de dicho régimen, donde no ocultaba su lamento y su nostalgia por la gran época cuyo desarrollo había sido acompañado y secundado por el florecimiento y luego el hundimiento de los parlamentos. Pero no era un elogio fúnebre, porque lo animaba la fe en una superación de la crisis. El futuro estaba amenazado por graves perturbaciones que llevaban a la restauración de nuevos regímenes despóticos a través de la dictadura burocrática, o la colectivista, o la sindical. Pero la salvación radicaba, no en

¹⁴ *Storia delle dottrine politiche*, cit., p. 307.

¹⁵ *Elementi*, cit., en un capítulo omitido en la presente edición, I, p. 379.

¹⁶ La misma advertencia se encuentra en la segunda edición de la *Teorica* (1924), que cito de la recopilación *Ciò che la storia*, cit., p. 284, nota 5.

¹⁷ *Elementi*, cit., en un capítulo omitido en la presente edición, II, p. 213.

¹⁸ Véase *Partiti e sindacati*, cit., pp. 277-284. El pasaje citado está en la p. 282.

execrar el sistema que había sido “un título de honor y de gloria para el siglo diecinueve”, sino en corregirlo tomando en cuenta la experiencia histórica.¹⁹

11. Si Mosca terminó por aceptar el régimen parlamentario, en cambio continuó refutando enérgica y obstinadamente la democracia, tanto formal como sustancial. Los reconocimientos cada vez más calurosos, como hemos visto, a las ventajas de las instituciones representativas, no obstaron a una insistida crítica al sufragio universal, acusado de ser el principal responsable del descenso del nivel cultural e intelectual medio de los diputados. El voto era para Mosca no un derecho, mucho menos un derecho natural o innato, sino una función: como tal, debía ser atribuido sólo a quienes tuviesen capacidad para ejercerlo. Se opuso a la reforma electoral de 1912, que extendía el derecho al voto también a los analfabetos que hubiesen cumplido treinta años, por entender que ello habría terminado por estimular, junto con la ignorancia y la incompetencia en el cuerpo electoral el predominio de las corrientes extremistas sobre las más moderadas. Condenó por anticipado la misma extensión en las elecciones administrativas, donde el daño habría sido todavía más grave. Aceptó en 1919 la introducción de la representación proporcional, pero sólo por razones de moralización interna del sistema. Se rindió ante la institución del voto popular sólo cuando no era ya posible dar marcha atrás; pero siempre lo consideró un error fatal, hasta en sus últimos escritos, porque implantaba las premisas para la inestabilidad del régimen, que todos lamentarían. Teóricamente, la culpa se la adjudicaba a Rousseau, que había elevado a la categoría de “verdad indiscutible” el falso mito de la soberanía popular. Había dos modos de condenar a la democracia: proclamar su injusticia o demostrar su falsedad. Mosca utilizó ambos, según las circunstancias. Pero como buen científico político prefirió el segundo, que le permitía dar una prueba de la facultad del método científico: la democracia, además de ser un desastre, era también un error.

La mayor culpa de la democracia formal era la de haber franqueado el acceso a la democracia sustancial, que no solamente modificaría

el sistema, sino que lo trastornaría por completo. Bajo el nombre de “democracia social”, Mosca combatió las diversas formas de socialismo, desde el reformista hasta el revolucionario, en especial el sindicalismo, portador de un nuevo feudalismo y, por lo tanto, de la disgregación de la unidad del Estado. Vio en el triunfo del colectivismo el peligro de una nueva tiranía todavía más dura que la concentración del poder económico y político en una clase restringida de gobernantes.

La polémica contra la democracia social se desenvuelve paralelamente a la crítica del materialismo histórico, que cree en una justicia absoluta que no es de este mundo, y presume que la reforma de las instituciones puede modificar radicalmente la naturaleza humana; en otras palabras, que la reforma económica traerá como consecuencia una reforma moral, cuando nada de esto aconteció en el único régimen en el cual esa teoría tuvo un comienzo de aplicación.

En la conocida entrevista concedida a Mario Calderoni para el *Regno*, en 1904, Mosca declaró que era antidemocrático pero no antiliberal; más bien, que era contrario a la democracia pura, precisamente por ser un liberal.²⁰ De ese modo, sabemos que Mosca entendía por liberalismo aquella concepción del Estado según la cual el mejor antídoto contra el despotismo es la multiplicidad de las fuerzas que se contraponen, y que la mejor forma institucional es el régimen representativo. En cambio, Mosca veía en la democracia al régimen que, a través de la participación de las masas en el poder político, terminaría por hacer triunfar una fuerza política única y apresurar lo que fue llamado en el periodo entre las dos guerras, la era de las tiranías. Frente a los nuevos problemas que imponía la transformación de la sociedad industrial a los lectores lúcidos de comienzos del nuevo siglo, Mosca adopta la postura del que vuelve los ojos hacia atrás con la esperanza de encontrar, en el largo camino recorrido, una buena razón para detenerse.

12. Gaetano Mosca fue un conservador tenaz, intransigente e incorregible. Perteneció a la categoría de aquellos que se retrajeron horrorizados frente al “gran miedo” de la revolución social, que traería nuevas clases al poder, y prestó toda su fe al mantenimiento indefinido del sis-

¹⁹ “Crisi e rimedi della crisi del regimen parlamentare”, en *Partiti e sindacati*, cit., p. 115.

²⁰ “Aristocrazie e democrazie”, en *Partiti e sindacati*, cit., pp. 331-337. La opinión referida se encuentra en la p. 335.

tema que hizo próspero y feliz al “glorioso” siglo XIX. Pero no quedó totalmente enceguecido por el terror de aceptar la restauración mediante la violencia. Al igual que Croce, con el que tuvo muchos rasgos comunes, fue a la vez un conservador y un liberal: creía que la libertad había alcanzado su momento de esplendor en la sociedad europea que había tenido su epílogo trágico con el estallido de la primera Guerra Mundial; y que desde entonces había comenzado un periodo de decadencia de la vida civil, para el cual no había otro remedio que un humilde y paciente retorno a los orígenes. Evitó las previsiones catastróficas sobre la decadencia de la civilización, a las que sucumbieron en los años veinte los profetas de la crisis, sólo porque se sentía tan arraigado en el mundo de ayer, que no podía creer que no se prolongara, pasada la tempestad, en el mundo de mañana.

Por haber repetido, a menudo, especialmente en las introducciones a sus diversos libros, que había buscado dominar la pasión política para escrutar las cosas en su nuda y cruda realidad, sus obras están impregnadas de una fuerte concepción personal de la historia y en general del destino humano. La teoría de la clase política no es en sí misma una teoría conservadora: que las minorías guían y las mayorías son guiadas, maniobradas, manipuladas (aun en los más perfectos sistemas democráticos) es un hecho; y los hechos no son ni conservadores ni progresistas. Pero sí es una expresión de mentalidad conservadora el modo como Mosca toma posición frente a los problemas de la formación, la composición y la organización de las clases políticas, vale decir frente a los problemas en los cuales se hace relevante la diferencia entre mentalidad democrática y mentalidad aristocrática: su ideal no fue por cierto una aristocracia hereditaria, pero no creyó en las ventajas de su completa abolición; no rechazó el recambio de la clase en el poder, pero lo quiso lento, gradual y acaso controlado desde lo alto. Aceptó el método electoral, pero exigió que estuviese limitado a una clase restringida. Por lo demás, es cierto que la teoría de la clase política no es por sí misma una ideología, por el hecho de que parece concordar tanto con una ideología democrática como con una ideología revolucionaria, y acaso con ésta en medida mayor; pero es necesario no olvidar que se sirvieron de ella escritores conservadores y que fue utilizada en su nacimiento con intentos declaradamente antidemocráticos (empezando por el propio Mosca).

He aquí algunos, rasgos característicos del conservador Mosca: antes que nada, un no encubierto, sino abiertamente profesado pesimismo antropológico, que le hacía ver en el hombre una mezcla de bien y de mal con un predominio del mal sobre el bien, y lo llevaba a juzgar con mal reprimida irritación las teorías iluministas (una vez más el gran antagonista, Rousseau!), que creían, en la bondad natural del hombre; una concepción estática de la historia, que ponía el acento más sobre lo permanente que sobre lo mutable, y que lo hacía ser incrédulo frente a los proclamados cambios (uno de sus dichos preferidos era “desde que el mundo es mundo...”), desconfiado hacia los reformadores, hobbesianamente hostil a las “crisis violentas” (otra de sus expresiones características) que harían a la sociedad presa de la anarquía; un sentido augusto de la validez de las tradiciones, de las prescripciones históricas, de las costumbres entendidas pascalianamente como una segunda naturaleza, donde el pasado es bueno por el solo hecho de ser pasado, por lo tanto consolidado, certificado, inmodificable, y de ese modo cierto, en contraposición con el futuro incierto y tempestuoso; en fin, un sentido profundo de la complejidad de la historia, de ese nudo acaso inextricable de pasiones y movimientos humanos que es la lucha política, que hace no sólo condonable sino peligrosa y criminal a toda teoría que, proponiendo explicaciones unitarias y unilaterales, y en definitiva demasiado simplistas, favorece el espíritu de rebeldía veleidosa, el utopismo superficial, provoca desastres irreparables, destruye sin colocar luego las bases para construir.

13. Conservadurismo y realismo político se dan la mano con frecuencia: no debe sorprender, pues, que Mosca hay sido a la vez conservador y realista. Si bien en este lugar interesa el segundo y no el primero, esto es, el científico y no el político, no es descaminado recordar que los estudios políticos siempre han extraído su alimento más de la observación, a veces despiadada, de los conservadores, los cuales tienen ojos sólo para el pasado, que no de las construcciones de los reformadores, que teniendo la mirada fija en el porvenir, no advierten a menudo dónde ponen los pies. Los reformadores se atribuyen la tarea de denunciar los males de la historia presente y pasada, pero el gran tribunal que será después la historia futura, se encarga a menudo de demostrar su error: la historia ha sido más frecuentemente un cemente-

rio de ilusiones que una cosecha de buenos propósitos. Mosca lo sabía bien, y pensó y actuó en consecuencia. Nos interesa más el Mosca realista que el Mosca conservador, porque su pasión dominante, como hemos visto en las primeras líneas de esta introducción, fue el estudio científico de la política.

Cuando se haga un balance del activo y del pasivo se reconocerá que Mosca le dedicó a este estudio una contribución que es todavía hoy un patrimonio no del todo extinguido: no es una exageración decir que el desarrollo de la ciencia política contemporánea comenzó con la teoría de la clase política. Utilizada por Michels para sus investigaciones sobre los partidos políticos, búsqueda que goza de renovada fortuna, dicha teoría se sumó a los estudios sobre el poder de Harold D. Lasswell y a la denuncia de las *élites* en el poder de Wright Mills, a través de la traducción norteamericana de los *Elementi*, completada por Arthur Livingston (1939). Con esto no se quiere decir que la teoría de la clase política pueda ser todavía hoy aceptada tal como Mosca la formuló: fue un embrión, no un cuerpo totalmente formado, con esqueleto, músculos, sangre. Pero aun en esa forma rudimentaria, representó una ruptura con el pasado, ayudó a que los estudios políticos realizaran la transición desde el doctrinario abstracto al análisis de las fuerzas reales, y expresó un núcleo de verdad, que no ha cesado de dar nuevos frutos. Ante el renovado interés por la ciencia política en Italia —interés tardío y sin embargo combatido por los *idola theatri* duros de morir—, la obra de Mosca merece ser nuevamente divulgada y releída.

Norberto Bobbio,
Turín, junio de 1966

DATOS BIOGRÁFICOS

GAETANO MOSCA NACIÓ EN PALERMO EL 1º DE ABRIL DE 1858. SE graduó en jurisprudencia en Palermo en 1883, con una tesis de la cual extrajo su primer escrito (“I fattori della nazionalità”, en *Rivista Europea*, XIII, 1882, pp. 703-720). Se trasladó a Roma para perfeccionarse en los estudios políticoadministrativos, y allí escribió de una tirada una de sus obras fundamentales, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare. Studi storici e sociali* (1884), con la cual se ganó precozmente un nombre en el campo de los estudios, consiguió la docencia libre en derecho constitucional en 1885 en la Universidad de Palermo, donde obtuvo la prelación hablando de los *Studi ausiliari del diritto costituzionale* (1886). En 1887 escribió su segunda obra de peso, *Le costituzioni moderne*, pero al no haber obtenido, como esperaba, la cátedra universitaria, desempeñó durante una decena de años el oficio de revisor en la Cámara de Diputados. Alcanzada la cátedra con la obra fundamental *Elementi di scienza politica* (1896), fue llamado a la Universidad de Turín, donde permaneció hasta 1923. Enseñó también (desde 1902) derecho constitucional y administrativo e historia de las doctrinas políticas en la Universidad Bocconi de Milán (sobre la cual escribió un ensayo: “Dopo il primo anno dell'università commerciale Luigi Bocconi”, 1903). Realizó su primera intervención en el debate político italiano con el artículo “Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica” (1897): ligado al marqués di Rudini,

la circulación de la sangre y se entendieron las funciones del corazón, del cerebro y de los pulmones en el hombre y en los otros animales superiores.

Y ahora no queda sino un argumento más, pero es el más importante de todos, para probar la bondad del método histórico que nos otros preferimos. Este argumento consiste en la buena aplicación de dicho método; en demostrar, con un ejemplo práctico, que si nos valemos de todos los materiales históricos que la ciencia de este siglo ha puesto a nuestra disposición, este método, puede dar resultados verdaderamente científicos. Es lo que trataremos de hacer en los próximos capítulos.

II. LA CLASE POLÍTICA

1. Predominio de una clase dirigente en todas las sociedades. 2. Importancia política de este hecho. 3. Predominio de las minorías organizadas sobre las mayorías. 4. Fuerzas políticas. El valor militar. 5. La riqueza. 6. Las creencias religiosas y la cultura científica. 7. Influencia de la herencia en la clase política. 8. Periodos de estabilidad y de renovación de la clase política.

1. ENTRE LAS TENDENCIAS Y LOS HECHOS CONSTANTES QUE SE ENCUENTRAN EN TODOS LOS ORGANISMOS POLÍTICOS, APARECE UNO CUYA Evidencia se le impone fácilmente a todo observador: en todas las sociedades, empezando por las medianamente desarrolladas, que apenas han llegado a los preámbulos de la civilización, hasta las más cultas y fuertes, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. En tanto, la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de un modo más o menos arbitrario y violento, y a ella le suministra, cuando menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político.

En la práctica de la vida, todos reconocemos la existencia de esta clase dirigente o clase política, como otras veces la hemos definido.¹ Sabemos, en efecto, que en nuestro país hay una minoría de personas influyentes en la dirección de la cosa pública, a la que la mayoría le entrega, de buen o mal grado, la dirección, y que lo mismo ocurre en los países vecinos; y no podríamos imaginar en la realidad un mundo organizado de otra manera, en el que todos fuesen sometidos a uno solo, en pie de

¹ Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, cap. 1, Turín, Loescher, 1884.

igualdad y sin ninguna jerarquía entre ellos, o que todos dirigesen por igual los asuntos políticos. Si en teoría razonamos de otra manera, es en parte por efecto de hábitos inveterados de nuestro pensamiento, y en parte debido a la excesiva importancia que les asignamos a los hechos políticos, cuya apariencia se sitúa muy por encima de la realidad.

El primero de esos hechos consiste en la fácil comprobación de que en todo organismo político hay siempre una persona que está por encima de la jerarquía de toda la clase política y que dirige lo que se llama el timón del Estado. Esta persona no siempre es la que legalmente tendría que disponer del poder supremo: muchas veces ocurre que, junto al rey o al emperador hereditario, hay un primer ministro o un mayordomo de palacio que tiene un poder efectivo por encima del propio soberano; o que, en lugar del presidente elegido, gobierna el político influyente que lo ha hecho elegir. Algunas veces, por circunstancias especiales, en vez de una persona sola, son dos o tres las que toman a su cargo la dirección suprema.

El segundo hecho es igualmente de fácil percepción, porque cualquiera que sea el tipo de organización social, se puede comprobar que la presión proveniente del descontento de la masa de gobernados, las pasiones que agitan a ésta, pueden ejercer cierta influencia sobre la dirección de la clase política.

Pero el hombre que es jefe de Estado no podría por cierto gobernar sin el apoyo de una clase dirigente que hiciera cumplir y respetar sus órdenes; y si él puede hacer sentir el peso de su poder sobre uno o varios individuos particulares que pertenecen a esta clase, no puede ponerse contra ella en su totalidad y destruirla. Y ello porque, si tal cosa fuese posible, se constituiría rápidamente otra clase, sin que su acción quedara completamente anulada. Y por otra parte, aun admitiendo que el descontento de las masas llegara a destronar a la clase dirigente, aparecería necesariamente en el seno de la masa misma —como más adelante demostraremos— otra minoría organizada que pasaría a desempeñar el oficio de dicha clase. De otro modo, toda organización y toda estructura social sería destruida.

2. Lo que constituye la verdadera superioridad de la clase política, como base para la investigación científica, es la importancia preponderante que su diversa constitución tiene en la determinación del tipo

político, y también del grado de civilización de los diferentes pueblos. En efecto, ateniéndonos a la manera de clasificar las formas de gobierno que está todavía en boga, Turquía y Rusia eran hasta hace pocas décadas monarquías absolutas, Inglaterra e Italia monarquías constitucionales, mientras que Francia y los Estados Unidos se incluyen en la categoría de repúblicas. Esta clasificación está basada en el hecho de que, en los dos primeros países, el jefe de Estado era hereditario y nominalmente omnipotente; en los segundos, aun siendo hereditario, tenía facultades y atribuciones limitadas; y en los últimos era electivo. Pero la clasificación resulta evidentemente superficial.

En efecto, surge claramente que muy poco tiene de común la manera como estaban regidas políticamente Rusia y Turquía, dado que era tan diferente el grado de civilización de estos países y el ordenamiento de sus clases políticas. Y, siguiendo el mismo criterio, encontramos que el régimen monárquico de Bélgica es más parecido al de la Francia republicana que al de Inglaterra, igualmente monárquica; y que existen diferencias importantísimas entre el ordenamiento político de los Estados Unidos y el de Francia misma a pesar de que ambos países se han erigido en república.

Como hemos señalado antes, son viejos hábitos del pensar los que se opusieron y se oponen en este punto al progreso científico. La clasificación señalada por nosotros, que divide a los gobiernos en monarquías absolutas, moderadas y repúblicas, es obra de Montesquieu, la cual sustituyó a la clásica, propuesta por Aristóteles, que los dividía en monarquía, aristocracia y democracia.² Desde Polibio a Montesquieu, muchos autores perfeccionaron la clasificación aristotélica, desarrollándola en la teoría de los "gobiernos mixtos". Después, la corriente democrática moderna, que tuvo su inicio con Rousseau, se fundó en el concepto de que la mayoría de los ciudadanos de un Estado podía, o más bien debía, participar en la vida política; y la doctrina de la soberanía popular se impone todavía a muchísimas mentes, a pesar de que la ciencia moderna hace cada vez más manifiesta la coexistencia en to-

² Se sabe que lo que Aristóteles llamó "democracia" no era sino una aristocracia más extendida, y el mismo Aristóteles habría podido observar que en todos los Estados griegos, por aristocráticos o democráticos que fuesen, había siempre una o poquísimas personas que tenían influencia preponderante.

do organismo político del principio democrático, del monárquico y del aristocrático.³ Nosotros no la refutaremos directamente aquí, ya que a esta tarea hemos dedicado todo el conjunto de nuestro trabajo, y porque es muy difícil destruir en pocas páginas todo un sistema de ideas arraigado en una mente humana; ya que, como bien escribió Las Casas en su vida de Cristóbal Colón, *desacostumbrarse* es en muchos casos más difícil que *acostumbrarse*.

3. Pero creemos útil responder ahora a una objeción que parecería muy fácil dirigirle a nuestro modo de ver. Si es claramente admisible que uno solo no puede comandar a una masa sin que exista una minoría que lo sostenga, es más difícil postular en cambio, como un hecho constante y natural, que las minorías comandan a las mayorías más bien que éstas a aquéllas. Pero éste es uno de los puntos, como tantos que se dan en las demás ciencias, en el que la apariencia de las cosas es contraria a su verdadera realidad. En el caso, es fatal el predominio de una minoría organizada, que obedece a un único impulso, sobre la mayoría desorganizada. La fuerza de cualquier minoría es irresistible frente a cada individuo de la mayoría, que se encuentra solo ante la totalidad de la minoría organizada. Y al mismo tiempo se puede decir que ésta se halla organizada precisamente porque es minoría. Cien que actúen siempre concertadamente y en inteligencia los unos con los otros, triunfarán sobre mil tomados uno a uno y que no tengan acuerdo entre sí; y al mismo tiempo les será mucho más fácil a los primeros actuar concertadamente y tener de esta manera un entendimiento, si son cien y no mil.

De este hecho se deduce fácilmente la consecuencia de que, cuanto más vasta es una comunidad política, tanto menor puede ser la proporción de la minoría gobernante con respecto a la mayoría gobernada, y tanto más difícil le resultará a ésta organizarse para actuar contra aquélla.

Pero además de la enorme ventaja que proviene de la organización, las minorías gobernantes están constituidas por lo común de una manera tal, que los individuos que las componen se distinguen de la masa de los gobernados por ciertas cualidades que les otorgan cierta superioridad material e intelectual, y hasta moral; o bien son los here-

³ Entre los autores que admiten esta coexistencia basta citar a Spencer.

deros de los que poseían estas cualidades. En otras palabras, deben poseer algún requisito, verdadero o aparente, que sea altamente apreciado y se valore mucho en la sociedad donde viven.

4. En las sociedades primitivas, que están todavía en el primer estadio de su constitución, la calidad que más fácilmente abre el acceso a la clase política o dirigente es el valor militar. La guerra, que en la sociedad de civilización avanzada puede considerarse como un estado excepcional, en cambio se puede ver casi como normal en las que están al comienzo de su desarrollo; y entonces los individuos que despliegan en ella mejores aptitudes, adquieren fácilmente la supremacía sobre los otros: los más valiente serán los jefes. El hecho es constante, pero las modalidades que puede asumir difieren según los casos.

Por lo común, el dominio de una clase guerrera sobre una multitud pacífica se suele atribuir a la supremacía de las razas, a la conquista que un pueblo belicoso hace de otro relativamente débil. En efecto, algunas veces la cosa ocurre precisamente así; y hemos tenido ejemplos de ello en la India después de las invasiones de los arios, en el Imperio romano después de las de los pueblos germánicos, y en México después de la conquista azteca; pero más a menudo todavía, en ciertas condiciones sociales vemos formarse una clase guerrera y dominadora también allí donde la conquista extranjera no fue solamente rastreada. Desde que una horda vive exclusivamente de la caza, todos sus individuos pueden convertirse fácilmente en guerreros, y pronto aparecerán los jefes que tendrán naturalmente el predominio de la tribu; pero no se tendrá la formación de una clase belicosa, que al mismo tiempo se aproveche y tutele a otra dedicada al trabajo pacífico. Pero, a medida que se va dejando atrás el estadio venatorio y se entra en el agrícola y pastoril, puede nacer, junto con el enorme aumento de la población y con la mayor estabilidad de los medios de influencia social, la división más o menos nítida en dos clases: una consagrada exclusivamente al trabajo agrícola, la otra a la guerra. Si esto acontece, es inevitable que la última adquiera poco a poco tal preponderancia sobre la primera, que la podrá oprimir impunemente.

Polonia ofrece un ejemplo característico de esta transformación gradual de la clase guerrera en clase absolutamente dominante. En sus orígenes, los polacos tenían un ordenamiento en comunas rurales que sobresalía entre todos los pueblos eslavos; y no había en ellas distin-

ción alguna entre guerreros y agricultores, o sea nobles y campesinos. Pero después de que se establecieron en las grandes llanuras donde corrían el Vístula y el Niemen, comenzó a desarrollarse entre ellos la agricultura y al mismo tiempo se mantuvo la necesidad de guerrear contra vecinos belicosos; y ello hizo que los jefes de las tribus o *woiewodi* se rodearan de cierto número de individuos seleccionados, que tuvieron como ocupación especializada la de las armas. Estos estaban distribuidos en las diversas comunidades rurales y quedaban exentos de los trabajos agrícolas, aunque recibían su porción de los productos de la tierra, a la que tenían derecho como los demás integrantes de la comunidad. En los primeros tiempos su posición no era muy ambiciosa, y se vieron ejemplos de campesinos que rechazaban la exención de las tareas agrícolas con tal de no ir a combatir. Pero, gradualmente, como este orden de cosas se fue haciendo estable, y como una clase se habituó al manejo de las armas y a los ordenamientos militares mientras la otra se dedicó únicamente al manejo del arado y de la azada, los guerreros se hicieron nobles y patrones y los ciudadanos, de compañeros y hermanos que eran, se trasmutaron en villanos y siervos. Poco a poco, los belicosos señores multiplicaron sus exigencias, al punto de que la parte que tomaban como miembros de la comunidad se fue ampliando hasta comprender la totalidad del producto de la comunidad misma, menos lo que era absolutamente necesario para la subsistencia de los cultivadores. Y cuando éstos intentaron huir, fueron obligados por la fuerza a permanecer ligados a la tierra, asumiendo así su condición las características de una verdadera servidumbre de la gleba.⁴

Una evolución análoga ocurrió en Rusia. Allí, los guerreros que constituyan la *droujina*, o sea el séquito de los antiguos *kiniaz* o príncipes

⁴ El rey Casimiro II el Grande (1333) trató en vano de poner un freno a esta prepotencia de los guerreros, y cuando los campesinos iban a reclamar contra los nobles, se limitaba a preguntarles si no tenían palos y piedras. Más tarde, en 1537, la nobleza impuso que todos los burgueses de la ciudad fuesen obligados a vender sus tierras, de manera que la propiedad no pudiese pertenecer más que a los nobles; y contemporáneamente hacía presión sobre el rey para que iniciase en Roma las gestiones necesarias para obtener que en Polonia no pudiesen ser admitidos desde entonces más que los nobles en las órdenes sagradas, con lo que se quería excluir absolutamente de los cargos honoríficos y de toda importancia social a los burgueses y campesinos. Véase Mickiewicz, *Slaves*, cap. IV, pp. 376-380; *Histoire populaire de Pologne*, caps. I y II, París, Hetzel, 1875.

descendientes del Rúrik, obtuvieron también, para vivir, una parte del producto de los *mir*, o comunas rurales de los campesinos. Poco a poco esta parte creció, y como la tierra abundaba y los brazos faltaban y los campesinos pretendían emigrar, el zar Boris Godunov, a fines del siglo XVI, les otorgó a los nobles el derecho a retener por la fuerza a los campesinos en sus tierras, dando origen así a la servidumbre de la gleba. Pero en Rusia jamás la fuerza armada estuvo constituida exclusivamente por los nobles: los *mujiks* iban a la guerra como agregados a los miembros de la *droujina*, en el siglo XVI, Ivan IV el Terrible constituyó mediante los *strelitz*, un cuerpo de tropas casi permanente, que duró hasta que Pedro el Grande lo sustituyó por regimientos organizados según el tipo europeooccidental, en los cuales los antiguos miembros de la *droujina*, unidos a los extranjeros, formaron el cuerpo de oficiales, y los *mujiks* aportaron el total de contingentes de soldados.⁵

En general, pues, en todos los pueblos que han entrado recientemente en el estadio agrícola y relativamente civilizado, encontramos el hecho constante de que la clase militar por excelencia corresponde a la clase política y dominante. En cualquier parte, el uso de las armas quedaba reservado exclusivamente a esta clase, como ocurrió en la India y en Polonia; pero más comúnmente sucedió que también los miembros de la clase gobernada pudieron ser eventualmente enrolados, pero siempre como agregados y en los cuerpos menos estimados. Así, en Grecia, en la época de las guerras médicas, los ciudadanos pertenecientes a las clases acomodadas e influyentes constituían los cuerpos seleccionados de los caballeros y los hoplitas, mientras que los pobres combatían como lanceros u honderos, y los esclavos, o sea la masa de trabajadores, estaba casi completamente excluida del manejo de las armas. Un ordenamiento perfectamente análogo encontramos en la Roma republicana hasta la primera guerra púnica y aun hasta Cayo Marino, así como entre los galos de la época de Julio César,⁶ en la Europa latina y germánica del Medievo, en la Rusia antes citada y en muchos otros pueblos.

⁵ Anatole Leroy-Beaulieu, *L'Empire des tzars et les Russes*, I, pp. 338 ss, París, Hachette, 1881-1882.

⁶ César hace notar repetidamente que el nervio de los ejércitos galos estaba constituido por los caballeros reclutados entre la nobleza. Los eduos, por ejemplo, no pudieron resistir más a Ario visto cuando la mayor parte de sus caballeros fue muerta combatiendo.

5. Como en Rusia y en Polonia, como en la India y en la Europa medieval, las clases guerreras y dominantes acapararon la propiedad casi exclusiva de las tierras, que en los países no muy civilizados son la fuente principal de la producción de riqueza. Pero a medida que la civilización progresá, el rendimiento de estas tierras aumenta,⁷ y entonces, si otras circunstancias concuerdan, puede ocurrir una transformación social muy importante: la calidad más característica de la clase dominante, más que el valor militar, pasa a ser la riqueza; los gobernantes son los ricos más que los fuertes.

La principal condición necesaria para que esa transformación acontezca es la siguiente: es preciso que la organización social se perfeccione de manera que el respaldo de la fuerza pública resulte más eficaz que el de la fuerza privada. En otras palabras, se necesita que la propiedad privada sea tutelada suficientemente por la fuerza *práctica* y *real* de las leyes, de modo de hacer inútil la tutela del propietario mismo. Esto se obtiene mediante una serie de cambios graduales en el ordenamiento social, sobre los que nos extenderemos más adelante, y que tienen como resultado transformar el tipo de organización política que llamaremos el "Estado feudal", en otro tipo, esencialmente diferente, que denominaremos "Estado burocrático". Pero desde ahora podemos decir que la evolución a la que nos hemos referido suele verse muy facilitada por el progreso de las costumbres pacíficas y de ciertas prácticas morales que la sociedad adquiere con el progreso de la civilización.

Una vez consumada dicha transformación ocurrirá que, así como el poder político produjo la riqueza, ahora la riqueza producirá el poder. En una sociedad ya bastante madura, en la que la fuerza individual está limitada por la colectiva, si bien los poderosos son por lo general los ricos, por otra parte basta ser rico para convertirse en poderoso. Y en verdad es inevitable que, cuando está prohibida la lucha a mano armada, y sólo se permite la que se hace a fuerza de billetes, los

⁷ Con el crecimiento de la población suele crecer, al menos en ciertas épocas, la renta ricardiana, especialmente porque se crean los grandes centros de consumo que fueron siempre las metrópolis y las grandes ciudades antiguas y modernas. Sin duda una población establecida y la creación de grandes ciudades son condiciones casi necesarias para una civilización avanzada.

puestos mejores sean conquistados por los que están más proveídos de billetes.

Es verdad que existen Estados de civilización avanzadísima, organizados en base a principios morales de una índole tal, que parecen excluir esta preponderancia de la riqueza. Pero esto es uno de los tantos casos en los que los principios teóricos no tiene más que una aplicación limitada en la realidad de las cosas. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, todos los poderes emanan directa o indirectamente de las elecciones populares, y el sufragio es universal en todos los estados; y hay más: la democracia no se ve sólo en las instituciones, sino también en las costumbres, y hay cierta repugnancia de los ricos a dedicarse a la vida pública, así como hay cierta repugnancia de los pobres a elegir a los ricos para los cargos electivos.⁸ Esto no impide que un rico sea siempre mucho más influyente que un pobre, porque puede pagar a los politicastros venales que disponen de las administraciones públicas; no impide que las elecciones se hagan a fuerza de dólares; que parlamentos locales enteros y numerosas fracciones del Congreso sean sensibles a la influencia de las poderosas compañías ferroviarias y de los grandes señores de las finanzas. Y hay quien asegura que, en varios estados de la Unión, el que tenga mucho más dinero para gastar puede hasta darse el lujo de matar a un hombre con la casi seguridad de quedar impune.⁹

También en la China hasta hace algunos años, el gobierno, si bien

⁸ Véase Claudio Jannet, *Le istituzioni politiche negli Stati Uniti d'America*, segunda parte, caps. x ss. (Biblioteca Política, Turín, UTET). El autor cita a muchísimos autores y diarios norteamericanos que hacen irrecusable su afirmación.

⁹ Jannet, *op. cit.*, y capítulos citados ("La corrupción privada", "Omnipotencia del dinero", "La plutocracia", etc.). Los hechos citados, aparte de que están atestiguados por el autor con numerosísimos documentos, han sido confirmados por escritores norteamericanos de temas políticos, por ejemplo Seamen o George, a pesar de que tienen principios diferentes. Por lo demás, los que conocen la literatura norteamericana saben que esos hechos están admitidos por novelistas comediógrafos y periodistas como cosa sabida. El socialista George demostró hasta la evidencia (véase su obra ya citada) que el sufragio universal no basta para impedir la plutocracia cuando existen grandes desigualdades de fortuna. Es suya la afirmación de que en los estados del oeste, un rico se puede permitir el capricho de matar impunemente a un pobre. El mismo autor, en *Protection and Free Trade* (Londres, 1886), señala continuamente la influencia de los grandes industriales en las decisiones del Congreso.

no había aceptado el principio de la elección popular, estaba fundado sobre una base esencialmente igualitaria: los grados académicos abrían el acceso a los cargos públicos y éstos se obtenían mediante examen, sin que aparentemente se atendiera al nacimiento o a la riqueza.¹⁰ Pero quizás porque la clase pudiente era en China menos numerosa, menos rica, menos todopoderosa que en los Estados Unidos de América, lo cierto es que ella había sabido atenuar notablemente la aplicación leal del sistema de exámenes para obtener los puestos más elevados en la jerarquía políticoadministrativa. No sólo se comprueba a menudo la indulgencia de los examinadores a fuerza de dinero, sino que el gobierno mismo vendía por dinero los diversos grados académicos y permitía que llegasen a los empleos personas ignorantes, que a veces habían ascendido desde los últimos estratos sociales.¹¹

Antes de dejar este tema, debemos recordar que, en todos los países del mundo, otros medios de influencia social como serían la notoriedad, la gran cultura, los conocimientos especializados, los grados elevados en la jerarquía eclesiástica, administrativa militar, los adquirían siempre más fácilmente los ricos que los pobres. Los primeros en llegar debían recorrer siempre una vía notablemente más breve que los segundos, sin contar con que el derecho de admisión, del que estaban exceptuados los ricos, era muy a menudo el más áspero y difícil.

6. En las sociedades donde las creencias religiosas tiene mucha fuerza y los ministros del culto forman una clase especial, se constituye casi siempre una aristocracia sacerdotal, que obtiene una parte más o menos grande de la riqueza y del poder político. Tuvimos ejemplos muy conspicuos de este hecho en ciertas épocas del antiguo Egipto, en la India brahmíñica y en la Europa medieval. A menudo los sacerdotes, además de cumplir con los oficios religiosos, poseían también conocimientos jurídicos y científicos y representaron a la clase intelectualmente más elevada. Consciente o inconscientemente, se manifestó con

¹⁰ Según algunos autores, sólo los barberos y ciertas categorías de barqueros habrían quedado excluidos, junto con sus hijos, del derecho a aspirar a los varios grados del mandarinate (Rousset, *À travers la Chine*, París, Hachette, 1878).

¹¹ Sinibaldo de Mas, *Chine et puissances chrétiennes*, pp. 332-334; HUC, *L'Empire chinois*.

frecuencia en las jerarquías sacerdotales la tendencia a monopolizar los conocimientos alcanzados y a obstaculizar la difusión de los métodos y procedimientos que hacían posible y fácil aprenderlos. En verdad se puede sospechar que a esta tendencia se haya debido, al menos en parte, la lentísima difusión que tuvo en el Egipto antiguo el alfabeto demótico, infinitamente más simple y fácil que la escritura jeroglífica. En Galia los druidas, si bien tenían conocimiento del alfabeto griego, no permitían que la copiosa cosecha de su literatura sagrada fuese escrita, y obligaban a sus alumnos a fijarla con mucha fatiga valiéndose de la memoria. A la misma finalidad debe atribuirse el uso tenaz y frecuente de las lenguas muertas, que encontramos en la antigua Caldea, en la India y en la Europa medieval. Algunas veces, por último, como precisamente ocurrió en la India, se prohibió formalmente a las clases inferiores tener conocimiento de los libros sagrados.

Las nociones especializadas y la verdadera cultura científica, despojada de todo carácter sagrado y religioso, se convirtieron en una fuerza política importante sólo en un estadio muy avanzado de la civilización; y fue entonces cuando ellas franquearon el acceso a la clase gobernante para quienes poseían esos conocimientos. Pero aun en este caso, hay que tener presente que lo que tenía un valor político no era tanto la ciencia en sí misma, sino las aplicaciones prácticas que podían beneficiar al público o al Estado. A veces no se requiere más que la posesión de los procedimientos mecánicos indispensables para adquirir una cultura superior, quizás porque es más fácil comprobar y medir la pericia que el candidato haya podido conquistar en ellos. Así, en ciertas épocas del antiguo Egipto la profesión de escriba conducía a los cargos públicos y al poder, quizás también porque aprender la escritura jeroglífica requería largos y pacientes estudios; del mismo modo, en la China moderna, el conocimiento de los numerosos caracteres de la escritura china ha formado la base de la cultura de los mandarines.¹² En la Europa de hoy y en América, la clase que aplica a la guerra, a la administración pública, a las obras y a la sanidad públicas los hallazgos de la ciencia moderna, ocupa una posición social y políticamente

¹² Al menos así era hasta hace algunos decenios, cuando los exámenes de los mandarines versaban únicamente sobre las disciplinas literarias e históricas, tal como estas disciplinas eran entendidas por los chinos.

destacable; y en los mismos países —al igual que en la Roma antigua— es absolutamente privilegiada la condición del jurista, del que conoce la complicada legislación común a todos los pueblos de antigua civilización, máxime si a sus nociones jurídicas agrega el tipo de elocuencia que más seduce a sus contemporáneos.

No faltan ejemplos en los que vemos cómo, en la fracción más elevada de la clase política, la larga práctica en la dirección de la organización militar y civil de la comunidad, hace nacer y desarrollarse un verdadero arte de gobierno por encima del craso empirismo y de lo que pudiera provenir de la sola experiencia individual. Es entonces cuando se constituye una aristocracia de funcionarios, como el Senado romano o el veneciano, y hasta cierto punto la misma aristocracia inglesa, que tanto admiraba Stuart Mill y que ha dado algunos de los gobiernos que más se han distinguido por la madurez de sus designios y la constancia y sagacidad en ejecutarlos. Este arte no es ciertamente la ciencia política, pero ha precedido sin duda la aplicación de algunos de sus postulados. Pero así como ese arte se afirmó de alguna manera en cierta clase de gente que tenía desde hacía tiempo las funciones políticas, su saber no sirvió para franquearle el acceso a los que estaban excluidos por su posición social.¹³

7. En ciertos países encontramos las castas hereditarias: la clase gobernante se halla definitivamente restringida a un número dado de familias, y el nacimiento es el único criterio que determina el ingreso a dicha clase o la exclusión de la misma. Los ejemplos de estas aristocracias hereditarias son muy comunes, y no hay casi país de antigua civilización donde la clase dirigente no haya sido por algún tiempo más o menos hereditaria de hecho. En efecto, encontramos una nobleza hereditaria en ciertos períodos en la China y en el Egipto antiguo, en la India, en la Grecia anterior a las guerras con los persas, en Roma antigua, entre los eslavos, entre los latinos y germanos de la Edad Media, en México en tiempos del descubrimiento de América y en Japón hasta hace pocas décadas.

¹³ Parece, por lo demás, que este arte de gobierno, salvo casos excepcionales, es una cualidad muy difícil de comprobar en los individuos que todavía no han rendido la prueba práctica de poseerlo.

Sobre este punto queremos formular dos observaciones. La primera es que todas las clases tienen la tendencia a volverse hereditarias, si no de derecho, al menos de hecho.¹⁴ Así, todas las fuerzas políticas poseen esa cualidad que en física se llama fuerza de inercia; esto es, la tendencia a permanecer en el punto y en el estado en el que se encuentran. El valor militar y la riqueza se conservan fácilmente en ciertas familias por tradición moral y por efecto de la herencia. Y la práctica de los grandes cargos, el hábito y casi todas las aptitudes para tratar los negocios de importancia, se adquieren mucho más fácilmente cuando se ha tenido con ellos cierta familiaridad desde pequeño. Aun cuando los grados académicos, la cultura científica, las aptitudes especiales probadas por medio de exámenes y concursos abren las puertas a los cargos públicos, no desaparecen las ventajas especiales a favor de algunos, que los franceses definen como las ventajas de las posiciones adquiridas. Y en realidad, por más que los exámenes y concursos estén abiertos teóricamente a todos, a la mayoría le falta siempre los medios necesarios para cubrir los gastos de una larga preparación, y otros carecen de las relaciones y parentelas mediante las cuales un individuo se sitúa rápidamente en el “buen camino”, que le evita las vacilaciones y errores inevitables cuando se entra en un ambiente desconocido, donde no se tienen guías ni apoyos.¹⁵

La segunda observación es la siguiente: cuando vemos establecida en un país una casta hereditaria que monopoliza el poder político, se puede estar seguro de que tal estado de derecho ha sido precedido por un estado de hecho. Antes de afirmar su derecho exclusivo y hereditario al poder, las familias y las castas poderosas debieron tener muy se-

¹⁴ Véase Mosca, “Il principio aristocratico ed il democratico nel passato e nell'avvenire”. Extraído de la *Riforma Sociale*, fascs. 3 a 10, vol. XIII, segunda serie, Turín, Roux y Viarengo, 1903.

¹⁵ El principio democrático de la elección por sufragio muy amplio parece estar a primera vista en contradicción con esta tendencia a la estabilidad de la clase política que hemos señalado. Pero es preciso observar que salen elegidos casi siempre los que poseen las fuerzas políticas que hemos enumerado y que con gran frecuencia son hereditarias. Así, en el Parlamento inglés, y también en el francés, vemos con frecuencia a hijos, hermanos, sobrinos y yernos de diputados y ex diputados. Pero junto a la fuerza de inercia actúan siempre, con mayor o menor energía, otras fuerzas que tienden a renovar los ordenamientos sociales. Como se verá más adelante en el texto, hay épocas en las cuales prevalece la fuerza de la inercia y otras en las que predominan las fuerzas renovadoras de la sociedad. [Nota a la tercera edición.]

guro en sus manos el bastón de mando, debieron monopolizar absolutamente todas las fuerzas políticas de la época y del pueblo en el que se afirmaron. De otro modo, una pretensión de este género habría suscitado protestas y luchas muy enconadas.

Señalemos también que con frecuencia las aristocracias se han envanecido de un origen sobrenatural o al menos diferente y superior al de la clase gobernada. Tal pretensión se explica por un hecho social importantísimo, del cual tendremos que hablar largamente en el próximo capítulo, y que hace que toda clase gobernante tienda a justificar su poder de hecho, apoyándose en un principio moral de orden general. Pero, recientemente, la misma pretensión se presentó con el apoyo de un equipo científico: algunos escritores, desarrollando y ampliando las teorías de Darwin, creen que las clases superiores representan un grado más elevado de la evolución social, y que por lo tanto ellas son mejores que las inferiores por constitución orgánica. De Gobineau, Gumplowicz y otros van más lejos, y sostienen resueltamente el concepto de que la división de los pueblos en clases profesionales está fundada, en los países de civilización moderna, en una heterogeneidad étnica.¹⁶

Pero son muy conocidas en la historia las cualidades, como también los defectos especiales, unos y otros muy acentuados, que han mostrado aquellas aristocracias que permanecieron perfectamente cerradas, o que hicieron muy difícil el acceso a su clase. Las noblezas inglesa y alemana, hasta hace más de medio siglo, nos proporcionan muy claramente la idea del tipo de fenómeno que señalamos. Sólo que, frente a este hecho y a las teorías que tienden a exagerar su alcance, se puede oponer siempre la misma objeción: que los individuos pertenecientes a estas aristocracias debían sus cualidades especiales, no tanto a la sangre que corría por sus venas, como a la particularísima educación que habían recibido y que había desarrollado en ellos ciertas tendencias intelectuales y morales con preferencia a otras.¹⁷

¹⁶ Véase Gumplowicz, *Der Rassenkampf*, cit. Este concepto se extrae del espíritu mismo de su obra, pero aparece afirmado más nítidamente en el libro II, cap. XXXIII.

¹⁷ Los hijos de personas de mentalidad muy elevada, a menudo poseen un intelecto mediocre; pero si el genio no es casi nunca hereditario, se puede comprobar un grado más elevado del promedio intelectual en los descendientes de las clases más cultas. En

Se dice que esto puede ser suficiente para explicar la superioridad de las aptitudes puramente intelectuales, pero no las diferencias de carácter moral, como serían la fuerza de voluntad, el coraje, el orgullo, la energía. Pero la verdad es que la posición social, las tradiciones de familia, los hábitos de la clase en que vivimos, contribuyen al mayor o menor desarrollo de las cualidades señaladas, más de cuanto pudieron creerse. En efecto, si observamos atentamente a los individuos que cambian de posición social, ya sea para mejor o para peor, y que entran como consecuencia de ello en un ambiente diferente al que estaban acostumbrados, podemos fácilmente comprobar que sus actitudes intelectuales se modifican mucho menos sensiblemente que las morales. Haciendo abstracción de la mayor amplitud de mirada que el estudio y los conocimientos dan a cualquiera que no esté absolutamente privado de dotes, todo individuo, ya sea que no pase de simple secretario o que llegue a ministro, que alcance sólo el grado de sargento o ascienda hasta general, que sea millonario o mendigo, se mantendrá en el mismo nivel intelectual que la naturaleza le ha dado. Por el contrario, con el cambio del grado social y de riqueza, podemos apreciar cómo el orgulloso se vuelve humilde, y cómo el servilismo se trueca en arrogancia; como un carácter franco y fiero, obligado por la necesidad, tiende a mentir o cuando menos a disimular; y cómo, quien se ha visto obligado largamente a simular y mentir, adoptará tal vez una aparente franqueza e inflexibilidad de carácter. Es también verdad que quien viene descendiendo desde lo alto, con frecuencia adquiere fuerza de resignación, de sacrificio y de iniciativa; así como también que quien asciende desde abajo, suele darle mayor relieve al sentimiento de justicia y equidad. En suma, ya sea que cambie para bien o para mal, tiene que estar templado excepcionalmente el individuo que, al mudar de posición social, conserve inalterado su carácter.¹⁸

conclusión, las aristocracias hereditarias no se fundan casi nunca en la superioridad intelectual, sino en la del carácter y la riqueza.

En cuanto al carácter, es difícil afirmar si influye más en su formación la herencia o la educación. En otras palabras, si su predominio se debe a la sangre o al ambiente intelectual y moral en el cual se ha formado. [Nota a la tercera edición.]

¹⁸ Escribió Mirabeau que, para cualquier hombre, una elevación importante en la escala social produce una crisis que cura los males que ya tiene y genera otros nuevos que antes no tenía. *Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de La March*, II, p. 228, París, Librairie Le Normant, 1851.

El coraje guerrero, la energía en el ataque, el estoicismo en la resistencia, son cualidades que por mucho tiempo se han creído monopolio de las clases superiores. Ciertamente, con respecto a esta cualidad puede ser grande la diferencia natural y, por decirlo así, innata entre un individuo y otro; pero para que ella se presente en alta o baja medida en una categoría numerosa de hombres, influyen sobre todo las tradiciones y las costumbres del ambiente. Generalmente, vemos que quienes se familiarizan con el peligro, y mejor todavía con un peligro determinado, hablan de él con indiferencia y permanecen calmos e imperturbables en su presencia. Por ejemplo, los montañeses, aunque muchos puedan ser tímidos por naturaleza, afrontan impávidos los abismos; y los marineros, los peligros del mar, y de igual modo las poblaciones y clases habituadas a la guerra mantienen en alto grado las virtudes militares.

Y esto es tan verdad que, aun poblaciones y clases sociales corrientemente ajena al uso de las armas, adquieren rápidamente dichas virtudes no bien los individuos provenientes de ellas se incorporan a ciertos núcleos donde el valor y el arrojo son tradicionales; y ello porque son —valga la metáfora— fundidos en crisoles humanos fuertemente embebidos de aquellos sentimientos que se les quiere trasmitir. Mahomet II reclutaba sus terribles jenízaro entre niños robados principalmente a los apocados griegos de Bizancio. El tan despreciado *fellah* egipcio, desacostumbrado desde hacía siglos a las armas y habituado a recibir humilde y sumisamente los azotes de todos los opresores, cuando se incorporó a los turcos y albaneses de Mohamed-Alí se convirtió en buen soldado. La nobleza francesa gozó siempre de gran fama por su brillante valor, pero hasta fines del siglo XVIII esta cualidad no se le atribuía de igual modo a la burguesía del mismo país. Sin embargo, las guerras de la República y del Imperio demostraron ampliamente que la naturaleza había sido igualmente pródiga en otorgarle valor a todos los habitantes de Francia, y que la plebe y la burguesía podían aportar no sólo buenos soldados, sino también excelentes oficiales, lo que se creía privilegio exclusivo de los nobles.¹⁹

¹⁹ Por lo demás, la afirmación de Gumplowicz de que la diferenciación de las clases sociales depende por sobre todo de las variedades étnicas, tendría que probarse con numerosos ejemplos; de lo contrario, se le pueden oponer fácilmente muchos hechos a

8. En fin, si nos atenemos a la idea de quienes sostienen la fuerza exclusiva del principio hereditario en la clase política, arribaremos a una conclusión similar a la que ya señalamos en el capítulo anterior de nuestro trabajo: la historia política de la humanidad tendría que ser mucho más simple de lo que ha sido. Si verdaderamente la clase política perteneciese a una raza diferente, o si sus cualidades dominantes se trasmitiesen principalmente por medio de la herencia orgánica, no se comprendería por qué, una vez constituida esta clase, ella tendría que declinar y perder el poder. Está comúnmente admitido que las cualidades propias de una raza son muy tenaces y, si nos atenemos a la teoría de la evolución, las aptitudes adquiridas por los padres son innatas en los hijos y, con la sucesión de las generaciones, se van afinando cada vez más. De tal modo, los descendientes de los dominadores deberían volverse cada vez más aptos para la dominación, y las otras clases deberían ver cada vez más alejada la posibilidad de medirse con ellos y de sustituirlos. Sin embargo, la más vulgar experiencia basta para asegurarnos que las cosas no ocurren precisamente así.²⁰

Lo que vemos es que, no bien cambian las fuerzas políticas, se hace sentir la necesidad de que otras actitudes diferentes de las antiguas se afirman en la dirección del Estado; y si las antiguas no conservan su importancia, o se producen cambios en su distribución, cambia también la composición de la clase política. Si en una sociedad aparece una nueva fuente de riqueza, si aumenta la importancia práctica del saber, si la antigua religión declina o nace una nueva, si se difunde una nueva corriente de ideas, tienen lugar al mismo tiempo fuertes cambios en la clase dirigente. Se puede decir que toda la historia de la humanidad civilizada se resume en la lucha entre la tendencia que tienen los elementos dominantes a monopolizar en forma estable las fuerzas

esta aserción, entre ellos el muy obvio de que con gran frecuencia distintas ramas de una misma familia pertenecen a clases sociales muy diferentes.

²⁰ En verdad, según De Gobineau y otros escritores, la clase dominante perdería sus aptitudes para el comando a causa de los entrecruzamientos y mescolanzas que se producirían entre sus miembros y los de las clases dominadas. Pero en este caso, esta decadencia de la clase dominante debería ser más lenta y menos acentuada; y allí donde el sistema de las castas cerradas impide la mezcla entre las distintas razas, mientras que esto no acontece, más bien sucede lo contrario, como ha ocurrido en la India. [Nota a la tercera edición.]

políticas y a trasmisirle su posesión a sus hijos en forma hereditaria; y la tendencia no menos fuerte hacia el relevo y cambio de estas fuerzas y la afirmación de fuerzas nuevas, lo que produce un continuo trabajo de endósmosis y exósmosis entre la clase alta y algunas fracciones de las bajas. Las clases políticas declinan inexorablemente cuando ya no pueden ejercer las cualidades mediante las que llegaron al poder, o cuando no pueden prestar más el servicio social que prestaban, o cuando sus cualidades y los servicios que prestaban pierden importancia en el ambiente social donde viven. Así, la aristocracia romana declina cuando ya no suministra en exclusividad los altos oficiales del ejército, los administradores de la república, los gobernadores de las provincias. Así también, la aristocracia veneciana decae cuando sus patricios ya no comandan las galeras y no pasan ya gran parte de su vida navegando, comerciando y combatiendo.

En la naturaleza inorgánica podemos encontrar el ejemplo del aire, cuya tendencia a la inmovilidad, producida por la fuerza de la inercia, es combatida continuamente por la tendencia al cambio, consecuencia de las desigualdades en la distribución del calor. Las dos tendencias, prevaleciendo recíprocamente en las diversas partes de nuestro planeta, produce a veces la calma, a veces el viento y la tempestad. Sin querer buscar ninguna analogía sustancial entre este ejemplo y los fenómenos sociales, y citándolo únicamente porque resulta cómodo como paralelo puramente formal, observamos que en las sociedades humanas predomina a veces la tendencia que produce la clausura, la inmovilidad, la cristalización de la clase política, y otras veces la que tiene por consecuencia su más o menos rápida renovación.

Las sociedades del Oriente, que nosotros consideramos inmóviles, en realidad no lo han sido siempre, porque de otro modo, como ya señalamos, no habrían podido hacer los progresos de los que han quedado irrecusables testimonios. Es mucho más exacto decir que nosotros las conocimos cuando estaban en un periodo de cristalización de sus fuerzas y clases políticas. Lo mismo ocurre en aquellas sociedades que comúnmente llamamos envejecidas, en las que las creencias religiosas, la cultura científica, los modos de producir y distribuir la riqueza, no han sufrido en largos siglos ningún cambio radical, y que no han sido perturbadas en su marcha por los influjos materiales o intelectuales de los elementos extranjeros. En esas sociedades, al ser siem-

pre las mismas las fuerzas políticas, la clase que posee el poder lo mantiene de un modo indisputado, por lo cual el poder se perpetúa en ciertas familias, y la inclinación hacia la inmovilidad se generaliza igualmente en todos los estratos sociales.

Así, en la India vemos estabilizarse más rigurosamente el régimen de castas después de que fue sofocado el budismo. Así vemos también que en el antiguo Egipto los griegos encontraron castas hereditarias, pero sabemos que en los periodos de esplendor y renovación de la civilización egipcia la herencia de los oficios y de las condiciones sociales no existía.²¹ Pero el ejemplo más notable y quizás más importante, de una sociedad que tiende a cristalizarse, lo tenemos en aquel periodo de la historia romana que se llamó el bajo Imperio, en el cual, después de algunos siglos de inmovilidad social casi completa, vemos hacerse cada vez más nítida la diferencia entre dos clases: una, de grandes propietarios y funcionarios importantes; la otra, de siervos, de colonos, de plebe; y, cosa aún más notable, la herencia de los oficios y de las condiciones sociales, establecida antes por la costumbre que por la ley, se fue generalizando rápidamente.²²

Pero puede suceder, por el contrario —y ocurre a veces en la historia de las naciones—, que el comercio con extranjeros, la necesidad de emigrar, los descubrimientos, las guerras, creen nuevas pobrezas y riqueza nuevas, difundan conocimientos hasta entonces ignorados, promuevan el influjo de nuevas corrientes morales, intelectuales y religiosas. Entonces, puede suceder que, por lenta elaboración interna o por efecto de estos influjos, o por ambas causas, surja una ciencia nueva, o se vuelvan a valorizar los resultados de la antigua, que había sido olvidada, y que las nuevas ideas y creencias remuevan los hábitos intelectuales sobre los que se fundaba la obediencia de las masas. La clase política puede también ser vencida y destruida en todo o en parte por

²¹ Cf. las obras, ya citadas, de Lenormant, Maspero, Brugsh. Durante el periodo de la expulsión de los hicsos tuvimos el relato de la carrera de un alto oficial que había comenzado su trayectoria como simple soldado. Eran frecuentes también los casos en que el mismo individuo servía sucesivamente en la milicia, en la administración civil y en el sacerdocio.

²² Mommsen y Marquardt, *Manuel des antiquités romaines*, trad. Humbert, París, Thorin, 1887; Fustel de Coulanges, *Nouvelles recherches sur quelques problèmes d'histoire*, París, Hachette, 1891.

invasiones extranjeras, y cuando se producen las circunstancias referidas, puede también ser derribada de su sitio por los nuevos estratos sociales expresados en nuevas fuerzas políticas. Es natural que sobrevenga un periodo de renovación o, si se prefiere definirlo así, de revolución, durante el cual las energías individuales tienen importante participación y algunos de entre los individuos más apasionados, más activos, más audaces e intrépidos, pueden abrirse camino desde los grados inferiores de la escala social hasta los más elevados.

Este movimiento, una vez iniciado, no se puede interrumpir de golpe. El ejemplo de contemporáneos a quienes se ve salir de la nada y llegar a posiciones eminentes, estimula nuevas ambiciones, nuevas codicias, nuevas energías, y la renovación molecular de la clase política se mantiene activa hasta que un largo periodo de estabilidad social la va calmando nuevamente.²³ Entonces, cada vez que una sociedad va pasando del estado febril al de calma, así como las tendencias psicológicas del hombre son siempre las mismas, los que forman parte de la clase política van adquiriendo el espíritu de cuerpo y de exclusivismo, y aprenden el arte de monopolizar en su beneficio las calidades y las actitudes necesarias para llegar al poder y conservarlo. En fin, con el tiempo, se forma la fuerza conservadora por excelencia, la de la costumbre, por la cual muchos se resignan a estar abajo, y los miembros de ciertas familias o clases privilegiadas adquieren la convicción de que para ellos es casi un derecho absoluto estar arriba y comandar.

A un filántropo le correspondería indagar si la humanidad es más

feliz o vive menos atribulada cuando se encuentra en un periodo de calma y cristalización social, en el que cada uno debe permanecer casi fatalmente en el grado de la jerarquía social en el que nació, o cuando atraviesa el periodo perfectamente opuesto de renovación y revolución, que les permite a todos aspirar a los grados más excelsos y a más de uno llegar a ellos. Tal indagación sería difícil, y en sus resultados deberían tener en cuenta muchas condiciones y excepciones, y quizás estaría siempre influida por el gusto individual del observador. Por eso nos cuidaremos bien de hacerla nosotros; sobre todo porque, aun cuando pudiésemos obtener un resultado indiscutible y seguro, él sería siempre de una escasísima utilidad práctica: puesto que lo que los filósofos y teólogos llaman el libre arbitrio, esto es, la espontánea elección de los individuos, ha tenido hasta ahora, y quizás tendrá siempre, poquíssima o casi ninguna influencia en cuanto a apresurar el fin o el principio de alguno de los periodos históricos señalados.

²³ No citaremos ejemplos de pueblos que se encuentran en periodos de renovación, porque en nuestra época serían innecesarios. Recordaremos solamente que, en los países de colonización reciente, el fenómeno de la rápida renovación de la clase política se presenta con más frecuencia y de modo muy notable. De ahí que, cuando comienza la vida social en dichos países, no existe una clase dirigente perfectamente constituida y durante el periodo en el cual se forma, es natural que el ingreso a la misma resulte más accesible. Por otra parte, el monopolio de la tierra y de otros medios de producción se vuelve, si no totalmente imposible, cuando menos bastante más difícil que antes. Por esto las colonias griegas ofrecieron, hasta cierta época, un amplio desahogo para todos los caracteres enérgicos y emprendedores de la Hélade; y en los Estados Unidos de América, donde la colonización de nuevas tierras abarcó todo el siglo XIX, y nuevas industrias surgieron continuamente, los hombres que pasaron de la nada a la notoriedad y a la riqueza fueron más frecuentes que en Europa, lo que contribuye a mantener la ilusión de que la democracia es una realidad.

2. INFLUENCIA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LA VIDA POLÍTICA

por MAURICE DUVERGER

La influencia de los sistemas electorales en la vida política es evidente. Para apreciarla en toda su importancia basta comprobar cómo trastornaron la estructura de los Estados la adopción del sufragio universal o los mecanismos de elecciones directas.

Pese a esta evidencia, el análisis científico ofrece grandes dificultades. En efecto, los factores que condicionan la vida política de un país dependen íntimamente los unos de los otros: de manera que un estudio de las consecuencias de uno de ellos, considerado aisladamente, conlleva necesariamente una gran dosis de artificio. Sólo se pueden definir las tendencias que determinan el juego de los otros factores. En otras palabras: no se puede decir que tal sistema electoral determina tal forma de vida política, sino que, simplemente, la estimula; o sea, que refuerza los otros factores que actúan en el mismo sentido o que debilita los que actúan en sentido contrario. En consecuencia, las leyes sociológicas que se pueden formular nunca tienen un carácter absoluto: sólo son aplicables con rigor en condiciones ideales de «temperatura o de presión» que nunca se realizan íntegramente. En consecuencia, sólo tienen valor en la medida en que se tenga en cuenta su carácter relativo.

Todavía es imposible definir, aun con este alcance limitado, las verdaderas leyes sociológicas que rigen este campo; es muy escaso el número de estudios serios y profundos sobre el tema. Aquí, como en todas partes, la ciencia política permanece en el estado de las hipótesis y no ha alcanzado el de las leyes. El objeto de este artículo es, precisamente, definir algunas de las primeras, que sólo investigaciones monográficas posteriores elevarán al rango de las segundas, ya sea verificándolas o invalidándolas.¹

1. Este informe se limita al análisis de las elecciones pluralistas; se excluyen las elecciones plebiscitarias de las democracias populares, porque responden a una realidad sociológica diferente, que requeriría un estudio especial.

Asimismo, por la naturaleza de este trabajo se ha limitado a una descripción muy esquemática. Para un análisis más profundo, nos permitimos remitir a nuestra *Introduction à la Science des Partis Politiques*.

Debemos expresar nuestro vivo agradecimiento a todos los que nos han ayudado a reunir la documentación necesaria para este trabajo, y en particular a los señores de Jong (Holanda), Nilson (Noruega) y Heuse (Bélgica), así como a Jean Meynard, que tan rápidamente puso a nuestra disposición los servicios de la Asociación Internacional de Ciencia Política.

I. Sistemas electorales y partidos políticos

Por mediación de los partidos políticos los sistemas electorales ejercen una influencia esencial sobre la vida política de un país. Casi se podría distinguir una influencia directa (tal sistema electoral impulsa tal organización de los partidos) y una indirecta (la organización de los partidos engendrada particularmente por el sistema electoral, trae aparejada una determinada forma de vida política). Este artículo sólo abarca a la primera.

Para esquematizar, podemos tomar como punto de partida las tres fórmulas siguientes: 1) *la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes*; 2) *el sistema mayoritario con dos vueltas, tiende a un sistema multipartidista, con partidos flexibles e interdependientes*; 3) *el sistema mayoritario con una sola vuelta, al bipartidismo*. Pero apenas son toscas aproximaciones como veremos examinando la influencia inmediata del régimen electoral sobre el número, la estructura y la dependencia recíproca de los partidos.

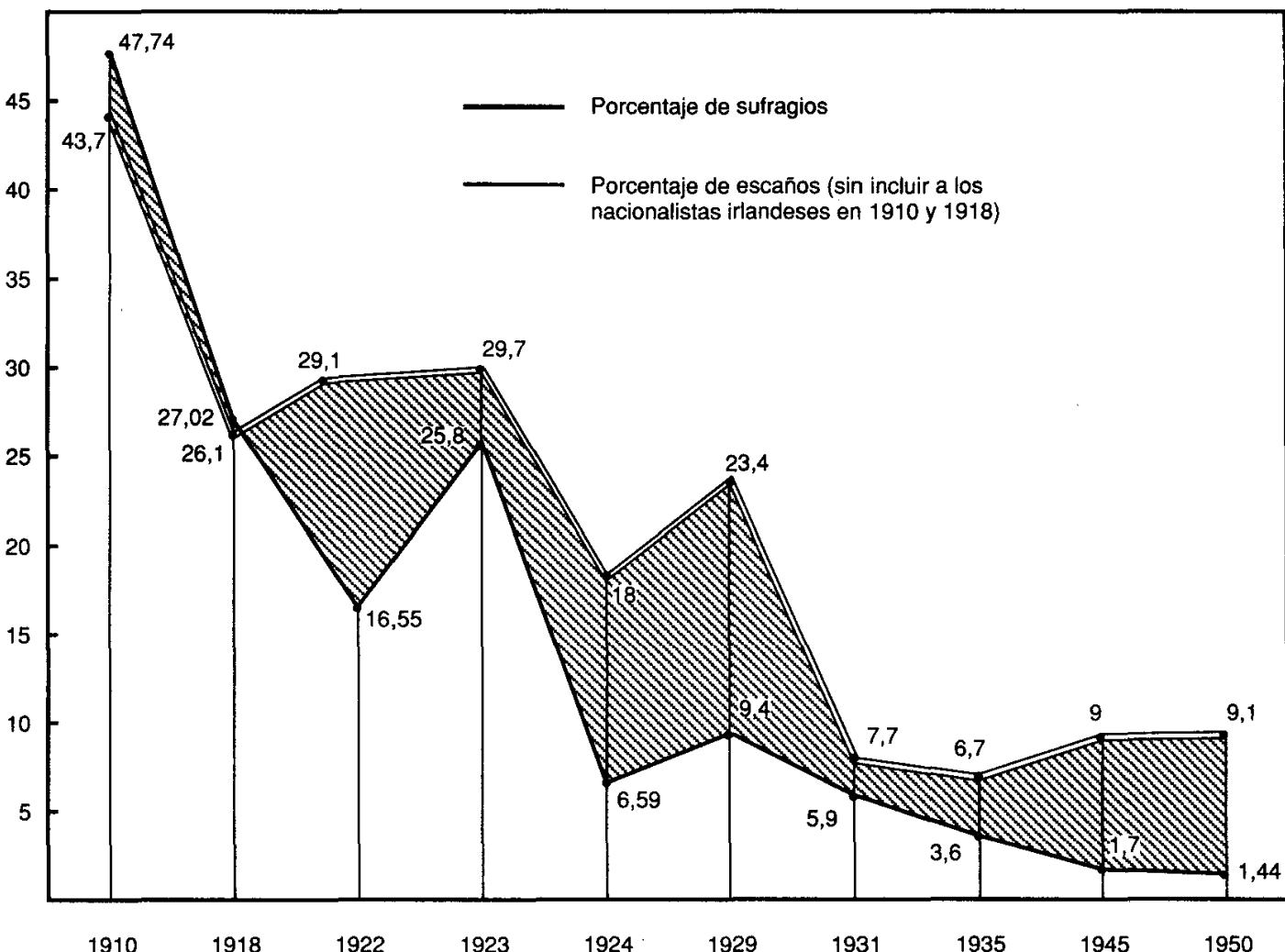
1. INFLUENCIA SOBRE EL NÚMERO DE PARTIDOS

El sistema mayoritario a una vuelta

A primera vista, la tendencia del régimen mayoritario en una vuelta hacia el *two-party system* parece ser la mejor establecida. El ejemplo de los países anglosajones lo demuestra claramente, porque en los Estados Unidos es una barrera que se opone al nacimiento de terceros partidos y, en Inglaterra y algunos dominios, a su eliminación.

En este aspecto, el sistema electoral parece actuar de dos maneras diferentes: podemos distinguir, en el impulso que ejerce hacia el dualismo, un factor mecánico y un factor psicológico. El primero consiste en la «subrepresentación» del tercer partido (es decir, el más débil): su porcentaje de escaños es inferior a su porcentaje de votos. Es verdad que en un régimen mayoritario de dos partidos, el vencido se encuentra siempre subrepresentado en comparación con el vencedor, como veremos más adelante: pero, en la hipótesis de la presencia de un tercer partido, la subrepresentación de éste es aún más acentuada que la del menos favorecido de los otros dos, como muy bien lo demuestra el ejemplo británico. Antes de 1922, el partido laborista estaba subrepresentado en relación con el partido liberal; después de esta fecha, se reproduce regularmente la circunstancia inversa (salvo la excepción de 1931, debida a la grave crisis que atravesaba entonces el laborismo, y el aplastante triunfo de los conservadores). Así, mecánicamente, el sistema electoral desfavorece al tercer partido. Entonces, cualquier partido nuevo que intente competir con los dos antiguos es demasiado débil, el sistema actúa en su contra y levanta una barrera que se opone a su aparición. Pero si el partido naciente supera a uno de sus predecesores, este último queda en la tercera posición y el proceso de eliminación se invierte (véase fig. 2.1, y cf. figs. 2.8 y 2.9).

El factor psicológico presenta la misma ambigüedad. En el caso de tres partidos que participan en un sistema electoral de mayoría con una sola vuelta, los electores advierten

FIG. 2.1. *La eliminación del partido liberal en Gran Bretaña.*

muy pronto que sus votos se pierden si continúan entregándolos al tercer partido: de ahí su tendencia natural a votar al menos malo de sus adversarios para evitar el éxito del peor. Este fenómeno de «polarización» actúa en perjuicio del nuevo partido en tanto es el más débil, pero se vuelve contra el menos favorecido de los antiguos cuando el nuevo lo ha superado, como en el fenómeno de «subrepresentación». Pero la inversión de ambos mecanismos no ocurre siempre al mismo tiempo; la «subrepresentación» precede generalmente a la «polarización» (porque el ciudadano necesita comprobar cierto retroceso para tomar conciencia del descenso de un partido y aportar sus votos al otro). Esto significa, naturalmente, un período bastante largo de incertidumbre, en el que la duda de los electores se combina con las inversiones de «subrepresentación» para cambiar totalmente la relación de fuerzas entre los partidos: Inglaterra ha sufrido inconvenientes parecidos desde 1923 hasta 1935. En consecuencia, el impulso del sistema electoral hacia el dualismo sólo triunfa a largo plazo (véase fig. 2.2).

Sin embargo, frecuentemente, las perturbaciones del período de transición llevan a los partidos a buscar por sí mismos el bipartidismo a través de la fusión del partido principal con uno de sus dos rivales (acompañada generalmente por una división: algunos miembros del ex partido principal prefieren unirse al otro rival). Es así como, en Austra-

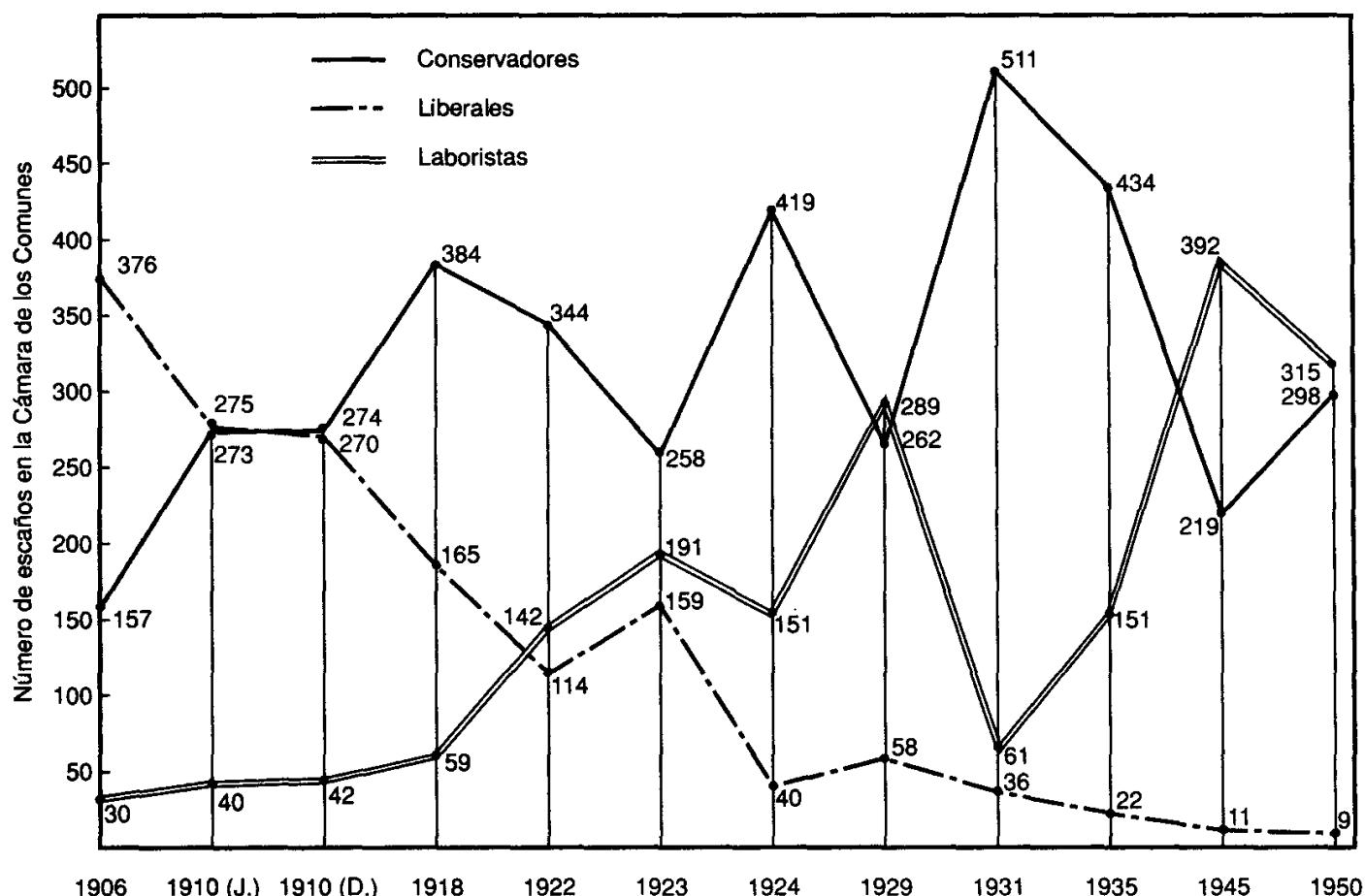


FIG. 2.2. *El restablecimiento del dualismo en Gran Bretaña*. Los nacionalistas irlandeses han sido omitidos entre 1906 y 1918.

lia, los liberales y los conservadores se fusionaron, en 1909, frente al empuje laborista. En Nueva Zelanda se demoraron hasta 1936: de 1913 a 1928, el partido liberal había seguido una curva decreciente regular, que lo conducía a su desaparición natural; en 1928, una reacción repentina lo puso en pie de igualdad con los conservadores; pero, desde 1931, reinició el declive y retomó la posición de tercer partido; ante el peligro laborista, agravado por la crisis económica, finalmente decidió la fusión para las elecciones de 1935. En Sudáfrica, la escisión de los nacionalistas en 1913, unida al desarrollo del laborismo, había originado, en 1918, cuatro partidos más o menos iguales; frente a una situación tan peligrosa, con un sistema mayoritario a una vuelta, el viejo partido unionista se fundió con el Partido Sudafricano del general Smuts, mientras que el partido nacionalista del general Hertzog firmó un pacto electoral con los laboristas que fue fatal para este último: el dualismo quedó restablecido a la vez por fusión y eliminación. Sin embargo, debemos tener en cuenta las excepciones a esta tendencia general hacia el bipartidismo del sistema mayoritario a una vuelta. Las más llamativas son la de Dinamarca (antes de la adopción de la representación proporcional) y la del Canadá.

El caso de Canadá es particularmente interesante porque permite fijar los límites de la tendencia dualista del sistema mayoritario. En 1950 tenemos cuatro grandes partidos: los unionistas (68 escaños), los liberales (125) los laboristas (32) y un partido agrario

(14). Pero los dos últimos tienen un carácter netamente local: el partido agrario fue fundado en Alberta en 1925, con el nombre «Granjeros Unidos de Alberta», y en 1935 se transformó en el partido del «Crédito Social» sin perder sus estrechas bases territoriales. En cuanto al laborismo, recluta a sus seguidores esencialmente en Saskatchewan, Manitoba, la Columbia británica y Ontario. Pero el bipartidismo, destruido a escala nacional desde 1921, permanece en la escala local: hay cuatro partidos en el país, pero, generalmente, sólo dos se enfrentan en cada circunscripción. Se notará, en efecto, que los mecanismos anteriormente descritos actúan solamente en el marco local: el sistema electoral tiende al dualismo de candidatos *en cada circunscripción*. Así, hace posible la creación de partidos locales, o el retroceso a posiciones locales de los partidos nacionales. ¿No existió acaso, en la misma Gran Bretaña, de 1874 a 1918, un partido irlandés con una destacada estabilidad? ¿Y el partido liberal, no tiende a convertirse en un partido galés?

Este fenómeno explica, en alguna medida, el multipartidismo danés anterior al sistema proporcional. Pese a los cuatro partidos existentes en todo el país —derecha, liberales (izquierda), radicales y socialistas—, en numerosos distritos sólo encontramos dos candidatos frente a frente: en 1910, sobre 114 circunscripciones, 89 se encontraban en esta situación, contra 24 con tres candidatos y una con cuatro. Y el fenómeno de reducción del número de candidatos era sensible en relación con los años anteriores (296 en 1909; 303 en 1906). Es verdad que en 1913 se elevó bruscamente a 314 candidatos, con sólo 41 circunscripciones con enfrentamiento dual, 55 con tres rivales, 15 con cuatro y una con uno; pero este aumento se explica, esencialmente, por un intento desesperado de la derecha para detener su decadencia: contra 47 candidatos en 1910, alineó 88 en 1913; pese a ello su número de escaños cayó de 13 a 7 (aunque el total de sufragios se elevó de 64.904 a 81.404, y que los 17.000 votos de diferencia provenían principalmente de las filas liberales, que perdieron 13 escaños). Por otra parte comprobamos que, en 1910, un acuerdo electoral ligaba estrechamente a los radicales y a los socialistas, puesto que nunca presentaron candidatos, uno contra otro, en ninguna circunscripción (este acuerdo parece haberse roto en 1913, puesto que 17 socialistas se presentaron contra los radicales y 7 radicales contra los socialistas).

Si comparamos estos hechos debemos reconocer que, en vísperas de la aparición de la representación proporcional, el sistema mayoritario a una sola vuelta tendía a establecer lazos de dependencia entre los cuatro partidos daneses, agrupándolos claramente en dos sectores: por un lado, liberales y derecha; por el otro, radicales y socialistas. En el primer sector se percibía nítidamente un proceso de eliminación de la derecha en beneficio de los liberales (que ya habían absorbido a los «moderados» a partir de 1910); en el segundo, una tendencia a la unión, si no a la fusión. La voluntad de los jefes de los partidos y la inexperiencia política de los electores (que atenuarían la velocidad de la polarización) frenarían el empuje dualista del sistema electoral; sin embargo, éste existía.

La representación proporcional

Es opinión corriente que la representación proporcional tiende a multiplicar el número de partidos políticos. Esta opinión ha sido objeto de algunas críticas que encontra-

mos agudamente formuladas por el profesor H. Tingsten en su artículo: «Majoritetsval och proportionalism» (*Riksdagens protokoll bihang*, Estocolmo, 1932).

De hecho, si observamos a los partidos franceses antes de 1939 (sistema mayoritario a dos vueltas) y los partidos franceses después de 1945 (representación proporcional), no advertimos un aumento de su número. Podemos también notar cierta disminución en 1945-1946; pero, desde entonces, la derecha se ha fraccionado nuevamente, el partido radical ha retomado importancia y ha nacido la Unión del Pueblo Francés, lo que restablece aproximadamente la situación anterior. Más sorprendente sería, entonces, lo ocurrido en Bélgica: tras cincuenta años de funcionamiento de la proporcionalidad encontramos el mismo tripartidismo del comienzo, apenas modificado por la presencia de un débil partido comunista. Así pues, a primera vista, la tendencia multiplicadora de la representación proporcional es, entonces, mucho menos clara que la tendencia dualista del sistema mayoritario; sin embargo, no es menos real. Pero presenta diferentes aspectos que deben ser cuidadosamente distinguidos.

El primer efecto de la proporcionalidad es mantener una multiplicidad ya existente. Comparemos, en este aspecto a Bélgica con Inglaterra. Una y otra habían conocido en el siglo XIX un régimen bipartidista riguroso bajo un sistema mayoritario.² En ambas, la aparición, a comienzos del siglo XX, de un partido socialista había destruido el *two-party system*. Cincuenta años más tarde, Inglaterra, que conservó su sistema mayoritario, ha regresado al dualismo; en cambio, el tripartidismo de 1900 se ha mantenido en Bélgica gracias a la adopción de la representación proporcional. Las elecciones belgas, de 1890 a 1914, son muy interesantes para estudiar las consecuencias de la proporcionalidad. En 1890, el sufragio restringido no permitió a los socialistas alcanzar representación parlamentaria: funcionó el bipartidismo. En 1894, la adopción del sufragio universal da 28 escaños a los socialistas, mientras el partido liberal baja de 60 a 20 (pese a que tenía un número de electores dos veces superior al de los socialistas: es perjudicado por la «subrepresentación»). En 1898, nueva caída del partido liberal, que desciende a 12 escaños; esta vez, la «polarización» se ha sumado a la «subrepresentación»: un gran número de antiguos electores liberales votó a los católicos. El proceso de eliminación del partido liberal está ya muy avanzado: se puede pensar legítimamente que bastarán dos o tres elecciones para terminarlo. Pero, en 1900, se adopta la representación proporcional precisamente porque los católicos desean detener la destrucción del partido liberal y evitar así un enfrentamiento directo con los socialistas: inmediatamente, el número de escaños del partido liberal sube a 33. Se elevará a 42 después de los escrutinios de 1902-1904 (probablemente por un fenómeno de «despolarización»: los antiguos electores liberales, que habían abandonado el partido después de 1894 para concentrarse en el partido católico, regresan a sus viejos amores, una vez que han comprendido el mecanismo de la proporcionalidad), para estabilizarse finalmente entre 44 y 45 escaños (véase fig. 2.3).

Podríamos comparar esta «salvación» del partido liberal belga, gracias a la representación proporcional, con el de la derecha danesa. Hemos visto que había sido afectado por un proceso de eliminación en las últimas elecciones bajo el sistema mayoritario

2. Más adelante examinaremos cómo el sistema mayoritario belga implica una segunda vuelta.

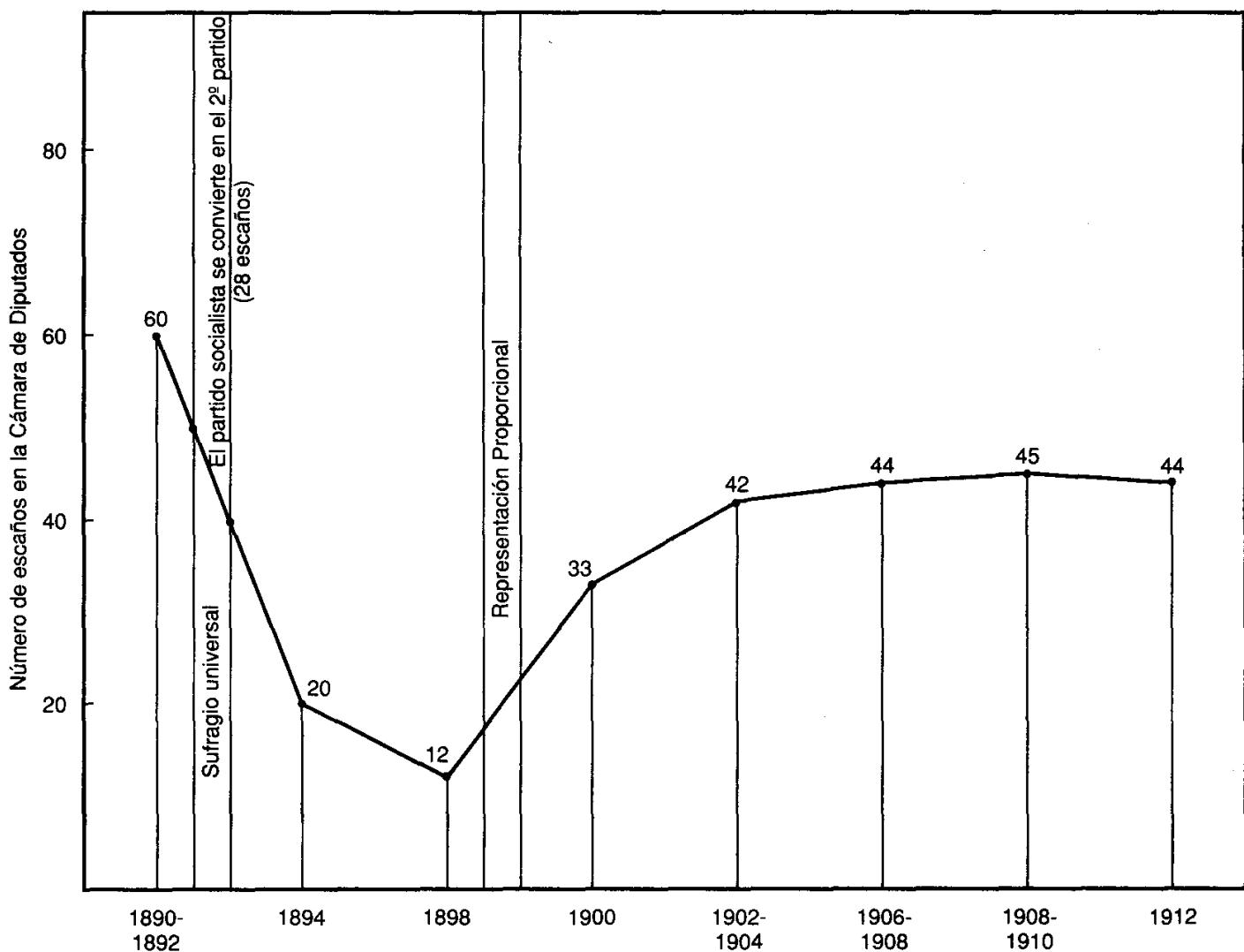


FIG. 2.3. *La salvación del partido liberal belga gracias a la representación proporcional.*

(13 escaños en 1910, 7 en 1913, pese al esfuerzo desesperado por multiplicar el número de candidatos). En 1918, la representación proporcional aumentó sus escaños a 16: llegó a 28 en 1920, estabilizándose seguidamente en torno a esta cifra hasta 1947. Notaremos que el rescate se hizo en dos tiempos, por las mismas razones que en Bélgica. En la primera elección proporcional, el crecimiento resulta, principalmente, de factores mecánicos: la ausencia de subrepresentación y la multiplicación de candidatos; a partir de la segunda elección, se duplica por un factor psicológico: la despolarización.

El segundo efecto de la polarización es favorecer la división de los partidos existentes. Es verdad que los cismas y las divisiones no son raros con un régimen electoral mayoritario; el partido liberal inglés ha conocido muchas, antes y después de la aparición del laborismo. Pero en este régimen conservan un carácter provisional y limitado: o bien ambas fracciones se reúnen después de cierto tiempo, o bien una de ellas se integra en el partido rival (por ejemplo, los liberales-nacionales, prácticamente integrados en el partido conservador). Al contrario, en el régimen proporcional, las escisiones son generalmente durables, porque el escrutinio impide que las fracciones divergentes sean aplastadas por los rivales. Así se comprende que el establecimiento de la representación pro-

porcional haya coincidido, casi siempre, con cismas en los antiguos partidos, ya se trate de cismas reconocidos (un partido antiguo se escinde en dos mitades nuevas, que continúan invocando su nombre) o de cismas ocultos (un partido, que se anuncia nuevo, se constituye con una porción de los dirigentes y los cuadros de un antiguo partido que, pese a todo, continúa). Así, en Suiza, la adopción de la representación proporcional hizo nacer, en 1919, el partido de los «campesinos y burgueses», surgido prácticamente de una escisión radical. En Suecia fueron necesarios varios años de retroceso (1911-1920) para que se creara un partido agrario, proveniente, de hecho, de una escisión del partido conservador, mientras que en 1924 el partido liberal se separó en dos ramas (reunidas, es verdad, en 1936, pero debido a la desaparición de una de ellas más que a una verdadera fusión). En Noruega, la proporcionalidad provocó a la vez una división entre los socialistas, separados en socialistas de derecha y socialistas de izquierda (no se reunirán hasta 1927), y dos escisiones en izquierda liberal, con la creación de los «demócratas radicales», que obtuvieron dos escaños, y el crecimiento experimentado por el pequeño partido agrario, creado durante las elecciones precedentes, y que hasta entonces era muy débil (pasó de 33.493 sufragios a 118.657 y de tres escaños a diecisiete).

Sin embargo, este segundo efecto de la proporcionalidad es bastante limitado. Globalmente, la representación proporcional mantiene casi intacta la estructura de los partidos existentes en el momento de su aparición. Nunca tiene el poder «atomizador» que algunos le adjudican: en la mayor parte de los casos, los cismas que hemos citado se han traducido en la división de un partido en otros dos, que luego han conservado sus posiciones en las siguientes elecciones. La tendencia multiplicadora se manifiesta menos en la división de los antiguos partidos que en la creación de partidos nuevos: es necesario precisar que este tercer efecto de la representación proporcional afecta sobre todo a los pequeños partidos, lo que además es natural, porque los principales sectores de la opinión continúan siendo interpretados por los partidos tradicionales. Al olvidar este detalle algunos han negado, con una apariencia de verdad, el carácter multiplicador de la representación proporcional. También porque la mayor parte de los régimenes proporcionales aplicados efectivamente han tomado precauciones para evitar la aparición de pequeños partidos como fruto natural del sistema: sabemos que, por ejemplo, el método d'Hondt y el de la media más alta, que funcionan en gran número de Estados con régimen proporcional, perjudican claramente a los pequeños partidos y tienden a compensar, así, las consecuencias de la representación proporcional. Lo mismo podemos decir del sistema holandés, que elimina el reparto de los votos sobrantes entre todas las listas que no han obtenido, al menos, el 75 % del cociente. En el fondo, la auténtica representación proporcional no existe en ninguna parte, no a causa de las dificultades técnicas de su aplicación (que son relativamente fáciles de vencer), sino por sus consecuencias políticas y, particularmente, por su tendencia a multiplicar grupos más o menos minúsculos y más o menos inestables.

Pese a todo, esta tendencia triunfa siempre a pesar de los obstáculos que se le oponen. Señalemos aquí algunos ejemplos típicos. En Noruega, en las primeras elecciones proporcionales de 1921, aparecen dos pequeños partidos nuevos, los demócratas-radicales, con dos escaños, y los socialistas de derecha, con ocho; en 1924, se les suma un tercero; el partido comunista, con seis escaños; en 1927, un cuarto, los liberales, con un representante; en

1933, un quinto, el partido social, con un escaño, y un sexto, los demócratas cristianos, también con uno; los otros países escandinavos han seguido una evolución análoga. Pero el fenómeno es más sensible en Holanda: en las primeras elecciones proporcionales de 1918 diez partidos obtienen un escaño cada uno a pesar del límite del 75 % (liga económica, partido socialista independiente, partido comunista, partido neutro, social-cristianos, cristiano-demócratas, cristiano-socialistas, liga de defensa nacional, partido rural, partido de las clases medias); en 1922, aparece un decimoprimer partido (partido católico disidente); en 1925 se agregan un decimosegundo y un decimotercero (partido de los reformados políticos y partido de los reformados calvinistas); en 1929 se les suma un decimocuarto (partido independiente); en 1933, un decimoquinto y un decimosexto (social-revolucionarios y fascistas); finalmente, la entrada en escena del partido nacional-socialista, en 1937, lleva a 17 el número total de grupúsculos engendrados por la proporcionalidad entre 1918 y 1939. Señalemos, además, que no se trata de partidos propiamente locales, que se expliquen por el individualismo de tal o cual candidato: como lo ha demostrado Frederick S. A. Huart en su artículo de la *Encyclopedia of Social Sciences*, el sistema proporcional aplicado en Holanda, que convierte prácticamente al país en un solo distrito electoral, ha engendrado pequeños partidos de alcance nacional y no local (véase cuadro 2.1).

CUADRO 2.1. *Multiplicación de pequeños partidos a causa de la representación proporcional en Holanda (número de escaños en la Cámara de Diputados)*

Partidos	1913(a)	1918	1922	1925	1929	1933	1937
Católicos	25	30	32	30	30	28	31
Antirrevolucionarios	11	13	16	13	12	14	17
Cristianos históricos	10	7	11	11	11	10	8
Socialistas	15	22	20	24	24	22	23
Unión Liberal (+ lib. indep.)	31	10	10	9	8	7	4
Radicales	9	5	5	7	7	6	6
Comunistas		1	2	1	2	4	3
Partido neutro		1					
Social cristianos		1					
Cristiano-demócratas		1					
Socialistas independientes		2					
Cristiano-socialistas		1					
Liga económica		3					
Liga de defensa nat.		1					
Rural de izquierdas		1					
Clases medias	1	2	1	1	1		
Católicos disidentes		1	1			1	2
Reformados políticos			1				
Reformados calvinistas				2	3	2	2
Independientes				1	1	3	
Fascistas					1		
Socialrevolucionarios						1	
Nacional-socialistas						1	4

a) Última elección antes de la aplicación de la representación proporcional.

Las cifras no reflejan bien la realidad: sería necesario completarlas trazando un cuadro del número de partidos que han presentado candidatos a las elecciones. En Holanda, por ejemplo, se ha pasado de 37 a 53 de una elección a otra. En Suiza, 67 partidos han presentado listas en los diversos cantones entre 1919 y 1929, de los cuales 26 han logrado, en un momento u otro, representantes en el Consejo Nacional. Compararemos estos ejemplos con los de la República de Weimar y Checoslovaquia entre 1919 y 1939, que se han vuelto clásicos en este tema.

La segunda vuelta

Las consecuencias exactas de la segunda vuelta en un sistema mayoritario son mucho más difíciles de determinar que las de una sola vuelta o la representación proporcional. Que nosotros sepamos, no existe ningún estudio global en este campo, que, además, es muy delicado de explorar porque las estadísticas electorales están generalmente mal concebidas y descuidan este aspecto. Deberemos limitarnos, entonces, a algunas breves aclaraciones y algunas sugerencias particularmente frágiles.

Teóricamente, la segunda vuelta debe favorecer la multiplicación de partidos y el fraccionamiento de tendencias próximas que no alcanzarán una representación global, pero, en todo caso, pueden reagruparse en el *ballotage* (segunda vuelta). Aquí no actúan los fenómenos de «polarización» y de «subrepresentación» descritos anteriormente, o sólo lo hacen en la segunda vuelta, conservando cada partido todas sus posibilidades en la primera. En la práctica, la observación de los países que han practicado la segunda vuelta parece confirmar ampliamente este análisis racional. En Francia, Suiza, Alemania y Holanda, la segunda vuelta ha derivado una multiplicación de los partidos con formas, por lo demás, muy diferentes: en Alemania y en Francia se nota una tendencia muy clara a la dispersión, sobre todo en la derecha, mientras que en Suiza y en Holanda la opinión permanece generalmente dividida entre más de dos partidos grandes. Pero, ¿hay que ver en estos casos la influencia de los diferentes temperamentos nacionales?

No obstante, quedan algunos casos particulares anormales. Antes de la adopción de la representación proporcional, existía segunda vuelta en Noruega, pero no en Dinamarca; ahora bien, la cantidad de partidos era menor en la primera (tres) que en la segunda (cuatro). Sin duda, sería un error considerar el estado de los partidos en relación con el sistema electoral en un momento dado de la vida política. Para ser aceptable, la observación debe abarcar un período de tiempo muy largo y definir el sentido general de una evolución: quien describiera, por ejemplo, el sistema de partidos británico apoyándose solamente en la elección de 1931, daría una noción absolutamente falsa del mismo. Desde este ángulo, hemos comprobado que el multipartidismo danés parece tender al bipartidismo bajo la influencia del sistema electoral a una vuelta. En cambio, constatamos que el tripartidismo noruego tiende, más bien, a transformarse en un sistema de cuatro partidos como consecuencia de la aparición de los partidos agrarios en 1918; hay que añadir también que, tanto la derecha como la izquierda, contienen muchas fracciones que no siempre colaboran, lo que es un índice muy claro de una tendencia multipartidista. Es difícil sacar conclusiones más precisas porque la observación abarca un período de tiempo muy

breve: las únicas elecciones noruegas que se pueden estudiar en este aspecto son las de 1906, 1909, 1912 y 1918. Ahora bien, la estadística oficial indica que en 1906 los límites de los partidos no eran muy claros y que, aquel año, fue casi imposible distribuir los votos entre ellos, de manera que el análisis debe limitarse a cuatro elecciones generales, lo que es notoriamente insuficiente.

En cambio, para estudiar el caso de Bélgica, que es, de todos modos, una excepción a la tendencia general, no existen las mismas dificultades. Es sabido que hasta 1894 funcionó un bipartidismo riguroso y que, en ese año, la aparición del socialismo provocó inmediatamente un proceso de eliminación del partido liberal, pero que fue detenido por la proporcionalidad: hasta entonces existía la segunda vuelta. Sin duda, se trataba de una segunda vuelta limitada, a diferencia del sistema francés: sólo podían competir los candidatos más votados, doblando el número de escaños a ocupar. Pero esto no parece influir: en Alemania, Holanda e Italia, la segunda vuelta también es limitada, sin que se pueda descubrir una tendencia al bipartidismo. La distinción entre hecho y derecho es muy interesante: si bien la segunda vuelta estaba prevista en la ley electoral belga, en la práctica casi no se aplicaba porque sólo se enfrentaban dos partidos. Aprovechamos para subrayar la dependencia recíproca de los fenómenos políticos: si el sistema electoral influye sobre la organización de los partidos, éstos reaccionan sobre aquél. El bipartidismo de Bélgica se oponía así a la aplicación de la segunda vuelta.

Sin embargo, el problema sigue vigente: se trata, precisamente, de saber por qué la posibilidad de una segunda vuelta no ha provocado la ruptura de los grandes partidos tradicionales. La estructura interna de estos partidos nos da la solución. Todos los observadores se han asombrado del carácter, tan original, de los partidos belgas en la segunda mitad del siglo XIX: todos han mencionado su cohesión y su disciplina, la compleja y jerarquizada red de comités que mantenían activos en todo el territorio. Ningún país europeo poseía en esos tiempos un sistema de partidos tan perfecto, ni siquiera Inglaterra o Alemania. Este rígido armazón interno permitió a los partidos belgas resistir con éxito la tendencia disociadora de la segunda vuelta, impidiendo las divisiones que hubiera perpetuado. Este encuadramiento compulsivo de los electores entorpeció, por otra parte, la aparición de partidos nuevos, que difícilmente podían organizar un «aparato» rival; tanto más, cuanto el escrutinio de lista cerrada impedía prácticamente la participación de personalidades independientes. Así, la potente organización de los partidos belgas, combinándose con su dualismo, convirtió en letra muerta las disposiciones legislativas que contemplaban una segunda vuelta, lo que explica la semejanza de la vida política belga con la de los países anglosajones, basada en el sistema mayoritario a una vuelta.

2. INFLUENCIA SOBRE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS Y SU DEPENDENCIA RECÍPROCA

El caso de Bélgica ha permitido comprobar las relaciones entre la estructura interna de los partidos y el sistema electoral. Por otra parte, el de Dinamarca había llamado la

atención sobre el papel de este último en la formación de alianzas y lazos de dependencia entre algunos partidos. Cada uno de estos puntos merece un examen particular.

Desgraciadamente, no se dispone de datos precisos sobre la organización interna de los partidos, ni de las coaliciones entre ellos, puesto que han sido muy poco estudiados hasta ahora y no han dejado huellas en las estadísticas electorales. Será necesario, entonces, limitarse a algunas observaciones fragmentarias y a trazar marcos que puedan servir para investigaciones posteriores.

La estructura interna de los partidos

Con el nombre genérico de «partidos» se designan realidades sociológicas muy diferentes. Hay una profunda diferencia de estructura entre los partidos ingleses del siglo XIX y los actuales; lo mismo sucede entre los partidos norteamericanos y franceses de hoy; igualmente, en la Francia de 1950, entre el Partido Republicano de la Libertad, los radicales y los partidos socialista y comunista. Numerosos factores —históricos, geográficos, económicos, sociales, religiosos, etc.— explican estas diferencias. Entre todos ellos, el factor electoral es uno de los menos estudiados, pero no de los menos importantes.

Parece que la diferencia esencial no está entre el sistema proporcional y el sistema mayoritario, sino entre el escrutinio con listas cerradas y el escrutinio uninominal. La existencia de una segunda vuelta juega, además, un papel muy importante.

A) En primer lugar se podría decir que el escrutinio con lista cerrada significa un refuerzo de la estructura de los partidos y el uninominal, un debilitamiento. Sin embargo, esta tendencia general tiene muchas excepciones.

Racionalmente, esto tiene una explicación. En el escrutinio uninominal que se efectúa en una circunscripción pequeña, la persona del candidato cumple un papel esencial: un diputado puede fortalecer su posición en su distrito de tal manera que lo convierta en una especie de feudo del que no se le pueda expulsar. Su reelección depende de él y no del partido al que pertenece (en Francia, durante la Tercera República, muchos parlamentarios cambiaron de partido frecuentemente sin dejar de ser reelegidos), y se comprende entonces que éste no pueda tener una estructura muy fuerte. Cada diputado podrá disponer localmente de un comité electoral bien organizado que apenas aceptará las directivas de una dirección central porque está totalmente dominado por su diputado. Por otra parte, los grupos parlamentarios tampoco serán muy disciplinados, ya que cada uno de sus miembros se preocupará más por las posibles repercusiones de su voto en su feudo particular que de las instrucciones de la dirección del partido. En definitiva, el escrutinio uninominal tiende, de esta manera, a imponer grupos parlamentarios sin cohesión y una organización electoral muy descentralizada, de manera que los partidos terminan por representar sólo tendencias de opinión y disponen de un aparato administrativo muy débil y lazos sociales muy relajados.

Al contrario, el escrutinio con lista cerrada tiene, en sí mismo, un carácter colectivo que desdibuja el papel de las personalidades en beneficio de la agrupación que las une,

es decir, del partido. Es cierto que la práctica de los «cabezas de lista» incorpora siempre un elemento de prestigio individual, pero, igualmente, supone cierta disciplina del resto de la lista frente a su conductor. La circunstancia de que la elección se haga en una circunscripción más extensa actúa en el mismo sentido: disminuye el conocimiento del candidato que tiene el elector, lo que da preponderancia a la etiqueta política de la lista, es decir, al partido. Finalmente, se llega al sistema de listas cerradas con la presentación de candidatos en un orden invariable que determina su elección (y que no se aplica, prácticamente, más que en el régimen proporcional). Entonces, el dominio del partido sobre el candidato es muy grande. La reelección de éste depende de su reinscripción en la lista, en una posición conveniente, y esta última la decide el partido. La disciplina parlamentaria es rigurosa. El éxito de las listas está asegurado, por otra parte, por la propaganda general del partido, mucho más que por consideraciones locales: la centralización crece. Se llega, entonces, a un sistema de partidos rígidos, monolíticos. Sin embargo, si se admite la mezcla de estos elementos —lo que es normal en un sistema mayoritario y excepcional en un sistema proporcional—, la rigidez disminuye mientras reaparece el factor personal. Pese a todo, la experiencia muestra que la mezcla es relativamente poco utilizada y el partido permanece fuerte.

La observación de la práctica confirma en líneas generales este razonamiento. El ejemplo de Francia es particularmente sorprendente en este aspecto. La adopción, en 1945, de un escrutinio con listas, prácticamente sin mezclas y con la presentación de los candidatos en un orden riguroso, transformó completamente las estructuras de los partidos políticos: las formaciones flexibles e indisciplinadas de la Tercera República cedieron ante los partidos rígidos y disciplinados de la Cuarta. El breve período entre dos Asambleas Constituyentes (siete meses) los enfrentó a la preocupación permanente de la reelección que, además, hizo más sensible la influencia del régimen electoral. Igualmente, los escrutinios con listas cerradas que funcionaron en 1919-1924, parecen haber ejercido una influencia semejante en 1871 y en 1848 (aunque la posibilidad de la mezcla haya atenuado su tendencia a reforzar la estructura de los partidos): en las elecciones de 1919, por ejemplo, el Bloque Nacional se logró por el acuerdo de los comités que dirigían agrupaciones moderadas, cuya influencia, mínima en los escrutinios uninominales de la guerra se volvió repentinamente grande. Se puede también invocar el ejemplo de Bélgica, donde el escrutinio con listas había conducido a la implantación de partidos con estructuras muy fuertes mucho antes de la adopción del sistema proporcional.

B) También parece cumplir un papel muy importante la presencia o ausencia de la segunda vuelta. En el sistema mayoritario puro y simple, los candidatos disidentes son peligrosos porque pueden hacerle el juego a sus peores adversarios: entonces serán necesariamente raros, ya sea a causa de la astucia política de los candidatos o a causa de la de los electores (que usarán la técnica de la «polarización»).

Cuando ambos factores discurren en un mismo sentido, es natural pensar que su influencia se hace más sensible. Así se explica la tendencia general de la proporcionalidad (sistema de lista cerrada y a una sola vuelta) al refuerzo de las estructuras de los partidos; la particular debilidad de las estructuras partidarias en la Francia anterior a 1939, a

causa de la coincidencia del escrutinio uninominal con el de segunda vuelta; y su refuerzo, en 1919-1928, por la combinación de la lista y la única vuelta, aunque la mezcla haya atenuado el efecto de ambos factores. Finalmente, así se podría explicar también la fuerza de los partidos belgas antes de 1900, porque la segunda vuelta prevista por la ley casi no funcionaba en la práctica.

Sin embargo, no son raros los casos anormales. El más característico es el de Inglaterra. Allí, pese al carácter uninominal del escrutinio, la disciplina de los grupos parlamentarios es elevada, y es grande la centralización general de los partidos. Sin duda, la ausencia de una segunda vuelta permite explicar parcialmente estas características, pero es muy insuficiente. Además, en general, se comprueba que dentro de un mismo país, en una misma época, la disparidad de las estructuras de los partidos es muy grande, pese a la uniformidad del escrutinio: se sabe, por ejemplo, que los partidos de izquierdas tienen una estructura más rígida que los de derechas. Igualmente, hay que señalar la identidad casi completa de la estructura de los partidos comunistas en todos los países a pesar de la variedad de regímenes electorales. Estos ejemplos muestran los límites de la influencia de los regímenes electorales. Parece que los límites son más estrechos en este campo que en el precedente, y que el papel del sistema electoral es más significativo para el número de partidos que en su estructura interna.

La dependencia recíproca de los partidos

El problema de la dependencia recíproca de los partidos y de las alianzas que pueden establecer entre ellos casi no ha sido objeto de estudios sistemáticos. En un régimen multipartidista, sin embargo, presenta un carácter fundamental: generalmente sólo las alianzas permiten obtener una mayoría gubernamental. Pero, en este tema, hay que distinguir dos tipos de alianzas entre partidos: las alianzas gubernamentales y las alianzas electorales. Generalmente, éstas tienden a perpetuarse en aquéllas, pero la situación inversa no es verdad. En los regímenes proporcionales, especialmente, se encuentran alianzas gubernamentales puras, sin las alianzas electorales correspondientes, que son, naturalmente, mucho más frágiles.

Evidentemente, en este campo, la influencia del sistema electoral es preponderante. Además, aparece con la suficiente claridad para permitir sintetizarla en fórmulas precisas. En principio, el sistema mayoritario a dos vueltas tiende al establecimiento de alianzas estrechas; al contrario, la representación proporcional conduce a una independencia completa. En lo que atañe al sistema mayoritario a una vuelta, sus consecuencias son muy diferentes según el número de partidos que actúan: en un régimen bipartidista, origina una independencia completa; en un régimen multipartidista tiende, al contrario, a formar alianzas muy fuertes. Evidentemente, estas reglas sólo atañen a las alianzas electorales; en cuanto a las alianzas gubernamentales en estado puro, parecen estar ligadas a la existencia del multipartidismo y, en consecuencia, en principio existen en un régimen de representación proporcional (donde el multipartidismo coincide con la ausencia de alianzas electorales). Sin embargo, estas tendencias, muy generales, sufren frecuentes deformaciones en la práctica.

A) No hay dudas sobre la tendencia del sistema mayoritario a dos vueltas a generar un sistema de alianzas estrechas. En efecto, el propio mecanismo de este sistema electoral supone que, ante la segunda vuelta, los partidos menos favorecidos se replieguen, dentro de cada gran «familia espiritual», en provecho del más favorecido. En Francia se distingue entre la retirada pura y simple y el «desistimiento», en el que el candidato que abandona la lucha invita a sus electores a volcar sus votos hacia uno de los participantes que él designa especialmente. Entre ambos se encuentran miles de matices más o menos sutiles: hay muchas formas de retirarse y muchos grados de entusiasmo en el desistimiento. Pero, evidentemente, es natural que los candidatos más próximos se pongan de acuerdo antes del escrutinio para prever sus desistimientos o sus retiradas recíprocas en la segunda vuelta.

El estudio confirma estas observaciones racionales: en todos los países donde se ha practicado la segunda vuelta, se encuentran huellas más o menos claras de alianzas electorales. Citemos el famoso «cártel» organizado en Alemania por Bismark para las elecciones de 1887, una alianza formal y precisa; otras menos célebres y menos espectaculares la han precedido y seguido. En Francia, la larga vigencia del sistema a dos vueltas ha permitido cosechar todos sus frutos. Todos recuerdan el cártel de izquierdas de 1924 y 1932, y el Frente Popular de 1936, igual que a su antecedente, el Bloque de Izquierdas de 1902. En Noruega, después de 1906, la derecha y la izquierda se aliaron generalmente contra los socialistas; en las elecciones de 1915 colaboraron tan estrechamente que es difícil separar sus votos en las estadísticas electorales. En Holanda, la práctica de las alianzas ha sido constante hasta la instauración de la proporcionalidad: la coalición católico-liberal de 1848 a 1868, a la que se opone una coalición (menos fuerte) de los conservadores y los calvinistas; en 1869, una inversión de las alianzas (los católicos colaboran con los calvinistas y los conservadores tienden a desaparecer), y, a partir de 1905, el acuerdo electoral entre los liberales y los radicales.

Es difícil precisar la influencia exacta de las modalidades especiales del sistema electoral sobre la formación de alianzas. La limitación de la segunda vuelta a los dos candidatos más votados (existente en Alemania y Holanda) no parece haber cumplido un gran papel comparada con la segunda vuelta integral (sistema francés y noruego). En teoría, por una parte, este tipo de sistema electoral parece hacer inútiles las alianzas formales, obligando al retiro de los candidatos menos aventajados; pero, por otra, tiende a reforzarlas, al obligar a los partidos de la tendencia más débil a acordar un candidato único desde la primera vuelta para poder participar en la segunda. Sólo un estudio muy profundo de cada caso particular podría descubrir las consecuencias respectivas de estos dos factores. Tampoco es claramente perceptible al observador la diferencia entre un sistema a dos vueltas con un escrutinio con listas cerradas o con uno uninominal. En la medida en que la presencia de las listas refuerza la centralización y la disciplina de los partidos, parece probable que, al mismo tiempo, haga más sólidas las alianzas entre partidos: porque el ejemplo francés muestra que la extrema descentralización de éstos y la gran debilidad de su estructura interna ha sido uno de los principales factores de la rápida descomposición de las alianzas electorales.

En la mayoría de los casos, una alianza electoral tiende a prolongarse en el plano parlamentario, sea en alianzas gubernamentales, sea en alianzas de oposición (estas últi-

mas son, además, más raras). Así se puede llegar a un sistema político estable y regular que recuerda un poco al bipartidismo: en lugar de dos grandes partidos unificados, se encuentran, frente a frente, dos «federaciones de partidos», cuya fuerza depende en gran medida del grado de disciplina y de organización de los partidos adherentes (véase fig. 2.6). En el caso de partidos débiles e indisciplinados, las coaliciones parlamentarias se disuelven rápidamente: sin embargo, pueden renacer inmediatamente en el plano electoral. Precisamente Francia ha ofrecido muchas veces, especialmente de 1928 a 1940, el extraño espectáculo de alianzas para una segunda vuelta disueltas rápidamente en el gobierno, pero que reaparecen más o menos intactas en las elecciones siguientes.

B) El escrutinio mayoritario a una sola vuelta parece tener una curiosa influencia en materia de alianzas electorales: su acción es totalmente diferente según coincida con un régimen bipartidista o con uno multipartidista. En el primer caso, es racionalmente impensable la idea de una alianza electoral: si se unieran los dos únicos partidos no habría más que un solo candidato, y la elección tendría un carácter plebiscitario que cambiaría completamente la naturaleza del régimen. Sin embargo, en ciencias políticas hay que cuidarse siempre de las conclusiones definitivas: lo sucedido en Sudáfrica, entre 1931 y 1940, muestra que las alianzas electorales son posibles en un régimen mayoritario con dos partidos sin que se trastorne totalmente la estructura política; sin embargo, se trata de un caso muy excepcional.

Si, por el contrario, el sistema a una sola vuelta coincide con un sistema multipartidista, tenderá a establecer alianzas muy sólidas, incomparablemente más estrechas que las alianzas de la segunda vuelta: porque se hace necesario repartir las circunscripciones *antes* de la elección para permitir a sus electores reunir sus votos en el candidato único de la coalición. Evidentemente, esto supone un acuerdo mucho más completo que si la existencia de una segunda vuelta permitiese la libertad de candidaturas en la primera; en este caso es el elector quien asegura, en suma, el reparto de los escaños entre los aliados; en el otro, las direcciones de los partidos deben hacerlo ellas mismas. La alianza es, entonces, muy difícil de concretar, pero, una vez acordada, conlleva una colaboración más profunda. Por otra parte, la presión del sistema electoral es mucho más fuerte: sin acuerdo, el escrutinio eliminará sin piedad a los partidos en desventaja, hasta el restablecimiento final del dualismo.

Se podrían dar muchos ejemplos de este tipo de alianzas electorales. Ya hemos citado el acuerdo de los radicales y los socialistas daneses para las elecciones de 1910 (y señalado, además, su ruptura en 1913). Más próximo a nosotros, podríamos recordar las coaliciones inglesas para las elecciones de 1918, 1931 y 1935; el pacto firmado en 1924 en Sudáfrica entre el partido nacionalista (Hertzog) y el laborismo, etc. Por otra parte, es muy interesante seguir la evolución de estas alianzas. Parece que, por regla general, llegan a una fusión, que se produce en detrimento del más débil de los coaligados. En este aspecto, es típico el ejemplo inglés. El partido liberal-nacional conservó una apariencia de personalidad, pero de hecho se fundió íntegramente en el seno del partido conservador. Por otra parte, su representación no cesa de disminuir; no hay duda que la alianza sólo beneficia a los Tories. El caso del laborismo sudafricano es aún más notable. En ple-

no ascenso, después de las elecciones de 1918, su pacto electoral con los nacionalistas le fue fatal, pese a la victoria compartida. Dividido en dos grupos, humillado en las elecciones de 1929, desde entonces ha perdido toda influencia.

Por lo tanto, parece que las coaliciones engendradas por el sistema mayoritario a una sola vuelta son absolutamente desiguales: tienden a crear satélites, no aliados. Entonces, la alternativa que este régimen electoral ofrece a los «terceros partidos» es cruel: ser eliminados por el escrutinio o absorbidos por las coaliciones. Se comprende que estas últimas sean, en definitiva, más raras que las fusiones directas.

C) En principio, la representación proporcional no presenta ningún problema en materia de alianzas electorales: por su naturaleza, tiende a suprimirlas quitándoles toda razón de ser. Sin embargo, como rara vez da la mayoría absoluta a un solo partido implica, pese a todo, alianzas gubernamentales. No es uno de los menores defectos del sistema esta contradicción entre el plano electoral y el plano gubernamental, que independiza totalmente a los partidos en el primero y los obliga a colaborar en el segundo. Normalmente, esto hace más difícil la formación de coaliciones parlamentarias y más inestable el destino de las mayorías gubernamentales. Acerca de este problema se puede recordar el ejemplo de Holanda, donde las coaliciones de gobierno parecen haber sido menos sólidas y durables en el régimen de representación proporcional que en el de sistema mayoritario a dos vueltas. El ejemplo de Francia sería menos convincente porque la débil estructura de los partidos en el régimen de dos vueltas va contra la tendencia al reforzamiento de las alianzas, mientras que su rígida organización desde la adopción de la proporcionalidad va contra su tendencia a la descomposición; pese a todo, el agravamiento de la inestabilidad ministerial es muy claro desde 1946.

Pero no siempre la experiencia confirma estas conclusiones racionales sobre la rigurosa independencia de los partidos en el régimen de representación proporcional. En efecto, es raro que la proporcionalidad sea aplicada de manera integral, y su envilecimiento más frecuente tiende, precisamente, a favorecer a los grandes partidos y a perjudicar a los pequeños. De manera que las coaliciones para formar listas comunes, donde se producen «arreglos» para el reparto de los votos residuales, pueden llegar a ser muy fructíferas. Además, ciertas leyes electorales los favorecen deliberadamente. Por ejemplo, el sistema francés de 1919-1924 tenía una evidente tendencia coaligante: en 1919, la alianza de los partidos de derechas les permitió triunfar sobre una izquierda desunida; en 1924, al contrario, la izquierda coaligada pudo derrotar a una derecha fragmentada, sin que el reparto de los votos fuera tan sensible como los resultados electorales. Se notará, a pesar de todo, que las alianzas originadas por un régimen proporcional nacen, precisamente, de sus alteraciones: en la medida en que se aplica integralmente, la representación proporcional tiende a la independencia completa de los partidos.

II. Sistemas electorales y representación

La teoría democrática considera que el elegido es el representante del elector, en el sentido jurídico del término; la elección es un mandato dado por el primero al segundo

para hablar y actuar en su nombre en la dirección de los asuntos públicos. La palabra «representación» no está tomada aquí en su sentido tradicional: no se aplica a una situación de derecho, sino a un estado de hecho. Para nosotros, el elegido representa al elector, no como un mandatario representa a su mandante, sino como un cuadro representa un paisaje; la representación no es otra cosa que la semejanza entre las opiniones políticas de la nación y la de los diputados que ella ha elegido.

En el tema de la representación, el sistema electoral cumple un papel importante, aunque mal definido. Los hombres políticos lo saben desde hace mucho tiempo y, generalmente, consideran el sistema electoral menos en sus posibles consecuencias sobre el número y la estructura de los partidos políticos que en sus efectos sobre el reparto de los escaños disponibles. Cada mayoría gubernamental intenta siempre adoptar la combinación más conveniente para continuar en el poder. Lo que los norteamericanos llaman *gerry-mandering* (modificaciones en el establecimiento de las circunscripciones) es la forma más primitiva de esta tendencia, a la que la actual variedad de sistemas electorales ofrece una gama de procedimientos muy numerosa y flexible. El presente trabajo, evidentemente, adopta un punto de vista menos utilitario. Se propone centrar las investigaciones en el problema de la exactitud de la representación política, midiendo el grado de semejanza entre la opinión pública y la opinión parlamentaria según los diferentes sistemas electorales. Después de haber examinado la cuestión en sus líneas generales, desde un ángulo estático, nos esforzaremos igualmente en determinar el grado de sensibilidad de cada sistema frente a las variaciones de opinión en el tiempo.

1. LA EXACTITUD DE LA REPRESENTACIÓN

La representación de los partidos

A primera vista, parece posible adoptar un método muy simple para medir la exactitud de la representación: la comparación entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de votos obtenidos por cada partido. Si ambos coinciden, la representación será exacta; si el primero es superior al segundo habrá «sobrerrepresentación», si es inferior, «subrepresentación». Tal investigación no es despreciable, pero aún es muy incompleta: mostraremos que la representación numérica de los partidos es totalmente distinta de la representación real de la opinión pública. Si nos limitamos, sin embargo, a la primera (como se hace generalmente), se pueden formular relaciones muy precisas entre los sistemas electorales y el grado de exactitud de la representación.

A) Por definición, la representación proporcional es, evidentemente, el régimen más exacto; precisamente ha sido concebido para este fin. Sin embargo, las alteraciones prácticas aportadas a su funcionamiento atenuan a menudo esta exactitud. Para que fuera perfecta sería necesario, o bien que el país forme una única circunscripción electoral, o bien que los votos residuales se repartan a escala nacional. Diferentes razones políticas llevan generalmente a descartar uno y otro método y a preferir técnicas menos puras. En-

tonces, aparece una diferencia entre la proporción de escaños y la proporción de votos, que varía según el sistema adoptado para el reparto de votos residuales, el marco electoral, la posibilidad de mezclas o agrupaciones, etc. La diferencia es bastante débil en ciertos países y bastante grande en otros. A título de ejemplo de una distribución pobre citaremos a Suiza, según el cuadro publicado por la estadística oficial, que muestra la distribución de escaños en el consejo nacional en las elecciones de 1947, de acuerdo con diversas variedades de representación proporcional (véase cuadro 2.2).

CUADRO 2.2. Diferencias entre las diversas modalidades de representación proporcional en las elecciones suizas de 1947

(tomado de *Nationalrats ahlen*, 1947, Estadística suiza, fasc. 22. Berna, 1949)

Partidos	A	B	C	D	E	F	G
Radicales	52	50	45	44	45	50	51
Socialistas	48	50	51	51	52	50	48
Católicos-conservadores	44	44	41	41	42	44	44
Campesinos, artesanos, burgueses	21	20	23	24	24	20	22
Independientes	8	8	9	9	9	8	8
Liberal-demócratas	7	6	6	6	6	6	7
Partido del trabajo (comunistas)	7	10	10	10	10	10	7
Demócratas	5	5	6	5	5	5	5
Económico de izquierda	1	0	1	1	0	0	1
Evangélicos	1	1	2	2	1	1	1
Unión Campesina de Schwys	0	0	0	1	0	0	0
<i>Total</i>	194	194	194	194	194	194	194

- A. Escaños obtenidos con la ley electoral en vigor.
- B. Escaños que hubieran obtenido con la ley en vigor, pero sin unificación de las listas.
- C. Escaños que hubieran obtenido según la proporción de electores para el conjunto de Suiza.
- D. Escaños que hubieran obtenido según el porcentaje de papeletas de partidos (sin mezclas).
- E. Escaños que hubieran obtenido según la ley en vigor, si toda Suiza fuera una sola circunscripción, de acuerdo con el total de papeletas de partidos y sin mezcla.
- F. *Id.* a la hipótesis anterior, pero con una circunscripción por cantón.
- G. *Id.* a la anterior pero con unificación de listas.

Como se ve en el cuadro 2.3, la exactitud de la representación parece menos grande en el sistema proporcional noruego: figuran, al lado de los escaños efectivamente atribuidos a los partidos, las cifras de aquellos a los que la representación proporcional perfecta les habría dado derecho (según los informes de las comisiones de encuesta del *Storting* del 6 de diciembre de 1935 y del 10 de junio de 1938).

En Francia, la inexactitud es aún más sensible y ciertos partidos —como los radicales y la agrupación de izquierda— resultan muy perjudicados por el sistema electoral (véase cuadro 2.4, relativo a las elecciones para la Asamblea Nacional del 8 de diciembre de 1946).

B) A pesar de todo, las diferencias son infinitamente menores en el siste-

CUADRO 2.3. *Inexactitud de la representación proporcional en Noruega*

<i>Partidos</i>	<i>1921</i>		<i>1924</i>		<i>1927</i>		<i>1930</i>		<i>1933</i>		<i>1936</i>	
<i>Escaños</i>	<i>Ob- te- ni- dos</i>	<i>Con- R.P. inte- gral</i>										
Derecha	57	51	54	50	30	36	41	42	30	31	36	33
Agrarios	17	20	22	20	26	22	25	24	23	21	18	17
Izquierda	37	30	34	28	30	26	33	30	24	26	23	24
Socialistas	29	32	24	28	59	56	47	48	69	62	70	66
Soc. derecha	8	14	8	13								
Radicales	2	3	2	2	1	2	1	1	1	0	0	0
Comunistas			6	9	3	6	0	2	0	2	0	0
Liberales					1	2	3	3	1	2	0	2
Partido social									1	2	1	4
Unión nacional									0	3	0	2
Democratacristianos									1	1	2	2

ma proporcional que en el régimen mayoritario a una sola vuelta, que alcanza en este aspecto el máximo de inexactitud en la representación numérica. Si sólo hay dos partidos, podemos destacar aquí una tendencia constante: el partido mayoritario está sobrerepresentado y el partido minoritario está subrepresentado. El fenómeno no es muy grave: acentúa simplemente las variaciones de opinión del cuerpo electoral, como lo mostraremos más adelante. Pero si el sistema mayoritario coexiste con un multipartidismo, se puede llegar a una representación más fantasiosa, aunque no se aleje mucho de la línea general: un partido que tiene más votos que su rival más próximo está, en principio, sobrerepresentado en relación con él (es decir, o más sobrerepresentado o menos subrepresentado que este último). Sin embargo, si la diferencia de votos es muy débil se puede excepcionalmente llegar a una representación totalmente falseada: el partido que tuvo menos número de votos puede obtener más escaños y viceversa. Este caso se produjo, por ejemplo, en Inglaterra en enero de 1910 cuando los liberales obtuvieron 275 escaños con el 43,1 % de los sufragios y los conservadores 273 escaños con el 47 % de los votos. Se renovó en 1929 cuando los laboristas consiguieron 289 escaños con el 37,5 % de los votos y los conservadores 262 con el 37,97 %. Tal hipótesis puede suceder también en un régimen bipartidista. Los adversarios del sistema mayoritario a una sola vuelta no dejan de poner de manifiesto estos ejemplos para destacar lo absurdo del sistema, pero casi siempre olvidan subrayar que son muy excepcionales.

Con un sistema multipartidista, sin embargo, la inexactitud de representación del régimen mayoritario es evidentemente muy grave. Pero no hay que olvidar que por naturaleza tiende a reabsorberse, porque los fenómenos de sobrerepresentación o subrepresentación que implica constituyen precisamente el motor principal del retorno al dualismo. La figura 2.4 muestra claramente cómo el sistema ha perjudicado a los liberales a partir

CUADRO 2.4. Inexactitud de la representación proporcional en Francia.
Elecciones del 10 de noviembre de 1946, para la Asamblea Nacional
 (según *Élections et référendums*, Ediciones Le Monde, París, 1947, p. 253)

Partidos	Votos obtenidos			Sufragios no representados			
	en miles	en % de los votos expresados	Escaños	en miles	en % de los votos expresados	en % del total de los votos no representados	en % de los votos obtenidos por el partido
Comunistas	5.489	28,6	166	107	0,6	6,2	1,9
S.F.I.O.	3.432	17,9	90	368	1,9	21,4	10,7
Radicales y R.G.R.	2.381	12,4	55	647	3,4	37,6	27,2
Unión Gaullista	313	1,6	5	148	0,8	8,6	47,2
M.R.P.	5.058	26,4	158	162	0,8	9,4	3,2
Partido campesino y predominio campesino	229	1,2	8	17	0,1	1,0	7,4
Derecha, independ. y P.R.L.	2.237	11,6	62	209	1,1	12,1	9,3
Otras listas	164	0,3	0	64	0,3	3,7	100
<i>Total</i>	<i>9.203</i>	<i>100,0</i>	<i>544</i>	<i>1.722</i>	<i>9,0</i>	<i>100,0</i>	<i>9,0</i>

del momento en que quedaron como tercer partido en Inglaterra. Esta figura no expresa otra cosa que la separación bruta entre el porcentaje de los sufragios y el de los escaños obtenidos por cada partido.

