

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

Diez textos básicos de ciencia 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 BATLLE

Ariel

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 poliarquía**, 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

INTRODUCCIÓN

En el presente volumen se reúnen diez textos que pueden ser considerados fundamentales para comprender el origen de los diversos enfoques que han caracterizado la Ciencia Política durante el siglo XX.

La utilidad y objetivo de un libro de estas características debe residir precisamente en ofrecer al lector una visión tan global como sea posible del origen de las diferentes perspectivas que han permitido el avance de la disciplina. Para la presente antología de textos fundamentales de la Ciencia Política contemporánea se han seleccionado aquellos capítulos de libros o artículos que han sido considerados seminales de los diferentes enfoques que informan el panorama actual, de tal manera que pueda ser un volumen de consulta obligada para todo estudiante, politólogo y persona interesada en el tema.

Este libro incluye textos que no habían sido publicados en castellano con anterioridad y que han sido traducidos especialmente para esta edición (concretamente los textos de M. Duverger, S. Lipset, W. H. Riker y S. Lipset & S. Rokkan), así como textos que ya habían sido publicados en castellano, pero que, debido a la coherencia interna que siempre debe comportar un título como el propuesto, preferimos reagrupar en una edición que los comprenda a todos. Para facilitar una posible interpretación evolutiva de los temas y métodos propios de la Ciencia Política, los textos han sido ordenados siguiendo un estricto orden cronológico.

Un breve repaso histórico: del «arte» de la política a la «ciencia» de la política

La Ciencia Política como disciplina académica tiene un origen muy reciente a pesar de sus profundas raíces históricas. Seguramente la política ha sido el último campo susceptible de un conocimiento humano sistemático que ha abandonado la madre filosofía.

Ciertamente, desde la antigüedad clásica hasta finales del siglo XIX el estudio de la realidad política no constituyó objeto de una disciplina autónoma en sentido estricto. Al contrario, este ámbito del conocimiento formaba parte del conjunto de elementos con los que se estructuraban unos sistemas filosóficos que pretendían proporcionar una ex-

plicación de carácter global a la totalidad de interrogantes que se formulaban acerca del universo.

Desde las primeras referencias conocidas al «arte» de la política, el estudio y comprensión de los elementos que caracterizaban y conformaban la vida política se incluía en el estudio de la filosofía moral: el objeto de estudio propio de la «disciplina» de la «Ciencia Política» únicamente podía ser definido a través de la elaboración e interpretación de una serie de conceptos fundamentales vagamente relacionados entre sí debido a su conexión con ciertas instituciones y prácticas políticas, ya fueran reales o teóricas.

En resumen, hasta finales del siglo XIX, los análisis (ya fueran realizados siguiendo parámetros jurídicos o morales) de esta serie de conceptos constituían la base metodológica sobre la que se cimentaba la Ciencia Política: el derecho, la justicia, la soberanía, el estado, no parecían haber perdido nada de su pretendida funcionalidad interpretativa y/o legitimadora. Dicho en otras palabras, la Política como objeto particular de estudio estaba totalmente integrada en el estudio general de la sociedad: todas aquellas especulaciones que tuvieran como objeto de sus proposiciones la relación que pudiera establecerse entre dos o más individuos, era susceptible de ser considerada como un discurso eminentemente «político»; la realidad política todavía constituía el elemento básico para unos análisis de carácter esencialmente filosófico. Veámoslo más detalladamente.

Los politólogos desarrollaban sus argumentos siguiendo dos caminos diferentes pero complementarios a la vez. Por una parte, los politólogos de la época iban en busca de sus antecesores. Con un sentido hermenéutico claramente normativo, analizaban los textos clásicos de la filosofía moral y de la filosofía política a partir de Platón. Es decir, por una parte la Ciencia Política se limitaba a interpretar la historia del pensamiento político de los grandes filósofos occidentales, se reducía al análisis de sus ideas, a la persistencia, difusión y expresión de las mismas como fenómenos históricos; la Ciencia Política se limitaba a descubrir el desarrollo evolutivo que experimentaba el significado de conceptos políticos fundamentales como democracia, estado o igualdad.

No es hasta 1903, año en que se crea la Asociación Americana de Ciencia Política, cuando se constituye como una disciplina académica diferenciada. Con la institución de este colectivo se pretendía «avanzar en el estudio científico de la Política» o, lo que es lo mismo, avanzar en la interpretación sistemática de los textos clásicos de la historia del pensamiento político occidental.

Pero, por otra parte, y junto a esta actividad elemental, el paradigma politológico predominante procuraba el «análisis científico» de los elementos constitutivos del estado.

En este sentido, la categoría «estado» podía ser examinada bajo dos perspectivas completamente diferenciadas. Un primer punto de vista era el que podemos identificar como «subjetivo-ideológico»: con este enfoque se argumentaban normativamente los cambios o reformas que se consideraban necesarios para la consecución finalista de una «mejor» política o gobierno. Naturalmente los razonamientos seguían haciendo uso de los conceptos teóricos derivados de la tradición clásica.

La segunda perspectiva podría designarse con el título de «perspectiva objetivo-institucional» y estaba fuertemente influenciada por la disciplina del derecho. En este en-

foque particular, el contexto intelectual que determinaba el análisis del estado como uno de los objetos propios de la ya denominada Ciencia Política, estaba delimitado por la influencia ejercida por Comte, Spencer y Hegel: se consideraba el análisis del estado bajo unos parámetros esencialmente evolucionistas, históricos y comparados. Las instituciones estatales se analizaban siguiendo los dictados de la escuela legalista de la *Staatslehre* (que precisamente significa Ciencia Política): el estado no era más que un conjunto de estructuras e instituciones políticas que se podían explicar empíricamente a través del estudio y análisis del derecho público.

Así pues, la primitiva Ciencia Política interpretaba el sentido de los textos clásicos del pensamiento político occidental, argumentaba normativamente cuáles eran los elementos necesarios para el «mejor de los gobiernos» y, finalmente, adoptaba el legalismo jurídico-formal; es decir, la primera Ciencia Política se preguntaba moral o jurídicamente por la naturaleza, origen y evolución del estado, de la soberanía, de la justicia y del derecho, intentaba responder a estas cuestiones con ejercicios hermenéuticos y, paralelamente, motivaba minuciosas descripciones comparadas de los mecanismos legales y procesos políticos que determinaban las diferentes formas de gobierno.

De alguna manera, la historia de la Ciencia Política era equivalente a la historia y justificación de las instituciones democráticas y su desarrollo desde la Grecia clásica hasta la modernidad.

Se puede afirmar que esta concepción sobre los temas, fines e instrumentos propios de la Ciencia Política perduraría hasta mediados del siglo XX: se mantuvo una continuidad teórica y metodológica en la disciplina y se siguió analizando la historia del pensamiento político y su posible relación con las instituciones y prácticas políticas existentes en diferentes contextos sociales e históricos.

En los años veinte, en un contexto intelectual dominado por personalidades como Einstein, Freud o Wittgenstein, se produjeron las primeras demandas que pretendían asociar de manera efectiva las palabras «Política» y «Ciencia». Algunos politólogos pretendían que la disciplina rechazara la supremacía de unos principios jurídicos y unos argumentos morales que no podían contrastarse de manera empírica debido a su carácter esencialmente metafísico y a su evidente carga valorativa.

De alguna manera, lo «científico» ya no residía en la «racionalidad» que pudiera atribuirse a los valores propios del objeto de estudio, sino que residía en el método utilizado para su análisis. Siguiendo este argumento, se pretendía trasladar al ámbito de la política la metodología propia de disciplinas como la historia, la estadística, la antropología, la geografía, la psicología y la economía. Este nuevo método constituiría la base fundamental para observar, descubrir y explicar los fenómenos y procesos políticos existentes. Es decir, con esta simple importación metodológica se pretendía el desarrollo de nuevas vías para seleccionar y comprender todas aquellas realidades que, de manera autónoma, pudieran considerarse estrictamente políticas.

Debemos señalar que esta primera demanda de científicidad no obtuvo demasiada resonancia entre los politólogos de la época, y podemos decir que, por el momento, este nuevo planteamiento no se consolidó como la metodología dominante en la Ciencia Política: la disciplina siguió orientada básicamente a la búsqueda incesante de parámetros

normativos de los que se pudiesen derivar argumentos sólidos a favor de la democracia, de las instituciones que caracterizaban los procesos democráticos, y a favor del liberalismo frente al fascismo y al comunismo crecientes en Europa. La Ciencia Política como disciplina autónoma aún estaba moldeada por una conjunción de elementos normativos, finalistas e ideológicos; era una simple taxonomía interpretativa de las diferentes «literaturas políticas» existentes. La Ciencia Política todavía podía ser considerada como el estudio del «arte» de la política.

Las demandas sobre la auténtica científicidad de la Ciencia Política no serían familiares hasta los años cuarenta. Se produjo entonces el esperado debate entre la perspectiva filosófica, legalista y teleológica por una parte, y la perspectiva lógica, empírica y explicativa por otra.

Los partidarios de esta última concepción argumentaban la necesidad de adoptar la aplicación de los conceptos y de los métodos propios de la psicología y de la sociología, posibilitando así el desarrollo de unas técnicas cuantitativas propias que aproximasen el estudio de la política a un determinado patrón de científicidad. Estos politólogos criticaban la visión finalista, normativa e idealista que había identificado los análisis políticos elaborados hasta la fecha: aspiraban a dejar a los filósofos el estudio de la filosofía política, la interpretación de la historia de las ideas políticas y la comprensión de la moral política.