Un cuadro rectificado en el que esta separación está calculada en función de los sufragios de cada partido sería todavía más significativo (véase fig. 2.5).

C) A causa del cambio de opinión que se produce en los votantes entre las dos vueltas, es prácticamente imposible establecer las consecuencias exactas de la segunda vuelta sobre la representación de los partidos. Este cambio lleva a los electores a desplazar sus votos en provecho del participante más favorecido. Se dice, generalmente, que la segunda vuelta atenúa las diferencias del sistema mayoritario a una vuelta. Desde un punto de vista puramente numérico no es seguro que sea así; si se compara el número de votos obtenidos por los partidos en la primera vuelta, y el número total de escaños que les corresponde después de la segunda, se comprueban considerables desproporciones. Es verdad que generalmente éstas son inferiores a las anomalías excepcionales que causa, a

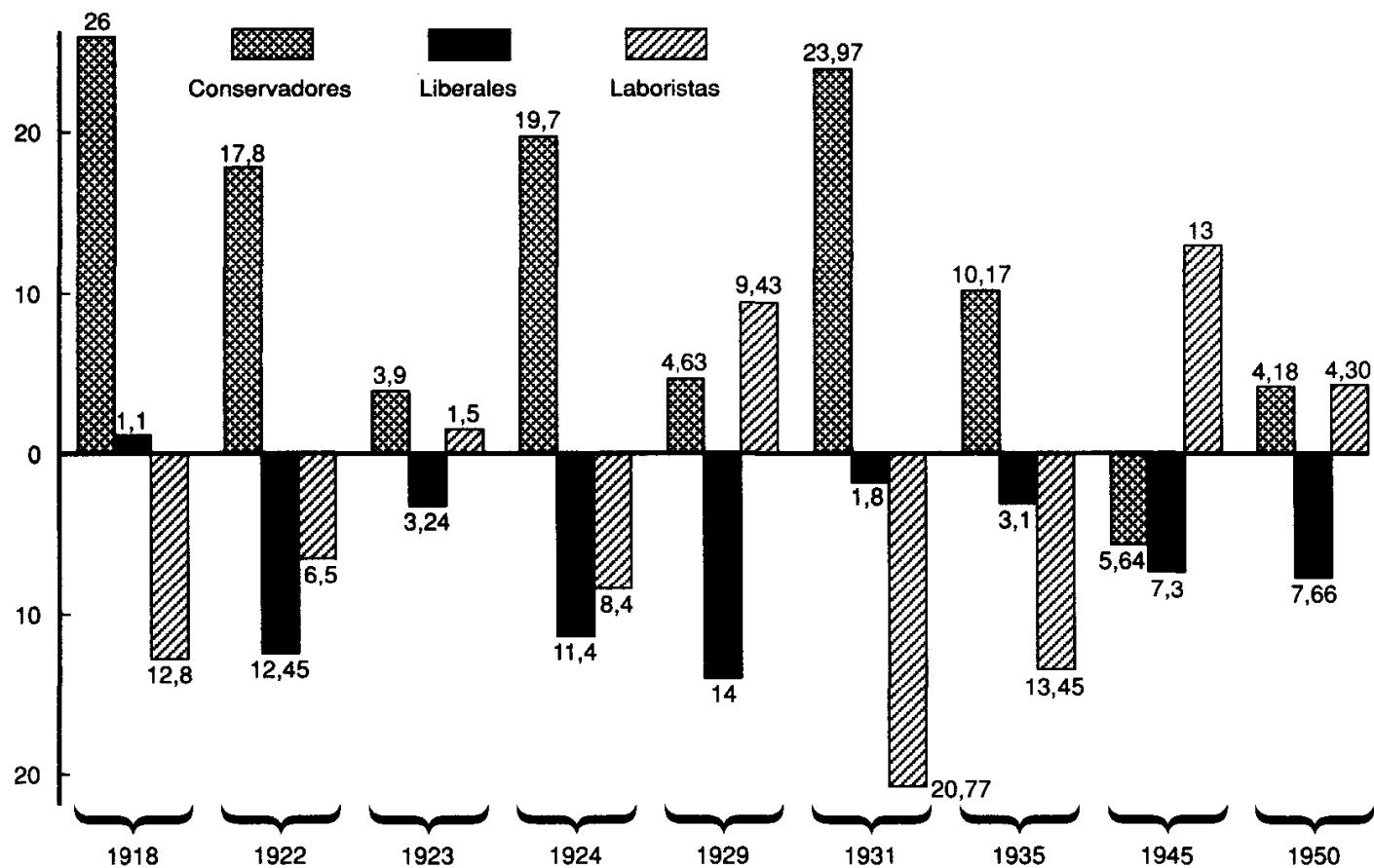


FIG. 2.4. *Diferencias entre el porcentaje de votos y de escaños obtenidos por los partidos en Inglaterra (cifras brutas).*

veces, el sistema mayoritario simple: pero parecen poco más o menos equivalentes a las anomalías medias. También se las puede juzgar más graves a causa de su orientación, porque la amplitud de una diferencia es más importante que el sentido en el que se produce. En un sistema a una sola vuelta, combinado con el bipartidismo, sea cual sea la sobrerepresentación del partido mayoritario y la subrepresentación del minoritario, ni la una ni la otra alteran normalmente el esquema general de la diferencia de opiniones. Con la segunda vuelta, por el contrario, el diseño de conjunto se falsea totalmente; no es el número de sufragios obtenido por cada partido lo que determina el sentido de la diferencia de representación, sino sus posiciones políticas y sus alianzas. Generalmente, la segunda vuelta favorece al centro y perjudica a los extremos; es decir, el primero está sobrerepresentado y los segundos subrepresentados. La historia política de la Tercera República francesa muestra muy bien este principio, del que encontramos, además, huellas en todos los regímenes a dos vueltas: Holanda, Noruega, Alemania, etc. Es interesante reproducir el cuadro preparado por M. Georges Lachapelle para las elecciones francesas de 1932 que muestra claramente la orientación general del sistema (véase cuadro 2.5).

Evidentemente, si se compara el porcentaje definitivo de escaños con el de los votos obtenidos en la *segunda vuelta*, la diferencia se atenúa notablemente: ésa es, precisamente, la razón de ser del sistema. Entonces, se puede pretender que éste mejora la exactitud de la representación en relación con el sistema mayoritario a una vuelta, pero al ha-

cerlo se comete un grave error de método porque la primera vuelta proporciona un cuadro de la representación de los votos entre los partidos que es comparable al que proporcionan el sistema mayoritario a una vuelta o la representación proporcional. La segunda vuelta supone un reagrupamiento necesario de los votos que ya no permite distinguir su verdadero color político. Contar como votos radicales, en 1936, en Francia, los votos comunistas aportados en la segunda vuelta al candidato «valoisien», porque estaba a la cabeza del Frente Popular, no corresponde a la realidad. Los sufragios de la segunda vuelta se agrupan por tendencias, y no por partidos: se abandona entonces la noción de representación partidaria para adoptar la que podríamos llamar —a falta de mejor expresión— la representación de la opinión.

La representación de la opinión

El reparto de votos entre los partidos políticos no es más que un medio para la expresión de la opinión pública: no es esta opinión en sí misma, como se entiende corrientemente. Con frecuencia se dice, por ejemplo, que la representación proporcional asegura una «fotografía», tan precisa como es posible, de la opinión pública; en realidad, se li-

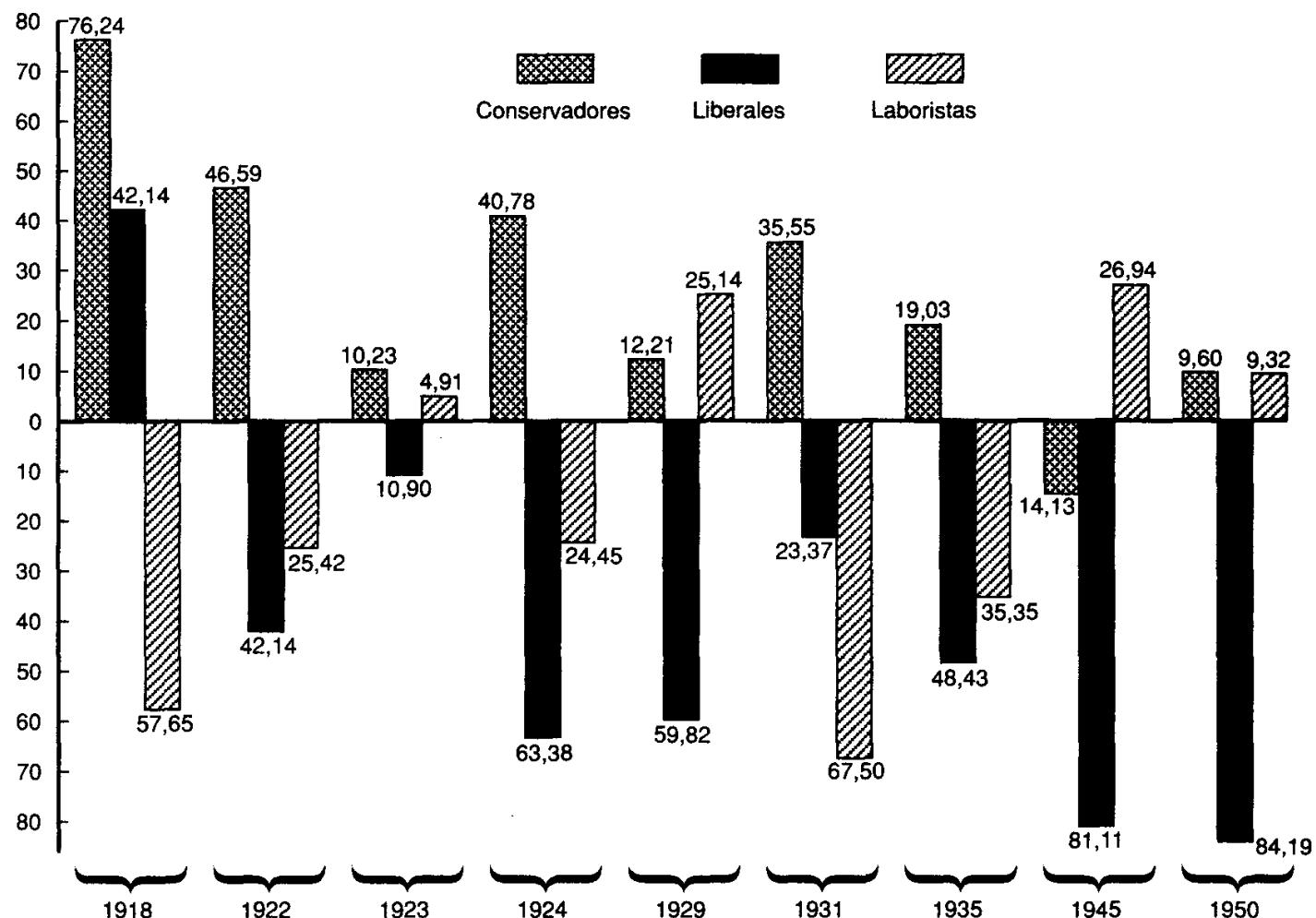


FIG. 2.5. Diferencias entre el porcentaje de votos y de escaños obtenidos por los partidos en Inglaterra (cifras rectificadas, relacionadas con el porcentaje de votos).

CUADRO 2.5. *Inexactitud del sistema mayoritario a dos vueltas (elecciones francesas de 1932)*
 (según G. Lachapelle, *Régimes électoraux*, p. 163)

Partidos	Votos obtenidos	Escaños obtenidos	Representación proporcional integral	Diferencia
Conservador y U.R.D. (derecha)	1.316.219	81	86	+ 5
Independientes	499.236	28	32	+ 4
Demócratas populares	309.336	16	20	+ 4
Republicanos de izquierda	1.299.936	72	82	+ 10
Radicales independientes	955.990	62	60	- 2
Radicales socialistas	836.991	157	115	- 42
Republicanos socialistas	515.176	37	33	- 4
Socialistas	1.964.384	129	122	- 7
Socialistas comunistas	78.472	11	5	- 6
Comunistas	796.630	12	50	+ 38

mita a traducir exactamente en el plano parlamentario el reparto de los sufragios entre los partidos políticos. Pero queda sin solución el problema de si este reparto es, en sí mismo, la imagen fiel de la opinión pública propiamente dicha. Así, la representación política supone dos actos sucesivos que es importante distinguir: *a) la expresión de la opinión pública en la distribución de votos entre los candidatos de las elecciones (que llamamos «representación de la opinión» en sentido estricto), b) la traducción de la distribución de los votos en la distribución de los escaños (que llamamos «representación de los partidos»).*

Si la influencia de los sistemas electorales sobre la exactitud de la «representación de los partidos» ha sido ya objeto de algunas investigaciones, sus consecuencias sobre la «representación de la opinión» casi nunca ha sido examinada de manera sistemática; sin embargo, la importancia de una es, al menos, igual a la de la otra. Pero la dificultad del análisis es infinitamente más grande porque no se dispone de bases estadísticas: es necesario utilizar los métodos de sondeo directo (sistema Gallup) en estrecha correlación con las elecciones, no para predecir su resultado (como se hace comúnmente) sino para comparar las posiciones políticas de los electores y de sus votos por tal o cual partido: se podría, entonces, medir con relativa precisión la deformación que éstos aportan a la expresión de aquéllas. Comparando los resultados en diversos países clasificados según sus sistemas de escrutinio, sería posible analizar numéricamente la acción del sistema electoral sobre la representación de la opinión, como se ha hecho sobre la representación de los partidos. Desgraciadamente, la insuficiencia actual de los estudios emprendidos en este campo no permite su aplicación en el presente trabajo, que deberá, en consecuencia, utilizar métodos de observación más empíricos y, por lo tanto, menos precisos: o sea, que las conclusiones formuladas serán muy conjeturales.

A) Para comenzar, señalemos el problema de la localización geográfica de la opinión, que, además, tiene muchos aspectos. Ya hemos aludido a uno de ellos al estudiar la existencia de partidos locales en el sistema mayoritario a una sola vuelta. La tendencia al

bipartidismo originada por este sistema electoral se manifiesta, sobre todo, dentro de las circunscripciones, puesto que en el ámbito del país pueden coexistir varios partidos con tal que sólo se enfrenten de dos en dos en cada una de ellas. En consecuencia, los pequeños partidos pueden subsistir a escala nacional porque son grandes partidos en determinadas regiones, ya se trate de partidos autonómicos o regionales (nacionalistas irlandeses, partidos eslovacos en Checoslovaquia, etc.), o de futuros grandes partidos nacionales que comienzan a desarrollarse en las regiones donde la población les es especialmente favorable (partidos socialistas en las ciudades obreras), o de antiguos grandes partidos nacionales reducidos a la escala local por el despiadado proceso de eliminación que hemos descrito (actualmente, el partido liberal en Gran Bretaña).

Pero estos resultados se pueden generalizar, porque la propia técnica del sistema mayoritario alcanza a confiar la representación total de una región al candidato que está a la cabeza de sus rivales, sin tener en cuenta los sufragios recogidos por los otros; entonces, las minorías sólo pueden estar representadas a escala nacional porque son mayoría en ciertos distritos. De lo que resulta que el sistema mayoritario acentúa la localización geográfica de las opiniones; de la misma manera se podría decir que tiende a convertir una opinión nacional (es decir, repartida en el conjunto del país) en una opinión regional, que sólo le permite estar representada en las porciones del territorio donde es la más poderosa. En este aspecto, el caso de los Estados Unidos es particularmente llamativo: es demasiado conocido para que sea necesario insistir en él.

Por el contrario, la representación proporcional actúa en el sentido opuesto: las opiniones fuertemente arraigadas localmente tienden a extenderse al ámbito nacional por la posibilidad de ser representadas aun en las regiones donde son muy minoritarias. La tendencia es tanto más marcada cuanto más perfecta es la proporcionalidad: el reparto de los votos residuales en el marco nacional la favorece de manera particular, igual que todos los sistemas que tienen como consecuencia práctica hacer una sola circunscripción de todo el país. Así se puede percibir, en los países que han adoptado la representación proporcional después de haber conocido un sistema mayoritario, una especie de «nacionalización» progresiva de las opiniones. Ya lo hemos señalado en Holanda, pero es igualmente relevante en Suiza, en Bélgica, etc.

Es difícil decir cuál de estas dos tendencias —nacionalización originada por la representación proporcional y localización por el impulso del sistema mayoritario— interpreta más exactamente a la opinión pública. En efecto, ambas la deforman en sentidos contrarios; la primera atenuando las características locales de una opinión, la segunda reforzándolas. Pero se ha mostrado la importancia política del fenómeno; la representación proporcional tiende a reforzar la unidad nacional (o, más exactamente, la uniformidad nacional); el sistema mayoritario agrava las divergencias locales. Las consecuencias son respectivamente felices o desgraciadas, según la situación particular de cada partido. Lamentablemente, en Francia, la proporcionalidad parece haber acentuado la tendencia centralizadora y «uniformadora».

En Bélgica, al contrario, se atenúa la rivalidad entre flamencos y valones, que correría el riesgo de ser alimentada con un regreso al sistema mayoritario, tendiendo a acudir el carácter flamenco del partido católico y la tendencia valona de los socialistas, y a

transformar a ambos en partidos autonómicos. En los Estados Unidos, el sistema mayoritario refuerza la oposición del norte y el sur y la particular organización de este último.

La comparación de los dos mapas elaborados por François Goguel para la *Encyclopédie politique de la France et du monde*, 2.^a ed., 1950 (uno representa las elecciones proporcionales para la Asamblea Nacional, y el otro las elecciones para el Consejo de la República, prácticamente mayoritarias), muestra claramente las diferencias desde el punto de vista de la localización de las opiniones; la oposición del norte y del mediodía es notable en el segundo, pero prácticamente desaparece en el primero.

El problema de la localización geográfica de las opiniones tiene otro aspecto que es importante no confundir con el precedente. Dos categorías de factores intervienen siempre en la orientación política de los ciudadanos: los factores particulares y locales, y los factores generales (podríamos decir igualmente: los factores personales y los factores ideológicos, aunque ambas distinciones estén lejos de coincidir exactamente). Además, la distinción entre unos y otros es delicada porque, muy a menudo están estrechamente mezclados de manera inconsciente; se necesitaría un verdadero método de psicoanálisis social para conseguirlo. La cuestión está en definir la influencia de los sistemas electorales en cada uno de ellos: ciertas modalidades de escrutinio desarrollan los factores locales de la opinión en perjuicio de los factores nacionales y viceversa. Ahora vemos toda la importancia práctica del problema: la política de un parlamento es profundamente diferente según sus miembros hayan sido elegidos sobre todo por razones locales o por sus posiciones ante los grandes intereses nacionales.

Aquí, la diferencia no está entre la proporcionalidad y el régimen mayoritario, sino entre el escrutinio uninominal y el de lista; el primero puede adecuarse al sistema mayoritario (sistema de voto transferible), y el segundo funciona según la representación proporcional. En efecto, el escrutinio uninominal supone una pequeña circunscripción, donde, naturalmente, predominan las consideraciones localistas; al contrario, el escrutinio con listas funciona en un marco más extenso, donde los puntos de vista locales se limitan unos a otros permitiendo adquirir mucha importancia a las consideraciones generales. También es necesario añadir que el sistema uninominal, dado su carácter personal, permite más fácilmente las promesas individuales y da gran importancia a las relaciones locales del candidato que, naturalmente, será conducido a limitar sus miras al estrecho marco del que ha surgido; en cambio, el escrutinio por listas atenúa esta influencia personal (que desaparece casi completamente en el caso de las listas cerradas) y obliga al elector a votar por un partido más que por los hombres, es decir, por una ideología y una organización nacional, más que por los defensores de intereses locales.

La observación confirma los resultados de este análisis. Sin duda, el escrutinio con listas en el marco departamental (que, desde 1945, ha reemplazado al escrutinio uninominal de distritos en Francia) ha contribuido mucho a ampliar los horizontes políticos de los parlamentarios y los gobernantes; veremos que el mérito no corresponde al sistema proporcional en sí mismo, como se cree comúnmente. Por el contrario, el carácter profundamente local de las preocupaciones del Congreso norteamericano —muy frecuentemente alejadas de las responsabilidades mundiales a las que deben hacer frente los Estados Unidos— provienen, en gran medida, de la pequeñez de los distritos electorales y del

sistema uninominal en que se basa. Sin embargo, intervienen otros factores que pueden modificar profundamente los resultados globales, especialmente el grado de centralización de los partidos; podemos comprobar, en efecto, que Inglaterra, a pesar de sus ataduras con el escrutinio uninominal y con las circunscripciones pequeñas, no muestra los defectos habituales del sistema. Sin duda, esta particularidad se explica por la conjunción del sistema de dos partidos y por la centralización de cada uno de ellos. A causa del primer factor es extremadamente difícil para un candidato afrontar el combate como un francotirador, fuera de las grandes formaciones tradicionales; a causa del segundo, la designación de dicho candidato está fuertemente sometida a la acción de la dirección central del partido, que quita a éste mucho de su visión local. El segundo factor es, además, más importante que el primero, como lo prueba el ejemplo norteamericano, donde la centralización de los partidos no impide su orientación local, pese al bipartidismo.

B) No es menos importante la influencia del sistema electoral sobre las divisiones de la opinión pública. En este campo intervienen, por cierto, muchos otros factores (psicológicos, religiosos, ideológicos, económicos, etc.); sin embargo, el factor electoral no es nada desdeñable, porque puede acentuar o frenar la acción de los primeros. Conviene aquí recordar nuestras conclusiones relativas a la influencia del sistema electoral sobre el número de partidos políticos. El sistema mayoritario a una vuelta, con su tendencia al bipartidismo, suprime las divisiones secundarias de la opinión y las reúne en torno a dos grandes tendencias rivales; por el contrario, la representación proporcional favorece la multiplicación de las tendencias de la opinión, permitiendo a cada una de ellas formar un partido separado.

Generalmente se supone que la representación proporcional asegura una representación más fiel de la opinión y que, opuestamente, el sistema mayoritario a una vuelta la deforma seriamente. Tal vez las cosas sean menos simples. No es seguro que la acentuación de las divergencias de opinión que resulta de la proporcionalidad, a la vez por su efecto multiplicador y por la independencia recíproca que da a los partidos, corresponda mejor a la realidad que la simplificación generada por el sistema mayoritario. Uno se puede preguntar si la opinión pública no tiene una tendencia profunda a dividirse en dos grandes fracciones rivales, dentro de las cuales se encuentran ciertamente múltiples matices, pero cuyos límites exteriores son muy claros. Es curioso comprobar en este aspecto cómo estudios muy diferentes llegan a las mismas conclusiones. Algunos sociólogos proponen distinguir dos temperamentos políticos fundamentales (el «radical» y el «conservador»); los marxistas conciben la dinámica social como una lucha entre dos grandes clases rivales; los fundadores franceses de la geografía electoral reconocen, a través de la aparente multiplicidad de las opiniones políticas de su país, la permanencia de una oposición de base entre la derecha y la izquierda, el orden y el movimiento.

Así pues, la culpa del sistema mayoritario consistiría en desdibujar las divergencias secundarias que existen dentro de cada «familia espiritual»; tendría, igualmente, el mérito esencial de traducir correctamente su antagonismo general; por el contrario, la proporcionalidad tendría el grave defecto de eliminar completamente esta «divergencia fundamental» de la opinión y, por otra parte, acentuar exageradamente las oposiciones de de-

talle. En conclusión, contrariamente a la creencia habitual, ésta representaría a la opinión mucho más inexactamente que aquélla. El sistema a dos vueltas tendría cierta ventaja en este campo, permitiendo, a la vez —por el juego de alianzas de la segunda vuelta— traducir el dualismo de base al mismo tiempo que las oposiciones secundarias que existen dentro de cada grupo de opiniones. Notemos, además, que un sistema bipartidista lograría el mismo resultado, en la medida en que cada partido conservara una estructura flexible, permitiendo el nacimiento y la cohabitación de diversas fracciones.

Otro aspecto del problema ataña a la amplitud de las discrepancias de la opinión: aquí, la misma confusión precedente entre la representación de los partidos y la representación de la opinión engendra errores semejantes. Se dice corrientemente, en efecto, que la representación proporcional tiene el mérito de reducir esta amplitud, disolviendo los grandes antagonismos en varias fracciones, mientras el sistema mayoritario puro y simple, conduce al sistema de los dos «bloques», es decir, a la oposición máxima: pero esto es confundir las diferencias numéricas de las representaciones en el seno del parlamento con la profundidad de las divergencias políticas. En realidad, los efectos respectivos de la representación proporcional y de los sistemas mayoritarios son diametralmente opuestos a esta creencia habitual.

Holcombe ha señalado justamente, en su artículo de la *Encyclopedia of Social Sciences*, que los partidos tienden a reunirse en un régimen bipartidista (surgido normalmente de un sistema electoral a una sola vuelta), sin extenderse, además, sobre los factores de esta aproximación. Éstos son muy fáciles de definir. Razonemos sobre un ejemplo preciso, el de la Inglaterra actual, y olvidemos al partido liberal, que ya no tiene importancia. ¿Quién decidirá la victoria de los conservadores o los laboristas en las elecciones? No serán sus partidarios fanáticos, que seguramente votarán por ellos, aunque sea por no poder apoyar a un partido situado más a la derecha o más a la izquierda; sino los dos o tres millones de ingleses moderados, situados políticamente en el centro, que votan tanto a los conservadores como a los laboristas. Para conquistar sus votos, el partido conservador será forzado a atenuar su conservadurismo y el laborista su socialismo, para tomar ambos un tono de calma, un vuelo rasante. Uno u otro deberán hacer políticas claramente orientadas hacia el centro, o sea, profundamente parecidas: se llega a la paradoja de que el centro influye en toda la vida parlamentaria en este país donde, precisamente, el sistema electoral impide la formación de un partido de centro. El resultado es la reducción evidente de la amplitud de las opiniones políticas. El mito de los «dos bloques», tan vigente en Francia, en Inglaterra no corresponde a la realidad.

Comparemos este ejemplo con el del sistema proporcional francés. Normalmente, cada partido no puede aumentar su representación si no lo hace a costa de sus vecinos inmediatos: los comunistas a costa de los socialistas; los republicanos populares a costa de los moderados, radicales o el R.P.F., etc. Lo que quiere decir que cada uno se esforzará en marcar las diferencias de detalle que lo separan del más próximo de sus rivales, en lugar de mostrar sus semejanzas profundas: como resultado se profundizarán las divisiones políticas y crecerán las oposiciones.

Se podría intentar un análisis completo demostrando que la segunda vuelta, que favorece a los partidos de centro desde el punto de vista de la representación numérica de

los partidos, les es menos ventajosa desde el ángulo de la representación de la opinión propiamente dicha. La mayoría de los candidatos de centro electos han triunfado en la segunda vuelta, unos gracias al apoyo de la derecha, otros gracias al de la izquierda. Así, los partidos centristas tienden constantemente a repartirse entre dos atracciones contrarias. Se ven obligados a hacer tan pronto una política de derechas, tan pronto una de izquierdas, tratando de frenar una a la otra. El ejemplo del partido radical en la Tercera República ilustraría muy bien este mecanismo. Sin embargo, a falta de verificaciones más precisas y más numerosas, deberemos considerar solamente estas observaciones como hipótesis provisionales que siempre pueden ser revisadas.

C) Pero el problema esencial continúa siendo el de la coincidencia entre la opinión pública y la mayoría gubernamental, coincidencia que, en suma, define al régimen democrático. En este aspecto debe establecerse una distinción fundamental entre las mayorías «impuestas» y las mayorías «libres». Cuando la distribución de escaños entre los partidos es tal que no puede subsistir ningún equívoco acerca de la mayoría, de manera que ésta escapa a la acción de los diputados y a las intrigas parlamentarias, hay una «mayoría impuesta». Por el contrario, hay «mayoría libre» cuando varios partidos tienen un número de votos más o menos equivalentes, sin que ninguno de ellos sea capaz de gobernar sólo con sus propias fuerzas, la formación de la mayoría depende mucho de la voluntad de los diputados y de las direcciones partidarias, sin que la opinión pública intervenga directamente en la cuestión. Sólo el primer sistema corresponde a la noción tradicional de democracia; el segundo llega, de hecho, a una mezcla de democracia y oligarquía, en la que sólo se consulta al pueblo para determinar los respectivos porcentajes de influencia de las cúpulas partidarias.

En este campo, el sistema electoral cumple un papel importantísimo que se puede describir en la fórmula siguiente: el sistema mayoritario a una vuelta tiende a una mayoría impuesta por la opinión; la representación proporcional, a una mayoría libre; el sistema a dos vueltas, a una mayoría semilibre.

Observemos una elección inglesa: el día siguiente del escrutinio se sabe quién asumirá el poder, se conoce la mayoría sin ninguna duda posible: un partido forma el gobierno, el otro la oposición. El sistema electoral británico sólo ha sido falseado excepcionalmente durante el período 1918-1935, a causa de un provisorio tripartidismo, que el régimen electoral ha destruido, y durante las guerras, a causa de los gobiernos de unión nacional: se trata de hipótesis excepcionales. En tiempos normales, en todos los países donde el sistema mayoritario ha generado el bipartidismo, la opinión pública ha impuesto al parlamento la mayoría gobernante. Es cierto que el escrutinio deforma ligeramente esta mayoría, aumentándola de manera artificial, pero no la falsea. El sistema electoral cumple un papel de «cristal de aumento» que permite aclarar la separación entre la mayoría y la oposición. Comparémoslo con un sistema de representación proporcional como el de Francia: todas las mayorías son posibles o casi. Podemos concebir, en la actual asamblea: *a)* una mayoría del centro (SFIO, MRP, radicales y algunos moderados) que gobierna de hecho desde el 6 de mayo de 1947 con diversos nombres; *b)* una mayoría «tripartidista» análoga a la que existía entre las dos Constituyentes (comunistas, SFIO,

MRP) que ha gobernado hasta el 6 de mayo de 1947; *c)* una mayoría del Frente Popular, a la moda de 1936 (comunistas, SFIO, y algunos radicales «progresistas»); *d)* una mayoría moderada que va desde la extrema derecha hasta el partido SFIO, incluyendo también algunos socialistas de la vertiente Ramadier). La opción entre estas cuatro combinaciones (también otras son posibles) no depende del cuerpo electoral, sino sólo del juego parlamentario: el papel del pueblo es solamente modificar el número de combinaciones y el carácter más o menos probable de algunas de ellas según el porcentaje que atribuya a cada partido. Fenómenos semejantes se observan en la mayor parte de los Estados con representación proporcional, salvo los casos excepcionales en que un partido obtiene la mayoría absoluta de los escaños. Si solamente se aproxima a la mayoría absoluta, sin alcanzarla, la observación muestra que el parlamento conserva una gran libertad (el reciente ejemplo belga), a menos que el partido en cuestión no ocupe una posición dominante en la vida política del país (ejemplo de los partidos socialistas escandinavos). De todas maneras, hipótesis semejantes son raras y no corresponden a la tendencia normal del sistema proporcional.

En un sistema a dos vueltas, la determinación de la mayoría es menos libre a causa de la dependencia recíproca de los partidos y de las alianzas electorales que están obligados a contraer. El ejemplo francés, entre 1928 y 1939, muestra, a pesar de todo, que la posibilidad de combinaciones parlamentarias es todavía grande: en muchas legislaturas, una mayoría de izquierda ha abierto el camino, después de dos años de poder, a una mayoría llamada de Unión Nacional, mucho más orientada hacia la derecha. Sin embargo, la perspectiva de nuevas alianzas en la segunda vuelta tenía, nuevamente, a inclinar al gobierno hacia la izquierda, en vísperas de las elecciones. Además, en la mayoría de los países que han practicado el sistema a dos vueltas —como Francia, antes de la guerra de 1914—, las mayorías fueron generalmente más estables y más conformes con las indicaciones del escrutinio. Lo que no quiere decir que éste no se encontrara poderosamente influido por el juego de las alianzas, y que estuviera muy lejos de las mayorías impuestas por el régimen a una vuelta.

2. LA SENSIBILIDAD A LAS VARIACIONES DE OPINIÓN

El problema se plantea así: ¿un sistema electoral, tiende a acentuar las variaciones de la opinión pública o a atenuarlas? En el primer caso se dirá que es un sistema sensible (e inestable); en el segundo, que es un sistema insensible (y estable).

La principal dificultad de la solución es que hay varias categorías de variaciones de opinión y que el grado de sensibilidad de los regímenes electorales varía según cada una de ellas. Hay que distinguir esencialmente entre las variaciones que se producen dentro de las opiniones tradicionales y las expresiones de nuevas corrientes, más o menos durables. Podríamos resumir así la influencia de los sistemas electorales: 1.^o) *la representación proporcional es insensible a las variaciones de las opiniones tradicionales y muy sensible a la aparición de nuevas corrientes, aunque sean provisionales y débiles;* 2.^o) *el sistema mayoritario a una sola vuelta es muy sensible a las variaciones de las opiniones tradicionales, pero es insensible a las nuevas corrientes, a menos que sean poderosas y*

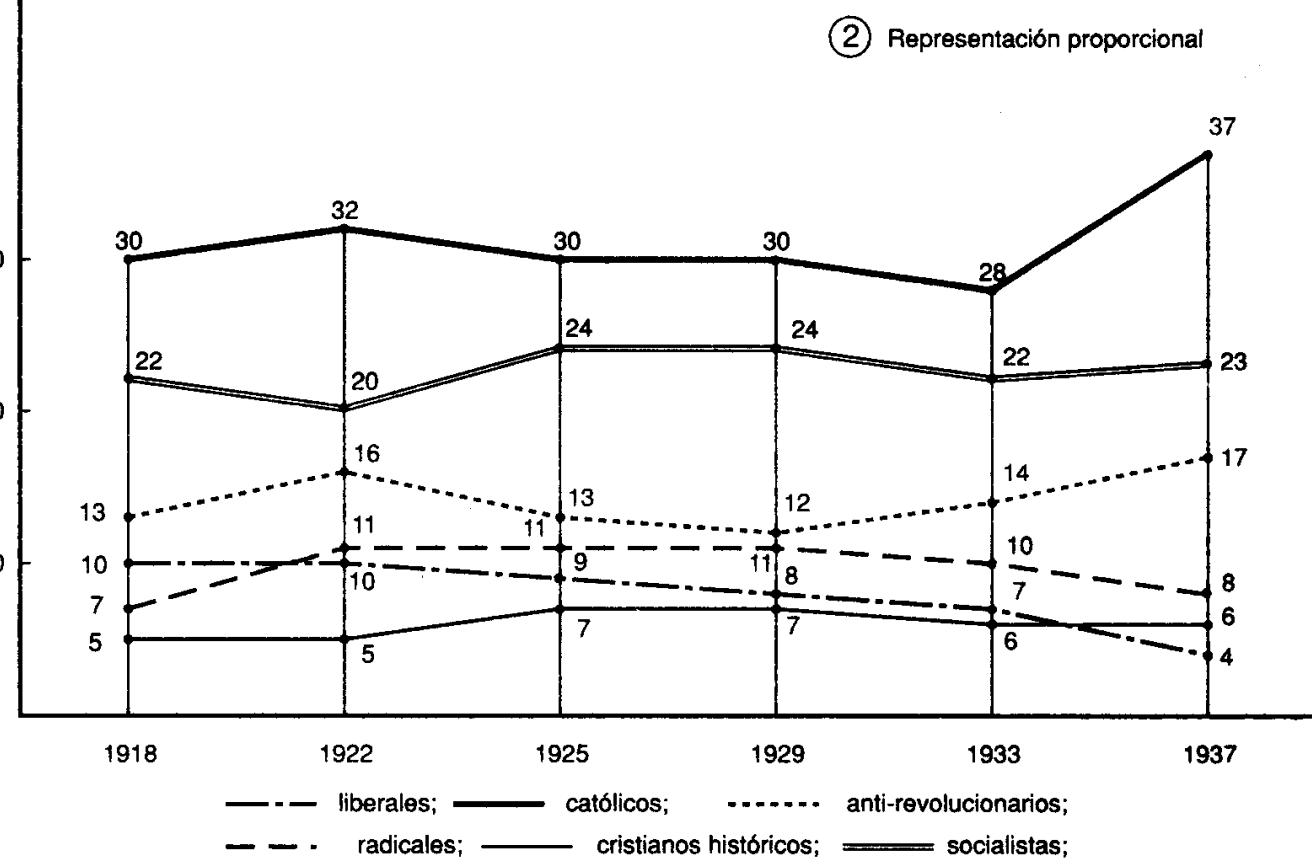
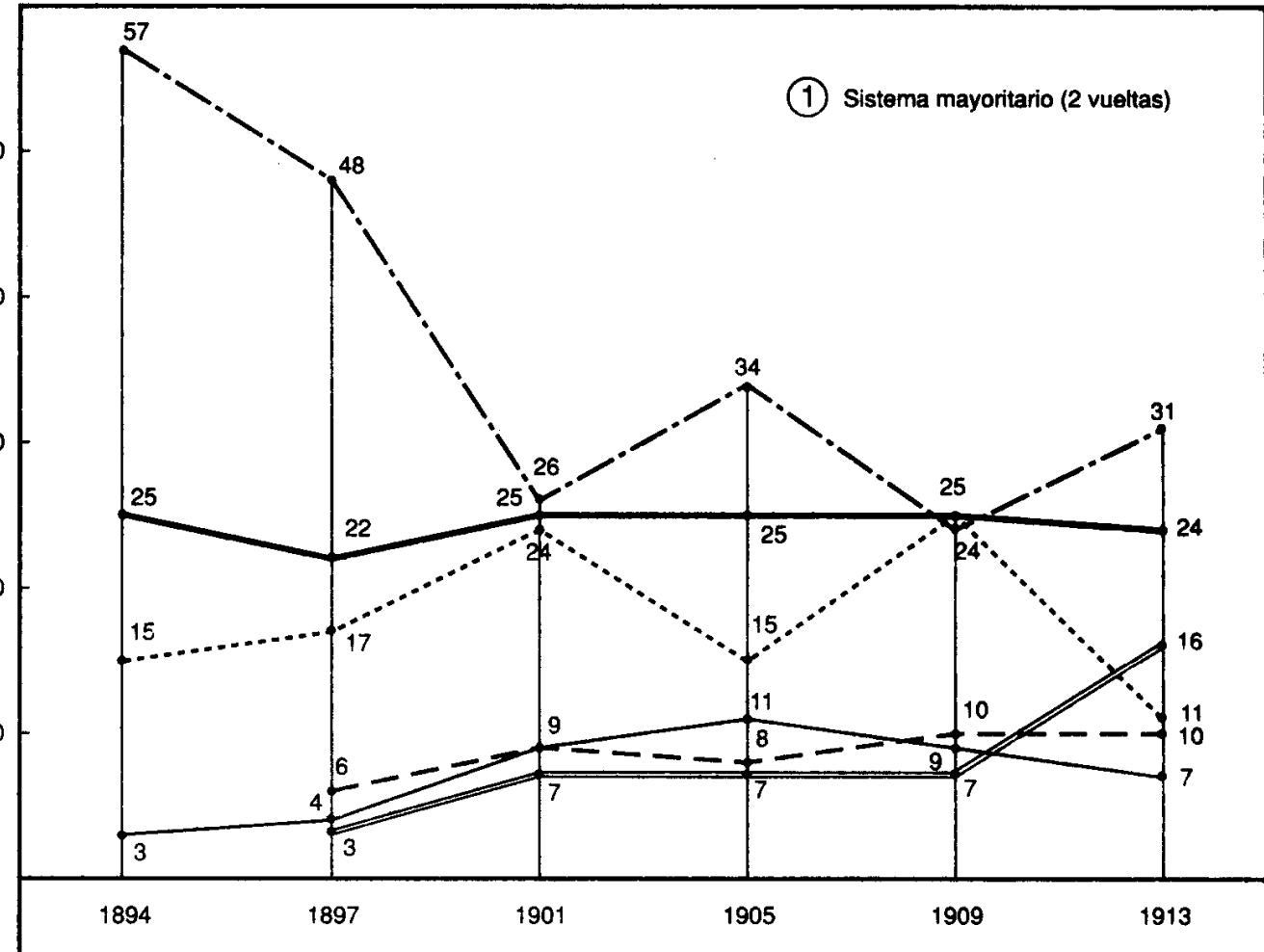


FIG. 2.6. *La representación proporcional y el «inmovilismo» político: variación de partidos antes y después de la representación proporcional (según S. Lachapelle).*

duraderas; 3.º) el sistema mayoritario a dos vueltas es relativamente poco sensible tanto a las variaciones de opiniones tradicionales como a la manifestación de nuevas corrientes. Como siempre, estas fórmulas sólo expresan las tendencias generales de base, susceptibles de ser modificadas profundamente por la acción de otros factores; tienen, entonces, numerosas excepciones.

Variaciones de las opiniones tradicionales

Son los cambios en el reparto de los sufragios, en cada elección sucesiva, entre los partidos habituales, excepto la brusca mutación de alguno de ellos, sólo explicable por un movimiento verdaderamente nuevo de la opinión (véase más adelante). Se llamará insensible a un sistema electoral en la medida en que tienda a atenuar estos cambios, es decir, a debilitar la diferencia entre la cantidad de escaños y la cantidad de votos. Al contrario, un sistema sensible, aumentará esta diferencia.

A) En este tema es evidente el carácter estabilizador de la proporcionalidad. En principio debe contentarse con expresar exactamente la diferencia de los votos y el reparto de escaños entre dos elecciones. En la práctica, la imperfección con que se aplican los principios proporcionales significa una atenuación de esta diferencia.

Además, aun cuando la representación proporcional se aplicara integralmente, conservaría su insensibilidad. Porque, al lado del efecto mecánico resultante de la imposibilidad práctica de traducir al reparto de escaños una diferencia de votos muy pequeña, la estabilidad descansa en un factor sociológico; en un régimen político bien establecido en un país que practica la democracia desde hace mucho tiempo, las opiniones tradicionales varían poco y el reparto de sufragios entre los partidos habituales permanece siempre casi constante. Uno de los resultados más interesantes de las investigaciones realizadas en el campo de la geografía electoral es el descubrimiento de esta «cristalización» de las posiciones políticas.

Por naturaleza, los movimientos de opinión son, entonces, muy débiles, y sólo aumentando su amplitud permiten que los capten los instrumentos de medición; como los sismógrafos que perciben las oscilaciones de la corteza terrestre imperceptibles a nuestros sentidos. Traduciendo fielmente el reparto de votos en el de los escaños sin acentuar sus variaciones, la representación proporcional llega a cristalizar el régimen político. Nada es más instructivo, en este aspecto, que la lectura de las curvas que representan las posiciones respectivas de los partidos de una elección a otra. En un régimen proporcional, las curvas son prácticamente horizontales, con diferencias extremadamente débiles. El ejemplo de Holanda, de 1919 a 1939, es particularmente típico (fig. 2.6): en este país, estable por naturaleza, un escrutinio estabilizador llevó a un inmovilismo político casi total. Muy parecidos serían los casos de Bélgica y Suiza.

No obstante, a veces son claramente perceptibles los movimientos a largo plazo, en la medida en que son muy amplios: por ejemplo, la tendencia ascendente de los partidos socialistas escandinavos que los ha colocado en una posición dominante (véase fig. 2.7); el ejemplo sueco es particularmente característico. Es difícil decir aquí si la modalidad

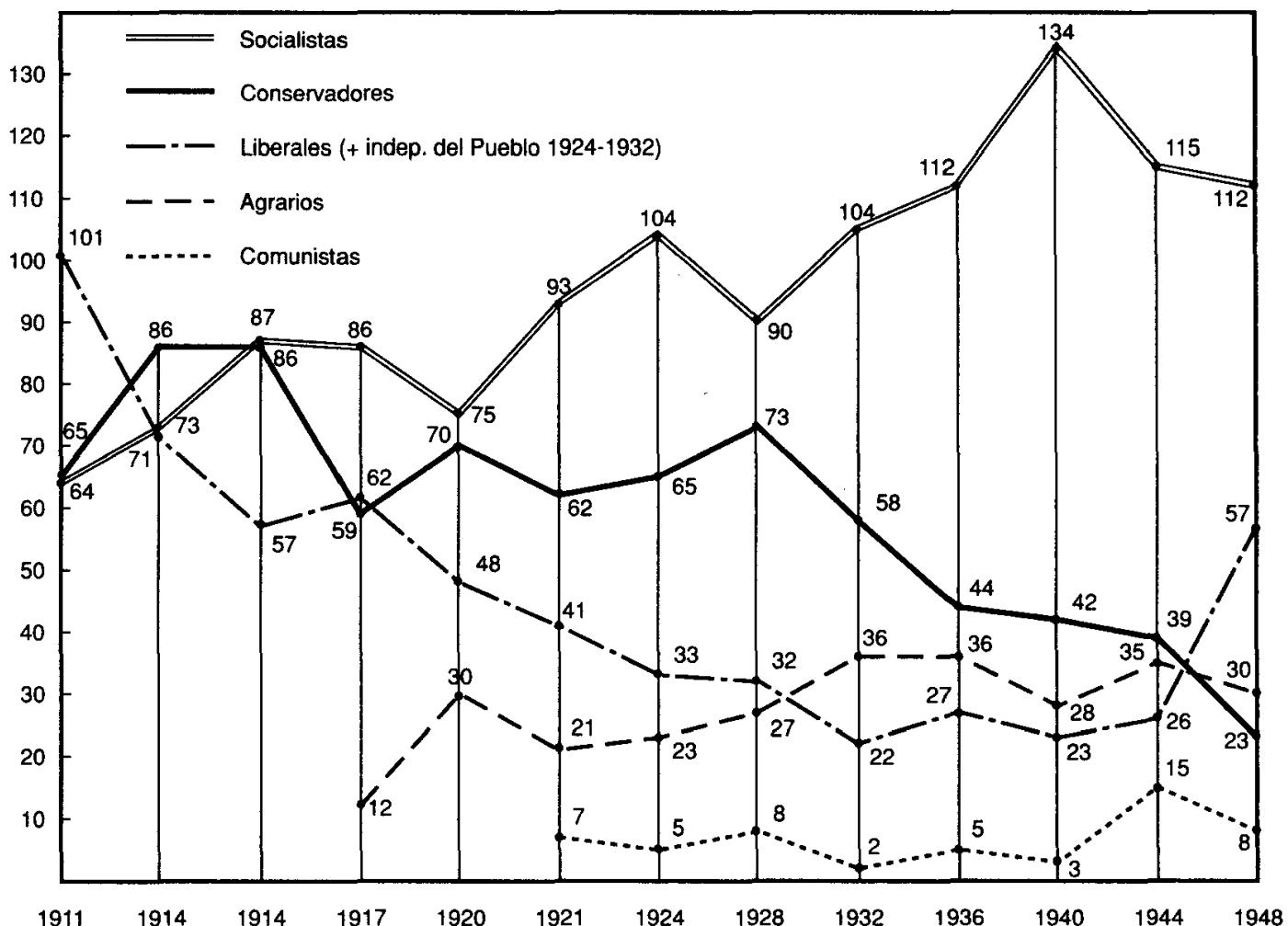


FIG. 2.7. *Ascenso del partido socialista hacia una posición dominante en Suecia, de 1911 a 1948, bajo el sistema de representación proporcional.*

del escrutinio ha ampliado o limitado este ascenso; parece que, por un lado, lo ha frenado, retrasando el momento en que los laboristas escandinavos lograron la mayoría absoluta (que hubieran alcanzado muy rápidamente con un sistema mayoritario a una vuelta, como veremos más adelante); pero, por otro, podemos pensar que lo ha fortalecido, por el carácter durable que ha dado a la debilidad de los otros partidos (debilidad que hubiera sido menos importante con un sistema mayoritario). Vemos que es necesario atenuar el rigor de las fórmulas precedentes sobre el carácter estabilizador de la representación proporcional; muy a largo plazo, se puede decir que amplía, en lugar de atenuar, los movimientos profundos en la opinión tradicional. Pero, igualmente, los frena, tanto en la fase de ascenso como en su declive.

B) Los efectos naturales del escrutinio mayoritario a una vuelta son muy diferentes. Las curvas de las variaciones de escaños obtenidos por los partidos adquieren el aspecto dentado característico del sistema (fig. 2.8, A). Si se le añaden las curvas de porcentajes de votos, se comprueba que la amplitud de las diferencias es muy clara: la comparación de los porcentajes de votos y los porcentajes de escaños en Inglaterra, entre 1918 y 1950, es muy sugestiva, aunque la presencia del partido liberal haya alterado pro-

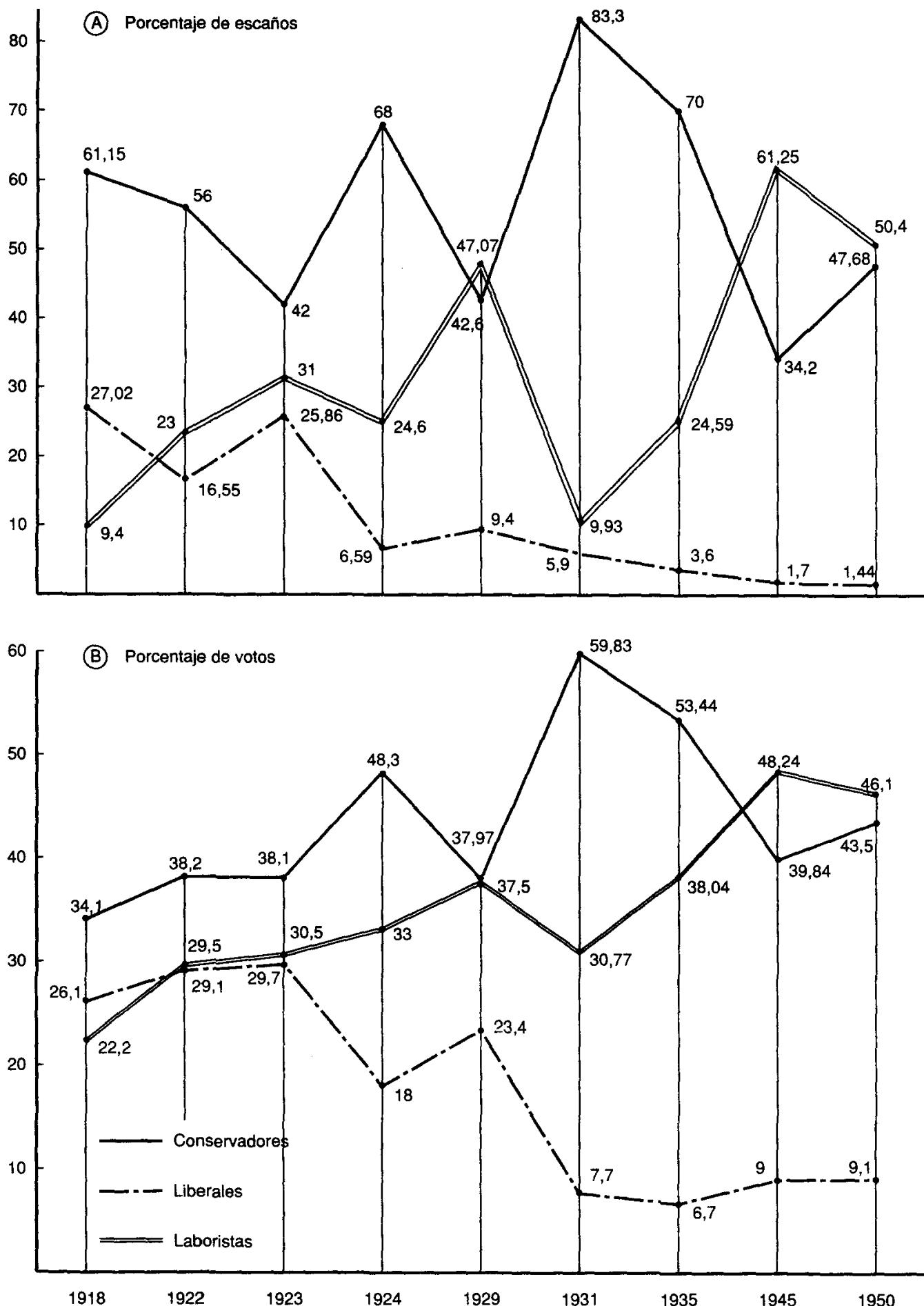


FIG. 2.8. Ampliación de las variaciones de opiniones tradicionales debida al sistema mayoritario a una vuelta (ejemplo inglés).

fundamente el sistema (véase fig. 2.8, A y B). El mecanismo general de la amplificación es simple; nace de la combinación de las dos tendencias antes analizadas: la tendencia a la sobrerepresentación del partido mayoritario y la tendencia a la subrepresentación de las minorías. Cuando funciona normalmente —es decir, cuando el sistema mayoritario a una vuelta coincide con el bipartidismo, de acuerdo con su pendiente natural— se comporta como un sismógrafo político, capaz de registrar las variaciones de opinión que, sin él, pasarían desapercibidas. Desde un punto de vista puramente teórico, se puede hablar de una deformación de la representación, como hemos visto. Desde un punto de vista práctico, hay que reconocer que el sistema tiene el mérito de impedir el inmovilismo natural de la opinión pública sin falsear el sentido general de sus variaciones. Se le puede criticar que le baste prácticamente el desplazamiento de una décima parte de los sufragios para cambiar toda la orientación política de Gran Bretaña, pero sería interesante investigar la composición social e intelectual de esta décima parte en relación con las nueve restantes. Posiblemente comprobaríamos que representa la parte más viva y la más evolucionada de la población, la que, en definitiva, es más capaz políticamente porque sabe aprovechar las lecciones de la experiencia y determinar, según ella, su comportamiento electoral; y que da su confianza a un partido de acuerdo con su actividad anterior y bajo reserva de su comportamiento futuro; mientras que los nueve restantes son impermeables a los resultados positivos y votan por sus lazos tradicionales con un partido, al que se entregan incondicionalmente. De manera que el mérito del sistema sería, en resumen, reintroducir las nociones cualitativas en una democracia que rápidamente tiende a ser dominada por lo cuantitativo.

Cuando el sistema mayoritario a una vuelta coincide con el multipartidismo, los resultados del sistema son mucho menos satisfactorios: el sismógrafo está falseado y deforma las variaciones de opinión en lugar de amplificarlas. Pese a todo, no olvidemos que esta deformación se produce, muy a menudo, en un sentido bien determinado (en perjuicio del tercer partido) y que, así, tiende, por su propio movimiento, a reconstituir el bipartidismo fundamental del régimen.

C) No es fácil determinar la sensibilidad de la segunda vuelta a las variaciones de opinión. No parece dudosa su tendencia estabilizadora. El ejemplo de Francia es muy claro: estudiando cada elección comprobamos que la segunda vuelta siempre ha atenuado los cambios de opinión manifestados por la primera. Comparando el período de 1919 a 1924 con el de 1928 a 1936, vemos que las variaciones del cuerpo electoral no han sido mucho más importantes en el primero que en el segundo, pero que se han traducido en el plano parlamentario con cambios de mayoría muy claros en el primer caso, a causa de la vuelta única, y mucho menos precisos en el segundo, a causa de la segunda vuelta.

En un modelo así de escrutinio, el mecanismo de estabilización parece descansar sobre la acción preponderante de los partidos centrales. Por una parte, dentro de cada gran tendencia, el sistema provoca una polarización de los sufragios hacia el partido menos extremo en la segunda vuelta: porque generalmente se encuentra en mejor posición que sus congéneres extremistas, y porque los electores moderados son generalmente más numerosos que los entusiastas. Por otra parte, ciertos partidos centrales están a caballo

entre ambas tendencias, pese a los acuerdos electorales nacionales: ciertos radicales franceses han sido elegidos siempre con el apoyo de la derecha, mientras que los otros se han beneficiado con el desistimiento de las izquierdas. El partido «a caballo» constituye, de esta manera, un lugar geométrico en el que se disuelven las variaciones de opinión: cumple un papel de amortiguador importante en relación con éstas.

Muy perfeccionada en Francia, esta técnica de la estabilización por medio del partido del centro también se ha manifestado en otros países; los partidos liberales la han empleado a fines del siglo XIX frente al avance del socialismo. En la mayoría de los casos, sin embargo, ha sido menos desarrollada y alianzas electorales más estrictas han entorpecido el «encabalgamiento». Entonces, la segunda vuelta ha perdido mucho en su acción estabilizadora. En efecto, en la medida en que los múltiples partidos que genera cristalizan en dos grandes coaliciones, cuya disciplina es fuerte y la separación entre ellas bien tajante, se aproxima claramente al sistema bipartidista: si la atenuación de las variaciones de opinión puede continuar manifestándose dentro de cada tendencia, el sistema electoral amplía la diferencia de votos entre las dos coaliciones, como en un régimen bipartidista. La figura 2.9, a la que hemos agregado los votos de los partidos holandeses de cada coalición electoral, es interesante en este tema: ¿su aspecto dentado no nos hace creer que estamos ante un sistema dualista?

Vemos que las consecuencias de la segunda vuelta son muy ambivalentes en este campo, y que la fórmula general empleada anteriormente sólo puede ser aceptada con fuertes reservas.

Sensibilidad a las nuevas corrientes de opinión

A veces es difícil distinguir entre las nuevas corrientes de opinión y las variaciones de las opiniones tradicionales. Es claro que, para las corrientes transitorias y rápidas —boulangismo en Francia en el siglo XIX, rexismo en Bélgica antes de la guerra de 1939, por ejemplo— la confusión casi es imposible. Pero, si se trata de un movimiento profundo y constante, ¿cómo precisar el momento en que deja de ser nuevo para convertirse en tradicional? Hemos analizado el desarrollo del socialismo escandinavo de 1914 a 1939: ¿era la aparición de una nueva corriente de opinión o la evolución de una opinión tradicional? Al comienzo, sobre todo lo primero; al final, claramente lo segundo. Hay que cuidarse de creer en el carácter rígido de los cuadros, que no tienen otro valor que el de facilitar la investigación.

Entre otras cosas, no hay coincidencia absoluta entre la noción de nuevo movimiento de opinión y la de partido nuevo. Un partido como el PRL en Francia no corresponde a ninguna novedad de la opinión pública; por el contrario, el brusco crecimiento de un antiguo partido a menudo traduce la irrupción de una corriente nueva en la opinión pública: el ascenso de los partidos comunistas en Europa occidental al final de la segunda guerra mundial es muy sintomático de esto.

A) Por lo expuesto, no parece dudoso el carácter estabilizador del sistema mayoritario a dos vueltas. Todo nuevo partido que quiera afrontar a los electores está envuel-

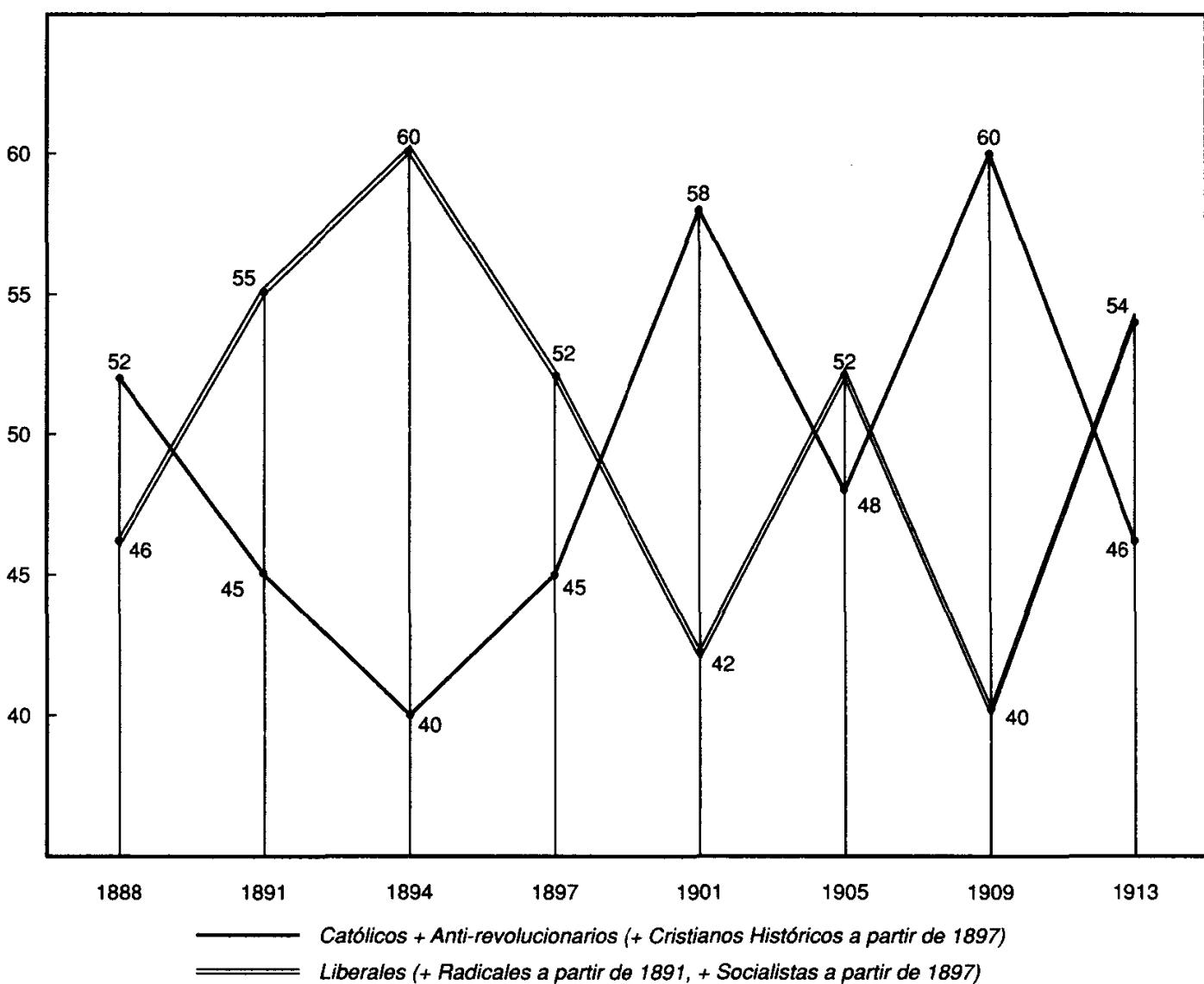


FIG. 2.9. *Las alianzas de partidos en los Países Bajos (1888-1913).* En 1894, la colaboración de dos partidos radicales y de los liberales no fue regular. Hubo, igualmente, secesiones liberales. La mayoría fue pues variable. En 1908, los socialistas retiraron su apoyo al gobierno liberal, que no tenía más que 45 votos contra 48. Un gobierno cristiano fue constituido antes de las elecciones de 1909. Los socialistas rehusaron siempre participar en él; pero mantuvieron en general su alianza con los liberales y les apoyaron con sus votos.

to en el siguiente dilema: o luchar solo, es decir, ser aplastado entre las coaliciones rivales, o participar en una de ellas, es decir, perder gran parte de su autonomía y de su novedad, no ser favorecido en el reparto de escaños —porque un nuevo candidato obtiene, generalmente, menos votos que los antiguos—, y no tener casi posibilidades de permanecer en liza en el *ballotage* (segunda vuelta). Si la segunda vuelta coincide con un escrutinio uninominal, es decir, con circunscripciones pequeñas favorables a la constitución de feudos electorales personales, la insensibilidad del sistema alcanza su punto culminante: el nuevo partido debe aceptar presentarse a las elecciones con candidatos veteranos para tener serias posibilidades de éxito; pero también pierde toda su novedad.

Lo sucedido en Francia ilustra muy bien el carácter profundamente conservador de la segunda vuelta. Estudiemos, por ejemplo, la evolución del partido comunista francés

entre 1928 y 1939. En una primera fase (1928-1936) marcha solo al combate, rehusando incluso a retirar sus candidatos de la segunda vuelta: así conserva toda su pureza y su originalidad, pero es aplastado (en 1928, con 1.063.943 votos en la primera vuelta, obtiene un total de 14 escaños, mientras que los socialistas obtuvieron 99 con 1.698.084 votos); en 1936, ingresa en la coalición del Frente Popular, que le permitirá ganar 72 escaños, pero corresponderá a una fase muy clara de «aburguesamiento» y de semejanza —al menos exterior— con los partidos tradicionales. Por otra parte, comprobamos la absoluta falta de empuje de movimientos dinámicos, como Acción Francesa, Cruz de Fuego o el Partido Social Francés para obtener una representación parlamentaria. El destino del Partido Socialista SFIO ofrece, igualmente un útil motivo de meditación sobre las consecuencias de la segunda vuelta en los nuevos movimientos de opinión. La permanente necesidad de colaborar con los partidos «burgueses» en el plano electoral tiende constantemente a debilitar sus características propias y a aproximarlas a las de éstos por su espíritu y sus preocupaciones; sin duda, el sistema electoral tiene gran parte de la responsabilidad de la insipidez del socialismo francés.

En definitiva, la segunda vuelta es esencialmente conservadora. Elimina automáticamente a las nuevas corrientes de opinión cuando son superficiales y transitorias; cuando son profundas y duraderas, frena su expresión parlamentaria al mismo tiempo que desgasta regularmente su originalidad tendiendo a alinearlas con los partidos tradicionales. Ciertamente, la degradación progresiva del dinamismo de los partidos es un fenómeno general; pero el sistema de la segunda vuelta tiende a acelerarla.

B) También son difíciles de precisar los efectos del sistema mayoritario en este campo. Por un lado, aparece como un sistema conservador —aún más conservador que el sistema a dos vueltas— que opone una barrera infranqueable a todas las nuevas corrientes, con la consecuencia de reforzar el poder de los dos grandes bloques que ha constituido. Podemos invocar el ejemplo de los Estados Unidos y la imposibilidad, siempre comprobada, de que allí se forme un «tercer partido». Por otra, comprobamos que favoreció claramente el desarrollo de los partidos socialistas a comienzos del siglo XX, y que los primeros países en el que éstos pudieron ejercer el poder son, precisamente, los que aplicaban el sistema mayoritario a una sola vuelta: Australia y Nueva Zelanda. ¿Cómo resolver esta contradicción?

En gran medida, proviene de circunstancias locales, sin relación con el régimen electoral y que escapan a toda definición general. Sin embargo, también se explica por la naturaleza y la fuerza de los nuevos movimientos de opinión. En tanto éstos se muestran débiles y poco seguros, el sistema los aparta sin piedad de la representación parlamentaria; los eventuales electores, en efecto, evitan apoyarlos porque sus votos, dispersos, podrían permitir el triunfo de sus peores adversarios. Una barrera absoluta se levanta entonces ante todos los arranques de humor bruscos y superficiales que a veces atraviesan a una nación.

Pero, supongamos que un nuevo partido —el partido laborista, por ejemplo— adquiere cierta fuerza en una circunscripción: en el escrutinio siguiente, los más moderados de los electores liberales se concentrarán en el candidato conservador, por temor al so-

cialismo, mientras que los más radicales se reunirán en el laborismo. Esta doble «polarización» comienza un proceso de eliminación del partido liberal que los éxitos de los laboristas no hacen más que acelerar porque acentuará una «subrepresentación», con la que los candidatos liberales pasarán a la tercera posición. La situación es totalmente diferente en un régimen con dos vueltas: en una circunscripción francesa, antes de 1939, un número sustancial de votos obtenido por los socialistas no alejó de los radicales a sus electores más moderados, *al contrario*, porque cierto número de electores de derecha comenzaron a ver menos peligro en los radicales, en la medida en que los podían proteger de los socialistas: la «polarización» actuaba a favor del centro y retardaba el acceso al poder del nuevo partido, al mismo tiempo que la obligación de aliarse con los antiguos debilitaba su originalidad.

Así, el sistema a una vuelta es mucho menos conservador de lo que a menudo se dice; por el contrario, puede acelerar el desarrollo de un nuevo partido desde el momento en que alcanza cierta solidez, y darle rápidamente la posición de «segundo partido». Pero, a partir de este momento, las consecuencias se aproximan a las del sistema a dos vueltas: acelera, como éste, el envejecimiento natural del nuevo partido y tiende a hacerlo parecido a aquel de los antiguos que quede como principal rival. Ya hemos descrito este impulso profundo que conduce a los dos grandes partidos a asemejarse como consecuencia de la orientación centrista de la lucha electoral.

C) En cuanto a la representación proporcional, su sensibilidad a los movimientos nuevos es extrema, ya se trate de estremecimientos pasionales pasajeros o de corrientes profundas y durables: es curioso el contraste en este aspecto con su insensibilidad a las variaciones de opiniones tradicionales y la cristalización de antiguos partidos que resulta de ella.

Bélgica, en donde el número de escaños de los grandes partidos ha variado mucho entre 1919 y 1939, proporciona un ejemplo muy notable de la sensibilidad del régimen proporcional a los entusiasmos pasajeros: el éxito extraordinario del rexismo en 1936, cuando obtuvo 21 escaños (sobre 202), seguido de su estrepitosa caída en 1939 (4 escaños) habría sido inconcebible bajo un régimen electoral mayoritario, a una o dos vueltas. Es interesante comprobar en este aspecto que el impulso fascista que se produjo en toda Europa en la misma época sólo se manifestó electoralmente en las pacíficas democracias nórdicas (Bélgica, Holanda y las naciones escandinavas) donde su fuerza parecía, sin embargo, menos grande que en Francia: en aquéllas reinaba la representación proporcional, en ésta un régimen mayoritario.

Si consideramos ahora los nuevos movimientos más profundos y duraderos, los resultados también son ilustrativos. Entre 1919 y 1933, el desarrollo del comunismo es favorecido en Alemania por el sistema proporcional, mientras que es claramente detenido en Francia por el régimen mayoritario. Inmediatamente después de la segunda guerra mundial, fue paralizado en la Inglaterra mayoritaria, mientras que se manifestaba en toda la Europa continental, con sistemas proporcionales. Es igualmente muy probable que el ascenso del nazismo hubiera sido mucho más lento y mucho menos importante en Alemania si el sistema mayoritario hubiera continuado funcionando; la relativa insensibili-

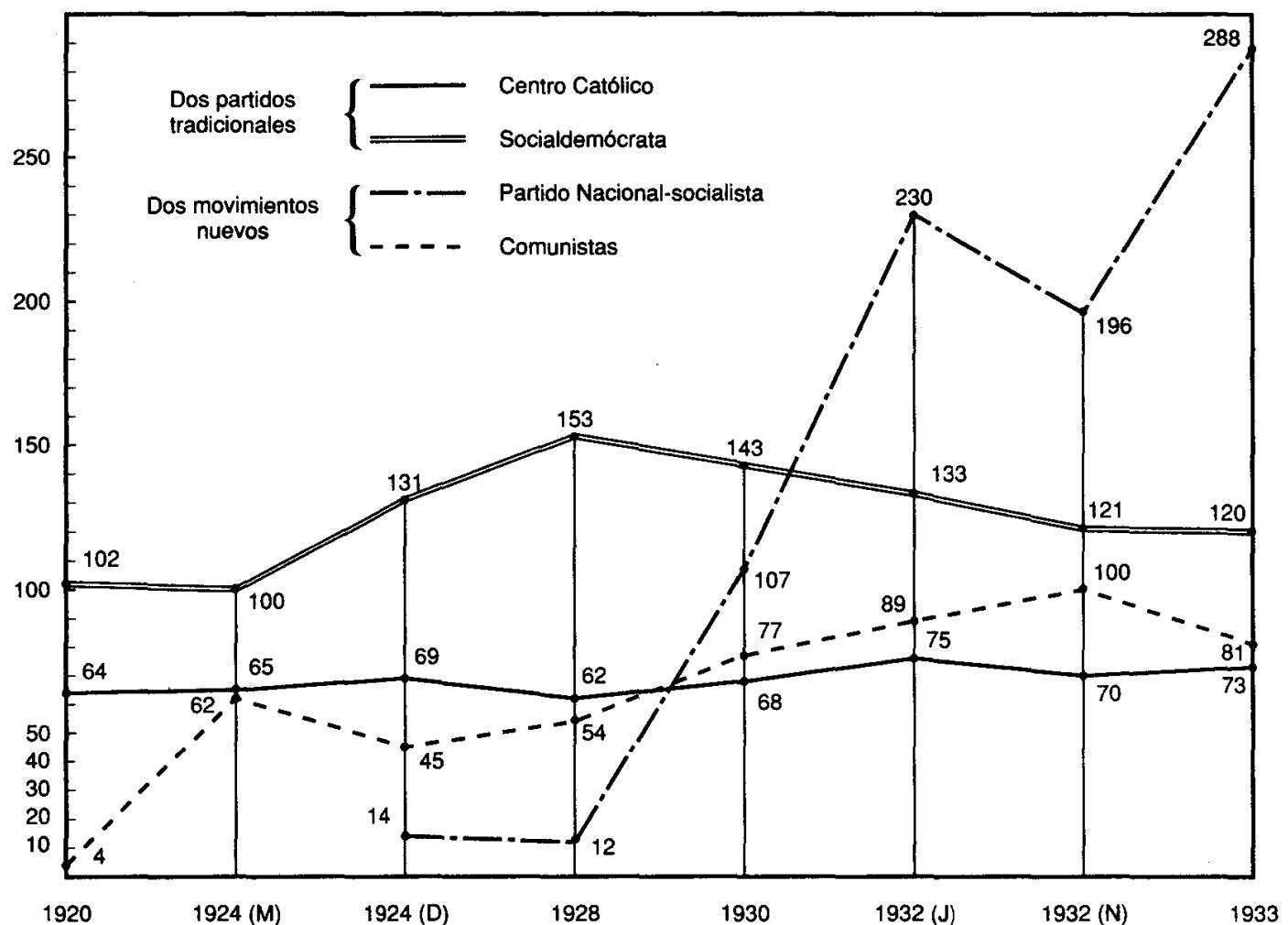


FIG. 2.10. *Estabilidad de la representación proporcional frente a los partidos tradicionales. Inestabilidad frente a los nuevos movimientos (ejemplo de Alemania, 1920-1933).*

dad del Imperio a los nuevos movimientos de opinión contrasta claramente con la extrema sensibilidad de la República de Weimar (véase la sugestiva comparación establecida en la fig. 2.10). Asimismo, los partidos agrarios sólo pudieron manifestarse en Suecia, Noruega y Suiza a partir del establecimiento de la proporcionalidad. También es muy simbólico el desarrollo del MRP en Francia en 1945-1946: con un sistema mayoritario jamás hubiera alcanzado una importancia semejante. Si el sistema proporcional se mantiene, la Unión del Pueblo Francés puede beneficiarse de la misma manera.

La realidad del fenómeno no es discutible. Su explicación parece encontrarse en el carácter «pasivo» de la representación proporcional: registra los cambios del cuerpo electoral sin acentuarlos ni reducirlos. De ahí su insensibilidad a las diferencias entre los partidos tradicionales, pequeñas por naturaleza (o sea, la estabilidad de la representación proporcional refleja la estabilidad natural de la opinión pública), al mismo tiempo que su gran sensibilidad a los nuevos movimientos, que su carácter apasionado hace generalmente más fuertes. Le opondremos el carácter «activo» del sistema mayoritario a una vuelta, que amplía las primeras, atenuando la fuerza de los segundos.

3. LA POLIARQUÍA*

por ROBERT A. DAHL

Democracia poliárquica

I. El análisis de la teoría madisoniana y populista sugiere al menos dos métodos posibles que podrían utilizarse para estructurar una teoría de la democracia. Por una parte, el método de maximización, que consiste en especificar una serie de objetivos que se deben maximizar. Así, la democracia puede definirse en función de los procesos gubernamentales específicos necesarios para maximizar todos o algunos de esos objetivos. Ambas teorías son esencialmente de este tipo: la teoría madisoniana postula una república no tiránica como objetivo a maximizar; la teoría populista postula la soberanía popular y la igualdad política. Una segunda vía (que podría denominarse método descriptivo) consiste en considerar como una sola clase de fenómenos a todos los Estados-nación y a las organizaciones sociales que, en general, los polítólogos llaman democráticos y, examinando los miembros de esta clase, descubrir: primero, las características comunes que los distinguen y, segundo, las condiciones necesarias y suficientes para que las organizaciones sociales posean esas características.

Pero no se trata de métodos excluyentes, y veremos que si empezamos utilizando el primer método, pronto será necesario utilizar también algo bastante parecido al segundo.

II. Los objetivos de la democracia populista y la regla que se deduce de esos objetivos no proporcionan nada parecido a una teoría completa. Un defecto básico de la teoría es que sólo aporta una redefinición formal de una norma de procedimiento necesaria para el logro perfecto o ideal de la igualdad política y la soberanía popular; pero la teoría, como no es más que un ejercicio axiomático, no explica nada del mundo real. Sin embargo, plantearemos ahora la cuestión clave de una manera ligeramente distinta: ¿Cuáles son las condiciones necesarias y suficientes para maximizar la democracia en el mundo real? Demostraré que la expresión «en el mundo real» altera fundamentalmente el problema.

* Ed. original: R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, cap. 3, The University of Chicago Press, 1956.

Empecemos, sin embargo, con una meticulosa tarea de precisión de significados. En primer lugar, ¿qué entendemos por «maximizar la democracia»? Es evidente que en este caso, como en el de la teoría populista, hemos de proceder considerando la democracia como un estado de cosas que constituye un límite, y todas las acciones que se acerquen a este límite serán maximizadoras. Pero, ¿cómo describiremos el estado de cosas que constituye el límite?

El modelo de democracia populista sugiere tres características posibles que podrían hacerse operativamente significativas: 1) Siempre que se aprecie que existen posibilidades políticas a elegir, la alternativa elegida y aplicada como política gubernamental es la alternativa preferida por los individuos. 2) Siempre que se aprecie que existen alternativas políticas, en el proceso de elegir la que ha de imponerse como política del gobierno se asigna un valor igual a la preferencia de cada individuo. 3) La regla de decisión: al elegir entre alternativas, se elegirá la preferida por el mayor número de individuos.

Para que la primera sea operativa debemos ignorar el problema de las diferentes intensidades de preferencias entre los individuos o entraremos en un laberinto tan lleno de obstáculos a la observación y la comparación que sería poco menos que imposible saber si se da o no la característica. Pero si ignoramos las intensidades, en realidad adoptamos como criterio la segunda característica: se asigna igual valor a la preferencia de cada miembro. A primera vista podría parecer que la cuestión de hasta qué punto se puede apreciar si se asigna igual valor a la preferencia de cada miembro de una organización es susceptible de observación. Del mismo modo debería ser apreciable la tercera característica, la regla. Pero dado que la regla puede deducirse de las dos primeras características, ¿no bastaría simplemente con examinar una organización social para determinar en qué medida se sigue o no la regla? Es decir, ¿constituye la regla una definición adecuada del límite de la democracia? Supongamos que se comprueba que una mayoría prefiere x a y , y que se elige x como política del gobierno. Sin embargo, puede ser que entre la mayoría haya un dictador; si el dictador estuviera en la minoría, se elegiría y . Evidentemente, la condición de igualdad política exige «intercambiabilidad», es decir, que el intercambio de un número igual de individuos de un lado al otro no afecte el resultado de la decisión. Pero, ¿cómo podemos comprobar si se da la intercambiabilidad? Está claro que no hay ninguna decisión única que nos proporcione información suficiente, porque una única decisión sólo puede revelar, en el mejor de los casos, que no se sigue la regla y que, por ello, no existe igualdad política en esa decisión. Sólo podemos comprobar la intercambiabilidad examinando un gran número de casos. ¿Qué podemos apreciar, incluso en un gran número de decisiones?

Supongamos que se comprueba que cuando A está con una mayoría, la elección de la mayoría se convierte en política de la organización; y que cuando A está con una minoría, se convierte en política de la organización lo que elige esa minoría. Es evidente que se viola la intercambiabilidad. Pero lo único que hemos comprobado es en qué medida se utiliza la regla en más de un caso. Hasta ahora, pues, el concepto de «igualdad política» no indica una serie de observaciones diferentes a las necesarias para determinar si se sigue o no la regla.

Supongamos ahora que A está siempre con la mayoría y se aplica siempre como po-

lítica lo que elige la mayoría. Sospechamos, sin embargo, que si A estuviese con una minoría, se aplicaría lo que eligiese la minoría. ¿Qué debemos examinar entonces para comprobar si nuestra suposición es correcta? Llegamos aquí a una conclusión importante: si elegimos una acción concreta, por ejemplo el resultado de la votación, como índice satisfactorio de las preferencias, entonces no existen pruebas operativas para comprobar la existencia de la igualdad política, aparte de las necesarias para comprobar si se sigue o no la regla. Es decir, si se considera adecuada la expresión de preferencias, la única prueba operativa de igualdad política es en qué medida se sigue la regla en una serie de casos. Por lo tanto, suponiendo que las preferencias expresadas sean válidas, nunca podemos calificar una decisión concreta de «democrática», sino sólo una serie de decisiones. (Se puede, claro, calificar adecuadamente una decisión particular como no democrática.)

Por lo tanto, nuestra cuestión clave pasa a ser la siguiente: ¿Qué acontecimientos debemos examinar en el mundo real para apreciar en qué medida una organización utiliza la regla?

Por desgracia, la frase «dada la expresión de preferencias» encierra algunos problemas graves. ¿Qué tipos de actividad consideraremos como índices de preferencia? Por un lado, podríamos basarnos en algún acto manifiesto de elección, como depositar un voto o hacer una declaración.¹ Por el otro, podríamos buscar pruebas psicológicas indagando meticulosa y profundamente. Si lo primero resulta con frecuencia ingenuo, lo segundo es imposible a una escala suficiente. La mayoría adoptamos en la práctica una posición intermedia y tomamos otras claves del entorno imperante en que se expresan las preferencias concretas. En un entorno aceptamos la acción manifiesta de votar como índice adecuado aunque imperfecto. En otro, lo rechazamos totalmente.

Por lo tanto, es de importancia crucial especificar en qué etapa concreta del proceso de decisión consideraremos efectuada la expresión de preferencia. Es perfectamente válido decir que la regla se utiliza en una etapa y, en consecuencia que, en ese nivel la decisión es, por definición, «democrática»; y decir, al mismo tiempo, que en otra etapa no se emplea la regla y que la decisión en esa etapa no es democrática.²

En el mundo actual de la política gubernativa de los Estados Unidos, la única etapa en que hay una gran aproximación a la regla parece ser durante el recuento de votos de las elecciones y en los órganos legislativos. En la etapa previa a la votación, diversas influencias, que incluyen las derivadas de una riqueza superior y un control superior de los recursos organizativos, exageran tan espectacularmente el poder de los pocos frente a los muchos que los procesos sociales que conducen al proceso de votación pueden cali-

1. Seamos más precisos, al utilizar votos y encuestas de opinión nos apoyamos en general en ciertas afirmaciones explícitas de los individuos que recogen los resultados.

2. Es posible que pudiese darse lo contrario, es decir, una dictadura que rechazase la regla en la votación, pero que organizase la sociedad de modo que las etapas previas a la toma de decisiones fuesen altamente democráticas. Pero no tengo noticia de que exista tal sociedad. Intérpretes occidentales favorables al comunismo soviético han dicho, a veces, que allí existe esa relación, pero parece haber pruebas abrumadoras de que tanto la estructura social como los procesos decisarios en política son sumamente antiigualitarios. Sin embargo, algo así parece transparentar el curioso cuadro de la Unión Soviética de Webbs en *Soviet Communism: A new Civilization?*

ficarse con toda justicia como sumamente antiigualitarios y antidemocráticos, aunque menos que en una dictadura.

Existe así en la teoría democrática la posibilidad de un tipo de regresión finita a etapas diferentes en el proceso de decisión; pero mientras uno tenga claridad absoluta en cuanto a qué etapa está describiendo, se pueden evitar algunas de las ambigüedades más comunes.

III. La consecuencia de la argumentación seguida hasta ahora es dividir en dos la cuestión clave: 1) ¿Qué actos consideraremos suficientes para constituir una expresión de preferencias individuales en una etapa determinada del proceso de decisión? 2) Considerando esos actos como expresión de preferencias, ¿qué hechos debemos comprobar para saber en qué medida se utiliza la regla en la organización que examinamos? No olvidemos que todavía buscamos una serie de condiciones limitadoras para abordar.

Es preciso distinguir, como mínimo, dos etapas: la etapa de elección³ y la etapa interelectoral. La etapa electoral, por su parte, se compone de un mínimo de tres períodos que es conveniente diferenciar. El período de votación, el período previo a la votación y el período posterior a la votación (en casos concretos se podría determinar la duración de estos períodos con más exactitud, pero no es probable que una definición general fuese de mucha utilidad. En consecuencia, en lo que sigue, no se especifica la duración de cada uno).

Durante el período de votación tendríamos que comprobar en qué medida se dan, al menos, tres condiciones:

1. Cada miembro de la organización efectúa los actos que consideramos una expresión de preferencia entre las alternativas previstas. Por ejemplo, votar.
2. Al tabular estas expresiones (votos), el peso asignado a la elección de cada individuo es idéntico.
3. La alternativa con mayor número de votos se proclama elección ganadora.

La conexión entre estas tres condiciones y la regla es evidente por sí misma. Si el acto de expresar preferencias se considera dado, estas condiciones parecen condiciones necesarias y suficientes para que la regla opere durante el período de votación.⁴ Pero es

3. «Elección» se utiliza aquí en un sentido amplio. Para aplicar el análisis al funcionamiento interno de una organización que se constituye a través de unas elecciones, por ejemplo, un cuerpo legislativo, habría que considerar quizás los votos sobre medidas como «la etapa electoral».

4. La condición 1 debe interpretarse con cuidado pues la expresión «actos» se presta a ambigüedad. Supongamos que los miembros de la organización deben elegir entre las alternativas *x* e *y*; cada miembro tiene preferencia por una u otra; y la proporción de los que prefieren *x* respecto a los que prefieren *y* es *a/b*. Así que si los que realmente votan lo hacen en esta proporción, la magnitud del voto no es estrictamente pertinente. Lo único que hace falta según la regla es que los votantes sean plenamente representativos de todos los miembros. En realidad, en una elección entre dos alternativas sería aún más fácil cumplir la regla, pues sólo exigiría que si $a/b > 1$, entonces $a/b > 1$, y si $a/b < 1$, entonces $a/b < 1$, donde *a* es el número de votantes que prefieren *x* y *b* el número de votantes que prefieren *y*. Sin embargo, en términos de observables, ¿por qué «acto» conocemos la proporción *a/b*, si no es por la votación o algo equivalente a ella? Así pues, si los que nos interesan son observables y no se exige la condición 1 para el propio proceso de votación, hemos de exigirla para algún acto previo que «supongamos que constituye una expresión de preferencia entre las alternativas previstas» y del que dependa en parte el resultado de la propia votación.

también evidente por sí mismo que hemos incurrido así en una petición de principio respecto a la primera de nuestras preguntas. Un plebiscito totalitario podría cumplir (y sin duda lo ha hecho con frecuencia en la práctica) estas tres condiciones mejor que unas elecciones nacionales o una decisión de un órgano legislativo en países que la mayoría de los politólogos occidentales llamarían democráticos. La esencia del problema está en nuestra primera pregunta: ¿Qué consideramos una expresión de preferencia individual? ¿No es posible decir verazmente que el campesino soviético que deposita su voto favorable a la dictadura expresa sus preferencias entre las alternativas previstas, tal como él las ve? Porque las alternativas que ve quizás sean votar en favor de la dictadura o hacer un viaje a Siberia. Es decir, en cierto sentido, toda decisión humana puede considerarse una elección consciente o inconsciente de la alternativa preferida entre las que el agente percibe. Las maquinarias políticas urbanas más corruptas de este país a menudo cumplen también estos requisitos cuando los gestores electorales no se dedican realmente a llenar las urnas o a falsear los resultados; pues proporcionan a un número suficiente de parásitos sin escrúpulos una alternativa simple: unos cuantos dólares si votas a los nuestros y nada si votas a los otros.

La esencia de toda política competitiva es, aproximadamente, el soborno del electorado por parte de los políticos. ¿Cómo diferenciar, pues, entre el voto del campesino soviético y el del vagabundo sobornado, del voto del campesino que apoya a un candidato comprometido con elevados precios de apoyo a los productos agrarios, del hombre de negocios que apoya a quien promete impuestos más bajos para las empresas o el del consumidor que vota candidatos contrarios a un impuesto sobre las ventas? Doy por supuesto que queremos excluir expresiones de preferencia del primer género e incluir las del segundo. Porque si no excluimos las primeras, es vana toda distinción entre sistemas totalitarios y sistemas democráticos. Pero si excluyésemos las del segundo género es indudable que no se podría demostrar la existencia en ninguna parte de ejemplos ni siquiera de las formas democráticas más aproximadas. No podemos permitirnos el lujo de expulsar a la especie humana de la política democrática.

Éste es un problema que exige distinciones sutiles, pero, que yo sepa, no ha sido muy estudiado por la literatura científica. La distinción que buscamos no ha de hallarse, evidentemente, en la magnitud de las recompensas o carencias que resulten de la elección; lo que gana el parásito que se deja sobornar es en realidad muy poco, y si se compara con lo que gana el gran accionista de una empresa, microscópico. Si sólo adoptamos como criterio la magnitud de las posibles carencias para efectuar una mala elección,⁵ entonces no hay duda de que una de las alternativas que percibe el campesino ruso puede ser más de lo que puede soportar un ser humano; pero, comparativamente, el votante occidental para quien las alternativas entre candidatos son la guerra fría nuclear o la guerra no se halla muy lejos del dilema del campesino ruso.

Lo que alegamos para no aceptar el voto del ciudadano soviético como expresión de preferencias es que no se le permite elegir entre todas las alternativas que nosotros,

5. Alguien podría proponer que la prueba se basara en el carácter público o privado, o social o egoísta, de la elección. Pero el análisis mostraría que esta distinción es intrascendente o que existen pocos casos de lo primero, si es que existe alguno, es decir, que la distinción, aunque no absurda, es intrascendente para el problema que nos ocupa.

como observadores externos, consideramos que, en cierto modo, están potencialmente a su disposición. Si se enfrenta a las alternativas: x , votar a favor de la opción que gobierna o y , votar contra la opción que gobierna con la consecuencia de muerte en vida en un campo de concentración, su preferencia por x frente a y es tan auténtica como cualquiera que pueda probablemente hallarse en cualquier elección en cualquier parte. Pero si pudiéramos programar las alternativas incluyendo z , votar contra la opción en el poder sin que eso acarreara ningún castigo previsible, sería más probable que aceptásemos el resultado de su elección entre esta serie de alternativas aunque, desde nuestro punto de vista, la serie no sea perfecta ni mucho menos. Podríamos suponer entonces que preferiría z a x y x a y ; pero si prefiriese obstinadamente x a z no tendríamos ya una base firme para rechazar los resultados del plebiscito, si se ajustan, por lo demás, a las tres condiciones antes indicadas.

Lo que hemos hecho, pues, es enunciar una cuarta condición limitadora, una condición que debe cumplirse en el período previo a la votación y que debe regir la inclusión de alternativas para el período de votación.

4. Cualquier miembro que perciba un conjunto de alternativas, y considere al menos una de ellas preferible a las demás, puede añadir su alternativa preferida, o sus alternativas, entre las seleccionadas para la votación.

Aun así, no queda resuelto del todo nuestro problema. Supongamos que se sabe que un grupo de votantes prefiere x a y e y a z . Pero A, que prefiere y a z y z a x , posee un monopolio de la información y convence a los otros votantes de que x no es una alternativa factible o pertinente. En consecuencia, nadie propone x y los votantes eligen y . Se cumplen nuestras cuatro condiciones. Sin embargo, la mayoría no aceptaríamos un período previo a la votación regido por este tipo de control monopólico de la información. Hemos de agregar, por lo tanto, una quinta condición que opere en el período previo a la votación:

5. Todos los individuos poseen idéntica información sobre las alternativas.

Tal vez haya que hacer tres comentarios. Si a alguien le decepciona el carácter utópico de las dos últimas exigencias, conviene recordar que buscamos condiciones que puedan utilizarse como límites con los que poder medir, concretamente, lo logrado en el mundo real. Además, aunque se cumpliese plenamente la quinta condición los votantes podrían elegir una alternativa que habrían rechazado de haber tenido más información. Por ejemplo, la quinta condición no es, evidentemente, ninguna garantía de racionalidad cósmica. Nos permite decir, como máximo, que la elección no ha sido manipulada mediante el control de la información por parte de un individuo o un grupo determinado. Hay que admitir, por último, que las condiciones cuarta y quinta no son tan fácilmente comprobables como las tres primeras; en la práctica, el observador se vería obligado a aceptar ciertos índices toscos respecto a la existencia de estas dos últimas condiciones y, debido a ello, la serie de condiciones limitadoras que nos proponíamos establecer como

observables deben interpretarse también a través de otros fenómenos no especificados pero susceptibles de observación.

A primera vista podría pensarse que estas cinco condiciones son suficientes para garantizar la aplicación de la regla; pero sería posible, al menos en principio, que un régimen permitiese que se diesen esas condiciones durante el período previo a la votación y durante el período de la votación y luego se limitase a ignorar los resultados. En consecuencia, hemos de postular al menos dos condiciones más para el período posterior a la votación, ambas lo bastante evidentes como para que no necesiten análisis:

6. Las alternativas (políticas o dirigentes) con mayor número de votos desplazan a todas las alternativas (políticas o dirigentes) con menos votos.

7. Las órdenes de los cargos electos se cumplen.

Estas condiciones constituyen, pues, nuestro conjunto de condiciones limitadoras más o menos observables y que, si se cumplen durante la etapa de la elección, se considerarán prueba de la máxima aplicación de la regla, que se considera prueba, a su vez, del máximo nivel de igualdad política y de soberanía popular. ¿Qué decir de la etapa interelectoral? Si hasta ahora nuestra argumentación es correcta, la maximización de la igualdad política y de la soberanía popular en esa etapa interelectoral exigiría:

8.1. Que todas las decisiones interelectorales estén subordinadas a las establecidas durante la etapa de elección o que sean aplicación de éstas, es decir, las elecciones controlan en cierto modo;

8.2. o que las nuevas decisiones del período interelectoral estén regidas por las siete condiciones precedentes, actuando, sin embargo, en circunstancias institucionales bastante distintas;

8.3. o ambas cosas.

IV. Creo que puede sostenerse dogmáticamente que ninguna organización humana (desde luego, ninguna con un cierto número de miembros) ha cumplido jamás, ni es probable que cumpla, esas ocho condiciones. Es cierto que las condiciones segunda, tercera y sexta las cumplen con bastante exactitud algunas organizaciones, aunque en los Estados Unidos hay prácticas corruptas que a veces las anulan. En cuanto a las otras, en el mejor de los casos, sólo se aproximan muy toscamente a ellas.

En cuanto a la primera condición, en todas las organizaciones humanas hay claramente variaciones significativas en la participación en las decisiones políticas; variaciones que, en los Estados Unidos, parecen funcionalmente relacionadas con variables como el grado de interés o participación, capacidad, acceso, estatus socioeconómico, educación, residencia, edad, identificaciones étnicas y religiosas y ciertas características de la personalidad poco comprendidas. Como es bien sabido, en las elecciones nacionales concurren a las urnas, como media, la mitad de todos los adultos de los Estados Unidos; sólo una cuarta parte hacen algo más que votar: escriben a sus representantes en el Congreso, por

ejemplo, o aportan dinero para las campañas, o intentan convencer a otros para que acepten sus puntos de vista políticos.⁶ En las elecciones de 1952, sólo el 11 % de una muestra de ámbito nacional ayudaron financieramente a los partidos políticos, asistieron a reuniones del partido o trabajaron para uno de los partidos o de los candidatos; sólo el 27 % hablaron con otras personas para intentar explicarles por qué deberían votar a uno de los partidos o de los candidatos. Las élites políticas operan, pues, con unos límites que son frecuentemente vagos y ambiguos, aunque a veces sean estrechos y bien definidos, establecidos por las expectativas que tienen de las reacciones del grupo de ciudadanos políticamente activos que acuden a las urnas. Otras organizaciones, como los sindicatos, en las que la igualdad política está prescrita en los estatutos oficiales, operan más o menos del mismo modo, aunque las élites y los miembros políticamente activos sean a menudo una proporción aún más pequeña del total.⁸

En ninguna organización que yo conozca se da la cuarta condición. Quizás haya una aproximación mucho mayor a ella en grupos muy pequeños. Desde luego, en todos los grupos grandes de los que tenemos datos, el control sobre la comunicación está tan desigualmente distribuido que algunos individuos disponen de una influencia considerablemente mayor que otros en la definición de las alternativas programadas para la votación. No sé cómo cuantificar este control, pero si pudiera cuantificarse supongo que no sería exagerado decir que Henry Luce tiene un control sobre las alternativas programadas para el debate y la decisión provisional en unas elecciones nacionales mil o diez mil veces mayor al que tengo yo. Aunque hay aquí un problema importante que nunca ha sido analizado adecuadamente: es una hipótesis preliminar razonable que el número de individuos que ejercen un control significativo sobre las alternativas programadas, es, en la mayoría de las organizaciones, una pequeña fracción del total de sus miembros. Esto sucede, al parecer, hasta en las organizaciones más democráticas, si tienen un considerable número de miembros.

En gran medida son aplicables los mismos comentarios a la quinta condición. Es indudable que la diferencia de información entre las élites políticas y los miembros activos (no digamos ya los inactivos) es casi siempre grande. En épocas recientes ha crecido aún más en los gobiernos nacionales, por la mayor complejidad técnica y por la rápida difusión de normas de seguridad. Como sabe todo el que haya estudiado la burocracia, la séptima condición origina graves dificultades; pero quizás lo más difícil de cuantificar objetivamente sea en qué medida se da esta condición.

Si las elecciones, como el mercado, fueran continuas, no sería necesaria la octava condición. Pero, como sabemos, las elecciones son sólo periódicas. Se dice, a veces, que

6. Por ejemplo, véase Julian L. Woodward y Elmo Roper, «Political Activity of American Citizens», *American Political Science Review*, diciembre 1950.

7. Angus Campbell; Gerald Gurin, y Warren E. Miller, *The Voter Decides*, Row, Peterson & Co., Evanston, 1954, p. 30, cuadro 3.1.

8. S. M. Lipset, «The political Process in Trade Unions: A Theoretical Statement», en *Freedom and Control in Modern Society*, eds., M. Berger, T. Abel y C. H. Page, D. Van Nostrand Co., Inc., Nueva York, 1954. Joseph Goldstein, *The Government of British Trade Unions: A Study of Apathy and the Democratic Process in the Transport and General Workers Union*, Allen & Unwin, Londres, 1952. Bernard Barber, «Participation and Mass Apathy in Associations», *Studies in Leadership*, ed. A. W. Gouldner, Harper & Bros, Nueva York, 1950.

las presiones que se ejercen sobre los procesos decisivos entre elección y elección son una especie de elección, pero en el mejor de los casos, esto es nada más que una metáfora engañosa. Si las elecciones, con su complicada maquinaria, sus códigos legales y sus oportunidades, que tienen un respaldo judicial, no maximizan de hecho la igualdad política y la soberanía popular por las razones que acabamos de esbozar (y por algunas más), entonces no creo que pueda argumentarse seriamente que el proceso interelectoral maximice esos objetivos en el mismo grado.

Como las organizaciones humanas raras veces, quizás nunca, llegan al límite establecido por estas ocho condiciones, es preciso considerar cada una de ellas como el fin de un continuo o escala con el que podría medirse cualquier organización. Por desgracia, no existe actualmente ningún medio conocido para asignar valores significativos a las ocho condiciones. Sin embargo, aun sin ellos, si pudieran medirse cada una de las ocho escalas, sería posible y quizás conveniente establecer clases arbitrarias, pero no absurdas, cuyo sector superior podría denominarse «poliarquías».

Sin embargo, es claro y evidente que lo que se acaba de describir no es más que un proyecto, pues creo que nunca se ha intentado nada parecido. En consecuencia, me limitaré a exponer aquí los siguientes comentarios. Las organizaciones difieren marcadamente en la medida en que se acercan a los límites establecidos por las ocho condiciones. Además, las «poliarquías» incluyen una variedad de organizaciones a las que los polítólogos occidentales llamarían normalmente democráticas, incluyendo ciertos aspectos de los gobiernos de Estados-nación como los Estados Unidos, Gran Bretaña, los dominios británicos (tal vez, exceptuando Sudáfrica), los países escandinavos, México, Italia y Francia; estados y provincias, como los estados norteamericanos y las provincias de Canadá; numerosas ciudades y pueblos; algunos sindicatos; numerosas asociaciones, como por ejemplo las asociaciones de padres y profesores, la liga de votantes femeninas, algunos grupos religiosos, y también algunas sociedades primitivas. El número de poliarquías es, por lo tanto, grande. (Es probable que el número de poliarquías igualitarias sea relativamente pequeño o puede que no exista absolutamente ninguna.) El número de poliarquías debe superar sobradamente el centenar y probablemente supere el millar. Pero los polítólogos sólo han estudiado exhaustivamente un reducido número de ellas, y han sido las más complicadas, los gobiernos de los Estados-nación y, en algunos casos, unidades gubernamentales más pequeñas.

Algunos se apresurarán a decir que las diferencias entre tipos concretos de poliarquías, por ejemplo, entre Estados-nación y sindicatos, son tan grandes que probablemente no merezca la pena incluirlas en la misma clase. Yo no creo que tengamos pruebas suficientes para sacar esa conclusión. De todos modos, considerando que hay un número tan grande de casos a estudiar, debería ser posible, en principio, resolver el problema de cuáles son las condiciones necesarias y suficientes para que existan poliarquías.

Vemos así que el primer método para elaborar una teoría de la democracia, el método de maximización, se funde en este punto con el que he denominado método descriptivo. Lo primero que hicimos fue buscar las condiciones que serían necesarias y suficientes en el mundo real para maximizar, en la medida de lo posible, la soberanía popular y la igualdad política. Descubrimos que podríamos resolver este problema

determinando en qué medida se utilizaba la regla en una organización. Pero para determinar en qué medida se utiliza la regla, tuvimos que establecer ocho condiciones más o menos observables. Las interpretamos primero como límites, y vimos que no se alcanzaban en el mundo real y que era muy probable que fueran inalcanzables; y luego las reinterpretamos como el fin de ocho continuos o escalas que podrían utilizarse en las mediciones. Ahora podemos reformular el problema del modo siguiente: ¿Cuáles son las condiciones necesarias y suficientes en el mundo real para que existan estas ocho condiciones, por lo menos hasta el grado mínimo que hemos acordado llamar poliarquía? Para responder a esta pregunta, sería necesario clasificar y estudiar un número considerable de organizaciones del mundo real. Cerramos así el círculo entre el método de maximización y el método descriptivo.

V. Desarrollar rigurosamente este programa es una tarea que sobrepasa con mucho los límites de este trabajo y es muy posible que también supere los de la ciencia política actual. Pero podemos formular algunas hipótesis con pruebas considerables a su favor.

Para empezar, cada una de las ocho condiciones puede formularse como una regla o, si se prefiere, una norma. Por ejemplo, de la primera condición podemos deducir la norma de que cada miembro debe tener una oportunidad para expresar sus preferencias. No cabe duda de que si todos los miembros de una organización rechazasen las normas que prescriben las ocho condiciones, esas condiciones no existirían; o, dicho de otro modo, el nivel de poliarquía existente dependerá de la medida en que se consideren deseables las normas. Si estamos dispuestos a aceptar que la magnitud del acuerdo (consenso) sobre las ocho normas básicas es mensurable, podemos formular las siguientes hipótesis, que han sido un lugar común en la literatura de la ciencia política:

1. Cada una de las condiciones de poliarquía aumenta al aumentar la amplitud del acuerdo (o consenso) sobre la norma correspondiente.
2. La poliarquía es una función del consenso sobre las ocho normas, si todas las demás condiciones permanecen invariables.

Por desgracia para la simplificación de las hipótesis, el consenso posee tres dimensiones como mínimo: el número de individuos que concuerdan, la intensidad o profundidad de su convicción y el grado en que su actividad manifiesta se ajusta a la convicción. Sin embargo, merece la pena exponer explícitamente lo que a primera vista puede parecer trivial e incluso puramente definitorio, pues es un hecho curioso y posiblemente significativo que a pesar del antiguo respeto que los polítólogos sienten por las hipótesis nadie, que yo sepa, ha reunido los datos empíricos necesarios, ni siquiera para una confirmación preliminar de su validez. Tenemos una cantidad tranquilizadora de pruebas muy indirectas de que el consenso en la aceptación de las ocho normas es menor, por ejemplo, en Alemania que en Inglaterra, pero me parece sumamente arbitrario dejar nuestras hipótesis cruciales en semejante estado de imprecisión.

La magnitud de la coincidencia de criterios debe, a su vez, depender funcional-

mente de la medida en que la familia, los centros de enseñanza, Iglesias, clubes, la literatura, la prensa, etc., utilizan los diversos procesos de socialización en favor de las normas. Igualmente, si fuese posible determinar en qué medida se utilizan esos procesos, podríamos formular nuestras hipótesis del siguiente modo:

3. La amplitud del acuerdo (consenso) sobre cada una de las ocho normas aumenta con el grado de instrucción social en la norma.

4. El consenso es pues una función de la instrucción social total en todas las normas.

De las hipótesis precedentes se deduce también que:

5. La poliarquía es una función de la instrucción social total en todas las normas.

La variable «instrucción» es sumamente compleja. Sería preciso diferenciar, como mínimo, entre la instrucción favorable (o de refuerzo), la compatible (o neutral) y la negativa. Cabe suponer que estos tres tipos de instrucción actúan sobre los miembros de la mayoría de las organizaciones poliárquicas, e incluso de todas, y quizás también sobre los miembros de diversas organizaciones jerárquicas. Pero, al parecer, hay muy pocos datos fidedignos sobre esta cuestión.⁹

En principio, no tenemos por qué dar por terminada la cadena de relaciones con la instrucción. ¿Por qué —podríamos preguntar— algunas organizaciones sociales se dedican a difundir una instrucción general sobre las normas y otras realizan poca o ninguna? La respuesta se pierde en las complejidades del accidente histórico, pero hay una hipótesis subsidiaria útil que parece proponerse sola, a saber, que la cantidad de instrucción que se da en estas normas no es independiente del nivel de acuerdo que existe sobre las posibles elecciones entre alternativas políticas.¹⁰ Es razonable suponer que cuanto menos acuerdo haya sobre las elecciones políticas alternativas, más difícil será para cualquier organización instruir a sus miembros en las ocho normas; porque entonces, aunque la práctica de las reglas pueda beneficiar a algunos miembros, impondrá graves limitaciones a otros. Si los resultados son graves para un número relativamente grande de individuos, es razonable suponer que quienes sufren por la aplicación de las reglas se opondrán a ellas y por lo tanto se resistirán a que se les instruya en ellas. Así:

6. La instrucción social en las ocho normas aumenta con el nivel del consenso o acuerdo sobre las elecciones posibles entre las alternativas políticas.

9. La obra pionera aquí es sin duda *La República* de Platón. La tentativa más ambiciosa de analizar este problema en la época moderna parece haber sido la inspirada por Charles Merriam, incluyendo su propio *The Making of Citizens*, University of Chicago Press, Chicago, 1941; véase también Elizabeth A. Weber, *The Duk-Duks, Primitive and Historic Types of Citizenship*, University of Chicago Press, Chicago, 1929.

10. Hay un análisis fáctico y especulativo sumamente interesante del consenso sobre temas en Elmira, Nueva York, en el libro de B. R. Berelson, Paul F. Lazarsfeld y William N. McPhee, *Voting*, University of Chicago Press, Chicago, 1954, capítulo IX. En realidad, todo el volumen tiene interés para el estudio empírico de la poliarquía.

De la 5 y la 6 se deduce que:

7. Con el consenso sobre las alternativas políticas aumenta una, o más de una, de las condiciones de la poliarquía.

La hipótesis 6 indica, además, que también es válido lo contrario de la hipótesis 4. Podría esperarse que la amplitud con que se permite la instrucción social en las normas dependiese del nivel de acuerdo ya existente respecto a ellas. Cuanto más desacuerdo haya respecto a las normas, más probable es que alguno de los medios de instrucción social (la familia y la escuela sobre todo) instruyan a algunos individuos en normas opuestas. La relación entre instrucción social y consenso es, por lo tanto, un ejemplo perfecto del problema del huevo y la gallina. Así pues:

8. El nivel de instrucción social en una de las ocho normas aumenta también con el grado de acuerdo existente sobre ella.

Esporádicamente, la relación que existe entre poliarquía y diversidad social origina confusión. Se oye decir a menudo que «la democracia exige diversidad de opiniones». No cabe duda que la diversidad de opiniones es un hecho de la sociedad humana; no hay ninguna sociedad conocida en la que todos los miembros estén siempre de acuerdo con todas las políticas, y esto hace imprescindible que todas las organizaciones sociales posean algunos medios, aunque sean primitivos, para resolver los conflictos sobre objetivos. Podría sostenerse incluso la proposición de que debido a que es inevitable cierto conflicto sobre objetivos en las organizaciones humanas, son necesarias poliarquías para maximizar el bienestar humano... si pudiese definirse apropiadamente este término. Muchas personas opinan que la diversidad, un concepto hasta cierto punto mal definido, tiene otros valores: estéticos, sentimentales e intelectuales. Puede ser cierto también, como sostenía Mill, que cierta diversidad de opinión sea una condición necesaria para el cálculo racional sobre políticas alternativas. Pero todas estas proposiciones son muy distintas de la afirmación de que la diversidad de opinión, o el conflicto sobre objetivos, es una condición necesaria para la poliarquía.¹¹ Porque si nuestra argumentación es válida hasta aquí, no puede ser del todo cierto que la poliarquía exija discrepancia, ni respecto a la validez de las ocho normas básicas, ni sobre políticas públicas concretas. No se trata, al menos, de una relación simple.

En los Estados Unidos hemos glorificado como virtud un inevitable destino histórico. (Albergó la esperanza de que continuemos haciéndolo.) Pero no deberíamos permitir que la glorificación de la diversidad nos confundiese sobre las relaciones sociales importantes. ¿Qué queda, pues, de nuestro punto de vista tradicional? ¿Y la hipótesis, tan repetida, de Madison en *The Federalist*, número 10?

11. Por supuesto, la proposición es válida en el sentido trivial siguiente: La sociedad humana es necesaria para la poliarquía. Una característica fundamental de las sociedades humanas es el conflicto respecto a objetivos. *Ergo...*

«Amplía la esfera e incluirás mayor variedad de partidos e intereses; harás que sea menos probable que una mayoría tenga un motivo común para no respetar los derechos de otros ciudadanos; o, si existe ese motivo común, será más difícil para todos los que lo tienen descubrir su propia fuerza y actuar todos al unísono.»

Para abordar, si existe, esta cuestión de la relación entre diversidad y democracia, necesitamos diferenciar cuidadosamente dos categorías (o continuos, que es como prefiere considerarlos) bastante distintas:

a) Uno es el continuo que va desde la coincidencia de pareceres sobre objetivos hasta la discrepancia. Debemos distinguir aquí, además, entre coincidencia sobre objetivos políticos y sobre objetivos no políticos. Es político cualquier objetivo que los individuos pretendan propugnar o rechazar por medio de la acción del gobierno.¹² En las hipótesis 1 a 5 hemos diferenciado, en concreto, dos tipos de objetivos políticos: los plasmados en las ocho normas básicas y los referidos a políticas públicas. El argumento es, hasta ahora, que la poliarquía exige una coincidencia de pareceres relativamente amplia sobre ambos tipos de objetivos políticos.

b) El otro es un continuo que va de la autonomía al control. Un grupo es autónomo en la medida en que su política no está controlada por individuos exteriores al grupo.

El argumento de Madison sostiene, en concreto, que un grado relativamente elevado de autonomía de grupo, unido a un grado relativamente alto de discrepancia sobre los objetivos políticos, constituirá un freno importante a la capacidad de cualquier mayoría para controlar la política gubernamental. Pero si lo que interesa, como sucede en este ensayo, es saber qué condiciones permiten maximizar la existencia de la regla, no parece una respuesta muy feliz. Así que necesitamos reconstruir el argumento de Madison; y aunque él habría formulado la reconstrucción siguiente con una elegancia, un vigor y una precisión que superan mi capacidad, no creo que hubiese discrepado del análisis.

Imaginemos dos grupos de individuos. El grupo A prefiere la política *x* a la *y*, y los otros prefieren la *y* a la *x*. Ahora bien, recordando que la autonomía social completa de un grupo es (por definición) idéntica a la ausencia completa de control por individuos o grupos externos de cualquier género, si el grupo A y el grupo B son completamente autónomos entre sí en todas las políticas, no se da entre ellos ninguna relación gubernamental y no pueden ser, por lo tanto, miembros de la misma poliarquía. En estas condiciones extremas, no surgirá ningún conflicto político porque discrepan.¹³ Por el contrario, si los miembros de los grupos A y B no pueden ser autónomos en ninguna elección, incluyendo la de *x* e *y*, entonces, en principio, la poliarquía es posible entre ellos, es decir, puede aplicarse la regla para resolver el problema de *x* o *y*. Al margen de las dificultades que puedan imaginarse, si no hay ninguna autonomía, y si la discrepancia sobre *x* e *y* es

12. No quiero entregarme a una regresión inacabable de definiciones. En estos ensayos el significado de «gobierno» puede muy bien aceptarse como algo intuitivamente más o menos claro, o puede utilizarse la definición siguiente, pese a sus limitaciones: gobierno es el grupo de individuos con un monopolio suficiente del control para imponer ordenadamente soluciones a posibles conflictos.

13. En las condiciones expuestas, hasta la guerra se desecha.

muy fuerte (como, por ejemplo, en una cuestión como la esclavitud, que llega a la esencia misma de la ideología y la estructura social), entonces, como se ha propuesto en relación con la hipótesis 4, probablemente se reduzca, quizá drásticamente, el acuerdo sobre las ocho normas básicas y la instrucción en ellas, factores necesarios para la poliarquía. Es decir, la discrepancia y la falta absoluta de autonomía minan la poliarquía.

Sin embargo, si los dos grupos son autónomos entre sí, al menos en la elección entre x e y , la decisión no es ya una decisión política en la que haya de utilizarse la maquinaria de la poliarquía. Se convierte, como la tolerancia religiosa, en una cuestión no política, y elecciones distintas pueden ser compatibles con un alto grado de acuerdo acerca de las normas básicas necesarias para la poliarquía y de la instrucción en ellas. Formula mos, por lo tanto, la siguiente hipótesis:

Pasado cierto punto, cuanto más agudo es el desacuerdo sobre políticas dentro de una organización social y cuanto mayor es la proporción de individuos que se incluyen en el desacuerdo, mayor es el nivel de autonomía social que hace falta para que exista un cierto nivel de poliarquía.

Pero el nivel de acuerdo no puede considerarse absolutamente independiente de la cuantía de actividad política de una organización. El grado con que se cumplen algunas de las condiciones de la poliarquía (1, 4 y 5) dependerá también de la actividad política de sus miembros, es decir, de la medida en que votan en las elecciones generales y primarias, participan en las campañas y buscan y propagan información y propaganda. Así por definición:

9. La poliarquía es una función de la actividad política de los miembros.

Se sabe bastante sobre las variables con las que se asocia la actividad política; de hecho, la próxima década debería proporcionar un conjunto bastante preciso de proposiciones sobre estas relaciones. Sabemos ya que la actividad política, al menos en los Estados Unidos, está positiva y significativamente relacionada con variables como ingreso, estatus socioeconómico y educación, y que se relaciona también de forma compleja con sistemas de creencias, expectativas y estructuras de la personalidad. Sabemos ya que los miembros de las masas ignorantes y sin propiedades, a los que tanto temían Madison y colaboradores, son considerablemente menos activos políticamente que las personas acomodadas y que han estudiado. Los pobres e incultos se privan ellos mismos del derecho a votar por su tendencia a la pasividad política.¹⁴ Como, además, tienen menos acceso que los ricos a los recursos organizativos, financieros y de propaganda que tanto influyen en las campañas, las elecciones y las decisiones legislativas y ejecutivas, cualquier cosa parecida a un control igual sobre la política gubernamental está triplemente vedado a los

14. Véase, especialmente, B. R. Berelson, P. F. Lazarsfeld, y W. N. McPhee, *op. cit.*; S. M. Lipset et al., «The Psychology of Voting: An Analysis of Political Behavior», *Handbook of Social Psychology*, Addison-Wesley, Cambridge, 1954

miembros de la masa sin propiedades de Madison. Les está vedado por su inactividad relativamente mayor, por su acceso relativamente limitado a los recursos y por el propio sistema madisoniano de controles constitucionales.

VI. Éstas son, pues, algunas de las relaciones que los polítólogos necesitamos investigar con la ayuda de nuestros colegas de otras ciencias sociales. Difícilmente se puede rebatir que sólo hay unas cuantas relaciones cruciales. Por ejemplo, existe indudablemente una relación, aunque se trate de una relación compleja, entre el grado de igualdad política posible en una sociedad y la distribución de ingreso, riqueza, estatus y control sobre los recursos organizativos. Además, es cada vez más probable que exista cierta relación entre el grado de poliarquía y las estructuras de personalidad de los miembros de una organización; hablamos ahora de los tipos de personalidad autoritario y democrático, aunque nuestro conocimiento de estos tipos hipotéticos y de su distribución concreta en las diferentes sociedades sea todavía sumamente fragmentario. Opino que es demasiado pronto para decir que se ha establecido una correlación elevada entre poliarquía y ausencia o presencia relativa de ciertos tipos de personalidad; pero, desde luego, la eficacia de la instrucción social en las normas básicas antes mencionadas, debe basarse en parte en las predisposiciones más profundas del individuo.

Como el interés por los requisitos sociales previos de los distintos sistemas políticos es tan viejo como la especulación política, no puede alegarse que la hipótesis de este capítulo sea original. Me he limitado a exponer, a veces con mayor rigor del que es habitual, un cuerpo de proposiciones insinuadas, sugeridas, deducidas y con frecuencia expuestas con suficiente claridad por varios polítólogos, desde Sócrates hasta el presente. Sin embargo, puede que merezca la pena diferenciar este punto de vista del madisoniano y del populista, aunque sólo sea una diferenciación de grado.

El compromiso de Madison entre el poder de las mayorías y el poder de las minorías se apoyaba en gran parte, aunque no por completo, en la existencia de frenos constitucionales a la actuación de la mayoría. La teoría de la poliarquía, a diferencia del madisonianismo, se centra primariamente no en los requisitos previos de tipo constitucional para un orden democrático sino en los requisitos sociales. La diferencia es de grado: Madison, como vimos, no se mostraba indiferente a las condiciones sociales necesarias para su república no tiránica. Pero seguramente no es injusto decir que lo que le interesaba ante todo eran los controles constitucionales prescritos más que los controles sociales que operaban, los pesos y contrapesos constitucionales más que los sociales. Después de todo, la convención constitucional tenía que elaborar una constitución; no podía elaborar una sociedad. La naturaleza humana y la estructura social eran cuestiones que los hombres de la convención daban por supuestas en gran medida; su tarea, tal como la concebían ellos, era elaborar una constitución que estuviese lo más plenamente en consonancia con la estructura social y con la naturaleza humana, y con el objetivo de una república que respetase los derechos naturales, en especial, los de los selectos y de buena familia.

Pero la tendencia que imprimió la convención constitucional al pensamiento estadounidense en la apoteosis que siguió a su promulgación de la constitución ha obstaculizado, a mi modo de ver, que se pensase con rigor y con realismo en las condiciones ne-

cesarias para la democracia. Es significativo que, hasta que cayó Fort Sumter, la disputa entre el Norte y el Sur se formulase, salvo unas cuantas excepciones importantes, casi en el lenguaje del derecho constitucional. Lo trágico de la decisión de Dred Scott no fue tanto su consecuencia como la disposición mental que reflejaba.

Como se nos enseña a creer en la necesidad de los pesos y contrapesos constitucionales, depositamos muy poca fe en los sociales. Admiramos la eficacia de la separación constitucional de poderes para controlar a mayorías y minorías, pero a menudo olvidamos la importancia que tienen las limitaciones impuestas por la separación social de poderes. Sin embargo, si la teoría de la poliarquía es más o menos sólida, se deduce de ella que, en ausencia de ciertos requisitos previos de carácter social, ninguna estructura constitucional puede producir una república no tiránica. Creo que es suficiente prueba la historia de numerosos Estados latinoamericanos. Por el contrario, un aumento de la presencia de uno de los requisitos sociales previos puede ser mucho más importante para el fortalecimiento de la democracia que ningún esquema constitucional concreto. La teoría de la poliarquía, tanto si lo que nos preocupa es la tiranía de una minoría como si es la de una mayoría, indica que las variables primarias y cruciales a las que los polítólogos deben prestar atención son sociales y no constitucionales.

Se consideró que la teoría populista era formal y axiomática, pero que le faltaba información sobre el mundo real. Decir que sólo es posible alcanzar la igualdad política y la soberanía popular perfectas, por definición de términos, con el principio de la mayoría, no es enunciar una proposición absolutamente inútil, pero tampoco es algo de gran utilidad. Porque lo que desesperadamente queremos saber (si nos interesa la igualdad política) es qué debemos hacer para maximizarla en una situación concreta, en determinadas condiciones existentes.

Si queremos volver la atención hacia el caos del mundo real, sin perdernos totalmente en hechos sin sentido y en un empirismo trivial, necesitamos que la teoría nos ayude a ordenar el increíble y desconcertante despliegue de acontecimientos. La teoría de la poliarquía, una ordenación inadecuada, incompleta y primitiva de la reserva común de conocimientos sobre la democracia, se formula con la convicción de que, en algún punto situado entre el caos y la tautología, algún día seremos capaces de elaborar una teoría satisfactoria sobre la igualdad política.

Ariel Ciencia Política

DIEZ TEXTOS BÁSICOS DE CIENCIA POLÍTICA

Textos de

GABRIEL A. ALMOND SEYMOUR MARTIN LIPSET
ROBERT A. DAHL GAETANO MOSCA
ANTHONY DOWNS MANCUR OLSON
MAURICE DUVERGER WILLIAM H. RIKER
DAVID EASTON STEIN ROKKAN
y SIDNEY VERBA

Edición a cargo de
ALBERT BATLLÉ

Ariel

JA71
054
2001

Diseño cubierta: Vicente Morales

1.^a edición: noviembre 1992

2.^a edición: noviembre 2001

© de la recopilación, 1992 y 2001: Albert Batlle

Derechos exclusivos de edición en español
reservados para todo el mundo:

© 1992 y 2001: Editorial Ariel, S. A.
Provença, 260 - 08008 Barcelona

ISBN: 84-344-1685-9

Depósito legal: B. 46.835 - 2001

Impreso en España

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

SUMARIO

Introducción

1. **La clase política**, por GAETANO MOSCA
2. **Influencia de los sistemas electorales en la vida política**, por MAURICE DUVERGER
3. **La polarización**, por ROBERT A. DAHL
4. **Teoría económica de la acción política en una democracia**, por ANTHONY DOWNS
5. **Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política**, por SEYMOUR MARTIN LIPSET
6. **Teoría de juegos y de las coaliciones políticas**, por WILLIAM H. RIKER
7. **La cultura política**, por GABRIEL A. ALMOND y SIDNEY VERBA
8. **La lógica de la acción colectiva**, por MANCUR OLSON
9. **Categorías para el análisis sistémico de la política**, por DAVID EASTON
10. **Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales**, por SEYMOUR MARTIN LIPSET y STEIN ROKKAN

cesarias para la democracia. Es significativo que, hasta que cayó Fort Sumter, la disputa entre el Norte y el Sur se formulase, salvo unas cuantas excepciones importantes, casi en el lenguaje del derecho constitucional. Lo trágico de la decisión de Dred Scott no fue tanto su consecuencia como la disposición mental que reflejaba.

Como se nos enseña a creer en la necesidad de los pesos y contrapesos constitucionales, depositamos muy poca fe en los sociales. Admiramos la eficacia de la separación constitucional de poderes para controlar a mayorías y minorías, pero a menudo olvidamos la importancia que tienen las limitaciones impuestas por la separación social de poderes. Sin embargo, si la teoría de la poliarquía es más o menos sólida, se deduce de ella que, en ausencia de ciertos requisitos previos de carácter social, ninguna estructura constitucional puede producir una república no tiránica. Creo que es suficiente prueba la historia de numerosos Estados latinoamericanos. Por el contrario, un aumento de la presencia de uno de los requisitos sociales previos puede ser mucho más importante para el fortalecimiento de la democracia que ningún esquema constitucional concreto. La teoría de la poliarquía, tanto si lo que nos preocupa es la tiranía de una minoría como si es la de una mayoría, indica que las variables primarias y cruciales a las que los polítólogos deben prestar atención son sociales y no constitucionales.

Se consideró que la teoría populista era formal y axiomática, pero que le faltaba información sobre el mundo real. Decir que sólo es posible alcanzar la igualdad política y la soberanía popular perfectas, por definición de términos, con el principio de la mayoría, no es enunciar una proposición absolutamente inútil, pero tampoco es algo de gran utilidad. Porque lo que desesperadamente queremos saber (si nos interesa la igualdad política) es qué debemos hacer para maximizarla en una situación concreta, en determinadas condiciones existentes.

Si queremos volver la atención hacia el caos del mundo real, sin perdernos totalmente en hechos sin sentido y en un empirismo trivial, necesitamos que la teoría nos ayude a ordenar el increíble y desconcertante despliegue de acontecimientos. La teoría de la poliarquía, una ordenación inadecuada, incompleta y primitiva de la reserva común de conocimientos sobre la democracia, se formula con la convicción de que, en algún punto situado entre el caos y la tautología, algún día seremos capaces de elaborar una teoría satisfactoria sobre la igualdad política.

4. TEORÍA ECONÓMICA DE LA ACCIÓN POLÍTICA EN UNA DEMOCRACIA¹

por ANTHONY DOWNS

I. A pesar de la enorme importancia de las decisiones gubernamentales en cada fase de la vida económica, los economistas teóricos nunca han conseguido integrar adecuadamente el gobierno con los agentes económicos privados en una teoría única del equilibrio general. En cambio, han tratado la acción gubernamental como una variable exógena, determinada por consideraciones políticas que son ajenas al campo de la economía. Este punto de vista es, en realidad, una secuela del supuesto clásico de que el sector privado es un mecanismo autorregulado, y que cualquier acción gubernamental que avance más allá del mantenimiento de la ley y el orden es una «interferencia» sobre aquél más que una parte intrínseca del mismo.²

Sin embargo, al menos en dos campos de la teoría económica, el centralismo de la acción gubernamental ha llevado a los economistas a formular reglas que indican cómo «debería» tomar sus decisiones el gobierno. Así, en el campo del gasto público, Hugh Dalton afirma: «Como consecuencia de las operaciones de gasto público, se producen variaciones en la cuantía y naturaleza de la riqueza producida, y en su distribución entre individuos y clases. ¿Estos cambios son socialmente ventajosos en sus efectos agregados? Si es así, esos actos se justifican; si no lo es, no. El mejor sistema de gasto público es el que asegura las máximas ventajas sociales como resultado de su acción.»³

Un intento similar de diferenciar las actuaciones «propias» del gobierno de las que son «propias» de los agentes privados ha sido realizado por Harvey W. Peck, que escribe: «Si la gestión pública de una empresa produce una utilidad social neta mayor, los servicios proporcionados por esta empresa deberían pertenecer a la categoría de bienes públicos.»⁴ Además, varios economistas estudiosos de la economía del bienestar han planteado principios generales para guiar la acción gubernamental en el terreno económico.