En definitiva, el debate metodológico redefinía los temas y métodos propios de la Ciencia Política; parecía una necesidad urgente hacer de la política un campo abonado para un análisis propiamente científico: se precisaban proposiciones científicas generales relativas a la naturaleza de la política, un tipo de proposiciones aplicables a diferentes contextos políticos, ya fueran contemporáneos o históricos.

Finalmente, durante los años cincuenta, la Ciencia Política se modeló siguiendo los parámetros metodológicos de otras ciencias sociales (y naturales) que se consideraban más avanzadas: se produjo la «revolución conductista».

Al debate metateórico acerca de lo que constituía el método y objeto propio de la Ciencia Política (un debate en el que se reflejó la influencia del positivismo) siguió un cambio radical del paradigma dominante y se produjo una fractura en la disciplina: el nuevo enfoque investigaba el comportamiento real de los diferentes actores políticos con instrumentos tomados directamente de la psicología (como las entrevistas o los sondeos de opinión) y, mediante el uso de nuevas técnicas estadísticas e informáticas, se posibilitaba su estudio cuantitativo.

Los conductistas, tomando en consideración las motivaciones, valores y cogniciones que determinaban el comportamiento político del individuo, pretendían el descubrimiento de regularidades explicativas a través de las nuevas técnicas de observación y medición, a través de la realización, por vez primera, de análisis empíricos referentes a las actitudes políticas reales de los individuos. A partir del establecimiento de estas regularidades, se podrían elaborar «leyes» o proposiciones generales explicativas susceptibles de verificación.

Con la revolución conductista se instauraba una Ciencia Política muy influenciada por la Sociología. Se instauraba una nueva Ciencia Política en la que los valores nor-

mativos y los conceptos no empíricos ya no suponían un elemento fundamental de la misma; se imponía un nuevo enfoque o paradigma que necesariamente implicaba una aproximación a la metodología que había posibilitado y caracterizado el histórico avance de las ciencias naturales; es decir, la nueva perspectiva representaba un drástico alejamiento de cualquier aproximación exclusivamente humanista, ideológica o finalista de la realidad política. Se produjo así una distinción y abandono del enfoque institucional-legalista que había determinado el desarrollo de buena parte de las interpretaciones y análisis políticos realizados hasta aquel momento: a partir de la revolución conductista y hasta los años ochenta, las instituciones políticas apenas serían consideradas como un objeto de estudio al que la Ciencia Política debiera prestar atención.

Este cambio de paradigma supuso la transformación de la Ciencia Política en una disciplina que respondía a unos criterios teóricos orientados empíricamente: se creía que el mantenimiento exclusivo de los análisis propios de la filosofía política clásica implicaba necesariamente el subdesarrollo de unos análisis de la realidad política que presentaran las deseadas marcas de científicidad y que, por lo tanto, pudieran recibir el atributo de explicativos.

De la misma manera que históricamente se había pasado de la metafísica a la física, con la revolución conductista los politólogos pretendían el paso del «deber ser» al «ser», del «arte de la política» a la «ciencia de la política»: se pretendía un renovado posicionamiento metodológico anterior a cualquier interpretación que se realizara de la realidad política. En este contexto intelectual se produjo el cambio de perspectiva metodológica que supuso el paso de un paradigma eminentemente normativo e ideológico a otro de carácter sociológico, empírico y nomológico. Autores como Robert A. Dahl, Seymour M. Lipset y Gabriel Almond, incluidos en este volumen, son exponentes de esta orientación.

Durante los años sesenta y setenta, el debate metodológico en Ciencia Política continuó: los representantes de la «filosofía política clásica» se oponían al valor dado a la Ciencia Política en los Estados Unidos: según ellos, la revolución conductista, si bien había desmontado la clásica asociación entre el estado y la política, descubriendo de esta manera la relevancia en términos políticos de las diferentes estructuras sociales y de las motivaciones individuales, transmitía una cierta ambigüedad teórica en los conceptos utilizados; el conductismo no había hecho frente a una serie de cuestiones normativas que podían constituir el contexto más pertinente para cualquier reflexión acerca de la evolución de la política contemporánea. Dicho en otras palabras, el conductismo no asumía una clara preocupación teórica o explicativa y, debido a una perspectiva excesivamente determinista, los conductistas no lograban dar cuenta de fenómenos contemporáneos como el feminismo o las luchas por la igualdad de derechos.

Pese a las críticas metodológicas elaboradas desde la óptica de la filosofía política, durante estos años aumentó el optimismo acerca de las posibilidades reales para una ciencia de la política. Sin duda, la revolución conductista, con su énfasis en los análisis empíricos y con la ruptura del corsé que significaba la existencia de un paradigma dominante basado en proposiciones eminentemente filosóficas, éticas o exclusivamente legalistas, había abierto las puertas a nuevos intentos para una Ciencia de la Política.

Así, durante los años sesenta y setenta se elaboraron nuevos modelos explicativos, nuevas aproximaciones y estrategias que perseguían una comprensión y una explicación científica de la política. A partir de la revolución metodológica que significó la irrupción y triunfo del enfoque conductista, se posibilitó el desarrollo de nuevos marcos conceptuales abstractos y de nuevos modelos explicativos. Veamos una de las perspectivas más relevantes y productivas con un poco más de detalle.

Si podemos afirmar que durante el primer tercio del siglo XX la evolución de la Ciencia Política estuvo determinada por una perspectiva exclusivamente jurídica o moral, mientras que durante el segundo tercio de siglo la disciplina estuvo estrechamente emparentada con la Sociología, igualmente podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la Economía ha significado la principal aportación a la evolución de la Ciencia Política a partir de los años setenta hasta la actualidad.

Así, la Economía ha inspirado o inducido algunos de los principios fundamentales en los que se basa el nuevo enfoque metodológico que ha permitido los más recientes desarrollos a la Ciencia Política contemporánea.

Si la revolución conductista fue importante para superar el paradigma legalista de la *Staatslehre* y abrir nuevos campos a la Ciencia Política, la irrupción de la teoría de la elección racional en la Ciencia Política supuso la superación del anterior paradigma sociológico, un enfoque que estaba únicamente preocupado por el análisis empírico de los comportamientos políticos de los individuos y de los grupos; la aplicación de algunos de los principios metodológicos propios de la Economía a los análisis de la realidad política permitió el desarrollo de un enfoque alternativo que ha derivado un nuevo posicionamiento metodológico frente a la escuela conductista, y que también ha abierto un nuevo punto de vista sobre los temas y cuestiones relevantes para la Ciencia Política.

De la teoría de la elección racional surge un conjunto de proposiciones explicativas (y contrastables empíricamente) mediante el desarrollo de un discurso axiomático y deductivo que puede llegar a recibir un tratamiento formal o matemático bastante sofisticado.

Con la aceptación de unos pocos axiomas o principios metodológicos muy restrictivos (al mismo tiempo que intuitivamente aceptables), y la aplicación de unos criterios de carácter económico al análisis de las más diversas situaciones políticas reales o hipotéticas, ha sido posible la elaboración de nuevos modelos explicativos en Ciencia Política. Estos principios metodológicos se reducen básicamente al individualismo metodológico y al supuesto de racionalidad individual.

En primer lugar, el individualismo metodológico pretende explicar, a partir de las acciones individuales, los fenómenos de carácter colectivo: a diferencia del enfoque sociológico predominante, destaca la importancia de las acciones o elecciones individuales huyendo de cualquier determinismo de tipo estructural. En general, se supone que estas acciones individuales responden al clásico criterio económico de la maximización de la utilidad: los individuos disponen de un conjunto finito de alternativas entre las que elegir y, de manera coherente con sus fines, escogen aquella que esperan que les proporcione el mayor grado de satisfacción o utilidad (un concepto que puede ser definido de muchas maneras, pero que siempre responderá a una valoración subjetiva).

En este sentido, los individuos son «racionales». Se supone que cada uno tiene la capacidad de ordenar de manera completa y transitiva (siempre en función del grado de información disponible) las alternativas entre las que realizará su elección. Autores como Anthony Downs, William H. Riker y Mancur Olson, incluidos en el presente volumen, escribieron obras seminales en este enfoque.

Cabe destacar que la racionalidad individual no implica de manera alguna la existencia de una «racionalidad colectiva»: precisamente, gran parte de las paradojas analizadas por este nuevo enfoque residen en la incoherencia existente entre las preferencias individuales y los resultados colectivos.

Estos supuestos metodológicos importados de la Economía son los principales componentes de la teoría política de la elección racional. Este nuevo enfoque supone, como hemos dicho, un nuevo posicionamiento metodológico respecto a la escuela conductista. Pero, por otra parte, también supone una nueva perspectiva sobre los temas y preguntas que son considerados relevantes para la Ciencia Política. Bajo los parámetros de la teoría de la elección racional, se han elaborado nuevos modelos explicativos que se refieren al objeto que fuera «clásico» de la disciplina de la Ciencia Política: las instituciones políticas. El énfasis en el estudio de los «comportamientos» está siendo actualmente sustituido por un retorno al análisis de las instituciones políticas que de ninguna manera supone una vuelta al enfoque jurídico de antaño, sino que precisamente responde al enfoque «económico» derivado de la teoría de la elección racional: un «nuevo institucionalismo».

A través de esta nueva perspectiva se pretende explicar la existencia de diversos «equilibrios políticos», aun cuando éstos no puedan derivarse estrictamente de las preferencias o los gustos individuales. Serán las instituciones políticas (ya sean gobiernos, sistemas electorales, partidos políticos o procesos parlamentarios) las que reducirán el número de alternativas políticas relevantes y se constituirán, de este modo, como los factores determinantes para la existencia real de estos equilibrios políticos.