1. La argumentación presentada en este artículo (ed. original: «An Economic Theory of Political Action in a Democracy», en *Journal of Political Economy*, 1957) será desarrollada más extensamente en mi próximo libro, *An Economic Theory of Democracy*, que será publicado por Harper y Bros. (Versión española de Luis Adolfo Martín Merino. Editorial Aguilar, 1973.)

2. Véase Gerhard Colm, *Essays in public finance and Fiscal Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 1955, pp. 6-8.

3. Hugh Dalton, *The principles of public finance*, George Routledge & Sons, Ltd, Londres, 1932, pp. 9-10.

4. Harvey W. Peck, *Taxation and Welfare*, Mac Millan, Nueva York, 1955, pp. 30-36. Citado en Harold M. Groves (ed.): *Viewpoints in Public Finance*, Henry Holt and Co., Nueva York, 1948, p. 551.

Por ejemplo, Abba P. Lerner establece indirectamente una regla cuando dice: «Si se desea maximizar la satisfacción total de una sociedad, el procedimiento racional es dividir la renta sobre una base igualitaria».⁵

Esta lista de ejemplos no es muy larga, principalmente porque las afirmaciones claras sobre reglas de decisión que sirvan de guía a la acción gubernamental son muy raras en la teoría económica. Sin embargo, no sería una distorsión aventurada de la realidad afirmar que la mayoría de los economistas que se ocupan de la teoría del bienestar y muchos teóricos del gasto público suponen tácitamente que la función «propia» del gobierno es maximizar el bienestar social. Casi todos se adhieren a algún enfoque de esta regla normativa cuando enfrentan el problema de las decisiones del gobierno.

El uso de esta regla ha originado dos problemas principales. En primer lugar, no está claro qué significa el término «bienestar social», ni hay algún acuerdo sobre cómo «maximizarlo». De hecho, la larga controversia sobre la naturaleza del bienestar social en el contexto de la «nueva economía del bienestar» llevó a Kenneth Arrow a la conclusión de que no existe método racional para maximizar el bienestar social, a menos que se impongan fuertes restricciones al orden de preferencias de los individuos en la sociedad.⁶

La complejidad de esta cuestión ha desviado la atención del segundo problema, que aparece cuando se considera que la función del gobierno es maximizar el bienestar social. Aunque se pudiese definir el bienestar social, y nos pusiésemos de acuerdo sobre los métodos para maximizarlo, ¿cuál es la razón para creer que los hombres que dirigen el gobierno tendrían motivaciones suficientes para intentar maximizarlo? Afirmar que «deberían» hacerlo no significa que lo harán. Como señaló Schumpeter, uno de los pocos economistas que han abordado el problema:

«No parece que el significado social de cierto tipo de actividad provocará necesariamente el impulso motivacional y, por consiguiente, la explicación de este último. Si esto no es así, una teoría que se limita al análisis de las finalidades sociales, o de las necesidades que se deben satisfacer, no puede aceptarse como una descripción adecuada de las actividades que abarca.»⁷

Schumpeter señala aquí una objeción crucial a la mayoría de los intentos por introducir el gobierno en la teoría económica: en realidad, no lo consideran como una parte del proceso de división del trabajo, en el que cada agente tiene tanto un motivo privado como una función social. Por ejemplo, la función social de un minero del carbón es extraer el mismo de la tierra, puesto que esta actividad proporciona una utilidad para otros. Pero está motivado para cumplir esta función por su deseo de ganar un sueldo, y no de beneficiar a otros. De la misma manera, en la división del trabajo, cualquier otro agente realiza su función social en primer lugar como medio para lograr sus propios fines privados: la obtención de una renta, de prestigio o de poder. Gran parte de la teoría económica consiste, en esencia, en probar que los hombres que persiguen sus propios fines pueden, también, realizar su función social con gran eficiencia, al menos en ciertas condiciones.

5. Abba P. Lerner, *The Economics of Control*, Mac Millan Co., Nueva York, 1944, p. 32.

6. Kenneth Arrow, *Social choice and Individual Values*, Wiley y Sons., Nueva York, 1951.

7. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper y Bros, Nueva York, 1950, p. 282.

A la luz de este razonamiento, cualquier pretensión de formular una teoría de la acción gubernamental que no discuta los motivos de quienes dirigen el gobierno debe ser considerada incoherente con el cuerpo principal del análisis económico. Estos intentos no logran enfrentar el hecho de que los gobiernos son instituciones concretas, dirigidas por hombres, ya que trata de los motivos en un nivel puramente normativo. Como consecuencia, estas tentativas nunca pueden llegar a integrar el gobierno con otros agentes decisores en una teoría del equilibrio general. Esta integración exigiría un enfoque positivo que explique cómo se estimula a los gobernantes a actuar por sus propios motivos egoístas. En las secciones que siguen presentaré un modelo de toma de decisiones gubernamentales basado en este enfoque.

II. Para construir este modelo utilizaré las siguientes definiciones:

1. En la división del trabajo, el *gobierno* es el agente que tiene el poder de coerción sobre todos los otros agentes de la sociedad; es el punto en que se concentra el poder «último» en un área determinada.⁸
2. Una *democracia* es un sistema político que tiene las siguientes características:
 - a) Dos o más partidos compiten por el control del aparato gubernamental en elecciones periódicas.
 - b) El partido (o coalición de partidos) que obtiene la mayoría de los votos gana el control del aparato gubernamental hasta la siguiente elección.
 - c) Los partidos perdedores nunca intentan impedir que los ganadores tomen el poder, ni los ganadores utilizan el poder adquirido para impedir que los perdedores compitan en la elección siguiente.
 - d) Son ciudadanos todos los adultos sanos y cumplidores de la ley que son gobernados, y cada ciudadano tiene un voto, y sólo uno, en cada elección.

Aunque estas definiciones son algo ambiguas, bastarán para nuestros propósitos actuales.

Estableceré, a continuación, los siguientes axiomas:

1. Cada partido político es un equipo de hombres que sólo desean sus cargos para gozar de la renta, el prestigio y el poder que supone la dirección del aparato gubernamental.⁹
2. El partido (o la coalición) ganador tiene el control total de la acción gubernamental.
8. Esta definición proviene de Robert A. Dahl y Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*. Sin embargo, a través de la mayor parte de mi análisis de la palabra «gobierno», se refiere al partido en el gobierno más que a la institución, tal como aquí se ha definido.
9. Un «equipo» es una coalición cuyos miembros tienen fines idénticos. Una «coalición» es un grupo de personas que cooperan para lograr algún fin común. Estas definiciones se han tomado de Jacob Marschak: «Toward an economic theory of organization and information», en R. M. Thrall, C. H. Coombs y R. L. Davis (eds.), *Decision processes*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1954, pp. 188-189. Utilizo la palabra «equipo» en vez de «coalición» en mi definición para eliminar las luchas de poder dentro de los partidos, aunque en términos de Marschak los partidos son realmente coaliciones y no equipos.

mental hasta la elección siguiente. No existen votos de confianza entre elecciones, ni por parte de la legislatura ni por parte del electorado, por lo que el partido gobernante no puede ser sustituido antes de la elección siguiente. Tampoco es desobedecida ninguna de sus órdenes, ni es saboteada por una burocracia intransigente.

3. El poder económico de los gobiernos es ilimitado. Pueden nacionalizar cualquier cosa, pasar cualquier cosa a manos privadas o adoptar cualquier medida intermedia entre estos dos extremos.

4. El único límite al poder gubernamental es que el partido que lo ejerce no puede restringir de ningún modo la libertad política de los partidos de la oposición o de cada uno de los ciudadanos, a menos que busque ser derrocado por la fuerza.

5. En el modelo, cada agente (sea un individuo, un partido, o una coalición privada) se comporta racionalmente en todo momento; es decir, persigue sus fines con el mínimo empleo de recursos escasos y sólo emprende acciones en las que el ingreso marginal excede el coste marginal.¹⁰

A partir de estas definiciones y axiomas puede obtenerse una hipótesis central: En una democracia los partidos políticos formulan su política estrictamente como medio para obtener votos. No pretenden conseguir sus cargos para realizar determinadas políticas preconcebidas o de servir a los intereses de cualquier grupo particular, sino que ejecutan políticas y sirven a grupos de intereses para conservar sus puestos. Por lo tanto, su función social (que consiste en elaborar y realizar políticas mientras se encuentran en el poder) es un subproducto de sus motivaciones privadas (que buscan obtener la renta, el poder y el prestigio que supone gobernar).

En una democracia, esta hipótesis supone que el gobierno siempre actúa para maximizar su caudal de votos; es un empresario que vende política a cambio de votos en lugar de productos a cambio de dinero. Además, debe competir con otros partidos para obtener esos votos, igual que dos o más oligopólios que compiten para vender en un mercado. Que el gobierno maximice o no el bienestar social (suponiendo que este proceso sea definible) depende de cómo la competencia influye sobre su comportamiento. No podemos suponer *a priori* que este comportamiento es socialmente óptimo, ni que una empresa determinada producirá bienes socialmente óptimos.

Examinaré la naturaleza de las decisiones gubernamentales en dos contextos: 1) en un mundo en el que existe el conocimiento perfecto y la información no es costosa, y 2) en un mundo en el que el conocimiento es imperfecto y la información es costosa.

III. Sólo intento el análisis del proceso de las decisiones gubernamentales en un mundo con información perfecta para ilustrar las relaciones básicas entre un gobierno democrático y sus ciudadanos. Estas relaciones pueden resumirse en el siguiente conjunto de proposiciones:

10. El término «racional» en este artículo es sinónimo de «eficiente». Esta definición económica no debe confundirse con la definición lógica (es decir, referente a las proposiciones lógicas) ni con la definición psicológica (es decir, calculadora o no emocional).

1. Las acciones de gobierno son una función de la forma en que espera que voten los ciudadanos y de las estrategias de sus opositores.

2. El gobierno confía en que los ciudadanos voten de acuerdo con: a) las variaciones que la actividad gubernamental provoque en su utilidad o renta, y b) las estrategias de los partidos de la oposición.

3. Los ciudadanos votan de acuerdo con: a) las variaciones que cause la actividad gubernamental en su utilidad o renta, y b) las alternativas ofrecidas por la oposición.

4. La utilidad o renta que los votantes reciben de la actividad gubernamental depende de las acciones tomadas por el gobierno durante su mandato.

5. Las estrategias de los partidos de la oposición dependen de su punto de vista sobre la utilidad o renta que los votantes obtienen de la actividad gubernamental y de las acciones realizadas por el partido en el poder.

Estas proposiciones forman un conjunto de cinco ecuaciones con cinco incógnitas: los votos esperados, los votos reales, las estrategias de la oposición, la acción gubernamental y las utilidades o rentas individuales que produce. En consecuencia, la estructura política de una democracia puede ser considerada como si fuera un conjunto de ecuaciones simultáneas similar a los utilizados para analizar la estructura económica.

Puesto que los ciudadanos de nuestro modelo de democracia son racionales, cada uno de ellos considera las elecciones estrictamente como medio para seleccionar el gobierno que más los beneficia. Cada ciudadano estima la utilidad o renta que obtendría de las acciones que espera de cada partido si estuviera en el poder en el siguiente período electivo, es decir, primero evalúa la utilidad-renta que le proporcionaría el partido A, después la que le proporcionaría el partido B y así sucesivamente. Votará por el que considere que le proporcionará la mayor utilidad con su acción gubernamental. El primer factor que influye en la estimación del comportamiento efectivo de cada partido no son las promesas sobre el futuro expresadas en su campaña, sino su comportamiento durante el período inmediatamente anterior. Por lo tanto, su decisión de voto se basa en una comparación entre la utilidad realmente recibida durante este período a causa de las acciones del partido gobernante y la que cree que hubiese recibido si los partidos de la oposición hubiesen estado en el poder (supongo que cada partido de oposición ha tomado una posición verbal sobre cada cuestión tratada concretamente por el partido gobernante). Este procedimiento le permite apoyar en hechos su posición, no en conjjeturas. Evidentemente, puesto que se trata de elegir un gobierno futuro, modificará su análisis del comportamiento pasado de cada partido, de acuerdo con las probables variaciones que estime que se producirán en ese comportamiento. De todos modos, la conducta real del partido en el poder sigue siendo el punto central de su evaluación.

El gobierno también toma sus decisiones racionalmente, pero su actuación no es fá-

11. En un mundo perfectamente informado, los votantes siempre votan exactamente en la forma que el gobierno espera que lo hagan, de forma que las relaciones expresadas en los números 2 y 3 serán idénticas. Pero en un mundo imperfectamente informado, el gobierno no siempre sabe lo que harán los votantes; por consiguiente, los números 2 y 3 pueden diferir.

cil de analizar porque está comprometido en una guerra política con sus oponentes. Cada partido se parece a un jugador que participa en un juego de n personas o a un oligopolio que emprende una competencia agresiva. Sin embargo, el problema de las variaciones conjeturales se simplifica en alguna medida porque el partido gobernante siempre debe comprometerse en cada cuestión antes de que lo hagan los partidos de la oposición. Puesto que está en el poder, debe actuar cada vez que se presente la ocasión; no hacerlo también se considera una forma de acción. Pero la oposición, que no es responsable del gobierno, puede esperar hasta que la presión de los acontecimientos ha forzado el compromiso del partido en el poder. En consecuencia, los partidos de la oposición tienen una ventaja estratégica (que, incidentalmente, hace más simple el análisis de la guerra entre partidos de lo que sería si revelasen simultáneamente sus estrategias).

No analizaré las estrategias de partido en un mundo perfectamente informado, porque casi todas las conclusiones a las que llegaríamos serían aplicables al mundo imperfectamente informado en el que estamos principalmente interesados. Sólo subrayaré un punto: en un mundo en el que prevalece la información perfecta, el gobierno concede a las preferencias de cada ciudadano exactamente la misma ponderación que a las de cualquier otro ciudadano. Esto no significa que sus políticas favorezcan igualmente a todos los votantes, puesto que consideraciones estratégicas le pueden llevar a ignorar a algunos y beneficiar a otros, o a favorecer a unos con una política y a otros con otra. Pero nunca perderá deliberadamente el voto del ciudadano *A* para obtener el del ciudadano *B*. Puesto que cada ciudadano tiene un voto y sólo uno, no puede ganar intercambiando el voto de *A* por el de *B*. En resumen, la igualdad de derechos de los ciudadanos es un mecanismo adecuado para distribuir igualitariamente el poder político entre los ciudadanos.

La falta de información completa que fundamenta las decisiones es una condición tan básica de la vida humana que influye en la estructura de casi todas las instituciones sociales. Sus efectos son profundos especialmente en la política. Por esa razón dedicaré el resto de mi análisis al impacto del conocimiento imperfecto sobre la acción política en una democracia.

En este modelo el conocimiento imperfecto significa: 1) que los partidos no siempre saben exactamente lo que los ciudadanos desean; 2) que los ciudadanos no siempre saben lo que el gobierno o su oposición ha hecho, está haciendo o debería estar haciendo para servir a sus intereses, y 3) que la información necesaria para superar la ignorancia de los partidos y de los ciudadanos es costosa; en otras palabras, que deben utilizarse recursos escasos para obtenerla y asimilarla. Aun cuando estas condiciones tienen muchos efectos sobre el funcionamiento del gobierno, en el modelo me concentraré tan sólo en tres de ellos: persuasión, ideología e ignorancia racional.

IV. Mientras mantengamos el supuesto del conocimiento perfecto ningún ciudadano puede influir en el voto de otro. Cada uno sabe lo que más le beneficiaría, lo que el gobierno está haciendo y lo que otros partidos harían si estuvieran en el poder; por lo tanto, la estructura de preferencias políticas del ciudadano, que supongo fijas, le conduce directamente a una decisión no ambigua sobre cómo debería votar. Si se comporta racionalmente, ningún tipo de persuasión puede hacerle cambiar de opinión.

Pero, en cuanto aparece la ignorancia, el claro camino que conduce de la estructura de preferencias a la decisión de voto se oscurece por falta de conocimiento. Aunque algunos votantes desean que un partido específico gane, porque sus políticas son claramente las más beneficiosas para ellos, otros se sienten muy indecisos acerca de qué partido prefieren. No están seguros de lo que les ocurre o de lo que les ocurriría si otro partido estuviese en el poder. Necesitan más hechos para aclarar sus preferencias. Los persuasores pueden ser efectivos al proporcionar estos hechos.

Los persuasores no están interesados en ayudar a los indecisos a ser menos indecisos; lo que desean es obtener una decisión que ayude a su causa. Por lo tanto, sólo señalarán los hechos favorables al grupo que apoyan. Entonces, aun si suponemos que no existen datos falsos o erróneos, unos hombres son capaces de influir sobre otros presentándoles una selección de hechos parcial.

Esta posibilidad tiene varias consecuencias extraordinariamente importantes para el funcionamiento del gobierno. En primer lugar, significa que, políticamente, algunos hombres son más importantes que otros porque pueden influir sobre más votos de los que controlan directamente. Puesto que se necesitan escasos recursos para proporcionar información a los ciudadanos dudosos, quienes poseen esos recursos pueden ejercer una influencia política más que proporcional, *ceteris paribus*. El gobierno, que es racional, no puede ignorarlo al diseñar su política. En consecuencia, la igualdad de derechos entre los ciudadanos ya no asegura la igualdad neta de influencia sobre la acción gubernamental. De hecho, si el conocimiento es imperfecto, es irracional que un gobierno democrático trate a sus ciudadanos con igual deferencia.

En segundo lugar, el propio gobierno ignora también lo que sus ciudadanos desean que haga. Por lo tanto, puede enviar representantes: 1) que sondeen al electorado y descubran sus deseos; 2) los persuadan de que debería ser reelegido. En otras palabras, la falta de información transforma un gobierno democrático en un gobierno representativo porque obliga al equipo planificador central del partido gobernante a apoyarse en agentes repartidos entre el electorado. Esta dependencia supone una descentralización del poder gubernamental desde los organismos planificadores hacia los agentes.¹² El organismo central sigue descentralizando su poder hasta que la ganancia marginal de votos más conformes con los deseos populares es igual a la pérdida marginal de votos que produce la reducida capacidad de coordinar sus acciones.

Este razonamiento significa que, mientras la comunicación entre los votantes y los gobernantes sea imperfecta, un gobierno democrático, en un mundo racional, estará siempre dirigido hacia una base quasi representativa, quasi descentralizada, independiente de su estructura constitucional formal.

La división del trabajo es otra fuerza poderosa que trabaja en la misma dirección. Para ser eficiente, una nación debe producir especialistas que descubran, transmitan y analicen la opinión popular, del mismo modo que produce especialistas en otros campos. Es-

12. La descentralización puede ser geográfica o por grupos sociales, dependiendo de la forma en que la sociedad está dividida en partes homogéneas.

tos especialistas serán más representativos y ejercerán más poder que el organismo planificador central cuanto menos eficientes sean los canales de comunicación en la sociedad.

La tercera consecuencia del conocimiento imperfecto, y la necesidad de persuasión resultante, es una combinación de las dos primeras. Puesto que algunos votantes pueden ser influidos, aparecen los especialistas en influirlos. Y puesto que el gobierno necesita intermediarios entre él y la gente, algunos de estos intermediarios se presentan como «representativos» de los ciudadanos. Por un lado, intentan convencer al gobierno de que las políticas que defienden (y que los benefician directamente) son buenas y deseables para un amplio sector del electorado. Por otro lado, buscan convencer al electorado de que estas políticas son deseables. Uno de sus métodos para conseguir que el gobierno crea que la opinión pública les apoya es crear una opinión favorable por medio de la persuasión. Aunque un gobierno racional no acepte sus pretensiones, tampoco puede ignorarlas por completo. Al plantear su política debe dar a estos influyentes intermediarios una ponderación más que proporcional, porque ellos pueden haber conseguido una opinión favorable en las masas silenciosas de votantes y porque su clamor indica una elevada intensidad de deseo. Claramente, es más probable que basen sus votos en cierto tipo de política quienes tienen un fuerte interés en ella, que lo hagan quienes la consideran simplemente como una cuestión cualquiera; por consiguiente, el gobierno debe prestar mayor atención a los primeros que a los segundos. Hacerlo de otro modo sería irracional.

Finalmente, el conocimiento imperfecto hace que el partido gobernante pueda ser sobornado. Para persuadir a los votantes de que sus políticas son buenas para ellos, necesita pocos recursos, tales como tiempo de televisión, dinero para propaganda, etc. Una forma de obtener esos recursos es vender favores políticos a quienes pueden pagarlo, sea por medio de contribuciones a la campaña, sea por medio de políticas editoriales favorables o por influencia directa sobre otros. Los compradores de favores ni siquiera necesitan aparecer como representativos de la gente. Simplemente intercambian su ayuda política por favores políticos (una transacción eminentemente racional, tanto para ellos como para el gobierno).

En esencia, dada la distribución desigual de la riqueza y la renta en la sociedad, la desigualdad de influencia política es una consecuencia necesaria de la información imperfecta. Cuando el conocimiento es imperfecto, la acción política efectiva exige los recursos económicos necesarios para hacer frente a los costes de información. Por lo tanto, quienes poseen esos recursos pueden tener un peso mayor que su peso político proporcional. Este resultado no es consecuencia de la irracionalidad o la deshonestidad. Por el contrario, a falta de una información perfecta, es una respuesta bastante racional en una democracia, como lo es también la sumisión de los gobiernos a las exigencias de los grupos de presión. Suponer otra cosa es ignorar la existencia de costes de información (es decir, es teorizar acerca de un mundo mítico en vez de un mundo real). El conocimiento imperfecto permite que, en un mundo donde se supone que reina la distribución igual de los votos, la distribución desigual de la renta, de la posición y de la influencia (todas ellas inevitables en una economía caracterizada por una extensa división del trabajo) tengan una participación en la soberanía.

V. Puesto que en este modelo los partidos no tienen interés *per se* en crear ningún tipo particular de sociedad, el predominio universal de ideologías en la política democrática parece contradecir mi hipótesis. Pero es una falsa apariencia; de hecho no sólo la existencia de ideologías, sino también muchas de sus particulares características, pueden deducirse de la premisa de que los partidos buscan el poder solamente por la renta, la influencia y el prestigio que lo acompañan.¹³ De nuevo, el conocimiento imperfecto es el factor clave.

En una sociedad compleja es abrumador el coste del tiempo que lleva comparar sólamente todas las formas en las que difieren las políticas de los partidos en competencia. Además, los ciudadanos no siempre poseen información suficiente para valorar las diferencias de las que son conscientes. Ni tampoco conocen de antemano con qué problemas se enfrentará probablemente el gobierno en el período electivo siguiente.

En estas condiciones, muchos votantes encuentran útiles las ideologías de partido, porque evitan la necesidad de relacionar cada cuestión con su propia opinión del «bien social». Las ideologías le ayudan a centrar la atención sobre las diferencias entre partidos; por lo tanto, pueden utilizarse como muestra de todos los rasgos diferenciadores. Además, si el votante descubre una correlación entre las ideologías de cada partido y sus políticas, puede votar racionalmente comparando ideologías en vez de comparar políticas. En ambos casos puede reducir drásticamente su gasto en información política, informándose solamente acerca de las ideologías en lugar de un amplio conjunto de cuestiones.

De esta manera, la falta de información crea una demanda de ideologías en el electorado. Puesto que los partidos políticos están dispuestos a utilizar cualquier método viable para ganar votos, responderán creando una oferta. Cada partido inventa una ideología para atraer los votos de aquellos ciudadanos que desean reducir sus costes votando ideológicamente.¹⁴

Este razonamiento no significa que los partidos puedan variar sus ideologías como si fuesen disfraces, poniéndose cualquier vestido adecuado a la situación. Una vez que un partido ha colocado su ideología en el «mercado» no puede abandonarla repentinamente o alterarla radicalmente sin provocar desconfianza en los votantes. Puesto que los votantes son racionales, rehusan apoyar a partidos que no son de fiar; por consiguiente, ningún partido puede permitirse una reputación de deshonestidad. Además, debe existir alguna correlación persistente entre la ideología de cada partido y sus actuaciones consiguientes; de otro modo, los votantes considerarían eventualmente que el voto ideológico es irracional. Finalmente, los partidos no pueden adoptar ideologías idénticas, porque deben crear diferencias suficientes para que su producto (la ideología) se distinga del de sus rivales y así atraer votantes a sus urnas. Sin embargo, igual que en un producto del mercado, cualquier ideología que tenga un éxito considerable es imitada muy pronto, y las diferencias se producen a niveles más sutiles.

13. Defino las «ideologías» como imágenes verbales de la «sociedad deseable» y de las principales políticas utilizable para crearla.

14. En realidad, las ideologías de partido surgen, probablemente, en sus orígenes, de los intereses de aquellas personas que fundaron cada partido. Pero, una vez que un partido político ha sido creado, adquiere una existencia propia y eventualmente se convierte en relativamente independiente de cualquier grupo de interés particular. Cuando prevalece tal autonomía, mi análisis de las ideologías es plenamente aplicable.

El análisis de las ideologías políticas puede realizarse con más detalle con una analogía espacial de la acción política. Para construir esta analogía utilizaré un aparato empleado inicialmente por Harold Hotelling en su famoso artículo «Stability in Competition».¹⁵ Mi versión del mercado espacial de Hotelling consiste en una escala lineal que va de cero a cien en la forma habitual de izquierda a derecha. Para hacerla políticamente significativa, haré los siguientes supuestos:

1. En una sociedad, los partidos políticos pueden ordenarse de izquierda a derecha en forma reconocida por todos los votantes.
2. Las preferencias de cada votante tienen su punto máximo en algún punto de la escala y una pendiente decreciente constante a cada lado del punto máximo (a menos que éste se encuentre en un extremo de la escala).
3. La distribución de la cantidad de votantes a lo largo de la escala es variable de una sociedad a otra, pero fija en cualquier sociedad concreta.¹⁶
4. Una vez colocado en la escala política, un partido puede moverse ideológicamente bien a la izquierda o bien a la derecha, pero no puede ir más allá del partido más cercano hacia el cual se está moviendo.¹⁷
5. En un sistema de dos partidos, si cualquiera de ellos se aleja del extremo más cercano hacia el otro partido, los votantes extremistas del final de la escala pueden abstenerse porque no ven diferencias significativas en la alternativa que se les ofrece.¹⁸

Según estas condiciones la conclusión de Hotelling —en un sistema de dos partidos ambos convergerán inevitablemente hacia el centro— no se mantiene necesariamente. Si los votantes se distribuyen a lo largo de la escala, como muestra la figura 4.1, entonces Hotelling tiene razón. Suponiendo que el partido A empieza en la posición 25 y el partido B en la posición 75, ambos se mueven hacia el 50, puesto que cada uno gana más votos en el centro de los que pierde en los extremos a causa de la abstención. Pero, si la distribución es como la que muestra la figura 4.2, los partidos se alejarán hacia los extremos en vez de converger hacia el centro. Cada uno obtiene más votos moviéndose hacia una posición radical de los que pierde en el centro.

Este razonamiento supone que un gobierno estable, en una democracia de dos partidos, requiere una distribución de votantes en forma aproximada a la curva normal. Cuando existe tal distribución, los dos partidos llegan a parecerse estrechamente el uno al otro. Así, cuando uno reemplaza al otro en el gobierno, no son previsibles variaciones drásticas de política y la mayoría de los votantes se colocarán relativamente cerca de la

15. *Economic Journal*, XXXIX, 1929, pp. 41-57.

16. En realidad, esta distribución puede variar en cualquier sociedad incluso a corto plazo, pero supondré que es fija para evitar la discusión sobre factores muy complejos, históricos, sociológicos, psicológicos, y otros, que la hacen variar.

17. No puede ir más allá de los partidos adyacentes porque tal «salto» indicaría carencia de fiabilidad ideológica y generaría rechazo en el electorado.

18. Esto es equivalente a suponer una demanda elástica a lo largo de la escala, como hizo Smithies en su elaboración del modelo de Hotelling (véase Smithies, *Optimum Location and Spatial Competition*, J.P.E., XLIX, 1941).

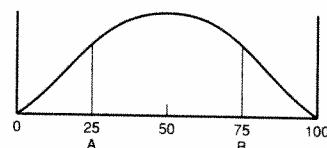


FIG. 4.1.

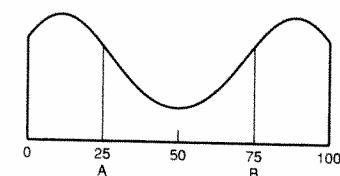


FIG. 4.2.

posición que tenían, independientemente de qué partido está en el poder. Pero, cuando el electorado está polarizado, como en la figura 4.2, un cambio de partidos produce un cambio radical de la política. E, independientemente de qué partido gobierna, la mitad del electorado siente siempre que la otra mitad le está imponiendo su política, una política que le desagrada profundamente. En esta situación si un partido es reelegido continuamente, probablemente los partidarios del otro partido se rebelarán; mientras que si los dos partidos gobiernan alternativamente, se producirá el caos social porque las políticas gubernamentales cambiarán una y otra vez de un extremo a otro. Así pues, la democracia no llega a generar un gobierno efectivo o estable cuando el electorado está polarizado. O bien la distribución debe cambiar o la democracia será reemplazada por la tiranía, en la que un extremo impone sus deseos al otro.

El modelo original de Hotelling se limitaba al caso de dos empresas (o dos partidos) porque, cuando existían tres empresas, las dos de los extremos convergían sobre la del medio forzándola a saltar fuera para evitar la estrangulación. Puesto que este proceso se repetía una y otra vez, no aparecía un equilibrio estable. Pero en mi modelo este salto es imposible, porque cada partido ha de mantener la continuidad de su ideología. Por consiguiente, este modelo puede aplicarse a los sistemas multipartidistas sin que se produzca un desequilibrio.

Los sistemas multipartidistas existirán con mayor probabilidad cuando la distribución de votantes es multimodal, como en la figura 4.3. Cada partido independiente forma una modalidad y está motivado para permanecer en ella y diferenciarse lo más posible de los partidos más cercanos. Si se mueve hacia la izquierda para ganar votos, pierde los mismos votos en favor del partido a su derecha (o los pierde por la abstención si es un partido extremista al final del extremo derecho) y viceversa. Así pues, su comportamiento óptimo es permanecer donde está e impedir que otros partidos se le aproximen. En un sistema multipartidista, por tanto, encontramos las condiciones exactamente opuestas a las que hacen viable un sistema bipartidista. Mientras que en el primero cada partido se

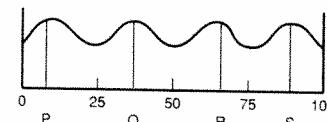


FIG. 4.3.

ligaba a una posición ideológica definida y subrayaba sus diferencias respecto de los demás partidos, en el último ambos partidos se mueven hacia el centro político de forma que se asemejan el uno al otro tan estrechamente como sea posible.

Esta conclusión supone que, en los sistemas multipartidistas, los votantes se enfrentan a una gama más amplia de posibilidades de elección que los votantes de los sistemas bipartidistas, y que cada elección dentro de la gama está más decididamente ligada a alguna posición ideológica. Pareciera que el electorado ejerce una función más significativa en un sistema multipartidista que en un sistema bipartidista, porque solamente en el primero tiene importancia qué partido resulta elegido.

Sin embargo, en política, las apariencias engañan porque, de hecho, es probable que en un sistema multipartidista el gobierno tenga un programa menos definido, menos coherente y menos integrado que en un sistema bipartidista. Esta paradójica consecuencia surge de la necesidad, en la mayoría de los sistemas multipartidistas, de formar gobiernos de coalición. Puesto que los votantes están repartidos en distintas modalidades, solamente en raras ocasiones un partido obtiene el apoyo de la mayoría de los votantes. Sin embargo, en la generalidad de las democracias, el gobierno no puede funcionar sin el apoyo, al menos indirecto, de la mayoría de los votantes. Incluso en los sistemas en los que el parlamento elige el gobierno, una mayoría de sus miembros debe apoyar la coalición elegida para gobernar antes de que ésta pueda tomar posesión de sus puestos. Si suponemos que la representación en el parlamento es «justa» (que cada miembro representa el mismo número de ciudadanos) entonces incluso un gobierno de coalición debe recibir el apoyo indirecto de la mayoría para gobernar.

Ese apoyo sólo puede mantenerse si el gobierno cumple al menos algunas políticas «ideológicamente cercanas» a cada conjunto de votantes cuyo apoyo necesita. Si una mayoría de votantes se concentra sobre una banda relativamente estrecha a la izquierda de la escala, entonces el gobierno puede elegir todas sus políticas dentro de esta banda. Por consiguiente, sus políticas formarán un conjunto coherente que constituye el punto de vista ideológico asociado con este área de la escala. Este resultado es el típico de un sistema bipartidista.

En un sistema multipartidista existen muchos grupos repartidos a lo largo de la escala. Por lo tanto, para agradar a la mayoría de los votantes, el gobierno debe ser una coalición de partidos y debe incluir en su conjunto de políticas algunas apoyadas por cada partido de la coalición. De esta forma el gobierno «remunera» a los votantes de cada grupo por su apoyo. Pero, a la vez, resulta que, al abarcar su programa políticas que reflejan una amplia variedad de puntos de vista ideológicos, no existe ninguna cohesión o integración posible entre ellas. A este resultado se llega necesariamente cuando la distribución de votantes a lo largo de la escala está tan repartida que solamente una banda muy amplia puede reunir una mayoría.

En consecuencia, en cada elección, un sistema multipartidista ofrece a los votantes una opción muy clara entre conjuntos de políticas definidas y bien integradas, pero sólo raramente gobierna de hecho uno de estos conjuntos. Normalmente gobierna una coalición y es probable que sus políticas sean menos definidas y menos integradas que las del gobierno en un sistema bipartidista. Esto es cierto aunque los votantes de este último sis-

tema se enfrenten sólo a dos alternativas relativamente poco integradas y que sin embargo se asemejan mucho. No es raro que la política parezca a menudo confusa.

El que un sistema político tenga dos o más partidos depende de la distribución de votantes en la escala y de las normas electorales que rigen el sistema. Para demostrar esta dependencia dual utilizaré el concepto «equilibrio político». Decimos que existe un estado de equilibrio político cuando no pueden formarse con éxito nuevos partidos y cuando ningún partido está motivado para cambiar su posición.

El número de nuevos partidos que pueden formarse con éxito varía según su capacidad de obtener la renta, el poder y el prestigio inherentes a los cargos del gobierno; es decir, la capacidad de ser elegido (que es mi definición del éxito). Si la constitución exige la elección de un parlamento con representación proporcional y la posterior formación del gobierno por éste, entonces pueden formarse muchos partidos porque cualquiera de ellos puede conseguir, con el apoyo de una pequeña proporción de los ciudadanos, que al menos algunos de sus miembros sean elegidos. Una vez designados, estos miembros tienen la posibilidad de participar en los ritos del poder uniéndose al gobierno de coalición. Por consiguiente, de mi hipótesis respecto de las motivaciones de partido, se deduce que es probable que existan muchos partidos en un sistema de representación proporcional. Su número está limitado solamente por la cantidad de escaños en el parlamento y por la necesidad de formular ideologías suficientemente diferentes de las de los otros partidos para restarles votos.¹⁹ Seguirán formándose nuevos partidos hasta que la distribución de votantes esté «saturada», hasta que no haya suficiente «espacio» ideológico entre los partidos existentes para permitir la aparición de otros significativamente diferentes de ellos.

En un sistema electoral en el que es necesaria una pluralidad para obtener la victoria, el límite para la formación de nuevos partidos es mucho más restringido. Puesto que la única forma de imponerse a todos los oponentes es conseguir la mayoría de los votos, los partidos pequeños tienden a combinarse hasta que quedan dos gigantes, cada uno de los cuales tiene posibilidades razonables de obtener la mayoría en cualquier elección. Como explicamos anteriormente, dependerá de la distribución de votantes el lugar donde se encuentren estos dos partidos en la escala ideológica.

En realidad, la posición política y la estabilidad de los gobiernos en una democracia son relativamente independientes del número de partidos; dependen principalmente de la naturaleza de la distribución de votantes o de la escala izquierda-derecha.²⁰ Si una mayoría de votantes se concentra en un estrecho espacio de la escala, es probable que un gobierno democrático sea estable y efectivo, independientemente del número de partidos que exista. Como hemos señalado anteriormente, el gobierno puede formular un conjunto de políticas que atraiga a la mayoría de los votantes y, sin embargo, no incluyan puntos de vista ampliamente dispares. Pero si el gobierno puede obtener el apoyo de la mayoría adoptando solamente un conjunto de políticas elegidas entre una amplia gama de puntos de vista, estas políticas tienden a anularse, y la capacidad neta del gobierno para

19. El número de partidos suficientemente diferentes que el sistema puede soportar depende de la forma de distribución de los votantes en la escala.

20. Sin embargo, puesto que las preferencias de las nuevas generaciones están influidas por las alternativas que se les ofrecen, el número de partidos es uno de los factores que determinan la forma de distribución de los votantes.

resolver problemas sociales será baja. Así pues, la distribución de votantes (que es, en sí misma, una variable a largo plazo) determina si la democracia lleva o no a un gobierno efectivo.

VI. Cuando la información es costosa, ningún agente con capacidad de decisión está en condiciones de conocer todo lo que puede afectar a su decisión antes de tomarla. Debe seleccionar sólo unos pocos datos de la amplia oferta existente y basar su decisión sólo en ellos. Esto no es seguro aun si puede obtener datos sin pagarlos, puesto que asimilarlos exige tiempo y es, por lo tanto, costoso.

La cantidad de información racional que adquiera un agente con capacidad decisoria está determinada por el siguiente axioma económico: cualquier acto es racional siempre que su ingreso marginal sea mayor que su coste marginal. El coste marginal de un «poquito» de información es el aumento de utilidad que se obtiene porque la información permite al agente decisor mejorjar su decisión. Normalmente, en un mundo imperfectamente informado no se conoce de antemano con precisión ni el coste ni el ingreso; pero los agentes capaces de decidir pueden, de todos modos, emplear la norma enunciada considerando los costes esperados y los ingresos esperados.

Este razonamiento es tan aplicable a la política como a la economía. En lo que se refiere al ciudadano medio, existen dos decisiones políticas que exigen información. La primera es decidir a qué partido va a votar; la segunda es decidir en qué asuntos ejercer la influencia directa sobre la formación de las políticas del gobierno (es decir, cómo formar grupos de presión). Examinemos primero la decisión de voto.

Antes de hacerlo, es necesario reconocer que en cada sociedad se está diseminando constantemente entre los ciudadanos un flujo de información «gratuita». Aunque estos datos «gratuitos» necesitan tiempo para ser asimilados, este tiempo no es directamente atribuible a ningún tipo particular de toma de decisión, puesto que es un coste necesario de vivir en sociedad. Por ejemplo, las conversaciones con los colegas en los negocios, las charlas con amigos, la lectura de los periódicos en la barbería y la escucha de la radio mientras se conduce hacia el trabajo son todas ellas fuentes de información que el hombre medio encuentra sin realizar ningún esfuerzo particular. Por lo tanto, podemos considerarlas como parte del flujo de información «gratuita», y excluirlas del problema de cuánta información debería obtener un agente con capacidad decisoria, con el propósito específico de mejorar sus decisiones.

El ingreso marginal de la información adquirida en el terreno de los votos se mide por la ganancia esperada de votar «correctamente» en vez de hacerlo «incorrectamente». En otras palabras, es la ganancia en utilidad que un votante cree que obtendrá si apoya al partido que realmente le proporciona mayor utilidad, en lugar de apoyar a otro partido. Sin embargo, a menos que su voto realmente sea decisivo en la elección, no tendrá el efecto de que el partido «correcto» sea elegido en vez de serlo el partido «erróneo»; el que el partido «correcto» gane no depende de cómo vota cada votante. Por lo tanto, el votar «correctamente» no produce ninguna ganancia ni utilidad; igual pudiera haber votado «incorrectamente».

Esta situación proviene de la insignificancia de cualquier votante particular entre un

amplio electorado. Puesto que el coste de votar es muy bajo, cientos, miles e incluso millones de ciudadanos pueden permitirse votar. Por lo tanto, la probabilidad de que el voto de cualquier ciudadano sea decisivo es realmente muy pequeña. No es cero, y puede incluso ser significativa si él cree que las elecciones estarán muy igualadas. Pero, en la mayoría de los casos, es tan ínfima que hace infinitesimal el ingreso proveniente de votar «correctamente». Esto es cierto independientemente de lo tremenda que pueda ser la pérdida en utilidad que el votante experimentaría si fuese elegido el partido «erróneo». Y si esta pérdida es, en sí misma, pequeña (como puede ocurrir cuando los partidos se parecen estrechamente unos a otros, o también en las elecciones locales), entonces el incentivo para informarse bien es prácticamente inexistente.

Por lo tanto, alcanzamos la sorprendente conclusión de que es irracional que la mayoría de los ciudadanos adquieran información política con propósitos de voto. En la medida en la que cada persona considera como dado el comportamiento de los demás, no vale la pena para él el adquirir información que su voto sea «correcto». La probabilidad de que su voto determine qué partido va a gobernar es tan baja que incluso un coste trivial de procurarse información sobrepasará su ingreso. Por consiguiente, la ignorancia en política no es consecuencia de una actitud apática y poco patriótica; es, más bien, una respuesta completamente racional a los hechos de la vida política en una democracia amplia.

Esta conclusión no significa que los ciudadanos que están bien informados en política sean irracionales. Un hombre racional puede informarse bien por cuatro razones: 1) puede disfrutar con la buena información en sí misma, de forma que la información como tal le proporciona una utilidad; 2) puede creer que la elección va a ser tan igualada que la probabilidad de que el suyo sea un voto decisivo es relativamente alta; 3) puede necesitar información para influir sobre los votos de los otros, de forma que pueda alterar el resultado de la elección o persuadir al gobierno de que atribuya a sus preferencias una ponderación mayor que a las de los otros; o bien 4) puede necesitar información para influir en la formación de la política del gobierno como miembro de un grupo de presión. De todos modos, puesto que lo más probable es que ninguna elección sea tan igualada como para hacer decisivo el voto de cualquier persona o los votos de todos aquellos a los que puede persuadir para que estén de acuerdo con él, el comportamiento racional para la mayoría de los ciudadanos es seguir estando políticamente poco informados. En lo que se refiere a la votación, cualquier intento de adquirir información, más allá del que proporciona el flujo de datos «gratuitos», es para el votante un simple despilfarro de recursos.

La disparidad entre esta conclusión y el concepto tradicional de buen ciudadano en una democracia es realmente sorprendente. ¿Cómo podemos explicarla? La respuesta es que los beneficios que la mayoría de los ciudadanos obtendría si viviesen en una sociedad con un electorado bien informado son, por naturaleza, indivisibles. Cuando la mayoría de los miembros del electorado conocen qué políticas son las mejores para sus intereses, el gobierno se ve forzado a seguir aquellas políticas para evitar su fracaso (suponiendo que exista un consenso entre los bien informados). Esto explica por qué los defensores de la democracia piensan que los ciudadanos deberían estar bien informados.

Pero los beneficios de estas políticas recaen sobre cada uno de los miembros de la mayoría a la que sirven, independientemente de si han contribuido o no a ponerlas en práctica. En otras palabras, el individuo recibe estos beneficios, tanto si está bien informado como si no, siempre que la mayoría de la gente esté bien informada y que sus intereses sean similares a los de esa mayoría. Por otro lado, cuando nadie está bien informado, el individuo no puede generar estos beneficios informándose bien él mismo, puesto que para lograrlo es necesario un esfuerzo colectivo.

Así pues, cuando los beneficios son indivisibles, cada individuo tiene siempre motivos para evadir su participación en el coste de obtenerlos. Si supone que el comportamiento de los demás está dado, el que reciba o no beneficios no dependerá de su propio esfuerzo, pero el coste con que contribuye sí que depende de su esfuerzo; por consiguiente, el comportamiento más racional para él es minimizar este coste, es decir, permanecer políticamente desinformado. Puesto que todos los individuos razonan del mismo modo, ninguno contribuye al coste, y no se generan beneficios.

La forma usual de escapar a este dilema es que todos los individuos se pongan de acuerdo para obedecer a un agente central. Entonces, cada uno se ve forzado a pagar su parte de los costes, pero sabe que todos los demás están también obligados a pagar. Así, todos están mejor de lo que estarían si no hubiesen incurrido en costes, porque todos reciben los beneficios que (supondré aquí) compensan con creces su participación en los costes. Ésta es la razón básica para utilizar la coerción en la recaudación de ingresos para la defensa nacional y para muchas otras actividades gubernamentales que producen beneficios indivisibles.²¹

Pero esta solución no es factible en el caso de la información política. El gobierno no puede obligar a los ciudadanos a estar bien informados, porque la buena información es difícil de medir, porque no existe ninguna regla sobre la que se esté de acuerdo para decidir cuánta información y de qué tipo «debería» tener cada ciudadano, y porque la interferencia resultante en las vidas personales produciría una pérdida de utilidad que sobrepasaría probablemente los beneficios a obtener de un electorado bien informado. Lo más que ha hecho un gobierno democrático para remediar esta situación ha sido obligar a los jóvenes en las escuelas a tener cursos de civismo, gobierno e historia.

En consecuencia, es racional, desde el punto de vista de cada individuo, el minimizar su inversión en información política, a pesar de que la mayoría de los ciudadanos podrían beneficiarse sustancialmente si todo el electorado estuviese bien informado. Como consecuencia, los sistemas políticos democráticos se ven abocados a operar a una eficiencia menor que la máxima. El gobierno no sirve a los intereses de la mayoría tan bien como lo haría si ésta estuviese bien informada. Pero nunca se informará bien, puesto que el hacerlo es colectivamente racional, pero individualmente irracional; y, en ausencia de cualquier mecanismo que asegure una acción colectiva, prevalece la racionalidad individual.

21. Véase Paul A. Samuelson, «The pure Theory of Public Expenditures», *Review of Economics and Statistics*, XXXVI, noviembre 1954, pp. 387-389.

VII. Cuando aplicamos el concepto económico de racionalidad al segundo empleo político de la información, el origen de los grupos de presión, los resultados también son incompatibles con la imagen tradicional de la democracia. Para ser miembro efectivo de un grupo de presión, un ciudadano debe persuadir al partido gobernante de que las políticas que desea, o bien ya son deseadas por gran número de votantes o bien son tan beneficiosas para el resto del electorado como para que éste, en el peor de los casos, no las rechace. Para ser persuasivo, el miembro potencial de un grupo de presión debe estar muy bien informado acerca de cada área política en la que deseé ejercer influencia. Debe ser capaz de diseñar una política que le beneficie más que otras, de contrarrestar los argumentos esgrimidos por los miembros de otros grupos de presión opuestos, de formular o reconocer compromisos aceptables para él. Por lo tanto, para ser miembro de un grupo de presión se requiere mucha más información que para votar, puesto que los votantes, incluso los que están bien informados, sólo necesitan comparar alternativas formuladas por otros.

Por esta razón, el coste de adquirir información suficiente para ejercer una presión efectiva es realmente elevado. El miembro de un grupo de presión debe ser un experto en las áreas políticas en las que trata de influir. Puesto que pocos ciudadanos pueden gastar el tiempo o el dinero necesarios para convertirse en expertos en más de una o dos áreas de la política (o contratar expertos), la mayoría de los ciudadanos han de especializarse en unas pocas áreas. Este comportamiento es racional, aun cuando las políticas que les afectan pertenezcan a muchas áreas. Inversamente, sólo unos pocos especialistas ejercerán presión activa sobre el gobierno en cualquier área política. En consecuencia, no es necesario que cada uno compare el impacto de su presión individual con el gran número de personas que influyen en la decisión, como lo hace cuando piensa en la fuerza de su voto. Por el contrario, para los pocos miembros de un grupo de presión que se especializan en cualquier área determinada, los ingresos potenciales provenientes de la información política pueden ser muy elevados precisamente porque son tan pocos.

Los que mejor pueden permitirse participar en un grupo de presión en cualquier área de la política son quienes reciben sus rentas de esa área. Esto es verdad porque casi todos los ciudadanos obtienen su renta de una o dos fuentes; por consiguiente, cualquier política gubernamental que afecte a dichas fuentes es de vital interés para ellos. Por el contrario, cada persona gasta su renta en gran variedad de áreas de la política, de manera que una variación en cualquiera de ellas no le resulta demasiado significativa. Por lo tanto, es mucho más probable que los individuos ejerzan influencia directa sobre la formación de la política gubernamental en su papel de productores, que en su papel de consumidores. En consecuencia, un gobierno democrático se inclina normalmente a favor de los intereses de los productores y en contra de los intereses de los consumidores, aun cuando los consumidores de un producto cualquiera son normalmente mucho más numerosos que sus productores. La legislación sobre derechos de aduanas proporciona un notorio ejemplo de esta inclinación.

Hay que subrayar que esa explotación sistemática de los consumidores por parte de los productores, que actúan a través de las políticas gubernamentales, no es consecuencia de una insensata apatía por parte de los consumidores. De hecho, ocurre justamente lo

contrario. El sesgo «anticonsumidores» del gobierno se produce porque éstos buscan racionalmente adquirir sólo la información que les proporciona un ingreso mayor que su coste. Lo que el consumidor podría ahorrar informándose de cómo afecta la política gubernamental a cualquier producto que adquiere, no le compensa del coste de informarse (especialmente cuando su influencia personal sobre la política del gobierno es probablemente muy pequeña). Como esto atañe a casi todos los productos que adquiere, adoptará un comportamiento de ignorancia racional, exponiéndose así a una explotación extensiva. Sin embargo, para él sería irracional actuar de otro modo. En otras palabras, los grupos de presión son efectivos en una democracia *porque* todos los agentes afectados (los explotadores, los explotados y el gobierno) se comportan racionalmente.

VIII. Claramente, el comportamiento racional en una democracia no es lo que supone la mayoría de los teóricos normativos. Los polítólogos, en particular, han creado con frecuencia modelos de cómo deberían comportarse los ciudadanos en una democracia sin tener en cuenta la economía de la acción política. En consecuencia, gran parte de las pruebas citadas frecuentemente para demostrar que en una democracia la política está dominada por fuerzas irracionales (no lógicas) demuestra, de hecho, que los ciudadanos responden racionalmente (eficientemente) a las exigencias de la vida en un mundo imperfectamente informado.²² La apatía de los ciudadanos respecto de las elecciones, su ignorancia de los principales problemas, la tendencia de los partidos en un sistema bipartidista a parecerse uno al otro y el carácter anticonsumidor de la acción gubernamental pueden explicarse lógicamente como reacciones eficientes a la información imperfecta en una democracia amplia. Cualquier teoría normativa que las considere signos de comportamiento no inteligente en política, muestra su incapacidad para afrontar que la información es costosa en el mundo real. Así, la teoría política se ha perjudicado porque no ha tenido en cuenta ciertas realidades económicas.

Por otro lado, la teoría económica ha sido afectada porque no ha tenido en cuenta las realidades políticas de la toma de decisiones gubernamentales. Los economistas se han contentado con discutir la acción gubernamental como si los gobiernos estuviesen dirigidos por altruistas perfectos cuya única motivación fuese maximizar el bienestar social. En consecuencia, los economistas han sido incapaces de incorporar el gobierno al resto de teoría económica, que se basa en la premisa de que todos los hombres actúan primariamente en función de sus propios intereses. Además, han concluido erróneamente que las decisiones gubernamentales siguen los mismos principios en todas las sociedades, porque su finalidad es siempre la maximización del bienestar social. Si mi hipótesis es cierta, la finalidad del gobierno es conseguir la renta, el poder y el prestigio que supone

gobernar. Puesto que los métodos para alcanzar este fin son muy diferentes en los Estados democráticos, en los totalitarios y los aristocráticos, no puede formularse una sola teoría para explicar la toma de decisiones gubernamentales en todas las sociedades. Tampoco puede separarse de la política la teoría de la toma de decisiones gubernamentales. La forma en que cada gobierno decide en la realidad depende de la naturaleza de las relaciones fundamentales de poder entre los gobernantes y los gobernados en la sociedad en cuestión; es decir, depende de la constitución política de la sociedad. Por lo tanto, a cada tipo distinto de constitución corresponderá una teoría distinta de la actuación política.

Concluyo, pues, que una teoría realmente útil de la actuación gubernamental en una democracia (o en cualquier otro tipo de sociedad) debe ser económica y política. En este capítulo he tratado de esbozar esa teoría. El intento demuestra, al menos, hasta qué punto los científicos economistas y políticos dependen unos de otros para analizar la toma de decisiones gubernamentales, que constituye la fuerza económica y política más importante en el mundo de hoy.

22. En esta frase la palabra «irracional» no es antónimo de la palabra «racional», como muestra el sinónimo entre paréntesis. Por supuesto, este uso dual puede causar confusión. Sin embargo, a lo largo de este artículo he empleado la palabra «racional» en vez de su sinónimo «eficiente» porque deseo subrayar el hecho de que un ciudadano inteligente siempre realizará cualquier acto cuyo ingreso marginal exceda su coste marginal. En otras palabras, a veces es racional (eficiente) actuar irracionalmente (en forma no lógica), en cuyo caso un hombre inteligente contradice la racionalidad, en el sentido tradicional, con tal de alcanzarla en el sentido económico. Esto es lo que realmente quiere decir la frase del texto a la que se refiere esta nota.

CIENCIAS SOCIALES
ENSAYO

EL LIBRO UNIVERSITARIO

BERNARD MANIN

LOS PRINCIPIOS
DEL
GOBIERNO
REPRESENTATIVO

Versión de
Fernando Vallespín

Alianza Editorial

Establecer las elecciones como un procedimiento aristocrático hubiera exigido demostrar que cuando la gente vota determinados criterios objetivos preexistentes limitan sus opciones y, de hecho, evitan que otorguen sus favores a quienes buenamente deseen. Aristóteles tampoco proporciona esa prueba, ni explica por qué las magistraturas electivas recaían con mayor frecuencia en las clases sociales más altas. Por tanto su afirmación sobre la naturaleza oligárquica o aristocrática de la elección no era más que una intuición, plausible y profunda, aunque nunca explicada.

Surgen dos conclusiones principales. Primera, en el ejemplo primero de democracia «directa» el pueblo reunido en asamblea no ejercía todos los poderes. Poderes substanciales, a veces más grandes que los de la asamblea, eran asignados a órganos diferentes y más pequeños. No obstante, sus miembros eran designados principalmente por sorteo. El hecho de que los gobiernos representativos nunca hayan empleado el sorteo para asignar poderes políticos muestra que la diferencia entre el sistema representativo y los sistemas «directos» tiene más que ver con el método de selección que con el número limitado de los seleccionados. Lo que hace representativo a un sistema no es el hecho de que unos pocos gobiernen en lugar del pueblo, sino que únicamente son seleccionados mediante la elección.

Segunda, la selección por sorteo (en contra de lo que todavía se afirma) no era una institución periférica en la democracia ateniense. Daba expresión a una serie de valores democráticos fundamentales: encajaba sin problemas con el imperativo de la rotación en los cargos; reflejaba la profunda desconfianza de los demócratas hacia el profesionalismo político; y, sobre todo, producía un efecto similar al principio democrático supremo de la *isegoria*, el derecho igualitario a hablar en la asamblea. Esto daba a quien lo deseaba una porción igual del poder ejercido por el pueblo en asamblea. El sorteo garantizaba que cualquiera que buscara un cargo tuviera la oportunidad de ejercer una función que desarrollaba un pequeño número de ciudadanos. Incluso sin poder explicar por qué, los demócratas tenían la intuición de que las elecciones no garantizaban la misma igualdad.

CAPÍTULO 2

EL TRIUNFO DE LA ELECCIÓN

En contra de la extendida creencia actual, el uso político del sorteo no fue exclusivo de la democracia ateniense. Antes de la invención del gobierno representativo, en la mayor parte de los sistemas políticos en los que el poder era ejercido por los ciudadanos, más que por monarcas hereditarios, se utilizó el sorteo en diversos grados y formas. El sorteo tuvo su parte (aunque limitada) en las asambleas (*comitia*) del pueblo romano. Las repúblicas italianas de la Edad Media y del Renacimiento elegían a menudo sus magistrados por sorteo. En Florencia, centro intelectual del humanismo cívico y de la renovación republicana, la selección de magistrados por sorteo era una institución clave del sistema republicano. Finalmente, Venecia, la Serenísima República cuya estabilidad y longevidad ha fascinado a los observadores, continuó practicando una forma de sorteo hasta su caída en 1797¹. Los nuevos gobiernos representativos podían presentarse como repúblicas (como hicieron los Estados Unidos desde el inicio de la Revolución o Francia a partir de 1792); pero estaban, no obstante, rompiendo con la tradición republicana al no encontrar un lugar para el sorteo.

¹ El primer *dogo* fue nombrado en el 697.

Aun así, la tradición republicana todavía permanecía viva en la cultura política de los siglos XVII y XVIII. Como mínimo, era objeto de debate². La república veneciana aún no se había hundido. Así que, cuando fue inventado el gobierno representativo, no se ignoraba que el sorteo había sido empleado en más lugares que en Atenas y que seguía, en realidad, en uso. Los teóricos políticos reflexionaron sobre los experimentos republicanos pasados y presentes.

Harrington, ferviente admirador de Venecia y asiduo lector de Maquiavelo, buscó en la tradición republicana modelos que pudiesen servir de guía a los futuros gobiernos libres. Montesquieu concluyó que el gobierno republicano era cosa del pasado y que el futuro era de las monarquías o de los sistemas similares al inglés. Pero llegó a esta conclusión con cierta nostalgia —veneraba a Roma en particular— y tras un atento estudio de los sistemas republicanos. A Rousseau, por su parte, le gustaba recordar que había nacido ciudadano de una república y, pese a sus disputas con las autoridades ginebrinas, tuvo apego y mantuvo un interés bien informado en las instituciones de su ciudad natal. También conoció Venecia, ya que pasó allí una temporada como secretario del embajador francés³. Por último, era un entusiasta de Roma y proclamó que «todo gobierno legítimo es republicano»⁴. Los tres estaban familiarizados con la tradición republicana y ninguno consideraba que el sorteo fuese una extravagancia sólo explicable por las características distintivas de

² En una obra que desde entonces se ha convertido en clásica, John Pocock muestra los vínculos entre la tradición republicana revitalizada en tiempos del Renacimiento italiano y los debates políticos ingleses y estadounidenses en el XVII y XVIII. Véase J. G. A. Pocock (1975): *The Machiavellian Moment*, Princeton, Princeton University Press.

³ Rousseau fue secretario del conde Montaigu, el embajador de Francia en Venecia, desde septiembre de 1743 hasta agosto de 1744. En calidad de tal escribió una serie de despachos diplomáticos. Véase J.-J. Rousseau (1964): «Dépêches de Venise», en *Oeuvres Complètes*, vol. III, París, Gallimard, pp. 1045-1234.

⁴ J.-J. Rousseau, *Del contrato social*, libro II, capítulo 6 [ed. cast.: Madrid, Alianza Editorial, 1990.]

la cultura griega. Era, para ellos, una institución susceptible de ser analizada de modo general y relacionada con otras culturas y sistemas de gobierno. El sorteo, a sus ojos, era uno de los métodos intentados y probados para conferir el poder de un modo no hereditario. Pertenecía a la misma categoría que la elección y compararon las características y efectos de ambas instituciones.

En general, los modelos republicanos habían combinado los dos procedimientos u oscilado entre ellos. En la antigua Roma, predominó la elección, al igual que en Venecia. La república veneciana siempre fue considerada por los observadores del XVII y del XVIII como el arquetipo de la república electiva. Los republicanos florentinos oscilaron durante un tiempo entre el sorteo y la elección, produciendo un debate explícito sobre los respectivos méritos de ambos métodos de designación.

Al comparar y contrastar ambas prácticas, Harrington, Montesquieu y Rousseau estaban, por tanto, manteniéndose en la tradición republicana. Sus reflexiones sobre el sorteo y la elección son vistos hoy como una mera curiosidad. Los comentaristas modernos les prestan poca o ninguna atención. Sin embargo, sólo una acrítica retroproyección de nuestro punto de vista nos da motivos para suponer que Harrington, Montesquieu o Rousseau considerasen secundarios sus pensamientos sobre el sorteo y la elección. Y lo que es más importante, la presencia de tales consideraciones en las obras de autores cuya influencia está más allá de toda duda muestra que el contraste entre los dos métodos de asignación conservaba cierta importancia en la cultura política de los siglos XVII y XVIII. Las autoridades intelectuales de esa época propusieron teorías de carácter general sobre las propiedades de uno u otro procedimiento. Las cultivadas élites que crearon el gobierno representativo eran, desde luego, conscientes de ellas, lo que sin duda arroja alguna luz sobre las creencias y aspiraciones que motivaron a esas élites cuando se tomó la decisión de que la representación política moderna debe basarse sólo en la elección.

*Sorteo y elección en la tradición republicana:
las lecciones de la historia*

Roma

Roma no fue una democracia ni nadie pensó jamás que lo fuese. Ningún observador familiarizado con el pensamiento político griego que describiese el sistema de gobierno romano afirma que Roma fuese una democracia. El escritor griego Polibio, que vivió en Roma en el siglo II a.C., no presenta el sistema político romano como una democracia sino como una constitución mixta (*memigmene politeia*). El gobierno de Roma, argumenta Polibio, era una combinación de características monárquicas, aristocráticas y democráticas. Los cónsules y los magistrados en general constituyan el elemento monárquico; el senado, el aristocrático; y las asambleas populares (*comitia*), el democrático. Según Polibio, fue el equilibrio entre esas tres instituciones lo que dio a Roma su excepcional estabilidad. Los tres poderes se controlaban y equilibraban mutuamente, evitando con ello los abusos de poder que afligían a todas las constituciones puras (monarquía, aristocracia o democracia) y que las condenaban a degenerar y dar paso posteriormente a otro ciclo periódico (*anakuklosis ton politeion*)⁵.

Polibio sigue siendo una de nuestras principales fuentes de información sobre la constitución romana. Pero el hecho de que la obra de Polibio tuviese gran éxito en Roma y ejerciese una enorme influencia sobre el pensamiento político romano es lo más importante para nuestros propósitos inmediatos. Los romanos se reconocieron en el cuadro que el griego pintara de sus instituciones. De hecho, las obras políticas claves de Cicerón, *De Republica*, *De Legibus* y *De Oratore*, llevan el sello de la conceptualización propuesta por Polibio⁶.

⁵ Polibio, *Historias*, VI, capítulo 10, 1-14 y capítulos 11-18 [ed. cast.: Madrid, Gedros, 1983].

⁶ Véase Claude Nicolet (1978): *Le métier de citoyen dans la Rome antique*, París, Gallimard, pp. 282-8.

La influencia de Polibio puede observarse también en el modo en que la constitución de Roma se presentaba en la tradición republicana, particularmente entre los escritores políticos del Renacimiento italiano. Es sorprendente, por ejemplo, cómo Maquiavelo en los *Discursos sobre Tito Livio*, la obra que tanto hizo por el renacimiento del interés por la república romana, se hace eco casi palabra por palabra de la interpretación de Polibio de la estabilidad de Roma⁷. Para Maquiavelo, como para Polibio, el éxito de la república más ilustre se debió en gran parte al hecho de que fuese una constitución mixta. La noción de gobierno mixto se ha olvidado hace tiempo, aunque tuvo un papel importante en la formación del pensamiento político occidental. Bodin y Hobbes desarrollaron la moderna teoría de la soberanía indivisible en oposición a ella⁸. En cualquier caso, seguramente no deja de tener importancia que, en la teoría constitucional, la constitución romana pasase a la historia bajo el encabezamiento de gobierno mixto o república mixta en vez del de democracia.

Los historiadores actuales caracterizan el sistema político romano como una timocracia, o sea, un sistema construido a partir en cualificaciones en función de la propiedad. Los ciudadanos romanos eran clasificados de acuerdo con jerarquías de órdenes y clases que eran revisadas regularmente en el momento del *census*. La riqueza individual no era el único criterio que los censores empleaban para asignar un lugar en la jerarquía. En el *census* se tenían también en cuenta la cualidades físicas (por motivos militares), las morales y las sociales. Pero la riqueza tenía un papel clave, la cantidad de riqueza de una persona determinaba el alcance de su influencia política.

Uno de los modos en que la propiedad determinaba el poder aparece en la organización del voto popular. Aunque, en la última

⁷ Nicolás Maquiavelo, *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, libro 1, 2 [ed. cast.: Madrid, Alianza Editorial, 1987].

⁸ Sobre la historia de la idea de la constitución mixta, la mejor obra actual es W. Nippel (1980): *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, Stuttgart, Klett-Cotta.

época republicana, los ciudadanos más pobres tenían derecho a votar, sus votos no tenían el mismo peso en las *comitia* que los de los ricos debido al sistema de votación por grupos. La unidad de voto que se contaba en el recuento final no era de individuos sino de grupos. El modo en el que los individuos votaban en cada grupo determinaba el voto del grupo, pero el voto de cada grupo tenía el mismo peso, independientemente de su tamaño. Los grupos de voto se componían de centurias (divisiones militares y fiscales), en el caso de las asambleas centuriales (*comitia centuria*)⁹, y de tribus (divisiones territoriales), en el caso de las asambleas tribales (*comitia tributa*). La ventaja que tenían las clases propietarias queda particularmente clara en las primeras, ya que las centurias de las clases más bajas comprendían mayor número de ciudadanos que las de las clases superiores. Las *comitia tributa*, en cambio, tenían un carácter más popular.

El papel preponderante de la riqueza quedaba también reflejado en la reserva por ley de las magistraturas para las clases situadas en los lugares más altos de la pirámide censal. Para ocupar una magistratura (salvo posiblemente el cargo de tribuno del pueblo), había que ser miembro de una orden ecuestre y, dado que los senadores tenían que ser ex magistrados, el senado era también el coto de las órdenes ecuestres.

La mayoría de las magistraturas eran electivas (salvo el cargo de *dictator*). Ninguna era asignada por sorteo. El pueblo, reunido en tribus, elegía a los magistrados más bajos y a los tribunos de la plebe. El pueblo, reunido en centurias, también nombraba a los magistrados más altos (cónsules, pretores, censores). Es posible afirmar, por tanto, por simplificar un complejo sistema que fue cambiando y evolucionando durante el periodo republicano, que

⁹ Se consideraba que cada centuria debía efectuar la misma aportación a la vida de la ciudad: cada una tenía que proporcionar el mismo número de hombres cuando se reclutaba un ejército, pagar la misma cantidad de impuestos y contribuir con la misma cantidad a las asambleas políticas (cada una tenía un voto). Véase C. Nicolet (1979): *Rome et la conquête du monde méditerranéen*, 264-227 a.C., volumen I, *Les structures de l'Italie romaine*, París, Presses Universitaires de France, p. 342.

en Roma el pueblo elegía a los magistrados pero que no podía incorporarse a las magistraturas. Como el *census* era revisado regularmente, era posible la movilidad social y política entre generaciones. Los descendientes de ciudadanos pertenecientes a las categorías más bajas del censo podían acceder a las magistraturas si su riqueza y posición había aumentado lo suficiente. No obstante, en un momento dado, el único poder de que gozaban las clases más bajas era el de elegir candidatos entre las clases superiores.

Las asambleas populares no se limitaban a elegir magistrados. También aprobaron leyes y juzgaban determinados casos. La mayor parte de las leyes eran aprobadas por las *comitia tributa*, considerada por los historiadores actuales como el órgano esencial del poder popular. Debe ser señalado, no obstante, que la iniciativa sólo pertenecía a los magistrados. Sólo un magistrado con tal capacidad podía convocar asambleas del pueblo romano. Siempre era un magistrado el que convocaba la asamblea y el que formulaba las cuestiones a plantear allí. «Todas las decisiones del pueblo —escribe Claude Nicolet— eran una respuesta.»¹⁰ La constitución romana, por tanto, incluía un elemento de democracia directa, pero la iniciativa no era, como en Atenas, de «cualquiera».

Aunque los magistrados sólo eran nombrados por elección, el sorteo tenía, sin embargo, su parte en las asambleas populares. Así que, ¿cuál podía ser la naturaleza y significado del sorteo en un sistema político en gran medida oligárquico, y en el que la riqueza otorgaba el poder? El sorteo se empleaba para determinar quién debía votar primero en las asambleas centuriales y para establecer qué votos se debían contar primero en las asambleas tribales¹¹. En las primeras, se sorteaba la centuria que debía votar primero. La

¹⁰ C. Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome antique*, p. 345; en la edición inglesa, pp. 254-5.

¹¹ Sobre la organización y procedimiento de la *comitia* del pueblo romano en general, véase L. Ross Taylor (1966): *Roman Voting Assemblies from the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar*, Ann Arbor, University of Michigan Press. Véase igualmente E. S. Staveley (1972): *Greek and Roman Voting*, Ithaca, Cornell University Press; C. Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome antique*, capítulo 7, y *Rome et la conquête du monde méditerranéen*, capítulo 9.

centuria pasaba a llamarse «centuria con prerrogativa». Es sobre la importancia y efectos del sorteo de la centuria con prerrogativa sobre la que la historia ofrece mayor información.

Las asambleas de centurias comprendían 193 centurias procedentes de las cinco clases establecidas en el censo. Dos factores hacían que predominaran las clases propietarias. De un lado, la primera clase, formada por las 18 centurias ecuestres y las 80 de la infantería de primera clase, disponía ella sola de la mayoría de los votos (98 de 193). De otro, como hemos visto, las centurias no poseían el mismo tamaño: las centurias estaban formadas por menos ciudadanos a medida que se ascendía en la jerarquía del censo. Las centurias votaban por orden jerárquico y los votos eran contados a medida que se iban emitiendo. En cuanto se obtenía la mayoría, se dejaba de contar votos. Así que, si en las centurias de las clases altas todos votaban lo mismo, se llegaba a la mayoría y se clausuraba la votación antes incluso de que fueran convocadas las clases más bajas del censo. Estas últimas no participaban en la toma de decisiones, salvo cuando había desacuerdo y votos divergentes entre las categorías superiores. Se puede, por tanto, afirmar que los órdenes inferiores tenían el poder de arbitrar en caso de conflicto y división entre la élite terrateniente. Está claro que el sistema alentaba a las clases superiores a mantener cierta cohesión política.

Hacia finales del siglo III a.C., las asambleas de centurias se sometieron a una importante reforma. El número de centurias de infantería de primera clase pasó de 80 a 70. Como el número de centurias ecuestres siguió siendo de 18, necesitaban los votos de ocho centurias de la segunda clase del censo para llegar a la mayoría. También se adoptó entonces la costumbre de la elección por sorteo de la centuria con prerrogativa. Puede que fuesen conocidas colectivamente como las *primo vocatae*, las primeras convocadas. Tras la reforma, sólo se invitaba a votar primero a una centuria¹². La centuria con prerrogativa era determinada por sorteo entre las

¹² De ahí su nombre «centuria con prerrogativa», del latín *praerogare*, llamar primero. Este es, por supuesto, el origen de la noción y palabra prerrogativa en español y en otras lenguas.

centurias de infantería de primera clase. El resultado de su voto era anunciado inmediatamente antes de que las otras centurias empezaran a votar (lo que seguían haciendo por orden jerárquico: las centurias ecuestres primero, luego las de infantería de primera clase, etc.).

Se consideraba que el resultado de la lotería en la selección de la centuria con prerrogativa era una señal de los dioses (*omen*), y el modo en que votaba la centuria asumía un significado religioso. Ese voto inaugural, por decirlo así, era considerado no solamente como una descripción por adelantado de cómo iba a ser el resultado definitivo, sino como prescripción de cómo debía ser votado¹³. Por lo tanto, la decisión de la centuria con prerrogativa tenía el efecto de determinar los votos subsiguientes.

Los historiadores actuales coinciden en considerar que la centuria con prerrogativa y su selección por sorteo era una institución que fomentaba la unidad y el acuerdo en las *comitia*. Algunos hacen hincapié en el modo en que contribuía a mantener la cohesión política entre las centurias en la cúspide de las jerarquías del censo¹⁴; otros subrayan su efecto unificador en toda la asamblea¹⁵. Dado el orden en el que se efectuaba la votación y el número respectivo de votos de las diferentes clases del censo, es probable que el efecto unificador funcionase en dos sentidos distintos y sucesivos. En primer lugar, para las centurias de primera clase, el voto de

¹³ Christian Meier da un considerable énfasis a este punto en su estudio titulado «Praerogativa Centuria», en *Paulys Realencyclopädie der klassischen Altertumswissenschaft*, suplemento VIII, Múnich, Alfred Druckenmüller Verlag, 1980, pp. 568-98; sobre este punto concreto, véanse las pp. 595-6. Parece ser que la calidad religiosa del voto de la centuria con prerrogativa es confirmado con seguridad por las fuentes y reconocido por todos los historiadores modernos. Véase, por ejemplo, Taylor, *Roman Voting Assemblies*, pp. 70-4; Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome antique*, pp. 348, 355.

¹⁴ Son ejemplos Meier en su «Praerogativa Centuria», pp. 583-4, y Staveley, *Greek and Roman Voting*, p. 155.

¹⁵ Un ejemplo es Nicolet, quien señala que la centuria con prerrogativa era objeto de ligeras diferencias de interpretación entre los propios autores romanos. Estas interpretaciones, sin embargo, coinciden en una cosa, en que el voto inicial emitido por la centuria con prerrogativa tenía efecto unificador en la asamblea. Véase Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome antique*, p. 355.

la centuria con prerrogativa constituía un punto focal que les permitía coordinar cómo organizar la votación. La existencia de un punto de concentración realizado por la religión, reforzaba el predominio de las clases propietarias en la asamblea de centurias: si las centurias de la primera clase (y ocho de la segunda) habían seguido la vía de la centuria con prerrogativa, la decisión final seguía en manos de las clases más altas, ya que las centurias siguientes en la jerarquía no serían convocadas por haber ya un voto mayoritario. Por otro lado, el voto disperso de las primeras centurias hubiese hecho descender el voto decisivo por la escala del censo. Por tanto, el uso del sorteo, junto con el valor religioso que se confería a la centuria con prerrogativa, evitaba o mitigaba cualquier disensión o rivalidad que las elecciones pudieran haber provocado entre las clases hacendadas, no llegando a debilitarlas¹⁶. La neutralidad del sorteo (además de su significado religioso) resaltaba más la eficacia del punto de congregación: las primeras centurias eran menos reacias a seguir la senda marcada por el voto inicial, puesto que parecía trazado, al menos en parte, por algo externo, neutral e imparcial.¹⁷

El sorteo contribuía a la cohesión de las asambleas de centuria en un segundo sentido, con un efecto en cierto modo diferente sobre las clases más bajas. Si las centurias de las clases más altas habían seguido el liderazgo ofrecido por los dioses con el voto de la centuria con prerrogativa, como sucedía habitualmente, las unidades situadas más abajo en la jerarquía del censo no votaban; sin embargo, el hecho de que el resultado final pareciese fluir de un fenómeno externo y como una señal sobrenatural debió haber hecho más fácil de aceptar el resultado para los que no hubiesen depositado su voto.

El sorteo también tenía su parte en las *comitia tributa*, pero se sabe menos sobre cómo operaba allí. En ese tipo de asambleas, el sorteo era empleado de manera diferente según se estuviesen

¹⁶ Véase Meier, «Praerogativa Centuria», p. 584.

¹⁷ En Staveley, *Greek and Roman Voting*, p. 155, se resalta en particular el efecto unificador de la neutralidad del sorteo.

aprobando leyes o juzgando casos, por un lado, o eligiendo a los magistrados de rango inferior, por el otro. En las reuniones legislativas o judiciales de las *comitia tributa*, las tribus votaban una después de otra. Era, por tanto, necesario determinar cuál había de votar primero. En las otras se votaba siguiendo un orden establecido (*ordo tribuum*) sobre lo que no se sabe mucho, salvo que no era jerárquico. El sorteo, en realidad, determinaba en qué momento tenía que comenzar el *ordo tribuum*. La tribu que votaba primero era identificada con un término particular (*principium*) y era en cierto modo el equivalente de la centuria con prerrogativa en las asambleas de centuria¹⁸. El resultado del voto de cada tribu se anunciaría poco después de que acabase de votar, pero mientras las otras depositaban sus votos. La votación se detenía en cuanto se hubiese decidido el proyecto o el veredicto por la mayoría de las tribus (por ejemplo, por 18 votos, ya que había 35 tribus). Consecuentemente, en las votaciones legislativas o judiciales en las asambleas tribales, el empleo del sorteo habría producido el mismo efecto que en las asambleas de centurias: la calidad religiosa y la neutralidad del sorteo alentaba que el voto se cristalizase alrededor del primer voto, a la vez que facilitaba a las tribus que no habían emitido su voto el aceptar el resultado. No obstante, al contrario que el resultado de las asambleas de centurias, en este caso el efecto cohesivo no redundaba en beneficio de ninguna clase en particular.

Cuando, por otro lado, las *comitia tributa* elegían magistrados, todas las tribus votaban simultáneamente, así que no había necesidad de determinar cuál debía votar primero. Sin embargo, se empleaba el sorteo para determinar el voto de qué tribu debía ser contado en primer lugar. Se daba por elegidos a los candidatos en cuanto llegasen a los 18 votos: luego se detenía la votación. A medida que sucedía, ciertas peculiaridades del procedimiento de votación hacían que el orden de recuento no careciese de importancia: podía llevar a declarar electo a un candidato que, si se

¹⁸ C. Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome antique*, pp. 383-4.

hubiese efectuado el recuento de todos los votos, hubiese podido haber obtenido menos votos que otro. Tenemos de nuevo que la cualidad religiosa del sorteo, así como su neutralidad, tenían su parte, contribuyendo a hacer el resultado aceptable para aquellos cuyos votos no fueron contados.

Al contrario que los atenienses, los romanos no empleaban el voto por sus propiedades igualitarias. En la república romana, basada en el censo, el sorteo tenía ante todo el efecto de aunar los votos y promover las cohesión política, primero entre las clases hacendadas y luego entre el pueblo como un todo por su neutralidad y por la interpretación religiosa que se le daba.

Las ciudades-república italianas

En los primeros municipios italianos fundados en los siglos XI y XII, se empleaba el sorteo para seleccionar a sus magistrados¹⁹. En el período inicial, los métodos para seleccionar a los miembros del consejo y a otros cargos eran objeto de constantes experimentos. Parece ser que se empleaban tres procedimientos con mayor frecuencia: elección indirecta, un sistema en el que una primera selección determinaba quienes iban a ser los electores que tomasen la decisión final; designación por los concejales o funcionarios salientes; y, por último, sorteo propiamente dicho, llamado frecuentemente así: «elección por sorteo». «Con la votación indirecta y con el sorteo —escribe Daniel Waley— se pretendía impedir el control de la política de la ciudad por parte de camarillas que pudiesen prolongar su control asegurándose la elección de miembros de sus propias filas.»²⁰ A lo largo de toda su historia, las ciudades-república italianas estuvieron dominadas por el faccionalismo. No obstante, el fenómeno de las facciones no puede dissociarse del gran valor que los ciudadanos daban a los cargos

¹⁹ Sobre los municipios italianos en general, véase Daniel Waley (1988): *The Italian City Republics*, tercera edición, Londres, Longman.

²⁰ *Ibid.*, p. 37.

políticos. Los ciudadanos estaban obsesionados por alcanzar los «honores y beneficios» de los cargos, y los conflictos entre las facciones giraban sobre todo en torno a la consecución de cargos. El deseo de un cargo puede verse como un modo idealizado de la expresión de cierta idea de excelencia humana: los hombres satisfacen su naturaleza de animal político ocupando un cargo²¹. En términos más mundanos, no obstante, el deseo obsesivo de cargos alimentaba los conflictos entre facciones. Se puede también leer la historia de las ciudades-república italianas como la amarga experiencia de las divisiones generadas por el deseo de cargos públicos.

Para superar los efectos distorsionantes de las facciones, a principios del siglo XIII la mayoría de los municipios crearon una *podestà*, un único magistrado ejecutivo, más específicamente dotado de poderes judiciales y políticos. Un cronista genovés escribió en 1190: «*Las discordias civiles y las conspiraciones y divisiones odiosas* habían surgido en la ciudad debido a la mutua envidia y a que fuesen tantos los que deseaban tanto tener el cargo de cónsules de la ciudad. Así, los sábientes y los conciliadores de la ciudad se reunieron y decidieron que a partir del siguiente año se pondría fin a los consulados del municipio y que debía haber una *podestà*»²². La característica más notable de la *podestà* era que debía proceder de fuera de la ciudad, preferiblemente no de un municipio vecino, con el fin de que fuese «neutral en sus desacuerdos y conspiraciones»²³. Bajo esta luz es como antes de nada hay que ver el uso del sorteo en los municipios italianos.

Hay una chocante analogía entre la institución de la *podesteria* y la práctica del sorteo, incluso aunque la *podestà* era elegida, no seleccionada por sorteo. El elemento común a ambos casos es que se recurre a algo extremo y neutral para superar las disensiones faccionales. En las ciudades italianas, la propiedad decisiva del sorteo parece haber sido la de centrar la ocupación de cargos en un proce-

²¹ Ésta es la interpretación general que presenta Pocock en su libro, *The Machiavellian Moment, passim*.

²² Waley, *The Italian City Republics*, p. 41. (La cursiva es mía.)

²³ *Ibid.*

dimento no sujeto a la influencia humana. De un lado, porque su evidente imparcialidad hacía que un determinado resultado por sorteo fuera más aceptable para las facciones en conflicto. De otro, porque dejar la decisión fuera de su alcance evitaba los efectos divisorios de la competición abierta entre las facciones. La práctica del sorteo propiamente dicho y de la institución de la *podestà* pueden ser vistas, por lo tanto, como variaciones de un mismo tema: el potencial pacificador de lo externo. En cualquier caso, el que la utilización del sorteo comenzase a ser considerada como una solución al problema de las facciones (fuese o no introducido por ese motivo) queda corroborado por el siguiente comentario de Leonardo Bruni sobre la introducción del sorteo en el siglo XIV en Florencia: «La experiencia nos ha enseñado que esta práctica [la de seleccionar magistrados por sorteo] es útil para eliminar las luchas que con tanta frecuencia estallan entre los ciudadanos que compiten en las elecciones...»²⁴. Bruni prosigue, en el mismo pasaje de su *Historia del pueblo florentino* (1415-21), criticando el uso del sorteo, ya que los ciudadanos cuando tienen que competir en las elecciones y «ponen su reputación abiertamente en juego», tienen un incentivo para portarse bien. Por supuesto, el incentivo ya no existe cuando se elige por sorteo a quienes ocupen los cargos, y Bruni lamenta la ausencia de dicho estímulo. Pero su oposición definitiva al empleo del sorteo sirve para subrayar el principal mérito que reconoce en su práctica.

En el pensamiento republicano italiano, la búsqueda de mecanismos neutrales y externos para la designación de los titulares de cargos parece una característica constante. Otra insistencia en esa búsqueda puede hallarse en el *Discorso di Logrognو* de Francesco Guicciardini (1512). En esta reflexión sobre el gobierno de Florencia, Guicciardini propone ampliar el número de miembros del Gran Consejo (órgano elector de los magistrados) a un mayor número de ciudadanos (en comparación con el número de miembros que en

²⁴ Citado en John M. Najemy (1982): *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics 1280-1400*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, pp. 308-9.

esos momentos tenía el gran consejo florentino). El contenido concreto de la propuesta de Guicciardini y su justificación merece una reseña especial. Propone, de hecho, ampliar la pertenencia al Gran Consejo a ciudadanos *no elegibles* para cargos: estos ciudadanos, razona, se constituirían en árbitros imparciales cuyo juicio no podría verse influido por sus ambiciones personales²⁵. Según Guicciardini, las elecciones producen divisiones y cuando los electores pueden ser también elegidos, prevalece el interés de las facciones, ya que los jueces son también partes interesadas. Con el fin de promover el bien común, Guicciardini aduce, los ciudadanos, o al menos una parte de ellos, no deben tener intereses personales ni directos en los resultados de las contiendas electorales; deben sólo juzgar, desde el exterior, los méritos comparativos de los hombres que se presenten como candidatos. Como Bruni, Guicciardini no estaba a favor del sorteo; también prefería las elecciones. Su propuesta se dirige precisamente a combinar los efectos benéficos de las elecciones con la imparcialidad de un órgano externo y, por ello, neutral. La propuesta de Guicciardini es notable por su más bien inesperada (pero con gran alcance potencial) justificación de la extensión del derecho de voto, pero, y esto es más importante, por su búsqueda de instituciones neutrales que pudiesen mitigar los efectos de la división de la competición por el cargo. En esta problemática central de la política cultural de las ciudades-republicas italianas, el sorteo aparece como un aparato externo y neutral.

Florencia

La historia constitucional florentina revela con mayor precisión las diferentes dimensiones del uso del sorteo²⁶. Los florentinos

²⁵ «Del modo di ordinare el governo popolare» (c.o.1512) (ese texto es comúnmente llamado «*Discorso di Logrognو*»), en F. Guicciardini, *Dialogo e discorsi del Reggimento di Firenze*, bajo la dirección de R. Palmarocchi, Bari, Laterza, 1931, pp. 224-5.

²⁶ Sobre Florencia, véase N. Rubinstein, «I primi anni del Consiglio Maggiore di Firenze (1494-1499)», en dos partes en el *Archivio Storico Italiano*, 1954, número

emplearon el sorteo para seleccionar a diversos magistrados y a los miembros de la *signoria* durante los períodos republicanos. En realidad, las instituciones florentinas atravesaron entre los siglo XIV y XVI por diversas circunstancias y cambios. Así que, puede ser necesario un breve esbozo cronológico.

Para simplificar, se pueden distinguir dos períodos republicanos. El primero se extendió de 1328 a 1434. La república florentina llevaba existiendo desde el siglo XIII, pero en el 1328 se llevaron a cabo ciertas reformas de importancia, y surgió un sistema institucional relativamente estable (aunque no tranquilo) hasta que los Médici llegaron por primera vez al poder en 1434. Desde entonces hasta 1494, los Médici mantuvieron una apariencia de estructura republicana, pero controlando de hecho el gobierno con la ayuda de sus clientes y de varios otros subterfugios. Consecuentemente, el régimen que funcionó durante ese período de sesenta años no es considerado en general como republicano. La república resucitó con la revolución de 1494, en la que tuvo un papel clave Savonarola, y duró hasta 1512. En ese año, los Médici regresaron al poder y dominaron la ciudad de nuevo durante otros quince años. La república resurgió brevemente una última vez entre 1527 y 1530 antes de su derrumbamiento definitivo para dar paso a una forma hereditaria de gobierno, el ducado de Toscana, bajo control de los Médicis. Para simplificar el análisis, consideraremos aquí las instituciones que funcionaron entre 1494 y 1512 y de 1527 a 1530 como si fuese un único período, al que podemos llamar segundo sistema republicano²⁷.

403, pp. 151 y ss. y en el número 404, pp. 321 y ss. N. Rubinstein (1960): «Politics and constitution in Florence at the end of the fifteenth century», en Ernest F. Jacob (ed.), *Italian Renaissance Studies*, Londres, Faber & Faber; Gene A. Brucker (1962): *Florentine Politics and Society 1342-1378*, Princeton, Princeton University Press; Nicolai Rubinstein (1968): «Florentine constitutionalism and Medici ascendancy in the fifteenth century», en N. Rubinstein (ed.), *Florentine Studies: Politics and Society in Renaissance Florence*, Evanston, Northwestern University Press; Gene A. Brucker (1977): *The Civic World of the Early Renaissance Florence*, Princeton, Princeton University Press; Najemy, *Corporatism and Consensus*.

²⁷ La mejor fuente de información sobre este segundo sistema republicano es Donato Giannotti, «Discorso intorno alla repubblica di Firenze» (e.o.1549), en *Opere Politiche e Letterarie*, 2 vols., Florencia, Le Monnier, 1850, volumen I, pp. 17-29.

Tanto en el primero como en el segundo sistema republicano, los ciudadanos debían ser autorizados mediante un escrutinio (*squittinio*). Los nombres de los que hubiesen recibido más de un número determinado de votos favorables eran introducidos en bolsas (*borsellini*) de las que se extraía al azar los nombres de los que accederían a una magistratura (en particular, los nueve magistrados de la *signoria*, doce *buoni huomini* y los diecisésis *gonfalonieri*, los magistrados de los diferentes distritos florentinos). El escrutinio de los votos era secreto. Los nombres que eran sometidos al *squittinio* habían sido elegidos previamente por un comité cuyos miembros eran conocidos como los *nominatori*. Las instituciones del primer y segundo período republicano diferían en los métodos empleados para la nominación y para el escrutinio.

Otra característica de ambos períodos republicanos fue la existencia de disposiciones para garantizar la rotación en el cargo, los *divieti*. Se trataba de prohibiciones que evitaban que el mismo cargo fuese asignado a la misma persona o a miembros de la misma familia varias y sucesivas veces durante un determinado período. Los miembros de la *signoria* eran reemplazados cada dos meses; los mandatos de otras magistraturas duraban un poco más. La república florentina, por consiguiente, se hizo eco del tipo de combinación entre sorteo y rotación que caracterizó a la democracia ateniense.

En el siglo XIV, el acceso a las magistraturas estaba controlado parcialmente por la *ottimati*, la aristocracia de las grandes familias de mercaderes y los líderes de las más importantes corporaciones. Quienes no pertenecían a la aristocracia (por ejemplo, mercaderes medios y artesanos) podían acceder al poder, pero sólo si habían sido aprobados por las élites de riqueza y cuna, que dominaban el comité que decidía sobre quién debía ser «escrutinizado»²⁸. En

²⁸ La composición de este comité de preselección en el siglo XIV es analizada al detalle por Najemy, *Corporatism and Consensus*, p. 122. En el siglo XIV, los *nominatori* podían escoger los nombres presentados al *squittinio* sin restricciones entre los ciudadanos de Florencia, o sea, entre los varones contribuyentes mayores de edad (que eran considerados los únicos *cittadini* de pleno derecho, siendo el resto simplemente «habitantes de

cambio, el órgano que a través de *squittinio*, aprobaba o rechazaba los nombres presentados era más abierto. Estaba formado por varios cientos de miembros (*arrotti*) elegidos por ciudadanos seleccionados a su vez por sorteo²⁹. Por lo tanto, los nombres que eran introducidos finalmente en la bolsa tras el *squittinio* habían sido aprobados dos veces: una por la aristocracia y otra por un círculo más amplio.

A finales del siglo XIV, este complejo sistema se consideraba una garantía de imparcialidad en la selección de magistrados y de salvaguardia frente a las facciones. Su pura complejidad parecía protegerlo de la manipulación por parte de individuos o clanes: nadie podía controlar todas y cada fase del proceso o dirigirlo a un resultado de su gusto³⁰. La parte que desempeñaba en la fase final el mecanismo, neutral y no manipulable, del sorteo era en gran parte responsable de generar esa sensación de imparcialidad. Florencia no era diferente, en cuanto a esto, de otras repúblicas italianas.

No obstante, el experimento florentino revela aún otra dimensión del uso del sorteo. El procedimiento se introdujo en Florencia por vez primera en 1291, pero este experimento inicial resultó breve. La combinación de escrutinio y sorteo que se convertiría en una de las piedras angulares del republicanismo florentino quedó realmente establecido por las ordenanzas de 1328. En la introducción de las nuevas ordenanzas se describía el objeto de la reforma

Florencia». La población total de Florencia fluctuaba entre 50.000 y 90.000 personas (incluyendo mujeres y niños), véase Najemy, *Corporatism and Consensus*, p. 177. Durante los años cincuenta del siglo, fueron presentados alrededor de 3.500 nombres para el *squittinio*. En 1382, el número había llegado a 5.350 y, en 1433, un año antes de que los Médici se hiciesen con el poder, fueron 6.354 (véase Najemy, *Corporatism and Consensus*, pp. 177, 273 y 275).

²⁹ El procedimiento consistía en seleccionar por sorteo doce cónsules de los doce gremios más importantes y cincuenta y cinco ciudadanos cuyos nombres habían sido aprobados en escrutinios anteriores para cargos diversos (el priorato, los doce *buoni huomini*, los *gonfalonieri*). Esas sesenta y siete personas designadas por sorteo subsiguientemente elegían a los cien electores (*arrotti*) que votaban en el escrutinio. Sobre la composición del órgano que llevaba a cabo el *squittinio* en el siglo XIV, véase Najemy, *Corporatism and Consensus*, p. 122.

³⁰ *Ibid.*

(y, por lo tanto, del uso del sorteo) como sigue: «Los ciudadanos de Florencia, cuyas vidas sean aprobadas como honestas y desahogadas por consenso favorable entre los buenos ciudadanos respetuosos de las leyes, pueden de manera justa lograr y ascender a los honores [de un cargo público]»³¹. Los florentinos no deseaban más que los atenienses ser gobernados por ciudadanos incompetentes o indignos. El *squittinio* servía para eliminarlos (aunque también se prestase a fines partidistas). En Florencia, por lo tanto, era el juicio de los otros, no, como en Atenas, el voluntariado combinado con las perspectivas de sanciones, lo que se suponía aseguraba la eliminación de los incompetentes. Sin embargo, entre los que se consideraban dignos y capaces de ocupar un cargo (por ejemplo, los que habían obtenido el número requerido de votos en el escrutinio), se creía que el sorteo lograba una distribución más equitativa. Por eso, las ordenanzas de 1328 lo presentaban como garantía de mayor igualdad en el acceso a cargos públicos y así sería recordado³². Pero la creencia en el carácter igualitario y democrático del sorteo no se estableció de golpe, y tampoco era tan incuestionable en Florencia como lo había sido en Atenas. Durante algún tiempo, de hecho hasta los últimos años del siglo XV, seguía habiendo dudas acerca de las verdaderas propiedades del sorteo (y de las elecciones). Se perciben titubeos, fluctuaciones y marchas atrás en los debates políticos florentinos.

Aunque el sorteo se asociaba explícitamente a la igualdad política en 1328, cuando el sorteo fue introducido por primera vez en 1291, no se estableció tal vinculación³³. El comentario de Bruni citado anteriormente sugiere que entonces el sorteo era visto sobre todo como un mecanismo neutral y externo que evitaba las luchas entre facciones. Después de 1328 y para el resto del siglo XIV, las corporaciones, que constituyan el elemento popular

³¹ Citado en *ibid.*, p. 102. (La cursiva es mía.)

³² Sobre este punto, véase también Rubinstein, «Florentine constitutionalism and Medici ascendancy in the fifteenth century», en N. Rubinstein (ed.), *Florentine Studies*, p. 451.

³³ Najemy, *Corporatism and Consensus*, pp. 31-2.

del sistema social y político de Florencia, mostraron una particular adhesión al sorteo³⁴. Un siglo después, sin embargo, cuando se restableció la república tras el primer período Médici (1434-94), hubo un nuevo período de dudas e indecisiones sobre los efectos del sorteo.

La mayor innovación de la revolución de 1494 fue la creación del gran consejo siguiendo el modelo de Venecia. Se decidió entonces que todos los miembros del consejo debían participar en la selección de magistrados y ser elegibles para cargos³⁵. Se mantuvo la preselección de los nombres a presentar a la elección, pero la aristocracia perdió su control: los *nominatori* se seleccionaban a partir de entonces por sorteo entre los miembros del gran consejo³⁶. La gran cuestión, empero, era decidir qué procedimiento de selección debía usar el gran consejo. ¿Debía mantener la combinación de *squittinio* y sorteo que había funcionado durante el primer período republicano (con todos los nombres de los que hubiesen recibido un número determinado de votos metidos en bolsas para ser sacados al azar), o debía adoptarse un nuevo sistema en el que no se emplease el sorteo, pero que asignase las magistraturas a los que hubiesen obtenido *el mayor número de votos a favor* (*le più fave*)

³⁴ Tras la derrota de la revuelta de Ciompi, algunos líderes del movimiento popular sugirieron la abolición de la práctica de extract sorteos para evitar que aristócratas hostiles al pueblo fuesen nombrados para la *signoria*. Cuando los gremios fueron consultados, resultó que su base no les seguía en ese punto. Véase Najemy, *Corporatism and Consensus*, pp. 257-9.

³⁵ La reforma de 1495 decidió dos cosas: 1) el Gran Consejo debía en adelante incluir a todos aquellos cuyos nombres hubiesen sido aprobados por el *squittinio* para las magistraturas ejecutivas de mayor prestigio (la *signoria*, los doce *bouni huomini*, los diecisésis *gonfalonieri*) o cuyos padres y abuelos hubiesen sido aprobados por el *squittinio* para esos mismos cargos; 2) por otro lado, cada tres años, el Gran Consejo debía seleccionar sesenta ciudadanos entre los que habían pagado impuestos y perteneclan a familias con miembros que hubiesen ejercido cargos en el pasado. Esos 60 ciudadanos se convertían también en miembros del Consejo. Alrededor del 1500, el Gran Consejo tenía algo más de 3.000 miembros en una población de aproximadamente 70.000 habitantes (incluyendo mujeres y niños); véase Felix Gilbert (1965): *Machiavelli and Guicciardini: Politics and History in Sixteenth Century Florence*, Princeton, Princeton University Press, p. 20.

³⁶ Véase Donato Giannotti, «Discorso intorno alla forma della repubblica di Firenze» (1549), en Giannotti, *Opere Politiche e Letterarie*, volumen I, p. 20.

fave) en el *squittinio*?³⁷ El segundo sistema constituía una clara elección. Por lo tanto, se abrió un debate sobre los méritos relativos de la elección y del sorteo.

La revolución de 1494, que derrocó a los Médici, se logró mediante una alianza entre un sector de los *ottimati* y los *popolani* (las clases más bajas, formadas por artesanos, pequeños mercaderes y tenderos). El problema clave durante el último año del siglo XV fue el de saber cuál de esos dos grupos tendría el control del nuevo régimen republicano. Los involucrados creían que la respuesta a la cuestión dependía de qué procedimiento fuese a emplear el gran consejo. Notablemente, durante algunos años, los principales protagonistas parecían no tener ninguna certeza sobre los respectivos efectos del sorteo y la elección. Cada uno de los bandos se preguntaba qué método de selección iba a resultarles más ventajoso. En sus fascinantes artículos, Nicolai Rubinstein ha documentado al detalle las oscilaciones e incertidumbres de los participantes en el debate³⁸.

Este crucial episodio de la historia constitucional de Florencia puede ser dividido a grandes rasgos en tres breves episodios. En el primero —del 9 de noviembre al 2 de diciembre de 1494—, se tomó la decisión de restaurar las instituciones del primer sistema republicano. En otras palabras, tras un corto período de transición, se decidió volver a la selección por sorteo. Parece que los *ottimati* en ese momento pensaron que la combinación de escrutinio y sorteo podría devolverles la influencia de que habían gozado en el siglo XIV. Su preferencia por el sorteo pudo ser también reflejo de su afición a los procedimientos establecidos y tradicionales. Por último, los *ottimati* temían que las elecciones pudiesen devolver el poder a los partidarios de los Médici. En un segundo período (9-23 de diciembre de 1494), en respuesta a la insatisfacción de los *popolani* con la primera reforma, se avanzó hacia un gobierno

³⁷ Las votaciones se realizaban con habas blancas y negras; de ahí la expresión *le più fave*.

³⁸ Rubinstein, «I primi anni del Consiglio Maggiore di Firenze (1494-1499)», partes I y II, y Rubinstein, «Politics and constitution in Florence».

más popular. En este segundo período la influencia de Savonarola llegó a su máximo para culminar en la reforma radical del 22-3 de diciembre, cuando se creó el gran consejo. Otro aspecto de la reforma fue, no obstante, la sustitución del sorteo por la elección en la designación de la *signoria*. Al parecer, Savonarola tuvo una papel clave en esa segunda decisión. Era firme partidario de las elecciones, que consideraba parte integrante del gobierno popular³⁹. En ese momento, por tanto, el movimiento popular aparentemente creía que las elecciones iban a operar a su favor. Ahora bien, los *ottimati* variaron su posición. Aceptaron el método electoral en la creencia de que sus conexiones, prestigio y talentos les capacitaría para triunfar en cualquier competición electoral. Un observador simpatizante de los *ottimati* llegó a decir que el nuevo sistema (elección en vez de sorteo) «no tenía otro fin que el de devolver el estado a la nobleza»⁴⁰. En diciembre de 1494, todavía quedaba algo de incertidumbre sobre los probables efectos de la elección en comparación con los del sorteo. Fue esa incertidumbre lo que permitió que la reforma se impusiese: cada bando creía que el cambio iría en beneficio propio. En principio, la experiencia parecía justificar las expectativas del movimiento popular. En el entusiasmo popular con el gran consejo, «nuevos hombres» (*gente nuova*) y partidarios del movimiento popular iban a ser elegidos para altos cargos en las primeras elecciones. Las cosas cambiaron, sin embargo, pasado algún tiempo. «Gradualmente la novedad desapareció —escribe Rubinstein— y el prestigio e influencia de los *ottimati* volvieron cada vez más a su ser... Volvemos a encontrarnos, en consecuencia, con que una considerable proporción de los altos cargos retornaron a las familias que solían ocuparlos bajo los Médici y en épocas anteriores.»⁴¹ En ese momento se produjo un cambio de opinión entre los elementos populares, que llegaron

³⁹ *Ibid.*, p. 178.

⁴⁰ El observador en cuestión era Parenti. Sobre este punto, véase Rubinstein, «I primi anni del Consiglio Maggiore di Firenze (1494-1499)», p. 324, y Rubinstein, «Politics and constitution in Florence», p. 179.

⁴¹ Rubinstein, «Politics and constitution in Florence», p. 179.

a creer que el sorteo les favorecía más. Los *ottimati*, por su parte, en vista de su éxito electoral, estaban cada vez más satisfechos con el sistema de elecciones. Finalmente, durante un tercer período (1495-7), las presiones del movimiento popular lograron que se abandonase gradualmente la elección en favor del sorteo.

Los acontecimientos que ocurrieron durante el segundo período (las elecciones de 1494-5) constituyen, como es obvio, el momento crucial. Ese episodio decisivo parece haber estabilizado de una vez por todas el sistema de creencias en torno a los respectivos efectos de la elección y el sorteo. A partir de entonces las elecciones quedaron asociadas sistemáticamente con *governo stretto* (gobierno «estrecho» o aristocrático) y el sorteo con *governo largo* (gobierno «abierto» o popular). Estas creencias hallarán su más brillante y autorizada expresión en los escritos de Guicciardini. Miembro de una de las grandes familias *ottimati* y uno de los más influyentes defensores del republicanismo aristocrático, Guicciardini fue autor de dos discursos sobre los méritos respectivos de la elección y el sorteo⁴².

En el primer discurso se argumenta a favor de la elección (el sistema *più fave*), mientras que en el segundo se aboga por la combinación de escrutinio (*squittino*) y sorteo. Aunque Guicciardini, siguiendo las reglas de un género retórico establecido, defiende primero un procedimiento y luego el otro, una serie de discretas pero nada ambiguas señales revelan su propia preferencia por la elección. El abogado de la elección razona que en la formación de una república hay que mantener a la vista dos fines: «El primero, y más importante, que tienen que estar constituidas de tal modo que todo ciudadano sea igual ante la ley, y que no se debe hacer distinciones entre pobres y ricos, poderosos e impotentes, de tal modo que no se perjudique ni a su persona ni a su propiedad o posición». El otro fin político a tener en cuenta es que los cargos públicos deben ser ajustados de tal modo que «sean lo más accesibles

⁴² «Del modo di eleggere gli uffici nel Consiglio Grande», en Guicciardini, *Dialogo e discorsi del Reggimento di Firenze*, pp. 175-85.

possible para todos, de modo que participen en ellos el mayor número posible de ciudadanos»⁴³. La igualdad ante la ley y el libre acceso a los cargos públicos eran los valores esenciales del republicanismo florentino, y en el discurso de Guicciardini se formulan como tema común del pensamiento republicano. Un siglo antes, en su «Oración panegírico de Nanni degli Strozzi», Bruni había definido la igualdad republicana en los siguientes términos: «Esto es, por tanto, la verdadera libertad, esto es igualdad en una república [*res publica*]: no tener que temer la violencia o la maldad de nadie y gozar de la igualdad entre los ciudadanos ante la ley y la participación en los cargos públicos»⁴⁴. Guicciardini, sin embargo, jerarquiza los dos objetivos. Mientras que el primero (igualdad ante la ley) debe procurarse sin limitaciones, prosigue Guicciardini, el segundo (igual acceso a cargos públicos) debe perseguirse dentro de determinados límites, ya que el destino de la ciudad no debe dejarse en manos de los que son meramente elegibles. Aquí es donde se considera superior la elección que el sorteo. La elección asegura que los magistrados «sean escogidos [*scelti*] tanto como sea posible»⁴⁵. Tiene, además, la virtud de prevenir que cualquiera «se eleve a una posición prominente [*si fare grande*]». En un sistema electivo, la eminencia es conferida por los otros, no por uno mismo. Y a la vez, los votantes son capaces de distinguir a los verdaderamente grandes de los que afectan grandeza⁴⁶. La única objeción válida contra tal sistema, reconoce Guicciardini, es la de que «reduce el número de los que obtienen cargos [*gli uffici vanno stretti*]». La respuesta a tal objeción consiste en una pregunta: ¿si el pueblo prefiere que las funciones oficiales se mantengan

⁴³ *Ibid.*, pp. 175-5.

⁴⁴ Leonardo Bruni, «Panegírico de Nanni degli Strozzi» (1428), citado por Hans Baron, *The Crisis of the Early Italian Renaissance* (e.o.1955) Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 419 (Baron reproduce el texto latino en la p. 556).

⁴⁵ La palabra italiana *scelti* alude tanto a la idea de «elegir» o «seleccionar» como a la de «selecto» o «escogido». Aquí Guicciardini juega claramente con este doble significado.

⁴⁶ Guicciardini vuelve a emplear aquí las múltiples connotaciones de la expresión *si fare grande* para abarcar no sólo a los que se presentan a sí mismos como importantes, sino también a los que desempeñan dicho papel y a los que fingien importancia.

dentro de un círculo de elegidos, qué hay de incorrecto en ello? Y si el objetor insiste, indicando que, en un sistema electivo, los ciudadanos meritorios pueden seguir excluidos de los cargos públicos porque la gente rechaza constantemente a las mismas personas, se puede dar una respuesta diferente: «El que una persona sea meritoria no es una cuestión a decidir por un individuo privado, sino por el pueblo, que tiene mejor juicio, ya que es el principio y carece de pasión. [El pueblo] nos conoce mejor que nosotros mismos y no tiene otro fin que distribuir las cosas entre los que cree que se lo merecen»⁴⁷. La noción de que el pueblo es capaz de juzgar lo que le pongan delante, sean personas o decisiones, pero incapaz de gobernarse a sí mismo es recurrente en el pensamiento de Guicciardini. Aparte de este juicio de valor, el modo en que Guicciardini describe las propiedades respectivas de la elección y del sorteo parece reflejar con bastante exactitud la visión común de ambos modelos que quedó establecida tras 1495-7.

Así, después de haber introducido el sorteo para evitar los enfrentamientos entre facciones, los florentinos terminaron redescubriendo, a través de la experiencia, la enigmática idea de los demócratas griegos de que el sorteo es más democrático que la elección. Aunque Guicciardini no explica, como tampoco hiciera Aristóteles, *por qué* las elecciones tienden a convertir los cargos públicos en cotos de las élites, no tenía duda de que así era, y los florentinos pensaban en general de igual modo. El republicanismo florentino ejercería, a su vez, una considerable influencia sobre la evolución posterior del pensamiento republicano, en particular en Inglaterra y en los Estados Unidos⁴⁸. Hay, pues, razones para creer que los teóricos y los protagonistas políticos de los siglos XVII y XVIII, que estaban familiarizados con el experimento florentino, sabían que la creencia en la naturaleza aristocrática de las elecciones no era exclusiva de la cultura política griega.

⁴⁷ «Del modo di eleggere gli uffici nel Consiglio Grande», pp. 178-9.

⁴⁸ Esta influencia del pensamiento político florentino ha sido sólidamente documentada por Hans Baron, Félix Gilbert y John Pocock.

Venecia

En Venecia también se empleaba el sorteo, pero de un modo bastante diferente⁴⁹. Los venecianos perfeccionaron un sutil y extraordinariamente complicado sistema para la designación de magistrados que se hizo famoso entre los autores políticos de toda Europa⁵⁰. Harrington recomendó su adopción en su república ideal Océana⁵¹. El sorteo intervenía en el sistema veneciano únicamente en la selección de los miembros de los comités que nominaban a los candidatos a ser considerados por el Gran Consejo (los *nominatori*). Los comités eran nombrados mediante un procedimiento de varias fases que requería una combinación de sorteo y elecciones⁵². Por consiguiente, el sorteo no se empleaba, como en Florencia, para la selección de los propios magistrados. Los *nominatori* venecianos proponían varios nombres para los cargos a cubrir. Los nombres propuestos eran sometidos a *inmediata votación* en el Gran Consejo⁵³. Para cada magistratura era nombrado el candidato que más votos había obtenido⁵⁴. El sistema estaba,

⁴⁹ Sobre Venecia, véase William J. Bouwsma (1968): *Venice and the Defense of Republican Liberty: Renaissance Values in the Age of the Counter-Reformation*, Berkeley, University of California Press; Frederic Lane (1973): *Venice: A Maritime Republic*, Baltimore, Johns Hopkins University Press. La principal obra de referencia sobre la constitución veneciana es Giuseppe Maranini (1974): *La Costituzione di Venezia*, 2 vols., Florencia, La Nouva Italia (primera edición de 1927).

⁵⁰ El sistema veneciano de nombramientos es descrito completamente en Maranini, *La Costituzione di Venezia*, volumen II, pp. 106-24.

⁵¹ J. Harrington, «The manner and use of the ballot», en J. G. A. Pocock, (ed.) (1977): *The Political Works of James Harrington*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 361-7.

⁵² La combinación de sorteo y elección en la designación de los *nominatori* se aplicaba sólo en la elección del *dogo*. Para las otras magistraturas, el comité de *nominatori* se nombraba simplemente por sorteo. Sobre el procedimiento específico para la elección del *dogo*, véase Maranini, *La Costituzione di Venezia*, vol. I, pp. 187-90.

⁵³ Este procedimiento, sin embargo, no se empleaba para todas las magistraturas. Para algunos de los cargos más importantes, los del Senado (*Consiglio dei Pregadi*), que eran nominados y elegidos sin que tuviera parte el Gran Consejo. Y para los magistrados elegidos por el Gran Consejo, los candidatos eran propuestos en algunos casos desde arriba, por la *Signoria* o por el Senado. Véase Lane, *Venice*, pp. 258-9.

⁵⁴ Véase Maranini, *La Costituzione di Venezia*, volumen II, p. 118.

por lo tanto, basado ante todo en la elección, no sólo porque los candidatos fueran finalmente elegidos por el Gran Consejo, sino también porque los nombres de los candidatos propuestos eran los de aquellos que *más votos* habían obtenido en el comité de preselección.

La utilización del sorteo en la selección de los nominadores impedía que las camarillas pudieran influir sobre el proceso de nominación: los miembros del Gran Consejo sencillamente no sabían de antemano quién se encargaría de proponer a los candidatos. Como precaución añadida, la votación se emprendía en cuanto los candidatos eran anunciados, por lo que no había tiempo para realizar campañas en el Consejo. «La selección del comité nominador por sorteo y lo inmediato de la votación estaban expresamente concebidos para evitar que los candidatos hiciesen campaña para conseguir los cargos con llamamientos que pudieran incitar a la lucha entre facciones.»⁵⁵ Otra característica del sistema, que intrigaba a los observadores, iba en el mismo sentido: la votación secreta en el Gran Consejo. Los venecianos llegaron extraordinariamente lejos para asegurar que la votación en ese órgano fuese completamente secreta: hasta las bolas que empleaban para votar iban envueltas en tela para silenciar su caída al ser depositadas en las urnas. El objeto era nuevamente impedir la formación de grupos organizados: cuando votaban, todo miembro del Consejo debía estar lo más aislado posible de las presiones de grupos y facciones.

Incluso si el propósito esencial del sorteo era el de liberar a las elecciones de las intrigas y campañas divisorias que habitualmente las acompañaban, algunos autores (sobre todo Gasparo Contarini, el teórico más famoso de la constitución veneciana) también le reconocían un aspecto «popular», ya que daba mayor protagonismo al pueblo⁵⁶. No obstante, esta dimensión igualitaria sólo suponía que todos los miembros del Gran Consejo tenían una igual

⁵⁵ Lane, *Venice*, p. 110. (La cursiva es mía.)

⁵⁶ Gasparo Contarini, *De Magistratibus et Republica Venetorum*, París, 1543.

oportunidad de ser «importantes»: la misma posibilidad, es decir, de ser nominador, pero no de alcanzar cargos⁵⁷. Se mantiene el hecho de que en Venecia también se asociaba el sorteo con la dimensión popular del gobierno y con la noción de igual acceso, aun cuando estuvieran relacionadas por una función limitada y sumamente especializada.

A observadores más perspicaces, sobre todo a Harrington y a Rousseau, no se les escapa que, en realidad, las máximas magistraturas permanecían habitualmente en manos de unas cuantas familias eminentes que formaban un grupo mucho más reducido que el gran consejo. Rousseau, por ejemplo, en el capítulo de su *Contrato social* dedicado a las elecciones, escribe: «Es un error tomar al gobierno de Venecia por una verdadera aristocracia. Si el pueblo no tiene parte alguna en el gobierno, la nobleza misma es allí pueblo. Una infinidad de pobres Barnabotes [los miembros pobres de la nobleza veneciana que habitaban el barrio de San Bernabé] jamás se acercó a ninguna magistratura, ni tuvo de su nobleza más que el título de "excelencia" y el derecho a asistir al Gran Consejo»⁵⁸. Para Rousseau la nobleza veneciana era el equivalente de la burguesía que se integraba en el Consejo General de Ginebra, y Venecia «no era más aristocrática» que su república natal. Ambas ciudades constituyan a sus ojos «gobiernos mixtos»⁵⁹.

Es cierto que el Gran Consejo veneciano incluía sólo a una pequeña fracción de la población. Su pertenencia era hereditaria y sus miembros eran descendientes de los que fueron admitidos cuando la reforma de 1297 (la *serrata* o «cierre» del Consejo). A mediados del siglo XVI, el Consejo constaba de 2.500 miembros. El Gran Consejo, por lo tanto, constituía la nobleza veneciana. Y sólo esos nobles gozaban de derechos políticos: sólo ellos formaban

⁵⁷ Lane, *Venice*, p. 259.

⁵⁸ J.-J. Rousseau, *Del contrato social* (1762), libro IV, capítulo 3 [ed. cast.: Madrid, Alianza Editorial, 1980]. Sobre los comentarios de Harrington acerca del mismo tema, véase *The Prerogative of Popular Government*, en Pocock (ed.), *The Political Works of James Harrington*, p. 458.

⁵⁹ J.-J. Rousseau, *Del contrato social*, libro IV, 3.

el cuerpo ciudadano. No fue, sin embargo, la herencia o el exclusivo carácter del Gran Consejo veneciano lo que atrajera la atención de Rousseau o Harrington, sino el hecho de que sólo una pequeña fracción de tan restringido grupo pudiese llegar a ser magistrado. Había esa restricción adicional, pero la libertad de elección no estaba limitada de ningún modo.

En un pasaje algo críptico, Harrington, que era un cuidadoso observador y un admirador entusiasta de Venecia, presenta esa característica como el gran enigma del gobierno veneciano:

A ver si resuelve este acertijo: Las magistraturas en Venecia (excepto las que son más ornamento que poder) son anuales o, como mucho bienales. Aquellos cuyo mandato haya expirado pueden seguir conservando la magistratura, pero han de ser nuevamente elegidos. La mayor parte de las elecciones se realizan en el Gran Consejo y por votación, que es el modo más igualitario e imparcial de sufragio. Ahora bien, las magistraturas más importantes ruedan perpetuamente entre pocas manos. Si fuese digno de dar consejo a un hombre que vaya a emprender el estudio de la política, le diría que tratase de comprender Venecia: aquel que entienda Venecia estará más cerca de juzgar correctamente (a pesar de las diferencias que hay en toda política) cualquier gobierno del mundo⁶⁰.

Harrington no da una respuesta explícita a la adivinanza, pero el lector puede descubrirla sin dificultad: incluso cuando las elecciones son libres y limpias, los electores tienden a votar repetidamente a los mismos individuos eminentes o a familias distinguidas. Harrington sugiere también que el impacto de esta misteriosa regla de la política se extiende más allá de Venecia.

Al limitar las intrigas entre los miembros del Gran Consejo, el sorteo contribuía a mantener una notable cohesión en el seno de la nobleza veneciana. Y no hay duda de que la cohesión fue una de las causas de la asombrosa estabilidad de la república. Mientras que otras ciudades-república italianas tuvieron rebeliones populares en

⁶⁰ Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, p. 486.

las que sectores de los estratos superiores de la población se aliaban con los inferiores, la poderosa unidad interna de la nobleza veneciana la capacitaba para excluir eficazmente del poder a las otras clases del poder evitando los alborotos que pudiesen socavar el *statu quo*.

La estabilidad de Venecia, las victorias de antaño contra los turcos, la riqueza y el florecimiento de las artes le daba un estatus casi mítico (*il mito di Venezia*)⁶¹. La ciudad tenía también una reputación como paradigma de gobierno elegible. Esto fue lo que debió de suscitar que en cierto modo había una relación entre el éxito republicano y el empleo de la elección, impresión que quedaría reforzada además por el caso de la Roma antigua, otra república electiva y de duración. Entre tanto, la experiencia de Florencia mantenía viva la vieja idea ateniense de que efectuar sorteos era más igualitario que votar. La fracción de la población que gozaba de derechos políticos era casi tan reducida en Florencia como en Venecia, pero los republicanos florentinos percibían que, dentro de esos límites, el sorteo podía promover la igualdad en la distribución de cargos. Fueron las experiencias de estas repúblicas antiguas y contemporáneas lo que tenían en mente los pensadores políticos de los siglos XVII y XVIII cuando reflexionaron sobre la elección y el sorteo.

La teoría política de la elección y el sorteo en los siglos XVII y XVIII

Harrington

Harrington, el gran paladín del republicanismo bajo la protección de Cromwell, intuyó que Atenas fue llevada a la ruina porque, con su Consejo (*boule*) nombrado por sorteo, la ciudad «carecía de aristocracia natural». Atenas fue imperfecta, escribe Harrington, «porque el Senado, elegido de una vez por sorteo, no por sufragio, cambiaba cada año en su totalidad, no en parte, y no estaba

⁶¹ Sobre el «mito de Venecia» visto por observadores, véase Pocock, *The Machiavellian Moment*, pp. 100-2, 112-13, 284-5, 319-20, 324-5, 327-8.

constituido por una aristocracia natural, ni celebraba el suficiente número de sesiones para comprender o perfeccionar sus funciones, ni tenía suficiente autoridad para refrenar al pueblo de la perpetua turbulencia, de modo que acabó en la ruina»⁶². La misma teoría se repite en *La prerrogativa del gobierno popular*: el hecho de que el Consejo (o Senado) fuese elegido por sorteo privó a Atenas del «uso natural y necesario de una aristocracia»⁶³. La mente de Harrington no albergaba ninguna duda de que la elección, contrariamente al sorteo, seleccionaba élites preexistentes. Cuando se deja a los hombres en libertad, espontáneamente reconocen a los mejores de entre ellos:

Veinte hombres, si no son todos idiotas —y tal vez aunque lo sean— nunca pueden ponerse de acuerdo, pero habrá tal diferencia entre ellos que aproximadamente un tercio será más sabio o menos tonto que el resto. [...] Una vez conocidos éstos, aunque sea superficialmente, serán elegidos líderes del grupo (al igual que los ciervos con mayores cornamentas); mientras los seis, discutiendo y argumentando entre sí, muestran la eminencia de su talento, los catorce restantes descubren cosas en las que nunca habían pensado o se les aclaran diversas verdades que antes los dejaban perplejos.⁶⁴

El comentario aparece en un pasaje de la introducción a *Oceana*, en el que Harrington discute la elección de su senado ideal, pero se presenta como una característica general de la naturaleza humana. Presumiblemente, por tanto, Harrington lo consideraba aplicable a cualquier tipo de elección. El autor de *Oceana* aboga por el empleo de la elección porque permite el libre reconocimiento de la aristocracia natural.

Harrington rechazaba, pues, el uso del sorteo en la selección de los que ocupan los cargos. Ahora bien, su nombre permanece asociado a la alabanza de la rotación en el cargo. Pocock, en particular,

⁶² J. Harrington (1656): *Oceana*, en Pocock (ed.), *The Political Works of James Harrington*, p. 184.

⁶³ Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, p. 477.

⁶⁴ Harrington, *Oceana*, p. 172.

resalta la importancia de la idea de rotación en el pensamiento de Harrington, mostrando cómo refleja su atracción por el principio cardinal del humanismo cívico: el hombre logra el pleno florecimiento de su naturaleza a través de su participación en la política⁶⁵. Tradicionalmente, sin embargo, el principio de rotación estaba asociado a la práctica del sorteo. ¿Cómo pudo Harrington abogar por la elección y la rotación en los cargos si, como hemos visto, la libertad de elegir es también libertad de reelegir y, por ende, el principio electivo y el ideal de rotación están potencialmente en conflicto? Hemos de examinar más en profundidad los arreglos institucionales u «órdenes» en *Oceana*⁶⁶.

A nivel de parroquia (la menor de las subdivisiones del sistema de Harrington), los «ancianos» eligen cada año a una quinta parte de su número: «Las personas así elegidas son diputados de la parroquia por el período de un año a partir de su elección. No pueden estar en el cargo más de un año ni ser elegidos *dos años consecutivos*»⁶⁷. Todo anciano, supone Harrington, llega a ser, por tanto, diputado de su parroquia cada cinco años. En ese nivel, entonces, la rotación es completa, ya que todos los ancianos serán diputados por turno⁶⁸. No obstante, los diputados parroquiales

⁶⁵ Sobre todo en *The Machiavellian Moment*, y en la detallada «Introducción histórica» a su edición de *The Political Works of James Harrington*, pp. 1-152. Pocock llega a considerar la rotación, tal y como la defiende Harrington, como una institución que trasciende la distinción entre representantes y representados. «Todo el cuerpo ciudadano —escribe— en sus diversas calidades de a caballo y a pie [las dos clases propietarias que Harrington propone crear] se “introducen” constantemente en el gobierno [...] En efecto, si se pudiera hacer rotar a todo el pueblo, se trascendería al propio parlamento, y el pueblo, como libre elector, formaría constantemente gobiernos sucesivos; incluso la “tribu con prerrogativa” [la asamblea popular elegida por la clase propietaria baja] o la asamblea representativa sería renovada con tal frecuencia que desaparecería toda distinción entre representantes y representados» (*ibid.*, p. 69).

⁶⁶ Nótese que el uso idiomático de «órdenes» para referirse a instituciones es una peculiaridad de Harrington. Ese neologismo es una de las innumerables manifestaciones de la deuda que tiene Harrington con Maquiavelo. El autor de los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* emplea el término *ordini* para referirse a las instituciones.

⁶⁷ Harrington, *Oceana*, «Quinta ordenanza», p. 215. (La cursiva es mía.)

⁶⁸ En realidad, de las regulaciones mencionadas no se concluye que haya necesariamente rotación completa de los diputados de las parroquias. Según las reglas estipula-

eran meros *electores* de las asambleas superiores de Océana (el Senado y la Tribu de prerrogativa). Los diputados de las diversas parroquias se reunían en una asamblea, que Harrington llama la «galaxia», para elegir caballeros (miembros del Senado) y diputados (miembros de la Tribu de prerrogativa). A ese nivel, las regulaciones eran diferentes: «Un caballero, un diputado de la galaxia que hubiese cumplido su mandato de tres años, no debe ser reelegido para esa u otra tribu *hasta no haber cumplido una vacancia de tres años*»⁶⁹. En otras palabras, nada evita que los miembros del Senado y los diputados sean elegidos una serie de veces; sólo se les prohíbe sucederse a sí mismos. Han de esperar hasta el fin del siguiente mandato legislativo para ser elegibles de nuevo. Dada la cantidad de diputados parroquiales y el tamaño de las asambleas que gobiernan Océana, la rotación no era, pues, necesariamente completa en el segundo nivel. Ciertos electores, delegados por las parroquias, podrían no ser elegidos nunca para el Senado o la Tribu de prerrogativa. No había en Océana arreglo comparable a la regla griega que prohibía a los ciudadanos ser miembros del *boulé* más de dos veces en su vida.

Harrington aclara aún más esta cuestión en un pasaje de *Prerrogativa del gobierno popular* (que escribió como defensa de *Oceana*). Establece una clara distinción entre dos tipos de rotación, la de los electores y la de las personas elegidas:

Esta rotación [de electores en las asambleas nacionales], con su carácter anual, resulta quinquenal en relación al conjunto del pueblo, o como tal todo hombre tiene su turno en el poder de elección en un plazo de cinco años. Pero, aunque todo hombre pueda ser capaz de ser elector y tener su turno, no todos tendrán la capacidad de ser elegidos para las

das, el 60 por ciento de los votantes podía formar coaliciones para asegurar que tres subgrupos del 20 por ciento cada uno rotasen en el cargo. Harrington, al parecer, calculó mal los efectos de las provisiones que recomendaba, ya que afirma explícitamente, en *La prerrogativa del gobierno popular*, que aseguraban una rotación completa de los diputados a nivel de parroquia (véase el pasaje citado en la nota 70). Estoy en deuda con Jon Elster por esta observación.

⁶⁹ Harrington, *Oceana*, «Ordenanza decimosegunda», p. 227. (La cursiva es mía.)

magistraturas que son soberanas o desempeñan un papel principal en el conjunto de la comunidad, de modo que pueda ser seguro imponer la necesidad de que cualquier hombre acceda también a éstas por turno; pero basta con que cualquier hombre que sea capaz, a juicio y conciencia de su país, tome la oportunidad. Por lo cual, dependerá de la conciencia de los electores [constituidos según lo dicho] la determinación de quién ha de participar en la magistratura soberana o ser elegido, en la asamblea de una tribu, como miembro del Senado o de la Tribu de prerrogativa.⁷⁰

Las instituciones de Océana sin duda garantizan una cierta rotación en el Senado y en la Tribu de prerrogativa, puesto que sus miembros no podían cumplir dos mandatos consecutivos. Sin embargo, la rotación puede quedar limitada al restringido círculo de aquellos cuyo «juicio y conciencia» consideren los electores dignos para ocupar cargos.

En otro pasaje, Harrington escribe que «los parlamentarios de Océana pueden ocupar seis veces su magistratura en doce años a pesar de sus vacancias obligatorias»⁷¹. El pasaje de *La prerrogativa del gobierno popular* citado anteriormente muestra que Harrington incluso deseaba explícitamente que así fuera. La rotación de Harrington es, pues, de dos tipos: rotación plena o absoluta entre los electores (todo ciudadano es elector cada cinco años) y rotación limitada entre los elegidos, o sea, entre la aristocracia natural así reconocida por los electores. «El Senado y la Tribu de prerrogativa, o asamblea representativa del pueblo, siendo ambas de la misma constitución, suman cuatro mil líderes experimentados, preparados tras nuevas elecciones a asumir su liderato.»⁷² No hay, por tanto, en Harrington conflicto entre el principio de rotación y el electivo, ya que la rotación se aplica en términos absolutos únicamente a los electores, no a los elegidos.⁷³

⁷⁰ Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, p. 487.

⁷¹ Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, p. 493.

⁷² *Ibid.*, p. 494. (La cursiva es mía.)

⁷³ Así que no podemos coincidir con Pocock cuando afirma que en Océana todo el pueblo «se introduce constantemente» en el gobierno.

'Montesquieu'

Montesquieu, lector de Maquiavelo, Harrington y probablemente también de Guicciardini, establece un estrecho vínculo entre, de un lado, sorteo y democracia y elección y aristocracia, de otro. «La elección por sorteo [*le suffrage par le sort*] —escribe— es propia de la democracia, la designación por elección [*le suffrage par choix*] corresponde a la aristocracia. El sorteo es una forma de elección [*une façon d'élire*] que no ofende a nadie; permite a cada ciudadano una expectativa razonable de poder servir a su patria.»⁷⁴ Lo primero a notar es la fortaleza del vínculo establecido entre los procedimientos de selección y los tipos de gobierno republicanos⁷⁵. El científico social en su búsqueda de «las relaciones necesarias que se derivan de la naturaleza de las cosas» postula como regla constante, universal, que a la democracia corresponde el sorteo y a la aristocracia la elección⁷⁶. No describe ambos métodos como parte de determinadas culturas o como resultado del «espíritu general»; proceden de la propia naturaleza de la democracia y de la aristocracia. Aún más, Montesquieu los ve como parte de las «leyes fundamentales» de la república (del mismo modo que la ampliación del derecho de voto, el carácter secreto o público del voto o hasta el reparto de los poderes legislativos)⁷⁷.

Hay que admitir que Montesquieu considera que el sorteo «aislado es incompleto»⁷⁸, prosigue, sin embargo, afirmando que su defecto más obvio (la posibilidad de elección de individuos incompetentes) puede ser corregido y que eso es lo que se disponen a

⁷⁴ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* (1748) libro II, capítulo 2 [ed. cast.: Madrid, Tecnos, 1985].

⁷⁵ Se recuerda al lector que, en la obra de Montesquieu, democracia y aristocracia son las dos formas que puede adoptar la democracia. «Gobierno republicano —escribe— es aquél en que el pueblo entero, o parte del pueblo, tiene el poder soberano.» (*Del espíritu de las leyes*, libro II capítulo 1.)

⁷⁶ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, libro I, capítulo I.

⁷⁷ «Igual que la separación de los que tienen derecho al sufragio constituye en una República una ley fundamental, la manera de votar también lo es.» (*Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2.)

⁷⁸ *Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2.

hacer los más grandes legisladores. Luego Montesquieu pasa a efectuar un breve análisis del sorteo en Atenas, otorgando a Solón el mérito de haber compensado el sorteo con otros arreglos que evitan o reducen tan indeseable aspecto. «Pero para corregir el sorteo —escribe Montesquieu— estableció [Solón] que sólo se pudiera elegir entre los que se presentasen, que el electo fuese examinado por los jueces y que cualquiera pudiera acusarle de indignidad para el cargo. Este sistema participaba a la vez de la suerte y de la elección. Cuando acababa el período de la magistratura, debía sufrir otro examen sobre su manera de proceder. De este modo los incapacitados para tales funciones sentirían una gran repugnancia a dar sus nombres para entrar en el sorteo.»⁷⁹ La perspicacia histórica del análisis de Montesquieu es asombrosa. Mientras que historiadores posteriores (sobre todo Fustel de Coulanges) se preguntaban si en Atenas había una preselección de los nombres que iban a someterse a selección por sorteo, Montesquieu ya vio lo que las más recientes investigaciones científicas confirman, que los sorteos sólo se efectuaban entre los nombres de quienes se habían ofrecido para ello. Es más, comprendió que la combinación de la naturaleza voluntaria de la candidatura para la elección por sorteo con la perspectiva de sanciones tenfa que conducir a la propia selección de los candidatos.

El sorteo tiene dos características que lo hacen necesario para la democracia. Ni humilla ni comporta ninguna desgracia para los no seleccionados para las magistraturas («no ofende a nadie»), ya que saben que la suerte podía haberlos elegidos a ellos también. Paralelamente, evita envidias y celos hacia los seleccionados. En una aristocracia, comenta Montesquieu, «la selección no debe ser por sorteo; ya que, de hacerlo así, no habría más que inconvenientes. En efecto, en un gobierno en el que ya existen las distinciones más dolorosas [*les distinctions les plus affligeantes*], no se haría uno menos odioso al ser elegido por la suerte: en estas personas se envia al noble y no al magistrado»⁸⁰. Por otro lado, el sorteo es acorde

⁷⁹ *Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2.

⁸⁰ *Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 3.

con lo que lo demócratas desean por encima de todo, la igualdad, porque da a todo ciudadano una posibilidad «razonable» de ejercer una función pública⁸¹.

¿Significa esto que para Montesquieu la elección no da a todos una oportunidad «razonable» de ocupar un cargo? No es tan explícito sobre la naturaleza aristocrática de la elección como sobre las propiedades democráticas del sorteo. Tampoco parece conseguir explicar por qué las elecciones son aristocráticas. Ahora bien, algunas de sus observaciones referentes a la «designación por elección» sugieren claramente que las elecciones realmente elevan a las magistraturas a un determinado tipo de gente. La alabanza de Montesquieu de la «habilidad natural de la gente para distinguir los méritos» muestra, primero, cómo, al igual que Harrington, creía que el pueblo elige espontáneamente al verdaderamente superior⁸². Además, los ejemplos citados en apoyo de esta teoría conducen a la conclusión de que Montesquieu no elabora una firme distinción entre la aristocracia natural basada exclusivamente en la aptitud y los estratos superiores de la sociedad definidos por nacimiento, riqueza y prestigio.

Sabemos que en Roma, pese a que el pueblo se había concedido el derecho a que los plebeyos ocuparan cargos, no consiguió llegar a elegirlos; y si bien esto era posible en Atenas gracias a las leyes de Arístides, que autorizaban que los magistrados pudieran provenir de cualquier clase, Jenofonte nos recuerda que el pueblo nunca solicitó para sí las magistraturas que pudieran afectar a su seguridad o gloria.⁸³

⁸¹ «El amor a la República en la democracia es el amor a la democracia, y éste es amor a la igualdad.» (*Del espíritu de las leyes*, libro V, capítulo 3.)

⁸² «Si se dudara de la capacidad natural del pueblo para discernir el mérito, bastaría con echar una ojeada por la sucesión ininterrumpida de elecciones asombrosas que hicieron los atenienses y los romanos, y que no se podrían atribuir a la casualidad.» (*Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2.)

⁸³ *Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2. Esa frase debe compararse con el siguiente pasaje del *Discurso sobre Tito Livio*, en cuyo final Maquiavelo cita al historiador romano: «Encontrándose el pueblo romano, como decíamos, molesto con el título consular, y deseando que pudieran ser nombrados hombres plebeyos, o que se disminuyera su autoridad, la nobleza, para no mancillar la autoridad consular acce-

«El pueblo —había escrito Montesquieu en un pasaje anterior— es admirable cuando realiza la elección de aquellos a quienes debe confiar parte de su autoridad, porque no tiene que tomar decisiones más que a propósito de cosas que no puede ignorar y de hechos evidentes.»⁸⁴ Pero, echemos un vistazo a los ejemplos que cita para ilustrar la proposición: el soldado elegido general por sus éxitos en el campo de batalla; el juez que ha sido honesto y elevado a pretor por sus conciudadanos; el ciudadano elegido consejero por su «generosidad» o «riqueza». De nuevo estamos ante ejemplos de cualidades que llevan a elegir a una persona, que van desde méritos puramente personales (éxito en la guerra), pasando por una combinación de virtudes morales y de rango social (el celo, honestidad y autoridad de un juez justo), hasta algo que sencillamente puede ser heredado (riqueza). Montesquieu sostiene que el pueblo elige lo mejor, pero que lo mejor bien puede estar localizado en las clases superiores.

Rousseau

En *Del contrato social* Rousseau relaciona también sorteo con democracia y elección con aristocracia. El sorteo y la elección son los dos procedimientos que pueden ser utilizados para seleccionar los «Gobiernos». Recordemos que en el vocabulario de Rousseau, «Gobierno» (también calificado como «príncipe») equivalen a poder ejecutivo. La legislación siempre permanece en manos del

diendo a cualquiera de esos dos deseos, tomó un camino intermedio, y aprobó que se nombrasen cuatro tribunos con potestad consular, que podían ser plebeyos o nobles. Se contentó con esto la plebe, pareciéndole que así se libraba del consulado y podía poner a sus hijos en el lugar más alto. Sucedió aquí un caso notable, y es que, llegado el día de la elección de esos tribunos, y pudiéndose elegir todos plebeyos, el pueblo romano los eligió a todos nobles. A propósito de lo cual, dice Tito Livio estas palabras: «El resultado de esas asambleas muestra que la actitud adoptada en la lucha por la libertad y el honor era diferente a la adoptada cuando la lucha había finalizado y daba paso a juicios imparciales», Maquiavelo, *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, volumen I, 47.

⁸⁴ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2.

pueblo (el «Soberano»). En consecuencia, en ese nivel no hay selección. Sin embargo, para la selección de magistrados ejecutivos, hay que optar por un método de selección u otro. En un pasaje en el que aborda esta cuestión, Rousseau comienza citando a Montesquieu y manifiesta su acuerdo con la idea de que «la selección por sorteo es natural de la democracia». Añade, no obstante, que los motivos por los que es así no son los presentados por Montesquieu (prevención de la envidia, distribución igualitaria de los cargos).

Eso no son razones. Si se atiende a que la elección de los jefes [*l'élection des chefs*] es una función del gobierno y no de la soberanía, se verá por qué la vía del sorteo está más en la naturaleza de la democracia, donde la administración es tanto mejor cuanto menos se multiplican los actos. En toda verdadera democracia, la magistratura no es una ventaja, sino una carga onerosa que no puede imponerse en justicia más a un particular que a otro. Sólo la ley puede imponer esta carga a aquél sobre quien caiga el sorteo. Porque siendo entonces la condición igual para todos, y no dependiendo la elección de ninguna voluntad humana, no hay aplicación particular que altere la universalidad de la ley.⁸⁵

Este complicado razonamiento sólo deviene inteligible si se tiene en cuenta que toda la argumentación descansa sobre una noción clave que no se menciona explícitamente en el pasaje. Para Rousseau, la asignación de magistraturas («la elección de jefes»), sea por elección o sorteo, es una medida *particular*. La distribución de cargos atañe a individuos identificados por su nombre más que a la totalidad de los ciudadanos. No puede, por eso, ser algo que haga el pueblo en tanto que Soberano. En efecto, uno de los principios claves del *Contrato social* es que el Soberano sólo puede actuar mediante leyes, o sea, mediante reglas generales que afecten a todos los ciudadanos por igual. Las medidas particulares son com-

⁸⁵ Rousseau, *Del contrato social*, libro IV, capítulo 3. La cita de Montesquieu referida en el pasaje arriba citado es de *Del espíritu de las leyes*, libro II, capítulo 2.

petencia del Gobierno. En consecuencia, si el pueblo nombra magistrados sólo lo puede realizar en su calidad de Gobierno («la selección de dirigentes es una función del Gobierno, no de la Soberanía»)⁸⁶. Pero aquí se plantean dos problemas.

Primero, de acuerdo con Rousseau, la democracia queda definida precisamente por el hecho de que el pueblo es tanto el Soberano (como en cualquier sistema político legítimo) como el Gobierno: en democracia el pueblo elabora las leyes y las ejecuta. Rousseau supone también que, aun ejerciendo el pueblo colectivamente el poder ejecutivo, las distintas magistraturas deben ser asignadas a individuos diferentes. Dada esa definición de democracia, puede parecer que la elección («elección por opción») está especialmente indicada para los régimenes democráticos, ya que en tales sistemas el pueblo también puede actuar *qua* Gobierno. No ese eso, sin embargo, lo que concluye Rousseau; en este punto introduce una argumentación diferente en su razonamiento. El ejercicio popular de las funciones legislativas y ejecutivas acarrea un riesgo mayor: las decisiones del pueblo en tanto que Soberano (las leyes) pueden quedar contaminadas por las visiones particulares que debe adoptar cuando actúa como Gobierno. «No es bueno que quien hace las leyes las ejecute —escribe Rousseau en su capítulo sobre la democracia— ni que el cuerpo del pueblo desvíe su atención de las miras generales a los objetos particulares.»⁸⁷ Siendo el hombre menos que perfecto, ese peligro constituye un defecto mayor de la democracia. Es uno de los motivos por los que Rousseau concluye su capítulo sobre la democracia con sus palabras tan frecuentemente citadas: «Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres». Los dioses tendrían la capacidad de separar en sus mentes las visiones generales que han de mantener cuando actúan como Soberano de las particulares que deben adoptar como ejecutores de las leyes, y evitar la adulteración de las primeras

⁸⁶ Rousseau, *Del contrato social*, libro IV, capítulo 3.

⁸⁷ *Ibid.*, libro III, capítulo 4.

por las segundas. Pero eso va más allá de la capacidad humana. Por lo tanto, un gobierno democrático funciona mejor cuando el pueblo, que es, ante todo, el Soberano, tiene las menores ocasiones posibles de tomar decisiones particulares en tanto que Gobierno. Por tal razón, Rousseau afirma en el pasaje antes citado que en democracia «las administraciones son mejores cuanto menores sean sus actos»⁸⁸. El sorteo resuelve entonces el primer problema. Cuando los magistrados son elegidos por sorteo, el pueblo sólo tiene que tomar una decisión: ha de limitarse a establecer que los magistrados sean elegidos por sorteo. Claramente esa decisión es una regla general o ley, que, por tanto, puede aprobar en su calidad de Soberano. No se requieren más intervenciones particulares como Gobierno. Si, por otro lado, la democracia es electiva, el pueblo ha de intervenir dos veces: primero, para aprobar la ley que institucionaliza las elecciones y cómo han de llevarse a cabo y, luego, como Gobierno, con el fin de elegir a los magistrados. Puede aducirse, siguiendo las líneas rousseauianas, que en este caso, su primera decisión correría el riesgo de verse influida por la perspectiva de la segunda: pueden, por ejemplo, diseñar la ley general electoral con el fin de hacer la elección de determinados individuos más o menos probable.

Pero hay también un segundo problema. Incluso suponiendo que en una democracia el pueblo logre no dejar que sus decisiones como Soberano se vean afectadas por las visiones particulares necesarias para gobernar, subsiste el hecho de que en la elección de magistrados influyan determinadas consideraciones de personalidad. Cuando los miembros del Gobierno (en este caso, todos los ciudadanos) se reparten entre ellos los cargos del gobierno, atribuyen cada cargo a un individuo concreto en vez de a otro (cada magistratura ha de ser «asignada a un individuo en vez de a otro»). Incluso si tal distribución de magistraturas se realiza según los dictados de una ley general, invariablemente intervendrán cuestiones de personalidad entre la ley y la asignación de una función a una

⁸⁸ *Ibid.*, libro IV, capítulo 3.

persona, haciendo surgir el riesgo de la parcialidad⁸⁹. A este respecto, el sorteo presenta una segunda ventaja: es una regla de distribución que no requiere ninguna otra decisión para ser aplicada en casos particulares. Si el reparto de cargos se realiza por sorteo, no hay margen para cualquier voluntad particular («no hay aplicación particular que altere la universalidad de la ley»). Las condiciones son entonces rigurosamente iguales para todos los miembros del Gobierno, ya que todos son iguales ante la ley que regula la distribución de magistraturas y porque es la misma ley la que, por así decir, les asigna los cargos particulares.

Así, ya se trate de limitar el número de ocasiones en las que el pueblo tenga que adoptar visiones particulares, o del riesgo de parcialidad en la distribución de cargos, el sorteo es el método de elección correcto en la democracia, puesto que reparte las magistraturas sin la intervención de *voluntad particular alguna*. Además, añade Rousseau, la condición de los ciudadanos en una democracia es tal que podemos descartar las objeciones al empleo del sorteo (la selección de ciudadanos incompetentes o indignos): «Las elecciones por sorteo [*l'élection par sort*] tendrían pocos inconvenientes en una verdadera democracia en la que siendo todo igual, tanto por las costumbres y los talentos, como por las máximas y las fortunas, la elección resultaría casi indiferente»⁹⁰.

Por el contrario, a la aristocracia le convienen las elecciones. «En la aristocracia el Príncipe escoge al Príncipe, el Gobierno se conserva por sí mismo y es allí donde los sufragios tienen razón de ser.»⁹¹ En una aristocracia, la elección no presenta peligro, ya que, por definición, el órgano que efectúa la selección (el «Príncipe» o «Gobierno») no es el mismo que el que hace las leyes.

⁸⁹ Rousseau encuentra necesario añadir que, en una democracia «verdadera», el ejercicio de una magistratura es considerado esencialmente como una «pesada carga» y que, en consecuencia, la justicia política consiste en distribuir costes, no beneficios. No obstante, esa idea no es indispensable para la lógica de este argumento. El riesgo de injusticia en cualquier aplicación particular de la regla de la distribución de cargos públicos existiría aunque se considere a las magistraturas como beneficios.

⁹⁰ *Del contrato social*, libro IV, capítulo 3.

⁹¹ *Ibid.*

Cuando un Gobierno elige magistrados entre sus números, puede recurrir a las elecciones, que necesariamente implican visiones e intenciones particulares. Aquí no hay riesgo de que esas visiones particulares afecten a la creación de leyes —en especial, la electoral— ya que en cualquier caso, la legislación está en otras manos. Una nota a pie de página de Rousseau confirma esta interpretación. En una aristocracia, señala, es vital que las reglas que rijan las elecciones sigan en manos del Soberano. «Es de gran importancia que las *leyes* [las decisiones del Soberano] deban regular la forma de la elección de magistrados, pues si se deja en manos del Príncipe [el gobierno], es imposible evitar caer en la aristocracia hereditaria.»⁹² Si los que tienen el poder de elegir magistrados tienen también el de decidir cómo se han de elegir, optarán por el método más favorable para sus intereses, en este caso, el hereditario. Por otro lado, la aristocracia es *el sistema* en el que las diferencias y distinciones entre ciudadanos se pueden manifestar libremente. Y esas diferencias pueden ser utilizadas con fines políticos.

Además de la ventaja de la distinción de los dos poderes («Soberano» y «Gobierno»), [la aristocracia] tiene la de la elección de sus miembros; pues en el gobierno popular todos los ciudadanos nacen magistrados, pero éste [la aristocracia] los limita a un pequeño número, y no se convierten en ello sino por elección; medio por el cual la probidad, las luces, la experiencia y todas las demás razones de preferencia y de estima pública, son otras tantas nuevas garantías de que uno será sabiamente gobernado.⁹³

La aristocracia electiva es la mejor forma de gobierno porque en ella es posible hacer un uso político de las diferencias de talentos y méritos⁹⁴.

⁹² *Ibid.*, libro III, capítulo 5. (Nota de Rousseau, la cursiva es mía.)

⁹³ *Del contrato social*, libro III, capítulo 5. (La cursiva es del autor, el término «elección» significa aquí elección en su sentido moderno, lo que en otros contextos Rousseau llama «elección por selección» [*l'élection par choix*].)

⁹⁴ *Ibid.*

Mientras que la discusión de Montesquieu en torno al sorteo en *Del espíritu de las leyes* es notable por su perspicacia histórica, lo que destaca en *Del contrato social* de Rousseau es el rigor en la argumentación. En realidad, Rousseau consideraba que la exposición de Montesquieu de las propiedades democráticas del sorteo, aunque fundamentalmente acertada, estaba mal argumentada. Su propia relación, sin embargo, pese a toda su sutil e impecable lógica, se debe más a las definiciones y principios idiosincráticos establecidos en *Del contrato social* que al análisis histórico. Cabe señalar que, dada su complejidad, el razonamiento preciso mediante el cual Rousseau relacionaba el sorteo con la democracia, probablemente ejerciera una influencia limitada sobre los agentes políticos. Puede que así sea, pero la importancia radica en otro sitio.

Lo primero que hay que indicar es que, al menos en 1762, cualquier pensador que se dispusiese a presentar «Los principios del derecho político» (como estaba subtitulado *Del contrato social*) buscaría algún espacio para referirse al sorteo en su teoría política. Tanto Montesquieu como Rousseau eran plenamente conscientes de que el sorteo puede seleccionar a incompetentes, que es lo que hoy nos choca y es lo que explica que ni siquiera pensemos en atribuir funciones públicas por sorteo. Ambos autores percibieron, sin embargo, que el sorteo goza también de otras propiedades o méritos que, como mínimo, hacen que sea una alternativa merecedora de serias consideraciones y quizás justificase intentar remediar sus obvios defectos mediante otras instituciones.

El otro hecho notable es que autores políticos del calibre de Harrington, Montesquieu y Rousseau presentasen, cada uno a su modo y manera, la misma proposición; a saber, que la elección es aristocrática por naturaleza, mientras que el sorteo es el procedimiento de elección democrática *par excellence*. Cuando se diseñó el sistema representativo, el sorteo no sólo no desapareció del horizonte teórico, sino que existía también una doctrina comúnmente aceptada entre las autoridades intelectuales respecto a las propiedades comparativas de sorteo y elección.

Pero apenas una generación después del *Esprit de las leyes* y *Del contrato social*, la idea de atribuir funciones públicas por sorteo había desaparecido casi sin dejar huella. Durante las revoluciones americana y francesa, nunca fue objeto de seria consideración. A la vez que los padres fundadores declaraban la igualdad entre todos los ciudadanos, optaban, sin la mínima vacilación, en ambos lados del Atlántico por el dominio sin reservas de un método de selección considerado durante mucho tiempo como aristocrático. Nuestro estudio en profundidad de la historia y teoría del republicanismo revela, por tanto, la repentina pero silenciosa desaparición de una vieja idea y una paradoja que hasta ahora había pasado inadvertida.

El triunfo de la elección: consentir el poder en lugar de ocupar cargos

Es en efecto asombrosa, a la luz de la tradición republicana y de todas las teorías que ha generado, la ausencia absoluta de debate durante los primeros años del gobierno representativo en torno al uso del sorteo para atribuir el poder. Los fundadores del sistema representativo no intentaron averiguar qué otras instituciones se podían emplear en combinación con el sorteo para tratar de corregir sus claros efectos indeseables. Jamás se llegó a considerar tampoco una criba preliminar, siguiendo el modelo del *squitinio* florentino, destinada a obviar la selección de los individuos notoriamente ineptos. Se puede aducir también que el sorteo no da por sí mismo control a los ciudadanos sobre lo que hacen los magistrados una vez en el cargo. Aunque una combinación de un procedimiento de rendición de cuentas con sanciones hubiese proporcionado alguna forma de control popular sobre las decisiones de los magistrados, semejante solución tampoco fue discutida nunca. No es, desde luego, sorprendente que los fundadores del gobierno representativo no considerasen elegir gobernantes dotados de libertad de acción sorteando entre toda la población. Lo que sí sorprende es que el uso

del sorteo, aun en combinación con otras instituciones, no recibióse ninguna atención seria.

El sorteo no estaba, sin embargo, olvidado del todo. Podemos hallar menciones ocasionales del sorteo en los escritos y discursos de ciertos personajes políticos. Durante los debates para dar forma a la Constitución de los Estados Unidos James Wilson, por ejemplo, sugirió que el presidente de los Estados Unidos fuese elegido por un colegio de electores, que a su vez fuese seleccionado por sorteo entre los miembros del Congreso. La propuesta de Wilson se basaba explícitamente en el modelo veneciano y estaba destinada a evitar intrigas en la elección del presidente⁹⁵, pero no suscitó ninguna discusión y fue rechazada casi de inmediato. En Francia, unos pocos revolucionarios (Siéyès, antes de la revolución, y Lanthenas en 1792) pensaron en una combinación de sorteo y elección. Y en 1793, un miembro de la Convención francesa, Montgilbert, sugirió reemplazar la elección por el sorteo con el argumento de que éste es más igualitario⁹⁶. No obstante, ninguna de las sugerencias fue objeto de debates de importancia en las asambleas de la Francia revolucionaria. En 1795, los termidorianos decidieron que la distribución de los asientos en las asambleas representativas (los *Cinq Cents* y los *Anciens*) fuese determinada por sorteo⁹⁷. Con la medida se pretendía evitar la formación de bloques, en su sentido más físico. El sorteo se asociaba todavía a la formación de facciones, pero, obviamente, en menor grado. En cualquier caso, la regla nunca fue observada.

Los revolucionarios invocaron la autoridad de Harrington, Montesquieu y Rousseau y meditaron acerca de la historia de las repúblicas anteriores. Sin embargo, parece ser que, ni en Inglaterra, ni

⁹⁵ Véase M. Farrand (ed.) (1966): *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 vols., New Haven, Yale University Press, volumen II, pp. 99-106. Debo esta referencia a Jon Elster, que cuenta con mi agradecimiento.

⁹⁶ Las sugerencias de Siéyès y Lanthenas, junto con el panfleto de Montgilbert son citadas por P. Guéniffey en su libro *Le Nombre et la Raison. La révolution française et les élections* (1933), Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales, pp. 119-20.

⁹⁷ Véase Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, p. 486.

en América ni en Francia, nadie llegó a considerar seriamente la posibilidad de asignar alguna función pública por sorteo⁹⁸. Cabe señalar que John Adams, por ejemplo, uno de los padres fundadores con más lecturas históricas, no consideró nunca la posibilidad de la selección por sorteo, ni siquiera con el fin de rechazarla⁹⁹. En los largos capítulos descriptivos dedicados a Atenas y Florencia en su *Defensa de las constituciones de gobierno de los Estados Unidos de América*, Adams indica brevemente que en esas ciudades se elegía por sorteo a los magistrados, pero no reflexiona sobre la materia. Cuando se crearon los sistemas representativos, este método de elegir gobernantes no entraba en el abanico de las posibilidades concebibles. Simplemente, no se le ocurrió a nadie. Lo acontecido durante los dos últimos siglos, al menos hasta la fecha, viene a sugerir que ha desaparecido para siempre.

Para explicar tan notable, aunque raramente advertido fenómeno, la idea que primero viene a la cabeza es que la elección de gobernantes por sorteo se ha vuelto «impracticable» en los grandes estados modernos¹⁰⁰. Se puede aducir también que el sorteo «presupone» condiciones de posibilidad que ya no se obtienen en los estados en los que se inventó el gobierno representativo. Patrice

⁹⁸ Esta afirmación debe ir acompañada de una advertencia. Por supuesto, no he consultado todas las obras históricas disponibles, por no hablar de las fuentes originales sobre las tres grandes revoluciones modernas. Además, el uso político del sorteo ha recibido hasta ahora una muy limitada atención académica; no se puede descartar que, por lo tanto, futuras investigaciones puedan revelar casos adicionales a los que se están discutiendo. Aun así, parece razonable, por lo que sé hasta ahora, sostener que las selección de gobernantes por sorteo no se contempló en ninguno de los debates políticos de importancia durante las revoluciones inglesa, americana y francesa.

⁹⁹ Es cierto en al menos tres de sus principales obras políticas, *Pensamientos sobre el gobierno* (1776), *Una defensa de las constituciones de gobierno de los Estados Unidos de América* (1787-8) y *Discursos sobre Davila* (1790). Véase C. F. Adams (ed.) (1850-6): *The Life and Work of John Adams*, 10 vols., Boston, Little Brown, vols. IV, V y VI.

¹⁰⁰ Es extraño que Carl Schmitt, uno de los pocos autores modernos que ha dedicado algo de atención a la elección por sorteo, adopte ese punto de vista. Schmitt comenta que el sorteo es el método que mejor garantiza una identificación entre gobernantes y gobernados, pero añade inmediatamente: «Este método se ha vuelto impracticable en la actualidad». C. Schmitt (1928): *Verfassungslahre*, § 19, Múnich, Duncker & Humblot, p. 257 [ed. cast.: *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982].

Guéniffey, por ejemplo, reconoce que el sorteo puede crear una sensación de deber político en pequeñas comunidades en las que los miembros se conozcan entre sí, que, argumenta, es «un prerequisito indispensable para aceptar una decisión en la que no se ha tenido parte o sólo parte indirecta»¹⁰¹. La elección también requiere, prosigue el autor citado, que las funciones políticas sean simples y no necesiten especial competencia. Por último, Guéniffey sostiene que para que sea posible elegir gobernantes al azar, debe «preexistir» igualdad de circunstancias y cultura «entre los miembros del cuerpo político para que el seleccionado pueda ser cualquiera de ellos indistintamente»¹⁰².

Estos comentarios contienen algo de verdad, pero son incompletos por oscurecer el elemento de contingencia y opción presente en todo acontecimiento histórico y que, ciertamente, tuvieron su parte en el triunfo de la elección sobre el sorteo. En primer lugar —y este argumento ya se ha presentado antes, pero merece ser repetido—, el sorteo no era del todo impracticable. En algunos casos, como en Inglaterra, el tamaño del electorado no era tan grande como algunos pueden pensar. Se ha calculado, por ejemplo, que en 1754, el electorado completo de Inglaterra y Gales era de 280.000 personas (de una población de unos ocho millones de habitantes)¹⁰³. No había ningún obstáculo práctico para establecer un procedimiento de pasos sucesivos: los sorteos se podían efectuar primero en pequeños distritos y luego entre los seleccionados en la primera fase. Es aún más notable que nadie pensase en la utilización del sorteo con fines locales. Las ciudades e incluso los condados de los siglos XVII y XVIII no podían ser mucho más grandes y populosos que la antigua Ática o la Florencia renacentista. Las funciones políticas locales, cabe presumir, no presentaban un alto grado de complejidad; ahora bien, ni los revolucionarios americanos ni los franceses contemplaron siquiera asignar cargos locales

¹⁰¹ Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, p. 122.

¹⁰² Guéniffey, *Le Nombre et La Raison*, p. 123.

¹⁰³ Véase J. Cannon (1973): *Parliamentary Reform 1640-1832*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 31.

por sorteo. Al parecer, ni en las ciudades de Nueva Inglaterra (que luego serían presentadas por Tocqueville como modelo de democracia directa), nunca se eligió a los funcionarios municipales por sorteo; siempre eran escogidos por elección¹⁰⁴. En esas pequeñas ciudades con poblaciones homogéneas y funciones limitadas, donde los asuntos comunes eran discutidos por todos los ciudadanos en reuniones ciudadanas anuales, las condiciones debían de ser muy similares a las que ahora se presentan como necesarias para el uso del sorteo. La diferencia entre las ciudades-república de la Italia del Renacimiento y las de la Nueva Inglaterra colonial y revolucionaria no estaba en las circunstancias externas, sino en la creencia sobre lo que daba legitimidad a una autoridad colectiva.

Es bien cierto que los políticos de los siglos XVII y XVIII no consideraron la posibilidad de elegir gobernantes por sorteo. El único medio parecía su elección, como lo muestra la total ausencia de dudas sobre cuál de los dos métodos se debía emplear. Pero ello no se debe exactamente a circunstancias externas. El sorteo se consideró manifiestamente inapropiado, *dados* los objetivos que los agentes trataban de lograr y las creencias dominantes sobre la legitimidad política. Así que, cualquiera que fuese el papel desempeñado por las circunstancias en el eclipse del sorteo y el triunfo de la elección, hemos de inquirir acerca de qué creencias y valores intervinieron en ello. Como no hubo debate explícito alguno entre los fundadores del gobierno representativo sobre las virtudes relativas de los dos procedimientos, nuestra argumentación inevitablemente se apoyará en ciertas conjeturas. El único planteamiento posible

¹⁰⁴ De nuevo, la afirmación ha de ser efectuada con cautela. No he consultado todos los estudios históricos sobre el sistema de gobierno local en Nueva Inglaterra durante los períodos colonial y revolucionario. Puede ser, además, que a la atención de los historiadores se les escapen los casos de utilización del sorteo. Parece, sin embargo, que aun existiendo la práctica aquí o allá, ciertamente no estaba generalizada ni se destacaba. Sobre la cuestión, véase J. T. Adams (1921, 1949): *The Founding of New England* Boston, Little Brown, capítulo 11; Carl Brindley (1955): *Cities in Revolt. Urban Life in America 1743-1776*, Nueva York, A. A. Knopf; E. M. Cook Jr., (1976): *The Fathers of the Towns: Leadership and Community Structure in Eighteenth-century New England*, Baltimore, Johns Hopkins University Press. El análisis referido de Tocqueville se puede hallar en *Democracy in America*, volumen I, parte 1, capítulo 5.

es comparar ambos métodos con ideas de cuya fortaleza da testimonio la cultura política de los siglos XVII y XVIII. Esto nos permitirá determinar qué tipo de motivaciones pudieron haber llevado a los protagonistas a adoptar la elección como el rumbo evidente.

Había, en efecto, una idea a cuya luz los respectivos méritos de sorteo y elección tuvieron que parecer bastante diferentes y desiguales; a saber, el principio de que toda autoridad legítima procede del consentimiento general de aquellos sobre los que va a ejercerse; en otras palabras, que los individuos sólo están obligados por lo que han consentido. Las tres revoluciones modernas se realizaron en el nombre de este principio. El hecho está suficientemente demostrado, por lo que no es preciso enumerar las pruebas con detalle¹⁰⁵. Veamos algunos ejemplos ilustrativos. En los debates de Putney (octubre de 1647) entre el ala radical y conservadora del ejército de Cromwell, que constituye uno de los documentos más notables sobre las creencias de los revolucionarios ingleses, el portavoz de los Levellers, Rainsborough, declara: «Todo hombre que vaya a vivir bajo un gobierno debe primero consentir en someterse a tal gobierno; no pienso que el hombre más pobre de Inglaterra esté atado en el sentido estricto a ese gobierno que él no ha elegido». En respuesta, Ireton, principal orador del grupo más conservador, no discutió el principio del consentimiento, pero argumentó que el derecho de consentir lo tenían sólo «quienes estableciesen sus intereses de modo permanente en este reino»¹⁰⁶. Ciento treinta años después, la Declaración de Independencia Americana comenzaba con las palabras: «Consideramos verdades evidentes que todos los hombres han sido creados iguales, que están dotados por el Creador de determinados derechos inalienables y que entre éstos están el derecho a la vida, la libertad y a la

¹⁰⁵ Sobre el papel de la idea del consentimiento en la cultura política angloamericana en el XVIII, véase, entre otros, J. P. Reid (1989): *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, Chicago, University of Chicago Press, especialmente el capítulo 1, «El concepto del consentimiento».

¹⁰⁶ «Los debates de Putney», en G. E. Aymster (ed.) (1975): *The Levellers in the English Revolution*, Ithaca, Cornell University Press, p. 100.

búsqueda de la felicidad; que para asegurar esos derechos, se instuyen gobiernos entre los hombres, derivando sus poderes del consentimiento de los gobernados»¹⁰⁷. Por último, en Francia, un personaje clave de los primeros meses de la Revolución, Thouret, publica, a principios de agosto de 1789, el borrador de una declaración de derechos que incluye el artículo siguiente: «Todos los ciudadanos tienen el derecho a participar, individualmente o a través de sus representantes, en la formación de las leyes y someterse sólo a aquellas en las que hayan consentido libremente»¹⁰⁸.

Esta creencia de que el consentimiento constituye la única fuente de autoridad legítima y la base de la obligación política fue compartida por todos los teóricos del derecho natural, desde Grotius a Rousseau, incluyendo a Hobbes, Pufendorf y Locke. También esto está suficientemente establecido y podemos limitarnos a un único ejemplo. Está tomado de Locke, la autoridad intelectual que gozó del mayor ascendiente en Inglaterra, América y Francia¹⁰⁹. En su *Segundo tratado sobre el gobierno*, Locke escribe: «Al ser los hombres, como ya se ha dicho, todos libres por naturaleza, iguales e independientes, ninguno puede ser sacado de esa condición y puesto bajo el poder político de otro sin su propio consentimiento». Añade: «Así, lo que origina y de hecho constituye una sociedad política cualquiera, no es otra cosa que el consentimiento de una pluralidad de hombres libres que aceptan la regla de la mayoría y que acuerdan unirse e incorporarse a dicha sociedad. Eso es, y solamente eso, lo que pudo dar origen a los gobiernos legales del mundo»¹¹⁰.

¹⁰⁷ «Declaración de independencia» (4 de julio de 1776), en P. B. Kurland y R. Lerner (eds.) (1987): *The Founders' Constitution*, 5 vols., Chicago, University of Chicago Press, volumen I, p. 9.

¹⁰⁸ Thouret (1789): «Projet de déclaration des droits de l'homme en société», en S. Rials (ed.) (1988): *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, París, Hachette, p. 639.

¹⁰⁹ Véase R. Derathé (1950): *J.-J. Rousseau et la science politique de son temps*, París, Vrin, 1970, *passim*, especialmente las pp. 33 y ss. y la 180 y ss., para una excelente presentación de las ideas de la Escuela del Derecho Natural.

¹¹⁰ J. Locke, *El segundo tratado sobre el gobierno* capítulo VIII § 95, 99, en Locke, *Two Treatises of Government*, editor P. Laslett (1960), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 330, 333 (cursivas originales) [ed. cast.: *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1990].

Una vez que la fuente del poder y la fundación de la obligación política se ha ubicado así en el consentimiento o voluntad de los gobernados, sorteo y elección aparecen bajo una luz completamente diferente. Se interprete como se interprete el sorteo o sean cuales sean sus otras propiedades, no es posible percibirlo como una expresión del consentimiento. Se puede, por supuesto, establecer un sistema en el que el pueblo consiente en que sus dirigentes sean designados por sorteo. Con un arreglo así, el poder de los elegidos para los cargos en un determinado momento se basaría finalmente en el consentimiento de los gobernados. En este caso, sin embargo, la legitimación por consentimiento sólo sería indirecta: la legitimidad de cualquier resultado particular derivaría exclusivamente del consentimiento en el procedimiento de selección. En un sistema basado en el sorteo, incluso en el que el pueblo haya acordado emplear este método, las personas que puedan ser seleccionadas no son elevados al poder por la voluntad de aquellos sobre los que ejercerán su autoridad; no son elevados al poder por nadie. En los sistemas electivos, por el contrario, el consentimiento del pueblo es reiterado constantemente. No sólo acuerda el pueblo el método de selección —cuando decide hacer uso de las elecciones—, sino que también otorga su consentimiento en cada resultado particular —cuando elige. Si el objetivo es constituir el poder y la obligación política sobre el consentimiento, entonces obviamente las elecciones son un método mucho más seguro que el sorteo. Seleccionan a las personas que ocuparán cargos (igual que lo haría el sorteo), pero a la vez legitiman su poder y crean en los votantes una sensación de obligación y compromiso hacia quienes han designado. Hay motivos para creer que esta visión del fundamento de la legitimidad y la obligación política fue lo que condujo al eclipse del sorteo y al triunfo de la elección.

El vínculo entre elección y consentimiento no fue, en realidad, una novedad absoluta cuando se estableció el gobierno representativo. Tampoco fue intención de los teóricos modernos del derecho natural mantener que lo que obliga a todos debía ser consentido por todos. La expresión del consentimiento mediante la elección

ya se había manifestado como modo efectivo de generar una sensación de deber entre la población. La convocatoria de representantes electos con el propósito de fomentar esa sensación, sobre todo en lo relativo a los impuestos, se empleó con éxito durante varios siglos. Las «asambleas de los estados» y los «estados generales» de la Edad Media (y de la época moderna) se basaban en este principio. Algunos historiadores hacen hincapié en las diferencias entre las «asambleas de los estados» medievales y las asambleas representativas que se convirtieron en el *locus* del poder tras las tres grandes revoluciones. Las diferencias son realmente sustanciales. Pero no deben oscurecer los elementos de continuidad. El hecho es que el parlamento inglés posterior a las revoluciones de 1641 y de 1688 era también descendiente del parlamento de la «antigua constitución», y así era considerado. Las colonias americanas, asimismo, habían tenido experiencia con asambleas representativas elegidas y el lema de la revolución de 1776 («ninguna tributación sin representación») da testimonio de la persistencia de la antigua creencia de que la convocatoria de representantes electos era la única vía legítima de imponer impuestos. Puede que en Francia la ruptura fuese más abrupta, aunque fue una crisis financiera lo que llevó a la monarquía a convocar los estados generales, reviviendo una institución de la que se sabía que era eficaz para crear sensación de obligación. Hay además buenas razones para creer que las técnicas electorales empleadas por los gobiernos representativos tuvieron sus orígenes en las elecciones medievales, tanto las de las «asambleas de los estados» como las practicadas por la Iglesia (más que, por ejemplo, las elecciones en la república de Roma)¹¹¹.

¹¹¹ Véase especialmente Léo Moulin, «Les origines religieuses des techniques électORALES modernes et délibératives modernes», en *Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle*, abril-junio de 1953, pp. 143-8; G. de Lagarde (1956): *La Naissance de l'esprit laïque à la fin du Moyen Âge*, Lovaina, E. Nauwelaerts; L. Moulin, «Sanior et Major pars», Étude sur l'évolution des techniques électORALES et délibératives dans les ordres religieux du VI^e au XIII^e siècles», en *Revue Historique de Droit Français et Etranger*, 3-4, 1958, pp. 368, 397, 491-529; Arthur P. Monahan (1987): *Consent, Coercion and Limit, the Medieval Origins of Parliamentary Democracy*, Kingston, Ontario, McGill-Queens University Press; Brian M. Downing (1992): *The Military Revolu-*

En la Edad Media, el uso de la elección iba acompañado de la invocación de un principio que, según todas las pruebas, afectó crucialmente a la historia de las instituciones occidentales. Se trataba del principio de origen romano; *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* («lo que a todos afecta, debe ser tratado y aprobado por todos»). Tras el resurgimiento del derecho romano en el siglo XII, tanto los legisladores civiles como los canónicos difundieron este principio, aunque reinterpretándolo y aplicándolo a cuestiones públicas, mientras que en Roma era aplicado en derecho privado¹¹². Eduardo I invocó el principio QOT en su orden de convocatoria del parlamento inglés en 1295, pero investigaciones recientes han demostrado que a finales del siglo XIII la frase ya estaba muy extendida. También el rey francés Felipe IV empleó la expresión cuando convocó los estados generales en 1302, como el emperador Federico II cuando invitó a las ciudades de la Toscana a enviar delegados plenipotenciarios (*nuntii*)¹¹³. Los papas Honorio III e Inocencio III hicieron asimismo bastante frecuente uso de ella. Se debe mencionar que las autoridades que así convocaban las elecciones de representantes insistían habitualmente en que fueran investidos de plenos poderes (*plenipotentiarii*), al objeto de que los electores se considerasen obligados con las decisiones de los elegidos, independientemente

tion and Political Change. Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe, Princeton, Princeton University Press.

¹¹² La formulación del principio (habitualmente conocido por la abreviatura QOT), que se encuentra en el *Code de Justiniano* del 531 (*Cod.*, 5, 59, 5, 2), se convirtió en una fuente para los comentaristas medievales, como Graciano, que los menciona en el *Decretum* (hacia 1140; *Decretum*, 63, post c. 25). Sobre el significado original de «QOT», véase G. Post, «A Roman legal theory of consent, *quod omnes tangit* in medieval representation», en la *Wisconsin Law Review*, enero de 1950, pp. 66-78; Y. Congar (1982): *Droit ancien et structures ecclésiales*, Londres, Variorum, pp. 210-59. Sobre otros desarrollos de este principio legal, véase A. Marongiu (1961): «QOT, principe fondamental de la démocratie et du consentement au XIVth siècle», en *Album Helen Maud Cam*, 2 vols., Lovaina, Presses Universitaires de Louvain, volumen II, pp. 101-15; G. Post (1964): «A Romano-canonical maxim, "Quod omnes tangit" in Bracton and early parliaments», en G. Post, *Studies in Medieval Legal Thought*, Princeton, Princeton University Press, pp. 163-238.

¹¹³ Véase Monahan, *Consent, Coercion and Limit*, pp. 100 y ss.

de qué decisiones fuesen. La implicación de la voluntad y el consentimiento de los gobernados en la selección de los delegados daba a las resoluciones de las asambleas representativas una fuerza vinculante de la que carecían los individuos seleccionados por sorteo. Una vez que los delegados otorgaban su consentimiento a medidas o impuestos particulares, el rey, papa o emperador podía dirigirse al pueblo y decir: «Habéis consentido en que los representantes hablen en vuestro nombre; ahora debéis cumplir con lo aprobado». Había algo en la elección similar a una promesa de obediencia.

La invocación del principio del QOT no suponía que se considerase el consentimiento de los gobernados como única o principal fuente de legitimidad, lo que supone una diferencia básica con las asambleas representativas modernas. Más bien significaba que un deseo de «arriba» tenía que lograr la aprobación de «abajo» para convertirse en una directiva legítima que generara obligación¹¹⁴. Tampoco acompañaba al principio ninguna idea de elección entre candidatos por parte del pueblo o de propuestas de la asamblea. Se trataba más bien de pedir al pueblo que pusiese el sello de aprobación a lo propuesto por las autoridades (civiles o eclesiásticas). A menudo la aprobación adoptaba la forma de mera «aclamación»¹¹⁵. Pero aun así, el principio, al menos en teoría, implicaba que la aprobación podía ser negada. El repetido uso de la formula QOT contribuyó indudablemente a propagar y establecer la creencia de que el consentimiento de los gobernados era fuente de legitimidad y aprobación política.

En este punto, debemos abrir un breve paréntesis. En ocasiones se ha sostenido que la Iglesia tomó la iniciativa de poner fin a la

¹¹⁴ Sobre la combinación de concepciones «ascendentes» y «descendentes» de la autoridad en el pensamiento y en la práctica medieval, las obras básicas siguen siendo las de Walter Ullmann; véase en particular sus *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, Londres, Methuen, 1961.

¹¹⁵ Sobre la naturaleza esencialmente aclaratoria de tales elecciones representativas en la Inglaterra pretrevolucionaria, véase M. Kishlansky (1986): *Parliamentary Selection: Social and Political Choice in Early Modern England*, Cambridge, Cambridge University Press, especialmente el capítulo 2.

práctica del sorteo al prohibirlo en el nombramiento de obispos y abades cuando el procedimiento todavía seguía en vigor en las ciudades-república italianas¹¹⁶. Es cierto que Honorio III, en un decreto promulgado en 1223 (*Ecclesia Vestra*, dirigida a la capilla de Lucca), prohibió el empleo del sorteo en los nombramientos eclesiásticos¹¹⁷. El sorteo se había empleado con anterioridad para cubrir cargos episcopales¹¹⁸. Sin embargo, se entendía como manifestación de la voluntad divina. Y fue el uso del sorteo como apelación a la Divina Providencia lo que prohibió la *Ecclesia Vestra*. El decreto se puede hallar en el *Liber Extra*, bajo el encabezamiento *De sortilegiis* (de sortilegios) (título XXI) entre las prohibiciones de otras prácticas adivinatorias consideradas supersticiosas. La Iglesia no manifestó, por tanto, objeciones a la utilización puramente secular del sorteo o cuando no se le daba significado sobrenatural. En la *Summa Theologiae*¹¹⁹, en una detallada argumentación (que no merece ser explicitada aquí), Tomás de Aquino distingue entre una serie de posibles usos del sorteo: sorteo distributivo

¹¹⁶ Moulin, «Les origines religieuses des techniques électorales modernes et délibératives modernes», p. 114.

¹¹⁷ *Corpus Juris Canonici*, edición de E. Friedberg, 2 vols., Tauschnitz, 1879-81, volumen II, p. 823 (*Liber Extra*, título XXI, capítulo III). Debo esta referencia a Steve Horowitz de California, un experto en derecho canónico y en libros antiguos, con quien estoy en contacto a través del correo electrónico de Internet y a quien desearía agradecer aquí. Léo Moulin (en el artículo referido en la nota 116 anterior) menciona la existencia del decreto, pero sin referencia precisa ni análisis de su contenido. Mis preguntas a una serie de especialistas en derecho canónico, así como mi propia investigación en el *Corpus Juris Canonici*, resultaron infructuosas. Entonces, Paul Bullen, a quien también me gustaría agradecérselo, me sugirió que plantease el problema a un grupo de expertos en derecho medieval y suscritos a Internet. De ese modo llegué a poder consultar el texto del decreto, cuyo contenido preciso es importante, como veremos. Posiblemente debo rendir homenaje también a la tecnología que ha ampliado la república de las letras hasta cubrir todo el planeta.

¹¹⁸ Véase Jean Gaudemet (1980): «La participation de la communauté au choix de ses pasteurs dans l'Eglise latine: esquisse historique», en J. Gaudemet, *La société ecclésiastique dans l'Occident médiéval*, Londres, Variorum, capítulo 8. Gaudemet indica que en el 599 el Consejo de Barcelona «decidió que entre los dos o tres candidatos que habían propuesto el clero y el pueblo, el obispo podía ser designado por sorteo (pp. 319-20).

¹¹⁹ Tomás de Aquino, *Summa Theologiae*, IIa IIae, cit. 95, artículo 8 [ed. cast.: Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1975]. Mis gracias, de nuevo a Paul Bullen por llamar mi atención sobre este pasaje.

distributivo (*sors divisoria*), sorteo consultivo (*sors consultoria*) y sorteo adivinatorio (*sors divinatoria*). Lo importante, de acuerdo con Aquino, es que el uso distributivo del sorteo para asignar «posesiones, honores o dignidades» no constituye pecado. Si el resultado del sorteo es considerado como mero producto de la suerte (*fortuna*), no hay mal en recurrir a él «a no ser que sea por vicio de vanidad [*nisi forte vitium vanitatis*]». Así que no cabe duda de que la Iglesia no se oponía al empleo del sorteo para asignar cargos, siempre y cuando no se diese ningún significado religioso al procedimiento. Esto explica, de hecho, por qué las tan católicas repúblicas italianas siguieron empleando el sorteo tras la *Ecclesia Vestra* sin que la práctica provocase ninguna controversia con las autoridades eclesiásticas. Si la Iglesia medieval contribuyó al declive del uso político del sorteo fue porque propagaba el principio del consentimiento, no porque prohibiera la asignación de «dignidades» por sorteo.

Los autores de los siglos XVII y XVIII familiarizados con la historia de las repúblicas eran conscientes de que el nombramiento de representantes por elección se debía más a la tradición feudal que a la republicana. En esto coinciden también Harrington, Montesquieu y Rousseau. Comentando el uso del sorteo para la elección de la centuria con prerrogativa en Roma, Harrington escribe: «Sin embargo, la prudencia germánica, en su política del tercer estadio [fase histórica], conduce toda ella hacia la selección de un representante por *sufragio* del pueblo [elección]»¹²⁰. Harrington, pese a todo su republicanismo, prefería la elección al sorteo (como hemos visto). Por tanto, la elección era probablemente el único principio de la «prudencia germánica» que debía ser conservado en un esquema totalmente orientado al renacimiento de los principios de la «antigua prudencia». La célebre frase de Montesquieu sobre los orígenes del gobierno inglés apuntan en la misma dirección: «Este maravilloso sistema fue inventado en los bosques», los bosques de *Germania*, donde también nacieron las costumbres «godas» y el

¹²⁰ Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, p. 477. (Cursiva original.)

sistema feudal¹²¹. Finalmente, sería erróneo leer sólo invectivas en el bien conocido pasaje del *Contrato social*: «La idea de los representantes es moderna: nos viene del poder feudal, de ese inicuo y absurdo gobierno en el que la especie humana queda degradada, y en el que el nombre de hombre es un deshonor. En las antiguas repúblicas, e incluso en las monarquías, jamás tuvo el pueblo representantes»¹²². La expresión «nombre de hombre», hace referencia, con impresionante, aunque implícita, exactitud histórica, al juramento feudal por el que el vasallo se convertía en «hombre» del señor al prometerle lealtad. Según Rousseau, era un deshonor para la raza humana asociar su nombre con un acto de subordinación.

Cuando se estableció el gobierno representativo, la tradición medieval y las teorías modernas del derecho natural convergieron para hacer del consentimiento y la voluntad de los gobernados la única fuente de legitimidad y obligación política. En una situación así, la elección se presenta como el método obvio para conferir el poder. A la par, sin embargo, la cuestión de la legitimidad oscurecía (o al menos relegaba a un segundo plano) el problema de la justicia distributiva en la asignación de las funciones políticas. De ahí que dejase de importar si los cargos públicos eran distribuidos en pie de igualdad entre los ciudadanos. Era mucho más importante que los que tuvieran cargos lo hicieran con el consentimiento del resto. Lo que hacía aceptable el resultado, cualquiera que éste fuese, era el modo de distribuir el poder. Evidentemente, la preocupación por la justicia distributiva nunca ha desaparecido del todo. Pero la elección como método para conferir el poder era considerada notablemente más justa y más igualitaria que el

¹²¹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, libro XI, capítulo 6. Un pasaje en los *Pensées* confirma que Montesquieu veía una estrecha relación entre las leyes de Inglaterra y el sistema godo: «Respecto a lo que dijo Mr. Yorke sobre que los extranjeros son incapaces de entender ni una palabra de lord Cook ni de Littleton, le dije que había observado que, en cuanto a las leyes feudales y las antiguas leyes de Inglaterra, no me sería muy difícil entenderlas, no más que las del resto de la naciones, ya que todas las leyes de Europa son germánicas, todas tiene el mismo origen y son de la misma naturaleza» (*Pensée* 1645, en las *Oeuvres complètes*, 3 vols., París, Nagel, 1950, volumen II, p. 481).

¹²² *Del contrato social*, libro III, capítulo 15.

principio que había estado en vigencia, es decir, la herencia. Comparado con el abismo que separaba a la herencia de la elección, las diferencias entre los efectos distributivos de los dos procedimientos no hereditarios (sorteo y elección) parecían insignificantes. Dado que en otros aspectos la idea de legitimidad daba clara preferencia a uno de los dos métodos no hereditarios, es comprensible que hasta los revolucionarios más igualitaristas nunca contemplasen seriamente la introducción del sorteo. Los dirigentes instruidos, ya fuesen conservadores o radicales, eran perfectamente conscientes de las diferencias entre los distintos efectos distributivos del sorteo y la elección. Pero éstos no consiguieron suscitar controversia, porque los conservadores estaban (secretamente o no) bastante satisfechos con ello y los radicales demasiado ligados al principio del consentimiento como para defender el sorteo.

Hay que reconocer que las circunstancias externas también contribuyeron a relegar a un segundo plano el problema de la justicia distributiva en la asignación de cargos. En los grandes estados de los siglos XVII y XVIII, la verdadera proporción entre el número de cargos a ser cubiertos y el tamaño del cuerpo ciudadano implicaba, en efecto, que cualquiera que fuera el método de selección, los ciudadanos sólo tenían mínimas posibilidades de alcanzar esas posiciones. Queda el hecho, sin embargo, de tener razón Aristóteles, Guicciardini o Montesquieu, que el sorteo hubiese distribuido por igual esa ínfima probabilidad, mientras que la elección no lo haría en pie de igualdad. Puede sostenerse también, que siendo la probabilidad tan baja, la distribución de cargos devino en un problema menos acuciante y menos urgente políticamente, ya que los beneficios eran menores que en la Atenas del siglo V y la Florencia del XV, incluso presuponiendo que el valor que se otorgaba a la ocupación de un cargo fuese el mismo en cada caso. Es bien cierto que desde el punto de vista de un ciudadano del siglo XVIII, no importaba mucho si sus posibilidades eran ligeramente menores o mayores que las de sus conciudadanos (ya que en todo caso eran reducidas). De ahí no se concluye, sin embargo, que la diferencia en la distribución lograda con uno u otro de los métodos fuese irrelevante.

No es, por ejemplo, algo irrelevante que en una asamblea gobernante haya más agricultores que abogados, aunque sea una cuestión de relativa indiferencia para cada agricultor individual que un abogado tenga más posibilidades que él de ingresar en la asamblea.

Cualquiera que fuese el papel respectivo desempeñado por las circunstancias y creencias, cuando se creó el gobierno representativo, la preocupación por la igualdad en la distribución de cargos fue relegada al fondo. Aquí se encuentra la solución a la paradoja ya mencionada de que un método, del que se sabía que distribuía los cargos de forma menos igualitaria que el sorteo (la elección), prevaleciese sin debates o reservas, en el momento preciso en el que se declaró la igualdad política entre los ciudadanos. Cuando surgió el gobierno representativo, el tipo de igualdad política que estaba en el candilero era el de la igualdad de derechos a consentir el poder, no —o en mucha menor medida— la igualdad de oportunidades de obtener un cargo. Ello supone que había emergido una nueva concepción de la ciudadanía: ahora los ciudadanos se consideraban ante todo fuente de legitimidad política, más que personas deseosas de ocupar un cargo.

Percibir este cambio abre una nueva perspectiva acerca de la naturaleza del gobierno representativo. Doscientos años después de que se crease la representación política moderna, considerar a los ciudadanos fuente del poder y susceptibles de ocupar cargos nos parece una forma natural de contemplar la ciudadanía. No sólo compartimos el punto de vista que prevalecía a finales del siglo XVIII, sino que ya no somos conscientes de que estamos dando preferencia a una concepción particular de la ciudadanía sobre otra. Hemos olvidado casi por completo que, incluso en unas circunstancias en las que no es posible para todos la participación en el gobierno, los ciudadanos pueden verse también como deseoso de alcanzar un cargo. No nos planteamos siquiera, por lo tanto, el examen relativo a cómo las instituciones representativas distribuyen los cargos, considerados como bienes escasos, entre los ciudadanos. La historia del triunfo de la elección sugiere que, si así lo hiciéramos, profundizaríamos en nuestra comprensión del gobierno representativo.

CAPÍTULO 3

EL PRINCIPIO DE DISTINCIÓN

Como hemos visto, a los fundadores del gobierno representativo no les preocupaba que las elecciones pudieran tener como resultado una distribución no igualitaria de cargos; su atención se centraba en el igual derecho a consentir, favorecido por este método. Deliberadamente y tras muchas discusiones se introdujo, sin embargo, otra característica no igualitaria del gobierno representativo: que los representantes fuesen socialmente superiores a quienes les eligieran. Se creía firmemente que los representantes electos debían sobresalir respecto de la mayoría de sus electores en cuanto a riqueza, talento y virtud. En la época en que se estableció el gobierno representativo, el porcentaje de la población que constituía el electorado variaba de país en país. Por ejemplo, en Inglaterra, sólo los estratos superiores de la sociedad podían votar, mientras que en los Estados Unidos y en la Francia revolucionaria, el derecho de voto estaba extendido a elementos más populares. Pero, cualquiera que fuese el umbral, se adoptaron medidas para asegurar que los representantes estuviesen claramente por encima de él. Lo que contaba no era sólo el rango social de los representantes definido en términos absolutos, sino también (y lo que quizás sea más importante) su rango en relación al de sus electores. El gobierno representativo fue instituido con plena conciencia de

No es, por ejemplo, algo irrelevante que en una asamblea gobernante haya más agricultores que abogados, aunque sea una cuestión de relativa indiferencia para cada agricultor individual que un abogado tenga más posibilidades que él de ingresar en la asamblea.

Cualquiera que fuese el papel respectivo desempeñado por las circunstancias y creencias, cuando se creó el gobierno representativo, la preocupación por la igualdad en la distribución de cargos fue relegada al fondo. Aquí se encuentra la solución a la paradoja ya mencionada de que un método, del que se sabía que distribuía los cargos de forma menos igualitaria que el sorteo (la elección), prevaleciese sin debates o reservas, en el momento preciso en el que se declaró la igualdad política entre los ciudadanos. Cuando surgió el gobierno representativo, el tipo de igualdad política que estaba en el candelero era el de la igualdad de derechos a consentir el poder, no —o en mucha menor medida— la igualdad de oportunidades de obtener un cargo. Ello supone que había emergido una nueva concepción de la ciudadanía: ahora los ciudadanos se consideraban ante todo fuente de legitimidad política, más que personas deseosas de ocupar un cargo.

Percibir este cambio abre una nueva perspectiva acerca de la naturaleza del gobierno representativo. Doscientos años después de que se crease la representación política moderna, considerar a los ciudadanos fuente del poder y susceptibles de ocupar cargos nos parece una forma natural de contemplar la ciudadanía. No sólo compartimos el punto de vista que prevalecía a finales del siglo XVIII, sino que ya no somos conscientes de que estamos dando preferencia a una concepción particular de la ciudadanía sobre otra. Hemos olvidado casi por completo que, incluso en unas circunstancias en las que no es posible para todos la participación en el gobierno, los ciudadanos pueden verse también como deseoso de alcanzar un cargo. No nos planteamos siquiera, por lo tanto, el examen relativo a cómo las instituciones representativas distribuyen los cargos, considerados como bienes escasos, entre los ciudadanos. La historia del triunfo de la elección sugiere que, si así lo hicieramos, profundizaríamos en nuestra comprensión del gobierno representativo.

CAPÍTULO 3

EL PRINCIPIO DE DISTINCIÓN

Como hemos visto, a los fundadores del gobierno representativo no les preocupaba que las elecciones pudieran tener como resultado una distribución no igualitaria de cargos; su atención se centraba en el igual derecho a consentir, favorecido por este método. Deliberadamente y tras muchas discusiones se introdujo, sin embargo, otra característica no igualitaria del gobierno representativo: que los representantes fuesen socialmente superiores a quienes les eligieran. Se creía firmemente que los representantes electos debían sobresalir respecto de la mayoría de sus electores en cuanto a riqueza, talento y virtud. En la época en que se estableció el gobierno representativo, el porcentaje de la población que constituía el electorado variaba de país en país. Por ejemplo, en Inglaterra, sólo los estratos superiores de la sociedad podían votar, mientras que en los Estados Unidos y en la Francia revolucionaria, el derecho de voto estaba extendido a elementos más populares. Pero, cualquiera que fuese el umbral, se adoptaron medidas para asegurar que los representantes estuviesen claramente por encima de él. Lo que contaba no era sólo el rango social de los representantes definido en términos absolutos, sino también (y lo que quizás sea más importante) su rango en relación al de sus electores. El gobierno representativo fue instituido con plena conciencia de

que los representantes electos serían y debían ser ciudadanos distinguidos, socialmente diferentes de quienes les eligieran. A esto lo calificaremos como «principio de distinción».

Se suele considerar que la naturaleza no democrática del gobierno representativo en sus fases iniciales estribaba en el carácter restringido del derecho de voto. En la Inglaterra de después de la guerra civil, el derecho de voto estaba, en efecto, reservado a una pequeña fracción de la población. La asamblea constituyente francesa también establecía una distinción entre ciudadanos «activos» y «pasivos», teniendo sólo los primeros derecho al voto. En Norteamérica, la Constitución delegaba en los estados la adopción de esas decisiones: estipulaba que las restricciones para votar en las elecciones federales serían las mismas que las que regían en cada estado en las elecciones a la cámara baja. Ya que en 1787 la mayor parte de los estados habían establecido cualificaciones patrimoniales o fiscales a los electores, la decisión de la Convención de Filadelfia supuso en la práctica un derecho de voto algo restringido en las elecciones federales¹.

Los límites al derecho de sufragio en los primeros gobiernos representativos son bien conocidos y la atención de los historiadores se ha centrado habitualmente en la desaparición gradual de estos límites durante los siglos XIX y XX. Lo que se ha advertido y estudiado menos, sin embargo, es que, independientemente de esas restricciones, existían también una serie de disposiciones, arreglos y circunstancias para asegurar que los elegidos fuesen de mejor posición social que el electorado. Esto se consiguió recurriendo a medios distintos en Inglaterra, Francia y Norteamérica. Se puede afirmar en general que, en Inglaterra, la posición social superior estaba garantizada por una mezcla de disposiciones legales, normas culturales y factores prácticos; en Francia, mediante provisiones puramente legales. El caso americano es más complejo, aunque, como veremos, más revelador.

¹ Véase J. R. Pole (1966): *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, Berkeley, University of California Press, p. 365.

Inglaterra

Es un lugar común decir que en los siglos XVII y XVIII ser miembro de la Cámara de los Comunes estaba reservado a un reducido círculo social. Desde comienzos del XX numerosos estudios han documentado este hecho por lo que es innecesario volverlo a subrayar². La primera revolución abrió hasta cierto punto el juego político, en el sentido que, durante el período revolucionario, fueron más frecuentes las elecciones disputadas. Un estudio reciente ha demostrado cómo antes de la guerra civil la selección parlamentaria era parte de una pauta de autoridad global e integrada. Designarle miembro del parlamento era un modo de honrar al «líder natural» de la comunidad local. Las elecciones rara vez eran disputadas. Que otra persona compitiera por dicho honor era considerado como una afrenta al sujeto que acostumbraba a ocupar el escaño o a su familia. Las disputas electorales eran, por lo tanto, temidas y evitadas en la medida de lo posible. Las elecciones eran habitualmente unánimes y rara vez se contaban los votos³. La guerra civil profundizó las divisiones políticas y religiosas entre las élites y, por ende, se hicieron más frecuentes las elecciones disputadas. Las elecciones adquirieron entonces la forma de opciones, pero entre élites divididas y rivales. Aunque en descenso, el componente social de la selección no llegó a desaparecer ni siquiera durante el período revolucionario⁴. Además, tras los años de las revueltas, las postimerías del siglo XVII llegaron a ser testigos incluso de una «consolidación de la pequeña nobleza y de la aristocracia». «Mientras se ampliaban los grupos sociales que constituyan el electorado —escribe Kishlansky— los grupos sociales de los elegidos se iban contrayendo.»⁵ Eso fue acentuándose a partir de

² Para una visión general de este campo, con referencias bibliográficas, véase J. Cannon (1973): *Parliamentary Reform 1640-1832*, Cambridge, Cambridge University Press.

³ Véase M. Kishlansky (1986): *Parliamentary Selection: Social and Political Choice in Early Modern England*, Cambridge, Cambridge University Press, en especial los capítulos 1-4.

⁴ Véase M. Kishlansky (1986): *Parliamentary Selection: Social and Political Choice in Early Modern England*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 122-3.

⁵ *Ibid.*, p. 229.

mediados del siglo XVIII, cuando el número de elecciones disputadas disminuyó apreciablemente⁶.

Dos factores claves explican la naturaleza aristocrática u oligárquica de la representación en Inglaterra. Primero, había un ambiente cultural en el que la posición y el prestigio social eran excepcionalmente influyentes. El respeto por la jerarquía social estaba profundamente imbuido en la mentalidad del pueblo: los votantes tendían a seguir las indicaciones de los personajes locales más prominentes y consideraban que caía por su propio peso que sólo se eligiese a éstos para la Cámara de los Comunes. Esta característica distintiva de la cultura política británica se calificaría posteriormente como «deferencia». El término fue acuñado por Walter Bagehot a finales del siglo XIX, pero el fenómeno al que hace referencia llevaba tiempo siendo característico de la vida social y política inglesa⁷. El segundo factor era el coste desorbitado de las campañas electorales, que siguieron aumentando constantemente tras la guerra civil y a lo largo del siglo XVIII. Los mismos parlamentarios se quejaban, en su correspondencia privada y en los debates parlamentarios, de que las elecciones eran demasiado caras. Estudios históricos confirman sin lugar a la duda que sólo los ricos podían permitirse el presentarse a las elecciones. El hecho se debía en gran parte a las peculiaridades de las elecciones inglesas. Los colegios electorales eran escasos, lo que obligaba a menudo a los votantes a desplazarse a grandes distancias. Y era costumbre que los candidatos se hicieran cargo del transporte de sus posibles votantes y de entretenélos durante el viaje y la estancia. La combinación de deferencia y gastos electorales restringía «espontáneamente», por lo tanto, el acceso a la Cámara de los Comunes a pesar de la ausencia de disposiciones legales explícitas en ese sentido.

Otro factor entró en juego en 1710. Se estableció que los parlamentarios tuviesen que cumplir un requisito formal de propie-

⁶ Cannon, *Parliamentary Reform*, pp. 33-40.

⁷ Sobre el papel de la «deferencia» en las elecciones del XIX, véase David C. Moore (1976): *The Politics of Deference. A Study of the Mid-nineteenth Century English Political System*, Nueva York, Barnes & Noble.

dad, o sea, requisitos patrimoniales diferentes y superiores a los de los electores. Se impuso por ley (9 Anne, c.5) que los caballeros de los condados debían poseer terrenos por valor de 600 libras anuales y los ciudadanos (*burgesses*) de 300⁸. La medida fue aprobada por un ministerio *tory* y estaba destinada a favorecer los «intereses terratenientes». Sin embargo, a los «intereses adinerados» (fabricantes, comerciantes y financieros) les quedaba el recurso de adquirir tierras, y así lo hicieron. Los *whigs*, tras su victoria en 1715, no intentaron revocar la ley⁹. En realidad, también ellos llevaban tiempo considerando introducir un requisito específico de propiedad para poder ser elegible. En 1679, Shaftesbury, el dirigente *whig* que desempeñó un destacado papel en la crisis de la Exclusión, presentó un proyecto de reforma de las elecciones. El proyecto contenía varias disposiciones para asegurar la independencia del parlamento respecto de la corona. La más famosa de estas disposiciones afectaba al derecho de voto: Shaftesbury propuso que en los condados sólo pudiesen votar los cabezas de familia y los residentes con emolumentos superiores a 200 libras (en lugar del derecho de voto de cuarenta chelines, cuyo valor se había reducido drásticamente desde su establecimiento en 1429). El objetivo de esta provisión era otorgar el derecho de voto a los hombres con «fondos» suficientes para poder ser independientes de la corona y, con ello, menos vulnerables a intentos de corrupción¹⁰. El proyecto, no obstante, también incluía una disposición que establecía requisitos patrimoniales específicos (y de edad) para los representantes y que eran diferentes a los de los electores. En un opúsculo no publicado (fue hallado entre sus papeles tras su muerte), Shaftesbury escribió lo siguiente en defensa de su proyecto:

⁸ Por «valor» se entiende la cantidad de renta que era capaz de generar una propiedad, según lo evaluado por las autoridades fiscales.

⁹ Véase Cannon, *Parliamentary Reform*, p. 36; Pole, *Political Representation*, pp. 83, 397. Pole comenta que si la medida fue aprobada y mantenida ello pudo deberse a que las esperadas diferencias «naturales» entre electores y elegidos ya no eran tan obvias.

¹⁰ Sobre el proyecto de 1679, véase J. R. Jones (1961): *The First Whigs. The Politics of the Exclusion Crisis 1678-1683*, Londres, Oxford University Press, pp. 52-5.

Del mismo modo que las personas que eligen deben ser hombres con fondos, también lo han de ser en *grado proporcional* los parlamentarios electos. No es seguro confiar las propiedades del pueblo a hombres que no tienen nada por sí mismos, por miedo a que su indigencia doméstica en combinación con una tentación externa [el rey y la corte] los perversan a favor de intereses contrarios, algo que, a nuestro pesar, hemos comprobado en anteriores Parlamentos¹¹.

Shaftesbury propuso que los representantes fuesen elegidos sólo entre los miembros de la pequeña nobleza (*gentry*) que fueran «propietarios de tierras y muebles por valor de al menos 10.000 libras y con todas sus deudas saldadas» (y mayores de cuarenta años)¹².

Incluso en Inglaterra, pues, en donde el derecho de voto ya estaba severamente limitado, se aplicaron restricciones adicionales a los representantes electos. *Whigs* y *tories* coincidían, si bien por diferentes razones, en que los elegidos debían ocupar un rango social más alto que los electores.

Francia

En Francia, la Asamblea Constituyente estableció pronto un derecho de voto acusadamente más amplio, aunque según los criterios actuales, parece, por supuesto, restringido. Para cumplir los requisitos de «ciudadano activo», había que pagar el equivalente a

¹¹ Antony Ashley Cooper, primer conde de Shaftesbury, «Some observations concerning the regulating of elections for Parliament» (probablemente, 1679), en J. Somers (ed.), *A Collection of Scarce and Valuable Tracts*, 1748, primera colección, volumen I, p. 69. (La cursiva es mía.)

¹² Shaftesbury, «Some observations concerning the regulating of elections for Parliaments», p. 71. La suma de 10.000 libras parece enorme y casi inverosímil. Es, sin embargo, lo que encontré en el ejemplar de la edición de 1748 que he visto, pero podría ser una errata (1.000 libras parece más convincente). Hasta ahora he sido incapaz de comprobar más este punto. La cuestión esencial es que la cantidad exacta no es crucial en mi argumentación. Lo esencial es que Shaftesbury propone un superior requisito de propiedad para los elegibles que para los electores, en lo que el autor es perfectamente claro.

tres jornales en impuestos directos. Además, las mujeres, los sirvientes, los pobres de solemnidad, los carentes de domicilio fijo y los monjes no tenían derecho al voto dado que su posición los hacía demasiado dependientes de otros para tener voluntad política propia. La exclusión de esos «ciudadanos pasivos» del derecho de voto atrajo mucho la atención de los historiadores de los siglos XIX y comienzos del XX. Ciertamente no dejaba de tener su importancia, ya que implicaba, que a los ojos de los votantes, los derechos políticos podían dissociarse legítimamente de los civiles, siendo éstos los únicos gozados indistintamente por todos los ciudadanos. Estudios recientes muestran, sin embargo, que el derecho de voto establecido por la Asamblea Constituyente era realmente extenso para la cultura de la época (que consideraba a las mujeres parte de una unidad marital), así como en comparación con las prácticas contemporáneas (sobre todo con Inglaterra) o las prácticas posteriores en Francia durante la restauración monárquica (1815-48). Se ha calculado que el electorado francés que cumplía los requisitos establecidos en 1789 sumaba aproximadamente 4,4 millones de personas¹³. Los decretos de agosto de 1792 que establecieron el sufragio «universal», efectivamente ampliaron el electorado, pero ello se debió sobre todo a la reducción de la edad de voto de 25 a 21 años. (Las mujeres, los sirvientes y quienes no tenían domicilio permanente seguían excluidos.)¹⁴ Aunque la proclamación del sufragio universal para los varones fue percibido como un acontecimiento histórico, el cambio real fue limitado. Tras 1794, los termidorianos, sin resucitar los políticamente desafortunados términos de ciudadanos «activos» y «pasivos», regresaron a un sistema electoral que no difería del de 1789, pero condicionando todavía el voto a la capacidad de leer y escribir. (La razón era que el secreto de la votación exigía

¹³ P. Guéniffey (1933): *Le Nombre et la Raison. La révolution française et les élections*, París, Editions de l'Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales, pp. 44-5. La cifra suponía aproximadamente el 15,7 por ciento de la población total y el 61,5 por ciento de la población de varones adultos (Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, pp. 96-7).

¹⁴ *Ibid.*, p. 70.

poder emitir papeletas de voto escritas). Tras el giro termidoriano, el electorado aún era extenso, probablemente de 5,5 millones de ciudadanos¹⁵.

En Francia, entonces, el debate sobre la popularidad del gobierno representativo no se centró en quién podía votar, sino más bien en quién podía ser votado. En 1789, la Asamblea Constituyente decretó que sólo quienes pudieran satisfacer las dos condiciones de poseer tierras y pagar en impuestos al menos la cantidad de un *marc d'argent* (el equivalente a 500 jornales) podían ser elegidos para la Asamblea Nacional. El decreto del *marc d'argent* se convirtió en el centro de la controversia y oposición. Mientras que el requisito del impuesto de tres días de trabajo para los electores sólo privaba del derecho de voto a un número relativamente reducido de electores, el del *marc d'argent* para los diputados parece que debió de ser muy restrictivo (aunque hay algo de incertidumbre sobre dónde estaba la línea de exclusión real)¹⁶. Se puede decir, para emplear una terminología no contemporánea pero práctica, que los miembros de la Asamblea Constituyente consideraban el voto como un «derecho», pero ocupar un cargo como una «función». Dado que se consideraba que una función se desempeñaba en nombre de la sociedad, ésta tenía derecho a mantenerlas alejadas de manos no cualificadas. El fin era reservar los cargos de representantes a los miembros de las clases terratenientes y la Asamblea Constituyente optó por conseguirlo con medios explícitamente legales.

El decreto inmediatamente suscitó objeciones. Algunos constituyentes argumentaron que la calidad del representante dependía únicamente del voto y de la confianza del pueblo. «Pongan confianza en lugar de *marc d'argent*», declaró un diputado (Prieur)¹⁷; y Siéyès, normalmente opuesto a la democracia, estuvo de acuerdo. Pero estas voces fueron ignoradas. En 1791, ante

¹⁵ *Ibid.*, p. 289.

¹⁶ Guéniffey calcula que sólo alrededor del 1 por ciento de la población cumplía la condición (*Le Nombre et la Raison*, p. 100).

¹⁷ Citado en *ibid.*, p. 59.

la amenaza de una radicalización de la revolución y de la imparable marea de oposición, la Asamblea fue obligada finalmente a abandonar la norma del *marc d'argent*. El arreglo que ocupó su lugar fue diseñado para alcanzar el mismo fin por otros medios. En 1789, la Asamblea Constituyente había establecido un sistema de elección indirecta concebido explícitamente como un mecanismo de filtración que asegurara la selección de ciudadanos eminentes. Se había decidido que los votantes se reunirían en «asambleas primarias» (*assemblées primaires*) a nivel de *canton* para allí elegir a los electores (uno por cada 100 ciudadanos activos) para la siguiente vuelta; éstos se reunirían a nivel de *département* para elegir a los diputados¹⁸. En 1789, la Asamblea Constituyente había asimismo dictado un requisito intermedio para los electores de la segunda fase, el pago de una tasa equivalente a diez días de trabajo. En 1791, la Asamblea retiró la norma del *marc d'argent* y el requisito patrimonial para los representantes, pero mantuvo el sistema de elecciones indirectas y elevó el requisito intermedio del impuesto. Se decidió entonces que sólo los que pagasen el equivalente al salario de cuarenta días podían ser elegidos como electores en la segunda fase¹⁹, un umbral bastante alto²⁰. Algunos denunciaron «una transferencia oculta del *marc d'argent*»²¹. La medida equivalió en la práctica a cambiar la barrera de entrada desde un peldaño de la jerarquía electoral a otro. La asunción tácita era que los electores terratenientes de la segunda fase elegirían habitualmente a representantes entre sus filas, a la vez que se podía replicar al movimiento popular

¹⁸ Nótese que el reducido tamaño de los *cantons* (64 kilómetros cuadrados) y su gran número (4.660) fueron ideados explícitamente para limitar las distancias que debían recorrer los votantes para llegar a sus colegios electorales (en las ciudades más importantes de los cantones); véase *ibid.*, p. 276. A este respecto, Inglaterra probablemente constituye el modelo contrario.

¹⁹ *Ibid.*, p. 61.

²⁰ Sobre los efectos estadísticos del requisito del salario de cuarenta días, véase *ibid.*, pp. 101-2.

²¹ La expresión fue utilizada por Brissot en su diario, *Le Patriot Français*. Véase Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, p. 61.

que esos electores eran libres de elegir a personas de mérito sin consideración de su clase. La nueva regulación tuvo un éxito efectivo al reducir significativamente el número de personas elegibles en la segunda fase (aunque no en «poner fin a la revolución», como confiaban sus promotores). En 1792 se abolieron todo tipo de requisitos patrimoniales y fiscales, pero se conservó el principio de elección indirecta²². Los termidorianos volvieron al sistema de 1791: ningún requisito patrimonial ni fiscal para los diputados, pero uno restrictivo para los electores de la segunda fase.

Aun así, estudios estadísticos confirman que a lo largo de la revolución, 1792 incluido, las asambleas electorales de la segunda fase estuvieron dominadas por las clases hacendadas²³. Esto se reflejó en la composición de la asamblea representativa nacional. La propia Convención era «una asamblea de juristas (el 52 por ciento de sus miembros) elegida por campesinos»²⁴.

El efecto socialmente selectivo de las elecciones, aunque sin duda menos marcado que en Inglaterra, estuvo igual de presente. También en Francia los fundadores del gobierno representativo tenían intención de establecer un sistema en el que los elegidos fueran generalmente más ricos y preeminentes que los electores. Pero mientras que en Inglaterra ese resultado se logró parcialmente mediante la operación silenciosa de normas y limitaciones sociales, en Francia, se consiguió un resultado similar mediante arreglos institucionales totalmente explícitos: el requisito fiscal para los electores en la segunda fase y el principio de la elección indirecta. El sistema de elección indirecta, que fue visto como un «filtro de la democracia»²⁵, merece especial atención porque se mantuvo durante toda la revolución.

²² *Ibid.*, p. 70.

²³ *Ibid.*, pp. 411-13.

²⁴ *Ibid.*, p. 414.

²⁵ P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, p. 41.

Estados Unidos

Filadelfia

En lo relativo al derecho de voto, la Convención de Filadelfia adoptó una posición similar a la francesa al pronunciarse a favor de las soluciones más abiertas de entre las que fueron analizadas. La cláusula de la Constitución antes aludida, que estipulaba que «los electores de cada estado tendrán las cualificaciones requeridas para ser electores de la Rama de la Legislatura Estatal más numerosa» (artículo I, sección 2, cláusula 1), sólo era aplicable a las elecciones para la Cámara de Representantes. Según el borrador de la Constitución de 1787, los senadores debían ser elegidos por las legislaturas de los diferentes estados (artículo I, sección 3, cláusula 1) y el presidente debía ser elegido por un «colegio electoral» nombrado por las legislaturas de los estados. La Presidencia y el Senado, por lo tanto, no exigían más decisiones sobre el derecho de voto. Los debates más importantes sobre las elecciones y sobre cómo afectaban a la naturaleza de la representación se centraron sobre las elecciones a la cámara baja. Debe tenerse en cuenta también que los requisitos de los estados para los derechos de voto se establecieron en las diferentes *constituciones* estatales. La cláusula federal, por lo tanto, no añadió nada a la regulación del derecho de voto por las legislaturas de los estados individuales.

Los miembros de la Convención de Filadelfia eran plenamente conscientes de que en algunos estados había importantes restricciones del derecho de voto, lo que significaba a su vez restricciones en la elección de los representantes federales. No obstante, debemos situar en su contexto la decisión que luego se adoptaría en la Convención: fue de hecho la más abierta o, como dijo James Wilson en el debate de ratificación de Pennsylvania, la más «generosa» de las opciones discutidas en Filadelfia. Entre los delegados había una corriente a favor de un requisito federal de *propiedad* para los electores del Congreso, que podía limitar el derecho de voto en algunos estados (como Pennsylvania), donde sólo estaba en vigor un

bajo requisito fiscal para las elecciones estatales²⁶. El gobernador Morris, por ejemplo, solicitó una cualificación de propiedad que hubiese restringido los derechos electorales de las personas carentes de la misma. Su razonamiento era que la gente carente de propiedades era particularmente vulnerable a la corrupción por parte de los ricos y se convertirían en instrumentos en sus manos. Presentó la moción como una salvaguarda frente a la «aristocracia»²⁷, y en este razonamiento se ganó el respaldo de Madison. «Contemplando el asunto sólo por sus méritos —razonó Madison— los propietarios de este país serían los más seguros depositarios de las libertades republicanas.» Como cuestión de principio, por lo tanto, Madison estuvo a favor de la introducción de un requisito patrimonial, pero a la vez temía la oposición popular a esa medida. «El que el requisito constitucional vaya a ser una propiedad, dependerá mucho de cómo sea recibido tal cambio en los estados en los que el derecho es ahora ejercido por todo tipo de personas.»²⁸ El discurso de Madison revela cierta vacilación y, sobre la base de los *Records*,

²⁶ La progresista Constitución de Pennsylvania de 1776 había abolido el anterior requisito de propiedad en las elecciones estatales y había extendido el derecho de sufragio a todos los hombres libres adultos que pagaran impuestos y hubieran residido durante un año en su circunscripción. Esto equivalía a un amplio electorado (pequeños comerciantes, artesanos independientes y mecánicos podían votar). En Virginia, por el contrario, el derecho de sufragio se reservó a los propietarios, que evidentemente excluían a mecánicos y artesanos independientes. La constitución de Massachusetts, por mencionar otro ejemplo, había establecido toda una jerarquía de cualificaciones en razón de la propiedad, pero su efecto real fue un electorado bastante amplio (dos de cada tres, o tres de cada cuatro varones adultos estaban incluidos). A este respecto, véase Pole, *Political Representation*, pp. 272, 295, 206.

²⁷ *The Records of the Federal Convention of 1787*, edición de M. Farrand (e.o.1911), 4 vols., New Haven, Yale University Press, 1966, volumen II, pp. 202-3. A partir de aquí, las referencias a la edición de Farrand serán como sigue: *Records*, seguido del número del volumen y de la página.

²⁸ *Records*, volumen II, pp. 203-4. Hay que tener en cuenta que, cuando Madison preparó sus notas de la Convención Federal para su publicación (probablemente en 1821), tevisó el discurso que dio sobre el derecho de voto en Filadelfia el 7 de agosto de 1787, explicando que su opinión había cambiado desde entonces. Las citas de arriba están tomadas de su discurso original. La versión revisada de 1821, conocida generalmente como «Notas sobre el derecho de sufragio», es un documento de extraordinaria importancia sobre el que volveremos.

parece que al cabo abogaba por un requisito patrimonial, pero no en forma de propiedad inmobiliaria. En cualquier caso, ni Morris ni Madison se salieron con la suya y el tenor general de los discursos pronunciados en la ocasión muestra que la mayoría de los delegados se oponían a cualquier restricción que no fueran las aplicadas por los estados. El argumento principal parece haber sido que el pueblo estaba fuertemente apegado al derecho de sufragio y que no «estaría dispuesto a suscribir la constitución nacional si se le privase del derecho de voto»²⁹. No obstante, en Filadelfia nadie propuso que el derecho federal de voto fuese más amplio que el de los estados. Está claro entonces, que la Convención optó por la más amplia versión del derecho de voto de las que por entonces entraían en consideración.

Volviendo a los requisitos para los representantes, que son más importantes para nuestro propósito, encontramos la siguiente cláusula en la Constitución: «Nadie que no haya cumplido los veinticinco años podrá ser representante y tendrá que haber sido ciudadano estadounidense durante más de siete años y, cuando sea elegido, deberá ser residente en el estado en el que fue elegido» (artículo I, sección 2, cláusula 2). Estos requisitos no son obviamente muy estrictos y no contienen ningún rastro de lo que he calificado como el principio de distinción. Tal vez una cultura más igualitaria y una población más homogénea en este lado del océano dieran un carácter al gobierno representativo diferente al del viejo mundo, marcado como estaba por siglos de organización jerárquica. No obstante, una lectura más detenida de los *Records* muestra que tras las cerradas puertas de la Convención los debates sobre los requisitos de los representantes fueron en realidad muy complejos.

El 26 de julio de 1787, George Mason propuso una moción solicitando que se diesen instrucciones al Comité de Selección (el órgano que preparaba el trabajo de las sesiones plenarias) para que

²⁹ La formulación es de Oliver Ellsworth (*Records*, volumen II, p. 201), pero resume el tono general de una serie de discursos.

concibiese una cláusula «exigiendo algunas cualificaciones de bienes raíces y ciudadanía a los miembros de la legislatura y que descalificase a las personas que no tuviesen sus cuentas en orden o estuviesen en deuda con los Estados Unidos»³⁰. Durante el debate, Mason citó el ejemplo que hemos discutido anteriormente (véase p. 123) de los requisitos parlamentarios adoptados en Inglaterra durante el reinado de la reina Ana, «que [dijo] recibieron la aprobación universal»³¹. Morris respondió que prefería cualificaciones para ejercer el derecho de sufragio. Madison sugirió que había que suprimir las palabras «bienes raíces» de la moción de Mason, señalando que «la posesión de tierras no era prueba segura de verdadera riqueza», aduciendo además que los intereses comerciales e industriales también tenían que disponer de la «oportunidad de hacer oír sus derechos y que éstos se comprendieran en los consejos públicos»; que no había que conceder ningún tratamiento especial a la propiedad de tierras³². La moción de Madison fue adoptada por la abrumadora mayoría de diez a uno³³. En consecuencia, se solicitó al Comité de Selección que redactase una cláusula sobre un requisito patrimonial sin especificar para los representantes.

Las discusiones en la Convención se centraron después solamente en el *tipo* de propiedad que se debía requerir a los representantes. Aparte de este titubeo, parece ser que todos los delegados coincidieron que lo conveniente era un requisito patrimonial de la especie que fuera. La Convención había optado por el rumbo más liberal respecto a los electores, pero se inclinó claramente en la dirección contraria en cuanto a los elegidos. Se presentaron dos argumentos principales. Primero, parecía de la mayor importancia garantizar que los representantes tuvieran suficiente independencia económica como para ser inmunes a todas las influencias

³⁰ *Records*, volumen II, p. 121.

³¹ *Records*, volumen II, p. 122.

³² *Records*, volumen II, pp. 123-4.

³³ En los *Records*, los votos se contaban por estados. Diez «síes» y un «no» significaba que diez delegaciones habían votado a favor y una en contra.

corruptoras, en especial a las del ejecutivo. El peso de esta preocupación (la de proteger la independencia del legislativo frente al ejecutivo) se refleja asimismo en la cláusula que prohíbe a los senadores y a los representantes ocupar cargos federales durante su mandato (artículo 1, sección 6, cláusula 2). Obviamente, se concibió esta última cláusula para un «sistema de puestos» según el modelo inglés, tan odioso para los republicanos del siglo XVIII. En un marco más general, la idea de que la independencia económica ofrecía una de las mejores garantías contra la corrupción era uno de los principios fundamentales del pensamiento republicano y, por eso, las opiniones de los delegados en Filadelfia siguieron las líneas de una tendencia ideológica más amplia³⁴. En segundo lugar, parecía justificado un requisito patrimonial para los representantes porque el derecho a la propiedad era considerado por todos los delegados como uno de los derechos más importantes y su protección uno de los objetivos principales del gobierno. Consecuentemente, parecía necesario adoptar precauciones concretas para asegurar que los representantes tuvieran especial cuidado con los derechos e intereses de la propiedad. En cualquier caso, ya fuese la propiedad considerada como un baluarte de la libertad republicana o un derecho fundamental, la Convención federal consideró que los representantes tenían que ser propietarios y en consecuencia de mayor rango social que los que los elegían, dado que no se exigía ese requisito para obtener el derecho de sufragio. Parece, entonces, que el principio de distinción también estuvo presente en Filadelfia. La pregunta es: ¿por qué no fue plasmado en una disposición constitucional?

Volvamos a los debates en busca de respuesta. Pocas semanas después, el Comité de Selección presentó la siguiente cláusula ante la asamblea plenaria: «El legislativo de los Estados Unidos debe disponer de autoridad para establecer requisitos uniformes de propiedad a los miembros de ambas cámaras, y el Legislativo

³⁴ Véase J. G. A. Pocok (1975): *The Machiavellian Moment*, Princeton, Princeton University Press, *passim*.

ha de cooperar en ello»³⁵. El Comité (como explicaron dos de sus miembros, Rutledge y Ellsworth) había sido incapaz de ponerse de acuerdo sobre un requisito patrimonial preciso y, en consecuencia, decidió dejar que la cuestión la resolviesen legislaturas futuras. Dos obstáculos impidieron llegar al Comité a un acuerdo. El primero, como afirmó Rutledge, fue que a los miembros del Comité «les desconcertó, por un lado, el riesgo de disgustar al pueblo estableciéndolo (el requisito) demasiado alto y, por otro, el de hacerlo ineficaz de puro bajo». Segundo, de acuerdo con Ellsworth, «las diferentes circunstancias de las diversas partes de los Estados Unidos y la probable diferencia entre las actuales y futuras circunstancias de la totalidad hacen inadecuados los requisitos *uniformes* y los *fijos*. Establecerlos tan altos para que puedan ser útiles en los estados sureños los harán inaplicables en los estados del este. Adaptarlos a éstos, los hará carente de propósitos para aquellos»³⁶. Puede que la cláusula propuesta solucionase los problemas en el seno del Comité de Selección, pero en la sesión plenaria encontró una objeción mayor: dejar la cuestión a la discrecionalidad legislativa era peligroso en extremo, ya que la misma naturaleza del sistema político podría quedar alterada radicalmente por la simple manipulación de esas condiciones³⁷. Wilson, aunque miembro del Comité, también indicó que «era probable que la legislatura nunca fijase una regla *uniforme*» y pasó entonces a decir «terminemos la sesión»³⁸. Tras la intervención de Wilson se procedió a votar de inmediato y la propuesta de la comisión fue rechazada por siete a tres. En la Constitución no se incluirían requisitos patrimoniales para los representantes.

³⁵ *Records*, volumen II, Informe del Comité de Selección, p. 165. El Comité de Selección estaba compuesto por Gorham, Ellsworth, Wilson, Randolph y Rutledge; véase J. H. Hutson (1987): *Supplement to Max Farrand's The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven, Yale University Press, pp. 195-6.

³⁶ *Records*, volumen II, p. 249. (Cursiva original.)

³⁷ La objeción fue presentada por Madison, *Records*, volumen II, pp. 249-50.

³⁸ *Records*, volumen II, p. 251. (La cursiva es mía.)

El episodio muestra que la ausencia de requisitos patrimoniales en la Constitución de 1787 no se debió a razones de principio, sino de expeditividad. Los delegados estaban a favor del principio de requisitos patrimoniales, pero sencillamente no pudieron ponerse de acuerdo sobre un umbral uniforme que lograse el mismo resultado en los estados del norte y en los del sur, en los estados agrícolas subdesarrollados del oeste y en los más ricos y mercantilistas del este. Por lo tanto, la ausencia en la Constitución de requisitos patrimoniales para los representantes, lo que se aparta notablemente de las pautas inglesa y francesa, debe ser considerada en gran medida como un resultado involuntario. Hay que admitir que cuando emitieron sus votos, los delegados eran conscientes con toda probabilidad de que estaban abandonando el principio mismo de requisito patrimonial y que, por lo tanto, el resultado no fue estrictamente involuntario. Está claro, sin embargo, que los delegados habían sido dirigidos por circunstancias externas en la emisión de su voto definitivo, que era diferente (contrario, en realidad) a su explícita intención inicial. Además, no hay indicios de que, entre tanto, hubiesen cambiado de opinión sobre la cuestión de principio. Es tentador afirmar que el carácter excepcionalmente igualitario de la representación en los Estados Unidos se debe más a la geografía que a la filosofía.

Los miembros de la Convención de Filadelfia tomaron otras dos decisiones referentes a las elecciones. La Cámara de Representantes debía ser elegida cada dos años, un mandato lo suficientemente corto para asegurar la adecuada dependencia de sus electores. El temor a las legislaturas largas era extremo, ya que, sobre la base de la experiencia inglesa, fue visto como el sello de la tiranía. Algunos delegados presentaron argumentos a favor de elecciones anuales, pero se llegó, en general sin muchas dificultades, al acuerdo de los dos años. En la Convención también se decidió que el número de representantes no debía exceder el de uno por cada treinta mil habitantes, pero que cada estado tendría al menos un representante» (artículo I, sección 2, cláusula 3). Se decidió que la cámara tuviese sesenta y cinco miembros hasta que se efectuase el

BERNARD MANIN

primer censo. Se estableció la proporción entre electores y elegidos con vistas a mantener el tamaño de la cámara dentro de límites manejables, incluso si, como se esperaba (y confiaba), aumentase la población. La propuesta inicial del Comité de Selección había sido un representante por cada 40.000 votantes efectivos³⁹. Algunos delegados, entre los que destacan Mason, Gerry y Randolph, pusieron objeciones al reducido tamaño de la asamblea de representantes⁴⁰. Pero parece ser que en general la cuestión no provocó un debate mayor en la Convención, como el propio Gerry iba a reconocer en su correspondencia⁴¹. Al parecer, los delegados estaban más preocupados por el peso relativo de los estados que por la proporción entre electores y elegidos⁴².

El debate de ratificación

Aunque la cuestión del tamaño de la Cámara de Representantes no dio pie a significativos razonamientos en la Convención de Filadelfia, llegó a ser un importante punto de controversia en los debates de ratificación. Efectivamente, como señalan Kurland y Lerner, en la

³⁹ *Records*, volumen I, p. 526.

⁴⁰ *Records*, volumen I, p. 569 (Mason y Gerry); volumen II, p. 563 (Randolph).

⁴¹ Elbridge Gerry al vicepresidente de la Convención de Massachusetts (21 de enero de 1788), en *Records*, volumen II, p. 265.

⁴² Abandono aquí del todo el debate sobre la base de la representación y la designación de escaños, aunque ambos asuntos destacaron en los debates de la Convención. El debate sobre la base de la representación tuvo repercusiones de largo alcance, ya que comportaba una decisión sobre qué se iba a representar. La cuestión más importante a este respecto fue: ¿se debe basar la designación de escaños (y por tanto de la representación) en la propiedad o en las personas? Como J. R. Pole ha mostrado en detalle, la decisión definitiva de basar la designación de escaños sobre todo en números (incluso permitiendo la «proporción federal», por la que un esclavo, considerado una propiedad, debía ser contado como tres quintas partes de una persona) «diera un posiblemente involuntario pero aun así inconfundible impulso a la idea de democracia política» (*Political Representation*, p. 365). Por lo tanto, los que abogaban por una representación de la propiedad concreta o separada fueron finalmente derrotados. Este aspecto del debate, no obstante, ha sido estudiado por Pole con toda la claridad y el convencimiento deseables. Sus conclusiones se presuponen en este capítulo.

cuestión de la representación, «eclipsando todas [las otras polémicas] estuvo el tema de una representación idónea expresada en el tamaño de la Cámara de Representantes propuesta»⁴³. La cuestión del tamaño de la asamblea de representantes (que en cierto modo fue un problema técnico sobre el número óptimo para unas deliberaciones adecuadas) adquirió enorme importancia política; concernió a la relación entre los representantes y los representados, al mismo núcleo de la noción de representación. El razonamiento giró casi exclusivamente alrededor de las consecuencias de la proporción entre elegidos y electores. No se cuestionaron ni la extensión del derecho de voto ni los requisitos legales de los representantes, puesto que los antifederalistas (los que rechazaban el plan preparado en Filadelfia) carecían de objeciones contra aquello y la Constitución no contenía nada sobre esto. Merece la pena resaltar otro punto: en el debate se opusieron dos concepciones de representación. Los antifederalistas aceptaban la necesidad de representación; no eran «demócratas» en el sentido del término en el siglo XVIII, ya que no abogaban por el gobierno directo del pueblo en asamblea. Esto ha sido enfatizado correctamente por Terence Ball, en un reciente ensayo⁴⁴.

La principal objeción que los antifederalistas presentaron a la Constitución era que la proporción propuesta entre elegidos y electores era demasiado reducida para permitir una *semejanza* correcta. Los conceptos de «semejanza», «parecido», «fidelidad» y la idea de que la representación debía ser un «cuadro real» del pueblo son repetidos constantemente en los escritos y discursos de los federalistas⁴⁵.

El análisis de Terence Ball del conflicto entre las dos concepciones de representación en los debates de ratificación no es del todo satisfactorio. Empleando las categorías desarrolladas por Hanna

⁴³ P. B. Kurland y R. Lerner, (eds.) (1987): *The Founders' Constitution*, 5 vols., Chicago, University of Chicago Press, volumen I, p. 386 (nota introductoria).

⁴⁴ T. Ball (1987): *A Republic-If you can keep it*, en T. Ball y J. Pocock, (eds.), *Conceptual Change and the Constitution*, Lawrence, University Press of Kansas, pp. 144 y ss.

⁴⁵ Sobre la importancia de la noción de «semejanza» entre los antifederalistas, véase H. J. Storing, (ed.), (1981): *The Complete Anti-Federalist*, 7 vols., Chicago, University of Chicago Press, vol. I, *What the Anti-Federalist were for?* p. 17.

Pitkin, Ball caracteriza la visión de la representación de los antifederalistas como la «teoría del mandato», por la que la tarea de los representantes es la de «reflejar las opiniones de los que representan» y la «de compartir sus actitudes y sentimientos». Ball sostiene que, en cambio, los federalistas veían la representación como la actividad «independiente» de «un fideicomisario que debe hacerse sus propios juicios sobre los intereses de su circunscripción y sobre cómo servirlos mejor»⁴⁶. Claramente, los antifederalistas pensaban que los representantes debían compartir las circunstancias, actitudes y sentimientos de sus representados. También es cierto que esto no preocupó prácticamente al pensamiento federalista. Sin embargo, el centro del debate no era exactamente, como implica el contraste entre «independencia» y «mandato», la libertad de acción de los representantes respecto a los deseos de los representados. La acusación que los antifederalistas dirigían constantemente no era que, con la Constitución propuesta, los representantes no fuesen a actuar según sus instrucciones, sino que no serían *parecidos* a quienes les eligieron. Obviamente, ambas cuestiones no dejan de estar relacionadas, pero no son la misma. El debate de ratificación no giró sobre el problema de los mandatos y de las instrucciones, sino sobre la cuestión de la similitud entre electores y elegidos.

Brutus, por ejemplo, escribió:

El mismo término representante, implica que la persona u órgano elegido para ese fin debe *parecerse* a los que lo designan; para que una representación del pueblo de América sea verdadera, debe ser *como* el pueblo [...] Son el signo; y el pueblo la cosa significada [...] Debe, por tanto, intentarse que los que están situados en lugar del pueblo posean sus sentimientos y sensaciones y se rijan por sus intereses, con otras palabras, que tengan el máximo *parecido* con los que sustituyen espacialmente. Es obvio que para que una asamblea tenga verdadero *parecido* con el pueblo de cualquier país, debe ser considerablemente numerosa.⁴⁷

⁴⁶ Ball, «A Republic-If you can keep it», p. 145. La obra de la referencia de Ball es H. Pitkin (1967): *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.

⁴⁷ Brutus, ensayo III, en Storing (ed.), *The Complete Anti-Federalist*, volumen II, 9, 42. (La cursiva es mía.) A partir de aquí, las referencias a los escritos y discursos de los anti-

Por su parte, Melancton Smith, principal adversario de Hamilton en la convención de ratificación de Nueva York, declaró en un discurso sobre la Cámara de Representantes propuesta: «La idea que naturalmente nos viene a la mente al hablar de representantes es que se parezcan a los que representan; que sean la *verdadera imagen* del pueblo: que conozcan sus circunstancias y sus deseos y necesidades; que se commuevan con sus aflicciones y que estén dispuestos a procurar sus intereses»⁴⁸. La incansable insistencia en la necesidad del parecido entre electores y elegidos es una de las más notables características de los panfletos y discursos antifederalistas⁴⁹. Desde luego, los antifederalistas no formaban una corriente intelectualmente homogénea, pero, aunque algunos fuesen conservadores, radicales otros, prácticamente coincidían con unanimidad en su demanda de que los representantes se pareciesen a los que representaban.

La idea de que la representación política debía ser concebida como reflejo o imagen, siendo su principal virtud la de parecerse al original, encontró en los primeros años de la independencia su expresión más influyente en *Las reflexiones sobre el gobierno* de John Adams. Y aunque Adams no participó en el debate constitucional de 1776, apenas se puede poner en duda su influencia sobre el pensamiento federalista. «La principal dificultad estriba en la asamblea representativa, por lo que hay que poner el máximo cuidado en su constitución —había escrito Adams en 1776— [en el pasaje precedente, Adams había manifestado la necesidad de representación en los grandes estados]. Debe ser un cuadro en miniatura exacto del pueblo en su totalidad. Debe pensar, sentir, razonar y actuar como él.»⁵⁰ Empleando las categorías de Hanna

federalistas serán señalados como: *Storing*, seguidos de los tres números que emplea el editor y el número romano del volumen.

⁴⁸ Melancton Smith, «Speech at the New York ratification convention» (20 de junio de 1788), *Storing* VI, 12, 15.

⁴⁹ Véase *The Federal Farmer*, carta II, *Storing*, ii, 8, 15; *Minority of the Convention of Pennsylvania*, *Storing*, III, 11, 35; «Samuel Chase», fragmento 5, *Storing*, V, 3, 20; «Impartial Examiner», III, *Storing*, V, 14, 28-30.

⁵⁰ J. Adams, *Thoughts on Government* (c.o.1776), en C. F. Adams, (ed.), *The Life and Works of John Adams*, 10 vols., Boston, Little Brown, (1850-6), vol. IV, p. 195.

Pitkin, se puede decir que los antifederalistas estaban defendiendo una concepción «descriptiva» de la representación. Desde ese punto de vista, el propósito es que la asamblea, como pueblo en miniatura, actúe como lo haría el propio pueblo reunido en asamblea. En este sentido, los objetivos de la visión «descriptiva» y de la «teoría del mandato» son los mismos. No obstante, en el segundo caso, la identidad entre la voluntad de los representantes y la del pueblo queda asegurada mediante disposiciones legales formales (instrucciones o mandatos imperativos); mientras que la concepción «descriptiva» presupone que los representantes harán *espontáneamente* lo que el pueblo haría, puesto que son reflejos del pueblo, comparten las circunstancias de sus votantes y están próximos a ellos, en los dos sentidos del término, el metafórico y el físico.

Cuando los antifederalistas hablaban de «similitud» o «proximidad», se referían ante todo al sentido social. Los que se oponían a la Constitución sostienen que algunas clases del pueblo no estarían representadas de forma adecuada, pues nadie de su grupo se sentaría en la asamblea. Samuel Chase escribió:

Es imposible que unos cuantos hombres estén al corriente de los sentimientos y los intereses de los Estados Unidos, que contienen muchas y diversas clases u órdenes de personas —comerciantes, agricultores, colonos, mecánicos y personas opulentas y bien situadas. Para formar una representación idónea y verdadera, cada orden debería de disponer de la oportunidad de elegir a una persona como su representante [...] Sólo que [...] pocos de los comerciantes o sólo los opulentos y ambiciosos tendrían alguna oportunidad. El gran colectivo de colonos y agricultores no puede esperar ninguno de su orden —el puesto es demasiado elevado para aspirar a él— la distancia entre el pueblo y sus representantes será tan grande que no hay probabilidad de que un agricultor o colono sea elegido. Los mecánicos de todos los tipos serán excluidos de los escaños por una voz general. Sólo serán elegidos pequeños aristócratas, ricos y personas de alta cuna.⁵¹

⁵¹ Samuel Chase, fragmento 5, *Storing*, V, 3, 20.

Dada la diversidad de la población de América, sólo una amplia asamblea podría cumplir los requisitos necesarios para una representación «adecuada». En una asamblea verdaderamente representativa, indica Brutus, «los agricultores, los comerciantes, los mecánicos y las diversas clases de personas deberían estar representadas de acuerdo con sus respectivos pesos y cantidades; y los representantes deberían estar íntimamente identificados con sus deseos, entender los intereses de las diversas clases de la sociedad, tener un adecuado sentimiento y asumir con celo la promoción de su prosperidad»⁵². Los antifederalistas no exigían, sin embargo, que todas las clases sin excepción tuviesen miembros con escaños en la asamblea. Sólo pretendían que estuvieran representados los principales componentes de la sociedad, haciendo hincapié en los estamentos medios (propietarios, artesanos independientes y pequeños comerciantes).

No tenían, empero, dudas de que la representación prevista por la Constitución se inclinaría a favor de la clases más prósperas y prominentes. Ese fue uno de los motivos por los que denunciaron la tendencia «aristocrática» de la Constitución (los sustanciales poderes concedidos al Senado también eran temidos por «aristocráticos»). Por supuesto, cuando los antifederalistas hablaban de «aristocracia», no se referían a la nobleza hereditaria. Nadie cuestionaba que en América no había y no debía haber nobleza, ya que la Constitución prohibió explícitamente la concesión de títulos nobiliarios (artículo I, sección 9, cláusula 9). Lo que imaginaban los antifederalistas no eran privilegios legalmente definidos, sino la superioridad social debida a la riqueza, al rango o incluso al talento. Quienes gozaban de esa superioridad formaban lo que calificaban como «la aristocracia natural», oponiendo en ese sentido «natural» a legal o institucional. Como lo expresó Melancton Smith en el debate de ratificación de Nueva York:

⁵² Brutus, ensayo III, *Storing*, II, 9, 42.

Estoy convencido de que este gobierno está constituido de tal modo que los representantes pertenecerán en general a la primera clase de la comunidad, lo que distinguiré con el nombre de aristocracia natural de la nación [...] Me preguntarán qué pretendo decir con aristocracia natural y me dirán que entre nosotros no existe esta distinción de personas por clases. Es verdad que, para nuestra singular felicidad, carecemos de distinciones legales o hereditarias de este tipo, pero, aun así, hay diferencias reales. Toda sociedad se divide de forma natural en clases. El Creador de la naturaleza ha dotado a unos con más aptitudes que a otros: nacimiento, educación, *talento*, y riqueza crean diferencias entre los hombres tan visibles y tan influyentes como los títulos, los galones y las medallas. En toda sociedad, los hombres de esa clase dispondrán de mayor grado de respeto. Y si el gobierno se constituye de tal modo que admite sólo a unos pocos en el ejercicio del poder, éste, *siguiendo el curso natural de las cosas*, estará en sus manos.⁵³

Brutus, por su parte, observa:

De acuerdo con el devenir común de los asuntos humanos, será elegida la aristocracia natural del país. La riqueza siempre crea influencia y ésta, en general, se ve incrementada por las conexiones de las grandes familias [...] Es probable que pocos comerciantes, salvo los más opulentos y ambiciosos, tengan representación en este órgano: pocos son personajes lo suficientemente llamativos para atraer la atención de los electores de un estado con tan limitada representación.⁵⁴

Como resaltó la minoría de Pennsylvania: «Sólo resultarán elegidas las personas de más elevada condición en la vida»⁵⁵. Los anti-

⁵³ Melancton Smith, discurso del 20 de junio de 1788, *Storing*, VI, 12, 16. (La cursiva es mía.) Merece la pena señalar que Smith mete talento, nacimiento y riqueza en el mismo saco. No es lugar para embarcarse en los debates filosóficos que pueda suscitar tal categorización, pero conviene destacarlo.

⁵⁴ Brutus, ensayo III, *Storing*, II, 9, 42. (La cursiva es mía.) Sobre la noción de que sólo la «aristocracia natural» sería elegida, véase también *The Federal Farmer*, carta IX, *Storing*, II, 8, 113.

⁵⁵ «The Address and Reasons of Dissent of the Minority of the Convention of Pennsylvania to Their Constituents», *Storing*, III, 11, 35.

federalistas no eran igualitaristas radicales, que denunciaron las desigualdades sociales, económicas o personales. En su opinión, esas desigualdades formaban parte del orden natural de las cosas. Tampoco presentaban objeciones a que la aristocracia natural desempeñase un papel político específico, pero no querían que monopolizara el poder.

Los antifederalistas no desarrollaron una explicación detallada —y mucho menos clara y simple— que pudiera ser empleada en los debates públicos sobre las razones por las que sólo los ricos y prominentes serían elegidos. Sus ideas tenían más bien la forma de intuiciones profundas, pero no estaban completamente articuladas. Sostenían que cuanto más grandes fuesen los distritos electorales, mayor sería la influencia de los ricos. En los marcos reducidos, podían ser elegidas personas corrientes, en los grandes, sin embargo, los candidatos venturosos tendrían que ser especialmente notables y prominentes. Ninguna de las proposiciones era evidente, pero los detractores de la Constitución fueron incapaces de explicarlo más. Esta falta de articulación explica en parte la debilidad de su punto de vista cuando se confrontaba con el más claro y firme de los federalistas. Los antifederalistas eran plenamente conscientes de la fuerza dialéctica del argumento de sus adversarios. Y al final recurrieron a la simple y bastante débil afirmación de que los federalistas estaban engañando al pueblo. En el *Federal Farmer* se publicó la siguiente declaración que capta tanto el núcleo de la posición antifederalista como su debilidad dialéctica:

El pueblo puede ser el elector, pero si la representación se constituye de tal modo que dé a una o más de las clases naturales del hombre en la sociedad un indebido ascendiente sobre los otros, será imperfecta; los primeros se convertirán gradualmente en amos y los segundos en esclavos [...] Dicir al pueblo que son electores y pueden elegir a sus legisladores es engañarlo si no pueden elegir *en la naturaleza de las cosas* entre ellos mismos y genuinamente como *ellos mismos*.⁵⁶

⁵⁶ *The Federal Farmer*, carta VII, *Storing*, II, 8, 97. (La cursiva es mía.)

El tono acusador y la exageración retórica no puede enmascarar la falta de argumentos consistentes. Los antifederalistas tenían el profundo convencimiento de que los representantes no serían como los electores, pero eran incapaces de explicar en términos sencillos la enigmática «naturaleza de las cosas» o el «curso común de los asuntos humanos» que conduciría a un resultado así.

Dicha posición era completamente vulnerable a las fulminantes réplicas de Madison. Nos han dicho, declara Madison en un pasaje igualmente retórico, que la Cámara de Representantes va a convertirse en una oligarquía, pero:

¿Quiénes van a ser los electores de los representantes federales? No los ricos más que los pobres; no los instruidos más que los ignorantes; no los altivos herederos de distinguidos apellidos más que los humildes hijos de suertes oscuras y poco propicias. Los electores serán el gran cuerpo ciudadano de los Estados Unidos [...] ¿Quiénes serán objeto de elección popular? Todos los ciudadanos cuyos méritos les recomiendan ante la estima y confianza de este país. No está permitida ninguna cualificación por riqueza, por nacimiento, credo o profesión que ponga trabas al juicio o engafie la inclinación del pueblo.⁵⁷

Los antifederalistas no tenían objeciones al derecho de voto federal y reconocieron que no había requisitos patrimoniales ni fiscales para los representantes en la Constitución. Por lo tanto, no tenían contraargumentos efectivos.

Tras esta primera defensa, la esencia del razonamiento de Madison en «El Federalista 57» consiste en afirmar que la Constitución

⁵⁷ Madison, «Federalist 57», en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *The Federalist Papers* (1787-8) en la edición de C. Rossiter, Nueva York, Penguin, 1961, p. 351. Sobre los requisitos para la elección como representante, véase también «El Federalista 52». Allí Madison recuerda los tres requisitos establecidos en la Constitución (veinticinco años, siete años de ciudadanía estadounidense y la residencia en el estado por el que el candidato se presenta al Congreso) antes de añadir: «Con estas razonables limitaciones, están abiertas las puertas de esta parte del gobierno federal a los méritos de toda descripción, sean nativos o adoptivos, jóvenes o viejos y sin consideración de riqueza o pobreza, de ninguna profesión en particular ni de fe religiosa» (p. 326). En adelante, las referencias a *The Federalist Papers* serán indicadas sólo con el número del ensayo y la página en la edición Rossiter.

proporciona todas las garantías para que los representantes no traicionen la confianza del pueblo. Como los representantes «estarán distinguidos con la preferencia de sus conciudadanos», aduce Madison, hay razones de peso para creer que tendrán realmente las cualidades por las que fueron elegidos y que estarán a la altura de lo esperado. Además, sabrán que sólo deben al pueblo su ascenso al cargo público; y eso «no puede producir una simulación temporal, al menos en sus circunscripciones». Debiendo su honor y distinción al favor popular, es improbable que subvienten el carácter popular de un sistema que es la base de su poder. Y más importante es que las elecciones frecuentes les recordarán su dependencia de los electores. Por último, las leyes que aprueben serán aplicables tanto a ellos mismos como a sus amigos y a la sociedad en general⁵⁸.

Dadas todas esas garantías, Madison vuelve las tornas y arroja indirectamente sospechas hacia los antifederalistas por su preferencia por el gobierno republicano o popular al preguntar:

¿Qué podemos decir a los hombres que profesan su más apasionado celo por el gobierno republicano y, sin embargo, cuestionan con desdén su principio fundamental [el derecho del pueblo a elegir a sus gobernantes]?; quiénes pretenden ser adalides del derecho y la capacidad del pueblo para elegir sus propios gobernantes, pero sosteniendo que el pueblo preferirá a los que inmediata e infaliblemente traicionarán la confianza en ellos depositada.⁵⁹

Madison insinúa que estos republicanos declarados albergan en realidad dudas sobre el derecho del pueblo a elegir a los gobernantes que quiera, así como de su capacidad para juzgar a los candidatos. Aunque Madison resalta con gran efecto la dimensión popular o republicana de la representación según el esquema propuesto, en ninguno de sus razonamientos afirma que la Constitución vaya a asegurar el parecido o proximidad entre representantes y representados. Él sabía también que no era así.

⁵⁸ Madison, «Federalist 57», pp. 351-2.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 353.

Madison desarrolla, por su parte, una concepción totalmente distinta de lo que la representación puede y debe ser:

El propósito de toda constitución política es, o debe ser, primero, obtener como gobernantes a los hombres de mayor sabiduría o discernimiento y mayor virtud para perseguir el bien común en la sociedad. Y en segundo lugar, que tome las más eficaces precauciones para mantenerlos virtuosos mientras sigan conservando la confianza pública. La política característica del gobierno republicano es lograr gobernantes mediante elecciones. Esta forma de gobierno dispone de numerosos y diversos medios para evitar su degeneración. El más eficaz es la limitación del mandato, así como el de mantener una conveniente responsabilidad frente al pueblo⁶⁰.

En esta caracterización del gobierno republicano, conviene señalarlo, no hay la mínima mención a la semejanza entre representantes y representados. En realidad, los representantes deben ser diferentes de sus electores, porque el gobierno republicano requiere, como otros, que el poder sea confiado a quienes posean «mayor sabiduría y mayor virtud», a personas superiores y diferentes de sus conciudadanos. Ésta es una de las más claras expresiones del principio de distinción en el pensamiento federalista, pero Madison presenta la misma idea en numerosas ocasiones. En el famoso pasaje de «El Federalista 10» en el que Madison expone su concepción de las diferencias entre democracia y república, indica, primero, que las características definitorias de una república son «la delegación del gobierno en [...] un reducido grupo de ciudadanos elegidos por el resto [...] Siendo su efecto, por un lado, refinar y extender las opiniones del pueblo pasándolas a través de *un órgano electo de ciudadanos*, cuya sabiduría mejor pueda discernir los verdaderos intereses de la nación y cuyo patriotismo y amor a la justicia tenga menos probabilidades de ser sacrificado por consideraciones temporales o parciales»⁶¹. Entonces, lo que distingue a una

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 350-1.

⁶¹ Madison, «Federalist 10», p. 82. (La cursiva es mía.)

república de un democracia no es la mera existencia de un órgano de representantes, sino también el hecho de que esos representantes formen un «órgano electo». Como Guicciardini antes que él, Madison está claramente jugando con los dos sentidos de la palabra «electo»: los representantes son elegidos, en el sentido literal, pero constituyen también «los pocos elegidos». Así pues, la caracterización completa del modo republicano de elegir gobernantes es que deja al pueblo seleccionar mediante la elección a los más sabios y virtuosos.

El republicanismo de Madison, no obstante, no se conforma con la selección de los más inteligentes y virtuosos; no hay fe ciega en las élites inteligentes y virtuosas. Hay que mantener a los representantes en la senda de la virtud con un sistema de imperativos, sanciones y recompensas. «La precaución más efectiva para mantenerlos virtuosos» son las elecciones y reelecciones frecuentes. La constante perspectiva de unas elecciones próximas combinada con el deseo de seguir en el cargo garantizará una conveniente dedicación a los intereses del pueblo. Si, en un gobierno republicano, los seleccionados y los pocos escogidos sirven al bien común en vez de a sus propios intereses ello no se debe a ningún parecido con sus electores, sino ante todo a que son sujetos a la responsabilidad ante el pueblo mediante elecciones regulares. Los antifederalistas pensaban que, para que los representantes sirvan al pueblo, debían ser «como» éste. Madison responde que los representantes bien pueden ser diferentes al pueblo, en realidad, han de serlo. Sin embargo, no servirán al pueblo porque les vayan a mantener debidamente dependientes de él mediante medios institucionales. Los mejores guardianes del interés del pueblo son las elecciones recurrentes, no la similitud o la proximidad social. Ahora son evidentes en toda su amplitud las divergencias entre las dos concepciones de la representación. Los antifederalistas no cuestionaban la necesidad de elecciones periódicas; pero, para ellos, era sólo condición necesaria para una representación genuina; también se requería similitud y proximidad. Los federalistas, por otro lado, consideraban las elecciones como condición necesaria y suficiente para una buena representación.

A la objeción de que la Constitución era aristocrática, la réplica federalista consistía en realzar la diferencia entre aristocracia pura y «aristocracia natural», aduciendo además que en la segunda no había nada objetable. En los discursos de James Wilson durante el debate de ratificación de Pennsylvania, se puede hallar un ejemplo de esta línea de argumentación. De particular significación es su defensa de la Constitución en este punto, ya que, de todos los líderes federalistas, era ciertamente el de mentalidad más democrática. Por ejemplo, alaba la Constitución por su carácter «democrático», algo que Madison (y mucho menos Hamilton) no hubiesen hecho. Aun así, ante la objeción de que la Constitución propuesta se inclinaba hacia la aristocracia, Wilson estaba dispuesto a justificar el gobierno de la aristocracia natural:

Me pregunto ahora qué significa aristocracia natural. No desconozco la definición etimológica del término, ya que si lo rastreamos hasta el idioma del que se deriva, una aristocracia no significa ni más ni menos que el gobierno de los mejores hombres de la comunidad y aquellos que son recomendados por la constitución de Pennsylvania, donde se estipula que los representantes deben ser los que más destaquen por su sabiduría y virtud. [Debe tenerse en cuenta que la constitución de Pennsylvania de 1776 era considerada en general como una de las constituciones estatales más «democráticas»; y que siempre constituía una referencia para las audiencias de Wilson.] ¿Hay algún riesgo en una representación así? Nunca consideraré equivocado que se emplee a tales individuos [...] Si esto se llama aristocracia natural, y yo no reconozco otra; ¿puede ser objetable que deban ser empleados los hombres que más destaquen por sus virtudes y talentos?⁶²

En su definición de aristocracia natural, Wilson no menciona la riqueza, lo que hace más defendible sus posición y hace que su

⁶² J. Wilson, discurso del 4 de diciembre de 1787, en John Elliot (ed.), *The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution as recommended by the General Convention at Philadelphia*, 5 vols., Nueva York, Burt Franklin, 1888, vol. II, pp. 473-4.

argumento sea algo más común, pero sin llegar a la trivialidad. Y es que el razonamiento ha de ser considerado en el contexto de todo el debate y a la luz de las acusaciones de las otras partes. Desde esta perspectiva, la argumentación de Wilson es importante por admitir dos puntos presentados por los antifederalistas. Primero, que los representantes no serán *como* sus electores y tampoco deben serlo. Es verdaderamente deseable que tengan más talento y sean más virtuosos. Segundo, la asamblea representativa estará formada sobre todo, por no decir exclusivamente, por la naturaleza aristocrática.

Tras su defensa de la aristocracia natural, Wilson resalta hasta qué punto difiere de la aristocracia propiamente dicha. Un «gobierno aristocrático», prosigue, es un gobierno

en el que el poder supremo no es del pueblo, sino que reside en un selecto órgano de hombres que, o bien ocupan las vacantes que se producen por voluntad propia y elección, o bien lo consiguen en virtud del principio de herencia, o por sus posesiones territoriales, o por alguna otra razón que no es el resultado de sus características personales. Cuando hablo de características personales me refiero a las cualidades de su mente y a la disposición de su corazón.⁶³

Cuando se vio ante la misma objeción sobre el carácter aristocrático de la Constitución, la primera respuesta de Hamilton fue ridiculizar la concepción de aristocracia de sus adversarios.

¿Por qué, entonces, nos hablan tan a menudo de aristocracia? Por mi parte, apenas reconozco el significado de esta palabra tal y como se aplica [...] Pero, ¿quiénes son los aristócratas entre nosotros? ¿Dónde encontramos hombres elevados a un rango perpetuo y por encima del de sus conciudadanos y con poderes independientes de ellos? Los argumentos del caballero [el antifederalista] no van más allá de probar que hay hombres que son ricos, hombres que son pobres, algunos que son inteligentes y otros que no; que en verdad toda persona eminentemente es un aristócrata [...] Me atrevo a decir que esta descripción

⁶³ *Ibid.*, p. 474.

ción es ridícula. Esa imagen es ilusoria. ¿Considera el nuevo gobierno más elegible a un hombre rico que a uno pobre? No, no requiere tal cualificación.⁶⁴

Hamilton vuelve una y otra vez al argumento favorito de los federalistas: que el pueblo tiene el derecho de elegir como gobernantes a quien le plazca. No obstante, va incluso más allá al reconocer que la riqueza estaba destinada a desempeñar una parte cada vez más importante en las elecciones: «A medida que aumente la riqueza y se acumule en pocas manos, a medida que el lujo prevalezca en la sociedad, la virtud será considerada en mayor grado sólo como gracioso accesorio de la riqueza y las cosas tenderán a apartarse del modelo republicano. Es una disposición real de la naturaleza humana: es algo que ni el honorable miembro [Melancton Smith] ni yo podemos corregir»⁶⁵. Y aunque Hamilton lamenta tan includible evolución, los comentarios siguientes suenan algo más que resignados:

Fijaos en los ricos y pobres de la comunidad, en los instruidos y en los ignorantes. ¿Entre quiénes predomina la virtud? La diferencia no consiste, desde luego, en la cantidad sino en el tipo de vicios inherentes a las diversas clases, y a este respecto la ventaja de carácter pertenece a los ricos. Sus vicios son probablemente más favorables a la prosperidad del estado que los de los indigentes y participan menos en la depravación moral.⁶⁶

Hamilton estaba, más que ningún otro federalista, dispuesto a abogar abiertamente por conceder a la riqueza cierto papel en la selección de los representantes. Roma le fascinaba y su objetivo máximo era que la joven nación se convirtiese en una gran potencia, en un imperio tal vez. Consideraba el poder económico la mejor vía hacia la grandeza histórica y, por ello, quería ver

⁶⁴ Hamilton, discurso del 21 de junio de 1788, en Elliot (ed.), *The Debates...*, vol. II, p. 256.

⁶⁵ *Ibid.* p. 256.

⁶⁶ *Ibid.* p. 257.

dirigido el país por comerciantes prósperos, osados y emprendedores. En Filadelfia, en su discurso contra el plan presentado por la delegación de New Jersey, había subrayado la necesidad de atraer al nuevo gobierno a «verdaderos hombres de peso e influencia»⁶⁷. En *El Federalista* replicó a los antifederalistas que «la idea de una representación real de todas las clases de personas y de cada clase» era «utópica en su conjunto», añadiendo: «A no ser que sea establecido explícitamente en la Constitución que cada ocupación diferente debe mandar una o más personas, en la práctica jamás tendrá lugar»⁶⁸. Una vez más, se daba la razón a los antifederalistas: la importancia numérica de las diversas clases de la sociedad nunca encontrará reflejo espontáneo en la asamblea representativa.