En la actualidad podríamos decir que la disciplina de la Ciencia Política no presenta una identidad absolutamente determinada por uno de estos enfoques alternativos: existe un pluralismo de temas y de intereses que se analizan siguiendo diferentes aproximaciones o enfoques.

Sin embargo, parece que el enfoque «económico», posiblemente debido a su potencialidad para ser aplicado de manera teórica y empíricamente significativa a una multitud de temas e intereses (acción colectiva, instituciones, formación de coaliciones, elecciones, votaciones, etc.), ha superado los análisis exclusivamente referidos a los comportamientos políticos individuales o de grupo propios del paradigma conductista. La existencia simultánea de los dos enfoques (uno de marcado carácter sociológico y otro de carácter económico) supone un pluralismo metodológico que permite el avance progresivo y complementario de los análisis de la Ciencia Política contemporánea aunque, ciertamente, este avance discurra a velocidades distintas debido al auge actual del enfoque de la teoría de la elección racional.

El volumen

El primer artículo del presente volumen procede del libro de Gaetano Mosca titulado *Elementi di Scienza Politica* (Bocca, Roma-Florencia-Turín-Milán, 1896, trad. cast. de partes de la obra en *La Clase Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984). Este libro supuso una superación del paradigma legal-formal que había informado la Ciencia Política hasta finales del siglo XIX. En este sentido, la concepción metodológica de Mosca es clara: el autor explica en su obra la intención de sustituir las abstracciones metafísicas por verdades científicas, como la doctrina de la clase política. En la parte del libro que reproducimos (concretamente el cap. II) Mosca elabora una proposición susceptible de contrastación empírica: el poder político está siempre, y bajo cualquier forma de gobierno, en manos de una minoría organizada o clase dirigente que justifica sus actos moral o jurídicamente a través de una «fórmula política». Según Mosca, esta minoría organizada puede considerarse como una expresión de la totalidad del sistema político, de manera que su análisis científico supondrá el conocimiento científico del funcionamiento real de éste.

Esta temática, que en cierto modo ha pasado a formar parte del patrimonio común de la Ciencia Política, tuvo desarrollos teóricos contemporáneos a Mosca en las obras de R. Michels (*Zur Sociologie des Parteiswesens in der Modernen Demokratie*, 1911, trad. cast.: *Los Partidos Políticos*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969) y V. Pareto (*Tratato di Sociologia Generale*, Barbera, Florencia, 1916, trad. cast.: *Forma y Equilibrios Sociales. Extracto del Tratado de Sociología General*, Alianza, Madrid, 1980).

El concepto de «clase política» ha permitido la aplicación de métodos empíricos y comparativos para su contrastación. En este sentido, pueden consultarse las siguientes obras:

- C. W. Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press, New York, 1956.
- J. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Prentice Hall, New Jersey, 1976.
- P. Birbaum, *Les Sommets de l'État*, Seuil, París, 1977.

El segundo artículo seleccionado para este libro fue escrito por Maurice Duverger y apareció publicado por primera vez en los *Cahiers des Sciences Politiques* en el año 1950 bajo el título «L'influence des systèmes électoraux sur le vie politique». Como su propio título indica, el texto valora las consecuencias que tienen diferentes sistemas electorales (concretamente el sistema mayoritario, el sistema mayoritario a dos vueltas y el sistema proporcional) para aspectos puntuales de la vida política como el número de partidos existentes, el tipo de organización de los mismos o la representatividad de los elegidos. Las relaciones que M. Duverger establece entre los distintos sistemas electorales y sus consecuencias políticas han sido tradicionalmente consideradas como «leyes» aunque el autor prefiera utilizar el término «tendencias» para referirse a las mismas.

Estas «leyes de Duverger» han sido objeto de revisión y de contrastación empírica por parte de diferentes autores, entre los que destacaríamos a W. H. Riker (*«The Two Party System and Duverger's Law»*, *American Political Science Review*, vol. 76, 1982) y

a G. Sartori («Le “Leggi” sulla Influenza dei Sistemi Eleitorali», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 14, 1984).

Para un desarrollo general de esta temática pueden consultarse las obras siguientes:

D. W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1967.

A. Lijphart & B. Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System*, Praeger, New York, 1984.

R. Taagepera & M. Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven, 1989.

El tercer texto del presente volumen corresponde al tercer capítulo de la obra de Robert A. Dahl titulada *A Preface to Democratic Theory* (University of Chicago Press, 1956). En este capítulo, R. A. Dahl elabora un modelo teórico con el que pretende ofrecer una interpretación de las características definitorias de la democracia. Este modelo está basado en una serie de condiciones estrictamente políticas que deben poder identificarse empíricamente durante el período previo a la votación, durante el período de la votación, durante el período posterior a la votación, y también durante el período interelectoral. Es un modelo teórico que posibilita, mediante la adopción de una serie de escalas adecuadas, la medición del grado de poliarquía presente en una sociedad determinada. A partir de este modelo, R. A. Dahl formula las condiciones necesarias para que una determinada realidad política pueda ser considerada como democrática, y establece una función que relaciona el nivel de poliarquía con el grado de aceptación social de estas condiciones.

Otras obras del autor son:

R. A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971 (trad. cast.: *La Poliarquía: Participación y Oposición*, Tecnos, Madrid, 1989).

R. A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven, 1963.

R. A. Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989 (trad. cast.: *La democracia y sus críticos*, Paidós, Buenos Aires, 1990).

El artículo de Anthony Downs, «An Economic Theory of Political Action in Democracy», publicado originalmente en *Journal of Political Economy*, abril 1957 (trad. cast. en la *Revista de Economía Española*, 1978 reproducida en A. Casahuga [ed.], *Teoría de la Democracia: una Aproximación Económica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980) es un resumen de su libro *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1957 (trad. cast.: *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar, Madrid, 1973).

A. Downs es el introductor de un nuevo tipo de modelos explicativos en Ciencia Política que derivan directamente de un enfoque económico: los modelos espaciales. En este tipo de modelos, se supone que cada ciudadano realiza una elección racional del partido al que votar: estableciendo una clara analogía con los mecanismos que operan en el

mercado (los partidos políticos ofrecen diferentes «productos» —o programas—, y los electores se comportan como «consumidores»), A. Downs sugiere que cada ciudadano votará en función de la distancia que haya entre sus preferencias políticas y las políticas o programas de los partidos que concurren a las elecciones (partidos que en su análisis estarán dispuestos en un eje unidimensional). El modelo espacial iniciado por A. Downs ha sido posteriormente desarrollado con la elaboración de modelos que consideran la existencia de espacios multidimensionales.

En el artículo, A. Downs expone una de las paradojas más relevantes de la democracia: si supusiéramos que los votantes se comportan como si realizaran un simple cálculo de los costes y beneficios derivados del acto de votar (como hace un consumidor a la hora de escoger un determinado producto), cabría esperar que la inmensa mayoría de los ciudadanos racionales se abstuviera, dada su escasísima capacidad para influir en el resultado final de las elecciones. Esta paradoja derivada de un uso puramente «instrumental» del voto, ha sido contestada mediante los conceptos de la «persuasión», del voto como «consumo» (entendiendo que el simple acto de votar ya aporta beneficios subjetivos al votante) o del voto inducido por las instituciones.

Para una exposición teórica y aplicada de estos análisis, pueden consultarse las siguientes obras:

O. Davis, M. J. Hinich & P. C. Ordeshook, «An Expository Development of a Mathematical Model of the Electoral Process», *American Political Science Review*, vol. 64, 1970 (trad. cast. en J. M. Colomer [ed.], *Lecturas de Teoría Política Positiva*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991).

D. B. Robertson, *A Theory of Party Competition*, Wiley, Londres, 1976.

I. Budge & D. Farlie, *Voting and Party Competition: a Theoretical Critique and Synthesis Applied to Surveys from Ten Democracies*, Miley, 1977.

J. Enelow & M. Hinich, *The Spatial Theory of Voting: an Introduction*, Cambridge University Press, 1984.

El quinto artículo del volumen, «Some social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», apareció publicado en la *American Political Science Review* en el año 1959. En este artículo, Seymour M. Lipset describe y evalúa un conjunto de condiciones que, en su perspectiva sociológica, deberían darse necesariamente para el advenimiento de una democracia y su posterior estabilización. Este conjunto de condiciones se circscribe, esencialmente, al nivel de desarrollo económico y al grado de legitimidad del sistema político. S. M. Lipset elabora una tipología de las democracias existentes según su grado de estabilidad y relaciona esta clasificación con diferentes índices empíricos de desarrollo económico y de legitimidad política (variables como «nivel de industrialización» o «nivel de alfabetización»), con la única finalidad de establecer entre ellas una relación explicativa.

Aplicaciones empíricas que siguen los argumentos básicos de este enfoque sociológico pueden encontrarse en las obras siguientes:

S. M. Lipset, *Political Man: the Social Bases of Politics*, Heinemann, Lon-

don, 1959 (trad. cast.: *El Hombre Político: las Bases Sociales de la Política*, Tecnos, Madrid, 1987).

J. Linz & A. Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978 (trad. cast. parcial en J. Linz, *La Quiebra de las Democracias*, Alianza, Madrid, 1987).

L. Diamond, J. Linz & M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries* (4 vols.), Lynne Reiner Publishers, Colorado, 1988 y ss.