Los mecánicos y los fabricantes, salvo escasas excepciones, siempre estarán inclinados a dar su voto a comerciantes más que a personas de sus propios oficios o gremios. Estos distinguidos ciudadanos son bien conscientes de que las artesanías mecánicas y manufactureras proporcionan los materiales de la industria y empresa comercial [...] Saben que el comerciante es su patrón y amigo *natural*; y son conscientes de que por mucha confianza que, en justicia, puedan tener en su propio buen juicio, los comerciantes pueden promover sus intereses más eficazmente que ellos mismos.⁶⁹

La diferencia era que Hamilton, al contrario que los antifederalistas, admitía este estado «natural» de las cosas.

No todos los federalistas compartían el punto de vista de Hamilton sobre el papel del comercio y de la riqueza, como lo mostrarían los debates y conflictos de la década siguiente. En los años noventa del siglo XVIII, Madison y Hamilton se hallaron en bandos opuestos: Hamilton, entonces en el cargo, seguía siendo partidario de los intereses comerciales y financieros y defendiendo

⁶⁷ *Records*, vol. I p. 299.

⁶⁸ Hamilton, «Federalist 35», p. 214.

⁶⁹ *Ibid.* (La cursiva es mía.)

un fuerte poder central; mientras, Madison se sumaba a Jefferson en las denuncias de lo que consideraban la corrupción asociada a las finanzas y al comercio, así como de las intrusiones del gobierno federal. Todos los federalistas coincidían, sin embargo, en que los representantes no debían ser como sus electorados. Ya fuesen las diferencias expresadas en términos de sabiduría, virtud, talento o riqueza y pobreza absolutas, todos esperaban y deseaban que los elegidos destacasen entre los que los elegían.

Al final, no obstante, los federalistas compartían la intuición antifederalista de que este tipo de diferencias resultarían del mero tamaño de los distritos electorales (o sea, por la proporción entre electores y elegido). Los partidarios de la Constitución propuesta no ofrecían más explicación del fenómeno que sus adversarios. Pero como los federalistas no solían presentarlo públicamente como uno de los principales méritos de la Constitución, su incapacidad para explicarlo en los debates era menos problemática para ellos que para los antifederalistas. Aun así, la idea aparecía ocasionalmente en los discursos federalistas. Wilson, por ejemplo, declaró:

Y creo que la experiencia de quienes tuvieron experiencia demuestra que cuanto mayor sea el distrito electoral, mejor es la representación. Los pequeños demagogos sólo surgen en rincones remotos. Sólo una verdadera fortaleza de carácter puede dar a un hombre influencia en grandes distritos. Esto se muestra notablemente en el estado de Massachusetts. Los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos en distritos muy pequeños; y tal ha sido la influencia de la camarilla del partido y las pocas intrigas habidas en él, que la gran mayoría parece inclinada a mostrar poca desaprobación de la conducta de los insurgentes en ese estado [los partidarios de Shays].⁷⁰

Por el contrario, el gobernador de Massachusetts fue elegido por todo el electorado, una circunscripción más bien grande. Está

⁷⁰ J. Wilson, discurso del 4 de diciembre de 1787, en Elliot (ed.), *The Debates...*, vol. II, p. 474.

claro que, prosigue Wilson, cuando se llegó a la elección del gobernador, los votantes de Massachusetts «sólo oscilaron entre las personalidades más eminentes»⁷¹. La alusión a la rebelión de Shays de 1786 dejó bastante clara la dimensión socioeconómica de lo que Wilson quería decir con «personalidades eminentes» o «verdadero peso de carácter»⁷². En su discurso del 11 de diciembre de 1787, Wilson repite el mismo razonamiento (con sólo ligeras diferencias de énfasis), antes de aducir que los distritos electorales grandes eran una protección frente a los demagogos de tres al cuarto y la mentalidad pueblerina⁷³.

Escribiendo en el «El Federalista 10», Madison establece también una conexión entre el tamaño del electorado y la selección de candidatos prominentes. Aunque el pasaje no aborda la proporción electoral y el tamaño de la cámara, sino la ventaja de las grandes repúblicas frente a las pequeñas, emplea un razonamiento similar al de Wilson: cuanto más numeroso sea el electorado, más probable es la selección de personajes respetables:

Como cada representante será elegido por un mayor número de ciudadanos en las repúblicas más grandes que en las pequeñas, será más difícil para los candidatos indignos practicar con éxito el pervertido arte con el que con frecuencia se llevan a cabo las elecciones; y al ser sufragios del pueblo más libres, será más probable que se centren en los individuos que posean los méritos más atractivos y la más completa y formada personalidad.⁷⁴

⁷¹ *Ibid.*

⁷² La rebelión de Shays, que estalló en Massachusetts en 1786, tuvo cierta influencia en la elaboración de la Constitución. Contribuyó a formar el ánimo contrario a la «democracia» que quedó expresado en Filadelfia. Los pequeños agricultores de la parte occidental del estado se rebelaron contra los intereses mercantiles del litoral, favorecidos por el legislativo de Boston. El legislativo había adoptado una política de rigidez monetaria y había decidido acabar con el endeudamiento público, lo que condujo a un aumento de la presión fiscal. En las elecciones legislativas celebradas tras la rebelión, las fuerzas que representaban el descontento tuvieron mucho éxito. Sobre la rebelión de Shays, véase Pole, *Political Representation*, pp. 227-41.

⁷³ J. Wilson, discurso del 11 de diciembre de 1787, en J. B. McMaster y E. Stone (eds.), *Pennsylvania and the Federal Constitution* (Filadelfia, 1888), p. 395.

⁷⁴ Madison, «Federalist 10», p. 82-3.

En su «Nota sobre el discurso sobre el derecho de sufragio» (una explicación del discurso que pronunció en la Convención el 7 de agosto de 1787)⁷⁵, Madison es más explícito en cuanto a los beneficios que espera de los grandes electorados. En la nota se reflexiona sobre las posibles soluciones a lo que describe al comienzo como el mayor problema suscitado por el derecho de sufragio. «Si se concede el derecho exclusivamente a los propietarios, se pueden oprimir los derechos de las personas. Basta con el feudalismo para probarlo. Si se extiende a todos por igual, los derechos de los propietarios o las exigencias de justicia pueden ser rechazados por una mayoría sin propiedades o interesada en ciertas cotas de injusticia.»⁷⁶ El objetivo principal en cuestiones de sufragio, por lo tanto, es garantizar los derechos de las personas y de la propiedad por igual. Madison considera cinco posibles soluciones. Las dos primeras son rechazadas por no equitativas: una cualificación patrimonial para los electores, ya sea en forma de alguna propiedad específica o de cualquier propiedad; y la elección de una rama del legislativo por los propietarios y otra por los carentes de propiedad. Madison se extiende más en una tercera posibilidad: reservar el derecho de elección de una rama del legislativo a los propietarios y reconocer a todos los ciudadanos, incluyendo a los propietarios, el derecho de elegir a la otra rama (lo que daría voto doble a los propietarios). Madison indica, no obstante, que no tenía del todo claro los efectos de esta tercera solución y creía que podía ser probada. Luego pasa a una cuarta solución, sobre la cual, al parecer, tenía opiniones más definidas:

Si la experiencia o la opinión pública requieren un sufragio igual y universal para cada poder del gobierno, como prevalece en general en los Estados Unidos, se puede encontrar un recurso favorable para los hacendados u otros propietarios, cuando sus posesiones están en minoría, en la ampliación de los distritos electorales para una rama

⁷⁵ Véase la nota 28.

⁷⁶ Madison «Note to the speech on the right of suffrage» (probablemente de 1821) en *Records*, volumen III, p. 450.

del legislativo y en la extensión de su período de servicio. Los distritos más grandes son manifiestamente más favorables a la elección de personas de respetabilidad general y de probable adhesión a los derechos de propiedad que a la de quienes dependen de pedir personalmente el voto en comunidades reducidas.⁷⁷

Finalmente, de hallarse también inaceptable esta solución, Madison ve el bastión final de los derechos de propiedad en una combinación de diversos elementos: «La influencia ordinaria de la propiedad y la información superior inherente a sus titulares»⁷⁸, «el sentido popular de la justicia ilustrado y ampliado por una profunda educación» y «la dificultad de combinar y efectuar propósitos injustos en una nación grande». Las soluciones cuarta y quinta están obviamente incorporadas en la Constitución⁷⁹. Respecto a los efectos de los distritos electorales de mayor tamaño, Madison ya no habla (como lo hiciera en el «El Federalista 10») con el lenguaje de la virtud y la sabiduría; afirma con mayor

⁷⁷ *Records*, volumen III, p. 454. (La cursiva es mía.)

⁷⁸ En *El Federalista*, Madison alude a la deferencia que inspiran los propietarios. En un razonamiento en el que se justifica la distribución de escaños basada en gran medida en la propiedad de esclavos (la «proporción federal» de 3/5), Madison explica que la *riqueza* de los estados debe ser tenida en cuenta *legalmente*, ya que los estados ricos no gozan *espontáneamente* de los beneficios de la superior influencia que confiere la riqueza. La situación de los estados, arguye, es diferente de la de los ciudadanos individuales. «Si la ley permite a un ciudadano opulento sólo un voto en la elección de su representante, el respeto y la importancia que se derivan de tan afortunada situación gira con mucha frecuencia el voto de otros hacia los objetos de su elección; y a través de este *imperceptible canal*, los derechos de propiedad se trasladan a la representación pública» (*Federalista 54*), p. 339; la cursiva es mía.)

⁷⁹ Las circunstancias y fecha de esta nota no están del todo claras. Madison escribe al principio de este discurso de 7 de agosto de 1787, como se informa en los *Records* de la Convención Federal, que no «refleja la más plena y madura opinión del orador sobre la materia». Parece que la interpretación más plausible sería que la nota manifiesta lo que Madison retrospectivamente (en 1821) consideró como la justificación del derecho de sufragio establecido en 1787, cuando era, como hemos visto, partidario del requisito patrimonial. Resulta difícil datar con exactitud el momento del cambio de opinión al que alude. Parece, a la luz de los argumentos presentados en «El Federalista 10», que a finales de 1787 como más tarde había llegado a la conclusión de que los grandes distritos electorales beneficiaban a los propietarios. Pero pudo haber descubierto el efecto con anterioridad (durante los debates de Filadelfia, por ejemplo).

franqueza que el superior tamaño actuaría en favor de la propiedad y de la riqueza.

Sería superficial, sin embargo, presentar a Madison y a los dirigentes federalistas en general como políticos hipócritas y astutos, que incluyeron en la Constitución requisitos patrimoniales subrepticios (grandes distritos electorales) y que abogaban públicamente, buscando la aprobación popular, por que la asamblea estuviese abierta a cualquier persona de mérito. A la inversa, sería ingenuo centrarnos exclusivamente en el aspecto legal de la situación y afirmar que, como no había requisitos patrimoniales para los representantes en la Constitución, los federalistas eran adalides de la igualdad política⁸⁰. La extraordinaria fortaleza de la posición federalista procedía del hecho de que cuando Madison o Wilson declaraban que el pueblo podía elegir a quien quisiera, estaban expresando una posición indiscutible. Acusar por ello a los federalistas de «engañar al pueblo» era sencillamente increíble. Los defensores de la Constitución estaban, desde luego, afirmando *una* verdad, pero también había otra, o para ser más exactos otra idea que ambos partidos consideraban verdadera (aun sin entender exactamente por qué): que el pueblo, como regla, opta libremente por elegir a candidatos con patrimonio o «respetables». Ambas proposiciones (y este es el punto esencial) podían ser verdades objetivas a la vez. La primera, por lo tanto, no puede ni pudo considerarse como un mero pretexto ideológico de la segunda.

No puede sostenerse tampoco que el tamaño de los distritos electorales fuese un medio para compensar en la práctica los efectos de la falta de cualificaciones formales. Los federalistas no se apoyaron en dos elementos de la Constitución que fuesen igualmente ciertos (o que se considerasen ciertos) en la creencia de que el elemento restrictivo (la ventaja concedida a la aristocracia natural por el tamaño de los distritos electorales) anularía el efecto más abierto (la falta de cualquier cualificación patrimonial para los represen-

⁸⁰ La interpretación «ingenua» se contradice manifiestamente con la documentación histórica, por lo que no hay razón para discutirla.

tantes). Tal pretensión presupone que los resultados concretos de unos requisitos formales equivaldrían estrictamente a los de los grandes distritos electorales (o percibidos así por los afectados).

Por intuición se percibe que las dos disposiciones no eran equivalentes. El principio general de que las leyes y las instituciones introducen una diferencia y no son meros fenómenos superficiales ha ganado amplia aceptación en la actualidad. Ahora bien, ni la intuición ni el principio general de que la ley no es mera «formalidad» son del todo aplicables aquí. También es preciso explicar por qué precisamente en el caso particular de las cualificaciones parlamentarias, los requerimientos no hubiesen producido iguales efectos electorales a los que los federalistas y los antifederalistas esperaban del tamaño de los distritos electorales.

Los grandes distritos electorales no eran el equivalente estricto de un requisito patrimonial formal por dos razones principales. Primero, la idea de que beneficiarían a la aristocracia natural se basaba sobre la premisa de un fenómeno que la experiencia parece generalmente confirmar: «La experiencia demuestra» (como dijo Wilson) que por lo general en grandes circunscripciones electorales sólo resultan elegidas «personalidades respetables» o (en términos de Brutus) que este efecto se produce «según el curso común de los asuntos humanos»⁸¹. En consecuencia, parecía que la relación entre grandes distritos y la elección de la aristocracia se daba *casi todas las veces*. Un requisito patrimonial formal, por el contrario, hubiese sido efectivo *siempre*. Si las ventajas de las clases propietarias se aseguran por una constante estadísticamente demostrada del comportamiento electoral, el sistema ofrece una medida de flexibilidad: pueden surgir circunstancias en las que no se obtiene el efecto porque una preocupación excepcional anula la inclinación habitual de los votantes hacia los candidatos «insignes». La situación es diferente si se reservan por ley los cargos

⁸¹ Se puede también recordar el comentario de Hamilton, citado con anterioridad: «Los artesanos y los trabajadores estarán *siempre* más inclinados, con pocas excepciones, a dar sus votos preferentemente a comerciantes sobre las personas de sus mismos oficios y gremios» (la cursiva es mía). Véase la nota 69.

legislativos a las clase sociales más altas, ya que la ley es, por definición, rígida. Obviamente, la ley puede ser cambiada, por medios pacíficos o violentos, pero el proceso es más complicado.

No hay justificación para considerar desdeñable la diferencia entre lo que siempre sucede y lo que ocurre la mayor parte de las veces. La distinción (desarrollada por Aristóteles) entre estas dos categorías tiene especial relevancia en política. Es un error, una falacia, de hecho, considerar, como a menudo se hace, que la verdad fundamental de un fenómeno político estriba en la forma que asume la mayor parte del tiempo. En realidad, también son importantes los casos excepcionales, ya que lo que está en juego en la política varía según las circunstancias y el caso estadísticamente excepcional puede tener importantes consecuencias históricas. Por otro lado, es igual de falaz otorgar un privilegio epistemológico a los casos extremos, a los que son raros y de incierta probabilidad. En política, la verdad última se revela tanto por la excepción como por la regla⁸². Las crisis y las revoluciones tienen, naturalmente, importancia; se puede afirmar que definen lo habitual al determinar los límites dentro de los que opera lo habitual. Pero no se concluye que sean la verdad de la política ordinaria ni que proporcionen la clave para su comprensión. En las revoluciones o en las crisis entran en juego algunos factores y mecanismos que no están presentes en situaciones normales, por lo que no nos pueden servir para entender la política ordinaria. Las teorías políticas más convincentes son las que dejan espacio para lo ordinario y lo extraordinario, manteniendo a la par una distinción entre ambos y

⁸² El pensamiento de Carl Schmitt es una de las más brillantes, sistemáticas y conscientes exposiciones del falaz principio de que los casos excepcionales revelan la esencia de un fenómeno. Los análisis de Schmitt de casos extremos son casi siempre penetrantes, pero Schmitt, indebidamente (aunque consciente) extiende las conclusiones que pueden sacarse de los casos excepcionales al carácter general del fenómeno bajo consideración. Escribe, por ejemplo: «Precisamente una filosofía de la vida concreta no debe apartarse de las excepciones y de los casos extremos, sino que debe interesarse en ellos al máximo [...] La excepción es más interesante que la regla. La regla no demuestra nada, la excepción todo: no sólo confirma la regla, sino también su existencia, que deriva sólo de la excepción» (*Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre der Souveränität* [1922]).

explicándolos por separado. El pensamiento de Locke ofrece una perfecta ilustración. La mayor parte del tiempo, comenta Locke, el pueblo confía en el gobierno establecido, sobre todo si lo ha elegido; no es fácil que «abandonen sus viejas formas». El pueblo se rebela sólo cuando «una larga serie de abusos, prevaricaciones y trampas» manifiestan inequívocamente una intención de traicionar su confianza, «invoca al Cielo» y somete su suerte (con bastante razón) al veredicto de la batalla⁸³. Uno de los más notables puntos fuertes del *Segundo tratado* es que ni la confianza de los gobernados en el gobierno ni la posibilidad de revolución es presentada como la verdad de la política.

Volviendo al debate americano, la conclusión debe ser que, aunque los grandes distritos electorales y los requisitos legales para ser representante favorezcan a los candidatos de clases sociales superiores, ambos fenómenos no pueden equipararse. No puede dejarse de lado por insignificante el mayor grado de flexibilidad que ofrecen las circunscripciones extensas en casos excepcionales: es la primera razón por la que el tamaño de los distritos electorales no canceló los efectos de la cláusula electoral no restrictiva de la Constitución.

Segundo, si las ventajas de determinadas clases en cuestiones de representación quedan plasmadas en leyes, abolirlas (o concedérselas a otras clases) requiere enmendar la ley. Esto supone que el cambio en las normas debe ser aprobado por los mismos que se benefician de ellas, ya que fueron elegidos según las normas antiguas. Tal sistema, en consecuencia, equivale a someter la muerte de una determinada élite a su propia aprobación y consentimiento. Si, por contra, la ventaja de una determinada clase social resulta sólo del comportamiento electoral de los ciudadanos (como es el caso de la ventaja de la aristocracia natural resultante de los grandes distritos electorales), un simple cambio en el electorado

⁸³ J. Locke, *Second Treatise of Government*, capítulo XIX, 66, 221, 223, 242, en J. Locke *Two Treatises of Government*, P. Laslett (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1960, pp. 414, 415, 427 [ed. cast.: *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1980].

bastaría para derrocar a la élite o para alterar su composición. En tal caso, se puede lograr la salida de una élite del poder sin su aprobación. Esto no equivale a decir, sin embargo, que basta la simple y libre decisión del electorado para conseguir ese resultado, ya que la ventaja de las clases sociales superiores en los distritos electorales extensos, aunque resultado del comportamiento electoral, depende en realidad de una serie de factores de los que sólo unos pocos son modificables deliberadamente por los votantes. Por ejemplo, el éxito electoral de los hacendados en los grandes distritos sin duda se debe en parte a los imperativos de los gastos de las campañas. También tenía algo que ver con las normas sociales (por ejemplo, la deferencia). Estos factores están claramente fuera del alcance de las decisiones conscientes y deliberadas de los votantes; la mera voluntad del electorado no basta por sí misma para acabar con las ventajas de la riqueza. Se requieren también cambios más profundos en las circunstancias socioeconómicas y en la cultura política. Por muy difícil que sea, esos cambios no precisan de la aprobación de quienes están en el poder, mientras que sí se requeriría su aprobación en un sistema de cualificaciones legales. Y apenas hay nada más difícil que inducir a una élite a asentir en su propia disminución del poder. Normalmente requiere una presión externa desmesurada y, de hecho, violenta.

Se puede objetar que, en un sistema con requisitos legales, la ley que ha de cambiarse para poner fin a las ventajas de las clases privilegiadas no suele ser ordinaria sino constitucional. Este era, desde luego, el caso en los Estados Unidos. Así, cambiar los requisitos legales no hubiese dependido únicamente de los representantes elegidos según dichas cualificaciones. El argumento aquí expuesto conserva, no obstante, su validez, ya que el legislativo hubiese tenido voz en el proceso de revisión constitucional.

Por ende, en este segundo caso tampoco los requisitos legales de los representantes y los grandes distritos electorales hubieran tenido efectos estrictamente idénticos. La diferencia radica en que, con un sistema de grandes distritos electorales, la ventaja de la riqueza podía ser alterada o incluso abolida sin el consentimiento

de las élites propietarias. Esto facilitaba la apertura al cambio político de una manera mucho más eficaz de lo que permitían las condiciones legales que los fundadores ingleses y franceses de las instituciones representativas establecieron en sus países.

La diversidad geográfica de los estados americanos, que evitó que los delegados de Filadelfia llegasen a un acuerdo sobre el requisito de la riqueza para los representantes, llevó a inventar un sistema en el que la designación de la élite representativa se aseguraba de modo más flexible y adaptable que al otro lado del Atlántico. En América, corriendo la historia y los cambios en la estructura social de la nación, diferentes élites fueron capaces de sucederse en el poder sin mayores trastornos. Y ocasionalmente, en momentos excepcionales, los votantes hasta pudieron ser capaces de elegir a ciudadanos corrientes.

Ahora estamos en condiciones de ver por qué el debate constitucional americano arroja luz sobre las instituciones representativas en general y no sólo sobre las americanas. Esta mayor trascendencia resulta, en primer lugar, de la posición defendida por los antifederalistas. Sus opiniones no han sido muy estudiadas, pero la historia de las ideas y la teoría política en general cometieron un error descuidando esta corriente de pensamiento. Con su infatigable insistencia en la «similitud» y en la «proximidad» que debe vincular a representantes y representados, los antifederalistas hicieron una contribución realmente importante al pensamiento político. Los antifederalistas expresaron con gran claridad una concepción plausible, coherente y convincente de la representación. Aceptaron sin reservas la necesidad de una diferenciación funcional entre gobernantes y gobernados, pero mantuvieron que para que el gobierno representativo fuese genuinamente popular, los representantes habrían de estar lo más cerca posible de sus electorados: vivir con ellos y compartir sus circunstancias. Si se cumplían estas condiciones, argumentaban, los representantes sentirían, pensarían y actuarían como el pueblo al que representan. Esta visión de la representación fue claramente derrotada en 1787. Por lo tanto, el debate americano pone de relieve lo que *no* se quería que fuese el gobierno

representativo. Desde el mismo comienzo estaba claro que el gobierno representativo americano no se basaría en la semejanza y proximidad entre representantes y representados. El debate de 1787 ilumina también por contraste la concepción triunfante de representación. Los representantes iban a ser diferentes de los representados y a estar por encima de ellos en cuanto a talento, virtud y riqueza. Ahora bien, el gobierno sería republicano (o popular) porque el pueblo elegiría a los representantes y, ante todo, porque la frecuencia de las elecciones les obligaría a ser responsables ante el pueblo. Más que en Francia o en Inglaterra, donde en el siglo XVIII ninguna fuerza importante defendió la representación basada en la semejanza o proximidad social, fue en América en donde surgió de modo paradigmático la combinación de un principio de distinción y de gobierno popular representativo.

Además, trascendiendo el problema constitucional de la representación, el ideal de la similitud entre el liderazgo y el pueblo resultó ser una poderosa fuerza movilizadora durante el siglo siguiente. Pero fueron los antifederalistas los que la formularon por vez primera. Vista desde una cierta perspectiva, la historia del mundo occidental puede ser considerada como el avance del principio de la división del trabajo, pero cada vez que el principio se extendía a organizaciones que participaban en la política (por ejemplo, partidos de masas, sindicatos y asociaciones ciudadanas), el ideal de la similitud y proximidad se manifestaba como una fuerza atractiva. En toda organización con dimensión política es posible movilizar energías sustanciales apelando a la idea de que los dirigentes se han de parecer a los miembros, compartir su circunstancias y estar lo más cerca posible de ellos, incluso aunque las necesidades prácticas impongan una diferenciación de papeles. El poder del ideal de la similitud deriva de su capacidad para lograr una reconciliación casi perfecta entre la división del trabajo y el principio democrático de la igualdad.

Hay otro elemento de importancia general en el debate americano. En este lado del Atlántico, se asumió en seguida que la superioridad de los elegidos sobre los electores se podía conseguir habi-

tualmente, incluso sin ningún requisito legal, mediante la mera operación del método electivo. Llevó casi otros cien años el que los europeos llegasen a ver esta propiedad de las elecciones o, al menos, que recurrieran a ella para asegurar la distinción de los representantes. Hay que reconocer que los protagonistas del debate americano consideraban el tamaño de los distritos electorales como el factor principal en la selección de candidatos prominentes, pero los antifederalistas se percataron de que, incluso en los pequeños distritos, los votantes elegían espontáneamente a las personas que considerasen de un modo u otro superiores a ellos. Cuando el *Federal Farmer*, por ejemplo, solicitó un mayor número de representantes, lo hizo «con el fin de permitir a los profesionales, comerciantes, tenderos, agricultores, artesanos, etc., llevar al legislativo a una proporción justa de sus respectivos hombres de mejor formación»⁸⁴.

En el pensamiento antifederalista había una tensión no resuelta (que los federalistas no dejaron de explotar) entre el ideal de la similitud y la adhesión al principio electivo. En el debate de ratificación, sin embargo, la posición antifederalista no fue simplemente incoherente. Aunque los antifederalistas aceptaron ciertas diferencias entre los representantes y sus electores, temían que, en enormes distritos electorales, la diferencia se agrandaría demasiado. Les asustaba que ciertas categorías de ciudadanos fuesen privadas de cualquier representante propio y que, al cabo, la riqueza se convirtiese en el único criterio de distinción. En cualquier caso, eran conscientes de que el principio electivo conduciría por sí mismo a la selección de lo que consideraron como una aristocracia. Los federalistas, sin duda, compartían esa creencia. El desacuerdo era una cuestión de grados: ambas partes tenían opiniones diferentes sobre lo que era la distancia correcta entre representantes y representados. Diferían además en lo relativo a las características específicas que habría de tener la «aristocracia» que era deseable elegir. Restableciendo, sin referencia explícita a ella, una antigua idea, ambas partes creían que la elección por sí misma posee un efecto aristocrático.

⁸⁴ *The Federal Farmer*, Carta II, Storing, II, 8, 15. (La cursiva es mía.)

CAPÍTULO 4

UNA ARISTOCRACIA DEMOCRÁTICA

Durante el siglo XIX y comienzos del XX, una tendencia dominó el desarrollo de las instituciones representativas: la extensión del derecho de voto, que, con el tiempo, culminaría en el sufragio universal. Tuvo lugar también otra transformación: desapareció el requisito de la riqueza para ser representante. Estos dos cambios originaron la creencia de que la representación avanzaba hacia el gobierno popular. Se llegó, en efecto, a identificar a la libre elección de representantes por todos los adultos casi completamente con la democracia. En este contexto, la hipótesis de que las elecciones pudieran contener una dimensión no igualitaria o aristocrática ni siquiera parecía digna de estudio teórico. En términos más generales, el movimiento favorable al sufragio universal, sin límites legales sobre el origen social de los candidatos, constituyó un avance tan evidente de la igualdad política que la posible persistencia de efectos no igualitarios o aristocráticos parecía simplemente irrelevante. Parece que desde comienzos del siglo XIX, la naturaleza aristocrática de las elecciones no ha incitado ni investigaciones conceptuales ni debates políticos¹.

¹ Debemos señalar una excepción. Carl Schmitt es probablemente el único autor contemporáneo en el que hallamos una consideración de la naturaleza aristocrática de las

El debate americano de 1787 fue entonces, la última ocasión en la que se consideró la posible presencia de rasgos aristocráticos en sistemas apoyados en elecciones libres. El debate marcó de hecho un giro y cierto progreso en la comprensión de lo que los teóricos políticos llevaban afirmando desde hacia tiempo. En primer lugar, aunque algunos filósofos, desde Aristóteles hasta Rousseau, habían razonado que la elección era aristocrática en comparación con el sorteo, ni los antifederalistas ni los federalistas pensaron en la selección por sorteo. Ambos bandos creían que las elecciones seleccionan a individuos en cierto modo superiores a los que los eligen. Vieron en ese fenómeno la dimensión aristocrática del método electivo. La elección les parecía aristocrática, no por referencia al sorteo, sino en y por sí misma.

Los teóricos anteriores se limitaban a aducir, además, de modo general que un sistema electivo no da a todos las mismas posibilidades de ocupar cargos. No concretaron a quiénes favorecería el método electivo de distribución. En el sistema americano, en cambio, se identificó a los beneficiarios del sistema electivo. Hay que reconocer que la naturaleza de la superioridad favorecida por el método electivo no fue definida de modo claro e inequívoco. La elección, era el razonamiento de los protagonistas, beneficiaría a ciudadanos notorios o eminentes, a aquellos con las profesiones más prestigiosas e influyentes, a los más talentosos o, sencillamente, a los más ricos. Pero los norteamericanos se apartaron de la tradición filosófica al discernir, o tratar de discernir, qué categorías concretas de la población se verían privilegiadas en la competición electoral para la ocupación de cargos. Y fueron la posición social y la riqueza lo que percibieron como atributos destinados a desempeñar el papel principal.

El debate americano también expresó lo que Guicciardini o Montesquieu, por ejemplo, sólo habían insinuado, que el tipo de aristocracia asociada a la elección no tenía nada que ver con la

elección. No obstante y como vemos, Schmitt atribuye esta característica a factores externos al propio proceso electivo. Su contribución, con toda su importancia en algunos aspectos, no arroja luz sobre la naturaleza de las elecciones.

nobleza definida legalmente o hereditaria. Si bien es cierto que la elección favorece a los grandes, no es a los grandes de la sociedad feudal, sino a los que gozan de una posición superior en la sociedad, independientemente de los términos en que esté definida esa superioridad.

Finalmente, el debate de 1787 pudo haber contribuido a la formación de la teoría de los efectos aristocráticos de las elecciones. Al resaltar repetidamente que los electores optarían por los individuos más «notorios» o «prominentes», o sea, por los más destacados y visibles de todos, los antifederalistas abrieron una nueva perspectiva para la explicación de los efectos aristocráticos del procedimiento electivo.

Si la doctrina secular de la naturaleza aristocrática de la elección y de las intuiciones presentadas durante el debate americano fuese ciertas, ni la extensión del derecho de voto ni la abolición de los requisitos parlamentarios eliminarían dos fenómenos: en los gobiernos basados únicamente en la elección, no todos los ciudadanos tendrían igual oportunidad de acceder a un cargo. Y la posición de los representantes se reservaría a las personas consideradas superiores o a los miembros de las clases sociales más altas. Conservaría por ello una dimensión aristocrática, en el sentido de que los elegidos no serían similares a los que les eligieron, aun cuando todos los ciudadanos tuviesen derecho de voto. Además, no todos tendrían la misma oportunidad de ejercer el poder político, aunque nadie tuviese trabas legales para presentarse a cargos. Ahora hemos de preguntarnos si las elecciones poseen, en realidad, tales características no igualitarias y aristocráticas.

El carácter aristocrático de las elecciones: una teoría pura

Debemos plantearnos aquí si hay ciertos elementos *intrínsecos* al método electivo que tengan consecuencias no igualitarias y llevan a que los elegidos sean de algún modo superiores a los electores.

Este modo de enmarcar la pregunta sigue la línea de la tradición de la filosofía política. Aristóteles, Montesquieu y Rousseau afirmaron que las elecciones son intrínsecamente aristocráticas. No pensaban que el efecto aristocrático derivase de las circunstancias y condiciones en las que se emplea el método electivo; creían que era el resultado de la naturaleza misma de las elecciones.

Emprendamos, entonces, un análisis puramente teórico del mecanismo electivo. Es indudable que la hipótesis de la naturaleza aristocrática de las elecciones se puede probar empíricamente. Por ejemplo, comparando la composición de las asambleas electas con la de sus respectivos electorados para determinar si puede encontrarse alguna pauta de superioridad en los representantes. Un examen así exigiría una ingente cantidad de datos para ser verdaderamente importante y generaría muchos problemas técnicos, pero el resultado no sería convincente. Aun cuando los datos respaldaran la hipótesis, se podría objetar que tal desigualdad se debe en realidad a las circunstancias de las elecciones. Y como los países en los que el gobierno representativo lleva un par de siglos funcionando siempre se han caracterizado por persistentes desigualdades sociales, la objeción tendría mucho peso.

Emprenderemos, pues, otra ruta. Trataremos de deducir los efectos no igualitarios y aristocráticos desde un análisis abstracto de la elección. Idealmente, la deducción procedería en términos puramente apriorísticos con el fin de desvelar qué comporta lógicamente el acto de elegir. Pero tal deducción trascendental de las propiedades de la elección es probablemente imposible. Puede que no haya modo de evitar hacer algunas suposiciones basadas en la experiencia, pero deben ser tan pocas, simples y no controvertidas como sea posible. Los efectos no igualitarios y aristocráticos de la elección se deben a cuatro factores, que examinaremos uno a uno: el tratamiento desigual de los candidatos por parte de los votantes, la distinción de los candidatos requerida por una situación selectiva, la ventaja cognoscitiva que otorga una situación de prominencia y el coste de diseminar información.

El tratamiento desigual de los candidatos por parte de los votantes

Para comprender el carácter no igualitario de la elección, primero debemos cambiar de perspectiva. A los gobiernos electivos se les considera generalmente como sistemas políticos en los que los ciudadanos pueden elegir a los líderes que deseen. Tal caracterización es, desde luego, correcta, pero no agota todos los aspectos de la situación; para ser más precisos, usualmente no se suelen apreciar algunas de sus implicaciones.

Imaginémonos un sistema en el que no todos los ciudadanos puedan gobernar a la vez, pero tengan igual derecho a elegir a quien gobierna y todos sean susceptibles de ser elegidos para ocupar cargos públicos. En sistemas así, los ciudadanos son políticamente iguales como electores. Esta es la parte democrática del régimen bajo consideración, pero elegir es sólo uno de los aspectos de la ciudadanía. Los ciudadanos también pueden desear ejercer cargos públicos y, en consecuencia, ser también elegidos. La posibilidad de ocupar un cargo público, que (como hemos visto) era lo que los prerepublicanos sobre todo valoraban, sigue siendo uno de los componentes de la ciudadanía. Y en nuestra situación imaginada, todos los ciudadanos son electores y potencialmente elegidos. Así que es preciso fijarse en cómo afecta a los ciudadanos en su calidad de posibles objetos de elección, o sea, como candidatos, el sistema que estamos considerando.

Si contemplamos nuestra situación hipotética desde este ángulo, se ve un aspecto diferente del sistema. No está restringida la presentación a cargos, pero el procedimiento de distribución comporta que los candidatos *puedan* ser tratados de manera desigual. Entre los candidatos a funciones públicas, los que alcanzan su objetivo son los individuos identificados por sus nombres que son preferidos al resto. Los cargos no son distribuidos de acuerdo con atributos o acciones definidas abstractamente, a cuya luz todos son iguales, sino de acuerdo con las preferencias del pueblo soberano a favor de tal o cual individuo en particular. Generalmente pensamos que la igualdad ante la ley queda asegurada si una regla vincula la obtención de un beneficio (o una pena) a la posesión de cualidades o a la ejecu-

ción de acciones definidas de modo abstracto o anónimo. Sin embargo, las elecciones consideradas como un modo de distribuir cargos no otorgan cargos públicos a cualquiera, a quienquiera que presente las características X o ejecute acciones Y. No se requiere de los votantes que empleen estándares imparciales para discriminar entre los candidatos cuando votan. Pueden decidir también votar a quienes cumplen algunos criterios generales y abstractos (por ejemplo, por su orientación política, su competencia o su honestidad), pero *pueden también* decidir elegir a alguien sólo porque les gusta ese individuo más que otro. Si la elección es libre, nada puede evitar que los votantes puedan discriminar entre candidatos sobre la base de características individuales. Las elecciones libres, por lo tanto, no pueden impedir la parcialidad en el tratamiento de los candidatos. De hecho, la posible influencia de la parcialidad es la otra cara del derecho de los ciudadanos a elegir a quien les plazca como representante. Como son los ciudadanos los que se discriminan entre ellos, nadie nota que las funciones públicas se distribuyen de un modo discrecional y no anónimo, uno que inevitablemente abre las puertas a la parcialidad. En las votaciones secretas, los ciudadanos ni siquiera tienen que dar explicaciones por sus preferencias. En ese instante el votante es soberano, en el viejo y restringido sentido del término. Podría adoptar, con razón, el lema de los gobernantes absolutos y decir: «Sic volo, sic jubeo, stat pro ratione voluntas» (así quiero, así ordeno, mi voluntad ocupa el lugar de la razón).

El uso de la elección supone otra consecuencia ligeramente diferente para los candidatos. En contra de lo que sugiere el paralelismo que a menudo se establece entre las elecciones y las competiciones deportivas, el procedimiento electivo no es necesariamente meritocrático y no garantiza estrictamente lo que hoy se considera como igualdad de oportunidades. No es lugar para entrar en las complejas disquisiciones que la meritocracia y la igualdad de oportunidades han suscitado durante los últimos veinte años. Parece, no obstante, que hay consenso acerca de que un procedimiento es meritocrático y asegura la igualdad de oportunidades si las desigualdades que genera en la distribución de un bien social son, al

menos parcialmente (diría que «completamente»), el resultado de las acciones y opciones de quienes desean el bien². No se consideran meritocráticos los procedimientos en los que las desigualdades en la distribución que comporta derivan exclusivamente de desigualdades innatas. Ciertamente, los concursos de belleza no se pueden juzgar como meritocráticos. Por otro lado, los exámenes universitarios sí son meritocráticos, ya que, aun cuando los desiguales resultados de los candidatos se deben algo a la lotería genética del talento (por no hablar de las desigualdades del trasfondo social), son también, al menos en parte, el resultado de los esfuerzos, opciones y acciones de los candidatos.

A este respecto, es instructivo comparar la selección de gobernantes por elección y su reclutamiento por examen competitivo (que fue el modo en que durante mucho tiempo se distribuía la autoridad política en China). Junto con el sorteo, la elección, la herencia y la cooptación, el examen es otro método de seleccionar gobernantes. Consideremos el sistema de examen en su forma pura, dejando aparte todas las influencias externas que habitualmente lo vician en la práctica. Si los gobernantes son elegidos mediante oposición, los candidatos deben cumplir criterios que se presentan de modo abstracto y general. Además, los criterios se anuncian con anticipación y públicamente, y todos los candidatos los conocen. Los candidatos deben entonces aplicar sus energías y recursos (algunos de éstos, por supuesto, son dotes naturales) para cumplir esos criterios, y deben juzgar cuál es el mejor método para alcanzar el objetivo. La desigual distribución de cargos tras un examen refleja, por lo tanto y al menos en parte, la desigualdad de esfuerzos, acciones y juicios de los candidatos.

En un sistema electivo, esto no es necesariamente así. En este caso, los criterios no son definidos de modo abstracto y anunciados por adelantado. Puede que los candidatos traten de adivinar qué es

² Para una buena y sintética representación del concepto de igualdad de oportunidades en la moderna filosofía de la justicia, véase W. Kymlicka (1990); *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, pp. 55 y ss. [ed. cast.: *Filosofía política contemporánea*, Barcelona, Ariel, 1995.]

lo que los votantes puedan requerir, pero, incluso suponiendo que fuese posible reconstituir sobre la base de los votos una definición general y abstracta de las cualidades deseadas, es algo que sólo puede saberse *ex post facto*. No hay además garantía de que, cuando depositen sus votos, los electores lleguen a tener en cuenta siquiera parcialmente los esfuerzos, acciones y opciones de los candidatos. En el método electivo no hay nada que requiera que los votantes sean justos con los candidatos. Nada puede evitar que el electorado prefiera a un candidato sólo por el color de su piel o por ser bien parecido. A este respecto, hemos de volver a señalar que puede que los votantes no empleen criterios tan tontos. Pueden también aprender que la necesidad de seguir esos patrones va en su contra. Y como las elecciones vuelven a celebrarse, puede que, con el tiempo, adopten pautas de juicio menos irrationales desde el punto de vista de sus intereses, pero no hay nada que impida a los votantes decidir en un momento dado sobre la pura base de las dotes naturales de los candidatos, desconsiderando sus acciones y opciones. Este es, de nuevo, el corolario de la libertad de elección.

Se puede objetar que los candidatos como mínimo necesitan darse a conocer y que, a este respecto, la elección recompensa los esfuerzos y juicios hechos durante la campaña, pero tampoco es estrictamente necesario. Una persona puede ser conocida antes de cualquier campaña electoral, simplemente por su nombre o posición social, y los votantes pueden llegar a decidir que bastan estas razones para preferirla a otras.

En algunos aspectos, es obvio (aunque el hecho tenga consecuencias) que las elecciones no aseguran que todos los que desean cargos tengan las mismas posibilidades. Tal vez sea menos trivial indicar que tampoco garantizan la igualdad de oportunidades entre los que aspiran a una función pública.

El razonamiento anterior establece que las elecciones abren intrínsecamente la posibilidad de un tratamiento desigual de los candidatos a cargos públicos, pero no muestra por qué tiende a producir representantes que en cierto modo son considerados superiores a los que los eligen.

La distinción de candidatos requerida por una situación selectiva

Elegir es optar. Aunque las elecciones no siempre fueron organizadas como una selección (hemos visto, por ejemplo, que en Inglaterra antes de la guerra civil, había a menudo un solo candidato) y, pese al hecho de que muchos regímenes autoritarios organicen elecciones sin oposición, el elemento de la opción es inherente al concepto de elección en los sistemas modernos de representación. En una situación selectiva, los votantes necesitan un motivo al menos para preferir un candidato a los otros. Si los candidatos son indistinguibles, a los votantes les resultará indiferente y, por lo tanto, serán incapaces de optar por uno u otro. Consecuentemente, los candidatos deberán desplegar para ser elegidos al menos una característica que sea valorada positivamente por sus conciudadanos y que los otros candidatos no posean, o no en la misma medida. Entre los ciudadanos aspirantes a cargos, los más capaces de cumplir el requisito son los que posean una cualidad que esté valorada positivamente o sea escasa, única incluso, en una determinada población: es menos probable que, cuando todos los candidatos potenciales hayan decidido presentarse o no, se enfrenten a competidores que ofrezcan el mismo perfil electoral u otro superior. Un persona cuya cualidad o combinación de cualidades sea compartida ampliamente por la población probablemente tenga que enfrentarse a competidores que también poseen esa cualidad; entonces, será indistinguible de ellos. También es probable que se enfrente a oponentes que posean, además de sus mismos rasgos, otra cualidad positiva, y en ese caso será derrotado. Por añadidura, los candidatos potenciales o las organizaciones que los eligen y respaldan son conscientes de esto. Como presentarse supone gastos, o al menos energías, los candidatos potenciales o los partidos que seleccionan candidatos tienen un incentivo para evaluar qué es lo que sucederá cuando se enfrenten a oponentes verdaderos. Antes de decidir seguir adelante como candidato, la persona que aspira a un cargo se pregunta si posee algunas de las características que son valoradas positivamente por sus conciudadanos y sea excepcional o única entre la población.

Sin embargo, una cualidad que es juzgada favorablemente en una cultura o ambientes dados y no es poseída por otros otorga una superioridad: los que la poseen son diferentes y superiores a los que no la tienen. Por lo tanto, los sistemas electivos conducen a la autoselección y selección de candidatos que son considerados superiores, en una dimensión u otra, al resto de la población y, por tanto, por parte de los votantes. No es una coincidencia que los términos «elección» y «élite» tengan la misma raíz etimológica y que en una serie de idiomas el mismo adjetivo denote a una persona de distinción y a una elegida.

Hay que tener en cuenta que el requisito de la distinción inherente a los sistemas electivos es enteramente estructural: deriva de la situación de opción ante la que se coloca a los votantes y no de su psicología o actitudes. Los votantes pueden ciertamente desear elegir a alguien que comparta algunas características con ellos y lo hace con frecuencia. Cabría, entonces, pensar que el candidato con mayores posibilidades de ser elegido sea la persona que comparta la misma cualidad que la mayoría de los votantes y que por tanto presente la cualidad más común en una población dada. No es, sin embargo, así, ya que entre el gran número de los que poseen una cualidad extendida, hay también un número probablemente significante de candidatos potenciales. Aun reconociendo que no es probable que los que comparten una cualidad dada aspiren a cargos, no hay razón para suponer que sólo lo haga uno de ellos. Si los votantes basan su decisión en la similitud entre ellos y los candidatos, serán incapaces de elegir entre un número de personas que comparta la cualidad generalizada. La situación de opción limita a los candidatos a elegir a candidatos que posean características poco comunes (y valoradas positivamente), independientemente de sus preferencias concretas.

Se puede objetar que los votantes podrían optar por el candidato que encuentren más parecido a sí mismos en cierta dimensión o en un conjunto de dimensiones. Esta es una característica distintiva, pero no parece que implique la idea de superioridad.

No obstante, si los votantes optan por el candidato que más se parezca a ellos en algo, la cualidad que valoran no es la que se mida en esa dimensión, sino el parecido con ellos respecto a un rasgo dado. Si eligen, por ejemplo, al candidato cuya competencia sea más parecida a la suya, la cualidad que juzgan favorablemente no es la competencia, sino la distancia mínima entre su propia (y estimada) competencia y la del candidato. Para que opere con éxito un determinado estándar como criterio de selección, la distribución estadística de rasgos entre la población debe presentar un perfil particular: sólo debe haber unas cuantas personas, preferiblemente una sola, cuya posición en una determinada dimensión esté más cercana a la de los otros miembros de la población. Si la condición no se cumple, probablemente habrá muchos candidatos indiferentes para los votantes. Por lo tanto, incluso en este caso, los votantes se ven conducidos a seleccionar a un candidato superior a ellos por poseer una cualidad que valoran en especial y que la mayoría no posee: proximidad al resto por un determinado rasgo.

Por supuesto, todo individuo posee un rasgo al menos que lo distingue de todos los demás³. Así que cabe pensar que quien quiera ocupar un cargo puede presentarse con la esperanza de poder convencer a los votantes de que juzguen favorablemente la cualidad que le diferencia. Y sin embargo, los candidatos potenciales son también conscientes de que, en definitiva, la opción electoral es discrecional. Así que lo racional es que los candidatos potenciales consideren los valores de los votantes como algo dado, que intenten identificarlos en vez de modificarlos y que su decisión de presentarse o no se apoye sobre lo así identificado.

Puede objetarse que, dada la naturaleza discrecional de la opción electoral, los candidatos potenciales no están en condiciones de predecir qué será juzgado positivamente por el electorado. En este caso, los que aspiran a un cargo público se presentarán

³ Según el «principio de indiscernibilidad», formulado por primera vez por Leibniz, dos seres no pueden ser estrictamente idénticos en todos los aspectos.

con la (bien fundada) certeza de que poseen una característica distintiva, pero con absoluta incertidumbre acerca de cómo juzgarán los votantes dicha característica. En la práctica, sin embargo, los valores de los votantes están muy determinados por las circunstancias socioculturales y éstas son fenómenos objetivos conocidos por los candidatos potenciales. En una sociedad habituada a estar en guerra, por ejemplo, es razonable pensar que el electorado juzgará favorablemente cualidades tales como la fortaleza física, las dotes estratégicas y las habilidades marciales. Los candidatos potenciales saben, por tanto, dentro de una determinada cultura o contexto, qué rasgo distintivo será juzgado favorablemente.

Se debe tener en cuenta que los requisitos de distinción no establecen límites al programa ofrecido por los candidatos ni a sus posiciones políticas, únicamente afectan a la selección de personas. Los candidatos pueden ofrecer los programas que quieran, pero están limitados por sus rasgos personales. Una posición política puede ser de la preferencia de la mayoría de los votantes y, por eso, adoptada por los candidatos que quieran vencer, pero no todos los que adopten esa posición tienen la misma oportunidad de resultar elegidos. La elección es, en efecto (y resaltémoslo otra vez), una selección entre personas. Aunque los votantes comparan lo que dicen los candidatos, inevitablemente interviene la personalidad de los contendientes. Además, los programas y las promesas tienen una condición particular en los gobiernos representativos: no son vinculantes legalmente⁴. Por el contrario, una vez elegida una persona, es ella quien decide la política pública.

Dado que la elección comporta una selección, incluye también un mecanismo interno que dificulta la selección de individuos que se asemejan al resto. En el núcleo del procedimiento electivo hay una fuerza que empuja en el sentido contrario al deseo de similitud entre gobernantes y gobernados.

⁴ Volveremos a este punto en el Capítulo 5.

Ventajas que confiere la preeminencia a la hora de llamar la atención

Elegir consiste en seleccionar individuos conocidos. Para ser elegidos, los candidatos deben atraer la atención del electorado. La psicología cognoscitiva muestra, sin embargo, que la atención se centra en primer lugar en objetos o personas *sobresalientes*. Se ha establecido también que los estímulos sobresalientes tienen impacto sobre las percepciones evaluadoras: los estímulos sobresalientes provocan fuertes juicios de valor⁵. Si se aplican estos resultados a las elecciones, parece que con el fin de atraer la atención y provocar firmes juicios positivos, los candidatos han de destacar por una característica valorada positivamente. El candidato que no sobresalga pasará desapercibido y tendrá pocas oportunidades de ser elegido. Y será rechazado el candidato que destaque por sus poco comunes características negativas. Las limitaciones cognoscitivas producen un efecto parecido al producido por las limitaciones a la situación de selección. Por sí mismas, las elecciones favorecen a individuos que destacan (y sean, por lo tanto, distintos y diferentes) mediante un aspecto que el pueblo juzga favorablemente, en otras palabras, que benefician a individuos considerados superiores al resto.

La preeminencia no deriva, desde luego, de la posesión de rasgos universalmente determinados. Es una propiedad puramente contextual. Considerados universalmente, cualquier rasgo hace sobresalir a una persona. La preeminencia depende del ambiente en el que viva una persona y en el que su imagen necesite destacar.

⁵ Los primeros estudios sobre los efectos de la preeminencia establecieron que influyan elementos causales (las personas están más inclinadas a imputar la causa del fenómeno X al fenómeno A, más que a B, C o D, si A, por cualquier motivo es más destacado —de mayor relieve, más conocido, etc.— que B, C o D). Sin embargo, posteriormente ha quedado demostrado que los efectos de la preeminencia van bastante más allá de la atribución de causas. Véase S. E. Taylor y S. T. Fiske (1978): «Salience, attention, and attribution: top of the head phenomena», en L. Berkowitz (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. II, Nueva York, Academic Press; véase también S. E. Taylor, J. Crocker, S. T. Fiske, M. Sprintzen y J. D. Winkler (1979): «The generalisation of salience effects», en *Journal of Personality and Social Psychology*, volumen 37, pp. 257-368.

Consecuentemente, está en función de la distribución de determinados rasgos en la población de la que forma parte el individuo: un individuo sobresale en proporción a qué tan escasos sean estadísticamente sus rasgos en dicha población. Dado que tal distribución varía temporal y espacialmente, las características que otorgan la preeminencia dependerán también del tiempo y el espacio. Pero esto no significa que en un contexto concreto, todos puedan sobresalir. La preeminencia es una propiedad relativa y variable, y en una determinada situación actúa como límite tanto para los votantes como para los candidatos potenciales.

Además, en una situación concreta (y si la distribución de rasgos en la población en cuestión está considerada como dada), los votantes no están en condiciones de comparar meticulosamente todas las características de cada individuo con todas las del resto. La cantidad de información que necesitarían procesar para llegar a un resultado así sería enorme y exigiría grandes costes de tiempo y energía. Es improbable que los votantes estén dispuestos a aceptar estos costes, ya que son conscientes del ridículo peso relativo de su voto. Los votantes no proceden, pues, a una detallada comparación de todos sus conciudadanos uno a uno. Operan, muy al contrario, sobre la base de una percepción general y su atención se dirige hacia aquellos individuos cuya imagen destaca sobre la del resto.

Las campañas electorales indudablemente tienen el efecto de atraer la atención de los votantes sobre las características distintivas de los candidatos que de otro modo no se hubiesen percibido. Y todo individuo que desea ser candidato necesariamente posee al menos un rasgo distintivo que sea destacable. De hecho, las campañas electorales se instituyeron (entre otras razones) para contrarrestar la ventaja que el procedimiento electivo, considerado por sí mismo, confiere a una forma particular de eminencia representada en la notabilidad, pero nunca podrán llegar a suprimir del todo dicha diferencia. Los individuos que sobresalen en el curso de las relaciones sociales cotidianas están involucrados en una especie de campaña electoral permanente, aunque el foco no se dirige hacia los rasgos distintivos de los otros candidatos hasta que no se abra la verdadera campaña.

El coste de diseminar información

La mención de las campañas electorales nos conduce a la última de las características no igualitarias del procedimiento electoral. La diseminación deliberada de información sobre los candidatos atenua en cierta medida las limitaciones derivadas de la preeminencia anterior, en particular aquélla de que gozaban los notables. Pero su coste hace que se favorezca a aquellos que pueden movilizar mayores recursos. Los candidatos (o aquellos al menos que no forman parte de los notables) *necesitan darse a conocer*. Y hay todas las razones para suponer que el coste de tal empresa no es insignificante.

Si los candidatos tienen que financiar sus campañas electorales de sus propios bolsillos, la ventaja de las clases opulentas de la sociedad adopta su forma más obvia e inmediata: se refleja directamente en la composición de la asamblea electa. Esta ventaja, empero, no desaparece aunque los candidatos soliciten contribuciones para la financiación de sus campañas. Las organizaciones finanziadas por las cuotas de sus miembros ayudan a mitigar los efectos de la riqueza en la selección de representantes. Y este fue, en efecto, uno de los objetivos explícitos de la creación de los partidos de masas en la segunda mitad del XIX.

No obstante, tales organizaciones no eliminan del todo la ventaja de la riqueza: requiere más esfuerzo, organización y activismo recolectar un suma concreta a través de las contribuciones de los ciudadanos pobres que entre los ciudadanos más ricos. Es razonable suponer que las aportaciones políticas efectuadas por ciudadanos (o empresas) son más o menos proporcionales a sus ingresos. Aunque el número de esas contribuciones pueda compensar su escasez, es más fácil recolectar un número menor de aportaciones substanciosas. Los candidatos están por ello más inclinados a pedir a los ricos que a los pobres con el fin de financiar sus gastos electorales. Y es razonable imaginar que, una vez elegido, un candidato prestará una mayor atención a los intereses de los que contribuyeron financieramente a la elección.

El procedimiento electivo favorece, pues, inherentemente, a los estratos más ricos de la población. Sin embargo, y en oposición a lo que ocurre en los tres primeros rasgos no igualitarios de la elección (el posible trato desigual de los candidatos, la dinámica de la selección y las limitaciones cognoscitivas), éste puede ser eliminado del todo mediante la financiación pública de las campañas y la regulación estricta de los gastos electorales. La experiencia parece indicar que las regulaciones de este tipo suelen acarrear dificultades técnicas, pero, en principio, no es imposible.

Aun así, no deja de ser extraño que los gobiernos representativos tuviesen que esperar hasta las últimas décadas de siglo XX para abordar el problema. Probablemente, se deba (al menos en parte) a que los propios votantes tienden a subestimar los costes de las campañas electorales y no están dispuestos a dedicar recursos públicos substanciales a dicho propósito. Elegir gobiernos, es, no obstante, una empresa onerosa, aunque el pueblo sea reacio a admitir las consecuencias de este hecho. Más extraordinario es todavía que la teoría política haya descuidado tanto la cuestión de los gastos electorales. John Stuart Mill fue una de las pocas excepciones y su obra apenas ha tenido continuidad⁶. Con tanta atención centrada sobre la ampliación del derecho de voto (o en la crítica marxista del carácter «formal» de la «democracia burguesa»), el pensamiento político fracasó al estudiar los aspectos complejos de la elección, esa institución aparentemente tan sencilla.

⁶ Ante las peculiares características de la política británica decimonónica (corrupción descarada: los candidatos compraban votos y pagaban los gastos de transporte de los votantes —véase el Capítulo 3—), Mill tenía sin duda todos los motivos para estar especialmente alerta respecto al fenómeno de los gastos electorales. No obstante, su pensamiento va más allá de la corrupción y las peculiaridades del sistema británico. Escribió, por ejemplo: «No sólo se debe requerir del candidato que gaste poco y limitadamente en la elección, sino que no se le debe permitir». *Considerations on Representative Government* (1861), en H. B. Acton (ed.), *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*, Londres, Dent & Sons, 1972, p. 308 [ed. cast.: *Del Gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1994]. Mill también abogaba por la financiación pública de los gastos electorales.

Definición de aristocracia electiva

Podemos comprobar ahora cómo la dinámica de la selección y de las limitaciones cognoscitivas suelen conducir a la elección de representantes percibidos como superiores a los que les eligen. Pero el concepto de superioridad aquí empleado es un concepto particular de la superioridad y ha de ser definido cuidadosamente. En primer lugar, cuando decimos que un candidato debe ser considerado superior para ser elegido, no nos referimos a un juicio global de su personalidad. Para elegir a una persona, los votantes no tienen que creer que la persona sea mejor en todos los aspectos; pueden detestar uno o incluso la mayor parte de sus rasgos de carácter. Los razonamientos anteriores se limitan a mostrar que los votantes, si han de elegir a un candidato, deben considerarlo superior a la luz de alguna cualidad o conjunto de cualidades que consideren de *relevancia política*.

En segundo lugar, las limitaciones cognoscitivas y de la selección únicamente tienen relación con la superioridad *percibida* (la situación es diferente, por supuesto, en lo que concierne a la riqueza). Los candidatos deben destacar, pero eso no supone que deban sobresalir por criterios racionales o universales. Deben ser percibidos como superiores de acuerdo a los valores dominantes de la cultura. Medidos según criterios racionales, universales, la percepción (culturalmente condicionada) de lo que constituye lo mejor bien puede ser errónea o inadecuada. Pero esto es una digresión. La afirmación que se presenta aquí no es que las elecciones tiendan a seleccionar a los «verdaderos» *aristoi*. Los representantes electos sólo han de ser *percibidos* como superiores, es decir, han de mostrar un atributo (o un conjunto de ellos) que, por un lado, sea valorado positivamente en un determinado contexto, y que, por el otro, no lo tengan el resto de los ciudadanos, o no en el mismo grado.

De aquí se desprenden dos consecuencias. En primer lugar, el principio electivo no garantiza que la verdadera excelencia política quede seleccionada (una vez más, si por «verdadera» entendemos conforme a criterios racionales y universales). Las elecciones operan sobre la base de una percepción cultural relativa acerca de

que constituye un buen gobernante. Si, por ejemplo, los ciudadanos creen que las habilidades oratorias ofrecen un buen criterio de excelencia política, efectuarán su opción política siguiendo tal criterio. Está claro que no hay garantía de que las dotes del discurso público sean un buen indicio de capacidad para gobernar. La naturaleza repetitiva de las elecciones introduce, desde luego, una medida de objetividad: los votantes pueden llegar a descubrir a través de la experiencia que los criterios que emplearon en las elecciones anteriores condujeron a un gobierno que resultó ser extraordinariamente malo o incompetente, y pueden cambiar esos criterios en las próximas elecciones. La repetición hace de las elecciones un proceso de aprendizaje mediante el cual los votantes pueden aprender el valor político de sus criterios de selección. Aun así, el hecho sigue siendo que en cada nueva ocasión optan por lo que perciben como superioridad política relevante, y basan también su percepción actual sobre la experiencia previa.

En segundo lugar, no hay nada en la naturaleza del método electivo que garantice la selección de élites en el sentido general (en oposición al político) que le diera Pareto. Aunque las formulaciones de Pareto no dejan de ser ambiguas en este punto, su concepto de élites parece implicar criterios universales. En su *Tratado de sociología general*, el término «élite» se aplica a los que tienen el mayor grado de «capacidad» en su esfera de actividad:

Supongamos, entonces, que en toda esfera de actividad humana cada individuo tiene asignado un índice que constituye una señal de su capacidad, de un modo muy similar al que se otorgan las notas en los exámenes escolares de las diferentes asignaturas [...] Al hombre que haya logrado amasar millones —honestamente o deshonestamente, cualquiera sea el caso— le asignaremos un 10. Al que gane miles, un 6 [...] Formemos entonces una clase con los que tengan índices más altos en su esfera de actividad y daremos a esa clase el nombre de élite.⁷

⁷ Vilfredo Pareto (1916): *Traité de Sociologie Générale*, cap. XI § 2027-31, en *Oeuvres Complètes*, 16 vols., publicadas bajo la dirección de G. Busino, Ginebra, Droz, 1968, vol. XII, pp. 1296-7.

Pareto es muy cauteloso a la hora de despojar a su concepto de élite de cualquier dimensión moral. Explica, por ejemplo, que un hábil ladrón que sea venturoso en lo que emprende recibirá un índice alto y, en consecuencia, pertenecerá a una élite, mientras que un ladrón insignificante, incapaz de eludir a la policía, obtendrá una calificación baja. Pero dejando de lado las consideraciones éticas, las élites de Pareto están aparentemente definidas por criterios universales. La jerarquización o gradación que define quién pertenece a una élite la hace, en el pasaje citado, el propio sociólogo («al hombre que haya hecho millones [...] nosotros le asignaremos un 10. Al hombre que haya ganado miles le asignaremos 6»), que es por definición un observador exterior. Por lo tanto, lo que define a una élite no es lo que una sociedad percibe como la encarnación del éxito o de la excelencia en cada campo de actividad, sino lo que el sociólogo contempla como tal⁸. Si se toma el término «élite» en el sentido de Pareto, las limitaciones al conocimiento y a la selección ya mencionadas no prueban entonces que el método electivo favorezca necesariamente a las élites. Los votantes eligen lo que perciben como ejemplo de preeminencia, pero, en cualquier ámbito, sus criterios determinados culturalmente pueden ser erróneos si los comparamos con criterios del tipo empleado por Pareto. Volviendo al ejemplo de la habilidad para hablar en público, los votantes no sólo pueden estar equivocados al pensar que tal característica indica talento político; puede ocurrir también que consideren buen orador a alguien que no sería considerado como tal por un sociólogo o por un experto en retórica. La clave en el razonamiento aquí

⁸ El carácter puramente objetivo o universal de lo que define a una élite no está completamente claro en el conjunto de la obra de Pareto. Parece deducirse, en lo principal, de la definición contenida en el *Tratado de sociología general*. En una obra anterior, sin embargo, Pareto había definido las élites como sigue: «Esas clases representan una élite, una aristocracia (en el sentido etimológico de *aristos* = el mejor). Mientras el equilibrio social es estable, la mayoría de los individuos que componen esas clases aparecen muy dotados de determinadas cualidades —independientemente de que sean positivas o negativas—, que garantizan el poder», V. Pareto, *Les Systèmes Socialistes* (1902-3), en *Oeuvres Complètes*, vol. V, p. 8. Si las élites son definidas por las cualidades que «garantizan el poder» en una sociedad particular, desaparece el carácter objetivo o universal de la definición.

BERNARD MANIN

presentado no reside en distinguir entre el valor moral o el éxito en actividades, aunque sea immoral (en realidad, hay todas las razones para creer que los votantes emplean criterios éticos); consiste en diferenciar entre la superioridad percibida y la superioridad definida por criterios universales. El principio electivo conduce naturalmente a la selección de los primeros, no de los segundos.

Debe mencionarse, por último, que los atributos que en un determinado contexto dan la impresión de superioridad con toda probabilidad tienen existencia objetiva. Como el problema de los votantes es encontrar criterios que les capacite para distinguir entre candidatos, lo más probable es que empleen rasgos fácilmente *discernibles* para llegar a su opción. Si la presencia o ausencia de esos rasgos fuese dudosa, los rasgos serían inútiles en el proceso de selección y, de entrada, no habrían sido adoptados. En otras palabras, aunque los votantes puedan muy bien estar equivocados en su creencia de que las dotes oratorias son un buen indicio de habilidad política y puedan también errar en su concepción de lo que signifique ser un buen orador, es improbable que yerren en la percepción de que, en lo relativo a hablar en público, el candidato X posea una característica que otros no tienen. Este último elemento es de gran importancia, ya que significa que, para ser elegidos, los candidatos han de poseer *realmente* algún atributo que los distinga de sus conciudadanos. La superioridad de los candidatos (la evaluación positiva de sus atributos distintivos) es meramente percibida o subjetiva, pero las diferencias entre ellas han de ser objetivas. En otras palabras, las elecciones seleccionan superioridades percibidas y diferencias reales.

Dada esta definición particular de superioridad, cabe preguntarse si sigue estando justificado hablar de la naturaleza «aristocrática» de la elección. El término es desde luego convencional y podría ser sustituido por cualquier otro («elitista», por ejemplo) siempre y cuando tengamos en cuenta el proceso exacto que denota: la selección de representantes diferentes y percibidos como superiores a quienes los eligen. El adjetivo «aristocrático» se emplea aquí sobre todo por razones históricas.

Los razonamientos expuestos ofrecen, al menos en parte, una explicación del fenómeno que los demócratas atenienses, Aristóteles, Guicciardini, Harrington, Montesquieu y Rousseau tenían en mente cuando sostienen que la elección es inherentemente aristocrática. Los antifederalistas americanos también emplearon el término «aristocrático» para indicar la falta de similitud entre los electores y los elegidos, por lo que es otra razón para mantenerlo. El único punto esencial del razonamiento desarrollado aquí es, sin embargo, que, por razones que pueden ser descubiertas y comprendidas, la elección por su propia naturaleza no puede tener como resultado la selección de representantes que se parezcan a sus electores.

Las dos caras de la elección: los beneficios de la ambigüedad

No obstante, del mismo modo que las elecciones tienen indudables aspectos no igualitarios y no democráticos, contienen también innegables aspectos igualitarios y democráticos, siempre y cuando todos los ciudadanos tengan derecho de voto y todos sean elegibles legalmente para cargos. En un sistema con sufragio universal, las elecciones dan a todo ciudadano igual voz en la elección de representantes. En esto, los más humildes y pobres tienen el mismo peso que los más ricos y distinguidos. Y lo que es más importante, todos tienen la misma porción de poder para despachar a los que gobernan al final de sus mandatos. Nadie puede negar la existencia de este doble poder de selección y rechazo y sería un absoluto sofisma el intentar reducirlos a mera insignificancia. El hecho fundamental sobre las elecciones es que son *simultánea* e indisolublemente igualitarias y no igualitarias, aristocráticas y democráticas. La dimensión aristocrática merece en verdad una particular atención, ya que se tiende a olvidar o se atribuye a causas erróneas. Esta es la razón por la que en lo que antecede se ha resaltado dicho aspecto. Esto no supone, en absoluto, que la parte igualitaria o democrática de la elección tenga una importancia menor o sea menos real que la no

igualitaria o no democrática. Espontáneamente tendemos a buscar la verdad última de un fenómeno político en un sólo rasgo o propiedad. Sin embargo, no hay razón para suponer que una institución presente una sola propiedad decisiva. Por el contrario, la mayoría de las instituciones políticas generan simultáneamente una serie de efectos a menudo muy diferentes entre sí. Tal es el caso de la elección. Como Jano, la elección tiene dos caras.

Entre los teóricos políticos modernos, Carl Schmitt parece ser el único autor en percibir la doble naturaleza de la elección. Schmitt escribe:

En comparación con el sorteo, como dicen, con razón, Aristóteles y Platón, la designación por elección es un método aristocrático. Pero en comparación con el nombramiento por una instancia superior, o con una determinación en vías hereditarias, puede aparecer como algo democrático. En la elección se encuentran las dos posibilidades [*In der Wahl liegen beide Möglichkeiten*]; puede tener el sentido aristocrático de una elevación del mejor y del jefe, o el sentido democrático de la designación de un agente, comisario o servidor; el elector puede aparecer frente al elegido como subordinado o como supraordinado; la elección puede ser un medio, tanto del principio de representación como del de la identidad [...] Es preciso discernir qué sentido tiene la elección en la realidad [*in der Wirklichkeit*]. Si ha de dar base a una representación auténtica, entonces es un medio para el principio aristocrático; si significa tan sólo la designación de un comisario dependiente [*eines abhängigen Beauftragten*], entonces puede considerársele como un método específicamente democrático.⁹

Este pasaje sólo puede ser comprendido a la luz de la distinción de Schmitt entre identidad y representación, los dos principios que pueden constituir el contenido político de una constitución («la elección puede servir al principio de representación, al igual que al de identidad»). Schmitt describe los principios como dos polos conceptuales opuestos dentro de los cuales entran todas las consti-

⁹ C. Schmitt (1928): *Verfassungslehre*, § 19, Múnich, Dunker & Humblot, p. 257.

tuciones actuales. Toda constitución, argumenta Schmitt, presupone cierta concepción de la unidad del pueblo. Para poder actuar, un pueblo debe ser considerado unificado en un sentido u otro. Identidad y representación son las dos concepciones extremas de lo que hace de un pueblo un agente unificado. El principio de identidad descansa sobre la idea de que el pueblo «pueda ser capaz de actuación política, ya en su realidad —por virtud de una homogeneidad [*Gleichartigkeit*] fuerte y consciente a consecuencia de firmes fronteras naturales, o por cualesquiera otras razones— y entonces es una unidad política como magnitud real —actual en su *identidad inmediata*— consigo misma»¹⁰. Cuando un grupo de individuos tiene la fuerte sensación de ser similar de un modo particularmente importante, el grupo se convierte en una comunidad capaz de acción política. Su unidad es espontánea; no se impone sobre ellos desde fuera. En tal caso, dado que los miembros de la comunidad se perciben a sí mismos como similares en lo fundamental, establecen instituciones que tratan de igual modo a todos los miembros. Pero, sobre todo, como se consideran compartiendo esencialmente la misma naturaleza, tienden a abolir, tanto como sea posible, toda diferencia entre gobernantes y gobernados. En este sentido, según Schmitt, el principio de identidad constituye la base de la democracia y ha hallado su más profunda expresión en Rousseau. «Democracia —escribe Schmitt— es la identidad entre gobernantes y gobernados [*Herrscher und Beherrschten*], entre los que mandan y los que obedecen»¹¹. En su forma más pura, la democracia no es compatible con la representación. No obstante, la democracia no excluye necesariamente una diferenciación funcional entre gobernantes y gobernados. Lo que sí excluye es

que en un Estado democrático la distinción entre dominar y ser dominado, gobernar y ser gobernado esté basada en diferencias cualitativas o dé lugar a ellas. En democracia, la dominación y el gobierno no pueden basarse en la desigualdad y, por lo tanto, tampoco en

¹⁰ Schmitt, *Verfassungslehre*, § 16, p. 205.

¹¹ *Ibid.* § 17, p. 235.

ninguna superioridad de los que dominan o gobiernan, ni en el hecho de que los gobernantes sean de algún modo cualitativamente mejores que los gobernados.¹²

Los gobernantes pueden tener un papel especial o posición diferente de la ocupada por los gobernados, pero la posición no puede ser nunca reflejo de su naturaleza superior. Si están autorizados para gobernar, se debe únicamente a que expresan la voluntad del pueblo y han recibido su mandato.

«El principio contrapuesto [el de representación] parte de la idea de que la unidad política del pueblo como tal nunca puede hallarse presente en identidad real, y por eso tiene que estar siempre representada personalmente por hombres.»¹³ La persona del representante en cierto sentido sirve para hacer presente algo que no está realmente presente (a la unidad política del pueblo, en este caso). El órgano del pueblo únicamente se unifica mediante una persona o institución externa a él. Puede pensarse aquí en el Leviatán de Hobbes, que confiere (desde arriba) la unidad política y la mediación a lo que en principio no es más que una multitud dispersa. Entendido de este modo, el principio de representación tiene, según Schmitt, una variedad de implicaciones. Basta con indicar aquí cómo el representante, que por definición es externo al pueblo, es independiente de él y no puede atarse a su voluntad!¹⁴

Schmitt supo percibir, por lo tanto, la naturaleza dual de las elecciones. Por extraño que parezca, no llegó a ser consciente, sin embargo, de que, según su propia definición de democracia —un sistema basado en la identidad entre gobernantes y gobernados—, las elecciones inherentemente comportan un elemento no democrático: que no pueden producir semejanza o parecido entre gobernantes y gobernados. Su discurso relaciona más bien la dualidad de las elecciones con la forma legal y constitucional de la relación entre electores y elegidos. La elección, razona, *puede* ser

¹² Ibid.

¹³ Ibid, § 16, p. 205.

¹⁴ Ibid, p. 212.

un método democrático si los elegidos son considerados «agentes, procuradores o sirvientes», o sea, si son tratados como «delegados dependientes». Esto implica, sin embargo, que las elecciones son aristocráticas si los representantes son independientes en el sentido que le da la teoría constitucional al término, que no están obligados por instrucciones o mandatos imperativos. El término empleado en el pasaje (*abhängigen Beauftragten*) pertenece al vocabulario convencional de la teoría constitucional. Para Schmitt, la elección potencialmente *o* es democrática *o* es aristocrática (*in der Wahl liegen beide Möglichkeiten*). Una o la otra se realizan por la disposición constitucional que regula la relación entre electorado y representantes en la realidad (*in der Wirklichkeit*). En otras palabras, Schmitt no considera que las elecciones tengan *realmente* ambos componentes, sin tener en cuenta la relación constitucional entre elegidos y electores. Incluso si los representantes no están obligados por mandatos, las elecciones son democráticas en el sentido de que dan a todos los ciudadanos la misma voz en la selección y cese de los representantes. En el caso contrario, aunque los representantes estén obligados por mandatos o instrucciones, las elecciones tienen carácter aristocrático, ya que los representantes no pueden ser similares a sus electorados. No pueden ser el pueblo en miniatura, sintiendo, pensando y actuando espontáneamente como todo el pueblo. Y probablemente sea esto lo que llevó a abogar a los partidarios del gobierno representativo con más tendencia democrática por la práctica de mandatos e instrucciones. Querían que los representantes estuvieran limitados por disposiciones legales para contrarrestar los efectos de su inevitable falta de semejanza.

Aun así, la teoría de Schmitt sigue siendo crucial para la comprensión de las elecciones en la medida en que ubica el principio fundamental de la democracia en la semejanza o parecido entre gobernantes y gobernados. Schmitt percibe con gran perspicacia que uno de los más poderosos atractivos de la democracia está en la idea de similitud entre gobernantes y gobernados, incluso aunque no sea consciente de que la propia naturaleza de la elección impide tal semejanza.

Es probable que la forma específica del componente aristocrático de la elección tenga que ver con el excepcional éxito de esta forma de designar gobernantes. En la distribución de cargos públicos, la elección favorece a individuos o grupos dotados de rasgos distintivos valorados positivamente. Pero las elecciones presentan primero la notable propiedad de que, excepción hecha de la influencia de la riqueza, el método no predetermina qué rasgos otorgan una ventaja en la competición por los cargos. Aun presuponiendo que el pueblo fuese consciente del efecto aristocrático, cualquier ciudadano puede esperar beneficiarse algún día de dicho efecto como resultado de las transformaciones sociales, ya sean éstas en la distribución de rasgos entre la población, en los juicios culturales o de valores, o en ambos.

Además, en un contexto particular (por ejemplo, considerando como algo fijo la distribución de rasgos entre la población y los juicios de valor allí presentes), la presencia simultánea de componentes elitistas e igualitarios contribuye a asegurar un amplio y estable consenso a favor de la utilización del método electivo. En cualquier sociedad o cultura, hay habitualmente grupos que se distinguen por su riqueza o por algún rasgo de valor que no poseen otros grupos. Tales élites generalmente ejercen una influencia desproporcionada en relación con su número. Su apoyo, consecuentemente, es de particular importancia para el sistema y la estabilidad de las instituciones. Como el método electivo tiende *de facto* a reservar funciones representativas para esas élites, es bastante probable que reciba su apoyo y aprobación una vez que dichas élites hayan captado la naturaleza aristocrática del procedimiento. Como hemos visto, las ventajas de la riqueza pueden ser mitigadas o incluso abolidas, pero aun cuando el efecto de la riqueza queda anulado completamente, el procedimiento electivo seguirá favoreciendo a los grupos que posean una característica distintiva juzgada de modo favorable. Inevitablemente, una u otra característica repercutirá sobre la opción política, ya que no se pueden eliminar las limitaciones cognoscitivas ni las de las selecciones.

La inevitable limitación de la distinción también permite cierta flexibilidad y deja un margen de incertidumbre, aún dentro de los límites de una cultura concreta. En un contexto cultural específico, no todos pueden esperar que su cualidad distintiva sea juzgada favorablemente, pero la cultura no determina tampoco inequívocamente una única cualidad que el pueblo considere como positiva. Por lo tanto, diversas élites pueden confiar en que se juzgue favorable su rasgo distintivo o al menos intentar conseguir ese resultado. El método electivo es capaz, por ende, de atraer simultáneamente el apoyo de una serie de élites diferentes.

Por último, hasta quienes, en un contexto determinado, no se ven como poseedores de ninguna característica favorable, no dejan de ser conscientes (o al menos siempre pueden ser inducidos a ello) de que su voz es igual que la de los demás en la selección y cese de los gobernantes. Pueden llegar a tomar conciencia también de que tienen el poder de arbitrar entre diversas élites en la competición por cargos públicos. En consecuencia, y debido a su naturaleza dual, la elección otorga a tan comunes ciudadanos poderosas razones para respaldar su uso.

La combinación de elección y sufragio universal constituye incluso lo que puede calificarse como un punto de equilibrio argumentativo. Imagine una situación en la que ciudadanos comunes (como los definidos con anterioridad), sabedores de que las elecciones reservan los cargos políticos a personas superiores a ellos, demandan un nuevo método de selección, uno que asegure mayor igualdad en la distribución de cargos, o un mayor grado de semejanza entre gobernantes y gobernados. Los partidarios del método existente pueden aducir que si, en condiciones de sufragio universal y sin requisitos legales específicos, el electorado decide elegir predominantemente a élites, la responsabilidad recae sobre los votantes, incluyendo a los ciudadanos corrientes. Es improbable que los ciudadanos comunes insistan en que el poder de elegir ciudadanos se otorgue a una autoridad distinta del pueblo. De modo similar, si una determinada élite reclama un procedimiento distritivo que le otorgue una mayor porción de cargos de la que

obtiene por el sistema electivo, el contraargumento es fácil. Se puede replicar que tener una autoridad externa arbitrando la competición por los cargos entre varias élites es el arreglo más prudente, ya que ninguna podrá concederse a sí misma un mayor porcentaje de cargos (o a imponer un procedimiento que conduzca a tal resultado) sin arriesgarse a provocar la oposición de los otros. Como dice Guicciardini, que probablemente fue de los primeros en señalarlo, dejar que los que no tienen acceso a cargos arbitren entre élites en competencia es una solución aceptable, ya que evita el conflicto abierto entre ellas. Así que en ambos casos de protesta contra el sistema electivo, se pueden movilizar poderosos argumentos para restaurar la situación inicial.

Esto nos lleva de nuevo a la idea de la constitución mixta. La constitución mixta fue definida como una mezcla de elementos monárquicos, aristocráticos (u oligárquicos) y democráticos, cuya combinación fue considerada causa de asombrosa estabilidad¹⁵. Dejando de lado la dimensión monárquica, la elección puede calificarse, por analogía, como una institución mixta.

Hay que resaltar que las dos dimensiones de la elección (la aristocrática y la democrática) son objetivamente verdaderas y ambas acarrean consecuencias significativas. Demócratas bienintencionados, pero quizás candidatos, cuando no sencillamente ignorantes del aspecto aristocrático, siempre están buscando nuevos argumentos para probar que sólo cuenta la dimensión igualitaria. Pero siempre habrá un estudio empírico que demuestre que los representantes pertenecen, sobre todo, a determinados y distinguidos estratos de la población y que esto influye en sus decisiones, mostrando con ello la falsedad de cualquier nuevo argumento presentado por los piadosos demócratas. A la inversa, los partidarios del realismo y la desmitificación, ya saluden o deploren el hecho, tampoco lograrán nunca probar convincentemente que el aspecto igualitario es pura ilusión. No cabe duda de que el debate seguirá produciéndose.

¹⁵ Véase el Capítulo 2.

Ambas dimensiones no sólo son igual de reales; son inseparables. Contrariamente a la constitución mixta, que era una estructura compleja que abarcaba una serie de elementos, la elección por el pueblo es una operación *simple* que no puede dividirse en sus componentes¹⁶. Sus dos propiedades están tan férreamente entrelazadas que posiblemente no puedan escindirse una de la otra. Ni las élites ni los ciudadanos corrientes están en posición de retener la propiedad que les es favorable, ni de deshacerse de la otra, ya que ninguna de las dimensiones está encarnada en una institución distinta. Además, las propiedades igualitarias y no igualitarias al constituir las dos caras de una única e indisoluble operación, permiten percibir el procedimiento electivo como completamente democrático o como completamente aristocrático dependiendo de cómo se mire.

En un pasaje de la *Política*, que puede ser interpretado de varias maneras, Aristóteles escribe:

En la constitución bien mezclada, debe parecer que existen ambos regímenes (el democrático y el oligárquico) y ninguno de los dos en particular [*dei d'en te politeia te memigmene kalos amphoter a dokein einai kai medeteron*], y que basa su salvación en sí misma, y no fuera; en sí misma, no porque sean mayoría los que la quieren (pues esto puede ocurrir también en un régimen malo), sino porque en absoluto querrá otro sistema ninguno de los partidos de la ciudad.¹⁷

Una de las posibles interpretaciones de este complejo pasaje es que una constitución está «bien mezclada» si puede ser percibida simultáneamente como democrática y oligárquica, o ni de un modo ni del otro, porque entonces, demócratas y oligarcas serán capaces de encontrar en ella lo que buscan y por lo tanto apoyar la constitución por igual.

¹⁶ Recordemos que, en los modelos de constitución mixta, cada una de las tres dimensiones estaba encarnada en un órgano distinto: el cónsul (o el rey, en el sistema inglés, que también ha sido considerado modelo de gobierno mixto) encarnaba el elemento monárquico; el Senado (o Cámara de los Lores) el aristocrático; y la asamblea (o Cámara de los Comunes) el democrático.

¹⁷ Aristóteles, *Política*, IV, 9, 1294b 35-40.

La elección es tal vez una de esas instituciones en las que la mezcla es tan completa que tanto las élites como los ciudadanos comunes pueden hallar lo que quieren. Puede que la ambigüedad de la elección sea la clave de su excepcional estabilidad.

La elección y los principios del derecho natural moderno

Como hemos visto, el triunfo de la elección como método de selección de gobernantes debe mucho, históricamente, a la concepción moderna del derecho natural, que se desarrolló a partir de autores como Grotio, Hobbes, Pufendorf, Locke y Rousseau. Sin embargo, cuando se compara con los principios del derecho natural moderno, la naturaleza aristocrática de la elección, tal y como se define y se expone aquí, parece suscitar dos problemas relacionados entre sí.

La concepción moderna del derecho natural se basa en la idea de que todos los seres humanos comparten un elemento esencial de igualdad, ya se denomine voluntad, razón o conciencia. La teoría del derecho natural moderno reconoce que muchas desigualdades en cuanto a fuerza, habilidad, virtud o riqueza diferencian a los seres humanos, pero sostiene que ninguna de esas desigualdades da por sí misma a los que son superiores en un aspecto u otro el derecho a gobernar a los demás¹⁸. Dada la igualdad fundamental entre

¹⁸ Aquí es donde radica la diferencia crucial entre la concepción antigua de la justicia (como, por ejemplo, en Aristóteles) y la concepción moderna del derecho natural. Para Aristóteles, ciertas características, alcanzadas por uno mismo u otorgadas por la naturaleza, conceden a los que las poseen un título para gobernar e imponer su voluntad sobre los demás, aunque en una ciudad no sea prudente ni esté justificado por completo reservar los cargos exclusivamente a quienes estén en posesión de tales características. Determinadas personas tienen derecho a gobernar a otras, dice Aristóteles, porque acceden o consiguen acercarse más a la excelencia y florecimiento de la naturaleza humana. La divergencia fundamental que separa a Aristóteles de Grotio, Hobbes, Pufendorf o Locke atañe a la cuestión acerca de qué es lo que otorga ese derecho a gobernar e imponer su voluntad sobre los demás. Los teóricos del derecho natural moderno mantienen que ninguna cualidad particular da a una persona el derecho a gobernar sobre los demás. El derecho necesariamente debe ser otorgado externamente, mediante el consentimiento de los otros.

los seres humanos, el derecho a gobernar sólo puede proceder del *libre consentimiento* de aquellos sobre quienes se vaya a ejercer el poder. Sin embargo, cuando las propiedades intrínsecas de la elección son tales que los gobernados sólo pueden seleccionar a sus gobernantes entre ciertas categorías de la población ¿puede seguir hablándose de libre consentimiento? Además, si es cierto que la elección conduce necesariamente a la selección de individuos que son de algún modo superiores, ¿no se colige que en un sistema electivo son esas cualidades superiores lo que otorgan parte del poder sobre los demás?

En respuesta al primer problema, hay que indicar que las limitaciones de distinción y relieve no acaban con la libertad de los votantes. Supone meramente que los votantes son capaces de elegir a individuos que 1) poseen un rasgo distintivo, 2) que éste es juzgado favorablemente y 3) que proporciona un criterio de selección política. No obstante como se acaba de señalar, sólo el primer elemento (la existencia de un rasgo distintivo) es un hecho objetivo, determinado por distribución estadística de cualidades en una población determinada. Los otros dos elementos (valoración positiva del rasgo en cuestión y su empleo como criterio de selección) son decisiones del electorado. Así que los votantes son libres de elegir entre personas que presenten cualidades lo suficientemente escasas como para ser perceptibles. Su libertad está limitada, pero no abolida. No sólo cualquiera puede ser elegido en un contexto particular (al contrario que con el sorteo), sino que, dentro de los límites trazados por tal contexto objetivo, cualquiera puede parecer superior a los demás en un aspecto u otro. Podrá ser elegido entonces en un sistema electivo, mientras los demás juzguen la característica distintiva de la persona positivamente y la conviertan en su criterio de selección propio. Como el método electivo no establece límites objetivos a lo que va ser juzgado favorablemente y sirva como criterio, los votantes conservan bastante libertad.

La respuesta al segundo problema tiene que ver con consideraciones diferentes. Decir que en un sistema electivo sólo los que son objetivamente diferentes y percibidos como superiores pueden lle-

gar a posiciones de poder, no es lo mismo que decir que sólo individuos *objetivamente superiores* pueden llegar al poder. En el segundo caso, los individuos deberían su posición de poder a su superioridad; en el primero, lo que les conduce a ella es la *percepción* de su superioridad o, dicho de otro modo, el *juicio* que las otras personas hacen de su característica distintiva. En un sistema electivo, aunque un individuo pueda resaltar en todos los aspectos, no será elegido si sus cualidades no son percibidas como superiores por sus conciudadanos. Por lo tanto, el poder no se confiere por los propios rasgos distintivos, sino por el acuerdo de otros sobre qué rasgos constituyen una superioridad.

En consecuencia, la naturaleza aristocrática de la elección *puede ser compatible* con los principios fundamentales del derecho político moderno. Esta compatibilidad, sin embargo, sólo se consigue realmente si se cumple una condición esencial: los votantes han de tener la libertad de determinar qué cualidades valoran positivamente y elegir entre esas cualidades la que consideren como criterio adecuado para la selección política. Es preciso distinguir, de un lado, entre las limitaciones puramente formales de la diferencia objetiva y la superioridad percibida, de otro, los contenidos de los rasgos distintivos y de los criterios del juicio. Las limitaciones formales son compatibles con los principios del derecho moderno a condición de que el contenido particular de la superioridad sea una cuestión de libre elección. No va en contra de los principios del derecho natural moderno que los representantes pertenezcan predominantemente a determinadas categorías de la población, mientras (y esta es la condición esencial) esas categorías no estén predeterminadas objetivamente, sino libremente elegidas por el electorado.

Está claro que esta libertad de opción respecto al contenido de la preeminencia sólo se logra de modo imperfecto en los gobiernos representativos contemporáneos. En realidad, tampoco se consiguió nunca en el pasado. A este respecto, el argumento aquí defendido no se suma a las justificaciones en defensa del estatus; más bien apunta en dirección a los cambios requeridos en los gobiernos

representativos con el fin de alinear la elección con los principios normativos que presidieron su establecimiento.

El primero y el más importante de los cambios atañe al papel de los recursos económicos en las elecciones. Aunque los imperativos de distinción y relieve no contravienen las normas del derecho político moderno, no hay duda de que si lo hace el imperativo de la riqueza. El motivo, sin embargo, no es que haya algo en la riqueza que la haga especialmente indigna para su uso como criterio de selección de gobernantes. Se trata más bien de que, si la ventaja de que gozan los candidatos más ricos (o las clases pudientes a las que estén inclinados a dirigirse los candidatos en sus peticiones de fondos) deriva del coste de difundir información, entonces, la superioridad de la riqueza otorga el poder *por sí misma*, y no porque los votantes opten por ella como su criterio de selección. Podemos imaginarnos una situación en la que los votantes valoren la riqueza en particular y decidan libremente adoptarla como criterio de selección. Pueden creer que es probable que los ricos sean mejores gobernantes que los pobres porque, por ejemplo, hay a menudo una correlación entre riqueza y educación. En tal caso, si la riqueza es elegida libremente como la superioridad apropiada, no se violan los principios del derecho moderno. Así que el primer cambio requerido es la eliminación del efecto de la riqueza sobre la elección. Los modos más obvios para avanzar hacia ese objetivo son limitar los gastos electorales, una aplicación estricta de los límites y la financiación pública de las campañas electorales. No obstante, experiencias recientes parecen mostrar que tales arreglos son insuficientes. Presentan también una serie de dificultades técnicas y parece que ningún gobierno representativo, ni siquiera entre los actuales, ha solucionado el problema de modo satisfactorio. Aun cuando si el efecto distorsionante de la riqueza no se presta a una fácil eliminación completa, la dirección general de los cambios requeridos está bastante más clara.

Sería preciso un segundo cambio, pero sus consecuencias prácticas son menos evidentes. El método electivo, como hemos visto, está abierto por sí mismo a cambios en los rasgos distintivos que

pueden servir de criterios selectivos. La historia muestra que efectivamente en los dos últimos siglos ha habido cambios. Diferentes tipos de élites se han sucedido en el poder¹⁹. A la luz de las exigencias del derecho natural la apertura a los cambios es uno de los méritos de la elección. Es condición necesaria para que los ciudadanos sean capaces de elegir libremente el tipo de superioridad que quieren seleccionar. No obstante, la apertura a los cambios no es en este caso suficiente para asegurar la libertad de elección. Las variaciones, como hemos visto en los tipos de élites seleccionadas durante los doscientos últimos años, parecen ser sobre todo el resultado de los avances sociales, económicos y tecnológicos. Sin embargo, la libertad de elección no está asegurada si el contenido específico de la superioridad está únicamente determinado por factores y circunstancias externos. Los rasgos distintivos de quienes son elegidos deben ser el resultado, en la medida de lo posible, de una opción consciente y deliberada del electorado.

Hay que indicar, no obstante, que aun efectuándose esos cambios, el procedimiento electivo descartaría algo: a saber, que los representantes sean similares a sus electorados. Los representantes electos han de tener necesariamente una característica valorada positivamente y que les distinga de quienes les eligen y que les haga superiores a ellos. La idea democrática de similitud entre gobernantes y gobernados ha demostrado tan poderoso atractivo desde finales del siglo XVIII, que puede no carecer de importancia demostrar que es incompatible en principio con el procedimiento electivo, aunque se transforme de la forma que sea.

En un sistema electivo, la única cuestión posible concierne al tipo de superioridad que ha de regir, pero si se pregunta: «¿Quiénes son los *aristoi* que deben gobernar?», el demócrata se dirige al pueblo y que éste decida.

¹⁹ Volveremos a este punto en el Capítulo 6.

CAPÍTULO 5

EL VEREDICTO DEL PUEBLO

Una serie de autores del siglo XX han presentado teorías sobre la democracia que han sido clasificadas (generalmente por sus críticos) como elitistas¹. La primera y la más influyente de éstas fue la expuesta por Joseph Schumpeter. Tales teorías emplean el término democracia para calificar sistemas políticos del tipo de los existentes en Gran Bretaña, los Estados Unidos o Francia, es decir, gobiernos a los que aquí nos referimos como representativos.

Estas teorías han sido calificadas de elitistas no porque recalquen la superioridad cualitativa de los representantes sobre los representados (en el sentido definido en el capítulo anterior), sino porque subrayan otra diferencia, expuesta como esencial, entre el gobierno representativo y el gobierno del pueblo. Se ha señalado, no sin fundamento, que el epíteto «elitista» no es adecuado para

¹ Véase, por ejemplo, P. Bachrach (1973): *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, Boston, Little Brown, 1967 [ed. cast.: Buenos Aires, Amorrortu, 1973]. Bachrach reúne bajo el título «Elitismo democrático» las teorías sobre la democracia propuestas por Joseph Schumpeter en *Capitalism, Socialism, and Democracy* (1942), tercera edición, Nueva York, Harper & Row, 1957 [ed. cast.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Ediciones Folio, 1984]; Robert Dahl (1956), en *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press; o Giovanni Sartori (1962), en *Democratic Theory*, Detroit, Wayne State University Press [ed. cast.: *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1994].

7. LA CULTURA POLÍTICA*

por GABRIEL A. ALMOND y SIDNEY VERBA

Un enfoque sobre la cultura política

Éste es un estudio sobre la cultura política de la democracia y las estructuras y procesos sociales que la sostienen. La fe de la Ilustración en el inevitable triunfo de la razón y de la libertad del hombre ha sido sacudida dos veces en las últimas décadas. El desarrollo del fascismo y del comunismo, después de la primera guerra mundial, suscitó serias dudas acerca de la inevitabilidad de la democracia en Occidente; y aún no podemos estar seguros de que las naciones del continente europeo lleguen a descubrir una forma estable de proceso democrático que se acomode a sus instituciones sociales y a su cultura particular, sólo podemos confiar en que conjuntamente descubrirán una democracia europea.

Sin haber resuelto primero estas dudas, los sucesos que siguieron a la segunda guerra mundial han hecho surgir problemas de alcance mundial acerca del futuro de la democracia. Las «estallidos nacionales» en Asia y África, así como la presión casi universal de pueblos anteriormente sometidos y aislados para ser admitidos en el mundo moderno, han planteado esta cuestión, de carácter particularmente político, en el contexto más amplio del futuro carácter de la cultura mundial. El cambio de cultura ha adquirido un nuevo significado en la historia del mundo. El progreso en el conocimiento y control de la naturaleza, que tuvo su momento importante en Occidente hace tres o cuatro siglos, se ha transformado en un proceso mundial, y su ritmo se ha acelerado, pasando de siglos a décadas.

El problema central de la ciencia política consiste en saber cuál será el contenido de esta nueva cultura mundial. Ya tenemos una respuesta parcial a esta pregunta, y podríamos haberla adelantado, partiendo de nuestro conocimiento de los procesos de difusión cultural.¹ Los bienes físicos y sus modos de producción parecen ofrecer menos dificultades para su difusión. Es evidente que estas facetas de la cultura occidental se difunden rápidamente, junto con la tecnología de la que dependen. Ya que la modernización

* Ed. original: G. A. Almond y S. Verba, *The Civic Culture*, cap. 1, «An Approach to Political Culture», Princeton University Press, 1963.

1. Ralph Linton, *The Study of Man: An Introduction*, Nueva York, 1936, pp. 324-46

económica y la unificación nacional exigen una gran inversión social, en el más alto nivel, en concepto de transportes, comunicaciones y educación que, a su vez, requieren control, regulación y administración, se difunde también con relativa facilidad la pauta de una burocracia racional. El concepto de la burocracia eficaz tiene muchos puntos comunes con la idea de tecnología racional. Lucien Pye habla de una organización social moderna basada en una tecnología organizada.² Posee, en común con la ingeniería y la tecnología, una mezcla de racionalidad y autoridad. La ingeniería es la aplicación de racionalidad y autoridad a las cosas materiales; la organización social moderna consiste en su aplicación a los seres humanos y grupos sociales. Aunque el mundo no occidental está lejos de haber desarrollado con éxito una tecnología industrial y una burocracia eficiente, no hay duda que desea tales instituciones y las comprende en parte.

Lo problemático en el contenido de la cultura mundial naciente es su carácter político. Mientras que el movimiento, en el sentido tecnológico y de racionalidad organizadora, presenta gran uniformidad en todo el mundo, la dirección del cambio político es menos clara. Pero es posible discernir un aspecto en esta nueva cultura política mundial: será una cultura política de participación. En todas las naciones jóvenes del mundo está ampliamente difundida la creencia de que el individuo corriente es políticamente importante; que debe ser un miembro activo del sistema político. Grandes grupos de personas, que han permanecido apartadas de la política, solicitan su ingreso en la misma. Y son rares los dirigentes políticos que no se declaran solidarios con esta meta.

Aunque esta próxima cultura política mundial aparece dominada por el impulso de la participación, no se sabe cuál será el modo de dicha participación. Las naciones nuevas se enfrentan a dos modelos diferentes de Estado moderno de participación: el democrático y el totalitario. El primero ofrece al hombre medio la oportunidad de participar en el proceso de las decisiones políticas en calidad de ciudadano influyente; el segundo le brinda el papel de «súbdito participante».³ Ambos modelos tienen sus atractivos para las naciones jóvenes, y no puede decirse cuál vencerá; si es que no surge una nueva combinación de los dos.

Si el modelo democrático del Estado de participación ha de desarrollarse en estas naciones, se requerirá algo más que las instituciones formales de una democracia: el sufragio universal, los partidos políticos, la legislatura electiva. Éstas, de hecho, se incluyen también en el modelo totalitario de participación, en un sentido formal ya que no funcional. Una forma democrática del sistema político de participación requiere igualmente una cultura política coordinada con ella. Ahora bien, la aplicación de la cultura política de los países democráticos occidentales a las naciones jóvenes enfrenta serias dificultades. Hay dos razones principales. La primera de ellas afecta a la naturaleza misma de la cultura democrática. Las grandes ideas de la democracia —libertad y dignidad del individuo, principio de gobierno con el consentimiento de los gobernados— son conceptos

2. Committee on Comparative Politics, Social Science Research Council, «Memorandum on the Concept of Modernization», noviembre 1961.

3. Véase Frederick C. Barghoorn, «Soviet Political Culture», documento preparado para el *Summer Institute on Political Culture*, bajo el patrocinio del Committee on Comparative Politics, Social Science Research Council, verano de 1962.

elevados y fecundos. Atraen a muchos de los líderes de los nuevos Estados y de otras naciones más antiguas en período de renovación. Pero los principios impulsores de la política democrática y de su cultura cívica —la manera como los dirigentes políticos toman sus decisiones, sus normas y actitudes, así como las normas y actitudes del ciudadano corriente, sus relaciones con el gobierno y con los demás conciudadanos— son componentes culturales más sutiles. Tienen las características más difusas del sistema de creencias o de códigos de relaciones personales que, como nos dicen los antropólogos, se difunden sólo con grandes dificultades, experimentando cambios sustanciales durante el proceso.

Realmente, la ciencia social de Occidente sólo ha iniciado la codificación de las características operativas de la política democrática. La doctrina y la práctica de una burocracia racional como instrumento de los poderes políticos democráticos tienen menos de un siglo de existencia. Sólo en 1930 se expresaron por primera vez en Inglaterra dudas acerca de la posibilidad de una burocracia neutral, y estas dudas continúan muy extendidas actualmente en el continente europeo. La compleja infraestructura de la política democrática —partidos políticos, intereses de grupo y medios de comunicación masiva—, así como la comprensión de sus móviles internos, normas operativas y precondiciones psicosociales penetran actualmente en la conciencia occidental. De este modo, se proporciona a los dirigentes de las naciones jóvenes una imagen oscura e incompleta de una política democrática, deformando gravemente la ideología y las normas legales. Lo que debe aprenderse de una democracia es cuestión de actitudes y sentimientos, y esto es más difícil de aprender.

La segunda razón de las dificultades que encuentra la difusión de una democracia entre las nuevas naciones radica en los problemas objetivos con que se enfrentan dichas naciones. Entran en la historia con sistemas tecnológicos y sociales arcaicos, atraídas por el brillo y el poder de las revoluciones tecnológicas y científicas. No es difícil darse cuenta de las razones que las empujan hacia una imagen tecnocrática de la política: una política en la que predomina la burocracia autoritaria y en que la organización política se transforma en divisa para la ingeniería humana y social.

Pero en muchos casos, tal vez en todos, aunque en diferente medida, los líderes de las naciones en vías de modernización advierten las deformaciones y los peligros que se presentan al adoptar una forma autoritaria de sistema político. Aunque no puedan captar plenamente los equilibrios sutiles del sistema político democrático y las facetas más finas de la cultura cívica, tienden a interpretar su legitimidad como la expresión de un movimiento hacia el sistema político humano. Al caracterizar su situación no hemos consignado un elemento significativo. Porque, aunque es cierto que estas naciones están fascinadas por la ciencia y la tecnología y atraídas hacia un sistema político tecnocrático como medio para alcanzar las cosas nuevas de este mundo, son también hijos de sus propias culturas tradicionales y preferirían respetar esas culturas, si les dejaran la opción.

La cultura cívica

La cultura cívica es una respuesta a dicha ambivalencia pues no es una cultura moderna, sino una mezcla de la modernización con la tradición. C. P. Snow, con su peculiar

prosa acerada, nos ha presentado una dicotomía exagerada entre las culturas humanística y científico-técnica. Shils toma su punto de partida en Snow, arguyendo que ha notado la falta de una tercera cultura —la cultura cívica— que, al contener las otras dos culturas, la científica y la humanística-tradicional, las capacita para la mutua influencia e intercambio sin que se destruyan ni polaricen entre sí.⁴

Herring, apoyándose de modo parecido en la dicotomía de Snow, afirma que la cultura occidental es pluralista, y que la tesis de Snow de un grado de conflicto entre la ciencia y el humanismo, de carácter más tradicional, pasa por alto la diversidad cultural de la sociedad occidental y, en particular, la cualidad común a las culturas científica y democrática: su actitud experimental. Herring opina que ciencia y democracia tienen un origen común en la cultura humanística de Occidente. Pero, al tener funciones distintas, difieren en aspectos importantes. La ciencia es racional, avanza en línea recta, «... aborrece medianas soluciones». La cultura democrática o cívica surgió como una forma de cambio cultural «económico» y humano. Sigue un ritmo lento y «busca el común denominador».⁵

El desarrollo de la cultura cívica en Inglaterra puede entenderse como resultado de una serie de choques entre modernización y tradicionalismo, choques con la suficiente violencia como para realizar cambios significativos, pero, sin embargo, no tan fuertes o concentrados en el tiempo para causar desintegración o polarización. Debido en parte a su seguridad insular, Inglaterra llegó a la era del absolutismo y unificación nacional con capacidad para tolerar mayor autonomía aristocrática, local y corporativa de la que pudo ser admitida por la Europa continental. Un primer paso en el camino de la secularización fueron la separación de la Iglesia de Roma y los comienzos de tolerancia para diversos credos religiosos. Un segundo paso fue el nacimiento de una clase comerciante próspera y consciente de su valía, así como la participación de la monarquía y la nobleza en los riesgos y cálculos del comercio y de los negocios.

Aristócratas independientes con un poder local seguro en el campo, valerosos inconformistas, mercaderes ricos y conscientes de su poder: he aquí las fuerzas que transformaron la tradición de los territorios feudales en tradición parlamentaria y capacitaron a Inglaterra para atravesar la era del absolutismo sin sufrir merma en su pluralismo. Gran Bretaña inició así la revolución industrial con una cultura política en sus clases rectoras que le permitió absorber sin profundas discontinuidades los grandes y rápidos cambios en la estructura social de los siglos XVIII y XIX. El partido aristocrático de los *Whigs* logró formar una coalición con los mercaderes e industriales inconformistas, y establecer firmemente los principios de la supremacía y representación parlamentarias. Las fuerzas tradicionales aristocráticas y monárquicas asimilaron esta cultura cívica en una medida suficiente para competir con las tendencias secularizadoras en favor del apoyo popular y,

4. C. P. Snow, *The Two Cultures and the Scientific Revolution*, Nueva York, 1961, y Edward A. Shils, *Demagogues and Cadres in the Political Development of the New States*, memorándum preparado para el Committee on Comparative Politics, Social Science Research Center, septiembre 1961, pp. 20-21. Hemos tomado el título de este apartado del trabajo de Shils, y del empleo del concepto «civismo» en otros escritos suyos. Para un excelente análisis de las relaciones entre las culturas científica y humanística, véase Shils, «The Calling of Sociology», en T. Parsons; E. Shils; K. Naegle, y J. Pitts, *Theories of Society*, Nueva York, 1961, vol. II, pp. 1414 y ss.

5. E. P. Herring, «On Science and the Polity», *Items*, Consejo de Investigaciones de Ciencias Sociales, vol. XV, núm. 1, tomo 2, marzo 1961, p. 1.

ciertamente, para mitigar su racionalismo y trasmirles el amor y el respeto hacia el carácter sagrado de la nación y sus antiguas instituciones.

Nació así una tercera cultura, ni tradicional ni moderna pero que participaba de ambas, una cultura pluralista basada en la comunicación y la persuasión, una cultura de consenso y diversidad, una cultura que permitía el cambio, pero también lo moderaba. Fue la cultura cívica. Una vez consolidada, las clases trabajadoras podían entrar en el juego político y, a través de un proceso de tanteos, encontrar el lenguaje adecuado para presentar sus demandas y los medios para hacerlas efectivas. En esta cultura de diversidad y consenso, racionalismo y tradicionalismo, pudo desarrollarse la estructura de la democracia inglesa: parlamentarismo y representación, el partido político colectivo y la burocracia responsable y neutral, los grupos de intereses asociativos y contractuales y los medios de comunicación autónomos y neutrales. El parlamentarismo inglés incluía las fuerzas tradicionales y modernas; el sistema de partidos las reunía y combinaba; la burocracia era responsable ante las nuevas fuerzas políticas; y los partidos políticos, grupos de intereses y medios neutrales de comunicación se mezclaban continuamente con las agrupaciones difusas de la comunidad y con sus redes primarias de comunicación.

Nos hemos concentrado en la experiencia inglesa porque toda la historia del nacimiento de la cultura cívica está recogida en la historia inglesa, mientras que su desarrollo en los Estados Unidos y en los países del antiguo Imperio británico se inició cuando ya se habían ganado algunas de las batallas más importantes. En realidad, en el transcurso del siglo XIX, el desarrollo de la cultura democrática y de la infraestructura fue más rápido y menos equívoco en los Estados Unidos que en Inglaterra, puesto que los Estados Unidos constituyan una sociedad nueva que se extendía rápidamente sin que, hasta cierto grado, la obstaculizaran instituciones tradicionales. Aunque sus modelos básicos son semejantes, las culturas cívicas de Inglaterra y de los Estados Unidos tienen un contenido algo diferente, y reflejan tales diferencias en sus historias nacionales y estructuras sociales.

En el continente europeo, el panorama es más variado. Aunque sus modelos difieren en muchos aspectos de los de Inglaterra y Norteamérica, los países escandinavos, Holanda y Suiza han elaborado su propia versión de una cultura política y de una práctica de adaptación y compromiso. En Francia, Alemania e Italia, los choques entre las tendencias modernizadoras y los poderes tradicionales parecen haber sido demasiado masivos y poco dispuestos al compromiso para que permitieran el nacimiento de una cultura comparada de adaptación política. La cultura cívica está presente en la forma de una aspiración o deseo, y la infraestructura democrática todavía no se ha conseguido.

Por consiguiente, la cultura cívica y el sistema político abierto son los grandes y problemáticos dones del mundo occidental. La tecnología y la ciencia occidentales han dejado de ser patrimonio único de Occidente y, por todas partes, están destruyendo y transformando sociedades y culturas tradicionales. ¿Podrán difundirse con la misma amplitud el sistema político abierto y la cultura cívica, que constituyen el descubrimiento del hombre para tratar, de una manera humana y razonable, el cambio y la participación sociales?

Al considerar el origen del sistema político abierto y de la cultura cívica —en realidad, al considerar las zonas del mundo occidental en que su nacimiento todavía se pone

en duda—, podemos ser víctimas de uno o de ambos de los estados de ánimo siguientes. El primero es de intriga o temor reverencial ante un proceso por el que la humanidad, en sólo una pequeña parte de la superficie terrestre, ha avanzado trabajosa y confusamente para domar la violencia de un modo razonable y humano, y se ha movido casi a ciegas hacia su transformación en un instrumento constructivo, capaz de servir a todos los intereses. En cuanto intriga o misterio, resulta ser una herencia cultural única, inasequible para los extraños. El segundo estado de ánimo es el pesimismo, y éste parece haber reemplazado al optimismo democrático que existía antes de la primera guerra mundial. ¿Cómo puede trasplantarse fuera de su contexto histórico y cultural un conjunto de acuerdos y actitudes tan frágiles, complicados y sutiles? O bien, ¿cómo pueden sobrevivir estas sutilezas y etiquetas humanas, incluso entre nosotros mismos, en un mundo aprisionado por una ciencia y técnica desenfrenadas, que destruyen la tradición, la comunidad humana y posiblemente incluso la vida misma?

Nadie puede dar respuestas definitivas a tales preguntas. Pero, como sociólogos, podemos plantear las preguntas de tal manera que obtengamos respuestas útiles. Mientras participamos, tal vez, de ese estado de ánimo de respetuosa admiración ante lo complicado del mecanismo democrático y la experiencia histórica única de la que ha surgido, nos enfrentamos a un reto histórico contemporáneo, para el que un estado de ánimo, en sí mismo, resulta respuesta inadecuada. Si queremos comprender mejor los problemas de la difusión de la cultura democrática, debemos ser capaces de especificar el contenido de *lo que* ha de ser difundido, desarrollar medidas apropiadas para ello y descubrir sus incidencias cuantitativas y su distribución demográfica en países con un ancho margen de experiencia democrática. Provistos de estos conocimientos, podremos especular racionalmente sobre «cuánto de qué cosa» debe encontrarse en un país antes de que las instituciones democráticas echen raíces en actitudes y expectativas congruentes.

Los esfuerzos realizados para resolver estos problemas se han basado, por lo general, en impresiones y deducciones obtenidas de la historia, en consecuencias extraídas de ideologías democráticas, en determinados tipos de análisis sociológico o introspecciones psicológicas. De este modo, en nuestros esfuerzos por calibrar las posibilidades de la democracia en países como Alemania e Italia, o en los territorios en desarrollo del mundo no occidental, tratamos frecuentemente de extraer «lecciones» de la historia inglesa y norteamericana. Se ha afirmado, por ejemplo, que la larga continuidad de la experiencia política inglesa y norteamericana y el proceso evolutivo gradual han contribuido a una democratización efectiva. De modo parecido, el crecimiento de una clase media fuerte y numerosa, el desarrollo del protestantismo y, en particular, de las sectas no conformistas del mismo se han considerado vitales para el progreso de instituciones democráticas establecidas en Inglaterra, en la Commonwealth y en los Estados Unidos. Se ha tratado de deducir de tales experiencias algunos criterios sobre las actitudes y el comportamiento que deben existir en otros países si han de llegar a un régimen democrático.

Todavía más frecuente que extraer deducciones de la historia es nuestra tendencia a derivar criterios de lo que debe ser difundido partiendo de las normas ideológicas e institucionales de la democracia. Se afirma que si un sistema democrático se basa en la participación influyente de la población adulta como un todo, el individuo debe utilizar el

poder de un modo inteligente para no alterar el sistema político. Teóricos de la democracia, desde Aristóteles a Bryce, han insistido en que las democracias se mantienen gracias a la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, a un elevado nivel de información sobre estos mismos asuntos y a un sentido muy difundido de responsabilidad cívica. Estas teorías nos dicen cómo debe ser un ciudadano democrático, si quiere comportarse de acuerdo con los presupuestos del sistema.

Un tercer tipo de investigación sobre las condiciones que favorecen el desarrollo de una democracia estable son los estudios de las condiciones económicas y sociales asociadas a sistemas democráticos. Se continúa así una vieja tradición aristotélica. Lipset clasificó las naciones de Europa (incluyendo la antigua Commonwealth) e Hispanoamérica en «democracias estables» y «democracias inestables y dictaduras».º La inclusión en uno u otro grupo se basaba en la trayectoria histórica de estos países. Reunió luego toda la información estadística asequible de las condiciones económicas y sociales en dichos países, el grado de industrialización y urbanización, el nivel de alfabetización y las pautas de educación. Sus resultados presentan un paralelismo relativamente convincente entre estos índices de «modernización» y una democratización estable. James Coleman, en un análisis semejante, que incluía Asia sudoriental, Asia meridional, Oriente Medio, África y Latinoamérica, halló también una estrecha correlación entre los índices de modernización y democratización.º El principal problema que presentan estos estudios es que se abandonan al campo inductivo las consecuencias culturales y psicológicas de tecnologías y procesos «modernos». Sabemos que las democracias, comparadas con otros sistemas políticos, tienden a poseer personas más educadas e instruidas, que sus ingresos per cápita y sus riquezas son mayores, y que disfrutan en mayor proporción de las comodidades de la civilización moderna. Pero este tipo de análisis no sólo omite la base psicológica de la democratización, sino que tampoco puede explicar los casos significativos que no se amoldan a la norma. Así, Alemania y Francia, que ocupan un puesto elevado en la escala de modernización, son clasificadas por Lipset entre las democracias inestables. Cuba y Venezuela, que se hallan entre las primeras en el desarrollo económico de América Latina, poseen un largo historial de dictadura e inestabilidad. Esta clase de análisis sugiere hipótesis, pero no nos dice directamente qué conjunto de actitudes se asocia con la democracia.

Otro tipo de enfoque sobre la cultura y la psicología de una democracia se basa en las introspecciones del psicoanálisis. Harold Lasswell es quien más ha avanzado al detallar las características de la personalidad de un «demócrata».º En su lista de cualidades democráticas incluye: 1) un «ego abierto», es decir, una postura cálida y acogedora en relación con el prójimo; 2) aptitud para compartir con otros valores comunes; 3) una orientación plurivaleorizada antes que monovalorizada; 4) fe y confianza en los demás hombres, y 5) relativa ausencia de ansiedad. Si bien la relación entre estas características y una conducta democrática parece ser clara, las cualidades democráticas de Lasswell no

6. Lipset, Seymour M., *Political Man*, Nueva York, 1960, pp. 15 y ss.

7. Gabriel A. Almond y James Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, N. J., 1960, pp. 538 y ss.

8. *The Political Writings of Harold D. Lasswell*, Glencoe, Ill., 1951, pp. 195 y ss.; Lasswell, *Power and Personality*, Nueva York, 1946, pp. 148 y ss.

constituyen actitudes y sentimientos específicamente *políticos* y, en realidad, pueden encontrarse con mucha frecuencia en sociedades que no son democráticas en su estructura.

Nuestro estudio surge de este cuerpo teórico acerca de las características y condiciones previas de la cultura de la democracia. Hemos hecho una serie de experimentos, para probar algunas de estas hipótesis. Más que inferir las características de una cultura democrática de instituciones políticas o condiciones sociales, hemos intentado especificar su contenido, examinando actitudes en un número determinado de sistemas democráticos en funcionamiento. Y más que derivar las precondiciones sociales y psicológicas de una democracia partiendo de teorías psicológicas, hemos buscado determinar si tales relaciones se encuentran realmente en sistemas democráticos en funcionamiento, y hasta qué punto. No afirmamos que nuestro estudio acabará con la especulación y ofrecerá las proposiciones exactas y comprobadas de una teoría completa de la democracia; sostenemos, más bien, que algunas de estas proposiciones sobrevivirán a la comprobación mediante un análisis empírico-cuantitativo, y que algunas otras no lo harán. Esta fase experimental ha de enfocar y dirigir la investigación, ofreciendo algunas respuestas a antiguos problemas y sugiriendo algunas nuevas preguntas.

En otro sentido, confiamos contribuir también al desarrollo de una teoría científica de la democracia. La inmensa mayoría de las investigaciones empíricas sobre actitudes democráticas se ha realizado en los Estados Unidos. Además de nuestro propio país, hemos incluido en nuestro trabajo a Gran Bretaña, Alemania, Italia y México. Más adelante explicamos por qué hemos elegido estos países en concreto. Nuestro estudio de cinco países nos ofrece la oportunidad de escapar al particularismo norteamericano y descubrir si las relaciones basadas en datos norteamericanos se encuentran también en otros países democráticos, cuyas experiencias históricas y estructuras políticas y sociales son diferentes en cada caso.

Tipos de cultura política

En nuestro estudio comparativo de las culturas políticas de cinco democracias contemporáneas empleamos una serie de conceptos y clasificaciones que será conveniente determinar y definir. Hablamos de «cultura política» de una nación antes que de «carácter nacional» o «personalidad formal», y de «socialización política», antes que del desarrollo o educación infantil en términos generales. No elegimos estos términos porque rechacemos las teorías psicológicas y antropológicas que relacionan las actitudes políticas con otros componentes de la personalidad, o porque no admitamos las teorías que subrayan la relación existente entre el desarrollo del niño en términos generales y la inducción del niño hacia sus roles y actitudes políticas de adulto. En realidad este trabajo no hubiera podido ser realizado sin las investigaciones precedentes de dichos historiadores, filósofos sociales, antropólogos, sociólogos, psicólogos y psiquiatras, que se han ocupado de estudiar las relaciones entre las características psicológicas y políticas de las naciones. El presente trabajo ha sido influenciado, concretamente, por la «cultura-personalidad» o «enfo-

que psicocultural» con relación al estudio de los fenómenos políticos. Este enfoque ha causado, en los últimos veinticinco años, una bibliografía teórica y monográfica muy importante.⁹

Empleamos el término cultura política por dos razones. En primer lugar, si queremos descubrir las relaciones entre actitudes políticas y no políticas y modelos de desarrollo, debemos separar las primeras de los últimos, aunque la separación entre ellos no sea tan marcada como pudiera sugerir nuestra terminología. Así, el término cultura política se refiere a orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema. Hablamos de una cultura política del mismo modo que podríamos hablar de una cultura económica o religiosa. Es un conjunto de orientaciones relacionadas con un sistema especial de objetos y procesos sociales.

Pero también escogemos la palabra *cultura* política, antes que cualquier otro concepto especial, porque nos brinda la posibilidad de utilizar el marco conceptual y los enfoques de la antropología, la sociología y la psicología. Nuestro pensamiento se enriquece cuando empleamos, por ejemplo, categorías antropológicas y psicológicas, tales como socialización, conflicto cultural y aculturación. De modo parecido, nuestra capacidad para entender el nacimiento y transformación de los sistemas políticos crece al fijarnos en las teorías y especulaciones que se ocupan de los fenómenos generales de estructura y proceso sociales.

Reconocemos que los antropólogos utilizan el término cultura en muchos sentidos y que, al introducirlo en el vocabulario conceptual de las ciencias políticas, corremos pe-

9. Entre otros, pueden hallarse trabajos teóricos de tipo general con este enfoque en Ruth Benedict, *Patterns of Culture*, Nueva York, 1934; Alex Inkeles y Daniel Levinson, «National Character: The Study of Modal Personality and Socio-Cultural Systems», en Gardner Lindzey, ed., *Handbook of Social Psychology*. Cambridge, Mass., 1954, vol. II; Bert Kaplan, ed., *Studying Personality Cross-Culturally*, Evanston, Ill., 1961; Abram Kardiner, *The Psychological Frontiers of Society*, Nueva York, 1939; Kardiner, *The Individual and His Society*, Nueva York, 1945; Clyde Kluckhohn, Henry Murray y David Schneider, *Personality in Nature, Society and Culture*, Nueva York, 1955; Harold D. Lasswell, «Psychopathology and Politic», en *Political Writings*; Nathan Lette, «Psychocultural Hypotheses About Political Acts», en *World Politics*, vol. I, 1948; Ralph Linton, *The Cultural Background of Personality*, Nueva York, 1945; Margaret Mead, «The Study of National Character», en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell, *The Policy Sciences*, Stanford, 1951. Particularmente importante para nuestro trabajo es Alex Inkeles, «National Character and Modern Political Systems», en Francis L. K. Hsu, ed., *Psychological Anthropology*, Homewood, Ill., 1961. Una de las contribuciones recientes más importantes a la teoría del carácter nacional y la cultura política es la obra de Lucian W. Pye, *Politics, Personality, and National Building*, New Haven, 1962, que desarrolla una teoría general de la personalidad y las actitudes políticas, y la aplica a un análisis de modelos de Burma.

Estudios de Alemania se incluyen en: R. Brikner, *Is Germany Incurable?*, Filadelfia, 1943; H. V. Dicks, «Personality Traits and National Socialist Ideology», *Human Relations*, vol. III, 1950; David Rodnick, *Postwar Germans*, New Haven, 1948, y Bertram Schaffner, *Fatherland. A Study of Authoritarianism in the German Family*, Nueva York, 1948.

Estudios de los Estados Unidos: Geoffrey Gorer, *The American People*, Nueva York, 1948; Margaret Mead, *And Keep Your Powder Dry*, Nueva York, 1942, y David Riesman, *The Lonely Crowd*, New Haven, 1950.

Estudios de Rusia: H. V. Dicks, «Observations on Contemporary Russian Behavior», *Human Relations*, vol. V, 1952; Geoffrey Gorer y John Rickman, *The People of Great Russia*, Londres, 1949; Nathan Lette, *A Study of Bolshevism*, Glencoe, Ill., 1953; Margaret Mead, *Soviet Attitudes Toward Authority*, Nueva York, 1951, y Dinko Tomasic, *The Impact of Russian Culture on Soviet Communism*, Glencoe, Ill., 1953.

Para Inglaterra, véase Geoffrey Gorer, *Exploring English Character*, Nueva York, 1955. Para Francia, véase Nathan Lette, *On the Games of Politics in France*, Stanford, 1959; Rhoda Metraux y Margaret Mead, *Themes in French Culture*, Stanford, 1954; y Lawrence Wylie, *Village in The Vaucluse*, Cambridge, Mass., 1957. Y para Japón, véase Ruth F. Benedict, *The Chrysanthemum and The Sword*, Boston, 1946.

ligro de introducir sus ambigüedades lo mismo que sus ventajas. Aquí únicamente podemos subrayar que empleamos el concepto de cultura en uno solo de sus muchos significados: en el de *orientación psicológica hacia objetos sociales*. Cuando hablamos de la cultura política de una sociedad, nos referimos al sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población. Las personas son inducidas a dicho sistema, lo mismo que son socializadas hacia papeles y sistemas sociales no políticos. Los conflictos de culturas políticas tienen mucho en común con otros conflictos culturales, y los procesos políticos de aculturación se entienden mejor si los contemplamos en los términos de las resistencias y tendencias a la fusión y a la incorporación del cambio cultural en general.

De este modo, el concepto de cultura política nos ayuda a evitar la ambigüedad de términos antropológicos tan generales como el de ética cultural, y a evitar igualmente el supuesto de homogeneidad que el concepto implica. Nos da la posibilidad de formular hipótesis acerca de las relaciones entre los diferentes componentes de una cultura y a comprobar empíricamente dichas hipótesis. Con el concepto de socialización política podemos trascender los supuestos, más bien simples, de la escuela psicocultural respecto a las relaciones entre las pautas generales de desarrollo infantil y las actitudes políticas del adulto. Podemos relacionar actitudes políticas específicas del adulto y tendencias behavioristas del mismo con experiencias socializantes políticas, manifiestas y latentes, de la infancia.

La cultura política de una nación consiste en la particular distribución entre sus miembros de las pautas de orientación hacia los objetos políticos. Antes de que podamos llegar a tal distribución, necesitamos disponer de algún medio para comprobar sistemáticamente las orientaciones individuales hacia objetos políticos. En otras palabras, es necesario que definamos y especifiquemos los modos de orientación política y las clases de objetos políticos. Nuestra definición y clasificación de tipos de orientación política sigue a Parsons y Shils, como hemos indicado en otro lugar.¹⁰ La orientación se refiere a los aspectos internalizados de objetos y relaciones. Incluye: 1) «orientación cognitiva», es decir, conocimientos y creencias acerca del sistema político, de sus papeles y de los incumbentes de dichos papeles en sus aspectos políticos (*inputs*) y administrativos (*outputs*); 2) «orientación afectiva», o sentimientos acerca del sistema político, sus funciones, personal y logros; y 3) «orientación evaluativa», los juicios y opiniones sobre objetos políticos que involucran típicamente la combinación de criterios de valor con la información y los sentimientos.

Al clasificar los objetos de orientación política, empezamos con el sistema político «generado». Tratamos aquí del sistema en conjunto, e incluimos sentimientos tales como el patriotismo o el desprecio por lo propio, los conocimientos y valoraciones de una nación, tales como «grande» o «pequeña», «fuerte» o «débil» y de un sistema político, como «democrático», «constitucional» o «socialista». En el otro extremo distinguimos orientaciones hacia «uno mismo» como elemento político activo, y el contenido y la calidad del sentido de competencia personal confrontado con el sistema político. Al tratar los elementos com-

10. Gabriel A. Almond, «Comparative Political Systems», *Journal of Politics*, vol. XVIII, 1956; Talcott Parsons y Edward A. Shils, *Toward a General Theory of Action*, Cambridge, 1951, pp. 53 y ss.

ponentes de un sistema político, distinguimos, en primer lugar, tres amplias categorías de objetos: 1) *roles o estructuras* específicas, tales como cuerpos legislativos, ejecutivos o burocráticos; 2) *titulares* de dichos roles, como lo son monarcas, legisladores y funcionarios, y 3) *principios de gobierno, decisiones o imposiciones de decisiones* públicas y específicas. Estas estructuras, titulares de roles y decisiones, pueden clasificarse a su vez de modo amplio, teniendo en cuenta si están conectadas al proceso político (*input*) o al proceso administrativo (*output*). Por proceso político entendemos la corriente de demandas que va de la sociedad al sistema político y la conversión de dichas demandas en principios gubernativos de autoridad. Algunas de las estructuras incluidas de un modo predominante en el proceso político son los partidos políticos, los grupos de intereses y los medios de comunicación. Por proceso administrativo u *output* entendemos aquel mediante el cual son aplicados o impuestos los principios de autoridad del gobierno. Las estructuras predominantemente implicadas en este proceso incluirían las burocracias y los tribunales de justicia.