Bajo la perspectiva del enfoque de la elección racional, la teoría de las coaliciones ha experimentado un crecimiento notable en las dos últimas décadas. Los capítulos I y II del libro de William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (Yale University Press, New Haven, 1962), que ahora ofrecemos traducidos al castellano por vez primera en el capítulo sexto de este volumen, constituye uno de los textos seminales de este campo de la Ciencia Política.

La teoría de las coaliciones se ocupa básicamente del proceso de adopción de decisiones por parte de un determinado grupo de individuos en una situación en la que es necesaria la unión de algunos de ellos para llegar a una decisión vinculante. W. Riker analiza el «principio del tamaño» de la coalición (principio que deriva directamente de la teoría de juegos) para afirmar que únicamente se formarán Coaliciones Vencedoras Mínimas, es decir, se formarán aquellas coaliciones que dejarían de ser vencedoras si alguno de sus miembros (o partidos políticos) la abandonara.

Posteriormente a este texto, y paralelamente a la búsqueda de hipótesis contrastables empíricamente en contextos parlamentarios y multipartidarios, otros autores han elaborado un conjunto de criterios alternativos al del tamaño de las coaliciones, basados en consideraciones referidas a la «distancia ideológica» entre los partidos políticos o a la distribución de las recompensas al formar una coalición vencedora.

Entre la abundante literatura sobre la materia, cabe destacar las obras siguientes:

M. Leiserson, «Factions and Coalitions in One-Party Japan: an Interpretation Based on the Theory of Games», *American Political Science Review*, vol. 62, 1968.

R. Axelrod, *Conflict of Interest*, Markham, Chicago, 1970.

M. Taylor, «On the Theory of Government Coalition Formation», *British Journal of Political Science*, vol. 1, 1973 (trad. cast. en J. M. Colomer [ed.], *Lecturas de Teoría Política Positiva*, op. cit.).

M. Laver & N. Schofield, *Multiparty Government: the Politics of Coalition in Europe*, Oxford University Press, 1991.

La obra de Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963 (trad. cast.: *La Cultura Cívica*, Euroamérica, Madrid, 1970), de la cual ofrecemos su primer capítulo, refleja los criterios teóricos y metodológicos que informaron la «revolución conductista» en Ciencia Política. El concepto de «cultura política» puede definirse como el conjunto de valores que determina la acción política de una nación o grupo, es decir, el patrón de orientaciones y valoraciones de una sociedad con respecto a los objetos políticos (partidos, constitución, tribunales de justicia, etc.).

A través de los datos empíricos recopilados en cinco países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, México y Alemania), G. Almond y S. Verba siguen una línea argumental que discurre inductivamente desde las características agregadas de los individuos hasta los rasgos definitorios del grupo al que pertenecen. De esta manera, pretenden hallar una respuesta a la pregunta sobre el grado de estabilidad democrática de estos cinco países en función del tipo de «cultura política» de sus ciudadanos, elaborando una teoría de las bases culturales de una democracia estable.

Para ver la discusión teórica y las aplicaciones de este enfoque sociológico puede consultarse:

L. Pye & S. Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, 1965.

G. A. Almond & S. Verba, *The Civic Culture Revisited: an Analytical Study*, Little Brown, Boston, 1980.

S. L. Long (ed.), *The Handbook of Political Behaviour*, Plenum Press, New York, 1981.

La obra de Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965, a la que está referido el capítulo octavo de este volumen, es una de las de mayor influencia en el enfoque «económico» de la política. Analiza la capacidad de un grupo de individuos para promover la consecución de bienes públicos que sean de interés común a todos sus miembros. El principal interés de M. Olson reside en el tamaño del grupo: de manera contraria a lo que comúnmente pudiera pensarse, cuanto mayor sea el grupo, menos incentivos tendrán los individuos que lo componen para asumir los costes en tiempo, esfuerzo y dinero de participar en una acción que les permitiría la obtención del bien público deseado. Dicho en otras palabras, cuanto mayor sea el grupo, cabrá esperar una mayor pasividad o comportamientos propios de «gorrones» entre sus miembros (*free riders*) que los que se producirían en grupos reducidos. La solución de esta paradoja reside en los «incentivos selectivos» (ya sean de carácter negativo o positivo), unos incentivos que favorecen la acción colectiva y que no dependen de los bienes públicos hacia los que se orienta la misma. El mismo autor ha publicado *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven, 1982 (trad. cast.: *Auge y declive de las naciones*, Ariel, Barcelona, 1986, de donde procede el capítulo reproducido aquí). Esta temática de la acción colectiva, que puede hacerse extensiva a la mayor parte de las actividades políticas y que también ha sido analizada siguiendo los parámetros metodológicos de la teoría de juegos, ha sido posteriormente desarrollada en:

J. Chamberlin, «Provision of Collective Goods as a Function of a Group Size», *American Political Science Review*, vol. 68, 1974 (trad. cast.: *Lecturas de Teoría Política Positiva, op. cit.*).

T. C. Schelling, *Micromotives and Macrobbehavior*, W. W. Norton, New York-London, 1978 (trad. cast. en Fondo de Cultura Económica, México, 1991).

R. Hardin, *Collective Action*, The Johns Hopkins University Press, 1982.

M. Taylor, *The Possibility of Cooperation*, Cambridge University Press, 1987.

El noveno artículo del volumen procede del libro de David Easton, *A Framework for Political Analysis*, University of Chicago Press, 1965) (trad. cast.: *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969). Este artículo es un desarrollo del capítulo II de la obra del mismo autor titulada *Systems Analysis of Political Life*. La publicación de este libro supuso la aparición de un nuevo método para entender la forma de operar de los sistemas políticos considerados en su totalidad. D. Easton se preguntaba esencialmente por la estabilidad de los sistemas políticos y, para responder a esta cuestión, los aisló analíticamente de otros elementos de la sociedad: el enfoque de la teoría sistemática entiende los sistemas políticos como una globalidad dinámica que recibe una serie de demandas o «impulsos» (*inputs*) que se transforman, a través de los distintos procesos políticos, en un conjunto de acciones políticas (*outputs*), los cuales, a su vez, retroalimentan el sistema político creando nuevas necesidades. Esta teoría general permite los análisis comparados entre distintos sistemas políticos. Otras obras del autor:

D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, The University of Chicago Press, 1965.

D. Easton, *The Analysis of Political Structure*, Routledge, 1990.

El texto con el que concluye este volumen corresponde a la obra de Seymour Lipset y Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, New York, 1967. En él se aborda la cuestión de cómo la tradicional división de las sociedades occidentales en dimensiones como la religión, la clase social o la lengua, se ha traducido en una determinada forma de articulación de los sistemas de partidos políticos, unos partidos que precisamente elaboran sus programas en función de éstas u otras divisiones relevantes de la sociedad. S. Lipset y S. Rokkan identifican los problemas a los que deben enfrentarse las sociedades para la creación de las condiciones que permitan la competencia partidista o, lo que es lo mismo, para asumir bajo la forma de competición partidista aquellas divisiones sociales.

Para una relación del desarrollo posterior de esta temática, véase:

J. Palombara & M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966.

D. Rae & M. Taylor, *The Analysis of Political Cleavages*, Yale University Press, New Haven, 1970.

R. Inglehart, «The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society», en R. J. Dalton, S. C. Flannagan & P. A. Beck (eds.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*, Princeton University Press, 1984.

ALBERT BATLLE

Barcelona, 1992

1. LA CLASE POLÍTICA*

por GAETANO MOSCA

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. Períodos 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 impone fácilmente a cualquier observador: en todas las sociedades, desde 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 siempre es la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. 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 recibe de ella, al menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político.

En la práctica, todos reconocemos la existencia de esta clase dirigente o clase política, como la hemos definido otras veces.¹ Sabemos, en efecto, que en nuestro país y en las naciones vecinas hay una minoría de personas influyentes que dirigen la cosa pública. De buen o mal grado la mayoría le entrega la dirección; de hecho, no podemos imaginar en la realidad un mundo organizado de otra manera, en el que todos estuviesen sometidos a uno solo, aunque en pie de igualdad y sin ninguna jerarquía entre ellos, o que todos dirigesen por igual los asuntos políticos. Si en teoría razonamos de otra manera, se debe en parte al efecto de hábitos inveterados de nuestro pensamiento, y en parte a la excesiva importancia que les damos 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 alguien que está en la cumbre de la jerarquía de la clase po-

* Ed. original: G. Mosca, *Elementi di Scienza Politica*, cap. 2, La terza, Roma, 1896.

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

lítica y que dirige el llamado «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 superior al 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 lugar de una sola persona, son dos o tres las que toman a su cargo la dirección suprema.

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

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

2. Lo que constituye la verdadera superioridad de la clase política, como base para la investigación científica, es la preponderancia que tiene su diversa constitución 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 monarquías absolutas hasta hace pocas décadas; Inglaterra e Italia, monarquías constitucionales; mientras que Francia y los Estados Unidos se incluyen en la categoría de repúblicas. Esta clasificación se basa en que, en los dos primeros países, la jefatura del estado era hereditaria y nominalmente omnipotente; en los segundos, aun siendo hereditaria, tenía facultades y atribuciones limitadas; y en los últimos era electiva. Pero esta clasificación resulta evidentemente superficial.

En efecto, se ve claramente que los regímenes políticos de Rusia y Turquía tenían muy poco en común, dada la gran diferencia entre el grado de civilización de estos países y el ordenamiento de sus clases políticas. Siguiendo el mismo criterio, vemos que el régimen monárquico de Bélgica es más parecido al de la Francia republicana que al de Inglaterra, también monárquica; y que existen diferencias importantísimas entre el ordenamiento político de los Estados Unidos y el de Francia, a pesar de que ambos países son repúblicas.

Como hemos señalado antes, son antiguos hábitos del pensar los que se opusieron y se oponen en este punto al progreso científico. La clasificación que señalamos, que divide a los gobiernos en monarquías absolutas, moderadas y repúblicas, es obra de Montesquieu, y 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 comenzó 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 en muchísimas mentes, pese a que la ciencia moderna hace cada vez más evidente la coexistencia de los principios democrático, monárquico y aristocrático en todo organismo político.³ No la refutaremos directamente aquí, 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. En este punto creemos útil responder a una objeción que parecería muy fácil hacer a nuestro enfoque. Si es claramente admisible que un solo individuo no puede commandar 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 mandan a las mayorías y no éstas a aquéllas. Pero éste es uno de los casos, como tantos que se dan en las demás ciencias, en que la apariencia de las cosas se opone a su verdadera realidad. Es forzoso 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. Al mismo tiempo se puede decir que ésta se halla organizada precisamente porque es minoría. Cien que actúen siempre concertadamente y con inteligencia, triunfarán sobre mil tomados uno a uno y que no estén de acuerdo; y al mismo tiempo, si son cien y no mil, les será mucho más fácil a los primeros entenderse y actuar concertadamente.

Es fácil deducir de este hecho 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 da la organización, las minorías gobernantes están constituidas por lo común de tal manera que los individuos que las componen se distinguen de la masa de los gobernados por algunas cualidades que les otorgan cierta superioridad material e intelectual, y hasta moral; o bien son los herederos de quienes tenían estas cualidades. En otras palabras, deben poseer algún requisito, verdadero o aparente, que sea muy apreciado y se valore mucho en la sociedad en que viven.

4. En las sociedades primitivas, que están todavía en el primer estadio de su constitución, el valor militar es la cualidad que permite más fácilmente el acceso a la clase política o dirigente. La guerra, que en la sociedad de civilización avanzada puede considerarse como un estado excepcional, puede ser en cambio casi normal en las sociedades

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.

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

que están al comienzo de su desarrollo; y entonces los individuos que despliegan mejores aptitudes guerreras logran fácilmente la supremacía sobre los otros: los más valientes serán los jefes. El hecho es constante, pero las modalidades que puede asumir difieren según los casos.

Generalmente, se suele atribuir el dominio de una clase guerrera sobre una multitud pacífica a la supremacía de las razas, a la conquista de un pueblo relativamente débil por otro belicoso. En efecto, algunas veces 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 española. Pero, más a menudo todavía, vemos, en ciertas condiciones sociales, aparecer una clase guerrera y dominadora también donde no se encuentran indicios de conquista extranjera. Cuando 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 sobre la tribu; pero no se formará una clase belicosa, que al mismo tiempo explote y tutele a otra dedicada al trabajo pacífico. Sin embargo, a medida que el estadio venatorio queda atrás, y se ingresa 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; otra, a la guerra. Si esto acontece, es inevitable que esta última adquiera poco a poco tal preponderancia sobre la primera, que la podría 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 en ellas no había ninguna distinción entre guerreros y agricultores, o sea nobles y campesinos. Pero, después que se establecieron en las grandes llanuras que recorren el Vístula y el Niemen, comenzaron a desarrollar la agricultura y, al mismo tiempo, persistió la necesidad de guerrrear contra vecinos belicosos; esto llevó a los jefes de las tribus, o *woiewodi*, a rodearse de cierto número de individuos seleccionados que se especializaron en el uso de las armas. Éstos se distribuían 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 ambicionada, y se vieron ejemplos de campesinos que rechazaban la exención de las tareas agrícolas con tal de no combatir. No obstante, como este orden de cosas se fue haciendo estable, y como una clase se habituó al empleo de las armas y a las reglas militares mientras la otra se dedicó únicamente al uso del arado y de la azada, los guerreros se convirtieron gradualmente en nobles y patrones y los ciudadanos, de compañeros y hermanos que eran, se transformaron en villanos y siervos. Poco a poco, los belicosos señores de la guerra multiplicaron sus exigencias, al punto de que la parte que tomaban como miembros de la comunidad creció hasta abarcar todo lo producido por ella, menos lo absolutamente necesario para la subsistencia de los agricultores. Cuando éstos intentaron huir, fueron obligados por la fuerza a permanecer ligados a la tierra. De

esta manera, su condición adquirió las características de una verdadera servidumbre de la gleba.⁴

Una evolución análoga ocurrió en Rusia. Allí, los guerreros que constituían la *droujina*, o sea el séquito de los antiguos *kniaz* o príncipes descendientes del Rúrik, también obtuvieron, 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 faltaban brazos y los campesinos pretendían emigrar, el zar Boris Godunov, a fines del siglo XVI, otorgó a los nobles el derecho a retener por la fuerza a los campesinos en sus tierras, dando origen a la servidumbre de la gleba. Pero en Rusia la fuerza armada nunca estuvo constituida exclusivamente por los nobles: los *mujiks* marchaban a la guerra como agregados a los miembros de la *droujina*, y después Iván IV el Terrible constituyó con los *strelitzis* un cuerpo de tropas casi permanente, que duró hasta que Pedro el Grande lo sustituyó por regimientos organizados según el tipo europeo-occidental, cuyo cuerpo de oficiales se formaba con los antiguos miembros de la *droujina* y militares extranjeros, y los *mujiks* constituyan los 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 muchas partes, el uso de las armas quedaba reservado exclusivamente a esta clase, como ocurrió en la India y en Polonia; pero también fue habitual que los miembros de la clase gobernada fueran eventualmente enrolados, aunque 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 constituyan 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, quedaba casi completamente excluida del manejo de las armas. Un ordenamiento análogo encontramos en la Roma republicana hasta la primera guerra púnica y aun hasta Cayo Mario, 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. 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文明izados son la fuente principal de producción de riqueza. Pero,

4. El rey Casimiro el Grande (1333) trató en vano de frenar la prepotencia de los guerreros, y cuando los campesinos reclamaban contra los nobles, se limitaba a preguntarles si no tenían palos y piedras. Más tarde, en 1537, la nobleza impuso que 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 al mismo tiempo hacía presión sobre el rey para que iniciase en Roma las gestiones necesarias para lograr que en Polonia sólo los nobles fuesen admitidos en las órdenes sagradas, con lo que se quería excluir totalmente a los burgueses y campesinos de los cargos honoríficos y de toda importancia social. Véase Mickiewicz, *Slaves*, cap. IV, pp. 376-380; *Histoire populaire de Pologne*, Hetzel, París, 1875, caps. I y II.

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

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

a medida que la civilización progresá, el rendimiento de estas tierras aumenta,⁷ y entonces, si otras circunstancias concuerdan, puede producirse una transformación social muy importante: la cualidad más característica de la clase dominante pasa a ser la riqueza antes que el valor militar; los gobernantes son los ricos, más que los fuertes.

La principal condición necesaria para que se opere esa transformación 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 para que no sea necesaria la tutela del propietario. Esto se obtiene mediante una serie de cambios graduales en el ordenamiento social que transforman el tipo de organización política, que llamaremos «Estado feudal», en otro tipo, esencialmente diferente, que denominaremos «Estado burocrático». Ya podemos afirmar 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, cuyas fuerzas individuales están limitadas por la fuerza colectiva, si por un lado los poderosos son por lo general los ricos, por otro basta ser rico para convertirse en poderoso. En realidad es inevitable que, cuando está prohibida la lucha a mano armada, y sólo se permite la que se hace a fuerza de billetes, los mejores puestos sean conquistados por los que están más provistos de dinero.

Es verdad que existen Estados con una civilización avanzadísima, organizados en base a sólidos principios morales, que parecen excluir esta preponderancia de la riqueza. Pero éste es uno de los tantos casos en que los principios teóricos no tienen más que una aplicación limitada en la realidad de las cosas. En los Estados Unidos, 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 los ricos sienten cierta aversión a dedicarse a la vida pública, así como hay cierta resistencia por parte 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 políticos venales que disponen de las administraciones públicas; y tampoco 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. Hay quien asegura que, en varios de los Estados de la Unión, el que tenga

7. Con el aumento 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.

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

mucho dinero para gastar puede hasta darse el lujo de matar a un hombre con la casi seguridad de quedar impune.⁹

También hasta hace unos años, el gobierno de China, si bien no había aceptado el principio de la elección popular, se fundaba sobre una base esencialmente igualitaria: los grados académicos permitían el acceso a los cargos públicos y estos grados se obtenían mediante examen, sin que aparentemente se atendiera al nacimiento o a la riqueza.¹⁰ Pero quizás porque la clase pudiente china era menos numerosa, menos rica y menos todopoderosa que en los Estados Unidos, lo cierto es que había logrado atenuar notablemente la aplicación estricta del sistema de exámenes para obtener los cargos más altos en la jerarquía político-administrativa. No sólo se compraba a menudo la indulgencia de los examinadores, sino que el mismo gobierno vendía los diversos grados académicos y permitía que llegasen a los cargos 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, los ricos siempre adquirían más fácilmente que los pobres otros medios de influencia social, como serían la notoriedad, la gran cultura, los conocimientos especializados, los grados elevados en la jerarquía eclesiástica, administrativa y militar. 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 exentos los ricos, era a menudo el más áspero y difícil.