Nos damos cuenta de que cualquiera de estas distinciones violenta la continuidad efectiva del proceso político y la plurifuncionalidad de las estructuras políticas. Gran parte del trabajo político lo realizan las burocracias y los tribunales de justicia; y estructuras, que nosotros calificamos de políticas, como los grupos de intereses y los partidos políticos, se encargan muchas veces de detalles administrativos e impositivos. Nos referimos aquí a una diferencia de acento que resulta, además, de gran importancia para la clasificación de las culturas políticas. La distinción que hacemos entre culturas de participación e imposición o de súbdito se basa, en parte, en la presencia o ausencia de orientación hacia estructuras *input* o políticas especializadas. Para nuestra clasificación de las culturas políticas no es de gran importancia que dichas estructuras políticas especializadas se encuentren también implicadas en la realización de funciones impositivas y que las estructuras administrativas u *outputs* especializadas se ocupen igualmente de funciones políticas. El punto importante para nuestra clasificación está en saber hacia qué objetos políticos se orientan los individuos, cómo se orientan hacia los mismos y si tales objetos están encuadrados predominantemente en la corriente «superior» de la acción política o en la «inferior» de la imposición política. Trataremos de este problema con más detalle cuando definamos las principales clases de cultura política.

CUADRO 7.1. *Dimensiones de orientación política*

<i>1 Sistema como objeto general</i>	<i>2 Objetos políticos (inputs)</i>	<i>3 Objetos Administrativos (outputs)</i>	<i>4 Uno mismo como objeto</i>
Cognición			
Afecto			
Evaluación			

Podemos confirmar lo dicho hasta aquí sobre orientaciones individuales hacia los sistemas políticos mediante una simple matriz de 3 por 4. El cuadro 7.1 nos indica que la orientación política de un individuo puede ser comprobada sistemáticamente si analizamos los siguientes extremos:

1. ¿Qué conocimientos posee de su nación y de su sistema político en términos generales, de su historia, situación, potencia, características «constitucionales» y otros temas semejantes? ¿Cuáles son sus sentimientos hacia estas características? ¿Cuáles son sus opiniones y juicios, más o menos meditados, sobre ellas?

2. ¿Qué conocimientos posee de las estructuras y roles de las diferentes élites políticas y de los principios de gobierno implicados en la corriente superior de la función política activa? ¿Cuáles son sus sentimientos y opiniones sobre estas estructuras, los dirigentes políticos y los programas de gobierno?

3. ¿Qué conocimientos tiene de la corriente inferior de la imposición política, de las estructuras, individuos y decisiones implicados en estos procesos? ¿Cuáles son sus sentimientos y opiniones sobre ellos?

4. ¿Cómo se considera a sí mismo en cuanto miembro de su sistema político? ¿Qué conocimiento tiene de sus derechos, facultades, obligaciones y de la estrategia a seguir para tener acceso a la influencia política? ¿Qué piensa acerca de sus posibilidades? ¿Qué normas de participación o de ejecución reconoce y emplea al formular juicios políticos u opiniones?

Caracterizar la cultura política de una nación significa, en efecto, llenar una matriz semejante mediante una muestra válida de su población. La cultura política se constituye por la frecuencia de diferentes especies de orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia el sistema político en general, sus aspectos políticos y administrativos y la propia persona como miembro activo de la política.

LA CULTURA POLÍTICA PARROQUIAL

Cuando la frecuencia de orientación hacia objetos políticos especializados de los cuatro tipos detallados en el cuadro 7.1 se acerca a cero, podemos hablar de una cultura política parroquial. Las culturas políticas de las sociedades tribales africanas y de las comunidades locales autónomas a las que se refiere Coleman¹¹ entrarían en esta categoría. En estas sociedades no hay roles políticos especializados: el liderazgo, la jefatura del clan o de la tribu, el «chamanismo» son roles difusos de tipo político-económico-religioso y, para los miembros de estas sociedades, las orientaciones políticas hacia dichos roles no están separadas de sus orientaciones religiosas o sociales. Una orientación parroquial supone también la ausencia relativa de previsiones de evolución iniciadas por el sistema político. El individuo, en este caso, no espera nada del sistema político. De modo parecido, en las jefaturas y reinos africanos centralizados a los que hace referencia Coleman, las

11. Almond y Coleman, *Politics of the Developing Areas*, p. 254.

culturas políticas serían predominantemente parroquiales, aunque el desarrollo de roles algo más especializados podría suponer el comienzo de orientaciones políticas más diferenciadas. Incluso programas de gobierno de mayor escala y más diferenciados pueden poseer, sin embargo, culturas predominantemente parroquiales. La caracterización de Rustow del Imperio otomano nos proporciona un ejemplo:

«La autoridad del gobierno, basada casi enteramente en los impuestos, en el mantenimiento de un ejército y en una antigua tradición de gobierno dinástico, era percibida casi inmediatamente en las ciudades, menos directamente en los pueblos, y apenas entre las tribus. Las provincias eran regidas por gobernadores militares o señores feudales latifundistas, sólo con interferencias ocasionales de la capital. Las tribus nómadas vivían en lo que un acertado dicho árabe calificaba de “tierra de insolencia”, donde no se respetaba ninguna autoridad extraña. El sistema económico de las ciudades era regulado, en su mayoría, por las asociaciones autónomas de los artesanos. En la mayor parte del país, cada pueblo constituía una unidad autónoma, tanto económica como políticamente. El principal representante de la autoridad en el pueblo, el recaudador de impuestos, era, antes que un funcionario gubernativo, un contratista o subcontratista privado que se recompensaba a sí mismo con la máxima liberalidad por las cantidades que había pagado ya a sus superiores. Con frecuencia, el pueblo respondía colectivamente por el pago de los impuestos; circunstancia que reducía todavía más el control de la autoridad sobre cada campesino individual. La misma ley quedaba muy lejos de las intenciones de la autoridad; sus decretos suplantaron o modificaron en pocos puntos una estructura universal de leyes religiosas y costumbres locales.»¹²

En esta clase de sistema político, los emisarios especializados del gobierno central apenas rozan la conciencia de los habitantes de ciudades y pueblos y de los componentes de la tribu. Sus orientaciones tenderían a ser indiscriminadamente de tipo político-económico-religioso, de acuerdo con las estructuras y operaciones, igualmente indiscriminadas, de sus comunidades tribales, religiosas, profesionales y locales.

Lo que hemos venido describiendo representa un parroquialismo extremo o puro, que existe en los sistemas tradicionales más simples, con una especialización política mínima. Este parroquialismo, en sistemas políticos más diferenciados, tiende a ser afectivo o normativo antes que cognitivo. Es decir, los miembros de tribus alejadas en Nigeria o Ghana pueden tener conciencia, de un modo confuso y oscuro, de la existencia de un régimen político central; pero sus sentimientos hacia el mismo son inciertos o negativos y no se ha asimilado norma alguna para regular sus relaciones con dicho sistema central.

LA CULTURA POLÍTICA DE SÚBDITO

El segundo tipo de cultura política, anotado en el cuadro 7.2, es el de la cultura de súbdito. Hay aquí gran frecuencia de orientaciones hacia un sistema político diferencia-

12. *Ibid.*, pp. 378-379.

CUADRO 7.2. *Tipos de cultura política*

	<i>Sistema como objeto general</i>	<i>Objetos políticos (inputs)</i>	<i>Objetos administrativos (outputs)</i>	<i>Uno mismo como participante activo</i>
Parroquial	0	0	0	0
Súbdito	1	0	1	1
Participante	1	1	1	1

do y hacia aspectos administrativos del sistema, pero las orientaciones respecto de objetos específicamente políticos y hacia uno mismo como participante activo se aproximan a cero. El súbdito tiene conciencia de la existencia de una autoridad gubernativa especializada: está afectivamente orientado hacia ella, tal vez se siente orgulloso de ella, tal vez le desagrada; y la evalúa como legítima o ilegítima. Pero la relación con el sistema se da en un nivel general y respecto al elemento administrativo, o «corriente inferior» del sistema político; consiste, esencialmente, en una relación pasiva, aunque se dé, como veremos más adelante, una forma limitada de competencia que es idónea para esta cultura de súbdito.

Estamos hablando de nuevo de una orientación puramente subjetiva que se dará de un modo preferente en una sociedad donde no existe estructura política diferenciada. La orientación del súbdito en sistemas políticos que han desarrollado instituciones democráticas será afectiva y normativa antes que cognitiva.

LA CULTURA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN

La tercera clase principal de cultura política, la cultura de participación, es aquella en que los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente orientados hacia el sistema como un todo y hacia sus estructuras y procesos políticos y administrativos: en otras palabras, hacia los dos aspectos, *input* y *output*, del sistema político. Los diversos individuos de este sistema político de participación pueden estar orientados favorable o desfavorablemente hacia las diversas clases de objetos políticos. Tienden a orientarse hacia un rol activo de su persona en la política, aunque sus sentimientos y evaluaciones de semejante rol pueden variar desde la aceptación hasta el rechazo total, como veremos más adelante.

Esta triple clasificación de culturas políticas no supone que una orientación sustituya a la otra. La cultura del súbdito no elimina orientaciones difusas hacia las estructuras primarias e íntimas de la comunidad. Añade a las orientaciones difusas respecto a grupos familiares, comunidades religiosas y rurales, una orientación subjetiva especializada relacionada con las instituciones gubernamentales. De igual manera, la cultura de participación es un estrato adicional que puede ser añadido y combinado con las otras dos cultu-

ras. Así, el ciudadano de un sistema político de participación está orientado no solamente hacia la participación activa en los asuntos políticos, sino que está también sujeto a la ley y a la autoridad, y es miembro de grupos primarios más difusos.

Ciertamente, la adición de orientaciones de participación a otras orientaciones de súbdito o de parroquialismo no deja inalteradas a estas orientaciones «más primitivas». Las orientaciones parroquiales deben readaptarse cuando entran en la liza orientaciones nuevas y más especializadas y, del mismo modo, cuando se adquieren orientaciones de participación cambian las orientaciones de parroquialismo y de súbdito. En realidad, algunas de las diferencias más características en las culturas políticas de las cinco democracias incluidas en nuestro estudio resultan de la amplitud y del modo como se han combinado, fundido o mezclado dentro de los individuos de un sistema político las orientaciones parroquiales, de súbdito y de participación.

Es necesaria otra advertencia. Nuestra clasificación no supone homogeneidad o uniformidad de las culturas políticas. Así, los sistemas políticos con culturas predominantemente de participación, incluirán, aun en los casos concretos, culturas de súbdito y parroquialismo. Las imperfecciones de los procesos de socialización política, las preferencias personales y las limitaciones de la inteligencia o de las oportunidades para aprender continuarán dando paso a elementos súbditos o parroquiales, incluso en democracias bien aseguradas y estables. Y de modo parecido, los elementos parroquiales continuarán existiendo también en las culturas «elevadas» de súbdito.

Hay así dos aspectos de heterogeneidad o «mezcla» cultural. El ciudadano es una mezcla particular de orientaciones de participación, súbdito y parroquialismo, y la cultura cívica es una mezcla particular de ciudadanos, súbditos y elementos parroquiales. Para el ciudadano, necesitamos conceptos de proporción, principios y congruencia para tratar los modos en que su conjunto de actitudes de participación, de súbdito y parroquiales están orientadas hacia un resultado efectivo. Para la cultura cívica necesitamos los mismos conceptos de proporción, principios y congruencia para tratar el problema de conocer qué «mezcla» de ciudadanos, súbditos y elementos parroquiales está relacionada con el logro efectivo de un sistema democrático.

Nuestra triple clasificación de elementos participantes, súbditos y parroquiales es sólo el comienzo de una clasificación de culturas políticas. Cada una de estas clases principales tiene sus subclases, y nuestra clasificación ha omitido totalmente la dimensión del desarrollo político y de la evolución cultural. Analicemos, en primer lugar, esta última cuestión, puesto que nos permitirá tratar el problema de la subclasificación con un conjunto mejor de instrumentos conceptuales.

Las culturas políticas pueden ser congruentes o no con las estructuras del sistema político. Una estructura política congruente sería apropiada para la cultura; en otras palabras, aquella en que el conocimiento político de la población tiende a ser exacto y preciso, y el afecto y la elevación tienden a ser favorables. En general, una cultura parroquial, de súbdito o participante, serían, respectivamente, más congruentes con una estructura política tradicional, una estructura autoritaria centralizada y una estructura política democrática. Una cultura política parroquial, que fuera congruente con su estructura, tendría un elevado nivel de orientaciones cognitivas y altos índices de orientaciones afecti-

CUADRO 7.3. *Congruencia/incongruencia entre cultura y estructura políticas**

	Lealtad	Apatía	Alienación
Orientación cognitiva	+	+	+
Orientación afectiva	+	0	
Orientación valorativa	+	0	

* El signo (+) supone una elevada frecuencia de conciencia, de sentimiento positivo, o de evaluación hacia objetos políticos. El signo (0) significa una gran frecuencia de indiferencia.

vas y evaluativas positivas con respecto a las estructuras difusas de una comunidad tribal o rural; una cultura política de súbdito congruente con su sistema tendría un elevado nivel de cognición y altos índices positivos de los otros dos tipos de orientación relacionadas con el sistema político especializado en su conjunto y sus aspectos administrativos, u *outputs*; mientras que una cultura de participación congruente estaría caracterizada por índices elevados y positivos de orientación hacia las cuatro clases de objetos políticos.

Los sistemas políticos evolucionan, y estamos en lo cierto al asumir que la cultura y la estructura no concuerdan con frecuencia. Especialmente en estas décadas de rápida evolución cultural, la mayor parte de los sistemas políticos no ha llegado a conseguir dicha congruencia o a cambiar de un sistema político a otro. Para representar esquemáticamente estas relaciones de congruencia e incongruencia entre la estructura y la cultura política puede servirnos el cuadro 7.3.

Cualquiera de los tres tipos de culturas políticas puede ser encuadrado en la matriz del cuadro 7.3. Podemos hablar así de culturas «leales»,¹³ parroquiales, de súbdito y de participación cuando las orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas hacia los objetos apropiados del sistema político se acercan a la unidad o a una perfecta congruencia entre cultura y estructura. Sin embargo, puede representarse mejor la congruencia entre estos dos datos en forma de escala. Los límites de congruencia entre cultura y estructura quedan establecidos en las columnas 1 y 2 del cuadro 7.3. La congruencia es fuerte si las frecuencias de orientaciones positivas se acercan a la unidad (+); es débil cuando se percibe la estructura política pero se aproxima a cero, a la indiferencia. La frecuencia entre cultura y estructura políticas comienza cuando se ha sobrepasado el punto de indiferencia y aumentan en frecuencia el efecto y la evaluación negativos (-). Podemos considerar también dicha escala como de estabilidad-inestabilidad. Si nos aproximamos hacia la primera columna del cuadro, nos movemos en dirección a una situación de lealtad: una situación en que se equilibran las actitudes y las instituciones; cuando nos movemos hacia la tercera columna, nos aproximamos a una situación de alineación en que las actitudes tienden a rechazar las instituciones o estructuras políticas.

Ahora bien, esta escala constituye sólo un comienzo, puesto que la incongruencia puede tomar la forma de un simple rechazo de un conjunto particular de incumbentes de roles (por ejemplo, de una dinastía concreta y de su burocracia); o bien puede represen-

13. Hemos tomado el concepto de «leal» (*Allegiant*) del libro de Robert E. Lane *Political Ideology*, Nueva York, 1962, pp. 170 y ss.

tar un aspecto de un cambio sistemático, es decir, el traslado de una pauta más sencilla de cultura política hacia otra más compleja. Ya hemos indicado que todas las culturas políticas (exceptuando las que son sencillamente parroquiales) son mixtas. Y así, una cultura de participación contiene individuos orientados como súbditos y parroquiales; y una cultura de súbditos albergará también algunos parroquiales. Utilizamos el término culturas políticas «sistemáticamente mixtas» para referirnos a aquellas en que hay proporciones importantes de ambas pautas, más simples y más complejas, de orientación. Cuando decimos que estas culturas son sistemáticamente mixtas, no pretendemos indicar que hay una tendencia inevitable en el desarrollo para llegar a su punto final. El proceso evolutivo de una cultura política puede estabilizarse en un punto concreto antes de llegar a la congruencia, con una estructura autoritaria centralizada u otra democrática; o bien el desarrollo puede tomar una dirección parecida a la de Inglaterra, donde una pauta continua y lenta de evolución cultural fue acompañada por continuos cambios correspondientes en la estructura. Las culturas políticas pueden permanecer sistemáticamente mixtas durante mucho tiempo, como lo testimonia la experiencia de Francia, Alemania e Italia en el presente siglo y en el anterior. Sin embargo, cuando permanecen mixtas, existen roces inevitables entre cultura política y estructura, y una tendencia característica a la inestabilidad estructural.

Si los tres tipos de cultura política representados en el cuadro 7.2 son las formas puras de cultura política, podemos distinguir tres tipos de culturas políticas sistemáticamente mixtas: 1) la cultura parroquial-súbdita; 2) la cultura súbdita-participante, y 3) la cultura parroquial-participante.

LA CULTURA PARROQUIAL DE SÚBDITO

Se trata de un tipo de cultura política en que una parte sustancial de la población ha rechazado las pretensiones exclusivas de una difusa autoridad tribal, rural o feudal y ha desarrollado una lealtad hacia un sistema político más complejo, con estructuras de gobiernos centrales especializadas. Es el caso clásico del nacimiento de los reinos a partir de unidades relativamente indiferenciadas. Las crónicas e historias de la mayor parte de las naciones incluyen este estadio primitivo en la tendencia del parroquialismo local hacia una autoridad centralizada. Pero este impulso puede estabilizarse mucho antes de transformarse en una cultura de súbdito totalmente desarrollada. Los reinos africanos, débilmente articulados, e incluso el Imperio turco, son ejemplos de culturas estables, mezcla de parroquial y súbdito, en las que predominan las características parroquiales y la autoridad central adopta la forma de un conjunto primario, confusamente reconocido, de objetos políticos. La evolución cultural de las pautas parroquiales a otras de súbditos es un problema difícil, y son corrientes los movimientos inestables de avance y retroceso en la primitiva historia de las naciones.¹⁴

14. El caso clásico es el de la sucesión del rey Salomón en el reino de Israel. Cuando murió Salomón, los jefes parroquiales de tribus y familias de Israel fueron a su hijo Roboam diciendo: «Tu padre agravó nuestro yugo, mas ahora

Lo que queremos indicar es que la composición de esta clase puede ser considerada como variedades subalternas, situadas sobre un continuo. En un extremo podemos situar la cultura política bajo el absolutismo prusiano, que más bien se sobrepasó suprimiendo las orientaciones parroquiales; y en el otro extremo, la cultura política del Imperio turco, que nunca pasó más allá de una sucinta relación externa con sus unidades constituyentes, más o menos parroquiales. Es interesante, desde este punto de vista, el contraste entre el absolutismo prusiano y el británico. Ya hemos advertido que incluso las culturas políticas «elevadas» son mixtas, y que las orientaciones individuales que las constituyen también lo son. En Prusia, en el caso individual típico, podemos suponer que la intensidad de la orientación de súbdito fue mucho más fuerte que la parroquial, mientras que en Inglaterra advertimos mayor equilibrio y, además, los estratos parroquial y de súbdito eran más congruentes. Estas mezclas *psicológicas* pueden explicar el contraste entre los rasgos de la autoridad de Prusia y de Inglaterra en el siglo XVIII; en el primer caso, el *Kadavergehorsam* (obediencia de cadáver); en el segundo caso, la actitud consciente de su propia dignidad, aunque respetuosa, del noble, del mercader y del hidalgo. De modo parecido, la *cultura mixta* en Prusia comprendía probablemente una mayor polarización entre una persistente subcultura parroquial —ejemplificada en el caso extremo de los colonos en las tierras de Alemania oriental— y una subcultura de súbdito entre los grupos más afectados por el impacto del absolutismo prusiano: la burocracia hasta sus más ínfimos niveles y la gran proporción, en constante aumento, del material humano de Prusia, que pasaba por la experiencia del ejército prusiano.

De este modo, la evolución de una cultura política parroquial a otra de súbdito puede detenerse en toda una serie de puntos del continuo y producir configuraciones políticas, psicológicas y culturales diferentes. Igualmente opinamos que el tipo de confinación resultante tiene gran significado para la estabilidad y realidad del sistema político.

LA CULTURA DE SÚBDITO-PARTICIPANTE

El modo como se raliza el paso de una cultura parroquial a otra de súbdito, afecta, en gran medida, a la manera como se pasa de una cultura de súbdito a otra de participación. Como señala Pye, inculcar un sentido de lealtad e identificación con la nación así como fomentar la inclinación a obedecer las regulaciones de la autoridad central constituyen el primero y principal problema en una nación incipiente.¹⁵ En el paso de una cul-

disminuye tú algo de la dura servidumbre de tu padre, y del yugo pesado que puso sobre nosotros, y te serviremos.» Los consejeros más ancianos de Roboam le aconsejaron que aliviara el yugo y respetara más la autonomía de los persistentes grupos parroquiales de tribus y linajes. Sus consejeros más jóvenes —renovadores fanáticos— le dieron el aplaudido consejo de advertir a los líderes tradicionalistas del pueblo: «El menor dedo de los míos es más grueso que los lomos de mi padre. Ahora, pues, mi padre os cargó de pesado yugo, más yo añadiré a vuestro yugo; mi padre os castigó con azotes, más yo os castigaré con escorpiones.» (I, Reyes, 12: 4 y 10-11). El consejo de los jóvenes, aceptado por Roboam, tuvo consecuencias que demuestran, como se narra en la continuación de Reyes, que un ataque demasiado violento al parroquialismo puede llevar a que las orientaciones parroquiales y de súbdito caigan en la apatía y la aversión. Los resultados son la fragmentación política y la destrucción de la nación.

15. Pye, *Politics, Personality, and Nation Building*, pp. 3 y ss.

tura de súbdito a otra de participación, las autonomías parroquiales y locales, si sobreviven, pueden contribuir al desarrollo de una infraestructura democrática. Esto es lo que sucedió en el caso de Inglaterra.

Autoridades locales, corporaciones municipales, comunidades religiosas y grupos de mercaderes, en los que persistía todavía la tradición de las libertades gremiales, fueron los primeros grupos de intereses en la democracia incipiente inglesa. La lección es muy significativa. Precisamente porque el desarrollo de una cultura de súbdito en Inglaterra evitó la destrucción de estructuras y culturas locales y parroquiales, éstas pudieron transformarse, en época posterior y en forma modificada, en una red de influencias que fue capaz de relacionar a los ingleses, en calidad de ciudadanos competentes, con su gobierno. El impacto más masivo de la autoridad estatal prusiana relegó a las instituciones parroquiales a la esfera privada, o las asimiló a la esfera de la autoridad. De esta manera, la época de democratización de Alemania se inició con un profundo corte entre las esferas privada y pública, y la infraestructura surgida falló en su intento de tender un puente entre los individuos, la familia y la comunidad, por un lado, y las instituciones de la autoridad gubernativa, por el otro.

En la cultura mixta de súbdito y participación, una parte sustancial de la población ha adquirido orientaciones políticas (*inputs*) especializadas y un conjunto activo de autoorientaciones, mientras que la mayor parte del resto de la población continúa orientada hacia una estructura gubernamental autoritaria y posee un conjunto relativamente pasivo de autoorientaciones. En los ejemplos de la Europa occidental con este tipo de cultura política —Francia, Alemania e Italia en el siglo XIX y en el presente— hubo una pauta característica de inestabilidad estructural con períodos alternos de gobiernos autoritarios y democráticos. Pero de esta clase de cultura mixta resulta algo más que una inestabilidad estructural. Las mismas pautas culturales acusan la influencia de la inestabilidad estructural y de la inacción cultural. Debido a que las orientaciones de participación se han difundido solamente entre una parte de la población (ya que su legitimidad es puesta en tela de juicio por la subcultura de súbdito, que sigue persistiendo) y se ve suspendida durante los intervalos autoritarios, el estrato de la población orientado a la participación no puede constituirse en un cuerpo competente de ciudadanos, fiados en sus propias fuerzas y con experiencia. Tienden a permanecer como aspirantes a la democracia. Es decir, aceptan las normas de una cultura de participación, pero su sentido de la competencia se basa en la experiencia o en un sentimiento confiado de legitimidad. Además, las inestabilidades estructurales que acompañan a menudo a una cultura mixta de súbdito y participación y la frecuente ineffectividad de la infraestructura democrática y del sistema gubernamental inclinan a producir tendencias a la alienación entre los elementos de la población orientados en sentido democrático. Considerado en su conjunto, este tipo de inacción cultural política puede producir un síndrome con componentes de aspiración ideal y alienación hacia el sistema político, incluyendo la infraestructura de los partidos, grupos de intereses y la prensa.

Si la cultura mixta de súbdito y participación persiste durante un largo período de tiempo, transforma también el carácter de la subcultura de súbdito. Durante los intervalos democráticos, los grupos de orientación autoritaria deben competir con los democrá-

ticos dentro de un marco formalmente democrático. En otras palabras, deben desarrollar una infraestructura defensiva propia. Si bien esto no transforma la subcultura de súbdito en otra democrática, la cambia ciertamente, y muchas veces hasta un punto significativo. No es accidental el hecho de que regímenes autoritarios que surgen en sistemas políticos con culturas mixtas de súbdito y participación tiendan a desarrollar un tono populista, y, en los períodos más recientes de totalitarismo, estos regímenes han adoptado incluso la infraestructura democrática alterándola toscamente.

LA CULTURA PARROQUIAL-PARTICIPANTE

En la cultura parroquial-participante nos encontramos con el problema contemporáneo de desarrollo cultural en muchas naciones incipientes. En la mayor parte de estos países, la cultura política es predominantemente parroquial. Las normas estructurales que se han introducido suelen ser de participación; para que haya congruencia, por lo tanto, exigen una cultura de participación. De este modo, el problema consiste en desarrollar simultáneamente orientaciones especializadas, políticas (*inputs*) y administrativas (*outputs*). No es sorprendente que la mayoría de estos sistemas políticos, siempre amenazados por la fragmentación parroquial, se balanceen como acróbatas en la cuerda floja, inclinándose precariamente unas veces hacia el autoritarismo y otras hacia la democracia. En ninguna de las dos partes existe una estructura en que apoyarse, ni una burocracia basada en súbditos leales, ni una infraestructura que nazca de un cuerpo de ciudadanos responsables y competentes. El problema del desarrollo de una cultura parroquial a otra de participación, no parece, a primera vista, abrigar esperanzas de solución; pero si recordamos que la mayor parte de las autonomías y lealtades parroquiales sobrevive, podemos afirmar por lo menos que el desenvolvimiento de las culturas de participación en algunas de las naciones jóvenes todavía no se ha desecharido totalmente. Los problemas se concretan en saber penetrar en los sistemas parroquiales sin destruirlos en su aspecto administrativo y en transformarlos en grupos de interés en su parte política.

Subcultura política y cultura de rol

Ya hemos advertido que la mayoría de las culturas políticas son heterogéneas. Incluso las culturas de participación mejor desarrolladas contienen estratos supervivientes de súbditos y parroquiales. E incluso dentro de esa parte de la cultura que se halla orientada hacia la participación, habrá diferencias persistentes y significativas en la orientación política. Acomodando la terminología de Ralph Linton a nuestros propósitos, empleamos el término «subcultura» al referirnos a estos elementos componentes de las culturas políticas.¹⁶ Pero hemos de distinguir al menos dos tipos de escisión subcultural. En primer lugar, el término puede ser utilizado para referirse a los estratos de población que están

16. Ralph Linton, *The Cultural Background of Personality*

constantemente orientados en una sola dirección respecto de los aspectos políticos y administrativos de gobierno, pero que se hallan «lealmente» orientados con relación a la estructura política. Así, en los Estados Unidos, el ala izquierda del partido demócrata y el ala derecha del partido republicano aceptan dan por legítimas las estructuras de la política y del régimen norteamericano, pero difieren constantemente entre sí en toda una serie de decisiones políticas internas e internacionales. Nos referimos a ellas como subculturas políticas.

Pero la división que más nos interesa es la que se presenta en las culturas sistemáticamente mixtas. Así, en una cultura mixta parroquial y de súbdito, una parte de la población se orientará hacia autoridades tradicionales difusas y otra hacia la estructura especializada del sistema autoritario central. Una cultura mixta de súbdito y parroquial puede caracterizarse realmente por una escisión vertical lo mismo que por una horizontal. De esta manera, si el sistema político incluye dos o más componentes tradicionales, tendrá, además de la incipiente subcultura de súbdito, las persistentes culturas divorciadas de las unidades tradicionales formalmente absorbidas.

La cultura mixta de súbdito y participación es el problema más conocido, e incluso más actual, en Occidente. El paso positivo de una cultura de súbdito a otra de participación abarca la difusión de orientaciones positivas hacia una infraestructura democrática, la aceptación de normas de obligación cívica y el desarrollo de un sentido de competencia cívica en una proporción sustancial de la población. Estas orientaciones pueden combinarse con otras de súbdito y parroquiales, o pueden entrar en conflicto con ellas. Inglaterra, durante los siglos XIX y XX, se movió hacia una cultura política que combinaba dichas orientaciones, y la alcanzó. Es cierto, por supuesto, que los radicales, en la primera mitad del siglo XIX, y los grupos del ala izquierda de los socialistas, y los laboristas más adelante, eran opuestos a la monarquía y a la Cámara de los Lores. Pero tales tendencias derivaron en la transformación, y no en la eliminación, de dichas instituciones. Las subculturas políticas en Inglaterra son ejemplos, por consiguiente, de nuestro primer tipo de escisión, el que se basa en diferencias persistentes de gobierno más que en orientaciones fundamentalmente diferentes hacia la estructura política.

Francia es el caso clásico del segundo tipo de heterogeneidad cultural política. La Revolución francesa no desembocó en una orientación homogénea hacia la estructura política republicana; en su lugar polarizó a la población francesa en torno a dos subculturas, una con aspiraciones de participación y otra dominada por orientaciones parroquiales y de súbdito. La estructura del sistema político francés ha sido siempre, desde entonces, objeto de discusiones, y lo que al principio fue una bipolarización de la cultura política, fue afectada por posteriores fragmentaciones: los socialistas siguieron a los jacobinos, los comunistas a los socialistas, y el ala derecha se dividió en un grupo «integrado» y otro «no integrado». Los fenómenos subculturales verticales de esta clase pueden hallarse en culturas de súbdito y participación o pueden constituir la fragmentación cultural de culturas mixtas de súbdito-participante. Nos referimos a las pautas de orientación en Estados plurinacionales, como los Imperios ruso y austrohúngaro. En éstos, miembros de ciertos grupos étnico-lingüístico-nacionales rechazaron la legitimidad del sistema político que los incorporó y persistieron en su lealtad hacia sus primitivos sistemas.

mas políticos. De este modo, una fragmentación vertical se alió con otra fragmentación de súbdito-participación para producir inestabilidades estructurales y tendencias disgregadoras muy importantes.

Por otra parte, las subculturas políticas pueden transformarse en estructurales, como, por ejemplo, en el caso de la Confederación durante la guerra civil norteamericana. En este caso, la alternativa pareció consistir en la formación de un Estado independiente. En muchos países europeos, el fracaso de las élites dominantes para satisfacer las demandas moderadas de cambios estructurales y políticos presentadas por la izquierda en la primera mitad del siglo XIX llevó al desarrollo de una izquierda estructuralmente adversa, revolucionariamente socialista, sindicalista y anarquista en la segunda mitad del siglo XIX.

En Inglaterra, en la antigua Commonwealth, en los Estados Unidos y en los países escandinavos, las emergencias de estructura política se resolvieron en el transcurso del siglo XIX y principios de nuestro siglo: el resultado fue culturas políticas homogéneas, en el sentido de la orientación estructural. Los fenómenos subculturales en estos países se presentan como diferencias persistentes de acción política. Ambas, a derecha e izquierda, tienden a aceptar la estructura política existente y difieren solamente en la sustancia de la acción política y en el personal idóneo para la misma. Lo más interesante es que en este grupo de países, durante las últimas décadas, las diferencias de acción política han tendido a ser menos agudas y existe un mayor ámbito de consenso. En otras palabras, la escisión subcultural se ha atenuado y la homogeneidad cultural se ha extendido de la orientación estructural a la orientación de acción política.

Esta breve exposición acerca de la subcultura política sirve solamente para introducir el concepto. Pero induciríamos al lector a un error si sugiriésemos que nuestro estudio trata proporcionalmente todos los aspectos de la cultura política. Nuestro trabajo destaca la orientación hacia la estructura y el proceso políticos y no la orientación hacia la sustancia de las demandas políticas y administrativas. No es necesario argumentar a favor de esta insistencia, pero sí es preciso señalar que nuestra elección puede dar lugar a un oscurecimiento significativo de la cultura política y de las relaciones características entre las pautas generales psicoculturales y la sustancia de los asuntos políticos y de la acción política pública. Un estudio que insistiera en la orientación hacia la acción política requeriría al menos un esfuerzo tan grande como el presente. Tendría que relacionar sistemáticamente tipos de orientaciones de acción política con tipos de estructura social y valores culturales, lo mismo que con los procesos de socialización, con los cuales están relacionados. Sería también necesaria una separación de igual rigor entre orientación de la acción política, orientación de la cultura general y las pautas de socialización, con el fin de descubrir el carácter real y la dirección de las relaciones entre estos fenómenos.

Hemos de introducir todavía otro elemento, el de la «cultura de rol». Los sistemas políticos más complejos se caracterizan por estructuras especializadas de roles burocráticos, militares, políticos ejecutivos, partidos, grupos de intereses, medios de comunicación. Estos centros de iniciativa e influencia en el sistema político producen también una heterogeneidad cultural. Dicha heterogeneidad nace de dos fuentes. En primer lugar, las élites que cumplen dichos roles pueden haber sido reclutadas en subculturas políticas particulares; y en segundo lugar, el proceso de inducción y socialización en esos roles pro-

duce diferentes valores, capacidades, lealtades y cuadros de conocimientos. Como estas élites son de importancia crucial para la formulación y ejecución de la política, las diferencias culturales que existen entre ellas pueden afectar seriamente a los resultados de los sistemas políticos.

Así, por ejemplo, tanto en Alemania como en Francia se reclutaban tradicionalmente las élites burocráticas y militares entre las subculturas aristocrática y autoritaria. Por añadidura, la socialización del rol de estas élites reforzaba las tendencias antidemocráticas y presentaba obstáculos serios para el nacimiento de culturas homogéneas de participación.

Pero una cultura de rol puede ser tanto «progresiva» como «regresiva», desde el punto de vista del desarrollo. En muchas de las naciones jóvenes contemporáneas el impulso hacia la modernización política se concentra en la burocracia civil y militar y entre las élites de los partidos políticos. Estas élites pueden aspirar al desarrollo de poderosos sistemas políticos autoritarios, a otros democráticos o a alguna combinación de los dos, sin apreciar plenamente toda la complejidad de esta pauta de evolución cultural.

En sistemas políticos estables y legitimados las culturas de rol varían en su contenido simplemente porque las tareas realizadas por los incumbentes de los roles y el espíritu corporativo al que están expuestos producen diferencias en los conocimientos, afectos y evaluaciones. Pero de nuevo podemos diferenciar modelos de escisión de rol según comprendan diferencias en la orientación estructural o simplemente en la orientación de la acción política. En un sistema político estable las diferencias en la cultura de rol tienden a quedar limitadas al contenido o sustancia de la acción política. Es aceptada la legitimidad de la estructura del sistema. En los sistemas inestables las diferencias de acción política se combinan con las de la orientación estructural y pueden ser el resultado de una fragmentación cultural al nivel de élite. De este modo, la fragmentación de la cultura política general en Francia ocurrió por la fragmentación de las culturas de rol: los funcionarios civiles superiores y el cuerpo de oficiales orientados hacia una estructura autoritaria, y una gran parte de los partidos políticos, grupos de intereses y élites de comunicación orientados hacia una estructura democrática. Ciertamente, una fragmentación en las élites políticas puede persistir simultáneamente con una tendencia de la masa hacia la homogeneidad cultural. La experiencia del partido laborista británico es un buen ejemplo. Fuertes diferencias con el partido conservador sobre cuestiones de política interior y exterior se concentran en el grupo de los militantes. En el partido laborista estas cuestiones tienen poco contraste para el votante medio. Sus vínculos, tanto con la clase social como con el partido político propios, se han relajado a medida que sus oportunidades sociales y económicas han mejorado.

La cultura cívica: una cultura política mixta

Hemos tratado anteriormente los orígenes históricos de la cultura cívica y sus funciones en el proceso de evolución social. Sería conveniente detallar, aunque sea brevemente, algunas de sus principales características.

La cultura cívica no es la cultura política, cuya descripción se encuentra en los textos cívicos correspondientes y que prescriben el modo como debieran actuar los ciudadanos en una democracia. Las normas para la conducta del ciudadano que se encuentran en esos textos insisten en los aspectos de participación de la cultura política. Se espera que el ciudadano democrático sea parte activa de la política y se sienta implicado en ella. Además, se supone que, al enfrentarse con la política, obra racionalmente, guiándose por razones y no por emociones. También se entiende que está bien informado y que tomará sus decisiones —por ejemplo, sobre el modo de votar— según un cuidadoso cálculo de los intereses y principios que desea ver favorecidos. Podemos calificar esta cultura, con su insistencia en la participación racional dentro de las estructuras de la política *input*, como el modelo «activo-racional» de la cultura política. La cultura cívica tiene muchos elementos en común con este modelo; en realidad, consiste en esta cultura *con alguna cosa más*. Efectivamente, subraya la participación de los individuos en el proceso político *input*. Pero hay *algo más*.

En primer lugar, la cultura cívica es una cultura leal de participación. Los individuos no sólo están orientados hacia los asuntos *input*, sino que se orientan positivamente hacia las estructuras y procesos *input*. En otras palabras, y para emplear los términos usados anteriormente, la cultura cívica es una cultura política de participación en la que la cultura y la estructura políticas son congruentes.

Más importante aún: en la cultura cívica se combinan las orientaciones políticas de participación con las de súbdito y las parroquiales, sin ocupar su lugar. Los individuos se convierten en participantes del proceso político, pero sin abandonar sus orientaciones de súbdito y parroquiales. Además, no sólo mantienen las tres orientaciones al mismo tiempo, sino que las parroquiales y de súbdito son congruentes con las de participación. Las orientaciones políticas no participantes, más tradicionales, tienden a limitar y a aminorar la entrega del individuo a los asuntos políticos. En cierto sentido, las orientaciones parroquiales y de súbdito «manejan», o mantienen en su lugar, las orientaciones políticas de participación. De este modo, las actitudes favorables a la participación dentro del sistema político desempeñan un papel más importante en la cultura cívica, pero igualmente influyen otras actitudes no políticas, como la confianza en otras personas y la participación social en general. El mantenimiento de estas actitudes más tradicionales y su *fusión* con las orientaciones de participación conducen a una cultura política equilibrada en que la actividad política, la implicación y la racionalidad existen, pero compensadas por la pasividad, el tradicionalismo y la entrega a los valores parroquiales.

Micro y macropolítica

LA CULTURA POLÍTICA COMO NEXO DE UNIÓN

El desarrollo de los métodos de las ciencias sociales durante las últimas décadas ha permitido penetrar más profundamente en la base motivacional de las actitudes políticas y de la conducta de individuos y grupos. Se ha reunido una bibliografía importante que

incluye estudios sobre las actitudes y conductas electorales, análisis de las relaciones entre tendencias ideológicas y políticas con una actitud más profunda o con características personales, biografías psicopolíticas de líderes políticos, estudios de actitudes políticas en agrupaciones sociales peculiares y otros temas parecidos. Rokkan y Campbell se refieren a este enfoque sobre el individuo, sus actitudes y motivaciones políticas, sea como individuo o como miembro característico de un grupo mayor, calificándolo de «micropolítica», y distinguiéndolo en cuanto enfoque de investigación, de la «macropolítica», o estudio más tradicional del interesado en los asuntos políticos, con la estructura y función de los sistemas políticos, las instituciones y sus efectos sobre la acción política pública.¹⁷

Mientras la relación entre la psicología política individual y la conducta de sistemas y subsistemas políticos aparece clara en principio, gran parte de la bibliografía micropolítica se limita a presentar dicha relación en términos generales. Se da por sentado que, puesto que los sistemas políticos están constituidos por individuos, puede admitirse como cierto que las tendencias psicológicas particulares de los individuos o de los grupos sociales son un elemento importante para el funcionamiento de los sistemas políticos y sus elementos administrativos (*outputs*). Esto puede ser realmente así cuando el investigador se interesa por las condiciones psicológicas que afectan a la conducta de uno o varios incumbentes particulares de roles, como puede ser un individuo que tome decisiones por un lado, o un grupo electoral por el otro. Además, gran parte de esta bibliografía no hace la conexión entre las tendencias psicológicas de los individuos y los grupos, y la estructura y el proceso políticos. En otras palabras, la moneda de la psicología política, aun teniendo indudable valor, no se puede cambiar en los términos del proceso y de la realización políticas.¹⁸

Afirmaríamos que esta relación entre las actitudes y motivaciones de los diferentes individuos que realizan los sistemas políticos y el carácter y la realización misma de dichos sistemas no puede ser descubierta sistemáticamente con los conceptos de cultura política que antes hemos esbozado. En otras palabras, el lazo que une la micro y la macropolítica es la cultura política. Anteriormente subrayamos que las orientaciones políticas individuales deben ser separadas analíticamente de otras clases de orientaciones psicológicas para realizar *tests* con las hipótesis sobre la relación que existe entre las actitudes políticas y otras diferentes. Definimos también la cultura política como la incidencia particular de pautas de orientación política sobre la población de un sistema político. Ahora, mediante los conceptos de subcultura política y cultura de rol, podemos localizar las actitudes e inclinaciones especiales hacia una conducta política en determinados sectores de la población, o en roles particulares, estructuras o subsistemas del sistema político. Estos conceptos de cultura política nos permiten determinar qué inclinaciones hacia la conducta política existen, en el conjunto del sistema político o en sus diferentes partes, entre agrupaciones de orientación especial (es decir, subculturas), o en puntos claves de iniciativa o decisión en la estructura política (es decir, culturas de rol). En otras palabras, po-

17. Stein Rokkan y Angus Campbell, «Norway and the United States of America», en *International Social Science Journal*, vol. XIII, núm. 1, 1960, pp. 69 y ss.

18. Para un valioso análisis sobre el problema del «nexo» entre la opinión pública y la acción gubernamental, véase V. O. Key, *Public Opinion and American Democracy*, Nueva York, 1961, caps. 16 y ss.

demos relacionar la psicología política con la realización del sistema político, localizando inclinaciones de actitudes y conductas en la estructura política del sistema.

De este modo, cualquier cuerpo político puede ser descrito y comparado con otros en términos de: 1) sus características estructural-funcionales, y 2) sus características culturales, subculturales y de cultura de rol. Nuestro análisis sobre los tipos de cultura política es un primer intento de tratar los fenómenos de la orientación política individual de manera que se los relacione sistemáticamente con los fenómenos de la estructura política. Nos permite evitar de dos maneras significativas las exageradas simplificaciones de la literatura psicocultural. Al separar la orientación política de la orientación psicológica general, podemos evitar la suposición de la homogeneidad de orientación y considerarla, en cambio, como una relación que puede ser investigada. Y al examinar la relación entre las tendencias políticas culturales y las pautas políticas estructurales podemos evitar la suposición de que la cultura y la estructura políticas son congruentes. La relación entre la cultura y la estructura políticas se transforma en uno de los aspectos significativos más investigables del problema de la estabilidad y la evolución políticas. Más que asumir la congruencia, debemos discernir la extensión y el carácter de esta congruencia, o incongruencia, y las tendencias del desarrollo político cultural y estructural que pueden afectar al «acoplamiento» entre cultura y estructura.

Esta estrategia de investigación nos permitirá hacer realidad todo el potencial creador de las grandes introspecciones del enfoque psicocultural en relación con el estudio de los fenómenos políticos. Creemos que tal investigación demostrará que se ha subestimado seriamente *la importancia del estudio específico de las orientaciones hacia los asuntos políticos y de la experiencia con el sistema político*. Este estudio no es solamente apropiado en cuanto a su conocimiento, sino que comprende también sentimientos políticos, expectativas y evaluaciones que son, en gran parte, el resultado de experiencias políticas, más que de la simple proyección de necesidades y actitudes básicas sobre la orientación política, y que son producto de una socialización de la infancia.

En otro aspecto, nuestra teoría de la cultura política puede servir también para reforzar la importancia del enfoque psicocultural en el estudio del sistema político. Al estudiar los tipos de cultura política y el problema de la congruencia entre cultura y estructura, hemos señalado que la congruencia consiste en una relación de lealtad afectiva y evaluativa entre cultura y estructura. Cada tipo de cuerpo político —tradicional, autoritario y democrático— tiene una forma de cultura que es congruente con su propia estructura. Partiendo de la orientación y de las necesidades psicológicas de los diferentes tipos de estructura política, nos hallamos en mejor situación para formular hipótesis acerca de las clases de tendencias personales y prácticas de socialización que son capaces de producir culturas políticas congruentes y cuerpos políticos estables. Y así, en el caso de la cultura cívica, podemos afirmar que una pauta de socialización que ofrezca posibilidades al individuo para controlar las inevitables disonancias entre sus roles primarios difusos, sus roles obedientes administrativos (*output*) y sus roles activos políticos (*input*) es el fundamento de un cuerpo político democrático. Podemos luego examinar los modelos de socialización y las tendencias de personalidad, y preguntarnos cuáles de estas cualidades son cruciales, hasta qué punto deben hallarse presentes y qué clase de experiencias

son las más adecuadas para producir esa capacidad de control de roles políticos disonantes. Nuestros resultados demostrarán que la orientación cívica está muy extendida en Inglaterra y en los Estados Unidos y es relativamente poco frecuente en los otros tres países, pero dudaríamos mucho en atribuir estas marcadas diferencias en la cultura política a las diferencias, relativamente ligeras, en la socialización de la infancia descubiertas en nuestro estudio. Parecen estar mucho más relacionadas con aspectos típicos del medio social y de las pautas de interacción social, con recuerdos específicamente políticos y con diferencias en la experiencia de estructura y realizaciones políticas. La investigación más prometedora sobre psicología política tratará en el futuro la socialización de la infancia, las tendencias modales de la personalidad, la orientación política y la estructura y proceso políticos como variables separadas dentro de un sistema de causalidad complejo y multidireccional.

En una clase de contexto político, sin embargo, son relativamente claras y dramáticas las relaciones entre la estructura y la cultura políticas, por una parte, y el carácter y la personalidad por la otra. Resulta así nuestra categoría de culturas políticas mixtas. En las culturas parroquial-súbdito, súbdito-participante y parroquial-participante tratamos con sociedades que, o bien están experimentando una rápida evolución sistemática cultural-estructural, o bien se han estabilizado en un estado de fragmentación subcultural e inestabilidad estructural. La fragmentación en la cultura política se asocia también con una fragmentación cultural general (por ejemplo, la marcada escisión entre sociedad urbana modernizadora y la tradicional rural; entre la economía industrial y la economía agraria tradicional). Podemos suponer que, en estas sociedades fragmentadas y en rápida evolución, la heterogeneidad cultural y la elevada incidencia de discontinuidad en la socialización producen una elevada incidencia de inestabilidad y confusión psicológica. En ninguna parte se notaría esto más que en las culturas parroquial-participantes de las naciones jóvenes de Asia y África. Lucian Pye nos ha presentado un estudio dramático de esta clase de discontinuidad en cultura y socialización, y de sus consecuencias para el desarrollo de la personalidad y para las características y realizaciones del sistema político de Birmania.¹⁹

Los sistemas políticos incluidos en nuestro estudio

La prueba de esta teoría de cultura política se encuentra en su utilidad para explicar las propiedades y logros de diferentes clases de sistemas políticos. Hasta aquí hemos trabajado con un simple esquema tripartito de cultura política y con tres variedades de culturas mixtas. Pero, en verdad, nuestro esquema es susceptible de tratar discriminaciones más sutiles. La introducción de los conceptos de subcultura y de cultura de rol ha complicado el esquema y nos ha llevado más allá de nuestras simples matrices. Además, estas matrices estaban compuestas de «conjuntos», más que de «elementos»; y así, para hacer discriminaciones precisas, sería necesario subdividir cada una de las categorías de

19. *Ob. cit.*, pp. 52-53 y 287 y ss.

orientaciones hacia objetos políticos. De este modo, el conocimiento no incluiría solamente la cantidad de información, sino también su especificidad y precisión, así como también su capacidad para organizar y procesar información. El afecto incluiría diferentes intensidades y diferentes cualidades, como el enfado, la alegría, el desprecio y otros conceptos parecidos. La orientación evaluativa es la más compleja de todas, ya que incluiría el uso de diferentes criterios de valor para la formulación de opiniones y juicios.

De modo parecido, las categorías de los objetos políticos pueden ser reducidas a sus elementos componentes. Así, el sistema político en general podría ser clasificado, al menos, en «nación» y «sistema político». Los objetos *input* incluirían los medios de comunicación, los grupos de intereses, partidos políticos, poderes legislativos y el ejecutivo en su aspecto político. Y los objetos *output* podrían ser clasificados de muy diferentes maneras. Subcategorías obvias incluirían el ejército, la policía y las numerosas variedades funcionales de los roles civiles, como las autoridades fiscales, de beneficencia, de educación y otras parecidas.

La clasificación que hemos desarrollado nos proporciona, simplemente, un instrumento lógico para reunir sumariamente los aspectos culturales de los sistemas políticos.

Nuestro estudio comparativo de la cultura política incluye cinco democracias —Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Italia y México—, seleccionadas porque representan una amplia escala de experimentos relativamente positivos de un gobierno democrático. El análisis de estos casos nos dirá qué clases de actitudes se asocian con sistemas democráticos de funcionamiento estable, la incidencia cuantitativa de dichas actitudes y su distribución entre los diferentes grupos de la población.

Al mismo tiempo, una comparación entre Inglaterra y los Estados Unidos podría ser útil como comprobación de algunas de las especulaciones sobre las diferencias entre estos dos países, tantas veces comparados. Dos escritores de temas políticos británicos han comentado la persistencia en ese país de actitudes tradicionales hacia la autoridad. Brogan señala que en el desarrollo histórico de Gran Bretaña la cultura de la ciudadanía democrática, con su acentuación de la iniciativa y de la participación, fue amalgamada con otra cultura política más antigua, que insistía en las obligaciones y derechos de los súbditos.²⁰ Eckstein advierte que la cultura política inglesa combina la deferencia hacia la autoridad con un sentido vivo de los derechos de iniciativa de los ciudadanos.²¹

En los Estados Unidos, por otra parte, el gobierno independiente se inició con instituciones republicanas, en un estado de ánimo que rechazaba la majestad y el carácter sagrado de las instituciones tradicionales, y sin una clase aristocrática privilegiada. Las funciones de gobierno tendían hacia una limitación relativa, y la autoridad burocrática era objeto de desconfianza. La ideología popular norteamericana rechazaba el concepto de un servicio gubernamental profesional y autoritario y el rol correspondiente de súbdito obediente. El *spoils system* y la corrupción política socavaban también el prestigio de la autoridad gubernativa. En un sentido más amplio todavía, y por razones que no podemos discutir aquí, la pauta general de la autoridad en los sistemas sociales norteamericanos,

20. D. W. Brogan, *Citizenship Today*, Chapel Hill, N. C., 1960, pp. 9 y ss.

21. Harry Eckstein, «The British Political System», en S. Beer y A. Ulam, *The Major Political Systems of Europe*, Nueva York, 1958, pp. 59 y ss.

incluyendo la familia, tendía a destacar la competencia política y la participación más que la obediencia a la autoridad legítima.

Por consiguiente, en nuestra comparación entre las culturas políticas inglesa y norteamericana, ¿podremos establecer que los ingleses parecen haber incorporado mejor que los norteamericanos, tanto las orientaciones leales de súbdito como las de participación? ¿Y que están más capacitados que los norteamericanos para resolver las disonancias entre un activismo democrático y «una obediencia de súbdito»?

Diversas consideraciones nos llevaron a escoger a Alemania en nuestro estudio comparativo. Prusia, al igual que Gran Bretaña, pasó de un período relativamente largo de gobierno efectivo y legítimo, antes de ser introducidas las instituciones democráticas. Durante la unificación alemana en el siglo XIX, la pauta burocrática autoritaria de Prusia fue impuesta, con mayor o menor éxito, en otros Estados alemanes. Se ha dicho que Alemania desarrolló no sólo un *Rechstaat* (Estado de Derecho), sino también una cultura política de súbdito; los experimentos con la participación democrática a fines del siglo XIX y durante el período de Weimar jamás dieron lugar a una cultura política de participación, imprescindible para mantener esas instituciones democráticas y proporcionarles fuerza y legitimidad. Muchas de las especulaciones sobre la estabilidad de las instituciones democráticas contemporáneas en Alemania se reducen a tratar de saber hasta qué punto ha arraigado realmente en el pueblo alemán el sentido de las responsabilidades y oportunidades de la ciudadanía, así como la mutua confianza entre los diversos grupos políticos.

Se podría concluir, examinando sus respectivos procesos históricos, que Gran Bretaña y Alemania tienen en común actitudes de respeto hacia la autoridad, nacidas de su larga experiencia predemocrática con un control autoritario. Pero el estudio de la historia nos descubre una diferencia muy significativa. El control gubernamental inglés, durante su período predemocrático, nunca fue tan completo o tan acaparador de toda iniciativa como el alemán. Brogan señala que, incluso durante los siglos en que los ingleses eran «súbditos», hubo un amplio espacio de autonomía y libertad para constituir asociaciones y ocuparse de un gobierno propio limitado.²² En otras palabras, incluso durante los largos siglos de gobierno autoritario británico, hubo un limitado elemento de participación en la cultura política inglesa. De este modo, la amalgama de las actitudes del ciudadano con las del súbdito es un proceso de siglos, iniciado mucho antes de las reformas parlamentaria y electorales de los siglos XVII, XVIII y XIX. Estas reformas no se establecieron sobre una cultura de súbdito, dura y cerrada, sino que lograron echar raíces en una cultura ya antigua de pluralismo e iniciativas.

Como señala Krieger en su agudo análisis sobre el desarrollo de las ideas y movimientos políticos en Alemania, el concepto germano de la libertad —desde los días de la lucha de los príncipes contra la autoridad imperial hasta la creación de la nación en el siglo XIX— se identificaba más con la liberación del Estado de limitaciones externas que con la iniciativa y participación de los individuos.²³ Sin embargo, han existido y existen en la sociedad actual alemana tendencias de cultura política democrática. Estuvieron pre-

22. Brogan, *op. cit.*, pp. 14 y ss.

23. Leonard Krieger, *The German Idea of Freedom*, Boston, 1957, en diversos pasajes y pp. 458 y ss.

senten en el siglo XIX, durante el período de Weimar, y también pueden observarse hoy en día.

Hemos incluido a Italia y México en nuestro estudio como ejemplo de sociedades menos desarrolladas, con sistemas políticos de transición. Italia, al menos en el Sur y en las islas, posee una estructura social y política premoderna. Si analizamos la historia política italiana, resulta evidente que Italia jamás desarrolló realmente una cultura política nacional de lealtad en los tiempos modernos. La Iglesia negó la legitimidad a la monarquía italiana durante el período anterior a la primera guerra mundial. La norma *non expedit* exigía que los fieles rehusasen conceder legitimidad al nuevo Estado, y se negaran a participar en sus procesos.²⁴ Durante el período fascista se desarrolló un aparato estatal efectivo, pero se trataba más del control externo de la sociedad por una autoridad coercitiva que un asentimiento relativamente libre de legitimidad a un sistema político establecido. En este aspecto, Italia es diferente de Gran Bretaña y Alemania, pues las dos últimas tenían sistemas autoritarios integrados y legitimados antes de que fuesen introducidas las instituciones democráticas.

En su análisis de un poblado de la provincia meridional italiana de Lucania, Banfield caracteriza la cultura política de dicha área como «familiarismo amoral», que no concede legitimidad ni a los órganos burocráticos autoritarios del Estado, ni a los órganos cívico-políticos del partido, grupos de intereses o comunidad local.²⁵ Sería inexacto abarcar a toda Italia con estos términos, pero nuestros propios datos tenderán a confirmar el aserto de Banfield de que la cultura política italiana contiene componentes parroquiales y otros adversos, tanto de súbdito como de participación, en un grado excepcionalmente elevado. También existen tendencias de aspiración democrática, concentradas principalmente en el ala izquierda, pero éstas son relativamente débiles comparadas con el extendido sentimiento de repulsa que afecta las actitudes de la gran mayoría de los italianos hacia todos los aspectos de su sistema político.

Escogimos México como quinto país para tener al menos una democracia no integrada «en la comunidad atlántica». Difícilmente puede considerarse a México un representante de las naciones jóvenes de Asia y África, aunque probablemente ningún país podría representar en solitario la variedad de estructuras sociopolíticas y de experiencias históricas de estas naciones jóvenes. México tiene en común con muchas de estas naciones un elevado índice de industrialización y urbanización, así como un aumento en el nivel educativo y regresión del analfabetismo. Antes de la revolución, los órganos políticos y gubernamentales de México eran estructuras esencialmente ajenas, extractivas y explotadoras, que descansaban, inestables, sobre una sociedad constituida fundamentalmente por grupos familiares, locales, étnicos y estamentales. En los últimos treinta o cuarenta años, sin embargo, la revolución mexicana ha afectado profundamente la estructura social y política y ha estimulado aspiraciones y expectativas modernas y democráticas.²⁶

En contraste con Italia, donde gran parte de la población tiende a considerar que el sistema político es una fuerza ajena y explotadora, muchos mexicanos se inclinan a con-

24. D. A. Binchy, *Church and State in Fascist Italy*, Londres, 1941.

25. Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, Ill., 1958, pp. 7 y ss.

26. Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition*, Urbana, Ill., 1959, pp. 56 y ss.

siderar su revolución como un instrumento de democratización definitiva y modernización económica y social. Al mismo tiempo, la infraestructura democrática mexicana es relativamente nueva. La libertad de organización política es más formal que real, y la corrupción está muy extendida en todo el sistema político. Estas condiciones pueden explicar la interesante ambivalencia de la cultura política mexicana: muchos mexicanos carecen de habilidad y experiencia políticas, pero no obstante su esperanza y confianza son elevadas; además, combinadas con estas tendencias aspirantes a la participación, tan extendidas, se da también el cinismo de la burocracia e infraestructura políticas. México es el menos «moderno» de nuestros cinco países: es decir, existe todavía una población campesina relativamente grande con orientación tradicional y un elevado índice de analfabetismo. Tal vez el caso de México pueda ofrecer datos útiles sobre las características de la cultura política en países no occidentales, que pasan por experiencias semejantes en la modernización y democratización.

En esta breve comparación de la experiencia político-histórica de estos cinco países hemos formulado hipótesis acerca de las diferencias que podemos encontrar en su cultura política. Sin embargo, las conclusiones acerca de la cultura política, extraídas de la historia, dejan sin contestar la pregunta de hasta qué punto continúa viviendo la experiencia histórica de un país en los recuerdos, sentimientos y expectativas de su población, en qué forma puede decirse que continúa viviendo, qué elementos de la población son los portadores de qué recuerdos históricos, y con qué intensidad lo son. En este caso pueden combinarse los métodos científicos más modernos con los enfoques más tradicionales en nuestra búsqueda de la historia viva en las culturas políticas de los pueblos.

8. LA LÓGICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA*

por MANCUR OLSON

I. El argumento aquí defendido comienza con una paradoja que se manifiesta en la conducta de los grupos. A menudo se da por supuesto que si todos los miembros de un grupo de individuos o de empresas tienen determinado interés en común, el grupo manifestará una tendencia a satisfacerlo. Así, muchos estudiosos de las ciencias políticas en los Estados Unidos han supuesto durante mucho tiempo que los ciudadanos que tienen un interés político común se organizarán y lucharán a favor del mismo. Cada individuo de la población estaría en uno o en varios grupos, y el vector de las presiones de estos grupos en competencia explicaría los resultados del proceso político. De igual modo, a menudo se ha supuesto que si los trabajadores, los productores agrícolas o los consumidores tuviesen que enfrentarse con monopolios perjudiciales para sus intereses, acabarían por obtener un poder compensador a través de organizaciones como los sindicatos laborales o las organizaciones agrícolas, que han conseguido determinado poder dentro del mercado y una acción protectora por parte del gobierno. A mayor escala, las clases sociales dan pie a pensar con frecuencia que van a actuar en interés de sus miembros. La forma más típica de esta creencia está encarnada, por supuesto, en la afirmación marxista según la cual en las sociedades capitalistas la clase burguesa hace que el gobierno sirva a sus propios intereses. Una vez que la explotación del proletariado ha llegado a determinado nivel, y ha desaparecido la «falsa conciencia», la clase obrera se rebelará en su propio beneficio y establecerá una dictadura del proletariado. De modo general, si los individuos de determinada categoría o clase social tuviesen un grado suficiente de interés propio, y si todos ellos coincidiesen en un interés compartido, el grupo actuaría también en favor de sus propios intereses.

Si examinamos con cuidado la lógica de la frecuente suposición que se recoge en el párrafo anterior, cabe apreciar que es básica e indiscutiblemente errónea. Pensemos en los consumidores que reconocen que pagan un precio más elevado por un producto, debido a un monopolio o un arancel discutible, o en los trabajadores que reconocen que su calificación merece un salario más alto. Preguntémonos cuál sería la acción más idónea para un consumidor individual que desease combatir un monopolio apelando a un boicot,

* Tomado de M. Olson, *Auge y decadencia de las naciones*, Ariel, Barcelona, 1985, pp. 32-55.

o que un grupo de presión se opusiera al arancel. Imaginemos qué tendría que hacer un trabajador que pensase que una amenaza de huelga o una ley de salario mínimo elevaría su jornal. Si el consumidor o el trabajador dedica unos cuantos días y un poco de dinero a organizar un boicot o un sindicato, o a ejercer presiones para lograr una legislación que proteja sus intereses, habrá sacrificado tiempo y dinero. ¿Qué obtendrá con este sacrificio? En el mejor de los casos, el individuo logrará que la causa avance algo (a veces, imperceptiblemente). Sea como fuere, habrá conseguido una minúscula participación en la ganancia que obtenga de la acción. El hecho mismo de que el objetivo o el interés sea algo común al grupo y compartido por éste, lleva a que las ganancias conseguidas mediante el sacrificio que realice un individuo para servir a esta meta común sean compartidas por todos los miembros del grupo. Si el boicot, la huelga o las presiones tienen éxito, mejorarán los precios o los salarios para todos los miembros de la categoría correspondiente, de manera que al individuo que forma parte de un gran grupo con un interés común sólo le tocará una participación diminuta en los beneficios logrados a través de los sacrificios que lleve a cabo el individuo, con objeto de lograr este interés común. Dado que cualquier ganancia se aplica a todos los miembros del grupo, los que no contribuyen para nada al esfuerzo conseguirán tanto como los que hicieron su aporte personal. Vale la pena «dejar que lo haga otro», pero el otro tampoco tiene demasiados incentivos —si es que tiene alguno— para actuar en favor del grupo. Por lo tanto, en ausencia de factores que ignoren por completo las concepciones mencionadas en el primer párrafo de este artículo, habrá una acción de grupo muy débil, en el hipotético caso de que la haya. En tal eventualidad, la paradoja consiste en que —si no se dan combinaciones o circunstancias especiales, sobre las que volveremos más adelante— los grandes grupos, por lo menos si están compuestos por individuos racionales, *no* actuarán en favor de sus intereses de grupo.

Esta paradoja se elabora y se expone de una forma que permite al lector comprobar cada paso del razonamiento, en mi libro *The Logic of Collective Action*.¹ Este libro también muestra que los datos empíricos correspondientes a los Estados Unidos —único país en el que se estudiaron todos los poderosos grupos de intereses— confirman de manera sistemática este razonamiento, y que los datos dispersos de otros países que tenía en mi poder también eran coherentes con ello. Dado que este trabajo es un resultado de *The Logic of Collective Action* y, en gran parte, una aplicación del argumento que allí se expone, los críticos o estudiosos más serios de este trabajo deberían leer también aquél. Para los numerosos lectores que, como es natural, no quieran invertir el tiempo necesario para hacerlo sin saber qué ganarían con ello, y para quienes tengan un interés más informal, en la primera parte de este trabajo se explicarán unos cuantos rasgos del razonamiento que aparece en *The Logic*.

1. Harvard University Press, Cambridge, 1971. La versión de 1971 sólo difiere de la de 1965 en el añadido de un apéndice. Algunos lectores quizás puedan manejar la primera edición en rústica publicada por Schocken Books, Nueva York, 1968, que es idéntica a la versión de Harvard de 1965. Es posible que los lectores cuya primera lengua no sea el inglés prefieran *Die Logik des Kollektiven Handelns*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübinga, 1968; o *Logique de l'Action Collective*, Presses Universitaires de France, París, 1978; y, en italiano, la edición de Feltrinelli.

a que hacer un mínimo elevaría poco de dinero legislación que con este sacrificio (a veces, implicación en la que el interés sea inseguidas medidas sean comparaciones tienen éxito categoría corresponde con un interés a través de los factores comunes. Dado no contribuyen personal. Vale la ventajas —si es la suma de factores al final de este año haya. En tal circunstancias por lo menos si sus intereses de

por comprobar este libro también —único país que de manera que tenía en mi libro de *The Logic*, allí se expone en aquél. Para necesario para más informal, razonamiento

en el añadido de un en Books, Nueva lengua no sea el ingéne de l'Action.

II. Uno de los descubrimientos de *The Logic* es que los servicios que prestan colectivos como los sindicatos, las asociaciones profesionales, las organizaciones agrarias, los carteles, los grupos de presión, e incluso los grupos de colusión carentes de organización formal, se parecen a los servicios básicos del Estado desde un punto de vista claramente decisivo. Los servicios de dichas asociaciones, al igual que los servicios básicos o «bienes públicos» brindados por los gobiernos, si son proporcionados a alguien, llegan a todos los miembros de un determinado grupo o categoría. Del mismo modo que la ley y el orden, la defensa o la lucha contra la contaminación, tal como los ponga en práctica el gobierno, favorecen a todos los habitantes de un país o de un área geográfica, la tarifa obtenida gracias al esfuerzo reivindicador de una organización agraria sirve para que suban los precios en beneficio de todos los productores del artículo en cuestión. Igualmente, como sostenímos anteriormente, el aumento salarial conseguido por un sindicato se aplica a todos los trabajadores de la categoría correspondiente. Con carácter más general, cada grupo de presión que obtiene un cambio global de la legislación o de las reglamentaciones, consigue con ello un bien público o colectivo para todos los que se ven beneficiados por ese cambio. Cualquier combinación —es decir, cualquier «cártel»— que utilice la acción en el mercado o en la industria para lograr un precio o un salario más elevado, cuando restringe la cantidad suministrada eleva el precio para cada vendedor, creando así un bien colectivo para todos los vendedores.

Si los gobiernos —por un lado— y los acuerdos que aprovechan su poder político o su poder comercial —por el otro— producen bienes públicos o colectivos que benefician inevitablemente a todos los miembros de determinado grupo o categoría, ambos factores estarán sometidos a la paradójica lógica expuesta antes. Los individuos y las empresas que se ven beneficiados por su acción, en un sentido general, carecen de incentivos para colaborar voluntariamente en esa acción.² Por consiguiente, si sólo se diese una conducta individual voluntaria y racional,³ en la mayoría de los casos, no existirían go-

2. Esta afirmación tiene una posible excepción desde el punto de vista lógico, aunque no tiene gran importancia práctica, que se explica en la nota 68 del capítulo 1 de *The Logic*, pp. 48-49.

3. *Racional* no significa necesariamente *en interés propio*. Este principio sigue siendo válido incluso en los casos de conducta altruista, aunque no se dará cuando determinados tipos de conducta altruista sean lo bastante vigorosos. Pensemos primero en las actitudes altruistas a propósito de resultados observables. Supongamos que un individuo esté dispuesto a sacrificar parte de su tiempo libre, o de otro consumo personal, para obtener cierta cantidad de un bien colectivo, debido a una preocupación altruista por que otros obtengan ese bien colectivo. En otras palabras, el orden de preferencia del individuo toma en cuenta el bien colectivo del que disfrutan los demás, así como su propio consumo personal. Esta hipótesis altruista no implica irracionalidad ni tendencia alguna a opciones incoherentes con la máxima satisfacción de los valores o preferencias del individuo. El altruismo tampoco pone en cuestión las tasas marginales de sustitución —normalmente decrecientes— entre un par cualquiera de bienes u objetivos. A medida que se logra mayor porcentaje de determinado bien u objetivo (egoísta o altruista), en igualdad de circunstancias, disminuirá el grado en que se renuncie a otros bienes u objetivos (egoístas o altruistas) para lograr más cantidad de ese bien u objetivo.

Un individuo altruista y racional como el que hemos descrito no hará ninguna contribución voluntaria importante para lograr un bien colectivo en beneficio de un grupo numeroso. El motivo es que, dentro de un grupo lo bastante numeroso, la aportación del individuo sólo representa una pequeña y casi imperceptible diferencia en la suma del bien colectivo que el grupo obtiene. Al mismo tiempo, además, cada aportación reduce dólar a dólar el volumen de consumo personal y de beneficia privada, y las tasas marginales de sustitución que van disminuyendo convierten estos sacrificios en algo cada vez más oneroso. Como mecanismo de compensación, en los grupos numerosos el altruista racional aporta voluntariamente poco o nada a la obtención de un bien colectivo.

Por contrario que sea a la noción de racionalidad característica del sentido común, formularemos ahora el supues-

biernos, grupos de presión o carteles, a no ser que los individuos los apoyen por alguna razón *distinta* de los beneficios colectivos que proporcionan. Por supuesto, los gobiernos existen en casi todas partes, y con frecuencia también hay grupos de presión o carteles. Si el razonamiento es correcto hasta ahora, de ello se sigue que la existencia de los gobiernos y de las otras organizaciones se justifica por algo *distinto* a los bienes colectivos que proporcionan.⁴

En el caso de los gobiernos, la respuesta fue explicada antes de que se escribiese *The Logic of Collective Action*: los gobiernos están obviamente respaldados por la obligatoriedad de los impuestos. A veces la oposición a dicha obligatoriedad es escasa, acaso porque mucha gente comprende de manera intuitiva que los bienes públicos no podrían venderse en el mercado, ni financiarse por un mecanismo voluntario. Como ya hemos dicho, cada individuo obtiene sólo una mínima participación en los servicios gubernamentales que ha pagado, y, en cualquier caso, conseguirá el nivel de servicio que haya sido proporcionado por los demás.

En el caso de las organizaciones que brindan bienes colectivos a sus grupos a través de una acción política o comercial, la respuesta no ha sido obvia, pero no es menos tajante. Las organizaciones de este tipo —por lo menos cuando representan grandes grupos— tampoco reciben apoyo debido a los bienes colectivos que proveen, sino porque han tenido la suerte de encontrar lo que he llamado *incentivos selectivos*. Un incentivo selectivo es el que se aplica selectivamente a los individuos según contribuyan o no a procurar el bien colectivo.

Los incentivos selectivos pueden ser negativos o positivos. Puede tratarse, por ejemplo, de una pérdida o de un castigo impuesto únicamente a quienes *no* ayudan a proporcionar el bien colectivo. Como es natural, el pago de los impuestos se consigue con la ayuda de incentivos selectivos negativos, dado que quienes no pagan sus impuestos deben someterse al mismo tiempo a la exacción fiscal y a una penalización. El tipo de grupo organizado de intereses mejor conocido en las sociedades democráticas modernas —el sindicato— también suele ser respaldado en parte a través de incentivos selectivos negativos. La mayoría de las cuotas que perciben los sindicatos más fuertes se obtienen a través de convenios de sindicación obligatoria, que convierten el pago de cuotas en algo más o menos coercitivo y automático. A menudo existen también acuerdos informales que producen el mismo efecto. David McDonald, ex presidente del sindicato metalúrgico

to concreto según el cual el altruista no obtiene satisfacción en que los demás consigan mejores resultados observables, sino de los sacrificios que él realice en beneficio de los otros. Basándonos en este supuesto, podemos garantizar un suministro voluntario de bienes colectivos, incluso en los grupos más numerosos. En tal caso, cada dólar de consumo personal que se sacrifica puede conllevar una significativa contrapartida en satisfacción moral, y pierde toda relevancia el hecho de que los sacrificios personales considerables provoquen un cambio escaso o incluso imperceptible en el nivel del bien público conseguido. Aunque este último altruismo, participativo o «kantiano», no suele ser la forma acostumbrada de altruismo, creo que se da en la realidad, y ayuda a explicar algunas observaciones de aportación voluntaria a grupos numerosos. (Otra posibilidad adicional es que el altruista esté orientado hacia los resultados, pero descuide los niveles observables de bien público, limitándose a suponer que los sacrificios en su consumo personal aumentan la utilidad que obtienen los demás de un modo que justifica su sacrificio personal.) La lectura de Howard Margolis, *Selfishness, Altruism and Rationality*, Cambridge: At the University Press, 1982, ha servido para aclarar lo que pienso a este respecto.

4. Esta tesis no se puede aplicar a los pequeños grupos, sobre los cuales hablaremos más tarde, en este mismo trabajo.

United Steel
McDonald, d
una práctica c
Funcionaba
dos por el d
se colocaban
las manos, y

Como n
de piquetes d
tan los sindic
la acción de l
capacidad del
La fase inici
te de los sind

Algunos
sólo se agre
cación obliga
ren ingresar e
nes imparcia
seaban, de he
hemos expue
que pagasen l
rias (y genera
ción de la ley
—en tanto q
tiempo que ve

5. David
tegy of Social Pro
6. Las re

ses iniciales del s
tiva de los patrón
pos de producción
provechoso estí
reuniones de gru
por el personal y a
res similares se e
po, las redes de i
trabajo, pueden tr
tícita o abierta a q
se produzca tal e
externos, pero, ca
cias a la producción
informal o formal
una organización d
tre algunas empresas
podría crecerse supe

7. The L

en por alguna los gobiernos ión o cárteles. cia de los go- nes colectivos se escribiese os por la obli- es escasa, aca- blicos no po- Como ya he- ríos servicios guber- ricio que haya

grupos a tra- no es menos grandes gru- , sino porque Un incentivo an o no a pro-

tratarse, por ayudan a pro- consigue con impuestos de- al tipo de gru- cas modernas vos selectivos s se obtienen cuotas en algo formales que metalúrgico

tados observables, garantizar un suministro personal vancia el hecho de nivel del bien pú- postumbrada de al- a grupos nume- s niveles observa- lidad que obtienen Altruism and Ra- . en este mismo

United Steel Workers of America, explica uno de estos acuerdos. Se trataba, afirma McDonald, de una técnica «que llamábamos... educación visual, un título altisonante para una práctica que se podría designar con mucha mayor precisión como piquetes de cuotas. Funcionaba con gran sencillez. Un grupo de miembros que pagaban la cuota, seleccionados por el director del distrito (generalmente, más por su corpulencia que por su tacto), se colocaban a la puerta de la fábrica, con una palanca de hierro o un bate de béisbol en las manos, y se encaraban con cada trabajador que se incorporaba a su turno».⁵

Como nos muestra el ejemplo de los «piquetes de cuotas» de McDonald, la acción de piquetes durante las huelgas es otro incentivo selectivo negativo que a veces necesitan los sindicatos. Si bien en las industrias que tienen sindicatos consolidados y estables la acción de los piquetes suele ser pacífica, es evidente para todos que ello se debe a la capacidad del sindicato para cerrar una empresa contra la cual ha convocado una huelga. La fase inicial de la sindicalización supone, a menudo, el empleo de la violencia por parte de los sindicatos y de los patronos y trabajadores que se oponen a la sindicalización.⁶

Algunos opositores de los sindicatos aducen que, como muchos de sus miembros sólo se agremian por los métodos que describe McDonald, o por los acuerdos de sindicación obligatoria desde el punto de vista legal, la mayoría de los trabajadores no quieren ingresar en un sindicato. La ley Taft-Hartley dispuso que debían celebrarse elecciones imparciales y supervisadas por el gobierno para determinar si los trabajadores deseaban, de hecho, pertenecer a un sindicato. Como indica la lógica del bien colectivo que hemos expuesto antes, los mismos trabajadores, que debían ser coaccionados para que pagasen las cuotas sindicales, votaron a favor de los sindicatos con cuotas obligatorias (y generalmente constituyan una mayoría abrumadora), de manera que esta disposición de la ley Taft-Hartley pronto fue abandonada por ineficaz.⁷ Los trabajadores que —en tanto que individuos— trataban de evitar el pago de las cuotas sindicales al mismo tiempo que votaban a favor de obligarse a sí mismos a pagarlas, no se diferencian de los

5. David J. McDonald, *Union Man*, Dutton, Nueva York, 1969, p. 121, citado por William A. Gamson, *The Strategy of Social Protest*, Dorsey Press, Homewood, Ill., 1975, p. 68.

6. Las referencias a la frecuentemente violenta interacción que se produjo entre patronos y empleados en las fases iniciales del sindicalismo no deben ocultar la «sindicalización» consensual e informal que, a veces, sucede por iniciativa de los patronos. Esta clase de organización del factor trabajo, o de acuerdo entre las partes, surge porque algunos tipos de producción exigen que los trabajadores colaboren de una manera efectiva. En tal caso, quizás el patrono considere provechoso estimular el espíritu de equipo y la interacción social de los empleados. Los seminarios para el personal y las reuniones de grupos de trabajo, las publicaciones informativas dirigidas a los empleados, los equipos deportivos formados por el personal y apoyados por la empresa, las fiestas entre compañeros de oficina pagadas por la empresa y otros factores similares se explican en parte gracias a esto. En las empresas que mantengan una misma plantilla durante cierto tiempo, las redes de interacción entre los empleados, que el patrono haya creado para estimular una cooperación efectiva en el trabajo, pueden transformarse en acuerdos informales —o incluso sindicatos— entre los trabajadores, y obligar de manera tácita o abierta a que el patrono trate a sus empleados como si éstos formasen un grupo «cartelizado». No es probable que se produzca tal evolución cuando los empleados son, por ejemplo, jornaleros que trabajan por días o bien colaboradores externos, pero, cuando es importante que haya pautas estables de cooperación activa para la producción, el patrono —gracias a la producción adicional que provoca esta cooperación— puede ganar más de lo que pierde debido a la cartelización informal o formal que haya contribuido a crear. La evolución de este tipo de sindicalización informal implica que existe una organización de la fuerza laboral con mayores dimensiones de lo que indican las estadísticas, y que las diferencias entre algunas empresas ostensiblemente desprovistas de organización y las empresas sindicalizadas no son tan notables como podría creerse superficialmente.

7. *The Logic*, p. 85.

contribuyentes que votan por un alto nivel de imposición fiscal, pero tratan de eludir sus impuestos personales. De acuerdo con la misma lógica, numerosas asociaciones profesionales también consiguen miembros apelando a una coacción encubierta o explícita (por ejemplo, los abogados en los estados norteamericanos que exigen colegiación obligatoria). Muy diversos tipos de grupos de presión y de cárteles actúan de igual forma. Por ejemplo, algunas de las aportaciones que efectúan los directivos de una empresa a los políticos útiles para dicha corporación, también son consecuencia de una forma sutil de coacción.⁸

Los incentivos selectivos positivos, aunque se olvidan con facilidad, también son frecuentes, como lo demuestran diversos ejemplos que aparecen en *The Logic*.⁹ Las organizaciones agrarias norteamericanas brindan un ejemplo arquetípico. Muchos miembros de las organizaciones agrarias más poderosas forman parte de ellas porque sus cuotas se deducen automáticamente de los «dividendos de patronato» de las cooperativas rurales, o están incluidas en las primas que pagan a las compañías de seguros mutuos vinculadas a sus organizaciones. Existen muchas asociaciones con clientes urbanos que brindan incentivos selectivos del mismo tipo, en forma de políticas de seguros, publicaciones, tarifas aéreas para viajes en grupo y otros bienes privados que sólo están a disposición de sus miembros. Las reivindicaciones sindicales suelen ofrecer también incentivos selectivos, dado que las peticiones planteadas por los miembros activos son las que a menudo atraen el máximo de atención. La simbiosis entre el poder político de una organización que ejerce su influjo sobre las instituciones y las organizaciones empresariales vinculadas a ella logra con frecuencia beneficios fiscales o de otras clases para la entidad empresarial. Por otro lado, la publicidad y el resto de la información que fluye del sector político de un movimiento a menudo dan origen a pautas de preferencia o de confianza que hacen más remuneradoras las actividades empresariales del movimiento. Los excedentes que se consiguen de este modo brindan a su vez incentivos selectivos positivos, que ayudan a reclutar participantes en los esfuerzos del grupo de presión.

III. Los pequeños grupos, y en alguna ocasión los grandes grupos «federales» —constituidos por muchos pequeños grupos de miembros socialmente interactivos—, poseen una fuente adicional de incentivos selectivos, tanto negativos como positivos. Sin la menor duda, la mayoría de la gente aprecia el compañerismo y el respeto de aquellos con quienes trata. En las sociedades modernas, el confinamiento en soledad es, después de la infrecuente pena de muerte, el castigo legal más grave. La censura, o incluso el ostracismo, aplicados a quienes no comparten las obligaciones de la acción colectiva, pueden convertirse a veces en un incentivo selectivo de importancia. Nos dan un ejemplo extremo de ello los sindicalistas británicos cuando se niegan a hablar con sus colegas poco cooperativos, «enviándolos a paseo». De igual modo, los miembros de un grupo social-

8. Esto, a su vez, significa que a veces las grandes empresas pueden constituir por sí solas toda una combinación política con un notable poder de presión. Acerca de las aportaciones empresariales que no son del todo gratuitas, véase J. Patrick Wright, *On a Clear Day You Can See General Motors*, Wright Enterprise, Grosse Point, Mich., 1979, pp. 69-70.

9. *The Logic*, pp. 132-167.

mente interactivo que busca un bien colectivo pueden conceder distinciones u honores especiales a quienes sobresalgan por sus sacrificios en favor del grupo, brindándoles así un incentivo selectivo positivo. Puesto que, aparentemente, la mayoría de las personas prefieren estar en compañía de alguien que piense de manera más o menos parecida, y que sea agradable y respetable, y con frecuencia prefieren vincularse con aquellos a quienes admiran, les parecerá muy fácil desdeñar a los que se evaden de la acción colectiva, y apoyar a quienes se empeñan en ella.

Los incentivos selectivos sociales pueden ser poderosos y nada claros, pero sólo se pueden aplicar en determinadas situaciones. Como ya hemos indicado, no pueden usarse demasiado en los grupos numerosos, excepto en los casos en que grandes grupos forman federaciones de otros más pequeños capaces de mantener una interacción social. No es viable organizar a la mayoría de los grupos numerosos que necesitan un bien colectivo de manera que constituyan pequeños subgrupos interactivos, ya que la mayoría de las personas carece del tiempo necesario para relacionarse con gran número de amigos y conocidos.

La disponibilidad de los incentivos selectivos sociales también está limitada por la heterogeneidad social de algunos de los grupos o categorías que se beneficiarán de un bien colectivo. La observación cotidiana nos revela que la mayoría de los grupos socialmente interactivos son bastante homogéneos, y que muchas personas rehúsan entablar una interacción social amplia con los sujetos a quienes atribuyen un estatus inferior o unos gustos muy diferentes. Incluso los intelectuales bohemios y otros grupos no conformistas a menudo están constituidos por individuos semejantes entre sí, por mucho que difieran del resto de la sociedad. Puesto que algunas de las categorías de individuos que se beneficiarían de un bien colectivo son socialmente heterogéneas, a veces no puede ponerse en práctica la interacción social necesaria para que existan los incentivos selectivos, aunque el número de individuos implicados sea reducido.

Otro problema que se plantea para organizar y mantener grupos socialmente heterogéneos es que parece menos probable que éstos se pongan de acuerdo acerca de la naturaleza exacta del bien colectivo del cual se trate, o sobre qué cantidad vale la pena adquirir. Todos los argumentos que muestran la dificultad de la acción colectiva, y que hemos enumerado hasta ahora en este trabajo, continúan teniendo validez aunque haya una perfecta coincidencia sobre el bien colectivo que se desea, la cantidad de él que se quiere y la mejor manera de conseguirlo. Si algún factor, como por ejemplo la heterogeneidad social, reduce el consenso, la acción colectiva se vuelve cada vez menos probable. Y si pese a todo existe una acción colectiva, tiene el costo adicional de conciliar y arbitrar las diferentes opiniones, sobre todo para los dirigentes de la organización o de la asociación de intereses en cuestión. La situación se muestra ligeramente distinta en los grupos muy pequeños, de los cuales nos ocuparemos brevemente.

En estos grupos, las diferencias de opinión pueden brindar a veces una especie de incentivo para unirse a una organización que busque un bien colectivo, ya que unirse a ella quizás permita al individuo ejercer un influjo significativo sobre la política de la organización y sobre la naturaleza del bien colectivo que obtenga. Esta consideración, em-

tan de eludir sus
ociaciones profes-
sional o explícita
colegiación obli-
igual forma. Por
impresa a los po-
n forma sutil de

ad, también son
Logic.⁹ Las or-
Muchos miem-
porque sus cuo-
cooperativas ru-
seguros mutuos
es urbanos que
guros, publica-
slo están a dis-
también incen-
vos son las que
tico de una or-
es empresaria-
ses para la en-
que fluye del
ncia o de con-
vimiento. Los
ectivos positivi-
ón.

s «federales»
ctivos—, po-
sitivos. Sin la
aquellos con
después de la
o el ostracis-
tiva, pueden
empleo extre-
colegas poco
grupo social-

na combinación
todo gratuitas,
t, Mich., 1979,

pero, no se aplica a grupos lo bastante amplios como para que un único individuo no pueda aspirar a influir sobre el resultado del conjunto.

La coincidencia de criterios es especialmente difícil cuando están en juego bienes colectivos debido a las peculiares características de tales bienes. Éstos, si existen, benefician a todos los miembros de un grupo o de una categoría. Además, todos los que integren el grupo en cuestión lograrán juntos más o menos el mismo porcentaje del bien colectivo, y todos tendrán que aceptar el nivel y el tipo de bien público que se ofrezca. Un país sólo puede tener una política exterior y una política de defensa, por diversas que sean las preferencias y las rentas de sus ciudadanos, y (salvo en el caso tan difícil de lograr un «equilibrio Lindahl»)¹⁰ dentro de un país no habrá acuerdo sobre cuánto se debe gastar para llevar a cabo la política exterior y de defensa. Esto nos recuerda los argumentos a favor de la «equivalencia fiscal»¹¹, y los rigurosos modelos de la «segregación óptima»¹² y el «federalismo fiscal».¹³ Una clientela heterogénea, que manifieste diferentes demandas de bienes colectivos, puede plantear un problema aún mayor a las asociaciones privadas, que no sólo deben hacer frente a los desacuerdos, sino también encontrar incentivos selectivos tan fuertes como para retener a los clientes insatisfechos.

En pocas palabras: los animadores políticos que tratan de organizar la acción colectiva tendrán más posibilidades de éxito si se esfuerzan por reunir grupos relativamente homogéneos. Los dirigentes políticos cuya tarea consista en conservar la acción organizada o concertada también habrán de apelar al adoctrinamiento y a reclutar con criterio selectivo para aumentar la homogeneidad de sus grupos clientes. Esto es así, en parte, porque los incentivos selectivos sociales suelen estar más disponibles en los grupos que disfrutan de una mayor homogeneidad, y en parte, porque la homogeneidad ayudará a lograr la coincidencia de opiniones.

IV. Considerados en sí mismos, la información y los cálculos acerca de un bien colectivo a menudo representan un bien colectivo. Pensemos en un miembro típico de una gran organización, que está tratando de decidir cuánto tiempo va a dedicar a estudiar la política o el liderazgo característicos de la organización. Cuanto más tiempo dedique al asunto, más probable será que respalde y defienda una política y un liderazgo eficaces

10. Erik Lindahl, «Just Taxation-A Positive Solution», en Richard Musgrave y Alan T. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, Londres, 1958, pp. 168-177 y 214-233. En un equilibrio, según Lindahl, a cada una de las partes en cuestión se le carga un valor impositivo, en las unidades marginales del bien público, igual al valor que cada una atribuye a una unidad marginal de dicho bien. Al aplicarse esto, incluso aquellas partes que efectúen una valoración muy diferente del bien colectivo querrán la misma cantidad. Nos llevaría muy lejos examinar ahora la voluminosa bibliografía que se ha dedicado a esta cuestión, pero quizás resulte de utilidad para los no especialistas señalar que, en la mayoría de las situaciones en que las partes en cuestión prevén un gravamen como el de Lindahl, se verán estimuladas a ocultar su auténtica valoración del bien colectivo, ya que obtendrían cualquier volumen de éste siempre que su valor fiscal fuese reducido. Hay una interesante bibliografía que se refiere a métodos relativamente sencillos que podrían estimular a los individuos para que revelasen su verdadera valoración de los bienes públicos, con lo que se lograrían equilibrios Lindahl. Sin embargo, la mayoría de estos métodos están muy lejos de ser aplicables en la práctica.

11. Véase mi artículo, «The Principle of "Fiscal Equivalence"», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 59, mayo 1969, pp. 479-487.

12. Véase un ejemplo importante en Martin C. McGuire, «Group Segregation and Optimal Jurisdictions», *Journal of Political Economy*, 82, 1974, pp. 112-132.

13. Véase sobre todo Wallace Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., Nueva York, 1972.

o individuo no pue-
án en juego bienes
s, si existen, bene-
todos los que inte-
ntaje del bien co-
que se ofrezca. Un
r diversas que sean
difícil de lograr un
nto se debe gastar
a los argumentos a
regación óptima»¹²
diferentes deman-
as asociaciones pri-
encontrar incenti-
s.

nizar la acción co-
rupos relativamen-
var la acción orga-
nizar con criterio
o es así, en parte,
en los grupos que
ciudad ayudará a lo-

acerca de un bien
niembro típico de
dedicar a estudiar
ás tiempo dedique
liderazgo eficaces

Peacock, eds., *Classics in*
o, según Lindahl, a cada
n público, igual al valor
tes que efectúen una va-
minar ahora la volumino-
alistas señalar que, en la
l, se verán estimuladas a
siempre que su valor fis-
que podrían estimular a
organizar equilibrios Lin-

view, *Papers and Pro-*
nal Jurisdictions, *Jour-*
inc., Nueva York, 1972.

para la organización. Sin embargo, el miembro típico sólo conseguirá una pequeña parti-
cipación en los beneficios resultantes de esas políticas y ese liderazgo más efectivos. En
conjunto, los demás miembros conseguirán casi todas las ventajas, de manera que el
miembro individual carece de incentivo para dedicar demasiado tiempo a investigar los
hechos y a pensar sobre la organización, actividades que redundarían en interés del gru-
po. A todos los miembros del grupo les convendría ser obligados a invertir más tiempo
en averiguar a favor de qué habría que votar para que la organización defendiese mejor
sus intereses. Esto se hace especialmente evidente en el caso del votante típico en las
elecciones nacionales de un gran país. El beneficio que representará para ese votante es-
tudiar los programas y los candidatos hasta que tenga claro cuál es el voto que verdade-
ramente le favorecerá, está dado por la diferencia de valor que represente para el indivi-
duo un resultado electoral «correcto», comparado con un resultado «equivocado», multi-
plicado por la probabilidad de que un cambio en el voto de dicho individuo modifique el
resultado de la elección. Dado que la probabilidad de que el votante típico cambie el re-
sultado de la elección es enormemente pequeña, ese ciudadano suele mostrarse «racio-
nalmente ignorante» sobre los asuntos públicos.¹⁴ Con frecuencia, empero, la información
acerca de los asuntos públicos resulta tan interesante o entretenida que vale la pena reci-
birla únicamente por eso. Esto parece ser la fuente más importante de excepciones a la
generalización según la cual los ciudadanos *típicos* son racionalmente ignorantes de los
asuntos públicos.

Los individuos que ejercen ciertas actividades específicas pueden recibir una recom-
pensa muy considerable en bienes privados, si adquieren un conocimiento excepcional de
los bienes públicos. Los políticos, los integrantes de los grupos de presión, los periodistas
y los científicos sociales, por ejemplo, pueden ganar más dinero, poder o prestigio gracias
a su conocimiento de tal o cual asunto público. En alguna ocasión, un conocimiento ex-
cepccional de la política de la administración pública genera cuantiosos beneficios a través
de las bolsas de valores o de otros mercados. Al mismo tiempo, el ciudadano típico se en-
contrará con que su renta y sus posibilidades vitales no mejorarán debido a un meticuloso
estudio de las cuestiones públicas o de algún bien colectivo en particular.

A su vez, el limitado conocimiento de los asuntos públicos es un factor necesario
para explicar la eficacia de los grupos de presión. Si todos los ciudadanos hubiesen ob-
tenido y asimilado la información pertinente, no los influiría la publicidad u otros medios
de persuasión. Con ciudadanos perfectamente informados, los cargos gubernamentales
electivos no estarían sometidos a los halagos de los integrantes de los grupos de presión,
ya que los votantes sabrían cuándo se traicionan sus intereses y, en la elección siguiente,
el representante infiel resultaría derrotado. Así como los grupos de presión proporcionan
bienes colectivos a los grupos de intereses especiales, el conocimiento imperfecto que po-
seen los ciudadanos explica su eficacia. Y este último fenómeno se justifica, básicamen-
te, porque la información y el debate sobre los bienes colectivos es también un bien co-
lectivo.

14. Acerca de la limitada información que cabe esperar que posean los votantes, véase la obra clásica de Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper, Nueva York, 1957.

Este hecho —que los bienes de la instrucción individual acerca de los bienes públicos suelen estar dispersos por todo un grupo o una nación, y no concentrados en el individuo que asume los costos de instruirse— explica también muchos otros fenómenos. Por ejemplo, el criterio «hombre muerde a perro» acerca de lo que se convierte en noticia. Si se vieran los informativos de la televisión o se leyesen los periódicos únicamente para obtener la información más importante sobre las cuestiones públicas, se ignorarían acontecimientos aberrantes de escasa trascendencia, y se destacarían las pautas típicas de importancia cuantitativa. En cambio, cuando para la mayoría de las personas las noticias son fundamentalmente una alternativa a otras formas de diversión o entretenimiento, hay una demanda de rarezas sorprendentes y de temas de interés humano. Igualmente, los medios de comunicación cubren de manera completa los acontecimientos que se desarrollan de una forma impredecible o los escándalos amatorios de los personajes públicos, pero las complejidades de la política económica o los análisis cuantitativos de los problemas públicos reciben una atención mínima. Los funcionarios públicos, que a menudo se muestran capaces de medrar sin dar a los ciudadanos la justa contrapartida por sus impuestos, pueden cometer un error excepcional si llevan a cabo una huelga lo suficientemente secundada como para convertirse en noticia. Las declaraciones extravagantes, las protestas pintorescas y las manifestaciones salvajes que ofenden a la mayor parte de la opinión pública —sobre la cual pretenden influir—, también se explican de este modo: constituyen noticias divertidas, y así llaman la atención sobre intereses y asuntos que, de otro modo, serían ignorados. Incluso ciertos actos aislados de terrorismo, calificados de «carentes de sentido», podrían explicarse desde esta perspectiva como un medio eficaz para lograr que se fije en ellos la atención de un público que, de otro modo, permanecería racionalmente ignorante al respecto.

Este argumento nos ayuda también a comprender algunas incoherencias aparentes en la conducta de las modernas democracias. En las grandes democracias desarrolladas, los diversos tipos de impuesto sobre la renta son progresivos, mientras que es muy frecuente que las deducciones máximas se apliquen a la minoría de contribuyentes más acaudalados. Puesto que ambos fenómenos son consecuencia de las mismas instituciones democráticas, ¿por qué no poseen idéntica incidencia? Opino que la progresión del impuesto sobre la renta es un asunto muy relevante y provoca tal controversia política que buena parte del electorado lo conoce, y por lo tanto, consideraciones de carácter populista y mayoritario dictan un grado apreciable de progresividad. En cambio, los detalles de las leyes fiscales son conocidos por bastante menos gente, y reflejan a menudo los intereses de un pequeño número de contribuyentes, organizados y —por lo general— más prósperos. Diversas democracias desarrolladas han adoptado de manera semejante programas del tipo Medicare y Medicaid, obviamente inspirados en la preocupación por el costo de la asistencia médica para quienes reciben rentas bajas o medias. No obstante, estos programas se han llevado a la práctica o se han administrado de una forma que ha provocado grandes incrementos en los ingresos de los médicos más conocidos y de otros profesionales de la sanidad. Una vez más, estas consecuencias contradictorias parecen explicarse porque las opciones más notables y controvertidas de las políticas globales llegan a ser conocidas por las mayorías que consumen atención sanitaria, mientras que las

cerca de los bienes pú-
co concentrados en el in-
chos otros fenómenos.
se convierte en noti-
periódicos únicamente
públicas, se ignorarían
an las pautas típicas de
las personas las noticias
entretenimiento, hay
no. Igualmente, los me-
ntos que se desarrollan
ersonajes públicos, pero
tivos de los problemas
que a menudo se mues-
tada por sus impuestos,
lo suficientemente se-
vagantes, las protestas
parte de la opinión pú-
ste modo: constituyen
os que, de otro modo,
cados de «carentes de
eficaz para lograr que
neceria racionalmen-

coherencias aparentes
cracias desarrolladas,
ntras que es muy fre-
e contribuyentes más
mismas instituciones
a progresión del im-
roversia política que
de carácter populis-
mbio, los detalles de
a menudo los inte-
or lo general— más
nera semejante pro-
preocupación por el
as. No obstante, es-
e una forma que ha
onocidos y de otros
ictorias parecen ex-
líticas globales lle-
a, mientras que las

numerosas elecciones más pequeñas —necesarias para llevar a la práctica estos progra-
mas asistenciales— están bajo el influjo básico de una minoría de proveedores organiza-
dos de cuidados sanitarios.

El hecho de que el individuo típico no tenga un incentivo para invertir demasiado tiempo en estudiar muchas de las elecciones relacionadas con los bienes colectivos ex-
plica asimismo otras aportaciones individuales (inexplicables, si no se tiene en cuenta esto) dirigidas a la consecución de bienes colectivos. La lógica de la acción colectiva que se ha descrito en este trabajo no es algo que resulte inmediatamente evidente a quienes nunca la hayan estudiado. Si fuese algo evidente a primera vista, el argumento con que se inició este trabajo no resultaría en absoluto paradójico, y los estudiosos a los que se explica dicho argumento no reaccionarían al principio con escepticismo.¹⁵ Sin ninguna duda, las consecuencias prácticas que tiene esta lógica para las opciones que realice el individuo a menudo fueron detectadas antes de que tal lógica quedase plasmada por escrito, pero ello no significa que siempre hayan sido comprendidas, ni siquiera a nivel intuitivo y práctico. En especial, cuando los costos de las aportaciones individuales a la acción colectiva son muy reducidos, el individuo tiene escasos incentivos para investigar si vale la pena o no efectuar dicha aportación, o incluso ejercer la intuición. Si el individuo sabe que el costo de su aportación a la acción colectiva en interés de un grupo del cual él forma parte es prácticamente inapreciable, desde un punto de vista racional cabe que no se tome la molestia de considerar si lo que gana es aún más inapreciable. Esto sucede, especialmente, cuando la cuantía de las ganancias y las políticas que las maximizan son cuestiones acerca de las cuales no se justificaría una investigación.

Este examen de los costos y las ventajas de efectuar un cálculo acerca de los bienes públicos lleva a la comprobable predicción de que las aportaciones voluntarias a la obtención de bienes colectivos para grupos numerosos sin incentivos selectivos se producirá a menudo cuando los costos de las contribuciones individuales resultan de escasa importancia, pero por lo general *no* se producirán cuando esos costos sean elevados. En otras palabras, cuando los costos de la acción individual para obtener un bien colectivo deseado son muy reducidos, la consecuencia es indefinida: unas veces se produce un resultado, y otras el contrario. Sin embargo, cuando los costos crecen, desaparece dicha indefinición. Por lo tanto, debemos establecer que hay bastantes personas dispuestas a dedicar un momento de su tiempo a firmar peticiones en favor de determinadas causas, a expresar sus opiniones a lo largo de una discusión o a votar por el candidato o el partido que prefieran. De igual modo, si la tesis que aquí defendemos es correcta, no encontraremos demasiados casos en los que los individuos aporten voluntariamente grandes recursos, año tras año, para obtener un bien colectivo que beneficie al grupo numeroso del cual forman parte. Antes de invertir una gran cantidad de dinero o de tiempo y, en especial, antes de hacerlo repetidamente, el individuo racional reflexionará acerca de qué va a lograr mediante ese considerable sacrificio. Si se trata de un típico individuo miembro

15. Le debo a Russell Hardin el haberme llamado la atención sobre este punto. Véase un magnífico y riguroso análisis de todo el tema de la acción colectiva en la obra de Hardin, *Collective Action*, Johns Hopkins University Press for Resources of the Future, Baltimore, 1982.

de un grupo numeroso que se beneficiará de un bien colectivo, su contribución no representará una diferencia perceptible en la cantidad de recursos aportados. La teoría que aquí sostendemos es que dichas contribuciones se vuelven menos probables a medida que es más elevada la contribución global en cuestión.¹⁶

V. Incluso en el caso de que las aportaciones sean lo bastante costosas como para provocar un cálculo racional, sigue habiendo un conjunto de circunstancias en el cual la acción colectiva puede producirse sin que existan incentivos selectivos. Este conjunto de circunstancias resulta evidente cuando pensamos en situaciones en las que sólo unos cuantos individuos o empresas se benefician de una acción colectiva. Supongamos que dos empresas del mismo tamaño cubren un sector industrial determinado sin que pueda sumárseles otra. Un precio más elevado del producto que fabrican beneficiará a ambas empresas y, asimismo, la legislación favorable al sector industrial en cuestión ayudará a las dos empresas. Un precio mayor y una legislación favorable, en consecuencia, son bienes colectivos para este sector en situación de oligopolio, aunque en el grupo sólo haya dos miembros que se beneficien de esos bienes. Como es obvio, cada una de las empresas oligopólicas —si restringe la producción para elevar el precio de sus artículos, o si presiona para conseguir una legislación favorable al sector— logrará aproximadamente la mitad del beneficio. Y la proporción costo-beneficio de la acción en interés común resultará a menudo tan favorable que, aunque una de las empresas asuma el costo total de la acción y logre sólo la mitad de sus beneficios, seguirá siéndole provechoso actuar en interés común. Si el grupo que aprovechará la acción colectiva es lo suficientemente pequeño y la proporción costo-beneficio de esa acción es lo bastante favorable, puede darse una acción calculada en interés colectivo, aunque no existan incentivos selectivos.

Cuando sólo unos cuantos miembros componen el grupo, también es posible que negocien entre sí y acuerden una determinada acción colectiva. En tal caso, la acción de cada uno de ellos ejerce un efecto perceptible sobre los intereses y el curso de acción que sigan los demás, de manera que todos tienen un incentivo para actuar estratégicamente, es decir, de que tomen en cuenta el efecto de las opciones individuales sobre las opciones de los demás. Esta interdependencia entre las distintas empresas o personas que constituyen el grupo puede darles un incentivo para negociar mutuamente en beneficio recíproco. En realidad, si los costos de la negociación son escasos, para continuar negociando entre sí será necesario maximizar las ganancias del grupo hasta lograr lo que llamaremos un *resultado óptimo de grupo* (o lo que los economistas denominan a veces un «óptimo de Pareto»). Una manera en que las dos empresas antes mencionadas pueden obtener ese resultado es acordando que cada una de ellas se encargue de la mitad de los costos de la acción colectiva. En consecuencia, cada empresa soportará la mitad del cos-

16. Existe otra perspectiva que avanza en la misma dirección. Piénsese en los individuos que obtienen placer al participar en esfuerzos para la obtención de un bien colectivo como si se tratase de un consumo ordinario, cosa que sucede en el caso de los altruistas participativos (descritos en la nota 3 de este artículo). Si los costos de la acción colectiva son de escasa importancia para el individuo, no es posible que los costos de consumir el placer de la participación o de satisfacer el impulso moral de ser un participante impidan la acción colectiva. Sin embargo, debido a las tasas marginales de sustitución decrecientes, el grado de acción colectiva causado por estas motivaciones irá disminuyendo a medida que aumente su precio.

to de dicha acción en interés común, y recibirá la mitad de los beneficios. Por lo tanto, habrá un incentivo para continuar la acción en interés colectivo hasta que se maximicen las ganancias globales de la acción colectiva. En toda negociación, sin embargo, cada una de las partes tiene el incentivo de buscar para sí misma el máximo porcentaje de las ganancias del grupo, y también suele darse un incentivo para amenazar con el bloqueo o sabotaje la acción colectiva —es decir, «endurecerse»— si no se consigue el porcentaje deseado de esas ganancias. Por lo tanto, es muy posible que la negociación no logre un resultado óptimo de grupo, y quizás tampoco permita alcanzar un mínimo acuerdo sobre una acción colectiva determinada. Como explico en otro sitio,¹⁷ la consecuencia de todo esto es que a menudo los «pequeños» grupos se dedican a una acción colectiva sin que existan incentivos selectivos. En determinados grupos pequeños (*«grupos privilegiados»*) se presume, de hecho, que se conseguirá parte del bien colectivo. A pesar de ello, la acción colectiva resulta problemática, incluso en las circunstancias más favorables, y en cada caso particular los resultados son imposibles de determinar.

Aunque algunos aspectos de la cuestión resulten complejos e indeterminados, la esencia de la relación entre el tamaño del grupo que se beneficiará con la acción colectiva y el grado de dicha acción es algo sumamente sencillo, pero no siempre se entiende con suficiente precisión. Examinemos una vez más a nuestras dos empresas, y supongamos que *no* han alcanzado ningún acuerdo para maximizar sus ganancias globales o para coordinar de algún modo sus acciones. Cada empresa continuará obteniendo la mitad de las ganancias de cualquier acción que se efectúe en interés del grupo, y así poseerá un incentivo considerable para actuar, aunque sea de manera unilateral. Por supuesto, también existe una *economía externa de grupo*, o beneficio para el grupo —que se eleva al 50%—, por el cual la empresa que actúa unilateralmente no se ve compensada, de modo que la conducta unilateral no logra un resultado óptimo de grupo.¹⁸ Supongamos ahora

17. *The Logic*, pp. 5-65.

18. El supuesto de que hay dos empresas que conceden igual valor al bien colectivo es útil para la exposición, pero a menudo no constituirá una descripción realista. En el caso, mucho más corriente, en que las partes atribuyen al bien público una valoración distinta, la que otorgue a este bien un valor absoluto superior se hallará en clara desventaja. Cuando suministre la cantidad de bien colectivo que considera óptima para sí misma, las otras partes se verán estimuladas a aprovecharse de esta cantidad y no dar nada por ellas. Lo contrario, no obstante, no es cierto. La parte más amplia carga con todo el peso del bien colectivo. (La parte que atribuye más valor al bien colectivo tiene la opción de tratar de obligar a los demás a compartir su costo negándose a compartirlo, pero esto también representa una desventaja en la negociación, porque con esta acción perderá más que aquellos con los cuales está negociando.) Por lo tanto, un análisis completo de la probabilidad de la acción colectiva debe tener en cuenta los tamaños o valoraciones relativos del bien colectivo para las partes implicadas, así como el tamaño del grupo. Véase en la nota siguiente las referencias a «la explotación del grande por los pequeños», y otras consecuencias de las valoraciones intragrupales que se dan en la valoración de los bienes colectivos.

Si la parte más grande no se hace cargo de todo, y ambas empresas suministran una parte del bien colectivo de acuerdo con los supuestos de Cournot, ambas manifestarán entonces una tendencia a ser exactamente del mismo tamaño, como en el ejemplo que figura en el texto. Supongamos que cada empresa tiene que pagar el mismo precio por cada unidad del bien colectivo, y que poseen idénticas funciones productivas para cualquier bien privado que produzcan. De acuerdo con la definición de un bien puramente colectivo, ambas deben recibir el mismo volumen de éste, y, por lo tanto, sólo pueden hallarse en equilibrio de acuerdo con los supuestos Cournot, en el caso de que las curvas correspondientes a cada una de ellas posean la misma inclinación en el punto relevante. En otras palabras, las curvas que describen la producción resultante de cada combinación de *inputs* de bien privado y de bien público, para cada una de las empresas, deben tener la misma inclinación si las dos empresas que disfrutan del mismo volumen de bien colectivo están adquiriendo parte de él al mismo tiempo. De acuerdo con mis supuestos de idéntica función productiva e idéntico precio de los factores de producción, ambas empresas deben tener exactamente el mismo tamaño o producción.

que compitiese en el sector una tercera empresa del mismo tamaño: la economía externa de grupo se elevaría a dos tercios, y la empresa individual sólo obtendría un tercio del beneficio provocado por la acción independiente que llevase a cabo en interés del grupo. Por supuesto, si hubiese un centenar de empresas en tales condiciones, la economía externa del grupo sería del 99 %, y la empresa individual no conseguiría más que el 1 % de las ganancias correspondientes a su acción en favor del grupo. Obviamente, cuando llegamos a grandes grupos que se cuentan por miles o millones de miembros, el incentivo para una conducta orientada hacia el beneficio del grupo —con ausencia de incentivos selectivos— se vuelve muy insignificante.

Por atípico que pueda parecer este ejemplo de empresas de igual tamaño, permite que se manifieste de modo intuitivo un principio general: en igualdad de circunstancias, *cuanto mayor sea la cantidad de individuos o empresas que se beneficien de un bien colectivo, menor será el porcentaje de ganancias obtenidas a través de la acción a favor del grupo que le va a corresponder al individuo o empresa que lleva a cabo la acción*. Así, *en caso de no existir incentivos selectivos, el incentivo de la acción de grupo disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo, de modo que los grandes grupos están menos capacitados que los pequeños para actuar en favor del interés común*. Si entra en escena otro individuo o empresa que concede valor al bien colectivo en cuestión, habrá de disminuir el porcentaje de ganancias que pueda recibir cada uno de los que ya están en el grupo. Esto es así independientemente de los tamaños relativos del bien colectivo para el grupo, o del aprecio que éste manifieste por ese bien.

En *The Logic of Collective Action* se demuestra con claridad este principio.¹⁹ El ar-

En el caso de consumidores que compartan un bien colectivo los resultados son igualmente notables. El consumidor que otorga al bien público el máximo valor absoluto soportará el costo total, o bien acabarán por tener los dos igual renta. Cuando ambos consumidores obtienen la misma cantidad de un bien colectivo, ambos pueden continuar adquiriéndolo, ciñéndose a un comportamiento Cournot sólo en el caso de que los dos tengan la misma tasa marginal de sustitución entre el bien público y el privado, y, por lo tanto (con funciones de rendimiento y precios idénticos), rentas idénticas. A menos que *desde un principio* los dos consumidores tengan rentas idénticas, se da una inevitable explotación del grande por el pequeño. Una posibilidad es que el consumidor más rico se haga cargo del costo completo del bien colectivo. La otra posibilidad con ajuste independiente es que el bien público sea tan valioso que las adquisiciones iniciales del consumidor más rico tengan un efecto tan grande sobre la renta como el inicialmente más acaudalado, de manera que ambos compren equilibradamente determinada cantidad del bien colectivo. Con respecto a este punto he aprovechado un intercambio de puntos de vista con mi colega Martín C. McGuire. Véase un razonamiento que sigue líneas afines, y que resulta estimulante y valioso, aunque parcialmente incorrecto, en Ronald Jeremias y Asghar Zardkoohi, «Distributional Implications of Independent Adjustment in an Economy with Public Goods», *Economic Inquiry*, 14, junio 1976, pp. 305-308.

19. El costo C de un bien colectivo es una función del nivel T al cual se suministra, es decir, $C = f(T)$. El valor del bien para el grupo, V_s , no depende sólo de T sino también del «tamaño», S_s , del grupo, el cual depende a su vez de la cantidad de miembros del grupo y del valor que atribuyen al bien en cuestión; $V_s = TS_s$. El valor del bien para el individuo i es V_i , y la «fracción», F_i , del valor del grupo que posee dicho individuo es V_i/V_s , que debe ser igual asimismo a $F_s T$. La ventaja neta, A_i , que el individuo i consigue al adquirir determinado volumen del bien colectivo está representada por el valor de éste menos su costo, es decir, $A_i = V_i - C$, que cambia junto con el nivel de T que obtiene su inversión, de manera que $dA_i/dT = dV_i/dT - dC/dT$.

Como máximo, $dA_i/dT = 0$. Puesto que $V_i = F_s T$ y F_i y S_s son constantes,

$$d(F_s T)/dT - dC/dT = 0$$

$$F_s S_s - dC/dT = 0$$

Esto nos da la cantidad de bien colectivo que comprará un maximizador unilateral. A este factor se le puede conceder un significado desde el punto de vista del sentido común. Puesto que la cantidad óptima se encuentra cuando

$$dA_i/dT = dV_i/dT - dC/dT = 0,$$

conomía externa
n tercio del be-
erés del grupo.
a economía ex-
s que el 1 % de
te, cuando lle-
os, el incentivo
ancia de incen-

maño, permite
circunstancias,
*de un bien co-
acción a favor
abo la acción.*
*e grupo dismi-
s grupos están
ún. Si entra en
uestión, habrá
s que ya están
bien colectivo*

ncipio.¹⁹ El ar-

tables. El consumi-
tener los dos igual
continuar adquirién-
ginal de sustitución
rentas idénticas. A
llozación del grande
el bien colectivo. La
iniciales del consu-
manera que ambos
rovechado un inter-
afines, y que resul-
distribucional. Impli-
1976, pp. 305-308.
, $C = f(T)$. El valor
ende a su vez de la
bien para el individuo
al asimismo a $F \cdot S \cdot T$.
á representada por
u inversión, de ma-

or se le puede con-
tra cuando

gumento en su versión completa pondrá de manifiesto que la suposición de los párrafos precedentes sobre empresas de igual tamaño es innecesaria para la conclusión (aunque ayude, según creo, para obtener una rápida visión intuitiva del problema). Las diferencias de tamaño o, con más precisión, de cantidad que los diferentes individuos o empresas estén dispuestos a pagar para conseguir porcentajes marginales del bien colectivo son de gran importancia y explican fenómenos paradójicos como la «explotación de los grandes por los pequeños»,²⁰ pero resultan esenciales para la tesis de este trabajo.

La cantidad de personas que deben negociar para obtener una cantidad óptima de grupo de un bien colectivo —y, por lo tanto, los costos de la negociación— tiene que aumentar junto con el tamaño del grupo. Esta consideración refuerza el principio que acabamos de formular. En realidad, tanto la observación cotidiana como la lógica de la cuestión indican que —en grupos realmente numerosos— es imposible llevar a cabo una negociación entre todos los miembros para lograr un acuerdo sobre la obtención de un bien colectivo.²¹ Un factor que hemos mencionado antes en este trabajo —que los incentivos selectivos de carácter social sólo están a disposición de los pequeños grupos y (de forma muy relativa) de los grupos numerosos constituidos por la federación de pequeños grupos— también indica que los pequeños son más fáciles de organizar que los numerosos.

La importancia de la argumentación lógica que acabamos de formular puede comprobarse a la perfección si comparamos grupos que obtendrán el mismo beneficio neto gracias a una eventual acción colectiva, en caso de que la lleven a cabo, pero que son de distinto tamaño. Supongamos que un millón de individuos ganarán mil dólares cada uno, o mil millones de dólares en conjunto, si se organizan de manera eficaz y emprenden una acción colectiva que tiene un costo total de cien millones. Si el razonamiento expuesto con anterioridad es correcto, no podrán organizarse ni emprender una acción colectiva

y dado que

$$\begin{aligned} dV/dT &= F_i(dV_i/dT) \\ F_i(dV_i/dT) - dC/dT &= 0, \\ F_i(dV_i/dT) &= dC/dT. \end{aligned}$$

Así, la cantidad óptima que obtiene un individuo con respecto al bien colectivo se da cuando la tasa de beneficio para el grupo (dV_i/dT) es mayor que la tasa de incremento de costo (dC/dT) en el mismo porcentaje que el beneficio de grupo supera el beneficio del individuo ($I/F_i = V_i/V_i$). En otras palabras: cuanto menor sea F_i , menos le tocará al individuo, y (en igualdad de condiciones) F_i tiene que disminuir a medida que el grupo se va haciendo más numeroso.

20. *The Logic*, pp. 29-31; y Mancur Olson y Richard Zeckhauser, «An Economic Theory of Alliances», *Review of Economics and Statistics*, 47, agosto 1966, pp. 266-279; y mi introducción a Todd Sandler, ed., *Theory and Structure of International Political Economy*, Westview Press, Boulder, Colo., 1980, pp. 3-16.

21. Entre empresas perfectamente competitivas o entre compradores de automóviles, por ejemplo, no se observa ninguna interacción estratégica. En dichas situaciones nadie encuentra que sus propios intereses u opciones dependan de las opciones que hagan los demás miembros del grupo o del sector industrial, de manera que no existen incentivos para negociar reciprocamente. Un subconjunto lo bastante amplio —si pudiese obtener el bien colectivo de una organización negociadora para ese subconjunto— tendría un incentivo para negociar con los demás integrantes del grupo. Sin embargo, cuando se trata de grupos realmente grandes, el tamaño del subconjunto lo bastante grande para tener un incentivo para negociar es por, sí mismo, tan grande que el bien colectivo de la organización negociadora para el subconjunto no podrá conseguirse sin incentivos selectivos. Otra manera de formular la cuestión es decir que los costos de negociación para conseguir la organización negociadora en favor del subconjunto son prohibitivos en sí mismos, de modo que cualquier costo de negociación posterior es irrelevante cuando el tamaño del grupo crece aún más, hasta el punto que se necesita un subconjunto mayor. Esto nos indica que los enfoques referentes a grupos auténticamente grandes o «latentes», que se centran en el tema de los costos de negociación y de la interacción estratégica no llegan a la esencia del asunto.

eficaz sin incentivos colectivos. Supongamos ahora que, aunque se siga manteniendo el beneficio total de mil millones de dólares mediante la acción colectiva, así como el costo global de cien millones, el grupo se componga de cinco grandes empresas o de cinco municipios organizados, cada uno de los cuales ganará doscientos millones. Ni siquiera en un caso como éste la acción colectiva brindaría una certidumbre absoluta, ya que cada uno de los cinco podría aspirar a que los demás aportasen los cien millones, y a ganar el bien colectivo que vale doscientos millones sin que le cueste nada. Sin embargo, es muy probable que se produzca la acción colectiva una vez realizadas determinadas negociaciones. En este caso, cualquiera de los cinco miembros del grupo ganaría cien millones gracias a la obtención del bien colectivo, aunque tuviese que pagar el costo total él solo. Asimismo, los costos de la negociación entre los cinco no serán demasiado grandes, de manera que, tarde o temprano, se llegaría a un acuerdo acerca de la acción colectiva. Las cifras que aparecen en este ejemplo son arbitrarias, pero situaciones semejantes en lo esencial ocurren a menudo en la realidad, y las diferencias entre grupos «pequeños» y «numerosos» pueden ilustrarse mediante una cantidad enorme de ejemplos distintos.

La importancia de este argumento también se manifiesta si se comparan las maneras de funcionar de los grupos de presión o los carteles dentro de ámbitos de dimensiones muy distintas; por ejemplo, un municipio modesto y un gran país. Dentro de una población, el alcalde o la junta de concejales pueden ser influidos, por ejemplo, por un grupo de peticionarios o por un presupuesto de mil dólares dedicados a ejercer presión. Un sector empresarial determinado puede estar en manos de unas cuantas empresas únicamente, y si la población se encuentra lejos de otros mercados, esas pocas empresas estarán en condiciones de acordar la creación de un cártel. En un gran país, es probable que los recursos necesarios para influir sobre el gobierno de la nación tengan que ser mucho más considerables, y, a menos que las empresas sean gigantescas (cosa que a veces ocurre), tendrán que colaborar muchas de ellas para crear un cártel efectivo. Supongamos ahora que el millón de individuos miembros del grupo numeroso mencionado en el párrafo anterior esté disperso en cien mil poblaciones o ámbitos, de manera que en cada ámbito haya diez, junto con la misma proporción de ciudadanos pertenecientes a las demás categorías que existía con anterioridad. Supongamos también que las proporciones costo-beneficio siguen siendo las mismas, de manera que pueden ganarse mil millones de dólares en el conjunto de los diversos ámbitos, o bien diez mil en cada uno de ellos, y sigue costando cien millones de dólares el conseguirlo en todos los ámbitos, o mil dólares en cada uno de ellos. Ya no parece tan disparatado que en muchos ámbitos haya grupos de diez —o subconjuntos de grupos de esta clase— que aporten los mil dólares necesarios para conseguir que cada individuo gane mil dólares. Comprobamos así que, si todos los demás factores permanecen iguales, los ámbitos pequeños tendrán una acción colectiva per cápita mayor que los grandes.

Las diferencias en la intensidad de preferencia dan pie a un tercer tipo de ilustración del argumento en cuestión. Un reducido número de sujetos muy ansiosos por obtener determinado bien colectivo actuarán con más frecuencia de manera colectiva para conseguirlo que una cantidad mayor de sujetos que tengan la misma voluntad de conjunto. Supongamos que en un caso existen veinticinco individuos, cada uno de los cuales

consideran cinco millones. Es probable que el lectivo sea los pequeños.

VII
incentivos para obtener más, es comparable que en el mundo más otros países se nizados no están la enor zaciones pleados ganizaciones quienes son suces na fuente categorías interese tuales y a que se

22
a casi todo sese en lo queña mis ejemplo, más medi caprichos si bien la pocas pers las principi rosa (la A los incen valor a la tas a alg sulta incidores del liados al

manteniendo el
í como el cos-
ses o de cinco
es. Ni siquiera
ta, ya que cada
es, y a ganar el
bargo, es muy
nadas negocia-
cien millones
to total él solo.
do grandes, de
colectiva. Las
mejantes en lo
«pequeños» y
s distintos.
aran las mane-
s de dimensio-
ntro de una po-
lo, por un gru-
er presión. Un
mpresas únicamente
empresas esta-
s probable que
que ser mucho
e a veces ocu-
o. Supongamos
nado en el pá-
ue en cada ám-
es a las demás
orciones costo-
millones de dóla-
de ellos, y si-
, o mil dólares
s haya grupos
lólares necesaria-
í que, si todos
acción colec-
ipo de ilustra-
os por obte-
colectiva para
dad de conjun-
de los cuales

considera que determinado bien colectivo vale mil dólares, mientras que en otro caso hay cinco mil personas, cada una de las cuales considera que el bien colectivo vale cinco dólares. Como es obvio, la lógica del argumento indica que la acción colectiva será más probable en el primer caso que en el segundo, aunque la demanda conjunta del bien colectivo sea la misma en ambos casos. Sin la menor duda, la gran importancia histórica de los pequeños grupos de fanáticos se explica en parte por esta razón.

VI. La tesis expuesta en este trabajo predice que los grupos que tengan acceso a incentivos selectivos probablemente actuarán con mayor frecuencia de manera colectiva para obtener bienes colectivos que los grupos que no disponen de tales incentivos. Además, es más probable que los grupos más reducidos emprendan una acción colectiva, en comparación con los grupos más numerosos. Las partes empíricas de *The Logic* muestran que en los Estados Unidos esta predicción se ha cumplido. Se necesita efectuar un estudio más profundo antes de afirmar con certeza absoluta que la tesis también se aplica a otros países, pero los rasgos más destacados del panorama organizativo de las demás naciones se ajustan sin duda a dicha teoría. En ningún país importante existen grupos organizados y numerosos que carezcan de incentivos selectivos. Las masas de consumidores no están integradas en organizaciones de consumidores, los millones de contribuyentes, la enorme mayoría de los que poseen rentas relativamente bajas no pertenecen a organizaciones que defiendan a los pobres, y las cantidades a veces muy notables de desempleados carecen de una voz organizada. Estos grupos están tan dispersos, que ninguna organización gubernamental puede imponerse a ellos. En esto se distinguen radicalmente de quienes —por ejemplo, los trabajadores de grandes fábricas o explotaciones mineras— son susceptibles a la coacción mediante piquetes de huelga. Tampoco parece haber ninguna fuente de incentivos selectivos que conceda a los individuos pertenecientes a dichas categorías un incentivo para cooperar con las numerosas personas con las que comparten intereses.²² En cambio, en casi todas partes, el prestigio social de las profesiones intelectuales y la limitada cantidad de personas que las ejercen en cada comunidad ha ayudado a que se organicen. Este proceso de organización de las profesiones también se ha favo-

22. Incluso aquellos grupos o causas que tienen una amplitud y una popularidad tan grandes como para abarcar a casi todos los miembros de la sociedad no están en condiciones de dar lugar a organizaciones demasiado amplias. Piénsese en los grupos que se preocupan por la calidad del medio ambiente. Aunque los ecologistas extremistas son una pequeña minoría, casi todo el mundo está interesado en que haya un medio ambiente saludable. En los Estados Unidos, por ejemplo, los resultados de las encuestas indican que decenas de millones de ciudadanos piensan que deberían adoptarse más medidas para proteger el entorno. A finales de los años sesenta y principios de los setenta, no era más que una moda caprichosa. A pesar de ello, y de que las organizaciones no lucrativas disfrutan de una reducción de las tarifas postales, y si bien la informatización ha permitido reducir el costo de las peticiones de ayuda por correspondencia, hay relativamente pocas personas que paguen sus cuotas anuales a las organizaciones defensoras del medio ambiente. En los Estados Unidos, las principales organizaciones de esta clase poseen decenas o centenares de miles de asociados, y al menos la más numerosa (la Audubon Society, con sus productos para observadores de aves) debe sin duda la mayor parte de sus miembros a los incentivos selectivos que ofrece. Con toda seguridad, hay más de 50 millones de estadounidenses que conceden gran valor a la existencia de un medio ambiente saludable, pero en un año normal no es probable que más del 1 % pague cuotas a alguna organización cuya actividad principal consista en presionar a favor de un medio ambiente mejor protegido. Resulta incomparablemente mayor la proporción de médicos integrantes de la American Medical Association, la de trabajadores del sector automovilístico que son miembros del sindicato United Automobile Workers, la de productores rurales afiliados al Farm Bureau, o la de industriales que forman parte de las respectivas asociaciones empresariales.

reido por la creencia característica de la opinión pública de que una organización profesional, con el respaldo del gobierno, debe determinar quién está «calificado» para ejercer la profesión, y de este modo, controlar un incentivo selectivo de carácter decisivo. De manera semejante, los pequeños grupos de (a menudo grandes) empresas de todos los sectores industriales y todos los países con frecuencia están vinculados a través de asociaciones empresariales, organizaciones o acuerdos de una u otra clase. Lo mismo sucede muchas veces con los pequeños grupos de (por lo general, más pequeñas) empresas en ciudades o poblaciones específicas.

Si bien los grupos que según esta teoría no pueden estar organizados no lo están en ninguna parte, sigue habiendo grandes diferencias entre las sociedades y los períodos históricos con respecto al grado en que están realmente organizados los grupos que *pueden* organizarse de acuerdo con nuestra tesis.