6. En las sociedades en que las creencias religiosas tienen 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. Hay ejemplos muy notables en ciertas épocas del antiguo Egipto, en la India brahmánica y en la Europa medieval. A menudo los sacerdotes, además de cumplir con los oficios religiosos, poseían también conocimientos jurídicos y científicos y representaban la clase intelectualmente más elevada. Con frecuencia se manifestó, consciente o inconscientemente, 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 se haya debido a esta tendencia, al menos en parte, la lentísima difusión que tuvo en el antiguo Egipto el alfabeto demótico, mucho más simple y fácil que la escritura jeroglífica. En la Galia los druidas, si bien tenían conocimiento del alfabeto griego, no permitían que la abundante cosecha

9. Jannet, *op. cit.*, y capítulos citados («La corrupción privada», «Omnipotencia del dinero», «La plutocracia», etcétera). Los hechos citados, aparte de que están respaldados 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 novelistas, comediógrafos y periodistas admiten esos hechos 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.

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 grados del mandarinate (Rousset, *A travers la Chine*, Hachette, París, 1878).

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

de su literatura sagrada fuese escrita, y obligaban a sus alumnos a fijarla fatigosamente en 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 conocer los libros sagrados a las clases inferiores.

Sólo en una fase muy avanzada de la civilización, las nociones especializadas y la verdadera cultura científica, despojada de todo carácter sagrado y religioso, se convirtieron en una fuerza política importante; y fue entonces cuando permitieron el acceso a la clase gobernante a 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 como sus aplicaciones prácticas que podían beneficiar al pueblo o al Estado. A veces no se requiere más que la posesión de los procedimientos mecánicos indispensables para obtener una cultura superior, tal vez porque es más fácil comprobar y medir la pericia que el candidato ha podido adquirir en ellos. Así, en ciertas épocas del antiguo Egipto la profesión de escriba conducía a los cargos públicos y al poder, tal vez 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 los hallazgos de la ciencia moderna a la guerra, a la administración pública, a las obras y a la sanidad públicas, ocupa una posición social y políticamente 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, especialmente si a sus nociones jurídicas agrega la 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 el verdadero arte de gobierno, más que el craso empirismo y 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 alguno 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 a la aplicación de algunos de sus postulados. Sin embargo, así como este arte se afirmó de alguna manera en cierta clase de gente que tenía desde hacía tiempo las funciones políticas, su conocimiento no sirvió a quienes estaban excluidos de esas funciones por su condición social.¹³

7. En ciertos países encontramos castas hereditarias: la clase gobernante se halla absolutamente restringida a un número determinado de familias, y el nacimiento es el

12. Al menos era así 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.

13. Parece, por lo demás, que el 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.

único criterio que decide el ingreso a dicha clase o la exclusión de la misma. Los ejemplos de estas aristocracias hereditarias son muchos, y casi no hay país con civilización antigua 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 de la historia china y en el antiguo Egipto, en la India, en la Grecia anterior a las guerras con los persas, en la 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.

Sobre este punto queremos formular dos observaciones. La primera es que todas las clases políticas tienden a volverse hereditarias, si no de derecho, al menos de hecho.¹⁴ Todas las fuerzas políticas poseen esa cualidad que en física se llama inercia; es decir, la tendencia a permanecer en el punto y en el estado en 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 y las aptitudes especiales, probadas por medio de exámenes y concursos, permiten alcanzar los cargos públicos, no desaparecen las ventajas especiales que favorecen a algunos, y que los franceses definen como las «ventajas de las posiciones adquiridas». En realidad, por más que los exámenes y concursos estén teóricamente abiertos a todos, la mayoría siempre carece de los medios necesarios para cubrir los gastos de una larga preparación, y otros no tienen 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 ingresa a un ambiente desconocido, donde no se tienen guías ni apoyos.¹⁵

La segunda observación es la siguiente: cuando vemos una casta hereditaria que monopoliza el poder político en un país, 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 el bastón de mando muy seguro en sus manos, 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 vanagloriado de su origen sobrenatural o al menos diferente y superior al de la clase gobernada. Un hecho social importantísimo explica esta aspiración: toda clase gobernante tiende a justificar su

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

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

poder de hecho, apoyándose en un principio moral de orden general. Recientemente, la misma pretensión recibió el apoyo de un grupo de científicos: algunos autores, 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, en los países con civilizaciones modernas, la división de los pueblos en clases profesionales se funda en la heterogeneidad étnica.¹⁶

No obstante, en la historia son muy conocidas las cualidades y también los defectos especiales, unas y otros muy acentuados, que han mostrado las aristocracias que permanecieron herméticamente cerradas, o que hicieron muy difícil el acceso a su clase. Hasta hace más de medio siglo, las noblezas inglesa y alemana nos proporcionaron 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 esmerada educación que habían recibido y que había desarrollado en ellos ciertas tendencias intelectuales y morales con preferencia a otras.¹⁷

Se dice que esto puede ser suficiente para explicar las aptitudes puramente intelectuales, pero no las diferencias de carácter moral, como serían la fuerza de voluntad, el coraje, el orgullo, la energía. La verdad es que la posición social, las tradiciones de familia y los hábitos de la clase en que vivimos contribuyen más de lo que pudiera creerse al mayor o menor desarrollo de las cualidades señaladas. En efecto, si observamos atentamente a los individuos que cambian de posición social, ya sea para mejorar o para empeorar, y que entran como consecuencia de ello en un ambiente diferente al que estaban acostumbrados, podemos comprobar fácilmente que sus actitudes intelectuales se modifiquen mucho menos sensiblemente que las morales. Haciendo abstracción de la mayor amplitud de miras que el estudio y los conocimientos dan a cualquiera que no esté absolutamente privado de dotes, todo individuo, aunque no pase de simple secretario o llegue a ministro, sólo alcance el grado de sargento o ascienda hasta general, sea millonario o mendigo, se mantendrá en el mismo nivel intelectual que la naturaleza le ha dado. Por el contrario, con el cambio de posición social y de riqueza, podemos apreciar cómo el orgulloso se vuelve humilde, y cómo el servilismo se trueca en arrogancia; cómo un carácter franco y noble, obligado por la necesidad, tiende a mentir o cuando menos a disimular; y cómo, quien se ha visto obligado a disimular y a mentir durante mucho tiempo, adoptará tal vez una aparente franqueza e inflexibilidad de carácter. Es también verdad

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

17. A menudo los hijos de personas de mentalidad muy elevada 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 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.

que quien desciende adquiere con frecuencia fuerza de resignación, de sacrificio y de iniciativa; así como también quien asciende suele darle mayor importancia al sentimiento de justicia y de equidad. En suma, ya sea que cambie para bien o para mal, ha de estar excepcionalmente templado el individuo que conserva inalterado su carácter al mudar de posición social.¹⁸

El coraje guerrero, la energía en el ataque y el estoicismo en la resistencia son cualidades que por mucho tiempo se han creído monopolio de las clases superiores. Ciertamente, con respecto a estas cualidades la diferencia innata entre un individuo y otro puede ser grande; pero para que se presente en mayor o menor medida en una categoría numerosa de hombres influyen, sobre todo, las tradiciones y las costumbres del ambiente. Vemos generalmente que quienes se familiarizan con el peligro, y mejor todavía con un peligro determinado, hablan de él con indiferencia y permanecen tranquilos e imperturbables en su presencia. Por ejemplo, los montañeses, aunque muchos pueden ser tímidos por naturaleza, afrontan impávidos los abismos; y los marinos, 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 también poblaciones y clases sociales, corrientemente alejadas al uso de las armas, adquieren rápidamente dichas virtudes cuando sus individuos se incorporan a ciertos núcleos donde el valor y el arrojo son tradicionales; y ello porque son —valga la metáfora— fundidos en crísoles humanos fuertemente embebidos en aquellos sentimientos que se les quiere transmitir. Mahomet II reclutaba sus terribles jenízanos entre niños robados principalmente a los apocados griegos de Bizancio. El tanpreciado *fellah* egipcio, desacostumbrado desde hacía siglos a las armas y habituado a recibir humilde y sumisamente los azotes de todos los opresores, cuando se unió 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 prodiga en otorgarles 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

8. En fin, si seguimos a quienes sostienen la fuerza exclusiva del principio hereditario en la clase política, llegaremos a una conclusión: la historia política de la humanidad debería ser mucho más sencilla de lo que ha sido. Si verdaderamente la clase política perteneciese a una raza diferente, o si sus cualidades dominantes se transmitiesen

18. Escribió Mirabeau que, para cualquier hombre, un ascenso 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 Mirabeau et le comte de La Marck*, Librairie Le Normant, París, 1851, II, p. 228.

19. Tendría que probarse con numerosos ejemplos la afirmación de Gumplowicz de que la diferenciación de las clases sociales depende, sobre todo, de las variedades étnicas; de lo contrario, se le pueden oponer fácilmente muchos hechos, entre ellos el muy evidente de que con gran frecuencia distintas ramas de una misma familia pertenecen a clases sociales muy diferentes.

principalmente por medio de la herencia orgánica, no se comprendería por qué, una vez constituida esta clase, tendría que declinar y perder el poder. Se admite comúnmente 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 afinan cada vez más. De este modo, los descendientes de los dominadores deberían ser cada vez más aptos para la dominación, y las otras clases deberían ver cada vez más lejana la posibilidad de medirse con ellos y 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 afirmen 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, al mismo tiempo tienen lugar importantes 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 políticas y a transmitirlas a sus hijos por medio de la herencia, y la tendencia no menos fuerte hacia el relevo y cambio de estas fuerzas y la afirmación de otras 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 que las llevaron al poder, o cuando no pueden prestar más el servicio social que prestaban, o cuando esas cualidades y servicios pierden importancia en el ambiente social en que viven. La aristocracia romana declina cuando ya no suministra en exclusividad los altos oficiales del ejército, los administradores de la república y los gobernadores de las provincias. Del mismo modo, la aristocracia veneciana decae cuando sus patriarcios dejan de mandar las galeras y ya no pasan gran parte de su vida navegando, comerciando y combatiendo.