La lógica de la acción colectiva: tres modelos de análisis de la participación política no institucional

J. F. VALENCIA

Universidad del País Vasco



Resumen

En el presente estudio se sometieron a prueba tres Modelos explicativos de la Participación Política No Institucional, el Modelo Actitudinal (que incluía Actitud y Norma Social—Fishbein y Ajzen), el Modelo Motivacional de Recursos (que incluía Motivo Selectivo, Social, y Colectivo—Klandermans) y el Modelo Psicosocial (que incluía recursos a diferentes niveles de análisis).

Tomando el Porcentaje de Varianza Explicada como un índice de poder explicativo, el Modelo Psicosocial fue el que mayor peso obtuvo. También se demostró un mayor peso explicativo del Modelo Motivacional de recursos sobre el Actitudinal.

Finalmente, de cara a la Explicación de la Lógica de la Acción Colectiva, se asume la importancia de la intencionalidad de los actores colectivos, pues la explicación causal no es suficiente. En otras palabras, se asume la necesidad de tomar en cuenta que las razones pueden ser causas del comportamiento.

Palabras clave: *participación política*

The logic of Collective Action: Three Models on Political Non Institutional Participation

Abstract

In the present study were tested three different Models on Political Non Institutional Participation, The Attitudinal Model (including Attitude and Social Norms —Fishbein & Ajzen), The Motivational Model (including Selective, Social and Collective Motives —Klandermans) and The Psychosocial Model (including resources at the individual, social, and structural-ideological level).

Taking the Explained Variance as an index of Explanatory Power, The Psychosocial Model had the most predictive weight in order to take a decision to participate. It was also showed that The Motivational Model had more explanatory weight than the Attitudinal Model.

Finally, we assume the importance of taking into account the intentionality of collective actors in order to explain The Logic of Collective Action, because causal explanation is not sufficient. We assume the necessity to take into account that reasons can also be causes of behavior.

Key words: *Political Participation*

Dirección del autor: Departamento de Psicología Social
Facultad de Filosofía y CC Educación, 20014 San Sebastián

INTRODUCCION

El significado de la participación política, tanto para el individuo como para el sistema político, proviene de la interacción entre autoridades políticas y ciudadanos, que se da a través de la mediación de las instituciones políticas. En esta interacción un elemento fundamental, en un marco democrático, será el intento por parte de los ciudadanos de influir en las decisiones políticas (Verba y Nie 1972).

Si bien tradicionalmente el estudio de esta relación se había reducido al comportamiento electoral (Kinder y Sears 1985, Sears, 1987), hoy en día se viene aceptando la existencia de diferentes comportamientos en los sistemas democráticos (Milbrath 1981, Barnes y Kaase 1979, Seliktar 1986, Leiderer 1986) los cuales abarcan desde los Comportamientos Convencionales, hasta el recurso a técnicas de «acción directa» incluyendo el uso de la violencia como extremo del continuum de la participación No Convencional (Kaase y March 1979b). Ambos tipos de participación, Convencional y No Convencional, anteriormente se entendieron como exclusivos; actualmente sin embargo se asume todo un repertorio de comportamientos políticos bajo el epígrafe de Acción Política (Barnes y Kaase 1979), el cual incluye desde el comportamiento de voto hasta comportamientos revolucionarios (Kinder y Sears 1985, Hermann 1986).

En este sentido puede ser fundamental diferenciar entre legitimidad y legalidad en los diversos comportamientos políticos (Smelser 1963, Muller 1972), pues pone en crisis el concepto de Participación Convencional-No Convencional. Así, mientras la Participación Convencional se redujo al comportamiento electoral, la Participación No Convencional ha sido definida como «aquellos comportamientos que no se corresponden a las normas legales y costumbres que regulan la participación política en un régimen determinado» (Kaase y March 1979a, 41). De cara a una definición operacional del término, pensamos que el término Participación No Convencional, como señala Sabucedo (1984, Sabucedo y Sobral 1986), está sujeto a la oscilación de las condiciones sociales, de manera que lo que resulta no convencional en un momento puede resultar habitual y aceptado poco después.

Parece pues, más adecuado hablar de Participación Política No Institucional (PPNI); que hará referencia al conjunto de comportamientos dirigidos a influir en las decisiones políticas del poder establecido que utilizan cauces no institucionales.

Teorías Explicativas de la Participación Política No Institucional

Tradicionalmente la explicación de la PPNI se centró en el análisis de factores de corte individual, tales como rasgos de personalidad (Adorno et al. 1950), la marginalidad, anomia, alienación y ansiedad (Lebon 1961, Freud 1923, Kornhauser 1959, Arendt 1963), el descontento o privación relativa (Davis 1959, Davies 1963, Gurr 1970), como factores únicos explicativos de dicha participación. Sin embargo, la investigación empírica no ha aportado evidencia en este sentido (Klandermans 1983, Obershall 1973, Moore 1975, Barnes y Kaase 1979, Klandermans et al. 1987, Dubé y Guimond 1986, Gurney y Tierner 1982, McAdam et al. 1988).

Las teorías dominantes hasta los años 70 (Collective Behaviour, Sociedad de Masas, Privación Relativa, Escuela Institucional) hacían hincapié en aspectos puramente individuales y en tensiones estructurales de los cambios sociales rápidos, generadores de actores políticos anómicos o descontentos.

El impacto producido por la «explosión de participación» (Almond y Verba 1965, 1980) de los años 60/70 ha modificado la visión que proyectan tanto los prácticos como los teóricos de la participación. Así la participación en acciones colectivas era vista como a) participación escasa de gente, donde b) los descontentos eran transitorios, c) los comportamientos institucionales y no institucionales eran considerados como diferentes, d) los actores sociales eran a-racionales cuando no i-racionales.

Los movimientos políticos de los años 70 cuestionaron las perspectivas anteriores, provocando con ello un relevo en las corrientes teóricas al uso, de modo que cristalizó de una manera formal la Teoría de los Recursos para la Movilización (TRM) (Obershall 1973, McCarthy y Zald 1973, 1977, Gamson 1975, Tilly 1978).

Esta nueva perspectiva, a diferencia de la anterior, va a centrar su atención en los siguientes aspectos: a) el continuum entre los comportamientos institucionales y no institucionales, b) la racionalidad de los actores en dichos movimientos, c) el rol de los movimientos sociales como agentes de cambio social.

La TRM propone la participación en movimientos colectivos como un proceso de toma de decisión racional, por medio del cual la gente sopesa los costos y beneficios de su participación.

Igualmente, esta teoría propone «un modelo multifactorializado de la formación de los Movimientos sociales... enfatizando la organización y las oportunidades políticas» (Jenkins 1983, 537). Es decir, enfatiza a) la complejidad de la acción social, b) hace referencia a elementos estructurales como la disponibilidad de recursos para la colectividad y las redes sociales, c) hace finalmente hincapié en la racionalidad de la participación en dichas acciones.

Esta especial atención a la racionalidad del actor colectivo será el resultado de la toma de conciencia de diversos factores en las ciencias sociales: los resultados de la Historia Moderna sobre el descubrimiento de los Prejuicios de clase (Groh 1986), la toma de contacto con la Filosofía Moral Escocesa (Elster 1984), las aplicaciones de la Teoría Económica a los conflictos sociales (Olson 1985, Hirschman 1970), el descubrimiento de que la Ciencia y la Historia no son cosas separadas (Moscovici 1986), así como el hecho de que los cambios estructurales rápidos rompen lazos a nivel micro pero crean nuevos lazos a un nivel superior (Hechter 1975, Nielsen 1980, 1985, Della Porta y Mattina 1986).

Las aportaciones, dicho de una manera general, de esta nueva visión sobre los comportamientos colectivos serán los siguientes: 1. las oportunidades de acción, 2. las redes sociales, 3. las organizaciones, 4. la distribución de recursos, 5. un modelo de actor racional.

La Lógica de la Acción Colectiva

Una polémica básica que ha aparecido en este modelo de actor racional (sopesador de costos y beneficios) ha sido la contraposición entre la Ra-

cionalidad Colectiva vs Racionalidad Individual, de modo que la presencia de la una incluye la ausencia de la otra, o dicho en otras palabras la oposición dada entre los Incentivos Selectivos frente a los Incentivos Colectivos que tienden a lograr algún tipo de Bien Común a través de la participación en movimientos colectivos.

A esto es a lo que algunos autores (Hardin 1982a, 1982b, Dawes 1980) se refieren con el concepto de «Dilema Social». Esta polémica se ha puesto de relieve a partir del trabajo de Mancur Olson (1965, 1986) cuando en su aplicación a movimientos colectivos afirma la oposición que se da entre la racionalidad del objetivo colectivo, y el autointerés del actor (utilitarista) individual. Para este autor la participación en acciones colectivas no será una consecuencia lógica de la tarea racional dirigida a la maximización de la utilidad individual, sino que la racionalidad grupal está en contradicción con la racionalidad individual. Según él, solamente el empleo de sanciones (Incentivos Selectivos Negativos) o de beneficios selectivos (Incentivos Selectivos Positivos), diferentes e independientes del Bien Colectivo podrán convencer y constreñir a un miembro del grupo a participar. Según este autor toda organización política no podrá existir y realizar su tarea sin confiar en una razón «no política» (1965, 133). La participación será un SUB-PRODUCTO de los beneficios selectivos. Olson plantea una «LEY FERREA» para la participación, la cual adquiere politicidad en la medida que pierde racionalidad, al igual que recupera su significado racional en la medida que renuncia a su bien colectivo y político.

Algunos autores (Moe 1980, Moscovici 1981) apuntan que Olson no acierta en la solución, si bien vislumbra la incoherencia que muchas veces se ha dado entre las actitudes (convenientes) que un individuo posee de cara un fin colectivo, y las [no] acciones [in] útiles (en el sentido de costos-beneficios) de los modelos de utilidad y valor esperado.

Otros autores (Mattei 1986), objetan que Olson, al primar su utilidad racional, suprime el nexo lógico que conecta la elección de participación por parte de los miembros con los objetivos que definen su pertenencia grupal. La solución a este dilema podría darse atendiendo a las siguientes consideraciones que implican tres niveles de análisis diferentes:

- a) Por una parte más que de los Incentivos Selectivos, vendrá dada de la asunción de Incentivos Colectivos, siendo estos los que vinculan la fusión de intereses colectivos y grupales (Jenkins 1983, 537). Así se puede entender la importancia de los Incentivos de Solidaridad y Propósito Moral, basados en relaciones grupales pre-existentes (Gamson et al. 1979, Moe 1980, Zurker y Snow 1981) y las representaciones sociales compartidas por dicho grupos (Villarreal y Valencia 1987).
- b) Igualmente habrán de tomarse en cuenta los Incentivos psicosociales, tales como la probabilidad de éxito, la importancia de la propia participación y la expectativa de alta participación (Gamson 1975, Schwartz 1976, Klandermans 1984). Este último elemento ha sido criticado por la complejidad que conlleva (Olivier 1984), por lo que el umbral de participación (Grannovetter 1978, Paez 1984) puede ser considerado elemento psicosocial a tener en cuenta.
- c) Finalmente pensamos interesante la asunción de Incentivos Selectivos más psicológicos como el entretenimiento (Tullock 1971), «in-

greso psíquico» (Silver 1974), o incentivos «blandos» (Muller y Opp 1986).

En términos generales, esta «visión dominante» (Schrager 1985) sobre los movimientos sociales, ha sido sujeta a diferentes críticas: a) su olvido de elementos dinámicos como la privación relativa grupal (Snow, Rochford et al. 1986, Guimond et al. 1983, Tajfel 1984), b) su olvido de aspectos Ideológicos como el radicalismo ante el cambio social (Barnes y Kaase 1979), la alineación política (Muller y Opp 1986). Por otra parte, debido a que fundamentalmente ha sido desarrollada por sociólogos, la crítica más importante, desde la Psicología Social, pueda basarse en su olvido de elementos micro sociales (Snow et al. 1980, Klandermans 1985, Schrager 1985), en especial de la falta de integración de recursos individuales y macro sociales.

Recordemos, que en el plano meta-teórico se ha dado un cambio de cara a la explicación de los fenómenos sociales. A diferencia de la «Visión estándar de la Ciencia», el «Nuevo Paradigma» (Bhaskar 1978, 1983) plantea que los fenómenos sociales son «abiertos», complejos, y están estratificados a diferentes niveles. Estos planteamientos son contemplados también por diversos psicólogos sociales (Newcomb 1951, Secord 1982, 1986, Manicas y Secord 1983) concibiendo la Psicología Social como Mediadora.

Por otra parte, en el plano de nuestra propia ciencia, la escuela psico-sociológica de Ginebra (Doise 1976, 1978, 1980, 1983) ha intentado poner de manifiesto esta problemática tratando de superar con ella la dialéctica que se mantiene en nuestra disciplina con respecto a su objeto de estudio.

Pensamos que la articulación de los diferentes recursos que los actores colectivos utilizan de cara a la participación a los diferentes niveles (ideológico-estructurales, grupales, inter-intra individuales) podrán ayudarnos a la formulación de un modelo explicativo integrador de la PPNI desde la TRM, si bien somos conscientes que ningún modelo teórico permitirá captar la realidad en toda su complejidad.

El presente trabajo se va a enmarcar en el campo de la Lógica de la acción colectiva. Esta ha sido tradicionalmente estudiada desde diferentes enfoques. Ya en el marco de la Psicología Social, en el nivel más individual, las aproximaciones de la *T.ª de Valor Esperado* a las actitudes se han visto como análisis válidos para esta tarea (Fishbein y Coombs 1974, Fishbein, Thomas y Jaccard 1976, Bowman y Fishbein 1978, Echebarría, Páez y Valencia 1988a). Igualmente en el nivel microsocial, los intentos de analizar los aspectos *microsociales de la T.ª de Recursos para la Movilización* utilizando Modelos Motivacionales se han considerado básicos de cara a la superación de la problemática de la racionalidad individual-colectiva (Klandermans 1984, Klandermans et al. 1987, Echebarria, Paez y Valencia 1988b). Sin embargo, una aproximación más amplia desde un marco *Psicosociológico* puede ayudarnos en esta tarea, en el sentido de que la articulación de los factores macrosociales, intergrupales, e individuales en un modelo integrador más amplio que los anteriores puede aportar elementos de superación de ciertas críticas, y darnos una perspectiva más amplia de cara a la explicación de la Acción Colectiva en general y de la Participación No Institucional en particular.

Será el Objetivo fundamental de este estudio analizar y comparar los modelos actitudinales de Valor Esperado (Fishbein y Ajzen 1975, Ajzen y

Fishbein 1980), el modelo Microsocial de la T.¹ de Recursos para la Movilización (Klandermans 1984) y el Modelo Psicosocial propuesto.

Hemos utilizado para ello una muestra azarosa (fundamentalmente compuesta por estudiantes y trabajadores). El estudio lo realizamos en 2 fases, una primera de fiabilidad del pretest, realizado entre febrero y marzo de 1986, con estudiantes, y la segunda fase entre octubre y diciembre de 1986, con estudiantes y trabajadores, habiendo obtenido los resultados que se expondrán a continuación.

METODOLOGIA

Hipótesis Principales

De los tres modelos sometidos a prueba, el de actitudes, el de recursos microsociales, y el modelo psicosociológico, este último, al articular los diferentes niveles de análisis e incluir variables de corte no sólo individual, habría de proporcionar el mayor nivel de varianza explicada, permitiendo una mejor explicación de la Lógica de la Acción Colectiva. Igualmente, el modelo de Klandermans habría de obtener mayores niveles explicativos que el actitudinal de Fishbein y Ajzen.

Esperábamos encontrar un campo representacional diferenciado para los sujetos políticamente radicales.

Hipótesis relativas a cada uno de los Modelos

Hipótesis relativas al Modelo de Fishbein y Ajzen

La introducción del factor Experiencia Anterior aumentaría la Varianza Explicada, y reduciría la varianza de error.

Con respecto al factor Creencias Normativas Personales o Intención Comportamental Ideal, se esperaba a) por una parte no sería una medida similar a la Intención de participación real, b) que explicaría más que la Norma Subjetiva, y que su introducción en el Modelo añadiría varianza explicada y c) finalmente, que su introducción en el modelo como variable mediadora entre la norma subjetiva y la actitud y la intención de participación real aumentaría el efecto de la Norma Subjetiva y la Actitud en la Intención comportamental, no encontrándose influenciada por la experiencia anterior.

Hipótesis relativas al Modelo de Klandermans

El Motivo Colectivo explicaría más que el Motivo Social y especialmente que el de Recompensa en contraposición a la hipótesis de Olson.

La introducción del Umbral de Participación en el factor «Expectativas de que la participación ayudará al logro del bien colectivo», explicaría un mayor porcentaje de varianza, y menor varianza de error.

Hipótesis relativas al Modelo Psicosociológico

En el Nivel Macro-ideológico se ha encontrado evidencia teórica y empírica apoyando una relación entre la PPNI y el sexo, la edad, el origen,

la lengua, la clase social, el radicalismo frente al cambio social y la anomia política. Así, con respecto a las hipótesis de este nivel Macro-ideológico, además de las aportaciones de las Teorías de los Recursos para la Movilización, se han encontrado investigaciones sociológicas (Linz, 1981), y psicosociales (Villarreal, 1987), confirmando estas relaciones. También se han encontrado aportaciones teórico-prácticas confirmando relaciones entre participación política no institucional y origen, sexo, edad, clase social, lengua, radicalismo político, radicalismo lingüístico, aunque a un nivel más parcial (Lambert, 1979, Williams, 1979, Giles y Johnson, 1982, Garmendia et al., 1982, Kourevatis y Dobratz, 1982, Rees et al., 1985, Alzate, 1985, Grenshaw, 1986). En función de ello proponemos las siguientes hipótesis:

- Un mayor nivel de participación no institucional se dará en sujetos de sexo masculino.
- Teniendo en cuenta que la mayoría de los sujetos (80 %) oscilaban entre 20-40 años, el mayor nivel de participación lo encontraríamos en sujetos de edad media.
- Un mayor nivel de participación no institucional lo encontraríamos en sujetos con origen del País Vasco.
- Un mayor nivel de participación se encontraría entre sujetos que conocen euskera, aunque mayor peso obtendría la Intención de Cambio Radical Lingüístico.
- Los sujetos de Clase Social baja adoptarían mayores niveles de participación no institucional.
- Se esperaba un mayor nivel de participación entre los sujetos con Intención Radical de Cambio Social.
- Se esperaba un mayor nivel de participación entre sujetos con mayores puntuaciones en Anomia Política.

En el Nivel intergrupal, se ha encontrado evidencia teórica y empírica apoyando una relación entre la PPNI y la Identidad Social [Vasca], Identidad Nacionalista, Identidad Básica, Privación Grupal, Norma Social y Creencias Normativas Personales. Así, con respecto a las variables intergrupales, además de las aportaciones teórico-prácticas de Gurr, Tajfel y colaboradores, sobre privación relativa, se ha encontrado evidencia teórico-empírica confirmando estas relaciones como en identidad social (Giles, Bourish y Taylor, 1977, Garmendia et al., 1982), en identidad nacionalista (Garmendia et al., 1982, Nielsen, 1980, 1985, Alzate, 1985), en identidad básica (Maravall, 1978), Garmendia et al., 1982, Rees et al., 1985), en norma social (Etxebarria, Páez y Valencia, 1988a), en creencias normativas (Schwartz, 1976, Wetsby, 1976). En este sentido se proponen las siguientes hipótesis:

- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con Identidad Social Vasca alta.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con Identidad Nacionalista alta.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con Identidad Básica alta.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con un nivel de Privación Relativa Grupal alto.

-
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con un nivel de Norma Subjetiva alto.
 - Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con Creen-cias Normativas Personales altas.

En un Nivel Inter e Intraindividual se ha encontrado evidencia teórica y empírica sobre la relación entre PPNI y el Valor de los comportamientos colectivos, la Instrumentalidad de éstos, el Valor del Motivo Colectivo (independencia y socialismo), la Expectativa de participación positiva, el Valor y la percepción de los costos de participar, el Umbral de Participación, la creencia en un Mundo Injusto, la Atribución de Causalidad, la Organización política, la Participación Política Institucional. Así, con respecto a las variables de nivel inter e intraindividual apuntar las aportaciones de la teoría de actitudes y de los modelos de utilidad y valor esperados, en especial el valor del motivo colectivo y expectativas de participación, el valor de movimientos colectivos e instrumentalidad de ellos, el valor y expectativa de los costos de participación, la experiencia anterior, el umbral de participación y la organización política. Además se ha encontrado evidencia de la relación entre Participación Política No Institucional y Atribución de Causalidad externa (Dumont, 1982, Paez y Echebarría, 1986), así como con Mundo Injusto (Gunter y Wober, 1983, Villarreal, 1987), y con la Participación Política Institucional (Barnes y Kaase, 1979, Muller, 1979, 1982, Mil-barth, 1981, Lederer, 1986). En este sentido se proponen las siguientes hipótesis:

- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con alta valo-ración de la participación no institucional.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con Instru-mentalidad alta.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con valora-ción alta de la Independencia y el Socialismo.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con alta Ex-pectativa de que la participación ayudará al logro del bien colectivo.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con un valor bajo de los costos de la participación.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con una per-cepción de los costos de la participación baja.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con Umbral bajo.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con una vi-sión del Mundo Injusto.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con una Atri-bución de Causalidad Externa.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con mayor Experiencia Anterior.
- Se esperaba un mayor nivel de participación en sujetos con mayor nivel de organización política.
- Se esperaba un mayor nivel de participación no institucional en su-jetos con mayor nivel de Participación Política Institucional.

Medida de la *Variable Dependiente*

Basándonos en la literatura sobre el tema de relatos biográficos con militantes políticos de mediados de los 70, hemos construido una Escala de Participación No Institucional, que incluye desde no hacer nada, firmar escritos de presión, participar en manifestaciones, participar en boicots, participar en huelgas, participar en ocupación de edificios, participar en bloqueo de tráfico, hasta participar en enfrentamientos «duros» con la policía.

Se preguntó a los sujetos por el grado de acuerdo con realizar cada uno de los comportamientos en el futuro de cara al cambio sociopolítico que tendiera hacia la Autodeterminación y la Independencia (npgind) por una parte, y también hacia una sociedad Socialista e Igualitaria (npgsoc). El nivel de Participación No Institucional fue considerado el sumatorio de las puntuaciones en ambas (npgtot).

En el pretest encontramos un coeficiente Alfa de 0,78 para la primera y 0,85 para la segunda, observándose una correlación alta entre ambas ($r = .80$, $p = .001$).

De cara al análisis de correspondencias calculamos un Potencial de Participación No Institucional con el sumatorio de la multiplicación de la puntuación en cada uno de los comportamientos por 1 si no había realizado dicho comportamiento en el pasado, y por 2 si lo había realizado.

Medidas de las *Variables Independientes*

1. Se preguntó a los sujetos el SEXO (1 = masc, 2 = fem), EDAD, PROVINCIA DE NACIMIENTO Propio y de los Padres (1 = País Vasco, 2 = Estado, 3 = Extranjero).

2. Se preguntó a los sujetos, de cara a la CLASE SOCIAL, la profesión Propia y de su Padre, computando con las normas de FOESSA, y adscribiendo a los estudiantes la de su padre. La categorización de las diversas profesiones se hizo de la forma siguiente: 1 = peonaje y clase baja; 2 = clase media baja, 3 = clase media-media; no encontrándose en la muestra sujetos de categorías superiores.

3. El Conocimiento del EUSKERA; se evaluó con un ítem de 4 respuestas, nulo-bueno.

4. El RADICALISMO LINGÜISTICO; preguntamos qué lengua le gustaría que se hablase en el futuro en el País Vasco, Castellano/Euskera, con 5 respuestas de sólo en castellano a sólo en euskera.

5. La ANOMIA POLITICA; se utilizaron los 3 ítems que centrados en una visión distante de las instituciones sociopolíticas, habían sido validados y fiabilizados por Páez y Echebarría (1986). En el pretest se obtuvo un coeficiente alfa de 0,70. En la investigación produjeron un solo factor que saturó el 69,1 % de la varianza, observando una fiabilidad de 0,75 por el método de las dos mitades.

6. El RADICALISMO SOCIO POLITICO; tomamos la pregunta sobre Orientación de protesta y cambio social de Inglehart (1984) con 3 respuestas: cambio revolucionario, reformista, conservador.

7. IDENTIDAD SOCIAL VASCA; siguiendo a Garmendia et al (1982) utilizamos el sumatorio de «Vasquismo subjetivo» y «Vasquismo general». El Vasquismo General constaba de 5 respuestas desde usted se considera Español hasta usted se considera Vasco. El Vasquismo Subjetivo, si

usted personalmente se considera vasco, con tres respuestas, sí, más o menos, no.

8. IDENTIDAD NACIONALISTA; tomamos la pregunta de FOESA sobre si usted se considera partidario del centralismo o la independencia, con 4 respuestas eliminando la relativa al federalismo pues en el pretest sólo obtuvo un 2 %.

9. IDENTIDAD BASICA; se utilizó la pregunta clásica de con cuál de los siguientes grupos políticos se identifica, extrema derecha-extrema izquierda, con cinco posibilidades de respuesta.

10. PRIVACIÓN RELATIVA; basándonos en los trabajos de Guimond et al (1983) utilizamos para la escala, los ítems de privación económica («los vascos somos discriminados económicamente por los dirigentes del Estado Español»), privación política («los intereses políticos de los vascos son sistemáticamente olvidados por los dirigentes del Estado Español»), privación político-emocional («con la autonomía han desaparecido mis posibles sentimientos de opresión»), y privación lingüística («nos encontramos frente al peligro que desaparezca la lengua vasca»). Fueron medidas por ítems de formato Likert de 6 puntos (muy de acuerdo-muy en desacuerdo). La escala obtuvo en el pretest un coeficiente alfa de 0,79, obteniendo en el trabajo una fiabilidad de .80 por el método de dos mitades, y en el análisis factorial, un solo factor que explicó el 70 % de la varianza.

11. NORMA SOCIAL; tomando como referente saliente la familia y los amigos preguntamos cómo ve su familia su participación y no participación en movimientos colectivos, con formato Likert de 6 puntos, muy de acuerdo-muy en desacuerdo.

12. La MOTIVACION A CONFORMARSE A LA NORMA; se preguntó por la importancia que concede a la reacción de las personas que son importantes para usted, de cara a su participación, con ítem de respuesta formato Likert, 6 puntos, muy de acuerdo-muy en desacuerdo.

La NORMA SUBJETIVA la obtuvimos de la multiplicación de Norma Social y Motivación a Conformarse a la norma.

13. CREENCIAS NORMATIVAS PERSONALES; siguiendo a Ajzen y Fishbein (1973) y a Budd et al (1984) se preguntó a los sujetos si «personalmente pienso que debería participar en movimientos colectivos», con formato Likert de 6 puntos.

14. VALOR DEL CAMBIO SOCIAL; se preguntó a los sujetos en relación al derecho de Autodeterminación e Independencia/una sociedad Socialista e igualitaria, los dos ítems con formato Likert.

15. EXPECTATIVA DE QUE LA PARTICIPACION AYUDARA AL LOGRO DEL BIEN COLECTIVO; siguiendo a Klandermans (1984) utilizamos 3 preguntas: importancia de la propia participación, si mucha gente participase obligaría al Gobierno Central a acceder a los cambios, cuánta gente espera que participe en manifestaciones radicales e ilegales.

El MOTIVO COLECTIVO lo obtuvimos por medio de la multiplicación de Valor del Cambio Social y Expectativa.

16. VALOR DE LOS MOVIMIENTOS COLECTIVOS; preguntamos si está a favor o en contra en relación a la participación en Movimientos colectivos (esto es, tomar parte en manifestaciones, etc.), formato Likert, 6 puntos, a favor —en contra.

17. INSTRUMENTALIDAD; se preguntó si usted cree que los Mo-

vimientos Colectivos son un elemento facilitador para la consecución de a) la Autodeterminación y la Independencia, y b) una sociedad Socialista e Igualitaria. Formato Likert. LA ACTITUD se obtuvo de la multiplicación del valor y la instrumentalidad.

18. VALOR DE LOS COSTOS; se preguntó «qué valor da usted a los Costos (como tiempo, dinero, molestias, represalias, etc.), de participar en manifestaciones radicales e ilegales». COSTOS PERCIBIDOS; se preguntó por «cuáles serían los costos (en tiempo, dinero, molestias, represalias, etc.), si participase en manifestaciones radicales e ilegales».

Si bien en la literatura observamos medidas de beneficios, beneficios y costos, y de costos solamente para operacionalizar el «motivo de recompensa» nosotros nos hemos adherido a la última por ser la utilizada por Klandermans (1984, 509).

El MOTIVO DE RECOMPENSA se obtuvo multiplicando los costos percibidos por el valor.

19. ATRIBUCION DE CAUSALIDAD; tomamos los 3 ítems más significativos de la versión revisada por Dumont (1982) de los ítems de atribución sobre problemas sociales de Portes (1971). El pretest observó un coeficiente alfa de 0,72. En el trabajo se obtuvo una fiabilidad de 0,59 por dos mitades, y un solo factor que saturaba el 57 % de la varianza.

20. MUNDO JUSTO-INJUSTO; basándonos en la Creencia de Mundo Justo-Injusto de Lerner (1970) y Lerner y Miller (1978), que si bien ha sido utilizada como rasgo de personalidad por Rubin y Peplau (1973) —con 16 ítems— y por Rubin y Peplau (1975) —20 ítems—, siguiendo a Dumont (1982) nosotros la hemos considerado como variable motivacional que no puede deslindarse del contexto sociopolítico, más que como rasgo. Hemos tomado los 5 ítems políticos de la 2.^a versión.

Obtuvieron un coeficiente alfa de 0,65 en el pretest. En el trabajo obtuvieron una fiabilidad de 0,44 por el método de dos mitades, y 2 factores que saturaban el 49 % de la varianza. La problemática de la no unidimensionalidad coincide con recientes trabajos sobre la escala (Hyland y Lann, 1987).

21. EXPERIENCIA ANTERIOR; utilizamos la escala de Inglehart (1979) mejorándola con ítems de participación no institucional, la escala utilizó 11 preguntas con 4 respuestas, de muy a menudo-nunca.

22. INTENCION DE VOTO; se preguntó a qué partido votaría en las próximas elecciones.

23. UMBRAL; preguntamos por el porcentaje mínimo de participantes que necesitaba para incorporarse a una movilización colectiva en una situación general.

24. ORGANIZACION POLITICA; preguntamos si participa como militante o simpatizante con algún partido político, con 4 respuestas de muy amenudo-nunca.

25. INTENCION DE PARTICIPACION INSTITUCIONAL; en función de la literatura y relatos biográficos construimos una escala con: no hacer nada, votar, votar y asistir a actos electorales, hacer campañas, participar en listas electorales, ser representante político en las instituciones vascas, ser representante político en las instituciones del Estado.

Se preguntó a los sujetos por el grado de acuerdo con realizar cada uno de los comportamientos en el futuro de cara al cambio sociopolítico que

tendiera hacia la Autodeterminación y la Independencia (indppi) por una parte, y hacia una sociedad Socialista e Igualitaria (socppi) por otra. El nivel de Participación Institucional fue considerado el sumatorio de las puntuaciones en ambas (ppitot).

En el pretest encontramos una fiabilidad Alfa de 0,81 para la primera y 0,83 para la segunda, observándose una correlación alta entre ambas ($r = .70$, $p \leq .001$).

RESULTADOS

Modelo de Fishbein y Ajzen

Para probar las hipótesis correspondientes a este modelo realizamos, inicialmente, un análisis de Regresión Múltiple por el método stepwise, ordenando que introdujera jerárquicamente, en primer lugar la actitud y la norma social, y que en segundo lugar añadiera el factor experiencia anterior (tabla I). Posteriormente realizamos otro análisis de regresión a fin de encontrar los efectos y la significatividad de cada factor (tabla II). Tomamos como Variable Dependiente la Intención de Participación No Institucional. Los resultados fueron los siguientes:

TABLA I
V.D. Participación no institucional (npgtot)

	R	r^2	e	g.l. (residuales)
Norma soc. y actitud.....	.69	.47	.19,21	
Norma soc., act. y experiencia.....	.70	.50	.18,7	267

TABLA II
V.D. Participación no institucional

	R	r^2	b	t	p
Actitud.....	.69	.48	.58	12.08	.0000
Experiencia70	.49	.14	2.76	.0004
Norma subj.....	.71	.51	.13	2.74	.0064

FIGURA 1

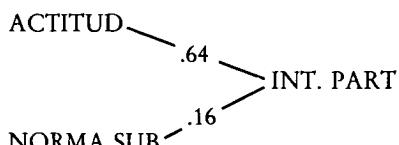
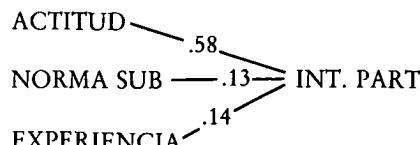


FIGURA 2



Se observa, con respecto al modelo de Fishbein que la actitud tiene un efecto mayor que la norma subjetiva (Fig. 1), y que la introducción de la experiencia anterior añade 3 % de varianza explicada y reduce 1 % de error (tabla I). El efecto de la experiencia anterior fue mayor que la norma social

(tabla II, Fig. 2) debido a que el análisis introdujo en segundo lugar la experiencia, con b y p ligeramente mayores. Realizada la Prueba de la Variable Añadida de V.I (Tabachnick & Fidell, 1984), encontramos una $F(1, 267) = 15.97$ $p \leq .001$, confirmando por tanto el incremento de la varianza explicada al introducir la experiencia anterior.

Por lo que respecta a la problemática en torno a si la Creencia Normativa Personal (CNP) y la Intención de Comportamiento son dos indicadores del mismo constructo, o por el contrario, pueden considerarse dos variables independientes entre sí, sometimos ambas al procedimiento señalado por Zeller y Carmines (1984), encontrando significativa la diferencia ($p = .05$).

Este resultado sugiere que la Creencia Normativa Personal y la Intención de Participación No Institucional, en contra de lo que defienden Fishbein y Ajzen (1973), son dos indicadores diferentes, como sostienen Bentler y Speckart (1979, 1981), y Budd et al (1984b). Según Budd et al (1984b, 1985), las Creencias Normativas Personales, o utilizando su terminología, las Intenciones Comportamentales Ideales (ICI) se formarían como resultado de la evaluación de la acción y su percepción de las expectativas de los otros (actitud y norma subjetiva); la Intención comportamental real, en cambio, se basaría en las ICI y en el comportamiento anterior. Estos autores se basan en el hecho de que la gente recuerda su pasado cuando debe tomar una determinación comportamental. Por ello se espera que existan efectos significativos directos e indirectos a través de ICI en la Intención real, mientras la experiencia sólo mostrará efectos directos, sin incidir, en la ICI (Fig. 3).

Con el fin de contrastar dicha hipótesis sometimos los datos a análisis de Regresión múltiple con los siguientes resultados:

TABLA III

	R	r^2	e	g.l. (residuales)
Norma soc., act. y experiencia.....	.70	.50	.18,7	
Norma soc., act., experiencia e ICI ..	.72	.52	.18	266

TABLA IV

	R	r^2	b	t	p
Actitud.....	.68	.47	.44	7.5	.0000
ICI.....	.71	.51	.26	4.33	.0000
Experiencia72	.52	.13	2.91	.0043
Norma subj.....		no entra	.08	1.79	.0756

Los resultados que se aprecian en la tabla III sugieren, en primer lugar, que la inclusión en el modelo reformulado por Bentler y colaboradores de la ICI incrementa significativamente la varianza explicada por el Modelo ($r^2 = 2\%$, $f(1,266) = 11.11$, $p \leq .001$). En segundo lugar el hecho que la norma subjetiva no entre en la ecuación, si bien es tendencialmente significativa (tabla IV), puede interpretarse en el sentido que su influencia es fun-

damentalmente indirecta, actuando a través de la intención, más que directamente.

De cara a la hipótesis de la Intención Comportamental Ideal como variable mediadora realizamos un diagrama de senderos (ver Fig. 3) después de haber realizado una regresión múltiple con ICI como variable dependiente con los siguientes resultados:

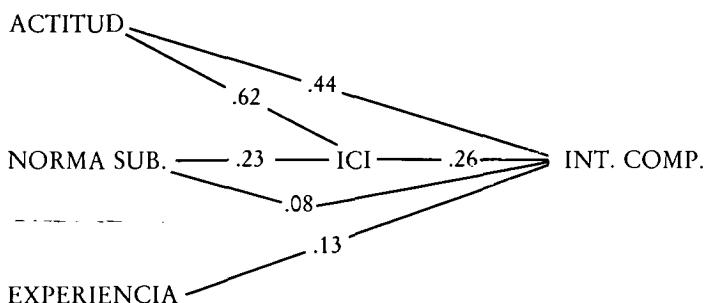
TABLA V

	R	r^2	b	t	p
Actitud.....	.70	.49	.62	14.71	.0000
Norma subj.....	.73	.53	.23	5.32	.0000
Experiencia V.D. I.C.I.....		no entra			(ns)

TABLA VI

	Efecto directo	Efecto indirecto	Efecto total
Actitud.....	.44	.16	.60
Norma subj.....	.08	.06	.14
ICI.....	.26		.26
Experiencia13		.13

FIGURA 3



Los resultados sugieren (tabla V) que no es a través de ICI como la experiencia tiene incidencia en la intención de participación, confirmando las hipótesis de Bentler y Speckart (1979) y Budd et al. (1984b). Por otra parte se observa que (tabla VI) por medio de los caminos indirectos se aumenta el efecto tanto de la Actitud como de la Norma Subjetiva sobre la intención comportamental.

Resumiendo, estos resultados sugieren, por una parte, que con la muestra utilizada se verifican las hipótesis de la *experiencia anterior*, pues tiene peso beta ligeramente más alto que la norma subjetiva, el análisis la introduce en segundo lugar antes que la Norma Subjetiva (tabla IV), y agrega significativamente varianza explicada (tabla I). Por otra parte, los resultados sugieren que la ICI puede ser utilizado como factor suplantador de la

norma social por una parte, o como variable intermedia entre la norma y la actitud y la intención de comportamiento real por otra (tabla V y Fig. 3).

El Modelo de Klandermans

Recordemos las similitudes señaladas entre el Modelo de Klandermans y el Modelo de Fishbein y Ajzen. El Modelo de Klandermans por una parte, retoma la operacionalización del concepto de Actitud de la Teoría del Valor Esperado al definir el Motivo Colectivo, y por otra, el concepto de Norma Subjetiva (expectativas sobre las respuestas de los otros significativos a la participación y no participación) al operacionalizar el Motivo Social. Una diferencia entre ambos modelos radica en la introducción del Motivo de Recompensa, es decir, el concepto de «incentivo selectivo» de Olson (1965). Otra de las diferencias entre estos dos modelos radicará en el factor «expectativa de participación», en el que Klandermans introducirá elementos de solidaridad grupal como el número esperado de participantes, expectativa de éxito si mucha gente participa, e importancia de la propia participación.

De cara a contrastar las hipótesis relativas al modelo, realizamos un análisis de regresión múltiple stepwise, introduciendo en primer lugar el Motivo Colectivo, y añadiéndole sucesivamente el Motivo Social y el Motivo de Recompensa (tabla VII). Los resultados fueron los siguientes:

TABLA VII

	R	r ²	b	t	p
Motivo colectivo.....	.70	.49	.65	14.36	.0000
Motivo Social.....	.71	.51	.14	3.16	.0020
Motivo de recompensa.....	no entra		.07	-1.75	.0814

Se observa que el Motivo de Recompensa no juega un papel significativo, siendo su peso beta sólo tendencial, y no añadiendo varianza explicada (tabla VII).

La varianza explicada por el modelo (51 %) es ligeramente superior a la explicada por el modelo original de Ajzen y Fishbein (47 %) (comparar tabla VII y tabla I), y ligeramente superior al modelo reformulado al introducir la experiencia anterior (tabla I).

Globalmente, de cara a la racionalidad de la Acción Colectiva, los resultados sugieren en contra de la hipótesis de Olson que no son los «beneficios selectivos» los importantes para que el «beneficiario franco» participe, sino que en este caso el Valor de un «beneficio colectivo» es mucho más importante de cara a la participación.

Con respecto a la segunda hipótesis, es decir, que la introducción del Umbral en el factor «Expectativa», como elemento que a través del proceso de socialización y la práctica anterior era una base de sentimiento de Solidaridad de cara al comportamiento colectivo, los resultados fueron los de la tabla VIII.

En conclusión podemos extraer a) la introducción del Umbral en el factor Expectativa aumenta la varianza explicada del factor en un 3 % (ta-

TABLA VIII
V.D. PPNI (*npgtot*)

	R	r^2	b	t	p
Expect. si muchos part.....	.51	.26	.37	6.7	.0000
Import. propia part.....	.56	.32	.22	4.22	.0000
Umbral59	.35	-.21	-4.66	.0001
Número esperado de par.....	no entra		.05	1.01	.3100*

bla VIII), b) que podría ser utilizado como factor de solidaridad en lugar del número esperado de sujetos.

A modo de resumen, los resultados sugieren: 1. de cara a la *comparación de ambos modelos* que la diferencia entre el modelo de actitudes y el microsocial estriba en la aportación del factor motivo de recompensa, pero especialmente en el factor Expectativa que la participación ayudará al logro del bien Colectivo. Será este factor el que aumente la varianza del modelo de Klandermans. 2. Por otra parte, y de cara a la *racionalidad colectiva* frente a la tesis de Olson, es conveniente apuntar que la asunción de factores de solidaridad (expectativa con sus 3 factores) será uno de los elementos que incidan en el individuo a la hora de dejar de hacer el «viaje gratis» y de tomar la decisión de participar. Será éste el elemento diferenciador entre los modelos de *racionalidad pública* frente a los modelos de *racionalidad privada* (basados en Utilidad Esperada).

El Modelo Psicosocial

Con el fin de verificar las hipótesis realizamos un análisis discriminante con la Intención de Participación no Institucional y las Variables sometidas a prueba. Dicho análisis se realizó en función de 3 grupos de la variable dependiente (bajos, medios, altos) tomando para ello las puntuaciones terciles. Presentamos a continuación la tabla de medias y significaciones (tabla IX), la tabla de correlaciones de cada variable en la primera función (tabla X), y la posición de los tres grupos en el eje de coordenadas (Fig. 4).

El análisis clasificó correctamente el 98,08 % de los sujetos, e imponiendo al análisis una función, ésta obtuvo una $X^2 = 508.975$, $p \leq .0000$, con 56 gl., explicando el 98,46 % de la varianza.

Respecto a las variables *macrosociológicas* los resultados sugieren (tabla IX) que no se verifican las hipótesis correspondientes a sexo, edad y origen. Sí en cambio las relativas a la clase social, y euskera.

Las hipótesis relativas a las variables *ideológicas* quedan confirmadas en el sentido que hay diferencia significativa entre los niveles de participación y una visión distante del sistema político (anomia), radicalismo ideológico, y radicalismo lingüístico.

Las hipótesis relativas a las variables *intergrupales*, igualmente quedan confirmadas, en el sentido que son los sujetos con alta Identidad Social Vasca, alta Identidad Nacionalista, alta Identidad Básica radical, alta privación relativa grupal, y alta norma social familiar (si bien en esta última tanto los sujetos de participación media como alta, puntúan parecido (7,73/7,70) siendo ligeramente inferior la de los últimos ($x = 7.50$).

TABLA IX

Variable	1	2	3	t	s
Sexo	1.37	1.46	1.46	.80	.45*
Edad	27.32	27.95	29.55	1.81	.16*
Origen	2.07	2.23	1.75	1.81	.16*
Clase	1.78	1.53	1.46	4.32	.0144
Euskera	2.35	2.63	2.95	8.33	.0003
Radicalismo	1.96	2.15	2.53	35.51	.0000
Radic. lingüís.	3.58	3.94	4.33	18.79	.0000
Anomía polít.	9.47	10.24	13.49	41.45	.0000
Ident. soc.	6.58	7.01	7.62	13.33	.0000
Ident. nac.	2.90	3.36	3.72	32.91	.0000
Ident. básica	3.72	3.97	4.50	35.82	.0000
Priva. grup.	15.32	16.97	19.97	28.55	.0000
Norma subj.	7.28	7.73	7.70	4.75	.0094
Mundo injusto	22.42	23.84	26.55	20.66	.0000
Crean. nor. per.	3.47	4.31	5.17	60.36	.0000
Valor m.c.	3.48	4.42	5.33	62.16	.0000
Instrumental.	6.47	8.13	9.89	51.30	.0000
Valor b.c.	8.32	9.47	11.20	47.15	.0000
Expect. b.c.	8.71	10.23	12.09	37.76	.0000
Expec. costos	6.46	5.88	5.78	2.29	.0920**
Valor costos	6.82	6.33	6.65	1.19	.3000*
Atrib. caus.	12.67	14.47	16.28	38.07	.0000
Experi. anter.	18.48	21.21	24.63	18.56	.0000
Organización	1.77	2.05	2.55	10.27	.0001
Part. institu.	14.37	25.05	30.43	12.38	.0000

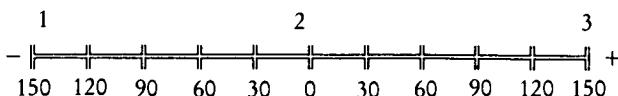
Tabla XIII. Var. Dep. Intención de Part. No Inst. (npgtot).

* no significativo; ** tendencial.

TABLA X

	Función I
Valor mov. colectivos53
Creencias norm. pers.53
Instrumentalidad52
Valor bien colectivo52
Expectativa48
Anomía47
Atribución45
Identidad básica45
Identidad nacionalista45
Privación relativa43
Radicalismo ideológico40
Radicalismo lingüístico34
Mundo injusto34
Experiencia anterior31
Identidad social31
Norma social27
Particip. institucional26
Organización política23
Euskera22
Clase social	-.05
Costos percibidos	-.03
Valor de los costos	-.10
Origen	-.04
Sexo04
Edad06

FIGURA 4



En relación con las variables *inter-intraindividuales* se verifican las hipótesis propuestas. No se confirmó la hipótesis referida a los costos de la participación; si bien se observa una tendencia en el sentido de que son los que manifiestan una intención de participación radical los que tienen expectativas de costos más bajas, las diferencias no son significativas. No se observan diferencias en el valor atribuido a los costos. Todo ello indica que la percepción y valoración de los costos de la acción política son similares entre los grupos, no siendo un factor decisivo en la determinación de participación en acciones colectivas. Similares resultados fueron encontrados anteriormente por Klandermans (1984) y Etxebarria, Páez y Valencia (1988b).

Tratamos igualmente de determinar si se encontraban diferencias entre las intenciones de comportamiento hacia un cambio social radical (socialismo) e independiente (independencia) (ambas escalas observaron una alta correlación [$r = .80$, $p \leq .0001$]). Esto nos llevó a concluir, por tanto, que las variables independientes consideradas tendrían un comportamiento similar, lo que quedó confirmado. Dada la similitud con los resultados de la tabla anterior no se presentarán estos últimos por ser redundantes (ver Valencia 1987). Sin embargo, encontramos que al adoptar como Variable Dependiente la Intención de participar en acciones colectivas dirigidas a la consecución del socialismo, la clase social diferenció entre los tres grupos, siendo los sujetos de clase más baja los que manifestaron una intención de acción más «radical» para su consecución ($F = 4.63$, $p \leq .0107$). Por el contrario, no se encontraron diferencias significativas al tomar la intención de acciones colectivas cara a la consecución de la independencia ($F = 1.28$, $p \leq .2803$). Sin embargo, al considerar la pertenencia a la comunidad lingüística «euskaldún», si bien en ambos casos diferenció entre los tres grupos, fue en el caso de la independencia donde la diferencia fue más importante ($F = 9.66$, $p \leq .0001$, frente a $F = 6.43$, $p \leq .0020$). Esto es lógico a la luz de las teorías de la categorización social (Tajfel, 1978, Turner y Brown 1978, Turner 1985), ya que ante la independencia como objeto de análisis la «identidad lingüística» ocupará una dimensión especialmente relevante de comparación intergrupal, mientras que en el socialismo, la dimensión clase social será más saliente.

A modo de resumen podemos apuntar que los resultados sugieren que hay factores Macro-ideológicos «objetivos» creadores de redes de responsabilidad y solidaridad grupal, que al igual que factores individuales y provenientes de las relaciones interindividuales, indican fuertes relaciones con la participación política no institucional.

En relación con el análisis de la influencia de las variables tomadas en cuenta a los 3 niveles, realizamos un análisis de regresión stepwise con introducción jerárquica de las variables correspondientes a cada nivel.

Encontramos (ver tabla XI) que la introducción sucesiva de las varia-

TABLA XI
Introducción sucesiva de los diferentes niveles con npgtot

	e	R	r ²	g.l. (residuales)
Nivel individual	20	.80	.64	198
Nivel psicosocial	16	.81	.66	194
Nivel macroideológico	15	.84	.70	187

bles de nivel psicosocial y macroideológico aumentan significativamente la varianza explicada y disminuyen el error, siendo las ratios de F incluidas significativas. Realizamos también regresiones de cada uno de los niveles separadamente sobre la variable dependiente, encontrando que si bien es el nivel individual quien mayor porcentaje de varianza explica (.64 %, $F = 39.38$, $S = .00$), los niveles psicosocial y macroideológico explican cada uno de ellos por separado entre un 43 % ($F = 38.37$, $S = .0000$) y 44 % ($F = 22.79$, $S = .00$).

Un último punto de nuestro trabajo constituía la hipótesis de un campo representacional diferenciado para los sujetos políticamente radicales. En otros términos, no sólo las variables discriminarían entre los diferentes niveles de participación, o predecerían la intención de conducta, sino que también estarían articuladas entre ellas, constituyendo una estructura representacional unificada.

Con el fin de verificar la hipótesis del campo representacional diferenciado de los sujetos radicales, en lugar de utilizar niveles de participación, definimos los sujetos en función del voto y realizamos un análisis de correspondencias (SPAD) con todas las variables utilizando sus puntuaciones terciles. Con el fin de contrarrestar los resultados del análisis de correspondencias, sometimos las variables tricotomizadas (excepto Sexo (SEX), Creencias Normativas Personales (CRN) y Militancia (MIL) a la prueba de X^2 (ver tabla XII) con voto definido de la siguiente manera:

VOT1 = RADICALES (EMK, AUZOLAN, HB), VOT2 = EUSKA-DIKO EZKERRA, VOT3 = PARTIDO COMUNISTA, VOT4 = PSOE, VOT5 = PNV y EA, VOT6 = AP, VOT7 = CDS, VOT8 = OTROS, VOT9 = NOVOTO.

Posteriormente sometimos los datos a un análisis de correspondencias múltiples (SPAD). El análisis creó 6 factores que explicaban el 34 % de la varianza. El primer factor explicó un 14,19 %, el segundo 5,47 %.

El primer factor en su polo negativo estaba definido por las siguientes contribuciones: baja participación no institucional (PMS1), baja valoración del motivo colectivo (MOT1), y baja privación relativa (PRI1), visión del mundo justa (MUD1), identidad social baja (GRP1). El polo positivo, en cambio estaba definido por alta participación tanto institucional como no institucional (PMS3, PMI3, PIS3, PII3), como alta privación (PRI3), alta anomia política (ANO3), visión del mundo injusta (MUD3).

El segundo factor tanto en su polo positivo como negativo estaba definido por la contribución de las categorías medias de participación diferenciándose en la experiencia anterior.

TABLA XII

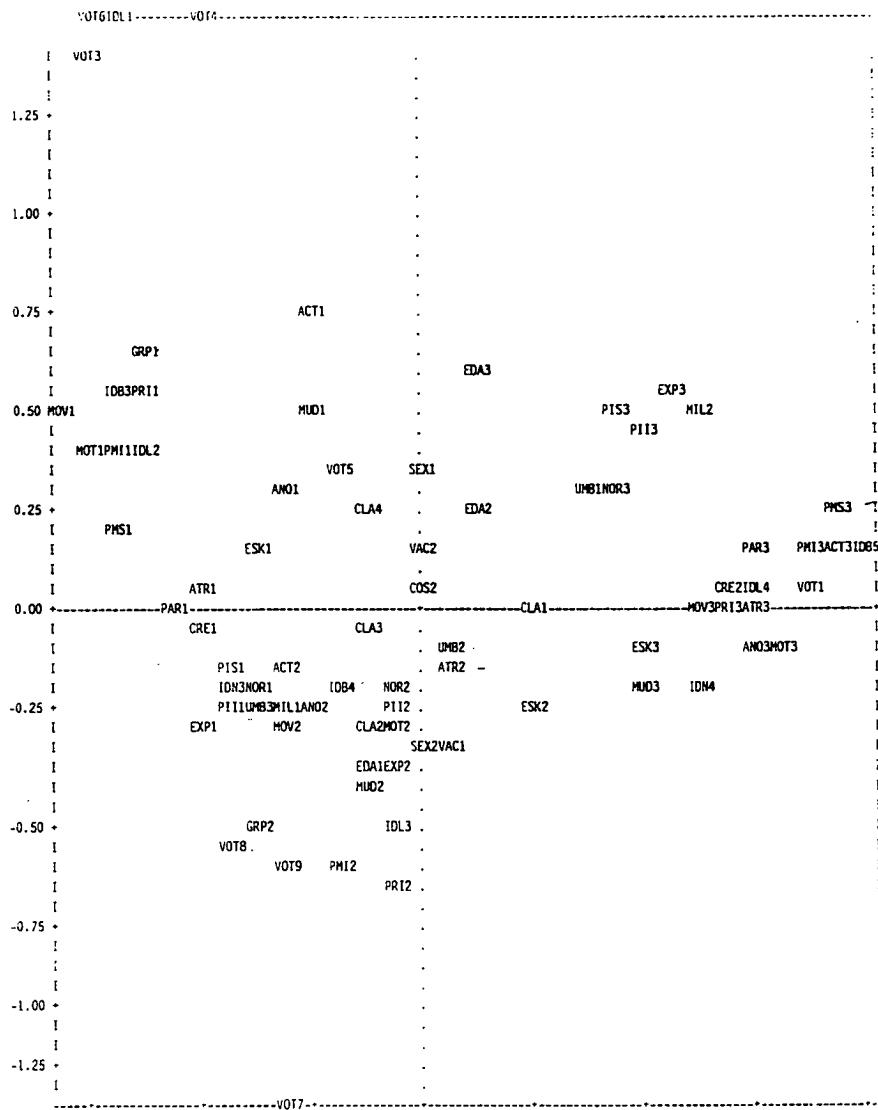
	Variable	X ²	gl.	p
SEX	(sexo).....	5.05	6	.53*
EDA	(edad).....	22.92	12	.0021
MOT	(motivo colectivo).....	45.28	12	.0000
NOR	(norma subjetiva).....	5.82	12	.92*
PAR	(importancia de la propia participación).....	27.20	12	.0073
MOV	(actitud hacia movimientos colectivos).....	51.37	12	.0000
CLA	(clase social).....	20.83	12	.28*
PRI	(privación grupal).....	48.55	12	.0000
MUD	(mundo injusto).....	32.58	12	.0011
ATR	(atribución de caus.).....	26.34	12	.0000
ANO	(anomía política).....	90.29	12	.0000
SUJ	(origen).....	46.77	30	.0264
GRP	(identidad social).....	37.01	12	.0002
MIL	(organización polít.).....	35.03	6	.0000
CRE	(creencias normat.).....	26.90	6	.0002
EXP	(experiencia ante.).....	54.89	12	.0000
PMS	(PNI hacia socialismo).....	48.97	12	.0000
PMI	(PNI hacia independen.).....	36.85	12	.0002
UMB	(umbral).....	18.96	12	.0892**
ESK	(euskeria).....	25.74	12	.0117
COS	(costos percibidos).....	8.60	6	.3774*
VAC	(valor de costos).....	7.39	6	.0832*
PIS	(PPI hacia socialismo).....	38.82	12	.0000
PII	(PPI hacia independen.).....	39.63	12	.0000
ACS	(radicalismo social).....	43.48	12	.0000
IDB	(identidad básica).....	86.48	12	.0000
IDN	(identidad nacionalis.).....	96.25	12	.0000
IDL	(radicalismo lingüisti.).....	81.30	12	.0000

En la figura 5 se observa la proyección de los puntos de las contribuciones de las diferentes variables sobre los ejes 1 y 2.

Los resultados indican que encontramos un núcleo representacional de significado diferenciado de los radicales vascos, que incluye elementos estructurales ideológicos, recursos intergrupales articuladores, y recursos más individuales relacionados con elementos comportamentales tanto institucionales como no institucionales. Con el fin de corregir los resultados del análisis de correspondencias mediante el procedimiento Tri-Dos, se calculó la correlación entre las diversas variables (ver Valencia, 1987).

Encontramos que los votantes RADICALES (VOT1) observan una actitud radical ante el cambio social (ACT3), una visión distante del sistema político oficial (ANO3), una fuerte identidad nacionalista vasca (IDN4), alto radicalismo lingüístico (IDL4), una identidad política de extrema izquierda (IDB5), realizan atribuciones de causalidad externa (ATR3), una fuerte valoración de la independencia y del socialismo (MOT3), una creencia normativa personal de que deben participar en movimientos colectivos (CRN2), una actitud positiva hacia los movimientos colectivos (MOV3), una alta intención de participación no institucional tanto de cara a la consecución de la independencia como del socialismo (PMS3, PMI3), así como una alta intención de participación institucional (PII3 PIS3), están organizados políticamente (MIL2), un umbral de participación bajo (UMB1), así como una experiencia anterior alta (EXP3). Igualmente, aunque con corre-

FIGURA 5



laciones más bajas, los radicales vascos observan una visión del mundo político injusto (MUD3), una alta privación grupal (PRI3), una identidad social vasca (GRP3), tienen una alta competencia de participación (PAR3). Finalmente, con correlaciones bajas, pero cercanos en el campo representacional, encontramos la clase social baja (CLA1), y un conocimiento del euskera alto (ESK3).

A modo de conclusión los resultados sugieren que se confirma una representación social de la participación política no institucional diferenciada por parte de los sujetos radicales, apareciendo las variables antes definidas en los diversos niveles de análisis macro, microsocial y psicológico asociados a niveles elevados de participación no institucional. Además, los suje-

tos implicados en acciones radicales no institucionales aparecen claramente diferenciados del resto, que aparecen compartiendo un núcleo poco diferenciado de características.

Estos resultados hacen incidencia en la Teoría formulada por Tajfel (1978) y Turner (1978, 1987) sobre la Identidad Social. Recordemos que según dicha formulación, cuando un grupo en la comparación social está en una situación de desventaja o inferioridad (en nuestro caso puede traducirse en acceso al poder y posibilidades de desarrollo de la propia identidad), para que dicha situación conduzca a un Movimiento por el Cambio Social deben ocurrir diversos elementos: la dimensión de comparación desfavorable debe ser percibida como ilegítima, existiendo simultáneamente dificultades para la movilidad social. En nuestro caso, las variables consideradas (Privación Grupal, e Identidades Social, Nacionalista y Básica a nivel intergrupal, y atribución de Causalidad y percepción injusta del mundo a niveles más individuales) reflejan la percepción de injusticia percibida por parte de los grupos nacionalistas radicales (HB, AUZOLAN, EMK). Así mismo, como lo refleja claramente el análisis de correspondencias, existe una clara definición del endo y exo grupo de función de factores lingüísticos y étnicos etc... Esta situación explicaría en una parte importante la disposición de dichos grupos para movilizarse por el cambio social, así como fenómenos de discriminación grupal (favoritismo intragrupal y discriminación hacia los exogrupos característicos de la situación social analizada) (Reicher, 1987, Moscovici y Pacheler, 1978, Turner y Brown, 1978, Van Knippenberg, 1978, McKie 1986, Richardson & Cialdini, 1981).

DISCUSION

A la vista de los resultados obtenidos se pueden alcanzar conclusiones de dos tipos diferentes. En primer lugar, relativas a los modelos de los que partimos para formular nuestras hipótesis. Son éstos el de Actitudes, el de Klandermans, el de Olson y el Psicosocial. En segundo lugar, relativas a las hipótesis en sí mismas consideradas, es decir, a la utilidad de las actitudes y las normas subjetivas, a la necesidad de considerar la existencia de recursos psicológicos, ideológicos y de factores estructurales, a la importancia de aceptar una racionalidad de corte culturalista y, finalmente, a la conveniencia de tomar en cuenta explicaciones no exclusivamente causales.

Modelo de Actitudes

Hemos visto cómo los dos factores tradicionales del Modelo (Actitud y Norma Subjetiva), son elementos válidos para la explicación de la Participación Política No Institucional. Los resultados de este trabajo sugieren que con medidas correctas se puede superar la inconsistencia encontrada entre las actitudes de los sujetos y su intención comportamental (o su comportamiento posterior). Hemos visto también cómo la introducción de la Experiencia Anterior en el modelo, aumenta la varianza explicada de éste, debido al papel que juega en la intención comportamental.

Encontramos también el rol de la Creencia Normativa Personal, como elemento normativo «moral» de los actores políticos radicales («yo debo participar en comportamientos colectivos»). Hemos visto que su introduc-

ción en el modelo aumenta la varianza explicada de éste, pudiendo jugar un papel de sustituto de la Norma Subjetiva. Este hecho nos puede hacer reflexionar con respecto a la PPNI, en el sentido de que fines moralmente relevantes para los actores sociales como pueden ser el logro de una sociedad socialista e independiente, junto con medios «legitimados» para el logro de aquéllos, sean factores a tener en cuenta, incluso a veces más que factores puramente situacionales. Por otra parte, hemos visto también, por medio de un diagrama de senderos, como puede cumplir un papel mediador entre la actitud y la norma social, y la intención de participación, no teniendo la experiencia anterior un efecto, sino en la intención de participación, en el sentido que la gente recuerda su pasado a la hora de tomar una decisión comportamental. Esta problemática, sin embargo, no está resuelta, y sigue abierta, tanto a nivel teórico como empírico, pues si bien en este trabajo no hay evidencia, también es cierto que la gente a veces revisa su pasado para hacerlo consistente con su Intención Ideal Comportamental, con su Creencia Normativa Personal. Quizá, en este sentido, el Modelo de Proceso de Fazio y cols., con su análisis de la «accesibilidad de la actitud», y con la importancia dada a la formación de la actitud mediante contacto directo con el objeto actitudinal, pueda ayudarnos en el futuro a dar luz sobre el problema.

Modelo de Klandermans

Como el de Actitudes, se desarrolla a partir de los Modelos de Utilidad y Valor Esperado. Hemos visto cómo es el Motivo Colectivo, lo que más peso tiene en el PPNI. El Motivo social (operacionalizado, siguiendo a Klandermans, de manera similar a la Norma Subjetiva del modelo anterior) aumenta la varianza explicada, produciendo entre ambos factores una varianza explicada mayor que el modelo anterior, y no es significativa la introducción del Motivo de Recompensa.

Debido a que el Motivo de Recompensa no tuvo influencia en la PPNI, y el Motivo Social estaba igualmente operacionalizado que el anterior, podemos considerar que el elemento que produjo el mayor monto de explicación al Modelo de Klandermans fue el Motivo Colectivo, en especial su factor Expectativa de participación exitosa, a diferencia de la Instrumentalidad del modelo de Fishbein. El factor «Expectativa de participación exitosa», incluye los aspectos de solidaridad grupal de cara a la racionalidad colectiva, así como el elemento tradicionalmente relacionado con la PPNI de Sentimiento de Competencia.

Modelo de Olson

De cara al dilema de la Racionalidad Individual-Colectiva, en contraposición a la hipótesis de Olson de que los beneficios selectivos «exclusivos y separados» son necesarios para un comportamiento colectivo, podemos observar que la PPNI no será un subproducto de aquéllos. El Valor del Bien Colectivo (valor de la Independencia y del Socialismo), junto con los elementos facilitadores de sentimientos de solidaridad grupal de la «Expectativa de participación exitosa», son los que obtienen mayor peso facilitador de la participación, así como el Motivo Social.

En este mismo sentido, se ve relevante la introducción del Umbral de

Participación, como elemento de Solidaridad Grupal facilitador de la PPNI, haciendo que el «Número esperado de participantes» no tenga incidencia en la Participación, quizá por la problemática no resuelta todavía, y gráficamente descrita por P. Oliver: «si tú no lo haces, nadie más lo hará».

Modelo Psicosocial

La integración sucesiva de los niveles intergrupal y macroideológico con el nivel individual, aumenta la varianza explicada de la PPNI. Este modelo fue el que obtuvo mayor varianza explicada de la PPNI. Este análisis aduce en el sentido de los planteamientos metateóricos según los cuales los fenómenos sociales, son «abiertos» y complejos, estando estratificados a diferentes niveles. Nosotros, basándonos en las aportaciones psicosociales de W. Doise, consideramos que de cara a la explicación del comportamiento colectivo como la PPNI, no podemos asumir solamente elementos de corte individual, ni puramente colectivos, sino que será la integración de ambos por medio del nivel intergrupal, la que ayude a dar, desde la Psicología Social, una respuesta a la PPNI. Recordemos que como dice S. Moscovici la Psicología Social es la ciencia del conflicto entre el individuo y la sociedad.

En este sentido, si bien no integrado en el Modelo Psicosocial por falta de medidas adecuadas, el papel integrador que realiza la Representación Social puede ser relevante. En el campo representacional, el esquema temático figurativo juega un papel estructurante del resto de los contenidos, dando estabilidad a la Representación Social. Así, se observa que la estructura del campo representacional de los participantes radicales vascos, compuesta por alta anomia política, cambio social radical, privación grupal alta, visión del mundo injusto, atribución de causalidad externa, así como por experiencia anterior e intención de participación radical altas, confirman los resultados de Villarreal (1987), que encontró estos factores asociados a una Representación Social (inferida por asociación libre de palabras) de carácter fuertemente político, con elementos de intensidad emocional, y asociados a intenciones de comportamiento radical.

Por lo que respecta a las hipótesis formuladas y aun siendo conscientes de las limitaciones de este trabajo (muestra —clase social, y edad—, instrumentos —bajas fiabilidades en las escalas de mundo justo—, metodológicas —utilización de regresión múltiple en lugar de modelos de ecuaciones estructurales, problemas de multicolinealidad—, excesivo número de variables, medición de variables dependientes como Intención de participación o Potencial de participación, en lugar de comportamiento real), consideramos que podemos llegar a las conclusiones siguientes:

1. En la explicación de la Participación Política No Institucional, el empleo de las Actitudes y las Normas Subjetivas nos pueden ayudar en la tarea, pero no son suficientes.
2. Al tomar en consideración un Modelo «Lógico Racional» explicativo de la Participación Política No Institucional, más que la premisa de que son los Incentivos Selectivos los que hacen participar al «beneficiario franco», juzgamos que son el Valor del Bien Colectivo (la Independencia y el Socialismo), así como la Expectativa de Participación Positiva, y la asunción de RECURSOS PSICOLOGICOS como la Atribución de Causalidad Externa, una visión

del Mundo Injusto, así como el Umbral de Participación y la Experiencia Anterior, los elementos facilitadores de la Participación a un nivel más individual. Igualmente, será necesaria la asunción de recursos facilitadores de SENTIMIENTOS DE SOLIDARIDAD GRUPAL como la Identidad Social Vasca, la Identidad Nacionalista, la Identidad Básica, la Privación Grupal, y las Representaciones Sociales. Finalmente, será necesaria también la asunción de RECURSOS MAS IDEOLOGICOS como la Anomia Política, el Radicalismo Lingüístico, así como FACTORES ESTRUCTURALES como el Origen, la Edad, la Clase Social y la Lengua.

En este sentido, y pensando en posteriores profundizaciones de los «Beneficios Selectivos», sería interesante hacer hincapié en variables de «ingreso písquico» como el «gusto por ir a manifestaciones», «conocer a nuevos amigos», etc., o incentivos negativos como el ser etiquetado como «rojo», «separatista», «violento», etc...

3. Refiriéndonos a la Racionalidad de la Acción Colectiva, cabe apuntar que una racionalidad puramente utilitarista, que busque maximizar sus intereses, no será suficiente. Será necesaria también una racionalidad de corte más culturalista, que tenga en cuenta las «buenas razones» de tipo sociocultural, como las actitudes, identidades sociales, representaciones sociales, aspectos ideológicos y culturales, si bien no podrá ser olvidado el papel «constreñidor» de las estructuras sociales.
4. Finalmente, en cuanto a la Explicación de la PPNI en particular, y de los comportamientos colectivos en general, apuntar que si bien la explicación causal ocupa un lugar relevante, la existencia de la mente y la intencionalidad en los actores colectivos, nos lleva a sugerir que las Razones pueden ser Causas. El conjunto de creencias y opiniones (por utilizar términos más descriptivos) que los sujetos radicales tenían sobre el mundo social, estaban asociadas, y permitían «predecir» sus intenciones de conductas. En este sentido, las razones de los radicales vascos eran «causas» potenciales de su conducta. Estas razones tenían además una estructura de significado —según vimos en el análisis de correspondencias— articuladora de elementos afectivos, cognitivos y comportamentales.

Bibliografía

- ADORNO, T. W., et al. (1950). *The Authoritarian Personality*, NY: Harper.
- AJZEN, I., y FISHBEIN, M. (1973). «Attitudinal and normative variables as predictors of specific behaviors». *JPS Psy.*, 27: 41-57.
- AJZEN, I., y FISHBEIN, M. (1980). *Understanding Attitudes and Prediction Social Behavior*. NJ: Prentice Hall.
- ALMOND, G. A., y VERBA, S. (1965). *The Civic Culture: Political attitudes and democracy in five nations*, Boston: Little Brown.
- ALMOND, G. A., y VERBA, S. (1980). *The Civic Culture Revisited*, Boston: Little Brown.
- ALZATE, R. (1980). *La relación actitud conducta: un estudio aplicado a la conciencia nacional*. Tesis Doctoral no Publicada. Univ. País Vasco.
- ARENKT, H. (1972). *Le système totalitaire*. France: Seuil.
- BANDURA, A. (1973). *Agression: A social learning analysis*. NJ: Prentice Hall.
- BARNES, S. H., y KAASE, M. (1979). *Political Action*. Beverly Hills: Sage.

- BENTLER, P. M., y SPECHART, G. (1979). «Models of attitude-behavior relations». *Psy. Rev.*, 86: 452-464.
- BENTLER, P. M., y SPECHART, G. (1981). «Attitudes "cause" behaviours: a structural analysis». *JPS Psy.*, 40: 226-238.
- BHASKAR, R. (1978a). *A Realist Theory of Science*, Brighton, Sussex: Harvester.
- BHASKAR, R. A. (1983). «Emergence, explanation and emancipation» in Secord, P. F. (ed.) *Explaining human behavior: consciousness, human action and social structure*. Beverly Hills: Sage.
- BOWMAN, L. H., y FISHBEIN, M. (1978). «Understanding public reaction to energy proposals: An application to the Fishbein Model». *J. Appl. S. Psy.*, 8: 319-340.
- BUDD, R. J.; NORTH, D., y SPENCER, C. P. (1984a). «Understanding seat belt use: A test of Bentler and Speckart's extension of the theory of reasoned action». *Eur. JS Psy.*, 14: 69-78.
- BUDD, R. J., y SPENCER, C. P. (1984b). «Predicting undergraduates' intentions to drink». *J. Stud. Alcohol*, 45: 179-183.
- BUDD, R. J., y SPENCER, C. P. (1985). «Exploring the role of personal normative beliefs in the theory of reasoned action: The problem of discriminating between alternative path models». *Eur. JS Psy.*, 15: 299-313.
- DAVIES, J. C. (1962). «Toward a theory of revolution». *Am. Soc. Rev.*, 27: 5-19.
- DAWES, R. M. (1980). «Social Dilemmas». *Ann. Rev. Psy.*, 31: 169-193.
- DELLA PORTA, D., y MATTINA, L. (1986). «Ciclos políticos y movilización étnica: el caso vasco». *REIS*, 35: 123-148.
- DOISE, W. (1976). *L'articulation psychosociologique et les relations entre groupes*. Bruselas: De Boek.
- DOISE, W. (1979). *Psicología Social y Relaciones entre Grupos* (vol. 1) Barna: Rol.
- DOISE, W. (1980). «Levels of explanation in the European Journal of Social Psychology». *Eur. JS Psy.*, 10: 213-231.
- DOISE, W. (1983). «Tensiones y Explicaciones en Psicología Social Experimental». *Revista Mexicana de Sociología*, 45: 659-685.
- DUBE, L., y GUIMOND, S. (1986). «Relative deprivation and social protest: the personal-group issue», en Olson, J.; Herman, P., y Zanna, M. (eds.) *Relative Deprivation and Social Comparison*. NJ: Erlbaum: 201-216.
- DUMONT, P. (1982). *Facteurs Psychosociaux et Idéologiques du militantisme pacifiste*. Tesis Doctoral no publicada. Facultad de Psicología. UC Lovaina.
- ELSTER, J. (1984). «Funcionalismo y T.º de juegos. Alegato en favor del individualismo metodológico». *Zona Abierta*, 33: 21-62.
- ETXEBARRÍA, A.; PÁEZ, D., y VALENCIA, J. F. (1988a). «Testing Ajzen and Fishbein' Attitudes Model». *EJS Psy.*, 18: 181-190.
- ETXEBARRÍA, A.; PÁEZ, D., y VALENCIA, J. F. (1988b). «Toma de decisión estratégica y Participación en Comportamientos Colectivos: el caso del nacionalismo vasco». *Revista Vasca de Psicología*, 4: 26-37.
- FISHBEIN, M., y AJZEN, I. (1975). *Belief, Attitude, Intention, and Behavior*. N.Y.: Addison-Wesley.
- FISHBEIN, M., y COOMBS, F. S. (1974). «Basis for decision: an attitudinal analysis of voting behavior». *J. Appl. S. Psy.*, 4: 95-124.
- FISHBEIN, M.; THOMAS, K., y JACCARD, J. J. (1976). «Voting behavior in Britain: An attitudinal analysis». *Occasional Papers in Survey Research*, 7. Survey Unit. Londres.
- FREUD, S. (1976). *Psicología de las masas y análisis del Yo*. Madrid: Biblioteca Nueva. (Original 1923).
- GAMSON, W. (1975). *The Strategy of Social Protest*. Illinois: Dorsey.
- GAMSON, W.; FIREMAN, B., y RYTINA, S. (1982). *Encounters with Unjust Authority*. Illinois: Dorsey.
- GARMENDIA, J. A., et al. (1982). *Abertzales y Vascos*. Madrid: Akal.
- GILES, H.; BOURISH, R., y TAILOR, D. M. «Towards a Theory of Language in Ethnic Group Relations» en Giles, H. (ed.): *Language, Ethnicity, y Intergroup Relations*. Londres: Academic Press.
- GILES, H., y JOHNSON, P. (1984). «The role of language in ethnic group relations. in Turner, J., y Giles, H. (eds.): *Intergroup Behaviour*. Londres: Blackwell.
- GORUSCH, R. L., y ORTBBERG, J. (1983). «Moral obligation and attitudes». *JPS Psy.*, 44: 1025-1028.
- GRANOVETTER, M. (1978). «Threshold models of collective behavior». *Am. J. Soc.*, 83: 1420-1443.
- GROH, D. (1986). «Collective behavior from the 17th to the 20th century: change of phenomena, change of perception, or no change at all? Some preliminary reflections», en Graumann, C. y Moscovici, S. (eds.): *Changing conceptions of Crowd Mind and Behavior*. NY: Springer.
- GUIMOND, S., y DUBÉ-SIMARD, L. (1983). «Relative deprivation theory and Quebec nationalist movement: the cognition-emotion distinction and the personal-group deprivation issue». *JPS Psy.*, 44: 526-535.

- GUNTER, B., y WOBER, M. (1983). «Television viewing and public trust». *BRJS Psy.*, 22: 174-176.
- GURNEY, D. N., y TIERNER, K. T. (1982). «Relative deprivation and social movements». *Soc. Quar.*, 22: 33-47.
- GURR, T. R. (1970). *Why Men Rebel*. NJ: Princeton Univ. Press.
- HARDIN, R. (1982). *Rational Man and Irrational Society*. Beverly Hills: Sage.
- HARDIN, R. (1982). *Collective Action*. Baltimore: John's Hopkins.
- HECHTER, M. (1975). *Internal colonialism: the celtic fringe in British National Development*. Berkeley: Univ. Cal. Press.
- HERMANN, M. G. (1986). *Political Psychology*. Londres: Jossey-Bass.
- HYLAND, M. E., y DANN, P. L. (1987). «Exploratory factor analysis of the Just World Scale using British undergraduates». *Br. JS Psy.*, 26: 76-77.
- JASPARS, J., y HEWSTONE, M. (1984). «La théorie de l'attribution», en Moscovici, S. (ed.): *Psychologie Sociale*. Paris: PUF.
- JENKINS, J. C. (1982). «The transformation of a constituency into a movement», en Freeman, J. (ed.): *The Social Movements of the 1960's and 1970's*. NY: Longmans.
- JENKINS, J. C. (1983). «Resource mobilization theory and the study of social movements». *Ann. Rev. Soc.*, 9: 527-553.
- KAASE, M., y MARSH, A. (1979a). «Distribution of political action», en Barnes, S. H. y Kaase, M. (eds.): *Political Action*. Beverly Hills: Sage.
- KAASE, M., y MARSH, A. (1979b). «Political action repertory: changes over time and a new tipología», en Barnes, S. H., y Kaase, M. (eds.): *Political Action*. Beverly Hills: Sage.
- KINDER, D. R., y SEARS, D. O. (1985). «Public Opinion and Political Action», en Lindsey, E., y Aronson, G. (eds.): *Handbook of Social Psychology* (Vol. 2). NY: Rendon House.
- KLANDERMANS, B. (1984). «Movilization and participation: social psychological expansions of resource mobilization theory». *Am. Soc. Rev.*, 49: 583-600.
- KLANDERMANS, B. (1985). «Individuals and collective action». *Am. Soc. Rev.*, 50: 860-861.
- KLANDERMANS, B., y OEGEMA, D. (1987). «Potentials, Networks, motivations and Barriers». *Am. Soc. Rev.*, 52: 519-531.
- KORNHAUSER, W. (1978). «La société de masses», en Birnbaum, P., y Chazel, F. (eds.): *Sociologie Politique*. Paris: Colin.
- KOUREVATIS, y DOBRATZ, R. (1982). «Political power and Conventional political participation». *Am. Soc. Rev.* 8: 269-317.
- LAMBERT, W. E. (1979). «Language as a Factor in Intergroup Relations», en Giles, H., y St. Clair, R. (eds.): *Language and Social Psychology*. Londres: Blackwell.
- LE BON, G. (1961). *Psicología de las Multitudes*. La Habana: Cuba (original 1895).
- LEDERER, G. (1986). «Protest movements as a form of political action», en Herman, M. G. (ed.): *Political Psychology*. Londres: Jossey-Bass.
- LERNER, M. J. (1970). «The desire for justice and reactions to victims», en Macaulay, J. y Berkowitz, L. (eds.): *Altruism and helping behavior*. NY: Ac. Press.
- LERNER, M. J., y MILLER, D. T. (1978). «Just world research and the attribution process». *Psychol. Bull.*, 85: 1030-1051.
- LINZ, J., et al. (1981). *Informe Sociológico sobre el cambio político en España*. Madrid: Foessa.
- MANICAS, P. T., y SECORD, P. F. (1983). «Implications for psychology of the new philosophy of science». *American Psychologist*, 35: 399-413.
- MARAVALL, J. M. (1978). *Dictadura y Disentimiento Político*. Madrid: Alfaguara.
- MATTEI, F. (1986). «Olson e la "Legge Ferrea" della partecipazione». *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 16: 123-148.
- McADAM, D. (1982). *Political Process and the Development of Black Insurgency*. Chicago: Chicago Univ. Press.
- McADAM, D.; McCARTHY, J., y ZALD, M. (1988). «Social Movements», en Smelser (ed.): *Handbook of Sociology*. Beverly Hills: Sage.
- McCARTHY, J., y ZALD, M. N. (1977). «Resource mobilization and social movements». *Am. J. Sociol.*, 82: 1212-1241.
- MCKIE, D. M. (1986). «Social Identification effects in group polarization». *J. P. S. Psy.*, 50: 720-728.
- MILBRATH, L. W. (1981). «Political Participation», en Long, S. L. (ed.): *The Handbook of Political Behavior*. NY: Plenum Press.
- MOE, T. (1980). «A calculus of group membership». *Am. J. Pol. Science*, 24: 1-29.
- MOSCOVICI, S. (1981). *L'âge des Foules*. París: Fayard.
- MOSCOVICI, S. (1986). «The discovery of the masses», en Graumann, F., y Moscovici, S. (eds.): *Changing Conceptions of Crowd Mind and Behavior*. NY: Springer.
- MOSCOVICI, S., y PACHELER, G. (1978). «Social comparison and social recognition: Two complementary processes of identification», en Tajfel, H. (ed.): *Differentiation between social groups*. Londres: Academic Press.
- MULLER, E. N., (1979). *Aggressive Political Participation*. NY: Princeton Univ. Press.
- MULLER, E. N. (1982). «An explanatory model for differing types of participation». *European Journal of Political Research*, 10: 1-16.

- MULLER, E. N., y OPP, K. D. (1986). «Rational choice and rebellious collective action». *Am. Pol. Sc. Rev.*, 80: 471-487.
- NEWCOMB, T. (1951). «Social psychological Theory. Integrating individual and social approaches», en Roherer, J., et al. (eds.): *Social Psychology at the crossroads*. NY: Harper.
- NIE, N. H., y VERBA, S. (1975). «Political participation», en Greenstein, F., y Polsby, M. (eds.): *Handbook of Political Science*. USA: Addison-Wesley (vol. 4).
- NIELSEN, F. (1980). «The flemish movement in Belgium after World War II: a dynamic analysis». *Am. Soc. Rev.*, 45: 76-94.
- NIELSEN, F. (1985). «Toward a theory of ethnic solidarity in modern societies». *Am. Soc. Rev.*, 50: 133-149.
- OBERSCHALL, A. (1973). *Social Conflict and Social Movements*. NJ: Prentice Hall.
- OLIVIER, P., et al. (1984). «If you don't do it, nobody else will: active and token contributors to local collective action». *Am. J. Rev.*, 49: 601-610.
- OLSON, M. (1979). *La Logique de L'Action Collective*. París: PUF (original 1965).
- OLSON, M. (1986). *Auge y decadencia de las Naciones*. Madrid: Ariel.
- PÁEZ, D. (1982). *Psicosociología des Comportements Collectifs et des Movements Sociaux*. Tesis doctoral no publicada. Depto. Ps. Social, Universidad de Lovaina.
- PÁEZ, D. y ECHEBARRÍA, A. (1986). «Participación política institucional y extra-institucional», Servicio Central de Publicaciones (ed.): *Psicosociología del Adolescente Vasco*. Bilbao: Lan Osasuneketa eta Gizarte Saila.
- PORTES, A. (1971). «Political primitivism, differential socialization, and lower-class frustration as the cause of leftist radicalism». *Am. Soc. Rev.*
- REES, G. (1985). «Introduction: class, locality and Ideology», en Rees, G., et al. (eds.): *Political action and social Identity*. Londres: McMillan.
- REICHER, S. (1987). «Crowd behavior as social action», en Turner, J. C. (ed.): *Rediscovering the social group*. Oxford: Blackwell.
- ROSS, J. A. (1979). «Language and the mobilization of ethnic identity», en Giles, H., y Saint-Jacques, B. (eds.): *Language and Ethnic Relations*. Oxford: Pergamon.
- RUBIN, Z., y PEPLAU, A. (1975). «Who believes in a Just World?» *J. of S. Issues*, 31: 65-89.
- SABUCEDO, J. M. (1984). «Psicología y participación política». *Boletín de Psicología*, 5: 61-77.
- SABUCEDO, J. N., y SOBRAL, J. (1986). «Participación política y conducta de voto». *Papeles del Colegio de Psicólogos*, 25: 15-22.
- SCHRAGER, L. S. (1985). «Private attitudes and colective action». *Am. Soc. Rev.*, 50: 858-860.
- SCHWARTZ, M. (1976). *Radical Protest and Social Structure*. NY: Academic Press.
- SCHWARTZ, S. H. (1978). «Temporal instability as a moderator of the attitude-behavior relationship». *J. P. S. Psy.*, 36: 715-724.
- SEARS, D. O. (1987). «Political psychology». *Ann. Rev. Psy.*, 38: 229-255.
- SECORD, P. F. (1982). «Integrating the Personal and the Social», en Secord, P. F. (ed.): *Explaining Social Behavior*. Beverly Hills: Sage.
- SECORD, P. F. (1986). «Explanations in the social sciences and in life situations», en Fiske, D. W., y Shweder, R. A. (eds.): *Metatheory in Social Science: Pluralism and Subjectivities*. Chicago: Chic. Univ. Press.
- SELIKTAR, O. (1986). «Identifying a society's belief systems», en Herman, M. G. (ed.): *Political Psychology*. Londres: Jossey-Bass.
- SILVER, J. (1974). «Political revolution and repression: an economic approach». *Public Choice*, 17: 677-682.
- SMELSER, N. J. (1963). *Theory of Collective Behavior*. NY: Free Press.
- SNOW, D. A.; ZURCKER, L. A., y EKLAND-OLSON, S. (1980). «Social networks and social movements». *Am. Soc. Rev.*, 45: 787-801.
- SNOW, D. A.; ROCHFORD, E. B., et al. (1986). «Frame Alignment processes, micromobilization, and movement participation». *Am. Soc. Rev.*, 51: 464-481.
- TABACHICK, B. G., y FIDELL, L. S. (1983). *Using Multivariate Statistics*. NY: Harper.
- TAJFEL, H. (1978). «Differentiation between social groups: studies in the social psychology of intergroup relations», en Tajfel, H. (ed.): *European Monog. in Soc. Psych. (n.º 14)*. Londres: Academic Press.
- TAJFEL, H. (1984). *The Social Dimension*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- TAJFEL, H., y TURNER, J. C. (1979). «An integrative theory of intergroup conflict», en Austin, W. G., y Worcher, S. (eds.): *Social Psychology of Intergroup Relations*. Londres: Cole.
- TILLY, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Reading MA: Addison-Wesley.
- TULLOCK, G. (1971). «The paradox of revolution». *Public Choice*, 11: 89-99.
- TURNER, J. C. (1985). «Social categorization and the self-concept», en *Advances in Group Processes*, 2: 77-121.
- TURNER, J. C. (1987). *Rediscovering the social group. A self Categorization Model*. Oxford: Blackwell.
- TURNER, J. C., y BROWN, R. (1978). «Social status, cognitives and intergroup relations», en Tajfel, H. (ed.): *Differentiation between Social Groups*. Londres: Academic Press.
- VAN KNIPPENBERG, A. (1978). «Status differences, comparative relevance and intergroup differentiation», en Tajfel, H. (ed.): *Differentiation between Social Groups*. Londres: Academic Press.

- VALENCIA, J. F., (1987). *Racionalidad Individual y Colectiva de la Participación Política No Institucional*. Tesis no publicada. Depto. Ps. Soc. País Vasco.
- VALENCIA, J. F. y VILLARREAL, M. (1978). «Representaciones sociales: motivación y Participación Política No Institucional». Comunicación presentada en el I Congreso Hispano Luso de Psi. Social. Tomar.
- VILLARREAL, M. «Representaciones Sociales de la Identidad Social y Factores Psicosociales asociados a la participación en Movimientos sociales Nacionalistas». Tesis No Publicada. Depto. Psi. Social. Univ. País Vasco.
- WETSBY, J. (1976): *The Clouded Vision*. PA: Bucknell Univ. Press.
- WILSON, J. Q. (1973): *Political Organizations*. NY: Basic.
- WILLIAMS, C. H. (1979). «An ecological and behavioural analysis of ethnolinguistic change in Wales», en Giles, H., y Saint-Jaques, (eds.): *Language and Ethnic Relations*. Oxford: Pergamon.
- ZURCHER, L. A., y SNOW, D. A. (1981). «Collective behaviour: social movements», en Rosenberg, M. y Turner, R. (eds.): *Social Psychology, Sociological Perspectives*. NY: Basic.

9. CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA POLÍTICA¹

por DAVID EASTON

La pregunta que confiere coherencia y finalidad a un análisis riguroso de la vida política como sistema de conducta es: ¿Cómo logran persistir los sistemas políticos en un mundo donde coexisten la estabilidad y el cambio? En definitiva, la búsqueda de la respuesta revelará lo que podemos denominar *los procesos vitales de los sistemas políticos* —las funciones fundamentales sin las cuales ningún sistema político podría perdurar— junto con los modos corrientes de respuesta mediante los cuales los sistemas logran mantenerlos. El análisis de estos procesos y de la naturaleza y condiciones de las respuestas constituye, a mi entender, el problema central de la teoría política.

La vida política como sistema abierto y adaptable

Aunque la conclusión que extraeremos de este trabajo es la conveniencia de interpretar la vida política como una serie compleja de procesos mediante los cuales ciertos tipos de *inputs* se convierten en el tipo de *outputs* que podemos denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas, será útil comenzar por un enfoque algo más simple. Así, consideraremos que la vida política es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está expuesto el sistema político mismo, que a su turno reacciona frente a ellas. Están implícitas en esta interpretación varias nociones cruciales, de las que debemos ser conscientes.

En primer lugar, tomando lo anterior como punto de partida para el análisis teórico, se da por supuesto, sin mayor indagación, que las interacciones políticas de una so-

1. Este ensayo (ed. original: D. Easton, «Some Fundamental Categories of Analysis», pp. 17-33 de *A Framework for Political Analysis*, University of Chicago Press, 1965) es una versión ligeramente modificada del capítulo II de mi obra *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, Inc., Nueva York, 1965. Se reproduce en este volumen con autorización de los editores. En realidad, se trata de un resumen de mi libro *Esquema para el análisis político*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969, que apunta a una elaboración más detallada de las opiniones que pueden encontrarse en *A Systems Analysis of Political Life*. Si lo incluyo en este volumen no es solamente porque ofrece una visión sinóptica de la estructura analítica desarrollada en los dos libros mencionados, sino además porque expone una estrategia para llegar a una teoría general que es sustancialmente diferente de las presentadas en los demás ensayos.

ciedad constituyen un *sistema* de conducta. Esta proposición es engañoso en su simplicidad. Lo cierto es que si la idea de *sistema* se emplea con el rigor que requiere y con todas sus implicaciones inherentes comunes, proporciona un punto de partida que está ya fuertemente cargado de consecuencias para toda una pauta de análisis.

En segundo lugar, en la medida en que logramos aislar analíticamente la vida política como sistema, es notoria la inutilidad de interpretar ese sistema como existente en el vacío. Es preciso verlo rodeado de *ambientes* físicos, biológicos, sociales y psicológicos. Una vez más, la transparencia empírica del enunciado no debe distraernos de su significación teórica capital. Si hicieramos caso omiso de lo que parece tan obvio una vez afirmado, nos resultaría imposible echar los cimientos de un análisis sobre la forma en que un sistema político logra persistir en un mundo de estabilidad o cambio.

Esto nos lleva a un tercer punto. Lo que vuelve útil y necesaria la identificación de los ambientes es otro supuesto: el de que la vida política forma un sistema *abierto*. Por su misma naturaleza de sistema social separado analíticamente de otros sistemas sociales, un sistema de esta índole debe considerarse expuesto a influencias procedentes de los demás sistemas a los que está incorporado. De ellos fluye una corriente constante de acontecimientos e influencias que conforman las condiciones en que han de actuar los miembros del sistema.

Por último, el hecho de que algunos sistemas sobrevivan, cualesquiera que sean los golpes recibidos de sus ambientes, nos advierte que necesitan poseer capacidad de *responder* a las perturbaciones y, en consecuencia, de adaptarse a las circunstancias en que se hallan. Una vez que aceptemos la suposición de que los sistemas políticos pueden ser adaptables, y no necesitan reaccionar de modo pasivo a las influencias de sus ambientes, estaremos en condiciones de abrir un nuevo camino a través de las complejidades del análisis teórico.

Una de las propiedades esenciales de la organización interna de un sistema político (compartida con todos los demás sistemas sociales) es su capacidad extraordinariamente variable para responder a las circunstancias en que funciona. En verdad, los sistemas políticos poseen gran cantidad de mecanismos mediante los cuales pueden tratar de enfrentarse con sus ambientes. Gracias a ellos son capaces de regular su propia conducta, transformar su estructura interna y hasta llegar a remodelar sus metas fundamentales. Pocos sistemas, aparte de los sociales, gozan de esta posibilidad. En la práctica, los estudiosos de la vida política no deben olvidarse de ello; ningún análisis podría apelar siquiera al sentido común si no lo hiciera así. No obstante, rara vez se incluye esta posibilidad como componente central de una estructura teórica; y nunca se han expuesto ni explorado sus consecuencias para la conducta interna de los sistemas políticos.²

2. K. W. Deutsch, en *The Nerves of Government*, Free Press of Glencoe, Inc., Nueva York, 1963, estudió las consecuencias de la capacidad de respuesta de sistemas políticos en asuntos internacionales, aunque en términos muy generales. Algo se ha hecho para estudiar organizaciones formales. Véase J. W. Forrester, *Industrial Dynamics*, MIT Press and John Wiley & Sons, Inc., Nueva York, 1961; y W. R. Dill, «The Impact of Environment on Organizational Development», en S. Mailick y E. H. Van Ness, *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1962, pp. 94-109.

El análisis del equilibrio y sus deficiencias

Uno de los principales defectos de la única forma de indagación latente pero prevalente en la investigación política —el análisis del equilibrio— es que prescinde de esas capacidades variables de los sistemas para hacer frente a influencias ambientales. Aunque es raro que lo elabore explícitamente, el enfoque del equilibrio ha invadido buena parte de la investigación política, especialmente la política de grupos³ y las relaciones internacionales. Por necesidad, un análisis que conciba a un sistema político tratando de mantener un estado de equilibrio tiene que suponer la presencia de influencias ambientales, ya que son éstas las que alejan de su presunta situación de estabilidad a las relaciones de poder del sistema. Es habitual, pues, examinar el sistema, aunque sólo sea implícitamente, en función de su tendencia a volver a un presunto punto previo de estabilidad. Si el sistema no procediera así, ello se interpretaría como que se desplaza hacia un nuevo estado de equilibrio, que sería preciso identificar y describir. Un esmerado escrutinio del lenguaje empleado revela que de ordinario se usan como sinónimos *equilibrio* y *estabilidad*.⁴

Son numerosas las dificultades conceptuales y empíricas que se oponen al empleo eficaz de la idea de equilibrio para el análisis de la vida política. Entre ellas hay dos particularmente relevantes para nuestros fines actuales.

En primer término, el enfoque del equilibrio deja la impresión de que los miembros de un sistema tienen solamente una meta básica cuando tratan de hacer frente a un cambio o perturbaciones: restablecer el antiguo punto de equilibrio o encaminarse a otro nuevo. Es lo que suele denominarse, por lo menos tácitamente, búsqueda de estabilidad, como si lo que se persiguiera fuera la estabilidad por encima de todo. En segundo término, poca o ninguna atención explícita se presta a los problemas relacionados con el camino que sigue el sistema en esos desplazamientos, como si las sendas escogidas representaran una consideración teórica incidental más que central.

Pero, si se dan como sobreentendidos los objetivos de las respuestas o la forma, es imposible comprender los procesos subyacentes a la capacidad de algún tipo de vida política para sostenerse en una sociedad. Un sistema puede muy bien tener otras metas que la de alcanzar uno u otro punto de equilibrio. Aunque la idea de estado de equilibrio se empleara solamente como norma teórica (y como tal no fuera nunca alcanzable),⁵ esa concepción ofrecería, desde el punto de vista teórico, una aproximación a la realidad menos útil que otra que tuviera en cuenta posibilidades distintas. Nosotros juzgamos más útil idear un enfoque que reconociera que los miembros de un sistema pueden desear a veces destruir mediante acciones positivas, un equilibrio anterior e incluso alcanzar algún nue-

3. David Easton, *The Political System*, Alfred A. Knopf, Inc., Nueva York, 1953, cap. XI.

4. En «Limits of the Equilibrium Model in Social Research», *Behavioral Science*, I, 1956, pp. 96-104, estudié las dificultades creadas por el hecho de que los autores de ciencias sociales no distingan, de ordinario, entre estos términos. A menudo suponemos que un estado de equilibrio tiene que referirse siempre a una situación estable, pero existen en realidad por lo menos otros dos tipos de equilibrio: neutral e inestable.

5. Easton, «Limits of the Equilibrium Model...».

6. J. A. Schumpeter estudió la idea de equilibrio como norma teórica en *Business Cycles*, McGraw-Hill Book Company, Nueva York, 1939, especialmente el cap. II.

vo punto de desequilibrio continuo. Es lo que suele ocurrir cuando las autoridades tratan de mantenerse en el poder fomentando tumultos internos o peligros externos.

Por otra parte, con respecto a estas metas variables, es característica primordial de todos los sistemas su capacidad de adoptar una amplia serie de acciones positivas, constructivas e innovadoras para desviar o absorber cualquier fuerza de desplazamiento del equilibrio. No es forzoso que un sistema reaccione ante una perturbación oscilando en torno a un punto de equilibrio anterior o pasando a otro nuevo. Puede hacerle frente tratando de modificar su ambiente, de modo que los intercambios con él ya no provoquen tirantez; puede tratar de aislarlo contra cualquier otra influencia del ambiente; o bien sus miembros pueden incluso transformar fundamentalmente sus propias relaciones y modificar sus propias metas y prácticas de modo que mejoren sus perspectivas de manejar los *inputs* del ambiente. De todos estos recursos y aun algunos más dispone un sistema para regular de manera creativa y constructiva las perturbaciones.

Es notorio que la adopción del análisis del equilibrio, por latente que sea, oculta la presencia de aquellas metas del sistema que no pueden describirse como estado de equilibrio. También oculta, de hecho, la existencia de sendas variables para alcanzar esos fines optativos. En cualquier sistema social, político inclusive, la adaptación representa más que un simple ajuste a los acontecimientos de la historia. Consta de los esfuerzos —limitados solamente por la diversidad de los talentos, recursos e ingenio humanos— tendentes a controlar, modificar o alterar en forma fundamental ya sea el ambiente o el sistema mismo, o ambos a la vez. A la postre, el sistema puede lograr protegerse contra las influencias perturbadoras o incorporarlas con éxito.

Conceptos mínimos para un análisis sistémico

El análisis sistémico promete ofrecer una estructura teórica más expansiva, completa y flexible de la que puede proporcionar incluso un enfoque de equilibrio formulado con cabal conciencia y bien desarrollado. Pero para lograr éxito en ese sentido, debe establecer sus propios imperativos teóricos. Para comenzar podemos definir un *sistema* como cualquier conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas. Si preferimos esta definición es porque nos exime de la necesidad de dirigir si un sistema político es realmente un sistema. La única cuestión importante sobre una serie seleccionada como sistema para el análisis es saber si constituye un sistema interesante. ¿Nos ayuda a comprender y explicar algún aspecto de la conducta humana que nos preocupa?

Como sostuve en *The Political System*, puede denominarse sistema *político* a aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad; esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio. El ambiente mismo puede dividirse en dos partes: la intrasocial y la extrasocial. La primera consta de todos aquellos sistemas que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político pero que no son sistemas políticos, en virtud de nuestra definición de la naturaleza de las interacciones políticas. Los sistemas intrasociales comprenden series de conducta, actitudes e ideas tales

como la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales; son segmentos funcionales de la sociedad, uno de cuyos componentes es el propio sistema político. Los demás sistemas constituyen la fuente de muchas influencias que crean y dan forma a las circunstancias en que tiene que operar aquél. En un mundo de sistemas políticos de reciente aparición, no necesitamos ilustrar el impacto que pueden producir en la vida política una economía, cultura o estructura social en proceso de cambio.

La segunda parte del ambiente, la extrasocial, comprende todos los sistemas que están fuera de la sociedad dada. Son componentes funcionales de una sociedad internacional, suprasistema del que forma parte toda sociedad individual. El sistema cultural internacional es una muestra de sistema extrasocial.

Tomadas conjuntamente, estas dos clases de sistemas —los intrasociales y los extrasociales—, que nosotros entendemos ajenos al sistema político, comprenden el *ambiente total* de este último;⁷ las influencias que con ellos se originan son una posible fuente de tensión. Podemos emplear el concepto de *perturbación* para designar aquellas influencias del ambiente total de un sistema que actúan sobre éste y lo modifican. No todas las perturbaciones crean necesariamente tensión: hay algunas favorables a la persistencia del sistema y otras por completo neutrales en esa materia. Pero en muchos casos, es previsible que contribuyan a aumentar la tensión.

¿Cuándo podemos decir que existe *tensión*? Esta pregunta nos envuelve en una idea bastante compleja, que comprende varias nociones subsidiarias. Todos los sistemas políticos se caracterizan por el hecho de que para describirlos como persistentes, tenemos que atribuirles el cumplimiento exitoso de dos funciones: asignar valores para una sociedad, y lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo. Estas dos propiedades distinguen a los sistemas políticos de otras clases de sistemas sociales.

Estas dos propiedades —la asignación de valores para una sociedad y la frecuencia relativa con que se los acepte— constituyen, pues, las *variables esenciales* de la vida política. Si no fuera por su presencia no podríamos decir que una sociedad tiene vida política alguna. Y aquí podemos dar por sentado que ninguna sociedad podría existir sin alguna clase de sistema político; en otra obra intenté demostrarlo en detalle.⁸

Una de las razones importantes en pro de la identificación de estas variables esenciales es que nos permiten establecer si y cómo causan tensión en un sistema las perturbaciones que actúan sobre él. Podemos decir que se produce tensión cuando existe peligro de que dichas variables sean impulsadas más allá de lo que cabe denominar su *margin crítico*. Esto significa que algo puede estar ocurriendo en el ambiente: el sistema sufre una derrota total a manos de un enemigo, o bien una grave crisis económica provoca una vasta desorganización y gran descontento. Supongamos que, como consecuencia de ello, las autoridades se muestran incapaces de tomar decisiones, o bien las decisiones que adoptan no son aceptadas regularmente como obligatorias. En estas circunstancias,

7. El ambiente total se presenta en el cuadro 1, cap. V, de *Esquema para el análisis político*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969, donde hacemos también un estudio completo de los diversos componentes del ambiente.

8. David Easton, *A Theoretical Approach to Authority*, Office of Naval Research, Technical Report núm. 17, Stanford, California, Department of Economics, 1955.

ya no resulta posible la asignación autoritaria de valores, y la sociedad se hunde por carecer de un sistema de conducta que le permita desempeñar una de sus funciones vitales.

En este caso no podemos menos que aceptar la interpretación de que el sistema político está sometido a una tensión tan grave que todas las posibilidades de persistencia de un sistema para esa sociedad desaparecen. Pero con frecuencia la interrupción de un sistema político no es tan completa; aunque exista tensión, sigue persistiendo, de alguna manera. Por grave que sea una crisis, las autoridades pueden tomar quizá ciertas decisiones y lograr que sean aceptadas al menos con una frecuencia mínima, de modo que sea posible abordar algunos de los problemas sujetos de ordinario a arreglos políticos.

Dicho de otro modo: no siempre se trata de que operen o no las variables esenciales. Tal vez estén sólo algo desplazadas, como cuando las autoridades son parcialmente incapaces de tomar decisiones o de lograr que se acepten con absoluta regularidad. En tales circunstancias, las variables esenciales permanecen dentro de un margen de funcionamiento normal: la tensión a que están sujetas no es suficiente para desplazarlas más allá de un punto crítico, puede decirse que persiste alguna clase de sistema.

Como hemos visto, todo sistema tiene capacidad de hacer frente a la tensión ejercida sobre sus variables esenciales, aunque no siempre lo logra: puede desmoronarse, precisamente, por no adoptar las medidas apropiadas para manejar la tensión inminente. Pero lo primordial es su capacidad de responder a la tensión. La clase de respuesta realmente adoptada (si se produce alguna) servirá para evaluar la probabilidad de que el sistema sea capaz de alejar el peligro. El hecho de interrogarse sobre la naturaleza de la respuesta a la tensión destaca los objetivos y méritos particulares de un análisis sistémico de la vida política. Este análisis es especialmente indicado para interpretar la conducta de los miembros de un sistema según la forma en que atenúa o intensifica la tensión ejercida sobre las variables esenciales.

Variables de enlace entre sistemas

Pero queda por resolver un problema fundamental: ¿Cómo se comunican a un sistema político las posibles condiciones de tensión del ambiente? Al fin y a la postre, el sentido común nos dice que sobre un sistema actúa una amplia diversidad de influencias ambientales. ¿Tendremos que tratar cada cambio del ambiente como perturbación aparte y singular, cuyos efectos específicos deben ser elaborados independientemente?

Si así fuera, los problemas del análisis sistémico serían de hecho insuperables. Pero, si podemos generalizar de algún modo nuestro método a fin de tratar el impacto del ambiente sobre el sistema, tendremos alguna esperanza de reducir a un número manipulable de indicadores la enorme diversidad de influencias. Esto es precisamente lo que me propongo con el empleo de los conceptos de *input* y *output*.

¿Cómo hemos de describir estos *inputs* y *outputs*? Debido a la distinción analítica que hemos venido haciendo entre un sistema político y sus sistemas paramétricos o ambientales, nos será útil interpretar las influencias asociadas a la conducta de las personas del ambiente como *intercambios* o *transacciones* capaces de atravesar los límites del sis-

tema político. Emplearemos el término *intercambio* para designar la reciprocidad de las relaciones entre el sistema político y los demás sistemas del ambiente, y *transacciones* para destacar que un efecto actúa en cierta dirección (ya sea desde un sistema ambiental político, o al revés), sin preocuparnos, por el momento de la conducta reactiva del otro sistema.

Hasta este punto, hay poco campo para la discusión. Si los sistemas no estuvieran acoplados de algún modo, todos los aspectos de la conducta en una sociedad, identificables mediante el análisis, serían independientes entre sí, situación a todas luces improbable. No obstante, lo que convierte a este acoplamiento en algo más que una mera perogrullada es que sugiere un modo de averiguar los complejos intercambios a fin de reducir su diversidad a proporciones teórica y empíricamente manipulables.

Para lograrlo, he propuesto sintetizar en unos pocos indicadores las influencias ambientales más significativas. Su examen nos habilitará para apreciar y seguir en todos sus alcances el posible efecto de los acontecimientos ambientales sobre el sistema. Teniendo presente este objetivo, he denominado «*outputs* del primer sistema», y en consecuencia, simétricamente, «*inputs* del segundo sistema», a los efectos que se transmiten a través de los límites de un sistema hacia algún otro. Una transacción o intercambio entre sistemas será considerado, pues, como un enlace que adopta la forma de relación *input-output*.

Demandas y apoyos como indicadores de *inputs*

El valor del concepto *inputs* reside en que gracias a él nos será posible aprehender el efecto de la gran variedad de acontecimientos y circunstancias ambientales, en tanto se vinculan con la persistencia de un sistema político. Sin él nos sería difícil bosquejar el modo preciso en que la conducta de los diversos sectores de la sociedad afecta lo que ocurre en la esfera política. Los *inputs* servirán de *variables resúmenes* que concentran y reflejan todo cuanto es relevante en el ambiente para la tensión política. Se trata, pues, de un poderoso instrumento analítico.

La medida en que puedan emplearse como variables sintéticas dependerá, sin embargo, del modo como los definamos. Podríamos concebirlos en su sentido más amplio, comprendiendo todo acontecimiento externo al sistema que lo altere, modifique o afecte, de una u otra manera.⁹ Pero, si empleáramos el concepto con esa amplitud, nunca agotaríamos la lista de *inputs* actuantes. De hecho, todo acontecimiento paramétrico y toda situación tendría alguna importancia para el funcionamiento de un sistema político en el que hemos centrado nuestra atención; un concepto tan amplio, incapaz de ayudarnos a organizar y simplificar la realidad, estaría en contradicción con sus propios fines.

Pero como ya he insinuado, la tarea se simplifica mucho si nos limitamos a ciertas clases de *inputs*, que pueden servir de indicadores sintéticos de los efectos más importantes —en términos de su contribución a la tensión— que atraviesan la frontera existente entre los sistemas paramétricos y los políticos. Ello nos exime de tratar y rastrear por

9. Lmito mis comentarios sobre el particular a las fuentes externas de *input*. Sobre la posibilidad de que los *inputs* procedan de fuentes internas y constituyan, por consiguiente, «co-*inputs*», véase *Esquema para el análisis político*, cap. VII.

separado las consecuencias de cada tipo de suceso ambiental. Como instrumento teórico es útil considerar, a tal efecto, que las influencias ambientales más destacadas se centran en dos *inputs* principales: *demandas* y *apoyo*. A través de ellos se encauza, refleja, resume e influye en la vida política una amplia serie de actividades. De ahí que sirvan como indicadores claves del modo en que las influencias y circunstancias ambientales modifican y modelan el funcionamiento del sistema político. Podemos decir, si nos place, que es en las fluctuaciones de los *inputs* de demandas y apoyo donde habremos de encontrar los efectos de los sistemas ambientales que se transmiten al sistema político.

Outputs y retroalimentación

De modo análogo, la idea de *output* nos ayuda a organizar las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente, sino de la conducta de los miembros del sistema. Lo que más nos preocupa es, sin la menor duda, el funcionamiento del sistema político. Para comprender los fenómenos políticos no necesitaríamos ocuparnos de las consecuencias que de ellos y en ellos tienen las acciones políticas en los sistemas ambientales. Este problema puede ser mejor abordado por las teorías que tratan el funcionamiento de la economía, la cultura o cualquiera de los restantes sistemas paramétricos.

Pero las actividades de los miembros del sistema pueden muy bien tener importancia por las acciones o circunstancias subsiguientes. En la medida en que ello es así, no cabe menospreciar por completo las acciones que fluyen desde un sistema hacia su ambiente. Ahora bien, como ocurre con los *inputs*, dentro de un sistema político se lleva a cabo una extensa actividad. ¿Cómo aislar la parte que resulte relevante para comprender la persistencia de los sistemas? Un modo útil de simplificar y organizar nuestras percepciones de la conducta de los miembros del sistema (tal como se refleja en sus demandas o apoyo) consiste en averiguar los efectos de estos *outputs* sobre lo que podríamos denominar *outputs políticos*, las decisiones y acciones de las autoridades. Esto quiere decir que juzguemos irrelevantes los complejos procesos políticos internos de un sistema que durante muchos decenios fueron temas de indagación de la ciencia política. Saber quién controla a quién en los diversos procesos de toma de decisiones, seguirá siendo una preocupación vital, puesto que la pauta de las relaciones de poder ayuda a determinar la índole de los *outputs*. Pero la formulación de una estructura conceptual para este aspecto nos llevaría a otro nivel de análisis. Lo que intento ahora es resumir —no investigar— los resultados de estos procesos políticos internos que, según creo, puede ser útil conceptualizar como *outputs* de las autoridades. Por su intermedio podemos averiguar los efectos de la conducta que tiene lugar dentro de un sistema político sobre su ambiente.

Además de influir en los sucesos de la sociedad más amplia de la que forma parte el sistema, los *outputs* ayudan, por ello mismo, a determinar cada tanda sucesiva de *outputs* que penetran en el sistema político. Existe un circuito de retroalimentación (*feedback loop*) cuya identificación contribuye a explicar los procesos mediante los cuales el sistema puede hacer frente a la tensión. Gracias a él, se aprovecha lo sucedido procurando modificar en consecuencia la conducta futura.

Cuando hablamos de la acción del sistema, tenemos que poner cuidado en evitar reificarlo. Debemos tener presente que todo sistema, para el que sea posible la acción colectiva, tiene personas que suelen hablar en nombre o por cuenta de él. Podemos denominarlas *autoridades*. Si han de tomarse decisiones para satisfacer demandas o crear las condiciones que las satisfagan, es preciso retroalimentar, por lo menos a estas autoridades, con información relativa a los efectos de cada tanda de *outputs*. De lo contrario las autoridades tendrían que actuar a ciegas.

Si tomamos como punto de partida de nuestro análisis la capacidad de persistencia de un sistema, y consideramos que una de las fuentes importantes de tensión puede ser la disminución del apoyo por debajo de algún mínimo especificable, apreciaremos la trascendencia que tiene para las autoridades tal retroalimentación de información. No es forzoso que las autoridades procuren alentar el *input* de apoyo para ellas mismas o para el sistema en su conjunto, pero si así lo desean —y su propia supervivencia puede obligarlas a ello—, se torna indispensable contar con información sobre los efectos de cada tanda de *outputs* y sobre las cambiantes circunstancias en que se encuentren los miembros. Esto les permite tomar cualquier resolución que estimen oportuna para mantener el apoyo en cierto nivel mínimo. Por tal razón, un modelo de esta índole induce a suponer que es de vital importancia explorar la forma en que operan los procesos de retroalimentación. Cualquier cosa que contribuya a diferir, distorsionar o cortar el flujo de información que llega a las autoridades, redunda en detrimento de su capacidad para adoptar —si así lo desean— medidas tendentes a mantener el apoyo en un nivel que garantice la persistencia del sistema.

El propio circuito de retroalimentación se divide en varias partes, que merecen ser investigadas con detenimiento. Consta de la elaboración de *outputs* por parte de las autoridades, de una respuesta de los miembros de la sociedad a estos *outputs*, de la comunicación a las autoridades de la información relativa a esta reacción, y, por último, de las posibles resoluciones posteriores de las autoridades. De esta manera, una nueva tanda de *outputs*, respuesta, retroalimentación de información y reacción de las autoridades se pone en movimiento y forma la trama inconsútil de actividades. Lo que ocurra en esta retroalimentación tiene, pues, profunda influencia sobre la capacidad del sistema para enfrentar la tensión y persistir.

Un modelo de flujo del sistema político

Por lo expuesto se ve que este tipo de análisis nos permite (y de hecho nos obliga) analizar un sistema político en términos dinámicos. No sólo advertimos que un sistema político logra realizar algo por medio de sus *outputs*, sino también que el que lo realice el sistema puede influir en cada fase sucesiva de conducta. Apreciamos la urgente necesidad de interpretar los procesos políticos como un flujo continuo y entrelazado de conductas.

Si nos contentáramos con este cuadro fundamentalmente estático de un sistema político, podríamos sentir la tentación de detenernos en este punto. En realidad, esto es lo

que sucede con la mayor parte de las investigaciones políticas actuales, abocadas a explorar todos aquellos intrincados procesos subsidiarios mediante los que se toman y ejecutan decisiones. Por consiguiente, en la medida en que nos interesaría averiguar cómo se emplea la influencia para formular y poner en práctica varias clases de políticas o decisiones, el modelo hasta aquí desarrollado sería una primera aproximación, aunque mínima, suficiente.

Pero el problema crítico que enfrenta la teoría política no consiste exactamente en crear un aparato conceptual para comprender los factores interviniéntes en las decisiones que toma un sistema, es decir, enunciar una teoría de las asignaciones políticas. Como ya hemos señalado, la teoría debe averiguar cómo logra persistir un sistema cualquiera el tiempo suficiente para seguir tomando decisiones de esta índole, y cómo actúa frente a la tensión a que puede estar expuesto en cualquier momento. Por ese motivo, no podemos aceptar que los procesos políticos (o nuestro interés por ellos) acaben en los *outputs*. En consecuencia, es importante hacer constar, como parte característica de este modelo, que los *outputs* de los procesos de conversión retroalimentan el sistema y, de esta forma, conforman su conducta posterior. Es este rasgo, junto con la capacidad del sistema de emprender acciones constructivas, lo que permite que intente adaptarse a una posible tensión o hacerle frente.

El análisis sistémico de la vida política se apoya, pues, en la idea de que los sistemas están insertos en un ambiente y sujetos a posibles influencias ambientales, que amenazan con llevar sus variables esenciales más allá de su margen crítico. Ello induce a suponer que el sistema, para persistir, debe ser capaz de reaccionar con medidas que atenuen la tensión. Las acciones emprendidas por las autoridades son particularmente críticas en este aspecto; para que puedan llevarlas a cabo, necesitan obtener información sobre lo que ocurre, a fin de reaccionar en la medida que lo deseen o se vean obligados a ello. Contando con información, estarán en condiciones de mantener un nivel mínimo de apoyo para el sistema.

Un análisis sistémico plantea ciertos interrogantes fundamentales, cuya respuesta contribuirá a dotar de sustancia y vida al esquema presentado en este trabajo: ¿Cuál es la verdadera índole de las influencias que pesan sobre un sistema político? ¿Cómo operan sobre él? ¿De qué modo trataron habitualmente los sistemas de hacer frente a esa tensión, cuando lo hicieron? ¿Qué tipo de procesos de retroalimentación deben existir en un sistema a fin de que éste pueda adquirir y explotar la capacidad necesaria para reducir esas condiciones de tensión? ¿Qué diferencias existen entre diversos tipos de sistemas —modernos o en desarrollo, democráticos o autoritarios— en lo que respecta a los *inputs*, *outputs*, procesos de conversión interna y retroalimentación? ¿Qué efectos tienen estas diferencias sobre la capacidad del sistema para persistir frente a la tensión?

Naturalmente, la tarea de construcción de la teoría no consiste en dar respuestas sustantivas a estas preguntas desde el comienzo, sino más bien en enunciar las preguntas apropiadas, así como en idear el mejor modo de buscar tales respuestas.¹⁰

10. Tales son los objetivos que persiguen mis obras *Esquema para el análisis político* y *A Systems Analysis of Political Life*.

10. ESTRUCTURAS DE DIVISIÓN, SISTEMAS DE PARTIDOS Y ALINEAMIENTOS ELECTORALES

por STEYNOUR MARTÍN LIFSETY Y STEIN ROKKAN

Formulaciones iniciales

TEMAS PARA EL ANÁLISIS COMPARADO

Los análisis reunidos en este trabajo abordan una serie de cuestiones fundamentales de la sociología política comparada.

El primer grupo de temas se relaciona con la génesis del sistema de contrazas y divisiones en una comunidad nacional: ¿Qué conflictos se presentan primero y cuáles después? ¿Cuáles resultaron ser temporales y secundarios? ¿Cuáles obstinados y omnipresentes? ¿Cuáles se mezclaron entre sí y produjeron coincidencias entre aliados y enemigos, y cuáles se reforzaron mutuamente y polarizaron a la ciudadanía nacional?

El segundo grupo de temas se centra en las condiciones para el desarrollo de un sistema estable de divisiones y oposiciones en la vida política nacional: ¿Por qué algunos conflictos tempranos establecieron oposiciones de partidos y otros no? ¿Qué puntos de vista e intereses contrapuestos de la comunidad nacional produjeron oposición directa entre partidos y cuáles se agruparon dentro de los amplios frentes de los partidos? ¿Qué condiciones favorecieron agrupaciones amplias de grupos de oposición, y cuáles ofrecieron mayor incentivo para la articulación fragmentada de intereses únicos o de causas específicamente definidas? ¿En qué medida afectaron a estos procesos los cambios en las condiciones legales y administrativas de la actividad política, la ampliación de los derechos de participación, la adopción del voto secreto y la creación de controles rigurosos de la corrupción electoral, y la conservación de la pluralidad de decisiones o la implantación de algún tipo de representación proporcional?

El tercer y último grupo de temas se refiere al comportamiento de la masa de ciudadanos corrientes en los sistemas de partidos resultantes: ¿Con qué rapidez los partidos fueron capaces de obtener apoyo entre las nuevas masas de ciudadanos con derecho a voto y cuáles eran las características básicas de los grupos de votantes movilizados por cada partido? ¿Qué condiciones favorecieron y qué condiciones obstruyeron las tareas de movilización de cada partido en los diferentes grupos de la masa ciudadana? ¿Con que

rapidez los cambios en las condiciones económicas, sociales y culturales, producidos por el estancamiento o crecimiento económico; se tradujeron en cambios en las fuerzas y en las estrategias de los partidos? ¿Cómo influyó el éxito político en los índices de movilización y en la obtención de nuevos apoyos a cada partido? ¿Los partidos reclutaron nuevas clientelas y cambiaron de seguidores al demostrar su viabilidad como canales de influencia en los procesos de elaboración de decisiones?

Éstos son algunos de los temas que esperamos aclarar. Hemos reunido análisis de datos sobre las condiciones económicas, sociales y culturales de oposiciones partidistas y de reacciones del electorado en doce sistemas políticos competitivos en la actualidad y uno que fue competitivo anteriormente. Diez de los doce sistemas competitivos son occidentales: cinco angloparlantes, tres europeos continentales y dos nórdicos. España es el sistema que fue competitivo y luego autoritario. Los dos casos que no pertenecen a Occidente son Brasil y Japón.

Todos estos análisis tienen una importante dimensión *histórica*. La mayoría de ellos se centra en datos que corresponden a elecciones celebradas en los años cincuenta, pero todos nos enfrentan de un modo u otro con la *comparación de desarrollos*: para entender los alineamientos concretos de los electores que respaldan a cada uno de los partidos, debemos diseñar el mapa de las variaciones en las *secuencias de alternativas* establecidas por los ciudadanos activos y pasivos de cada sistema desde que surgió una política competitiva. Los partidos no se presentan simplemente *de novo* al ciudadano en cada elección. Cada uno de ellos tiene una historia, y también la tiene el conjunto de alternativas que ofrecen al electorado. En estudios de una nación concreta no siempre debemos tener en cuenta esta historia al analizar alineamientos contemporáneos: suponemos que los partidos son «hechos dados» e igualmente visibles para todos los ciudadanos de la nación. Pero, cuando entramos en análisis comparativos, es necesario añadir una dimensión histórica. No podemos simple y llanamente explicar el sentido de las variaciones en los alineamientos actuales sin datos detallados de las diferencias en los procesos de formación de los partidos y en el carácter de las alternativas ofrecidas a los electorados antes y después de la ampliación del sufragio.¹ Debemos efectuar nuestros análisis comparativos en varias etapas. Primero tenemos que considerar los procesos iniciales para llegar a la política competitiva y a la institucionalización de las elecciones masivas, luego debemos desenredar la maraña de divisiones y oposiciones que produjeron el sistema nacional de organizaciones de masas para la acción electoral y entonces y sólo entonces podremos aproximarnos a cierta comprensión de las fuerzas que producen los alineamientos actuales de

1. A veces los analistas de una sola nación muestran muy poca conciencia de esta dimensión histórica de la investigación política: Bernard Berelson y sus colegas se preguntan en su capítulo teórico final de *Voting* (University of Chicago Press, Chicago, 1954), por qué «han sobrevivido democracias a lo largo de los siglos» (p. 311, la cursiva es nuestra). Lo problemático de este enunciado poco riguroso no es el error del dato histórico (sólo los Estados Unidos habían tenido política competitiva y sufragio casi universal durante más de cien años, aunque sólo para varones blancos, y la mayoría de los Estados de Occidente no alcanzaron la etapa de la democracia con sufragio pleno antes de finales de la primera guerra mundial) sino el supuesto de que la democracia de masas tiene una historia tan larga que los acontecimientos de las primeras etapas de movilización política no ejercen ya ninguna influencia en los alineamientos electorales de hoy. En realidad, en la mayoría de los estados de Occidente los procesos decisivos de formación de partidos se desarrollaron en las décadas inmediatamente anteriores y posteriores a la ampliación del sufragio, y estos mismos acontecimientos aún estaban vivos en el recuerdo personal de grandes sectores de los electores en la década de 1950.

votantes que están detrás de las alternativas históricamente dadas. En las democracias occidentales raras veces se convoca a los votantes para que manifiesten su posición sobre temas sueltos. Lo habitual es que se enfrenten a elecciones entre «paquetes» históricamente dados de programas, compromisos, actitudes y, a veces, *Weltanschauungen*; y su comportamiento actual no puede entenderse sin cierto conocimiento de las series de acontecimientos y las combinaciones de fuerzas que produjeron esos «paquetes». Nuestra tarea es elaborar modelos realistas que puedan explicar la formación de los diferentes sistemas de «paquetes» de este tipo bajo diferentes condiciones de desarrollo socioeconómico y de política nacional, y ajustar la información sobre estas variaciones del carácter de las alternativas a nuestros planes para el análisis de la conducta electoral actual. Tenemos la esperanza de aclarar los orígenes y la «solidificación» de diferentes tipos de *sistemas de partidos*, y pretendemos reunir materiales para el análisis comparativo de los *alineamientos actuales de votantes* que están detrás de los «paquetes» de alternativas históricamente dados en los diferentes sistemas.

En este trabajo nos limitaremos a unos cuantos casos de comparación sobrealienados. Para un estudio plenamente comparativo de los sistemas de partidos y de los alineamientos electorales en Occidente, y más aún de los sistemas competitivos en otras regiones del mundo, hay que esperar a que se completen una serie de análisis sociológicos detallados sobre desarrollos políticos nacionales.² Analizaremos primero una tipología de las bases de división posibles dentro de comunidades políticas nacionales: pasaremos luego a considerar los sistemas de partidos concretos actuales de países occidentales y, por último, señalaremos la importancia de las diferencias entre los sistemas de partidos en los alineamientos de los votantes según las alternativas entre las que se les pide que elijan. En esta última sección prestaremos atención a alineamientos basados en criterios socioculturales tan evidentes como *región, clase y credo religioso*, pero también a alineamientos basados en criterios estrictamente políticos de pertenencia a grupos de «nosotros» frente a los «ellos». Consideraremos la posibilidad de que los *propios partidos* se constituyan en polos de atracción significativos y produzcan sus propios alineamientos independientemente de soportes geográficos, sociales y culturales.

EL PARTIDO POLÍTICO: AGENTE DE CONFLICTO E INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN

«Partido» ha significado, a lo largo de la historia de la política de Occidente, división, conflicto, oposición dentro de un cuerpo político.³ «Partido» deriva etimológicamente de «parte» y desde que apareció por primera vez en el discurso político, al final de

2. Hay un estudio de intérulos recientes de elaborar «historias estadísticas de evoluciones políticas nacionales» en S. Rockman, «Electoral Mobilization, Party Competition and National Integration», capítulo de I. LaPalombara y Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, Princeton Univ. Press, Princeton, 1966.

3. Hay un análisis sumarísimo ilustrativo del papel de la teoría de los partidos en la historia del pensamiento político en Erwin Faul, «Verfeindung, Duldung und Anerkennung des Parteiwesens in der Geschichte des politischen Denkens», *Pol. Viertelj.jahr.* 5(1), marzo 1964, pp. 60-80.

tos y los contrastes y tensiones latentes de la estructura social existente, y fuerzan a los ciudadanos a aliarse entre ellos por encima de las líneas de división estructurales así como a establecer prioridades entre sus fidelidades hacia los papeles establecidos o eventuales del sistema. Los partidos tienen una función *expresiva*; elaboran una retórica para la traducción de los contrastes de la estructura social y cultural en exigencias y presiones para la acción o la no acción. Pero tienen también funciones *instrumentales y representativas*: fuerzan a los portavoces de los diversos puntos de vista e intereses contrapuestos a llegar a acuerdos, a escalar peticiones y a agregar presiones. Los partidos pequeños pueden contentarse con funciones expresivas, pero ningún partido puede tener la esperanza de llegar a ejercer una influencia decisiva en los asuntos de una comunidad sin cierta voluntad de superar las divisiones existentes para establecer frentes comunes con adversarios y enemigos potenciales. Esto sucedió en la primera etapa de las formaciones partidistas embrionarias en torno a agrupaciones y clubes de *notables* y legisladores, pero la necesidad de alianzas más amplias se agudizó al ampliarse los derechos de participación a nuevos estratos de la ciudadanía.

Los partidos que aspiran a posiciones mayoritarias en Occidente son conglomerados de grupos que discrepan en amplias gamas de cuestiones, pero, sin embargo, están unidos por su mayor hostilidad hacia sus competidores de los otros campos. Pueden surgir conflictos y controversias de una gran variedad de relaciones en la estructura social, pero sólo unos pocos tienden a polarizar la política de un sistema determinado. Hay una jerarquía de bases de división en cada sistema y estos órdenes de primacía política no sólo varían entre Estados, sino que tienden también a experimentar cambios con el tiempo. Estas diferencias y cambios del peso político de las divisiones socioculturales plantean problemas fundamentales en la investigación comparada: ¿Cuándo es más probable que resulte polarizadora la pertenencia a una región, una lengua o una raza? ¿Cuándo alcanzará preeminencia la clase social? ¿Cuándo serán bases de división igualmente importantes las fidelidades de credo y las identidades religiosas? ¿Qué circunstancias es más probable que favorezcan el acuerdo de esas oposiciones dentro de los partidos y en qué circunstancias es más probable que constituyan problemas entre los partidos? ¿Qué tipos de alianzas tienden a maximizar la tensión sobre el Estado y cuáles ayudan a integrarlo? Cuestiones como éstas estarán en el programa de la sociología política comparada durante los años futuros. No es que falten hipótesis, pero se ha hecho muy poco hasta el momento en relación con el análisis sistemático de varios sistemas. Se ha dicho a menudo que los sistemas estarán sometidos a una tensión mucho mayor si las principales líneas de división se relacionan con la moral y la naturaleza del destino humano que si se refieren a cuestiones negociables y mundanas como los precios de los artículos, los derechos de deudores y acreedores, los salarios y beneficios y el control de la propiedad. Sin embargo, esto no nos lleva demasiado lejos; lo que queremos saber es cuándo un tipo de división destacará más que otro, qué clases de alianzas han producido y qué consecuencias ha tenido este conjunto de fuerzas en la elaboración del consenso en el Estado nacional. No pretendemos encontrar soluciones claramente definidas, pero hemos intentado empujar el análisis un paso más allá. Empezaremos revisando una serie de fuentes lógicamente posibles de tensiones y oposiciones en estructuras sociales y pasaremos luego a

elaborar un inventario de los *ejemplos empíricamente existentes de expresiones políticas de cada tipo de conflictos*. En este contexto no hemos intentado ofrecer un esquema global de análisis, pero nos gustaría señalar una posible vía de aproximación.

DIMENSIONES DE DIVISIÓN: UN MODELO POSIBLE

El tan debatido esquema cuádruple de Talcott Parsons para la clasificación de las funciones de un sistema social aporta un punto de partida útil para un inventario de las bases potenciales de división.

El esquema cuádruple apareció por primera vez en *Working Papers in the Theory of Action*¹¹ y partía de una clasificación cruzada de cuatro alternativas básicas de orientación en los papeles adoptados por agentes en los sistemas sociales:

Categorización de objetos situacionales	Actitudes hacia objetos	Funciones correspondientes para el sistema
I. Universalismo frente a Particularismo	III. Especificidad frente a Dispersión	Adaptación Integración
II. Actuación frente a Calidad	IV. Afectividad frente a Neutralidad	Logro de Objetivos Latencia: pauta mantenimiento y alivio tensión

Este esquema abstracto sirvió como paradigma básico en una serie de intentos sucesivos¹² de cartografiar los flujos y los medios de intercambio entre los agentes y las colectividades dentro de sistemas sociales o de sociedades territoriales totales. El paradigma planteaba cuatro *subsistemas funcionales* de cada sociedad y seis líneas de intercambio entre cada par (fig. 10.1).

Tres de estas series de intercambios tienen interés crucial para el sociólogo político:

Éste desea saber cómo las colectividades solidarias, las comunidades latentes de intereses y perspectivas, y las asociaciones y movimientos manifiestos dentro de una so-

11. T. Parsons, R. F. Bales y E. E. Shils, *Working Papers in the Theory of Action*, The Free Press, Nueva York, 1953, caps. III y IV.

12. El primer desarrollo amplio del esquema se encuentra en T. Parsons y N. J. Smelser, *Economy and Society*, Routledge, Londres, 1951. Una reformulación simplificada en T. Parsons, «General Theory in sociology», en R. K. Merton y otros, eds., *Sociology Today*, Basic Books, Nueva York, 1959. Se bosquejaron amplias revisiones del esquema en T. Parsons, «Pattern Variables Revisited», *Am. Sociol. Rev.* 25 (1960), pp. 467-483, y han sido expuestas con más detalle en «On the Concept of Political Powers», *Proc. Amer. Philos. Soc.*, 107 (1963), pp. 232-262. Hay una intento de utilizar el esquema parsoniano en el análisis político en William Mitchell, *The Polity*, The Free Press, Nueva York, 1962; véase también *Sociological Analysis and Politics: The Theories of Talcott Parsons*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1967.

la Edad Media, ha conservado siempre esta referencia a un conjunto de elementos en competición o en discusión con otra serie de elementos en un conjunto unificado.⁴

Se objetará que, como el siglo XX nos ha proporcionado una abundancia de partidos monolíticos, partidos totalitarios y «sistemas unipartidistas», ello sugiere otro sentido del término, un uso divergente. Se trata de una vieja ambigüedad en su uso. Max Weber en *Wirtschaft und Gesellschaft* analizaba la utilización de la palabra «partido» en descripciones de la política de las ciudades italianas medievales y afirmaba que los gíelles florentinos «dejaron de ser un partido» en sentido sociológico cuando se constituyeron en parte de la burocracia gobernante de la ciudad.⁵ Weber se negó explícitamente a aceptar cualquier equivalencia entre «partido» como se utilizaba en las descripciones de la política voluntaria competitiva, y «partido» como se aplicaba a los sistemas monolíticos. Aunque la diferenciación tenga una evidente importancia analítica, hay, sin embargo, una unidad latente de uso. El partido totalitario no opera a través de la *freie Werbung* (la libre competencia en el mercado político) sino que es una *parte* de un conjunto mucho mayor y está en *oposición* a otras fuerzas dentro de ese conjunto. El partido totalitario típico está formado por la parte activa, movilizadora del sistema nacional: no compite con otros partidos por cargos y favores pero, aun así, procura movilizar al pueblo *contra* algo: contra fuerzas conspiradoras dentro de la comunidad nacional o contra las presiones amenazadoras de enemigos extranjeros. Desde una perspectiva occidental, tal vez las elecciones no tengan mucho sentido en los sistemas totalitarios, pero cumplen, sin embargo, importantes funciones legitimadoras: son «rituales de confirmación» en una campaña continua contra la oposición «oculta», contra los adversarios ilegítimos del régimen establecido.

Sea cual sea la estructura de la organización política, los partidos han servido como agentes esenciales de movilización y han ayudado a integrar comunidades locales en la nación o en una federación más amplia. Esto sucedió con los primeros sistemas de partidos competitivos y sigue siendo básicamente cierto en las naciones con partido único de la era poscolonial. William Charnbers, en su penetrante análisis de la formación del sistema de partidos estadounidense, ha reunido una amplia gama de indicios del papel integrador de los primeros partidos nacionales, los federalistas y los republicanos democráticos: fueron las primeras organizaciones auténticamente nacionales, y realizaron los primeros esfuerzos positivos para sacar a los norteamericanos de su comunidad local y de su Estado y asignarles papeles en la política nacional.⁶ Los estudios de partidos en las nuevas naciones del siglo XX llegan a conclusiones similares. Ruth Schachter ha demostrado cómo las organizaciones unipartidistas africanas han sido utilizadas por los dirigentes políticos para «despertar un sentido de comunidad nacional más amplio» y para

4. Hay un estudio general de los usos actuales del término «partido» en el marco de un análisis comparado de sistemas políticos monolíticos frente a pluriformes en Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, Harper & Row, Nueva York, 1967.

5. «Wenn eine Partei eine geschlossene, durch die Verbandsordnung dem Verwaltungstat untergeordnete Vergesellschaftung wird — wie z.B. die "Parte Guelfa" —, so ist sie keine Partei mehr sondern ein Teilverband des politischen Verbandes» (la bestaúlla es nuestra), *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4.ª ed., Mohr, Tübingen, 1956, I, p. 168; véase la tentativa de traducción en *The Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, Nueva York, 1974, pp. 409-410.

6. W. Chambers, *Parties in a New Nation*, Oxford University Press, Nueva York, 1963, p. 30.

7. Ruth Schachter, «Single-Party Systems in West-Africa», *Amer. Pol. Sci. Rev.*, 55 (1961), p. 301.

crear lazos de comunicación y de cooperación entre poblaciones étnica y territorialmente distintas.

Este proceso de integración puede analizarse en los sistemas de partidos competitivos en dos niveles: por una parte, cada partido establece una red de canales de comunicación locales conectados, y ayuda de este modo a reforzar las identidades nacionales; por otra, su misma competitividad ayuda a emplazar el sistema nacional de gobierno *por encima* de cualquier grupo concreto de funcionarios. Esto opera en ambos sentidos: se estimula a los ciudadanos a diferenciar entre su lealtad al sistema político global y sus actitudes hacia los grupos de políticos en competencia, de modo que los que compiten por el poder tendrán, al menos si cuentan con alguna posibilidad de conseguir el cargo, cierto interés en mantener esta vinculación de todos los ciudadanos al sistema político y sus reglas de relevo. En un sistema político monolítico no se estimula a los ciudadanos a diferenciar entre el sistema y los funcionarios que ocupan los cargos. La ciudadanía tiende a identificar la organización política con la política de dirigentes concretos, y los que detentan el poder explotan normalmente las lealtades nacionales asentadas para obtener apoyos personales. En estas sociedades cualquier ataque a los dirigentes políticos o al partido dominante tiende a convertirse en un ataque al propio sistema político. Las disputas sobre políticas concretas o titularidades concretas plantean inmediatamente problemas fundamentales de supervivencia del sistema. En un sistema competitivo de partidos es muy posible que se acuse a los que detentan el poder de debilitar al Estado o de traicionar las tradiciones de la nación, pero la existencia continuada del sistema político no corre peligro. Un sistema competitivo de partidos protege a la nación contra el descontento de sus ciudadanos: los agravios y los ataques se desvían del sistema global y se dirigen hacia el grupo de los que detentan el poder en ese momento.⁸

Sociólogos como E. A. Ross⁹ y George Simmel¹⁰ han analizado el papel integrador de los conflictos institucionalizados en los sistemas políticos. La creación de canales regulares para la expresión de conflictos de intereses ha ayudado a estabilizar la estructura de un gran número de Estados-nación. La equiparación efectiva del estatus de diferentes credos ha ayudado a matizar los anteriores conflictos sobre cuestiones religiosas. La ampliación del sufragio y práctica de la libertad de expresión política ayudaron también a reforzar la legitimidad de los Estados-nación. La apertura de canales para la expresión de conflictos manifiestos o latentes entre las clases asentadas y las subprivilegiadas puede haber desequilibrado algunos sistemas en su primera fase pero, a la larga, fortaleció el cuerpo político.

Esta dialéctica conflicto-integración tiene un interés básico en la investigación actual sobre la sociología comparativa de los partidos políticos. Lo que pretendemos en este análisis es abordar los partidos como *alianzas en conflicto sobre políticas y fidelidades a valores dentro de un cuerpo político más amplio*. Los partidos ejercen una doble fascinación en el sociólogo. Ayudan a cristalizar y a hacer explícitos los intereses contrapuestos

8. Hay un análisis general de este proceso en S. M. Lipset y otros, *Union Democracy*, The Free Press, Nueva York, 1956, pp. 258-269.

9. E. A. Ross, *The Principles of Sociology*, Century, Nueva York, 1920, pp. 164-165 («Sus propios codicilos internos cosecha la sociedad manteniéndola unida»).

10. G. Simmel, *Sociologie*, Duncker & Humblot, Berlín, 1923 y 1958, cap. IV; traducción inglesa, *Conflict and the Web of Group Affiliation*, The Free Press, Nueva York, 1964.

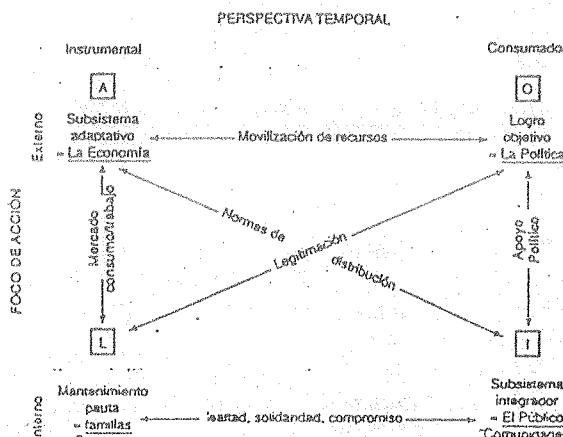


Fig. 10.1. El paradigma parsoniano de intercambios sociales.

ciedad territorial determinada limitan las alternativas e influyen en las decisiones de los dirigentes del gobierno y de sus organismos ejecutivos: todos ellos son procesos de intercambio entre los subsistemas *I* y *O*.¹³

También quiere saber lo dispuestos o lo reacios que son los sujetos individuales y las familias de la sociedad a dejarse movilizar para la acción por los diversos movimientos y asociaciones, y cómo deciden en casos de rivalidad y conflicto entre diferentes agentes movilizadores: todas éstas son cuestiones sobre intercambios entre los subsistemas *L* e *I*.

Por último, le interesa localizar regularidades en la conducta de familias y sujetos individuales en sus intercambios directos (*L* a *O*, *O* a *L*) con los órganos territoriales de gobierno, ya sea en el cumplimiento de normas legales, como contribuyentes y como potencial humano reclutado, o como votantes en elecciones y consultas institucionalizadas.

13. Parsons ha especificado las «entradas» y «salidas» del intercambio *I-O* en estos términos:

<i>O: ESTADO</i>	Aporte generalizado
	Jefatura efectiva
	Defensa de políticas
	Decisiones vinculantes
<i>PÚBLICO: I</i>	

Véase «Voting and the Equilibrium of the American Political System», en E. Burdick y A. Brodbeck, eds., *American Voting Behavior*, The Free Press, Nueva York, 1959, pp. 80-120.

Pero no pretendemos abordar *todos* los intercambios entre *I* y *O*, entre *I* y *L*, o entre *L* y *O*. Sólo nos interesan los intercambios *I-O* en cuanto fomentan el desarrollo de sistemas de partidos competitivos, y los intercambios *I-L* en la medida en que ayudan a establecer vínculos claros de pertenencia, identificación y disposición a la movilización entre ciertos partidos y ciertas categorías de sujetos y de familias. Y no nos interesan en absoluto los intercambios *L-O*, sino sólo los que se expresan en elecciones y en organizaciones para la representación formal.

De acuerdo con el paradigma parsoniano nuestras tareas son en realidad cuádruples:

1. Primero debemos examinar la estructura interna del cuadrante *I* en una serie de sociedades territoriales: ¿Qué divisiones se habían manifestado en la comunidad nacional en las primeras fases de consolidación y qué divisiones surgieron en las fases siguientes de centralización y crecimiento económico? Abordaremos cuestiones de este tipo en la sección siguiente.

2. A continuación, nuestra tarea es comparar series de intercambios *I-O* para localizar regularidades en el proceso de formación de partidos. ¿Cómo encontraron expresión política las divisiones heredadas y cómo la organización territorial del Estado-nación, la división de poderes entre gobiernos y parlamentos y la ampliación de los derechos de participación y consulta influyeron en la formación de alianzas y oposiciones entre tendencias políticas y movimientos y acabaron produciendo un sistema de partidos diferenciado? En las dos secciones siguientes nos ocuparemos de cuestiones relacionadas con estos problemas.

3. Nuestra tercera tarea es estudiar las consecuencias de estos fenómenos para los intercambios *I-L*: ¿Qué identidades, qué solidaridades, qué experiencias comunes pudieron reforzar y utilizar los partidos emergentes y cuáles tuvieron que suavizar o ignorar? ¿En qué sector de la estructura social les fue más fácil a los partidos encontrar apoyo estable y dónde hallaron las barreras más impenetrables de recelo y rechazo? Abordaremos estas cuestiones en la sección final.

4. Y nuestra tarea final es aplicar todos estos datos al análisis de los intercambios *L-O* en el funcionamiento de las elecciones y el reclutamiento de representantes: ¿Hasta qué punto las distribuciones electorales reflejan divisiones estructurales en la sociedad concreta de que se trata? ¿Cómo influye en la conducta electoral la disminución de alternativas que trae consigo el sistema de partidos? ¿Hasta dónde son obstaculizadas las tentativas de adoctrinamiento y movilización, debido a la formación de una maquinaria electoral políticamente neutral, la formalización y regularización de procedimientos y la implantación del voto secreto?¹⁴

14. Talcott Parsons, en una comunicación privada, ha señalado una serie de dificultades en ese enunciado: hemos singularizado los atributos funcionales dominantes de una serie de actos políticos concretos sin considerar sus diversas funciones secundarias. Es evidente que un voto puede considerarse un acto de apoyo a un movimiento concreto (*L-O*) o a un grupo concreto de dirigentes (*I-O*) así como una ficha en la intersección directa entre familias y autoridades territoriales constituidas (*L-O*). Nuestra idea es que, en el estudio de política electoral de masas en los sistemas competitivos de Occidente, hay que establecer una diferenciación básica entre el voto como una forma normal de legitimación (al representante elegido le legitiman los votos efectivos, incluso los de sus adversarios) y el voto como expresión de lealtad al partido. La regularización

Bajo esta interpretación del esquema parsoniano hay un modelo simple de tres fases del proceso de formación de la nación:

En la primera fase los esfuerzos de penetración y regularización que parten del centro nacional aumentan las resistencias territoriales y plantean problemas de identidad cultural. La frase «*¿Soy virginiano o norteamericano?*» de Robert E. Lee es una expresión típica de las tensiones *O-L* que se generan en el proceso de formación de la nación.

En la segunda fase estas oposiciones locales a la centralización producen una variedad de alianzas entre las comunidades de la nación: los destinos comunes de las familias de la casilla *L* generan asociaciones y organizaciones en la casilla *I*. En algunos casos estas alianzas pondrán a una parte del territorio nacional contra otra. Éste es el caso típico de países donde convergen una serie de lealtades contrarias al orden establecido: étnicas, religiosas y de clase, en Irlanda bajo el dominio británico; de lengua y clase en Bélgica, Finlandia, España y Canadá. En otros casos las alianzas tenderán a extenderse por la nación y a enfrentar a adversarios en todas las localidades. En la tercera fase, las alianzas de la casilla *I* entrarán en la casilla *O* y lograrán cierto control, no sólo del uso de recursos nacionales centrales (intercambios *O-A*), sino también sobre la canalización de los flujos de legitimación de *L* a *O*. Esto puede materializarse en reformas electorales, en cambios en los procedimientos de registro y votación, en nuevas normas de agregación electoral, y en ampliaciones de las esferas de intervención legislativa.

Este modelo puede desarrollarse en varias direcciones. Hemos decidido centrar la atención en las posibles diferenciaciones dentro de la casilla *I*: el lugar donde se forman los partidos políticos en las democracias de masas.

DIMENSIONES DE DIVISIÓN Y ALIANZAS

Dos dimensiones de división: la cultural-territorial y la funcional

Hasta el momento, Talcott Parsons ha prestado una atención sorprendentemente escasa a las posibilidades de diferenciación interna dentro de la casilla *I*. Entre sus colaboradores, Smelser ha dedicado mucho ingenio a elaborar un esquema abstracto para explicar reacciones y movimientos colectivos,¹⁵ pero este procedimiento complejo de análisis nivel por nivel se centra básicamente en la aparición de manifestaciones aisladas y no aporta claves directas para la clasificación y comparación de sistemas de movimientos sociales y partidos políticos en sociedades históricamente determinadas. No podemos tener la esperanza de llenar esta laguna de la literatura teórica, pero nos sentimos tentados a proponer una línea de elaboración conceptual a partir del paradigma básico *A-O-I-L*. Nuestra propuesta es que las divisiones cruciales y sus expresiones políticas pueden ordenarse dentro del espacio bidimensional generado por las dos diagonales de la doble dicotomía (fig. 10.2).

zación de los procedimientos electorales y la formalización del acto de preferencia subrayaron esta diferenciación entre legitimación (*L-O*) y apoyo (*L-I*). Hay un análisis más amplio de estos fenómenos en S. Rokkan, «Mass Suffrage, Secret Voting and Political Participation», *Arch. Eur. Sociol.*, 2, 1961, pp. 132-152; y en T. Parsons, «Evolutionary Universals in Society», *Amer. Sociol. Rev.*, 29, junio de 1964, pp. 339-357, especialmente el análisis del artículo de Rokkan, pp. 354-356.

15. Neil J. Smelser, *Theory of Collective Behaviour* (Routledge, Londres, 1962).

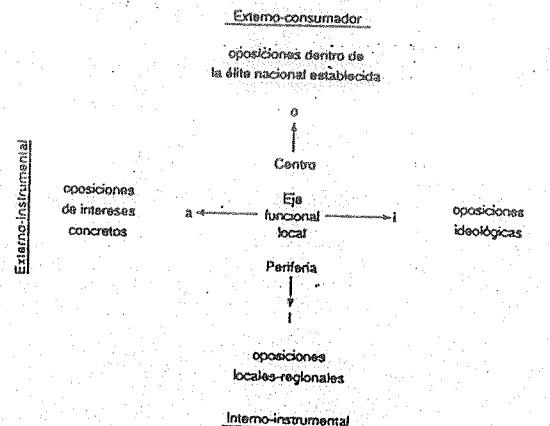


FIG. 10.2. Una posible interpretación de la estructura interna del cuadrante *I*.

En este modelo las dicotomías parsonianas se han transformado en coordenadas continuas: la línea *I-o* representa una dimensión territorial de la estructura de división nacional y la línea *a-i* una dimensión funcional.¹⁶

En el extremo *I* del eje territorial hallaremos oposiciones estrictamente locales a abusos de las élites nacionales dominantes (o que aspiran al dominio) y de sus burocracias: las reacciones típicas de regiones periféricas, minorías lingüísticas y poblaciones culturalmente amenazadas debido a las presiones de la maquinaria de centralización, regularización y «racionalización» del Estado nacional. En el extremo *g* del eje hallaremos conflictos, ya no entre unidades estructurales dentro del sistema, sino en torno al control, la organización, los objetivos y las opciones políticas del sistema en su conjunto. Podrían no ser más que luchas directas entre élites que compiten por el poder central, pero también podrían reflejar diferencias más profundas en torno a concepciones de nacionaldad, a prioridades domésticas y a estrategias externas.

Los conflictos a lo largo del eje *a-i* recorren las unidades territoriales de la nación. Producen alianzas de familias y subditos situados u orientados similarmente en amplios ámbitos de poblaciones y tienden a socavar la solidaridad tradicional de las comunidades territorialmente establecidas. En el extremo *a* de esta dimensión hallaremos el conflicto característico sobre reparto a corto o a largo plazo de recursos, productos y beneficios de la economía: conflictos entre productores y compradores, entre obreros y patronos, entre prestamistas y prestatarios, entre arrendatarios y propietarios, entre contribuyentes y beneficiarios. En este extremo los alineamientos son específicos y los conflictos tienden a

16. De acuerdo con las convenciones parsonianas utilizamos símbolos en minúscula para las partes de subsistema y mayúsculas para las partes de sistemas totales.

resolverse mediante negociación racional, estableciendo normas de distribución universales. Cuanto más avanzamos hacia el extremo *i* del eje, más difusos son los criterios de alineamiento, más intensa es la identificación con el grupo «nosotros» y más tajante el rechazo del grupo «ellos». En el extremo *i* de la dimensión hallamos las típicas oposiciones «amigo-enemigo» de movimientos ideológicos o religiosos muy determinantes de la comunidad que les rodea. El conflicto no es ya sobre pérdidas o ganancias concretas sino sobre concepciones de verdad moral o sobre la interpretación de la historia y del destino humano; la pertenencia no es ya cuestión de afiliación múltiple en varias direcciones, sino una lealtad difusa de «jornada completa», incompatible con otros vínculos de la comunidad; y no hay ya comunicación que fluya libremente por encima de las líneas de división sino que está restringida y regulada para proteger el movimiento contra impurezas y contra las semillas del pacto.

Las divisiones históricamente documentadas raras veces caen en los extremos de los dos ejes: un conflicto concreto raras veces es exclusivamente territorial o exclusivamente funcional, sino que se alimentará de tensiones de ambas direcciones. El modelo sirve básicamente como una *red* en el análisis comparativo de sistemas políticos: la tarea consiste en localizar las alianzas entre partidos en determinados momentos dentro de este espacio bidimensional. Los ejes no son fácilmente cuantificables y pueden no satisfacer ninguno de los criterios sobre una escala rigurosa; sin embargo, parecen heurísticamente útiles para propósitos como el nuestro de enlazar variaciones empíricas de estructuras políticas con los conceptos actuales de la teoría sociológica.

Unos cuantos ejemplos concretos del origen de los partidos pueden ayudar a aclarar las diferencias de nuestro modelo.

En Inglaterra, el primer Estado-nación que reconoció la legitimidad de las oposiciones partidistas, los conflictos iniciales fueron básicamente de los tipos que hemos situado en el extremo *i* del eje vertical. Los cabezas de familia independientes y propietarios de tierras de los condados se opusieron a los poderes y las decisiones del gobierno y la administración de Londres. La oposición entre el «partido agrario» de caballeros e hidalgos y el «partido de la Corte y el Tesoro» de los magnates liberales y de los funcionarios fue en principio territorial. La animosidad de los conservadores no iba dirigida inevitablemente contra el predominio de Londres en los asuntos de la nación pero, sin duda, la provocaba la forma desdenosa con que actuaban los funcionarios influyentes de la administración y sus poderosos aliados de los municipios. El conflicto no era sobre política general sino sobre patronazgo y cargos. La aristocracia no recibió su cuota de los intercambios *quid pro quo* de influencia local en relación con los cargos del gobierno y nunca estableció un frente común claro contra los que detentaban el poder central. «El conservadurismo era, hacia 1750, más que nada la oposición de los dirigentes locales a la autoridad central y se esfumó cuando los miembros de esa clase entraron en la órbita del gobierno.»¹⁷

Estas oposiciones particularistas, centradas en el parentesco, en oposiciones «interior-exterior», son comunes en las primeras fases de la formación de una nación: las clientelas

17. Leone Namier, *England in the Age of the American Revolution*, Macmillan, Londres, 1930, cita de la segunda edición, 1961, p. 183.

electorales son pequeñas, diferenciadas y fácilmente controlables, y lo que se puede ganar o perder en la vida pública tiende a ser personal y concreto más que colectivo y general.

Las oposiciones puramente territoriales raras veces sobreviven a las ampliaciones del sufragio. Dependerá mucho de la coordinación de las etapas cruciales de la formación de la nación: unificación territorial, instauración de un gobierno legítimo y monopolización de los órganos de violencia, el despegue hacia la industrialización y el crecimiento económico, el desarrollo de la instrucción popular y la incorporación de las clases más bajas a la política organizada. La primera etapa de la democratización no genera necesariamente marcadas divisiones según las líneas funcionales. El resultado inicial de una ampliación del sufragio será con frecuencia una acentuación de los contrastes entre el campo y los centros urbanos, entre las creencias fundamentalistas-ortodoxas del campesinado y de los habitantes de las poblaciones pequeñas y el secularismo que se nutre de las grandes ciudades y las metrópolis. En los Estados Unidos las divisiones eran característicamente culturales y religiosas. Las luchas entre los jeffersonianos y los federalistas, los jacksonianos y los conservadores, los demócratas y los republicanos se centraban en concepciones contrapuestas de la moral pública, y enfrentaban a puritanos y otros protestantes contra deístas, masones e inmigrantes católicos y judíos.¹⁸ La afluencia acelerada de inmigrantes de clase baja en las áreas metropolitanas y los centros industriales acentuó los contrastes entre los ámbitos culturales rural y urbano y entre los estados atrasados y avanzados de la Unión. Esta acumulación de divisiones territoriales y culturales en las primeras fases de democratización puede documentarse en todos los países. En Noruega, todos los campesinos con tierras en régimen de propiedad plena y la mayoría de los que las arrendaban obtuvieron el derecho de voto ya en 1814, pero hicieron falta varias décadas para que se movilizaran para oponerse a los funcionarios del rey y al predominio de las ciudades en la economía nacional. Las divisiones cruciales que se manifestaron en los años setenta eran básicamente territoriales y culturales: las provincias estaban enfrentadas a la capital; los campesinos, con creciente conciencia de Estado, defendían sus tradiciones y su cultura frente a las pautas que les imponían la burocracia y la burguesía urbana. Curiosamente, la ampliación del sufragio a los trabajadores sin tierra en el campo y a los trabajadores sin propiedades en las ciudades no produjo una polarización inmediata de la política sobre líneas de clase. Los temas de la lengua, la religión y la moral mantuvieron las divisiones territoriales en el sistema y pasaron por encima de los conflictos entre los estratos más pobres y los más acomodados de la población. Sin embargo, había variaciones significativas entre localidades y entre religiones: la «política de defensa cultural» inicial sobrevivió a la ampliación del sufragio en las comunidades igualitarias del sur y del oeste, pero quedó atrás en la política de las comunidades económicamente atrasadas y organizadas jerárquicamente del norte.¹⁹ El proceso que se produjo

18. Hay un análisis detallado del vínculo entre divisiones religiosas y alianzas políticas en los Estados Unidos en Seymour Martin Lipset, *The First New Nation*, Basic Books, Nueva York, 1963, cap. 4; y «Religion and Politics in the American Past and Present», en R. Lee y M. Marin, *Religion and Social Conflict*, Oxford University Press, Nueva York, 1964, pp. 69-126.

19. Para más detalles véase S. Rokkan y H. Valen, «Regional Contrasts in Norwegian Politics», en E. Allardt y Y. Litunen, eds., *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Westermarck Society, Helsinki, 1964, pp. 162-238.

en el sur y el oeste de Noruega tiene paralelos interesantes en la «franja celta» de Inglaterra. En estas zonas, sobre todo en Gales, la oposición al dominio territorial, cultural y económico de los ingleses brindó la base para un apoyo de alcance comunitario a los liberales y retrasó el desarrollo de la política de clase directa, incluso en las zonas mineras.²⁰ El surgimiento súbito de fuerzas socialistas en la periferia norte de Noruega guarda un paralelismo con la espectacular victoria del partido obrero finlandés en las primeras elecciones con sufragio universal: los pescadores y los pequeños arrendatarios del norte de Noruega apoyaron a un partido de clase baja apenas consiguieron el voto, y lo mismo hizo el proletariado finés.²¹ Ateniéndonos a nuestro modelo abstracto, la política de las periferias occidentales de Noruega y de Inglaterra tienen su foco en el extremo inferior del eje *I-o*, mientras que la política de los distritos atrasados de Finlandia y del norte noruego muestra la formación de alianzas más próximas a *o* y en puntos variables del eje *a-i*. En un caso, el criterio decisivo de alineación es *lealtad a la localidad y a su cultura dominante*: se vota con la propia comunidad y sus dirigentes independientemente de la posición económica. En el otro caso el criterio es *lealtad a una clase y a sus intereses colectivos*: votas con otros que están en la misma situación que tú, viven donde viven, y estás dispuesto a hacerlo así aunque esto te enfrente a miembros de tu comunidad. Raras veces encontramos un criterio de alineamiento completamente dominante. Habrá desviaciones de la votación territorial estricta con la misma frecuencia que en la votación de clase estricta. Pero a menudo hallamos diferencias marcadas entre regiones en el *peso* de uno u otro criterio de alineación. Los análisis ecológicos de resultados electorales y los datos del censo de las primeras fases de movilización pueden ayudarnos a trazar el mapa de esas variaciones con mayor detalle y a señalar los factores que refuerzan el predominio de políticas territoriales o los que aceleran el proceso de polarización de clase.²²

LAS DOS REVOLUCIONES: LA NACIONAL Y LA INDUSTRIAL

Las oposiciones territoriales limitan el proceso de formación nacional; llevadas a un punto extremo conducen a la guerra, la secesión e, incluso, a posibles éxodos. Las oposiciones funcionales sólo pueden desarrollarse después de cierta consolidación inicial del territorio nacional. Surgen con la comunicación e interacción crecientes entre las localidades y las regiones, y se difunden a través de un proceso de «movilización social». El

20. Véase Kenneth O. Morgan, *Wales in British Politics 1868-1922*, Univ. of Wales Press, Cardiff, 1963, pp. 45-255. Hay un análisis ecológico detallado de las distribuciones del voto en Gales, de 1861 a 1951, en K. R. Cox, *Regional Anomalies in the Voting Behavior of the Population of England and Wales: 1921-51*, Univ. of Illinois, 1966. Cox explica la fuerza de los liberales en Gales en términos muy parecidos a como explican Rokkan y Valen la fuerza de la «contracultura» de izquierdas en el sur y el oeste de Noruega: el predominio de explotaciones agrícolas pequeñas, la estructura de clase igualitaria, oposición lingüística e inconformismo religioso.

21. Para Noruega, véanse las obras de S. Rokkan ya citadas. Para Finlandia, véase Pirkko Rommi, «Finland», en *Problemer i nordisk historieforskning*, «II. Framvekseen av de politiske partier i de nordiske land på 1800-tallet», Universitetsforlaget, Bergen, 1964, pp. 103-130; E. Allardt, «Patterns of Class Conflict and Working Class Consciousness in Finnish Politics», en E. Allardt y Y. Limonen, *Cleavage, Ideologies and Party Systems*, pp. 97-131.

22. Véase S. Rokkan, «Electoral mobilization», op. cit.

23. Hay una definición de este concepto y una especificación de posibles indicadores en Karl Deutsch, «Social Mobilization and Political Development», *Am. Pol. Sci. Rev.*, 55, 1961, pp. 493-514.

Estado-nación en formación fue creando una amplia serie de agentes de unificación y regularización y perdió poco a poco en los baluartes de la cultura local «primordial». Lo mismo hicieron las organizaciones de la Iglesia, a veces en estrecha relación con los organizadores laicos, y con frecuencia oponiéndose a los funcionarios del Estado, compitiendo con ellos. Y lo mismo hicieron los diversos agentes autónomos de desarrollo y crecimiento económico, las redes de comerciantes y mercaderes, de banqueros y financieros, de artesanos y de empresarios industriales.

En un principio, el crecimiento de la burocracia nacional básicamente tendió a producir oposiciones territoriales. Pero la ampliación subsiguiente del ámbito de las actividades gubernamentales y la aceleración de las interacciones entre poblaciones fomentaron poco a poco sistemas de alineamiento mucho más complejos, algunos *entre* poblaciones y otros *por encima y dentro* de las poblaciones.

Las primeras olas de contramovilización amenazaron a menudo la unidad territorial de la nación, la federación y el imperio. La movilización del campesinado en Noruega y en Suecia fue imposibilitando el mantenimiento de la unión; la movilización de los pueblos sometidos de los territorios de los Habsburgo destruyó el Imperio; la movilización de los católicos irlandeses llevó a la guerra civil y a la separación. Las tensiones actuales del proceso de formación de naciones en los nuevos Estados de África y Asia reflejan conflictos similares entre culturas dominantes y dominadas; las historias recientes del Congo, la India, Indonesia, Malasia, Nigeria y Sudán pueden describirse en estos términos. En algunos casos las primeras olas de movilización pueden no haber llevado el sistema territorial al borde de la ruptura, pero sí haber dejado una herencia insuperable de conflicto territorial-cultural: las oposiciones catalano-vasco-castellanas en España, el conflicto entre flamencos y valones en Bélgica, y la división inglés-francés en Canadá. Las condiciones para la suavización o el endurecimiento de estas líneas de división en Estados plenamente movilizados apenas han sido estudiadas. Las múltiples divisiones étnico-religiosas de Suiza y los conflictos lingüísticos de Finlandia y Noruega han resultado mucho más manejables que el conflicto recientemente agravado entre flamencos y francófonos en Bélgica, y entre Quebec y las provincias angloparlantes de Canadá.

Para abordar esas variaciones, es evidente que no podemos actuar división por división sino que debemos analizar *agrupaciones* de líneas de conflicto en cada organización política.

Para abordar las variaciones de estos conjuntos nos ha parecido fructífero diferenciar *cuatro líneas de división críticas* (fig. 10.3).

Dos de estas divisiones son producto directo de lo que podríamos llamar la Revolución *nacional*: el conflicto entre la cultura central que construye la nación y la resistencia creciente de las poblaciones sometidas de las provincias y las periferias, étnica, lingüística o religiosamente diferenciadas (1 en figura 10.3), el conflicto entre el *Estado-na-*

24. La diferencia entre «vinculación primordial» a los «elementos dada» de la existencia social (originalidad, parentesco, lenguas locales y costumbres religiosas, todo en nuestro polo) e «identificación nacional» (nuestro polo o) la ha descrito con gran inteligencia Clifford Geertz en «The Integrative Revolution», en C. Geertz, ed., *Old Societies and New States*, The Free Press, Nueva York, 1963, pp. 105-137; véase Edward Shils, «Primordial, Personal, Sacred and Civil Ties», *Brit. J. Sociol.*, 7, 1957, pp. 130-145.

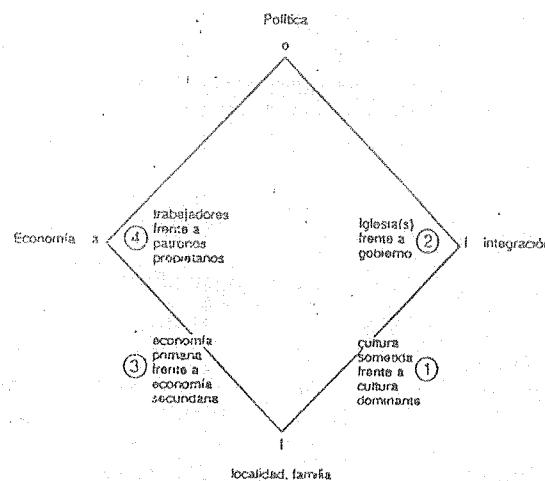


Fig. 10.3. Localizaciones propuestas de cuatro divisiones críticas en el paradigma a---o---i---l.

ción centralizante, regularizador y movilizador, y los privilegios corporativos históricamente establecidos de la Iglesia (2).

Dos de ellas son producto de la Revolución industrial: el conflicto entre los intereses terratenientes y la clase emergente de empresarios industriales (3) y el conflicto entre propietarios y patronos por un lado y arrendatarios, jornaleros y obreros por el otro (4).

Gran parte de la historia de Europa; desde principios del siglo XIX, puede describirse en función de la interacción entre estos dos procesos de cambio revolucionario: uno desencadenado en Francia y otro originado en Gran Bretaña. Ambos tuvieron consecuencias para la estructura de división de cada nación, pero el que produjo las oposiciones más enconadas y profundas fue la Revolución francesa. La batalla decisiva terminó por enfrentar las aspiraciones del Estado-nación movilizador con las pretensiones corporativas de las Iglesias. Esto era mucho más que una cuestión de economía. No hay duda de que el estatus de las propiedades de la Iglesia y la financiación de las actividades religiosas eran temas de polémica violenta, pero la cuestión fundamental era un problema de moral, de control de las normas de la comunidad. Esto se reflejó en luchas en torno a cuestiones como la solemnización del matrimonio y la concesión de divorcios, la organización de obras de caridad y el tratamiento de las desviaciones, las funciones de los funcionarios médicos frente a los religiosos y la organización de los funerales. Sin embargo, el enfrentamiento fundamental entre la Iglesia y el Estado se centró en el control de la educación.

La Iglesia, tanto la católica romana como la luterana o la reformada, llevaba siglos

afirmando su derecho a representar el «estado espiritual» del hombre y a controlar la educación de los niños en la fe verdadera. En los países luteranos ya se tomaron medidas en el siglo XVII para impartir la enseñanza elemental en lengua vernácula a todos los niños. Las Iglesias nacionales oficiales se convirtieron simplemente en agentes del Estado y no tenían ninguna razón para oponerse a esas medidas. Pero en los países religiosamente mixtos y en los puramente católicos las ideas de la Revolución francesa dividieron profundamente a la población. La institución de la enseñanza obligatoria bajo control laico centralizado para todos los niños de la nación chocó directamente con los derechos establecidos de los *pouvoirs intermédiaires* religiosos y provocó oleadas de movilizaciones de masas, mediante partidos de protesta de ámbito nacional. Para los radicales y liberales inspirados por la Revolución, la instauración de la enseñanza obligatoria sólo era una más de las diversas medidas que formaban parte de un esfuerzo sistemático para crear vínculos directos de influencia y control entre el Estado-nación y el ciudadano individual, pero su pretensión de acceder directamente a los niños sin consultar a los padres y a sus autoridades espirituales provocó una oposición generalizada y agrios enfrentamientos.²⁵

Los partidos de defensa de la religión nacidos en este proceso se convirtieron en amplios movimientos de masas luego de la adopción del sufragio masculino y pudieron lograr la adhesión de una proporción bastante elevada de miembros religiosos practicantes de la clase obrera. Evidentemente, esta proporción aumentó aún más cuando se amplió el sufragio a las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres. A través de un proceso muy similar al que habría que describir para referirse a los partidos socialistas, estos movimientos religiosos tendieron a aislar a sus seguidores de la influencia exterior a través de la creación de una amplia variedad de organizaciones y organismos paralelos: no sólo construyeron escuelas y organizaron movimientos juveniles propios, sino que también crearon sindicatos confessionales diferenciados, clubes deportivos, asociaciones para el tiempo de ocio, editoriales, revistas, periódicos, y en uno o dos casos hasta emisoras de radio y de televisión.²⁶

Quizás el mejor ejemplo de segmentación institucionalizada sea el que encontramos en Holanda; de hecho, la palabra holandesa *Verzuiling* se ha convertido recientemente en un término acuñado para designar la tendencia a la formación de redes verticales (*zuilen*, columnas o pilares) de asociaciones e instituciones con el fin de garantizar la máxima lealtad a cada Iglesia y para proteger a los fieles de comunicaciones y presiones contrarias. La sociedad holandesa ha estado dividida durante casi un siglo en tres subculturas

25. Hay un análisis de etapas en la ampliación de derechos y deberes ciudadanos a todos los adultos responsables en S. Rokkan «Mass Suffrage, Secret Voting and Political Participation», *Arch. Eur. de Sociol.*, 2, 1961, pp. 132-152, y en el capítulo de R. Bendix y S. Rokkan, «The Extension of Citizenship to the Lower Classes», en R. Bendix, *Nation-Building and Citizenship*, Wiley, Nueva York, 1964. Hay un examen de la política de los procesos educativos en R. Ulrich, *The Education of Nations*, Harvard University Press, Cambridge, 1961.

26. Esto no era, desde luego, una peculiaridad de países católicos-calvinistas; puede apreciarse en una serie de Estados con minorías étnicas geográficamente dispersas aunque localmente segregadas. Hay un agudo análisis de un fenómeno similar acocido en Rusia, en C. E. Woodhouse, en H. J. Tobias, «Primordial Ties and Political Process in Pre-Revolutionary Russia: The Case of the Jewish Bund», *Comp. Stud. Soc. Hist.*, 8, 1966, pp. 331-360.

diferenciadas: la nacional-liberal-secular, frecuentemente denominada la *algemene*, el sector «general»; la columna protestante ortodoxa y la columna católica.²⁷

La columna protestante ortodoxa se formó a través de una serie de violentos conflictos en torno a temas doctrinales dentro de la Iglesia nacional oficial. La *Nederlands Hervormde Kerk* se vio sometida a una gran presión en las décadas que siguieron a la Revolución francesa y a las convulsiones napoleónicas. Con la propagación del secularismo y del racionalismo, los fundamentalistas fueron quedando reducidos progresivamente a una posición minoritaria, tanto en la Iglesia como en el campo de la enseñanza. En principio, las protestas ortodoxas contra estos procesos se limitaron a movimientos evangélicos intelectuales dentro del orden establecido y a una secesión aislacionista de elementos pietistas de clase baja en la separación (*Afscheiding*) de 1843. Pero, a partir de la década de 1860, el movimiento alcanzó un gran impulso bajo la inspiración organizadora de Abraham Kuyper. Este clérigo fundamentalista organizó en 1872 la Liga Contra la Ley de Escolarización, y en 1879, logró unir a una serie de grupos ortodoxos en un partido dirigido explícitamente contra las ideas de la Revolución francesa, el partido *antirrevolucionario*. Pero este vigoroso movimiento de masas pronto se escindió por cuestiones doctrinales y de identificación cultural. Kuyper sacó a sus seguidores de la Iglesia madre en 1886 y defendió el derecho del *Kerkvolk*, los cristianos calvinistas devotos, a crear una comunidad cultural propia, sin ningún vínculo con el Estado ni con la nación. El propio extremismo de esta posición, contraria al orden establecido, produjo varios movimientos de signo contrario dentro del *Hervormde Kerk*. Grupos importantes de calvinistas ortodoxos no quisieron dejar la Iglesia madre sino que prefirieron reformarla desde dentro; preferían un *Volkserk* amplio en vez de un *Kerkvolk* aislado. El choque entre estas dos concepciones de la comunidad cristiana condujo a la escisión del partido *antirrevolucionario* en 1894 y a la formación de un segundo partido calvinista, la *Unión Histórica Cristiana*, que se consolidó oficialmente en 1908. Estos dos partidos se convirtieron en las organizaciones básicas de las dos alas del frente protestante ortodoxo en la sociedad holandesa: la fuerza básica de los antirrevolucionarios procedía del *Gereformeerd*, tanto de Iglesias disidentes independientes como de congregaciones *Hervormde* controladas por eclesiásticos del mismo credo; el apoyo a los cristianos históricos procedía casi exclusivamente de otros sectores ortodoxos *internos* de la Iglesia madre.

La minoría católica romana había considerado en principio ventajoso para ella trabajar dentro de la mayoría liberal, pero a partir de los años sesenta inició la formación de organizaciones políticas y sociales diferenciadas. Pero fue un proceso lento; la primera

27. Hay estadísticas detalladas en J. P. Kruijt, *Verzuiling, Heijnis, Zaandijk*, 1959, y en J. P. Kruijt y W. Godijn, «Verzuiling en onverzuiling als sociologisch proces» en A. J. den Hollander y otros, eds., *Drift en Koers*, Van Gorcum, Assen, 1962, pp. 227-263. Hay un intento de interpretación más amplia del *Verzuiling* y sus consecuencias para la teoría de la democracia en Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, manuscrito, 1967. Hay interpretaciones comparativas de datos sobre segmentación religiosa en David O. Moberg, «Religion and Society in the Netherlands and in America», *Am. Quart.*, 13, 1961, pp. 172-178 y en G. Lenski, *The Religious Factor*, edición revisada; Coulsdaley Anchor Books, Garden City, 1963, pp. 359-366; véase también J. Matthes, ed., *Religiöser Pluralismus und Gesellschaftsstruktur*, Westdeutscher Verlag, Colonia, 1965.

federación de asociaciones de votantes católicos no se creó hasta 1904 y no se fundó un partido nacional con una organización oficial hasta los años veinte.²⁸

Tanto los movimientos protestantes como los católicos acabaron por formar grandes redes de asociaciones e instituciones para sus miembros y pudieron crear bases de apoyo de notable estabilidad incluso en la clase obrera. Un estudio a escala nacional, realizado en 1956,²⁹ muestra claramente la importancia de las lealtades religiosas en la elección política dentro del sistema holandés.

CUADRO 10.1. *Credo, asistencia a la iglesia y elección de partido en Holanda.*
Datos correspondientes a 1956

Credo	Ninguno		<i>Hervormd</i>		<i>Gereformeerd</i>		<i>Católico</i>	
	Asistencia:	Sí	No	Sí	No	Sí	No	
<i>Partido:</i>								
KPN (comunistas)	7 %	—	—	—	—	—	—	—
PvdA (socialistas)	73 %	22 %	51 %	2 %	27 %	3 %	30 %	
VVD (liberales)	11 %	7 %	18 %	—	—	—	9 %	
Histórico cristiano	—	45 %	19 %	3 %	—	—	—	
Antirrevolucionario	—	17 %	6 %	90 %	63 %	—	6 %	
Calvinista extremista	—	3 %	1 %	5 %	—	—	—	
KVP (católicos)	1 %	—	—	—	—	94 %	52 %	
Otros	6 %	4 %	3 %	4 %	5 %	2 %	3 %	
N = 100%	(218)	(134)	(236)	(101)	(22)	(329)	(33)	

Donde se encuentra una segmentación más completa es dentro de los movimientos minoritarios activos e intransigentes: los *Gereformeerd*, los *Hervormden* religiosamente activos y los católicos.

Los miembros pasivos de la Iglesia nacional tradicional y los *onkerkelijken* tienden a alinearse más por razones de clase que de credo religioso; éste fue durante mucho tiempo el único sector del electorado holandés en el que hubo un entrecruzamiento efectivo de influencias.

Si nos atenemos a nuestro paradigma, los católicos y los protestantes ortodoxos forman frentes políticos cerca del extremo i del eje cruzado (*cross-local*). Si las tres subculturas hubiesen alzado barreras tan fuertes entre ellas es muy posible que pudiese haber estallado el sistema, de la misma forma que lo hizo el Estado austriaco en 1934. El nivel más bajo de *Verzuiling* en el sector «nacional» y las mayores posibilidades de ne-

28. Hay exposiciones generales de la formación de las oposiciones de partidos y de política segmentada en Holanda en H. Daalder, «Parties and Politics in the Netherlands», *Pol. Studies*, 3, 1955, pp. 1-16, y en su capítulo en R. A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale Univ. Press, New Haven, 1966. Hay antecedentes y cronologías de partidos en H. Daalder, «Nederland: het politieke systeem», en L. van der Land, ed., *Reporturum van de Sociale Wetenschappen*, L. Elsevier, Amsterdam, 1958, pp. 213-238.

29. Citado en S. M. Lipset, *Political Man*, op. cit., p. 258; hay análisis más detallados de una muestra de un suburbio de Amsterdam en L. van der Land y otros, *Kiezer en verticizing*, Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, Amsterdam, 1963, mimeografiado. Hay análisis de una encuesta a escala nacional de 1964 en Lijphart, op. cit., cap. II.

gociación y acuerdo en un sistema triangular de oposición puede explicar en gran medida el funcionamiento positivo del pluralismo corporativo en el Estado holandés.

El análisis de los datos holandeses sobre las tres subculturas ha intentado establecer indicadores de *cambios a lo largo del tiempo* en el grado de aislamiento de cada uno de los segmentos verticales; utilizan el término *Onzuiling* para disminuciones en la caracterización de cada sector y *Verzuiling* para los aumentos.³⁰ En nuestro paradigma éstos corresponden a movimientos a lo largo del eje *a-i*: cuanto más *onzuild* es una oposición determinada, más entrecruzamientos de pertenencias múltiples hay en el sistema y, en general, menos intolerancia y desconfianza hacia los ciudadanos situados en el «otro» lado; cuanto más *verzuild* es la oposición, menos presiones cruzadas hay y menos frecuentes son las lealtades por encima de las divisiones. En un sistema altamente *onzuild* hay *baja cristalización de lealtad*; la mayoría de los participantes tienden a estar vinculados a organizaciones y entornos que les exponen a presiones políticas *divergentes*. Por el contrario, en un sistema altamente *verzuild* hay *alta cristalización de lealtad*; la mayoría de los participantes tiende a estar expuesta a mensajes y esfuerzos persuasivos en la misma dirección general en *todos* sus entornos «24 horas-7 días».³¹

Esta dimensión atraviesa todo el campo de divisiones funcionales de nuestro paradigma, sean económicas, sociales o religiosas. La representación simétrica de las cuatro líneas de división básicas de la figura 10.3 sólo se refiere a *tendencias medias* y no excluye amplias variaciones de ubicación a lo largo del eje *a-i*. Los conflictos en torno a la integración cívica de culturas regionales recalcitrantes (1) y organizaciones religiosas (2) no tienen por qué desembocar siempre en *Verzuiling*. Un análisis de las discrepancias entre Suiza y Holanda nos explicará muchas cosas sobre las diferencias en las condiciones para el desarrollo del aislamiento pluralista. Los conflictos entre los productores primarios y los intereses urbano-industriales han tendido *normalmente* hacia el polo *a* del eje. Pero hay varios ejemplos de oposiciones campesinas, sumamente ideologizadas, a funcionarios y burgueses. Los conflictos entre obreros y patronos han incluido siempre elementos de negociación económica, pero también ha habido con frecuencia elementos fuertes de oposición cultural y de aislamiento ideológico. Los partidos obreros en la oposición, carentes de poder, han tendido a ser más *verzuild*, a estar más envueltos en su propia mitología distintiva, más aislados frente al resto de la sociedad. Por el contrario, los partidos obreros victoriosos han tendido a hacerse *onzuild*, a domesticarse, a hacerse más receptivos a la influencia de todos los sectores de la sociedad nacional.

Se producirán variaciones similares en una amplia serie de cuestiones en el eje *territorial* de nuestro esquema. En el análisis inicial del polo *l* dábamos ejemplos de resistencias *culturales y religiosas* al dominio de la élite nacional central, pero esas oposiciones no siempre son *puramente territoriales*. Los movimientos pueden ser absolutamente dominantes en sus bastiones provinciales, pero también pueden encontrar aliados en las

30. Kruyt y Goddijn, *op. cit.*

31. El concepto de «cristalización de pertenencias» lo formuló por analogía con el concepto de cristalización de estatus Gerhard Lenski en «Social Participation and Status Crystallization», *Amer. Sociol. Rev.*, 21, 1956, pp. 458-464; véase Erik Allardt, «Community Activity, Leisure Use and Social Structure», y Ulf Himmelstrand, «A Theoretical and Empirical Approach to De-politicization and Political Involvement», ambos en S. Rokkan, ed., *Approaches to the Study of Political Participation*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, 1962, pp. 67-110.

zonas centrales y contribuir así al desarrollo de frentes que enlacen el *ámbito local* y el *regional*.

El espectacular crecimiento del comercio mundial y de la producción industrial generó tensiones crecientes entre los productores primarios del campo y los comerciantes y empresarios de los pueblos y de las ciudades. En el continente, los intereses contrapuestos de las zonas rurales y urbanas habían hallado expresión, desde la Edad Media, en la representación por separado de los estamentos: la nobleza, y en casos excepcionales los campesinos que tenían la libre propiedad de sus tierras, hablaban en nombre de los intereses agrícolas; mientras que los burgueses lo hacían en nombre de las ciudades. La revolución industrial profundizó estos conflictos y produjo alineamientos definidos según el eje rural-urbano en los órganos legislativos nacionales de todos los países. Las viejas divisiones entre estamentos se trasladaron, a menudo inmediatamente, a los parlamentos unificados y hallaron expresión en oposiciones entre partidos conservadores-agrarios y liberales-radicales. Los conflictos entre intereses rurales y urbanos han sido mucho menos acusados en Gran Bretaña que en el continente. La Cámara de los Comunes no era una asamblea del estamento burgués sino un cuerpo de legisladores que representaba a las localidades del reino con derecho a voto, los condados y los municipios.³² Pero la revolución industrial produjo, incluso allí, divisiones profundas y enconadas entre los intereses agrarios y los urbanos. En Inglaterra, aunque no en Gales ni en Escocia, la oposición entre conservadores y liberales se alimentó principalmente de estas tensiones hasta la década de 1880.³³

Había un importante componente de carácter económico en estas oposiciones, pero lo que las hizo tan profundas fue la lucha por el mantenimiento del estatus adquirido y el reconocimiento del éxito. En Inglaterra, la élite terrateniente regía el país, y la clase de empresarios industriales en ascenso, muchos de ellos religiosamente enfrentados a la Iglesia oficial, se alineó durante décadas en la oposición, tanto para defender sus intereses económicos como para afirmar su derecho a un determinado estatus. Según el historiador George Kitson Clark,³⁴ sería un error pensar en la agricultura «como una industria organizada como cualquier otra industria: primordialmente con el fin de una producción eficiente. Estaba... organizada más bien para garantizar la supervivencia intacta de una casta. Los propietarios de las grandes fincas no eran sólo hombres muy ricos, cuyo capital estaba simplemente invertido en la tierra, eran más bien los detentadores vitalicios de posiciones muy considerables que tenían el deber de dejar intactas a sus sucesores. En cierto modo era la finca lo que importaba y no el propietario de la finca...». El conflicto

32. Hay un análisis comparado especialmente interesante de diferencias en la organización de asambleas estamentarias en Otto Hintze, «Typologie der Ständischen Verfassung des Abendlandes», *Hist. Z.*, 141, 1930, pp. 229-248; F. Hartung y R. Mousnier, «Quelques problèmes concernant la monarchie absolue», *Relazioni X Congr. Int. Sci. Storiche*, IV, Florencia, 1955; y R. R. Palmer, *The Age of Democratic Revolution: The Challenge*, Princeton Univ. Press, Princeton, 1959, cap. II.

33. La cuestión crítica entre los dos sectores de la economía se refería al comercio internacional: ¿debía protegerse la agricultura doméstica del grano más barato de ultramar, o debía apoyarse a la industria manufacturera mediante el suministro de alimento más barato para sus trabajadores? Hay un análisis comparado de la política de aranceles del trigo en Alexander Gerschenkron, *Bread and Democracy in Germany*, Univ. of California Press, Berkeley, 1943.

34. *The Making of Victorian England*, Methuen, Londres, 1962, p. 218. la bastardilla es nuestra. Hay un tratamiento más amplio en F. M. L. Thompson, *English Landed Society in the Nineteenth Century*, Routledge, Londres, 1963.

entre conservadores y liberales reflejaba una oposición entre dos orientaciones valorativas: el reconocimiento del estatus a través de *adscripción y relaciones de parentesco* frente a las demandas de estatus a través del *éxito y del espíritu emprendedor*.

Se trata de tensiones típicas de todas las sociedades de transición; tienden a ser especialmente fuertes en las primeras etapas de industrialización y a suavizarse cuando la élite en ascenso se asienta en la comunidad. En Inglaterra, este proceso de conciliación se produce con mucha rapidez. En una sociedad abierta a una amplia movilidad y a matrimonios mixtos, la riqueza urbana e industrial pudo convertirse en reconocimiento pleno dentro de la jerarquía tradicional de las familias terratenientes. Fueron produciéndose más y más fusiones entre los intereses agrícolas y los de los negocios, y esta consolidación de la élite nacional pronto modificó el carácter del conflicto conservadores-liberales. Como ha demostrado James Cornford a través de sus detallados estudios ecológicos, el movimiento de los propietarios de negocios hacia el campo y las zonas residenciales les divorció de sus obreros y les condujo a relaciones estrechas con la aristocracia terrateniente. El resultado fue que se suavizó el conflicto urbano-rural del sistema y se produjo una acelerada polarización clasista en el electorado ampliado.³⁵

Hubo una *aproximación* similar entre los intereses agrícolas del este del Elba y la burguesía de los negocios del oeste de Alemania, pero en este caso, significativamente, la masa principal de los liberales se alineó con los conservadores y no intentó atraer a su lado al electorado obrero como hizo el partido británico durante el período que va hasta la primera guerra mundial. El resultado fue que se profundizó la escisión entre burgueses y obreros y hubo una serie de tentativas desesperadas de superarla mediante llamadas a valores nacionales y militares.³⁶

En otros países del continente europeo la división rural-urbana siguió afirmándose en la política nacional hasta bien entrado el siglo XX, pero las expresiones políticas de esa división variaron ampliamente. Dependía mucho de las concentraciones de riqueza y de control político en las ciudades y de la estructura de propiedad en la economía rural. En Holanda, Francia, Italia y España, las divisiones rural-urbanas hallaron raras veces expresión directa en la formación de oposiciones de partidos. Ejercieron más influencia en el alineamiento del electorado otras divisiones, sobre todo las producidas entre el Estado y las Iglesias y entre propietarios y arrendatarios. En los cinco países nórdicos, por el contrario, las ciudades habían dominado tradicionalmente la vida política nacional y la lucha por la democracia y el gobierno parlamentario se inició a través de un amplio proceso de movilización dentro del campesinado.³⁷ Fue esencialmente una expresión de pro-

35. James Cornford, «The Transformation of Conservatism in the Late 19th Century», *Victorian Studies*, 7, 1963, pp. 35-66.

36. Sobre las tentativas fracasadas de los liberales progresistas de ampliar su base obrera, véase en especial Thomas Nipperdey, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, Drosté, Düsseldorf, 1963, pp. 187-192, y W. Link «Das Nationalverein für das liberale Deutschland», *Pol. Vierteljahrschr.*, 5, 1964, pp. 422-444. Sobre el «Nacionalismo Plebiscitario» de Friedrich Naumann y Max Weber, véase Theodor Heuss, *Friedrich Naumann*, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart, 1957; W. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*, Mohr, Tübingen, 1959 y los trabajos del congreso del centenario de Weber en Heidelberg que se incluyen en O. Stammer, ed., *Max Weber und die Soziologie heute*, Mohr, Tübingen, 1965.

37. Hay una exposición detallada de los antecedentes de estos procesos en Bryn J. Hovde, *The Scandinavian Countries 1720-1865*, Cornell Univ. Press, Ithaca, 1948, sobre todo los capts. VIII-IX y XIII.

testa contra la élite central de funcionarios y patricios (una división sobre el eje *l-o* de nuestro modelo), pero había otros elementos de oposición económica en el movimiento: los campesinos se sentían explotados por las gentes de las ciudades y querían trasladar las cargas fiscales a las economías urbanas en expansión. Estas divisiones económicas fueron haciéndose más pronunciadas a medida que las comunidades de producción primaria se incorporaron a la economía monetaria y de mercado nacional. El resultado fue que se formó un amplio frente de cooperativas y organizaciones de intereses y se crearon partidos agrarios diferenciados. A estos partidos agrarios no les fue posible crear frentes comunes con los conservadores que defendían a la comunidad de los negocios ni siquiera después de que surgiesen partidos obreros que aspiraban a dominar el ámbito nacional. Los contrastes culturales entre el campo y las ciudades aún eran fuertes, y los rigurosos controles de mercado favorecidos por los partidos agrarios no podían conciliarse fácilmente con la filosofía de la libre competencia que profesaban muchos conservadores.

El conflicto entre intereses rurales y urbanos se centró en el mercado de *productos*. Los campesinos querían vender los suyos a los mejores precios posibles, y comprar lo que necesitaban a los productores industriales y urbanos a bajo costo. Estos conflictos no desembocaron invariablemente en la formación de partidos. Podían abordarse dentro de frentes partidistas amplios o canalizarse a través de organizaciones de intereses con ámbitos más estrechos de negociación y representación funcional. Sólo surgieron partidos diferenciadamente agrarios donde las oposiciones culturales fuertes habían profundizado los conflictos estrictamente económicos.

Los conflictos en el mercado de *trabajo* resultaron mucho más uniformemente divisorios. Surgieron partidos obreros en todos los países de Europa a partir de los primeros avances de la industrialización. Las crecientes masas de asalariados en la agricultura a gran escala, en las actividades forestales o en la industria estaban descontentas por sus condiciones de trabajo y por la inseguridad de sus contratos, y muchos de ellos se sentían social y culturalmente distintos de los propietarios y los patronos. El resultado fue que se formó una diversidad de sindicatos y se crearon partidos socialistas de ámbito nacional. El éxito de estos movimientos dependió de una variedad de factores: la fuerza de las tradiciones paternalistas de reconocimiento del estatus del trabajador, el tamaño de la unidad de trabajo y los vínculos locales de los trabajadores, el nivel de prosperidad y la estabilidad del empleo en la industria concreta, y las posibilidades de mejoras y ascensos por diligencia y lealtad o por la instrucción y el éxito.

Un factor crucial en la formación de un movimiento obrero diferenciado fue el grado de *apertura* de la sociedad: ¿Era el estatus del obrero una condición vitalicia o había posibilidades de promoción? ¿Era fácil conseguir una instrucción que permitiese al individuo cambiar de estatus? ¿Qué posibilidades había de que uno se estableciese por su cuenta, de crear unidades de trabajo independientes? Las diferencias de este proceso en Europa y los Estados Unidos deben analizarse claramente en estos términos; los obreros norteamericanos no sólo tuvieron el derecho al voto mucho antes que sus camaradas de Europa, sino que pudieron incorporarse al sistema nacional con mucha más facilidad debido a la mayor insistencia en la igualdad y el éxito, a las muchas posibilidades de mejor instrucción y, por último, pero no por ello menos importante, porque los trabajadores

establecidos podían alcanzar mejores posiciones porque nuevas oleadas de inmigrantes asumían las tareas de los estatus más bajos.³⁸ Actualmente se está produciendo un proceso similar en los países avanzados de Europa occidental. Los proletariados inmigrantes de los países mediterráneos y del Caribe permiten pasar a la clase media a los hijos de la clase obrera nacional establecida, y estas nuevas oleadas tienden a eliminar fuentes tradicionales de resentimiento.

En la Europa del siglo XIX y principios del XX las barreras de estatus eran notoriamente más altas. La tradición de la sociedad dividida en estamentos mantenía a los obreros en su sitio, y la estrechez de los canales educativos de movilidad hacia también que a sus hijos e hijas les resultase difícil subir por encima de sus padres. Había, sin embargo, variaciones importantes entre los países de Europa en la aciudad de las élites establecidas y en ascenso hacia las demandas de los obreros, y estas diferencias influyeron claramente en la evolución de los sindicatos y de los partidos socialistas. En Gran Bretaña y en los países escandinavos las élites tendieron a ser abiertas y pragmáticas. Hubo, como en el resto de los países, una resistencia activa a las reclamaciones de los obreros pero poca o ninguna represión directa. Éstos son hoy los países con los mayores partidos obreros y más domesticados de Europa. En Alemania y Austria, Francia, Italia y España, las divisiones fueron mucho más profundas. Hubo muchas tentativas de reprimir a los sindicatos y a los socialistas y, debido a ello, las asociaciones obreras tendieron a aislar de la cultura nacional y a formar *soziale Ghettoparteien*,³⁹ movimientos fuertemente ideológicos que pretendían aislar a sus miembros y simpatizantes de las influencias de la atmósfera social del entorno. Estos partidos estaban, volviendo a nuestro paradigma, tan cerca del polo *i* como sus adversarios del campo religioso. Esta orientación «antisistema» de grandes sectores de la clase obrera europea alcanzó su punto álgido después de la Revolución rusa. El movimiento comunista no sólo hablaba en nombre del estrato marginado de la comunidad territorial, sino que se lo consideró una conspiración externa contra la nación. Estos procesos llevaron a una serie de países europeos al borde de la guerra civil en los años veinte y treinta. Cuanto mayor era el número de ciudadanos atrapados en estas oposiciones mutuas directas «amigo-enemigo», mayor era el peligro de ruptura total del cuerpo político.

Desarrollos posteriores a la segunda guerra mundial han conducido a una disminución de estas oposiciones encarnizadas y a cierta suavización de las tensiones ideológicas; un desplazamiento del polo *i* hacia el polo *a* de nuestro paradigma.⁴⁰ Una diversidad de factores contribuyó a este proceso: la experiencia de cooperación nacional durante la guerra, las mejoras del nivel de vida en los años cincuenta, el rápido crecimiento de una

38. Véase S. M. Lipset, *The First New Nation*, op.cit., caps. 5, 6 y 7.

39. Ésta es la frase que utiliza Ernes Fraenkel, «Parlament und öffentliche Meinung», en *Zur Geschichte und Problematik der Demokratie: Festschrift für H. Herzfeld*, Duncker & Humblot, Berlín, 1958, p. 178. Hay más detalles sobre los procesos alemanes en el reciente estudio de Günther Roth, *The Social Democrats in Imperial Germany*, Bedminster Press, Totowa, 1963, caps. 7-10.

40. Uno de los primeros analistas políticos que llamó la atención sobre estos procesos fue Herbert Tingsten, entonces director jefe del importante periódico sueco *Dagens Nyheter*; véase su autobiografía, *Mit Liv: Tidningar, Norsieda, Estocolmo*, 1963, pp. 224-231. Hay más detalles en S. M. Lipset, «The Changing Class Structure and Contemporary European Politics», *Daedalus*, 93, 1964, pp. 271-303.

«nueva clase media» que hacía de puente entre la clase obrera tradicional y la burguesía. Pero el factor más importante posiblemente fuese el *asentamiento de los partidos obreros en estructuras de gobierno locales y nacionales*, y su consiguiente «domesticación» dentro del sistema establecido.

DIVISIONES EN ESTADOS PLENAMENTE MOVILIZADOS

Las cuatro divisiones críticas descritas de acuerdo con nuestro paradigma eran movimientos de protesta contra la élite nacional establecida y sus pautas culturales, y formaban parte de una amplia oleada de emancipación y movilización. En *Estados-nación plenamente movilizados* se han producido tipos completamente distintos de alineamientos de protesta. En éstos el foco de protesta no ha sido ya la cultura central tradicional sino las redes crecientes de nuevas élites, como los dirigentes de las nuevas y grandes burocracias de la industria y el gobierno, aquellos que controlan los diversos sectores de la industria de las comunicaciones, los jefes de organizaciones de masas y, en algunos países, los dirigentes de grupos religiosos o étnicos minoritarios anteriormente débiles o de bajo estatus, etc. La protesta contra estas nuevas élites y las instituciones que las apoyan ha adoptado con frecuencia forma «antisistema» aunque la ideología haya variado de un país a otro: fascismo en Italia, nacionalsocialismo en Alemania, poujadismo en Francia, «derechismo radical» en los Estados Unidos. En nuestro paradigma estos movimientos de protesta cortarían el eje territorial muy cerca del extremo *o*; el conflicto no es ya entre las unidades territoriales que constituyen la nación, sino entre distintas concepciones de la constitución y la organización del Estado nacional. Todos ellos han sido movimientos *nacionalistas*: no sólo aceptan, sino que veneran la nación históricamente dada y su cultura, pero rechazan el sistema de toma de decisiones y de control constituido a través del proceso de negociación y movilización democrática. Su objetivo no es simplemente obtener reconocimiento para un grupo concreto de intereses dentro de un sistema pluralista de toma y daca, sino *sustituir* este sistema por procedimientos de distribución más autoritarios.

Todos expresan, de un modo u otro, convicciones profundamente sentidas sobre el destino y la misión de la nación, algunas totalmente rudimentarias, otras sumamente sistematizadas; y todos pretenden crear redes de organizaciones para mantener a sus seguidores fieles a la causa. Quieren *Verzuiling* pero desean que sólo haya una columna en la nación.

En consecuencia, en nuestro esquema *a-o-i-l* un movimiento nacionalista plenamente *verzuild* habría de emplazarse en la intersección *o-i*, fuera de lo que podríamos llamar el diamante de «política competitiva» (fig. 10.4).

En sus primeras variedades, estos movimientos nacionalistas reflejaban básicamente las reacciones de los estratos de clase baja de la cultura dominante contra las oleadas crecientes de movilización en las poblaciones sometidas. En la Austria de los Habsburgo el surgimiento de los panzermanos intransigentes recibió un impulso decisivo de la alianza entre las *Burschenschaften* universitarias y las asociaciones obreras nacionalistas de

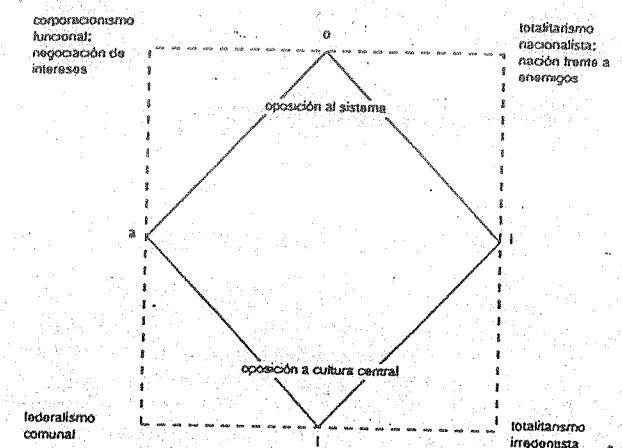


FIG. 10.4. Emplazamientos propuestos de cuatro «extremos» en el esquema a—o—i—l.

Schönerer; éstas obtenían básicamente su apoyo entre obreros y artesanos de habla alemana amenazados por la invasión de los checos en los nuevos centros industriales.⁴¹ La xenofobia de la clase obrera austriaca resultó contagiosa. Hay claros vínculos entre el primer nacionalismo obrero de los años ochenta y noventa y el movimiento nacionalsocialista después de la derrota de 1918.⁴² Hitler heredó su odio hacia los eslavos y los judíos de los nacionalistas obreros austriacos. En nuestra terminología, el movimiento nacionalsocialista fue una alianza del extremo o del eje territorial-cultural, el equivalente en la cultura nacional dominante a una oposición l en cierta población sometida de la periferia.

Ha habido varias tentativas de determinar qué condiciones han de darse para que surjan esos conflictos en el extremo o del sistema político. Han influido sin duda las diferencias de continuidad y regularidad en la formación de la nación. Austria, Alemania, Francia, Italia, España y Estados Unidos han pasado por crisis de formación de la nación extremadamente dolorosas y tienen que enfrentarse aún a las herencias de conflictos que giran en torno a la integración nacional. Ralf Dahrendorf ha interpretado recientemente el ascenso del nacionalsocialismo como el salto final de Alemania hacia la modernización política. Destruyó las bolsas locales de aislamiento y estableció «die traditionsfreie Gleichheit der Ausgangsstellung aller Menschen», una sociedad orientada hacia el éxito, libre al fin de barreras de estatus difusas.⁴³ Los historiales estadísticos de una serie de movimientos «antisistema» de este tipo indican que obtuvieron sus mayores triunfos elec-

41. Véase Andrew G. Whiteside, *Austrian National Socialism before 1918*, Nijhoff, La Haya, 1962, y su artículo sobre Austria en T. Rogger y E. Weber, eds., *The European Right*, Weidenfeld, Londres, 1965, pp. 328-363.

42. Hay un análisis detallado de la «invenção» austriaca del antisemitismo de masas en Peter Pulzer, *The Rise of Political Anti-Semitism in Germany and Austria*, Wiley, Nueva York, 1964.

43. R. Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, Piper, Múnich, 1965, especialmente al cap. 26.

tales mediante llamadas al «kleine Mann», el «ciudadano unidad» amenazado por el ascenso, dentro de un cuerpo político pluralista, de sociedades anónimas fuertes y complejas. El «hombre pequeño» se alineó no sólo contra los grandes intereses financieros, las grandes empresas y las burocracias asentadas sino también contra el poder de las Iglesias, los sindicatos y las cooperativas. Estudios de las decisivas elecciones alemanas de 1930, 1932 y 1933, muestran indiscutiblemente que el empuje decisivo del apoyo popular a los nacionalsocialistas procedió de propietarios de explotaciones agrícolas de tamaño pequeño y medio, de artesanos, tenderos y otros ciudadanos independientes de los escalones más bajos de la clase media, la mayoría protestantes, que se oponían, de modo más o menos directo, a los carteles gigantes y a las redes financieras, a los sindicatos y a la formidable columna de organizaciones católicas que se agrupaban en torno al *Zentrum*.⁴⁴ Se han documentado alineamientos similares en Italia, Noruega, Francia y los Estados Unidos. Hay variaciones de contexto evidentes, pero los datos sugieren semejanzas importantes en las condiciones para el crecimiento de estos movimientos «antisistema».⁴⁵

Hemos llegado al final de una revisión sucinta de las divisiones características que se han producido en los Estados de Occidente durante las primeras fases de consolidación nacional y las fases posteriores de ampliación del sufragio y crecimiento organizativo. Hemos procedido por medio de ejemplos y no a través de una comparación evolutiva rigurosa. No nos proponíamos una exposición exhaustiva de diferencias y similitudes país por país, sino explorar las posibilidades de un sistema de clasificación elaborado a partir de conceptos básicos de la teoría sociológica actual. Esperamos continuar en esta dirección en otros marcos; aquí sólo hemos querido iniciar el análisis de estas posibilidades e indicar los nuevos medios para analizar la experiencia histórica de estos países tan diferentes.

Sean cuales sean los fallos de las aplicaciones empíricas, estamos convencidos de que el esquema parsoniano A-O-I-L puede proporcionar una serie de instrumentos analíticos de gran valor para comparar el desarrollo de sistemas políticos. Sin duda, en varios puntos nos hemos desviado de las interpretaciones habituales del modelo parsoniano, y quizás lo hayamos forzado al convertirlo en un sistema de coordenadas bidimensional,

44. Sobre el apoyo electoral al NSDAP véase sobre todo Sten S. Nilson, «Wahlsoziologische Probleme des Nationalsozialismus», ZS: *Der Staatswiss.*, 110, 1954, pp. 229-311; K. D. Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, 1.ª ed., Ring-Verlag, Villingen, 1960, cap. VI, y Alfred Milatz, «Das Ende der Parteien in Spiegel der Wahlen 1930 bis 1933», en E. Matthias y R. Morsey, eds., *Das Ende der Parteien 1933*, Drossig, Düsseldorf, 1960, pp. 741-793. Hay un resumen de datos de análisis electorales en S. M. Lipset, *Political Man*, op. cit., pp. 140-151. El mejor análisis de la fuerza rural del NSDAP sigue siendo el libro de Rudolf Heberle *From Democracy to Nazism*, Louisiana State Univ. Press, Baton Rouge, 1945. El manuscrito alemán de 1932, más completo, se ha editado recientemente con el título *Landbevölkerung und Nationalsozialismus*, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart, 1963.

45. Estas similitudes de bases sociales y de actitudes hacia la autoridad nacional no entrañan necesariamente, como es lógico, similitudes en tácticas organizativas y en conducta concreta hacia los adversarios. Nada indica que todos estos movimientos se ajustasen al *ethos* fascista o nacionalsocialista en caso de triunfo. Hay un análisis de los datos correspondientes a Italia, Francia y los Estados Unidos en S. M. Lipset, *Political Man*, op. cit., cap. V, y también en «Radical Rightists of Three Decades, Coughlinites, McCarthyites and Birchers», en Daniel Bell, ed., *The Radical Right*, Doubleday, Nueva York, 1963, y «Beyond the Backlash», *Encounter*, 23 de noviembre de 1964, pp. 11-24. Sobre Noruega, véase Nilson, op. cit. Hay un análisis interesante del Movimiento de Crédito Social en Canadá, en términos parecidos, en Donald Smiley, «Canada's Poujadists: a New Look at Social Credit», *The Canadian Forum* 42, septiembre 1962, pp. 121-123. Los seguidores de este movimiento son antimetropolitanos y antiinstitucionalistas y proponen una política plebiscitaria para contra los grupos de intereses organizados y las élites asentadas.

Para nosotros esto tiene una importancia secundaria. Nos hemos limitado a utilizar el esquema original como trampolín para intentar poner cierto orden en el análisis comparativo de los procesos de formación de la política de partidos. Sin duda, podríamos haber propuesto un paradigma muy similar sin recurrir al modelo básico parsoniano, pero creemos que la unificación de conceptualizaciones que agrupen varios sectores de la vida social tiene grandes ventajas intelectuales. El propio hecho de que el mismo esquema abstracto haya inspirado desarrollos analíticos en campos tan dispares como la familia, las profesiones, la religión y la política nos parece prometedor para el futuro.

La transformación de estructuras de división en los sistemas de partidos

CONDICIONES PARA LA CANALIZACIÓN DE LA OPOSICIÓN

Hasta ahora nos hemos centrado en el surgimiento de *una división concreta* y sólo esporádicamente nos hemos interesado por la aparición de *sistemas de división* y su traducción en *conjuntos de partidos políticos*. En el lenguaje de nuestro esquema nos hemos limitado al análisis de las *diferenciaciones internas* del cuadrante I y sólo hemos abordado implícitamente *intercambios* entre I y O, I y L, L y O. Pero las divisiones no se traducen en oposiciones de partidos de modo natural: hay consideraciones de estrategia organizativa y electoral; hay que tener en cuenta el peso de los beneficios de las alianzas frente a las pérdidas de las escisiones; y hay que contemplar la disminución progresiva del «mercado de movilización» por las secuencias temporales de esfuerzos organizativos. Entramos aquí en un sector de importancia crucial en la investigación y la teorización actuales, un sector verdaderamente fascinante que está pidiendo a gritos una investigación detallada y cooperación. Aún es necesario trabajar mucho en la tarea de volver a analizar los datos correspondientes a cada sistema nacional de partidos y, aún más, investigar las posibilidades de situar estos datos en un marco teórico más amplio. No podemos albergar la esperanza de abordar exhaustivamente estas posibilidades de comparación en este trabajo y nos limitaremos a analizar unos cuantos procesos característicos y a sugerir una tipología aproximada.

¿Cómo se convierte un conflicto sociocultural en oposición entre partidos? Para abordar una interpretación de las variaciones de esos procesos de conversión debemos examinar mucha información sobre las *condiciones para la expresión de protesta y la representación de intereses* en cada sociedad.

En primer lugar, debemos conocer las *tradiciones de toma de decisiones* del estado correspondiente: el predominio de procedimientos de conciliación frente a procedimientos autocráticos del gobierno central, las normas establecidas para la solución de agravios y protestas, las medidas adoptadas para controlar o proteger asociaciones políticas, la libertad de comunicación, y la organización de manifestaciones.⁴⁶

46. Hans Daalder, en un reciente estudio de los acontecimientos de Europa occidental, ha defendido este punto con mucho empeño. Es imposible entender la evolución, la estructura y el funcionamiento de los sistemas de partidos sin estudiar en qué medida existía competencia elitista entre las revoluciones industrial y democrática. Daalder señala in-

En segundo lugar, hemos de tener conocimiento de los *cañales para la expresión y movilización de protesta*: ¿Había un sistema de representación y, en el caso que así fuera, hasta qué punto eran accesibles los representantes, quién tenía derecho a elegirlos y cómo se elegían? ¿Se expresaba en primer término el conflicto a través de manifestaciones directas, a través de huelgas, sabotajes o violencia manifiesta, o podía canalizarse a través de elecciones regulares y a través de presiones sobre representantes legítimamente establecidos?

En tercer lugar, necesitamos información sobre las *oportunidades, los resultados y los costes de las alianzas* en el sistema: ¿Hasta qué punto los antiguos movimientos se mostraban dispuestos o reacios a ensanchar sus bases de apoyo, y hasta qué punto era fácil o difícil que nuevos movimientos obtuviesen representación propia?

En cuarto y último lugar, debemos conocer las *posibilidades, las consecuencias y las limitaciones del gobierno de la mayoría* en el sistema: ¿Qué tipo de alianzas producirían, probablemente, el control por parte de la mayoría de los órganos de representación y qué grado de influencia podrían ejercer de hecho esas mayorías en la estructuración básica de las instituciones y las distribuciones dentro del sistema?

LOS CUATRO UMBRALES

Esta serie de cuestiones sugiere una *secuencia de umbrales* en el camino de cualquier movimiento que pretenda plantear nuevas exigencias dentro de un sistema político.

Primer, el umbral de *legitimación*: ¿Se rechazan todas las protestas como conspiratorias, o hay cierto reconocimiento del derecho de petición, crítica y oposición?

Segundo, el umbral de *incorporación*: ¿Se niega a todos o a la mayoría de los que apoyan el movimiento el estatus de participantes en la elección de representantes, o se les otorgan los mismos derechos de ciudadanía política que a sus adversarios?

Tercero, el umbral de *representación*: ¿Debe el nuevo movimiento incorporarse a movimientos mayores y más antiguos para acceder a órganos representativos o puede obtener representación propia?

Cuarto, el umbral de *poder de la mayoría*: En el sistema, ¿hay frenos y fuerzas contrarias incorporados contra el gobierno de la mayoría numérica o la victoria de un partido o coalición en las urnas le otorgará poder para introducir cambios estructurales importantes en el sistema nacional?

Esto nos da una tosca tipología de cuatro variables de condiciones para la formación de sistemas de partidos.

Empíricamente, los cambios en uno de estos umbrales generaron tarde o temprano presiones para cambiar otros, pero hubo variaciones en las secuencias de los cambios. No

glatera, Holanda, Suiza y Suecia como los países con tradiciones más fuertes de pluralismo conciliatorio e indica la influencia de estas condiciones previas en la formación de sistemas de partidos integrados. Véase H. Daalder, «Parties, Elites and Political Development(s) in Western Europe», en J. LaPalombara y M. Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, op.cit. Hay un análisis más amplio de diferencias de carácter en el proceso de construcción de la nación en S. P. Huntington, «Political Modernization: America vs. Europe», *World Politics*, 18, 1966, pp. 378-414.

ESQUEMA A

Nivel de cada umbral				Sistema de partidos resultante			
Leyig- nación	Incorpo- ración	Represen- tación	Poder mayoría				
Alto	A	A	A	Regímenes autoráticos u oligárquicos. <i>Verfemung</i> de todos los partidos: ⁴⁷ protestas y agravios canalizados a través del campo de la administración o a través de la representación estamental.			
Medio	A	A	A	Sistema de partidos interno y embrionario: camarillas de representantes, clubes de <i>notables</i> . Ejemplos: Inglaterra antes de 1832, Suecia durante las luchas entre «soñeros» y «gorrías». ⁴⁸			
M	M	A	A o M	Sistemas de partidos internos que generan apoyo externo rudimentario a través del registro de asociación; con protección para las organizaciones ya incorporadas al sistema; predominantes en Europa occidental durante el período del hundimiento del absolutismo monárquico y la instauración del gobierno parlamentario con sufragio masculino.			
Bajo	M	A	A	Fase inicial del desarrollo de los sistemas de partidos externos: movimientos de las clases más bajas con libertad para desarrollarse. Sufragio aún limitado y/o desigual. Ejemplo: Suecia antes de 1909.			
B	M	A	M	Situación idéntica, pero con gobierno parlamentario: Bélgica antes de 1899; Noruega, 1884-1900.			
M	B	A	A	Aislamiento del sistema nacional de los partidos de minorías religiosas o de clase baja; medidas restrictivas contra las organizaciones políticas, pero sufragio masculino pleno. Ejemplos: el <i>Reich guillermino</i> durante el período de la <i>Socialis-tengesetze</i> , 1878-1890; Francia durante el Segundo Imperio y primeras décadas de la Tercera República.			
B	B	A	A	Sistemas de partidos competitivos con sufragio masculino igual y universal, con grandes beneficios para las alianzas y con una separación clara de los poderes legislativo y ejecutivo. El mejor ejemplo serían los Estados Unidos, si no hubiera sido por las restricciones a las actividades del partido comunista y el bajo derecho de sufragio <i>de facto</i> de los negros en el Sur. Francia durante la Quinta República podría ser un ejemplo mejor.			

47. Éste es el término de Faül para la fase inicial de la formación de partidos, *op. cit.*, pp. 62-69.48. Véase especialmente Gunnar Olson, *Histor och mässor: Studier över partiväsendet i Sverige, 1751-1762*. Akademibokförlaget, Gotemburgo, 1963.

ESQUEMA A (continuación)

Nivel de cada umbral				Sistema de partidos resultante			
Leyig- nación	Incorpo- ración	Represen- tación	Poder mayoría				
B	B	A	M	Idéntica situación, pero con gobierno parlamentario. Ejemplos: Francia durante las últimas décadas de la Tercera República y la mayor parte de la Cuarta; Gran Bretaña desde 1918.			
B	B	M	M	Igual situación, pero con cierto grado de representación proporcional: poca necesidad de alianzas para conseguir representación pero existencia de medidas contra la fragmentación mediante mínimos electorales explícitos o implícitos. Ejemplos: países nórdicos, Bélgica, Holanda y Suiza desde 1918-1920.			
B	B	B	B	Igual situación con representación proporcional máxima y menos limitaciones al poder de la mayoría. Ejemplo: el parlamento centrifugo y fragmentado y la presidencia plebiscitaria de la República de Weimar.			

hay ninguna evolución política que permita el cambio desde una situación con los cuatro umbrales «altos» a una con los cuatro umbrales «bajos».

Las progresiones claramente definidas hacia umbrales más bajos se observan, en general, en las primeras etapas de cambio: el reconocimiento de libertades de asociación, la ampliación del sufragio. En las últimas etapas se pueden observar variaciones mucho mayores en las vías de evolución. En realidad no hay ninguna etapa final única en las series de cambios, sino varias alternativas: BBAA-umbral alto de representación mayoritaria y separación de poderes; BBAM-umbral alto de parlamentarismo mayoritario; BBMM-parlamentarismo de RP de umbral medio; BBUB-gobierno de mayoría plebiscitaria y PR de umbral bajo.

La primera literatura comparada sobre el crecimiento de los partidos y de los sistemas de partidos se centró en las consecuencias de la reducción de los dos primeros umbrales: la aparición de la oposición parlamentaria y una prensa libre y la ampliación del derecho de voto. Tocqueville y Ostrogorski, Weber y Michels, todos a su manera, intentaron comprender esa institución básica del Estado moderno que es el partido de masas competitivo.⁴⁹ La literatura posterior, sobre todo a partir de la década de 1920, pasó a centrar su atención en el tercer umbral y en el cuarto: las consecuencias del sistema electoral y la estructura del campo de la toma de decisiones para la formación y el funcionamiento de los sistemas de partidos. Los duros debates sobre los pros y los contras de los

49. Hay un repaso de esta literatura en S. M. Lipset, «Introduction: Ostrogorski and the Analytical Approach to the Comparative Study of Political Parties», en M. L. Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, Doubleday, Nueva York, 1964, pp. IX-LXV.

sistemas electorales estimularon una gran diversidad de tentativas de análisis comparado, pero las considerables fidelidades emotivas a favor de un lado u otro condujeron a menudo a interpretaciones discutibles de los datos y a generalizaciones excesivamente precipitadas a partir de pruebas escasas. Pocos autores fueron capaces de contentarse con comparaciones de secuencias de cambio en países distintos. Quisieron influir en el curso futuro de los acontecimientos y fueron sumamente optimistas sobre las posibilidades de introducir cambios en los sistemas de partidos establecidos a través de la ingeniería electoral. Olvidaron que los partidos, una vez establecidos, construyen una estructura interna propia y crean compromisos internos a largo plazo entre el núcleo central de seguidores. Las maniobras electorales pueden impedir o demorar la formación de un partido, pero una vez que éste ha tomado forma y se ha asentado, resulta difícil cambiar su carácter modificando tan sólo las condiciones de agregación electoral. En realidad, en la mayoría de los casos tiene poco sentido tratar los sistemas electorales como variables independientes y los sistemas de partidos como dependientes. Los estrategas de los partidos tendrán en general influencia decisiva sobre la legislación electoral y optarán por los sistemas de agregación que consoliden su propia posición, bien a través de un aumento en su representación, a través del refuerzo de las alianzas preferidas o a través de mecanismos contra movimientos de escisión. En términos teóricos quizás pueda tener sentido la hipótesis de que sistemas de mayoría simple originarán oposiciones bipartidistas en los sectores culturalmente más homogéneos de un Estado y sólo generarán otros partidos a través de divisiones territoriales. Sin embargo, la única base convincente para esta generalización procede de países con una historia continuada de agrupaciones de mayoría simple desde los inicios de la política democrática de masas. Hay pocas pruebas firmes y mucha inseguridad en cuanto a los efectos de posteriores cambios en las leyes electorales sobre los sistemas de partidos: una razón simple es que los partidos ya asentados en el estado influirán mucho en la amplitud y la dirección de estos cambios y, cuanto menos, se mostrarán reacios a que se les borre de la existencia por una votación.

Cualquier tentativa de análisis sistemático de variaciones en las condiciones y las estrategias de la competencia de partidos debe nacer de estas diferenciaciones en las fases evolutivas. En este contexto, no podemos hacer comparaciones detalladas país por país. Nos hemos limitado, entonces, a revisar datos correspondientes a dos secuencias diferentes de cambio: la aparición de movimientos y partidos de *clase baja* y la decadencia de los partidos de *régime censitaire*.

LAS NORMAS DEL JUEGO ELECTORAL

Los primeros sistemas electorales establecieron un umbral elevado para los partidos que surgían. A los partidos obreros les fue muy difícil en todas partes obtener representación propia, pero hubo variaciones significativas en el aperturismo de los sistemas debido a las presiones de los nuevos estados. Los sistemas de votación de segunda vuelta, tan bien conocidos del *Reich Guillermio*, de la Tercera República francesa y de la Quin-

ta, establecieron la barrera más alta posible, la mayoría absoluta, pero posibilitaron al mismo tiempo una diversidad de alianzas locales entre los adversarios de los socialistas: el sistema mantuvo subrepresentados a los nuevos incorporados pero, sin embargo, no forzó a los viejos partidos a fundirse o aliarse a escala nacional. Las injusticias manifiestas del sistema electoral aumentaron aún más el alejamiento de las clases trabajadoras de las instituciones nacionales y generaron lo que Giovanni Sartori ha calificado como sistemas de «pluralismo centrifugo»:⁵⁰ un importante movimiento fuera del ámbito político establecido y varios partidos opuestos dentro de él.

Los sistemas de mayoría simple del tipo británico-norteamericano establecen también altas barreras contra los movimientos en ascenso que pretenden incorporarse al ámbito político; sin embargo, el nivel inicial no está establecido en el 50 % de los votos emitidos en cada circunscripción sino que varía desde el principio con las estrategias adoptadas por los partidos. Si éstos se agrupan en defensa de sus intereses comunes, el umbral es alto; si cada uno se centra en su propio interés, es bajo. En las primeras fases de la movilización obrera, estos sistemas fomentaron alianzas del tipo «liberales-obreras». Los recién llegados al electorado vieron que sus únicas posibilidades de representación estaban en candidaturas conjuntas con el partido oficial más reformista. En fases posteriores, partidos claramente socialistas obtuvieron representación propia, en sectores de gran concentración industrial y elevada segregación de clase, pero esto no provocó invariablemente alianzas contrarias por parte de los partidos más antiguos.

Sin embargo, no en todos los Estados de mayoría simple se formaron partidos obreros tan fuertes y diferenciados. Canadá y Estados Unidos se quedaron en lo que podríamos llamar la etapa «liberal-obrera». Los analistas de estas dos naciones «desviacionistas» han otorgado preeminencia a factores como la temprana concesión del derecho al voto, la elevada movilidad, el federalismo asentado y la marcada diversidad regional, étnica y religiosa.⁵¹ Pero hay importantes diferencias entre los dos casos que nos dicen mucho sobre la importancia del cuarto de nuestros umbrales: la protección contra el poder de la mayoría directa. En una comparación reciente de los sistemas de partidos canadiense y norteamericano, Leon D. Epstein ha argumentado, con una lógica admirable, que las diferencias decisivas reflejan contrastes en los procedimientos de toma central de decisiones constitucionalmente establecidos: en Canadá, responsabilidad del gabinete frente a una mayoría parlamentaria; en Estados Unidos, poderes separados adquiridos a través de dos canales de representación diferenciados.⁵² El sistema parlamentario rebaja el umbral de poder de las mayorías numéricas, pero el gobierno depende para su existencia de una votación disciplinada dentro del partido o de los partidos que lo apoyan en la legislatura. El sistema de separación de poderes hace que re-

50. «European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism», en J. L. Palombara y M. Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, op. cit.

51. Hay una exposición de similitudes y diferencias entre dos democracias anglofonas en L. Lipson, «Party Systems in the United Kingdom and the Older Commonwealth», *Pol. Studies*, 7, 1959, pp. 12-31; S. M. Lipset, *The First New Nation*, caps. 5, 6 y 7; y R. Alford, *Party and Society: The Anglo-American Democracies*, Rand McNally, Chicago, 1963, especialmente el cap. XII.

52. Leon D. Epstein, «A Comparative Study of Canadian Parties», *Amer. Pol. Sci. Rev.*, 63, marzo de 1964, pp. 46-59.

sulte más difícil traducir victorias numéricas en cambios diferenciados de política, pero permite también alianzas mucho más flexibles dentro de cada uno de los partidos. Los partidos canadienses tienden a estar unidos en su comportamiento legislativo y a mantener un control estricto sobre el reclutamiento de candidatos. Los partidos norteamericanos tienden a ser una federación flexible, con una estructura interna mínima y un sistema de elecciones primarias que los obliga a dejar las decisiones sobre el reclutamiento a un mercado electoral más amplio. Como consecuencia, el sistema canadiense ha fomentado los partidos de protesta regionales y culturales, mientras que los partidos norteamericanos se han mostrado notablemente abiertos a exigencias locales o de facción, a una gran variedad de movimientos e intereses. El estricto sistema bipartidista predominante en Estados Unidos no puede considerarse un resultado normal de elecciones por mayoría simple. Los partidos estadounidenses difieren marcadamente, por su estructura y por su carácter, de otros partidos surgidos con este sistema de elecciones y pueden explicarse mejor a través de un análisis de la separación constitucionalmente establecida de los dos ámbitos de toma de decisiones, el Congreso y el ejecutivo presidencial.

Esto nos lleva a un punto crucial de nuestro análisis de la transformación de la estructura de división en sistemas de partidos: *los costes y los beneficios de fusiones, alianzas y coaliciones*, la altura del umbral de representación y las normas de toma de decisión central pueden aumentar o disminuir los beneficios netos de la acción conjunta, pero la intensidad de las hostilidades heredadas y la apertura de comunicaciones a través de las líneas de división determinarán si son concretamente factibles las fusiones o las alianzas. Debe haber un mínimo grado de confianza entre los dirigentes, y tiene que haber cierta justificación para esperar que los canales de comunicación con los que elaboran decisiones se mantendrán abiertos, sea quien sea el que gane la elección. El sistema electoral británico sólo puede entenderse teniendo en cuenta el telón de fondo de las tradiciones asentadas de representación territorial; el miembro del Parlamento representa a todos sus electores, no sólo a los que le votaron. Pero este sistema pone a prueba la lealtad de los electores: en enfrentamientos bipartidistas pueden tener que soportar las decisiones de un representante al que no quieren hasta un 49 % de ellos; en las contiendas entre tres partidos, puede ser hasta un 66 %.

Estas exigencias deben producir inevitablemente tensiones en comunidades divididas étnica, cultural o religiosamente: cuanto más profundas son las divisiones, menos probable es que las decisiones tomadas por representantes de la otra parte sean aceptadas lealmente. No fue casual que los primeros movimientos hacia la representación proporcional se dieran en los países europeos étnicamente más heterogéneos, Dinamarca en 1855 (para acomodar Schleswig-Holstein), los cantones suizos a partir de 1891, Bélgica

53. El manual básico sobre la historia de la representación proporcional en Europa aún sigue siendo Karl Brauns, *Das parlamentarische Wahlsrecht*, de Gruyter, Berlín, 1932. I-II. Obras polémicas como F. A. Hemmens, *Democracy or Anarchy?*, Univ. of Notre Dame Press, Notre Dame, 1941; E. Lakeman y J. D. Lambert, *Voting in Democracies*, Faber, Londres, 1955; y H. Unkelbach, *Grundlagen der Wahlsystematik*, Vandenhoeck u. Rupprecht, Göttingen, 1956, ofrecen gran cantidad de información pero no ayudan mucho a entender las condiciones socioculturales para el éxito de uno u otro procedimiento de agrupación electoral. Véase S. Rokkan «Electoral Systems», artículo en *International Encyclopedia of the Social Sciences*.

desde 1899, Moravia desde 1905 y Finlandia desde 1906.⁵⁴ El gran historiador de los sistemas electorales Karl Brauns distingue dos fases en la difusión de la representación proporcional: la fase de la «protección de la minoría» antes de la primera guerra mundial y la fase «antisocialista» en los años que siguieron inmediatamente al armisticio.⁵⁵ En sociedades divididas lingüística y religiosamente las elecciones por mayoría podían constituir una clara amenaza para la continuidad del sistema político. La adopción de cierto elemento de representación de minorías se consideró un paso esencial en una estrategia de consolidación territorial.

Al aumentar las presiones en favor de la ampliación del derecho de sufragio, también se oyeron demandas en favor de la proporcionalidad en los Estados culturalmente más homogéneos. En la mayoría de los casos la victoria del nuevo principio de representación llegó gracias a una convergencia de presiones de abajo y de arriba. La clase obrera que surgía quería rebajar el umbral de representación para conseguir acceso a los cuerpos legislativos, y los partidos tradicionales más amenazados pedían representación proporcional para proteger sus posiciones contra las nuevas olas de votantes movilizados por el sufragio universal. En Bélgica, la adopción del sufragio masculino graduado, en 1893, trajo consigo una polarización creciente entre obreristas y católicos y puso en peligro la existencia continuada de los liberales; la representación proporcional devolvió cierto equilibrio al sistema.⁵⁶ La historia de las luchas en torno a los procedimientos electorales en Suecia y en Noruega nos explica muchas cosas sobre las consecuencias de rebajar un umbral para negociar el nivel del siguiente. En Suecia los liberales y los socialdemócratas libraron una larga lucha por el sufragio universal e igualitario y al principio propugnaron también la representación proporcional para conseguir un acceso más fácil a los cuerpos legislativos. Pero el notable éxito de sus movilizaciones los llevó a cambiar de estrategia. A partir de 1904 abogaron por elecciones por mayoría en distritos electorales de un solo miembro. Esto despertó temores entre los campesinos y los conservadores urbanos, que para proteger sus intereses convirtieron la representación proporcional en una condición para aceptar el sufragio masculino. Así cayeron juntas las dos barreras: resultó más fácil acceder al electorado y más fácil obtener representación.⁵⁷ En Noruega hubo un intervalo mucho más largo entre las oleadas de movilización. La concesión del derecho al voto fue mucho más amplia desde el principio, y la primera oleada de movilización campesina derrumbó el viejo régimen en 1884. En consecuencia, el sufragio se amplió mucho antes de la movilización final del proletariado rural y de los obreros industriales por influjo del rápido cambio económico. La «izquierda» radical-agraria victoriosa no sintió ninguna necesidad de rebajar el umbral de representación y, en realidad

54. Brauns, op. cit. II, pp. 201-204.

55. Véase J. Gilissen, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1799*, Renaissance du Livre, Bruselas, 1958, pp. 126-130.

56. El surgimiento del movimiento de ámbito nacional en favor del sufragio universal y la movilización de apoyo paralela de los liberales y los socialdemócratas se describen con gran detalle en S. Carlsson, *Lanmassopoliiken och industriallismen*, Gleerup, Lund, 1952, y T. Vallinder, *I Kamp för demokratin*, Natur o. kultur, Estocolmo, 1962. Hay una aceptable exposición de la negociación en torno a la ampliación del sufragio y a la representación proporcional en Douglas V. Verney, *Parliamentary Reform in Sweden 1866-1921*, Clarendon, Oxford, 1957, cap. VII.

ayudó a elevarlo, en 1906, mediante un sistema de votación doble del tipo francés. Hay pocas dudas de que esto contribuyera notablemente a la radicalización y el distanciamiento del partido laborista noruego. En 1915 había obtenido el 32 % de los votos emitidos, pero se le dio apenas el 15 % de los escaños. La «izquierda» no cedió hasta 1921. La causa decisiva fue claramente no sólo un sentido de justicia igualitaria sino el miedo al declive acelerado con avances posteriores del partido laborista por encima del umbral de la mayoría.

En todos estos casos podrían haberse mantenido umbrales altos si los partidos de las clases propietarias hubiesen sido capaces de formar un frente común contra los crecientes movimientos obreros. Pero la tradición de hostilidad y desconfianza era demasiado fuerte. Los liberales belgas no fueron capaces de afrontar la posibilidad de una fusión con los católicos, y las divisiones entre los intereses rurales y urbanos eran demasiado profundas en los países nórdicos para que se pudiese formar un frente antisocialista. En Inglaterra, sin embargo, el nivel superior de industrialización y la fusión progresiva de los intereses rurales y urbanos hicieron posible una oposición al reclamo de un cambio en el sistema de representación. Los laboristas sólo estuvieron gravemente subrepresentados durante un breve período inicial, y los conservadores pudieron establecer alianzas lo suficientemente amplias en los condados y las zonas suburbanas para mantener sus votos bastante por encima del punto crítico.

Consecuencias para la sociología política comparada

Hemos llevado nuestra tentativa de sistematizar la historia comparativa de las oposiciones partidistas en los Estados europeos hasta cierto punto de la década de 1920, hasta la inmovilización de las alternativas de partido importantes a raíz de la ampliación del sufragio y la movilización de sectores fundamentales de las nuevas reservas de seguidores potenciales. ¿Por qué detenernos ahí? ¿Por qué no seguir este ejercicio de análisis de división comparativo hasta la década de 1960? La razón es engañosamente simple: *los sistemas de partidos de la década de 1960 reflejan, con escasas pero significativas excepciones, las estructuras de división de la década de 1920*. Ésta es una característica decisiva de la política competitiva de Occidente en la época del «gran consumo masivo»: *Las alternativas partidistas, y en un considerable número de casos las organizaciones partidistas, son más viejas que las mayorías de los electorados nacionales*. Para la mayoría de los ciudadanos de Occidente los partidos activos actualmente forman parte del paisaje político desde su infancia, o al menos desde que se enfrentaron por primera vez con el problema de elegir entre «paquetes» alternativos en unas elecciones.

Esta continuidad es algo que se considera natural y en lo que no se repara; en realidad plantea un conjunto de problemas intrigantes para la investigación sociológica comparada. Un número sorprendente de los partidos que se habían consolidado a finales de la primera guerra mundial sobrevivió no sólo a las pruebas terribles del fascismo y del nacionalsocialismo, sino también a otra guerra mundial y a una serie de profundos cambios en la

estructura social y cultural de los Estados de los que formaban parte. ¿Cómo fue posible? ¿Cómo fueron capaces estos partidos de sobrevivir a tantos cambios en las condiciones políticas, sociales y económicas de su actuación? ¿Cómo pudieron lograr que cuerpos de ciudadanos tan grandes siguieran identificándose con ellos durante períodos de tiempo tan largos, y cómo pudieron renovar sus clientelas básicas de generación en generación?

No hay respuesta directa a ninguna de estas cuestiones. Sabemos mucho menos de la dirección interna y del funcionamiento organizativo de los partidos políticos de lo que sabemos de su base sociocultural y su historia externa de participación en la elaboración pública de decisiones.⁵⁷

Para aproximarnos a una respuesta tendríamos que partir sin duda de un análisis comparado de los «viejos» y «nuevos» partidos: los primeros partidos de masas que se formaron durante la última fase de ampliación del sufragio y los intentos posteriores de lanzar nuevos partidos durante las primeras décadas de sufragio universal. Es difícil encontrar excepciones significativas a la norma de que los partidos que fueron capaces de formar organizaciones de masas y pudieron establecerse en estructuras de gobierno locales antes del impulso final hacia la máxima movilización han resultado ser los más viables. La reducción del «mercado de apoyo» que derivó del crecimiento de los partidos de masas durante este impulso final hacia la democracia de sufragio pleno dejó claramente muy pocas opciones para nuevos movimientos. Donde el reto de los partidos obreros emergentes se había enfrentado a esfuerzos concertados de contramovilización a través de organizaciones de masas de ámbito nacional en los frentes liberales y conservadores, el espacio para nuevas formaciones partidarias fue particularmente reducido; esto fue lo que sucedió cuando el umbral de representación era bajo, como en Escandinavia, o muy alto, como en Inglaterra.⁵⁸ En correspondencia, los sistemas de partidos «posdemocráticos» demostraron ser notablemente más frágiles y abiertos a recién llegados en los países donde los estratos privilegiados se habían apoyado en sus recursos de poder locales en vez de organizaciones de masas de ámbito nacional en sus esfuerzos de movilización.

Francia fue uno de los primeros países que llevó al campo político un electorado máximo, pero los esfuerzos de movilización de los estratos asentados fueron locales y personales. Nunca llegó a formarse una organización de masas que se correspondiese con el partido conservador de Gran Bretaña. Hubo muy poca «reducción del mercado de apoyo» a la derecha del PCF y el SFIO y, en consecuencia, mucho campo para la innovación en el sistema de partidos incluso en las últimas fases de la democratización.

En Alemania hubo una simetría similar: organizaciones de masas fuertes a la izquierda pero una acusada fragmentación a la derecha. En varios puntos de nuestro análisis de las estructuras de división hemos insistido en la diferencia entre Alemania y Gran Bretaña. La diferencia con Austria es igualmente reveladora; allí la constelación tri-Latinoamericana

57. Un libro como el de Samuel J. Eldersveld, *Political Parties: A Behavioral Analysis*, McNally, Chicago, 1964, propone temas importantes para una investigación, pero su utilidad para el análisis comparativo se halla gravemente limitada por una excesiva concentración en la que es quizás la organización partidista más súpica que existe, la norteamericana.

58. Para comprobar esta generalización es evidente que habrá que efectuar un censo comparativo de partidos «efimeros» de Europa. Hans Daalder ha dado un primer paso útil con su inventario de pequeños partidos en Holanda desde 1918; Holanda es el país con el historial más prolongado de representación proporcional de umbral mínimo, véase «De kleine politieke partijen — een voorlopige poging tot inventarisatie», *Acta politica*, L, 1965-1966, pp. 172-196.

ger se asentó en una etapa muy temprana del proceso de movilización, y el sistema de partidos cambió asombrosamente poco desde el Imperio a la Primera República, y desde ésta a la Segunda. La consolidación del apoyo conservador en torno a las organizaciones de masas de la Iglesia católica absorbió, sin duda, una gran parte del potencial de movilización para nuevos partidos. En la Alemania guillermina y en la de Weimar la única organización de masas auténtica a la derecha de los socialdemócratas era el *Zentrum* católico. Esto aún dejaba bastante campo para formaciones partidarias «posdemocráticas» en la derecha protestante. Fue, irónicamente, la derrota del régimen nacionalsocialista y la pérdida del Este protestante lo que brindó la oportunidad para una cierta estabilización del sistema de partidos alemán. Con la creación de la CDU/CSU, regionalmente dividida, los alemanes pudieron aproximarse por primera vez a un partido conservador amplio de tipo británico. No fue capaz de crear una organización de miembros del partido tan sólida, pero demostró, al menos hasta el desastre de 1966, una eficacia asombrosa para agrupar intereses a través de una amplia gama de estratos y sectores de la comunidad federal.

Hay otros dos países de Occidente que han experimentado cambios espectaculares en sus sistemas de partidos desde la instauración del sufragio universal y merecen un comentario en este marco; son Italia y España. El caso italiano se aproxima al alemán: ambos países pasaron por un doloroso proceso de unificación tardía; ambos estaban profundamente divididos en sus estratos privilegiados entre los «constructores de la nación» (prusianos, piemonteses) y los católicos; ambos habían tardado en reconocer los derechos de las organizaciones obreras. La diferencia esencial radicaba en la coordinación de las formaciones de partidos. En el Reich se había permitido que se formase una estructura de partido diferenciada durante la fase de movilización inicial y se le habían otorgado otros quince años de funcionamiento durante la República de Weimar. Por el contrario, en Italia la escisión Iglesia-Estado era tan profunda que no surgió un sistema de partidos estructuralmente responsable hasta 1919, tres años antes de la marcha sobre Roma. En realidad, faltó tiempo para la consolidación de un sistema de partidos antes de la revolución posdemocrática, y había muy pocos componentes de un sistema de partidos tradicional a los que recurrir después de la derrota del régimen fascista en 1944. Ciertamente, los socialistas y los *popolari* habían tenido un breve período de experiencia de movilización electoral y esto, sin duda, fue un factor relevante al crearse el PCI y la DC después de la guerra. Pero las otras fuerzas políticas no habían estado nunca organizadas para la política electoral y dejaron mucho margen para irregularidades en el mercado de la movilización. El caso español tiene mucho en común con el francés: unión temprana pero resentimientos profundos contra el poder central en algunas de las provincias y prematura universalización del sufragio pero con organizaciones de partidos débiles y divididas. El sistema español de falso parlamentarismo y *caciquismo* no había producido partidos de masas electorales de importancia en la época en que la doble amenaza de movilización secesionista y militancia obrera desató contrarrevoluciones nacionalistas, primero con Primo de Rivera, en 1923, luego con la guerra civil, en 1936. Toda la historia de la política de masas electoral española se reduce a los cinco años de la república, desde 1931 a 1936; no es gran cosa, y es significativo que un analista lucido y realista como Juan Linz

no base sus proyecciones de la posible estructuración de un futuro sistema de partidos español en las experiencias de esos cinco años sino en una proyección de las alineaciones electorales italianas.⁵⁹

Estos cuatro casos espectaculares de interrupciones en la formación de los sistemas de partidos nacionales no invalidan por si solos nuestra formulación inicial. Las alternativas de partido más importantes se establecieron para cada ciudadanía nacional durante las fases de movilización inmediatamente anteriores o posteriores a la ampliación final del sufragio, y se han mantenido más o menos igual a lo largo de las décadas de cambios posteriores en las condiciones estructurales de elección partidista. La continuidad en las alternativas son tan sorprendentes, incluso en los casos de Francia, Alemania e Italia, como las interrupciones en sus expresiones organizativas. En varios sentidos, el caso francés es el más intrigante en este aspecto. No hubo ningún período de interrupción de la política electoral generado internamente (la fase Petain-Laval no se habría producido, evidentemente, si los alemanes no hubieran ganado en 1940), pero se produjeron una serie de oscilaciones violentas entre los modelos plebiscitario y representativo de democracia y una fragmentación organizativa acusada, tanto en la articulación de intereses como en los partidos. A pesar de estos cataclismos frecuentes, ningún analista de la política francesa tiene muchas dudas sobre las continuidades subyacentes de sentimiento e identificación tanto a la derecha como a la izquierda del espectro político. El votante no sólo reacciona ante temas inmediatos sino que está atrapado en un conjunto históricamente determinado de opciones difusas para todo el sistema.

Esta «historicidad» de las alternativas partidistas tiene una importancia decisiva para el estudio de diferencias y similitudes, no sólo entre naciones sino también dentro de las naciones. Las alternativas partidistas varían en predominio y «edad», no sólo de un sistema político a otro sino también de una localidad a otra dentro del mismo Estado. Para llegar a entender con detalle los procesos de movilización y alineamiento dentro de una nación concreta necesitamos, evidentemente, información no sólo sobre el resultado de la votación y la división de los votos, sino sobre el ritmo de formación de las organizaciones de partidos locales. Este proceso de asentamiento local puede concretarse de diversos modos: a través de registros de la organización, a través de registros de los miembros y a través de información sobre las listas presentadas en elecciones locales. La representación en localidades permitirá, en la mayoría de los países de Occidente, un acceso mucho más directo a los recursos del poder que la representación a escala nacional. Los que ocupan los cargos locales tienden a formar la columna vertebral de la organización del partido y son capaces de atraer a núcleos de seguidores activos mediante la distribución de las prebendas y recompensas que sus puestos puedan permitir. Para los partidos de los desamparados acceder al aparato local del gobierno ha tenido en general una importancia decisiva para la formación y el mantenimiento de sus redes organizativas. Pueden haber sobrevivido apoyándose en su fuerza sindical, pero el potencial de recursos adicionales que entrañan las oficinas locales ha significado mucho más para ellos

59. Juan Linz y A. de Miguel, «Within-Nation Differences and Comparisons: The Eight Spains», en R. Menis y S. Reckan, eds., *Comparing Nations*, Yale University Press, New Haven, 1966, cap. V.

que para los partidos cuya fuerza básica procede de las redes de los que controlan el poder económico o de las organizaciones de la Iglesia.

El estudio de estos procesos de asentamiento local se halla aún en la infancia en la mayoría de los países y nunca se han emprendido estudios comparados.⁶⁰ Es una de las grandes lagunas de la sociología política empírica. Hay asimetría entre nuestros conocimientos y nuestras tentativas de sistematización: sabemos muy poco de los procesos por los cuales se *estabilizan* las alternativas políticas para diferentes electorados locales, pero tenemos mucha información sobre las circunstancias en las que una alternativa u otra *resulta elegida*. Esto refleja, sin duda, diferencias en el acceso a los datos. Es una tarea laboriosa y frustrante reunir datos, localidad por localidad, sobre la formación, la evolución y, posiblemente, el estancamiento o la desaparición de organizaciones partidarias. Es muchísimo más fácil investigar las elecciones entre las alternativas ya consolidadas; los aparatos de registro electoral han acumulado, década tras década, datos sobre elecciones de masas, y lo mismo han hecho, al menos desde la segunda guerra mundial, las organizaciones de encuestas y sondeos. Lo que necesitamos ahora son esfuerzos sistemáticos para unificar la información sobre el ritmo de asentamiento local de los partidos para concretar sus consecuencias en la alineación electoral.⁶¹ La formación de archivos de datos ecológicos⁶² con profundidad histórica tiene que multiplicar estos análisis. Lo que necesitamos ahora es un esfuerzo internacional para coordinar al máximo esos esfuerzos.

Con la formación de esos archivos la *dimensión tiempo* tiene que ganar preeminencia en el estudio comparado de la política de masas. La primitiva escuela de geógrafos electorales franceses tenía profunda conciencia de la importancia de los asentamientos locales y su perpetuación a lo largo del tiempo. Estadísticos ecologistas como Tingsten se preocuparon menos de la estabilidad diacrónica que de los índices de cambio, sobre todo a través de la movilización de los últimos que se incorporaron a los electorados nacionales, los trabajadores y las mujeres. La implantación de la encuesta, como técnica de recolección de datos y de análisis, acortó la perspectiva temporal y produjo una concentración en variaciones sincrónicas: la técnica de panel centró la atención en las fluctuaciones a corto plazo, y ni siquiera los datos sobre votación en el pasado y tradiciones políticas de familia ayudaron a convertir las encuestas en un instrumento adecuado para investigar la evolución. En los últimos años se ha producido una importante inversión de esta tendencia. No sólo hay un aumento acusado del interés de los investigadores por *data*-

60. Éste es un tema importante del programa noruego de investigación electoral; véase sobre todo S. Rokkan y H. Valen, «The Mobilization of the Periphery», pp. 111-158, en S. Rokkan, ed., *Approach to the Study of Political Participation*, Gur. Michelsen Institute, Bergen, 1962; y T. Hjellum, *Partiene i lokalpolitikken*, Gyldendal, Oslo, 1967. Las posibilidades de investigación comparativa sobre la «politicización» del gobierno local se analizan en S. Rokkan, «Electoral Mobilization, Party Competition and National Integration», en J. LaPalombara y M. Weiner, op. cit., pp. 241-265.

61. Hay una exposición general sobre la necesidad de estos controles por el carácter de las alternativas partidarias locales en S. Rokkan, «The Comparative Study of Political Participation», en A. Ranney, ed., *Essays on the Behavioral Study of Politics*, Univ. of Illinois Press, Urbana, 1962, pp. 45-90.

62. Sobre la creación de este tipo de archivos de datos para utilización informática véase S. Rokkan, ed., *Data Archives for the Social Sciences*, Mouton, París, 1966; y el informe de Matei Dogan y S. Rokkan del Simposio sobre Análisis Ecológico Cuantitativo celebrado en Evian, Francia, en septiembre de 1966.

tos de series temporales históricas sobre elecciones y otros datos de masas,⁶³ sino también mayor concentración de esfuerzos en el estudio de los *procesos organizativos y la consolidación de alternativas políticas*. Son requisitos previos esenciales para crear una sociología verdaderamente comparada de la política de masas de Occidente. Para entender los alineamientos actuales de los electores en los diferentes países no basta con analizar los problemas y la estructura sociocultural contemporáneos. Es aún más importante retroceder hasta la formación inicial de alternativas de partidos y analizar las interacciones de los focos de identificación históricamente establecidos y los cambios subsiguientes en las condiciones estructurales de elección.

Esta unión de estrategias de análisis diacrónicos y sincrónicos es de especial importancia para poder entender la política de masas de las sociedades de «gran consumo de masas», organizativamente sauradas, de los años sesenta. Décadas de cambio estructural y crecimiento económico han hecho cada vez más irrelevantes las viejas alternativas establecidas, pero el elevado nivel de movilización organizativa de la mayoría de los sectores de la comunidad ha dejado muy poco espacio libre para que aparezcan nuevas alternativas partidistas. No es accidental que situaciones de este tipo generen mucha frustración, alienación y protestas dentro de los sectores organizativamente menos comprometidos de la comunidad, los *jóvenes* y, muy particularmente, los *estudiantes*. La «rebeldía de los jóvenes» ha hallado muy distintas formas de expresión en los años sesenta. Nuevos tipos de delincuencia y nuevos estilos de vida, pero también nuevos tipos de política. El rechazo de las viejas alternativas, de la política de representación partidaria, puede que haya tenido su expresión más espectacular en la lucha por los derechos civiles y el movimiento de protesta estudiantil de los Estados Unidos,⁶⁴ pero la aversión de los jóvenes a los partidos oficiales, sobre todo a los que están en el poder, es un fenómeno común incluso en Europa. Las discrepancias generalizadas con los poderes establecidos nacionales respecto de la política exterior y militar no son más que una de las diversas fuentes de esa decepción. La distancia entre niveles de aspiración y niveles de éxito en el Estado de Bienestar también ha sido importante. La probabilidad de que estos resentimientos consoliden movimientos lo suficientemente amplios como para formar nuevos partidos viables es escasa, pero los procesos de socialización y reclutamiento dentro de los viejos partidos, sin duda, resultarán afectados. Todo depende en gran parte de las concentraciones locales y el nivel de los umbrales de representación. En el sistema escandinavo, de umbral bajo, las oleadas de descontento han alterado ya el equilibrio de los viejos partidos: ha habido importantes movimientos de escisión en la izquierda socialista, y

63. Las figuras más importantes de este movimiento en Estados Unidos fueron V. O. Key y Lee Benson. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que, en años posteriores, han apoyado sus obras vigorosamente especialistas del análisis de encuestas como Angus Campbell y sus colegas Philip Converse, Warren Miller y Donald Stokes; véase *Elections and the Political Order*, Wiley, Nueva York, 1966, caps. 1-3 y 9.

64. Hay una tentativa detallada de integrar los datos de diversos estudios del activismo estudiantil norteamericano en S. M. Lipset y Philip Altbach, «Student Politics and Higher Education in the United States», *Comparative Education Rev.*, 10, 1966, pp. 320-349. Este artículo aparece también revisado y ampliado en S. M. Lipset, ed., *Students and Politics*, Basic Books, Nueva York, 1967. Otro análisis global de la literatura científica relacionada con el tema en Jeanne Block, Norma Haan y M. Brewster Smith, «Activism and Apathy in Contemporary Adolescents», en James F. Adams, ed., *Contribution to the Understanding of Adolescence*, Allyn and Bacon, Boston.

estos movimientos han socavado parte de la fuerza estratégica de los viejos partidos socialdemócratas. Esto sucedió primero en Dinamarca: la escisión del partido comunista condujo a la creación de un partido nacional notablemente vigoroso en la izquierda socialista y acarreó graves pérdidas a los socialdemócratas, pérdidas que fueron especialmente espectaculares en el otoño de 1966. Noruega vivió un proceso muy parecido a partir de 1961. Estalló de pronto un movimiento de escisión dentro del partido laborista del gobierno que obtuvo dos escaños en 1961; por primera vez desde la guerra los laboristas pasaron a la minoría. Esto fue el principio de una serie de crisis. En 1965 la escisión de izquierdas había llegado a obtener el 6 % de los votos y el partido laborista fue desplazado por fin del poder. Resultados posteriores en Suecia muestran procesos similares; el CP ha pasado a una línea «nacional» parecida al modelo danés y ha ganado terreno.

Hay una consideración decisiva en cualquier análisis comparado de estos cambios en la fuerza de los partidos: ¿Qué partidos han estado en el poder, cuáles en la oposición? En los años cincuenta muchos observadores temían la formación de partidos de mayoría permanentes. Se decía que los partidos gobernantes tenían todas las ventajas y podían movilizar tantos recursos estratégicos a su favor que la oposición podía quedar definitivamente impotente. Es alentador ver lo rápido que estos observadores tuvieron que cambiar de opinión. En los años sesenta, las crecientes «revoluciones de expectativas en alza» tienden a colocar a los partidos gobernantes en una desventaja preocupante: deben asumir la responsabilidad de problemas que ya no pueden controlar; se han convertido en blanco de continuas exigencias, agravios y críticas, y ya no controlan los recursos necesarios para enfrentarse a ellas. Los problemas de los partidos obreros en el poder en Escandinavia y Gran Bretaña sólo se pueden entender teniendo esto en cuenta. El Estado de bienestar, la difusión de la cultura de «el coche y la tele», el crecimiento explosivo de la enseñanza, todos estos procesos han sometido a las autoridades que gobiernan a nuevas tensiones y han hecho que a los viejos partidos obreros les resulte muy difícil conservar la lealtad de la generación más joven. Hasta los socialdemócratas suecos, que son los gobernantes obreristas más inteligentes y clarividentes de Europa, parecen haber llegado al final de su era. Afrontaron las exigencias de una ampliación del Estado de bienestar con habilidad innovadora mediante la creación del plan de pensiones suplementarias después de 1956, pero no podían vivir de eso eternamente. Sus recientes problemas se centran en la «sociedad de las colas»: colas en los centros de formación profesional y en las universidades, colas para viviendas, colas para servicios médicos. Puede que los obreros suecos gocen del nivel de vida más alto del mundo, pero esto no ayuda al gobierno socialdemócrata sueco. Los jóvenes de clase obrera ven que otros consiguen más estudios, mejores viviendas, mejores servicios que ellos, y dan muestras de frustración y alejamiento. Es significativo que en los tres países escandinavos las pérdidas de los socialdemócratas hayan sido más acusadas en las ciudades y muy pequeñas en la periferia rural. Donde los partidos gobernantes chocan con mayores dificultades es en las zonas donde ha penetrado más la «revolución de las expectativas».

Aún es demasiado pronto para decir qué clase de política generará este proceso. Habrá, sin duda, más fluctuaciones que antes. Esto puede aumentar las posibilidades de gobierno mediante un relevo regular, pero puede poner en marcha también nuevas varian-

tes de tráfico de coaliciones: los políticos se sienten tentados, como es natural, de «ampliar la responsabilidad», para eludir la represalia electoral compartiendo responsabilidades con partidos rivales. Los acontecimientos de Dinamarca indican una tendencia hacia negociaciones abiertas por encima de todas las barreras de los partidos oficiales. En Noruega se está experimentando con una coalición de cuatro partidos del frente no socialista. Entre los cuatro hay tensiones, pero parece que funciona porque a todos los partidos les resulta fácil culpar del incumplimiento de las promesas electorales a la necesidad de mantener la unidad del gobierno. En Suecia aún no se ha ensayado esta alternativa, pero se habla mucho de una «solución a la noruega». Los acontecimientos de la *Bundesrepublik* alemana durante el verano y otoño de 1966 indican la existencia de procesos similares en un marco político completamente distinto: un creciente desencanto con la dirección política suprema y con el sistema oficial de toma de decisiones, sea cual sea la tendencia del partido de los protagonistas concretos.

Para entender estos fenómenos y para calibrar la viabilidad de las posibles proyecciones futuras, será esencial elaborar, monografía a monografía, análisis por análisis, una sociología comparada de la política de masas competitiva.