En la naturaleza inorgánica encontramos 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 diversas partes de nuestro planeta, producen a veces la calma, a veces el viento y la tempestad. Sin pretender 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 a la clausura, la inmovilidad, la cristalización de la clase política, y otras veces la que tiene por consecuencia su renovación más o menos rápida.

20. En verdad, según De Gobineau y otros autores, la clase dominante perdería sus aptitudes para el mando a causa de los cruzamientos y mezclas que se producirían entre sus miembros y los de las clases dominadas. Pero en este caso, la decadencia de la clase dominante debería ser más lenta y menos acentuada; y allí donde el sistema de castas cerradas impide la mezcla entre las distintas razas, sucede más bien lo contrario, como ha ocurrido en la India.

Las sociedades de Oriente, que consideramos inmóviles, no lo han sido siempre en realidad, porque de otro modo, como ya señalamos, no habrían podido hacer los progresos de los que han quedado abundantes testimonios. Es mucho más exacto decir que las conocimos cuando estaban en un período de cristalización de sus fuerzas y clases políticas. Lo mismo ocurre en las sociedades que comúnmente llamamos envejecidas, en las que sus creencias religiosas, su cultura científica y sus 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 estas sociedades, al ser siempre las mismas las fuerzas políticas, la clase que posee el poder lo mantiene de un modo indiscutido, por lo que 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 ser sofocado el budismo. También vemos que en el antiguo Egipto los griegos encontraron castas hereditarias, pero sabemos que en los períodos de esplendor y renovación de la civilización egipcia no existía la herencia de los oficios ni de las condiciones sociales. El ejemplo más notable y tal vez el más importante de una sociedad que tiende a cristalizarse, lo tenemos en la historia romana, en el período del Bajo Imperio, en el que, después de algunos siglos de inmovilidad social casi completa, se vuelve cada vez más nítida la diferencia entre dos clases: una, de grandes propietarios y funcionarios importantes; otra, de siervos, colonos y plebe; y, cosa aún más notable, la herencia de los oficios y de las condiciones sociales, establecida más por la costumbre que por la ley, se fue generalizando rápidamente.²¹

Por el contrario, puede suceder —y ocurre a veces en la historia de las naciones— que el comercio con extranjeros, la necesidad de emigrar, los descubrimientos y las guerras, creen nuevas pobrezas y riquezas, difundan conocimientos hasta entonces ignorados y 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 invasiones extranjeras, y cuando se producen las circunstancias mencionadas, puede también ser derribada de su sitio por los nuevos estratos sociales expresados en nuevas fuerzas políticas. Es natural que sobrevenga un período 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, esti-

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

mula nuevas ambiciones, nuevas codicias, nuevas energías, y la renovación molecular de la clase política se mantiene activa hasta que un largo período de estabilidad social la calma nuevamente.²² Entonces, cada vez que una sociedad pasa 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 mandar.

A un filántropo le correspondería indagar si la humanidad es más feliz o vive menos atribulada cuando se encuentra en un período 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 período totalmente opuesto de renovación y revolución, que les permite a todos aspirar a los grados más destacados y a más de uno llegar a ellos. Tal indagación sería difícil y, en sus resultados, debería tener en cuenta muchas condiciones y excepciones, y tal vez 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, sería siempre de escasísima utilidad práctica: puesto que lo que los filósofos y teólogos llaman el libre albedrío, esto es, la espontánea elección de los individuos, ha tenido hasta ahora, y quizás tendrá siempre, poquísimas o casi ninguna influencia en cuanto a apresurar el fin o el principio de alguno de los períodos históricos señalados.

22. No citaremos ejemplos de pueblos que se encuentran en períodos de renovación, porque en nuestra época serían innecesarios. Recordaremos solamente que, en los países recientemente colonizados, 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 período en el que 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 eso las colonias griegas ofrecieron, hasta cierta época, un amplio desahogo para todos los caracteres energéticos y emprendedores de la Hélade; y en los Estados Unidos, 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 numerosos 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 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

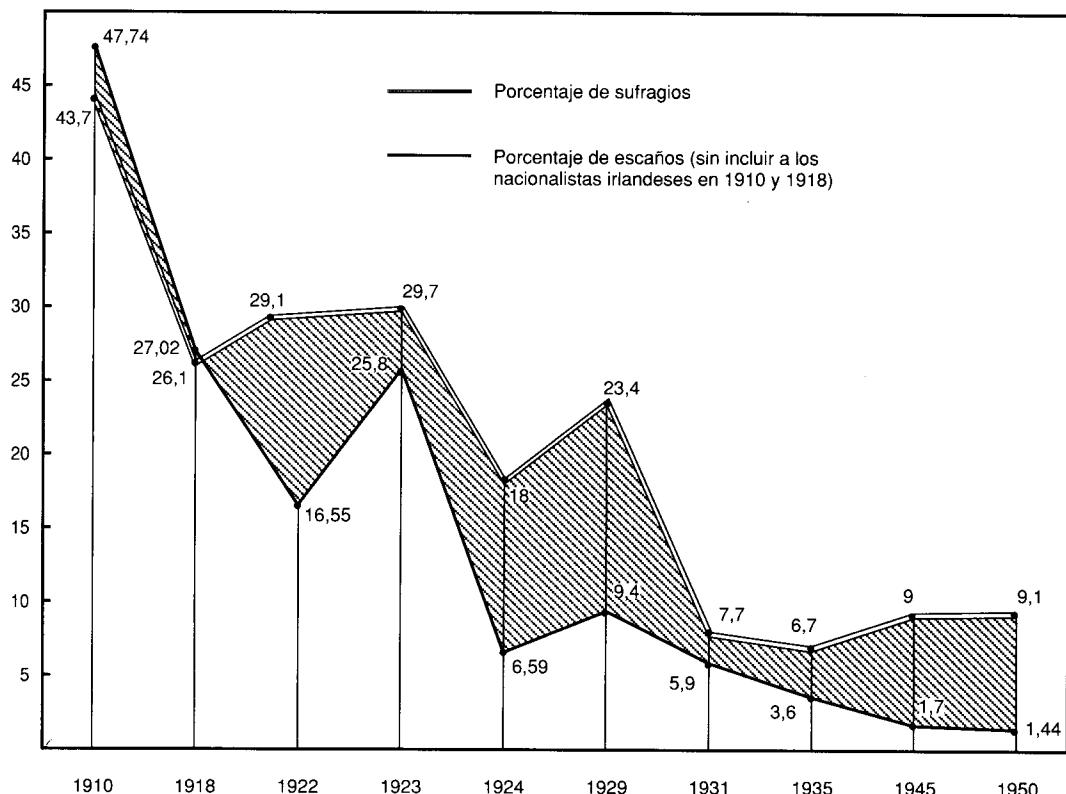


FIG. 2.1. *La eliminación del partido liberal en Gran Bretaña.*

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-

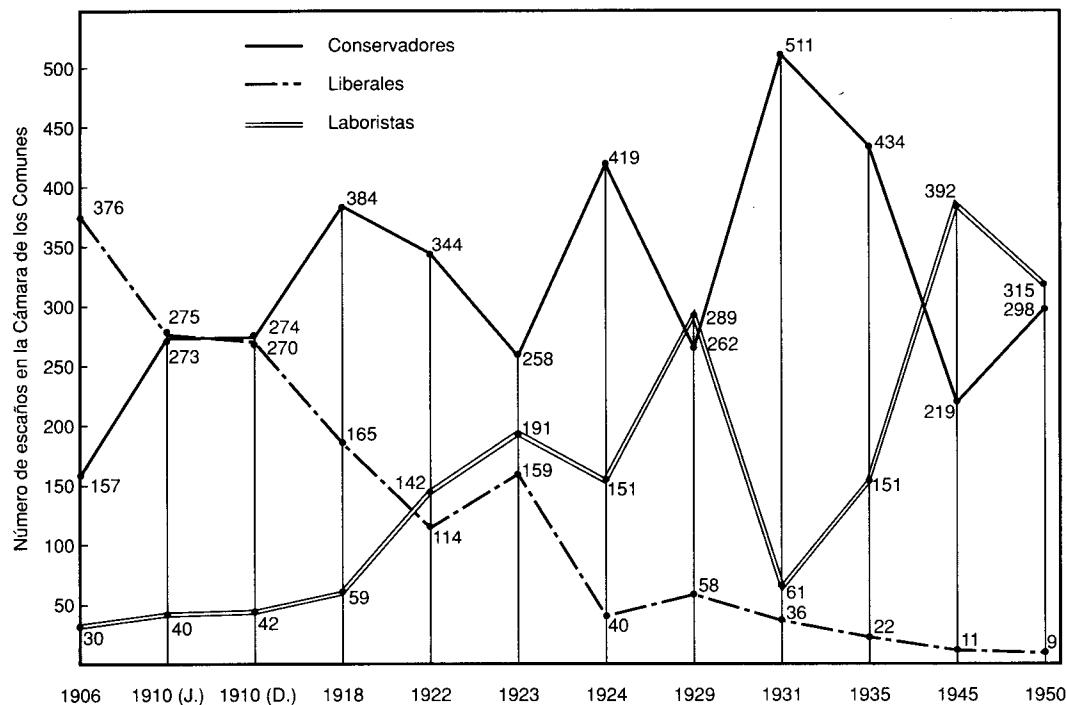


FIG. 2.2. *El restablecimiento del dualismo en Gran Bretaña*. Los nacionalistas irlandeses han sido omitidos entre 1906 y 1918.

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 tenía 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.

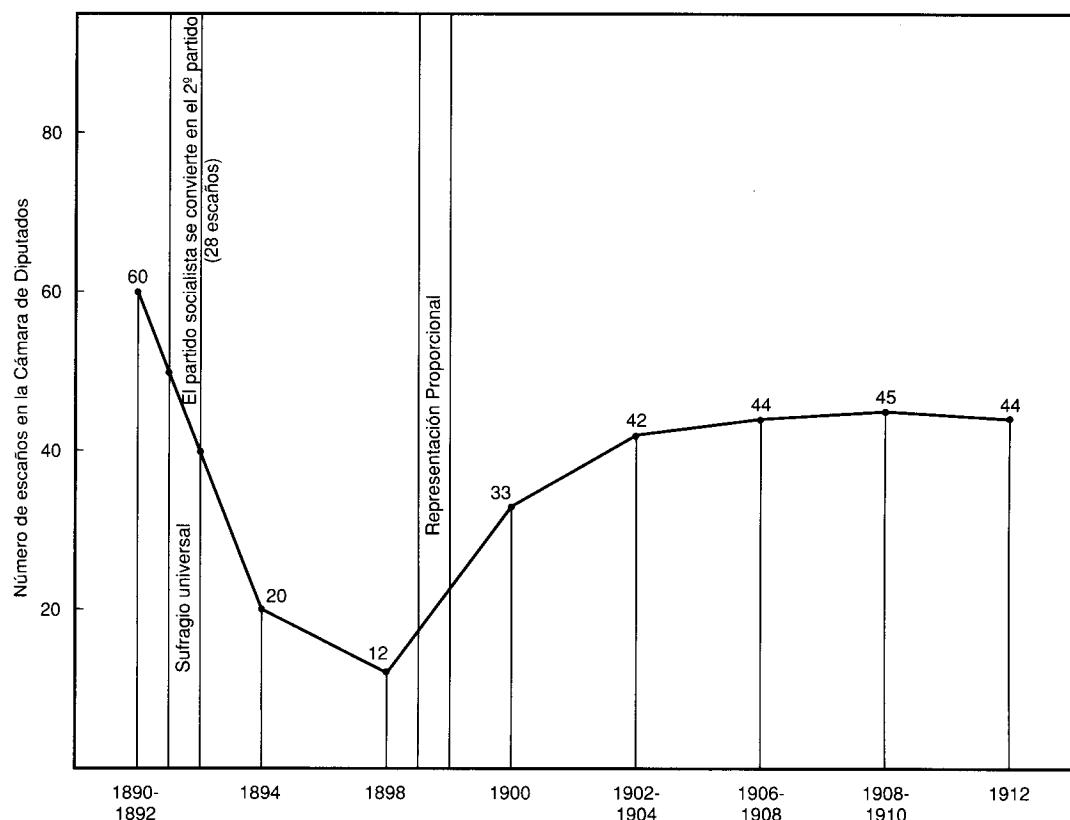


FIG. 2.3. *La salvación del partido liberal belga gracias a la representación proporcional.*

(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)*

<i>Partidos</i>	<i>1913(a)</i>	<i>1918</i>	<i>1922</i>	<i>1925</i>	<i>1929</i>	<i>1933</i>	<i>1937</i>
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 Bismarck 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 atenúan 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 Schwyz	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. *Íd.* a la hipótesis anterior, pero con una circunscripción por cantón.
- G. *Íd.* 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 menos grandes en el siste-

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

Partidos	1921		1924		1927		1930		1933		1936	
	Ob-te-ni-dos	Con-R.P.-inte-gral										
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

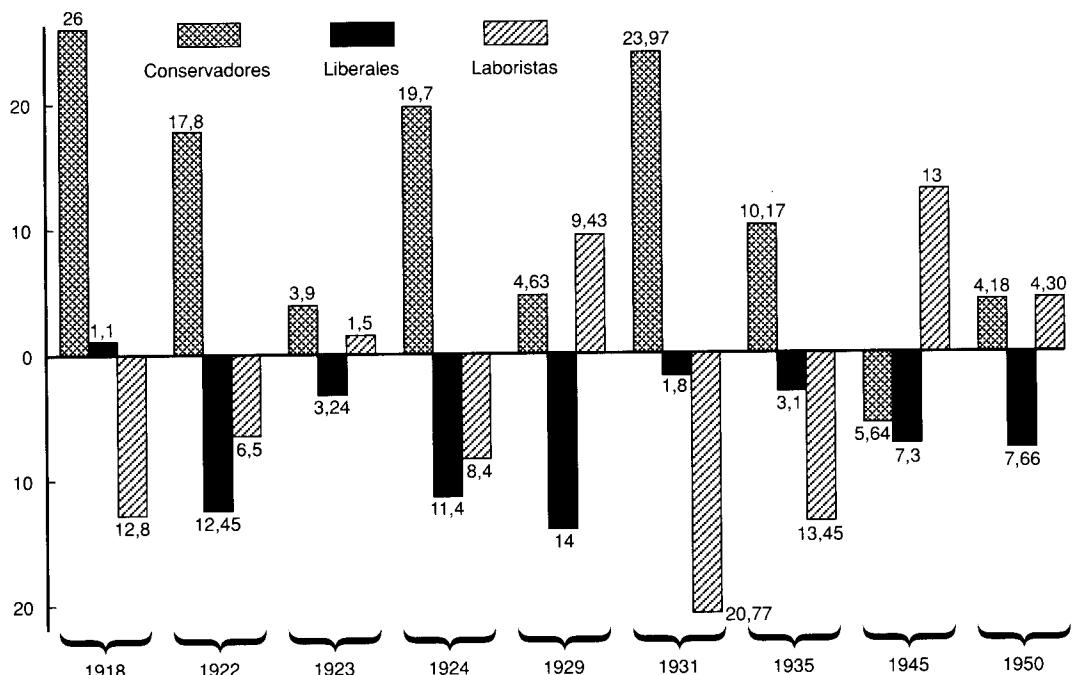


FIG. 2.4. Diferencias entre el porcentaje de votos y de escaños obtenidos por los partidos en Inglaterra (cifras brutas).

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 régímenes 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-

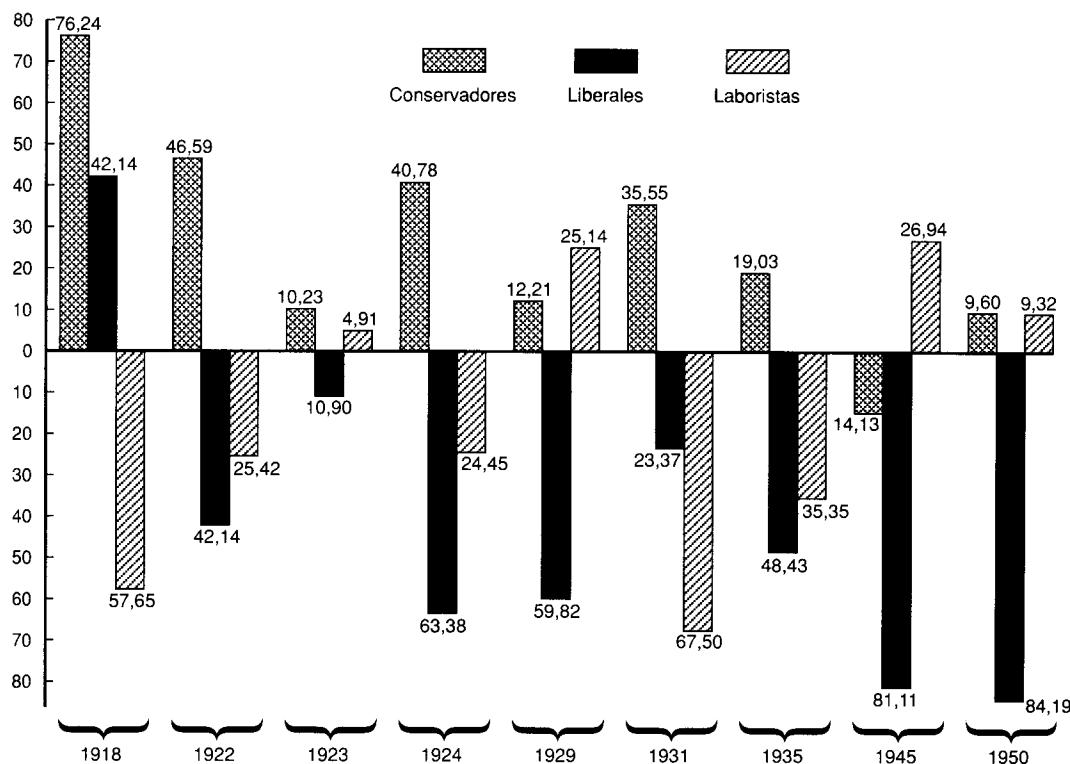


FIG. 2.5. Diferencias entre el porcentaje de votos y de escaños obtenidos por los partidos en Inglaterra (cifras rectificadas, relacionadas con el porcentaje de votos).

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 corría el riesgo de ser alimentada con un regreso al sistema mayoritario, tendiendo a acentuar 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 atañe 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 provvisorio 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*

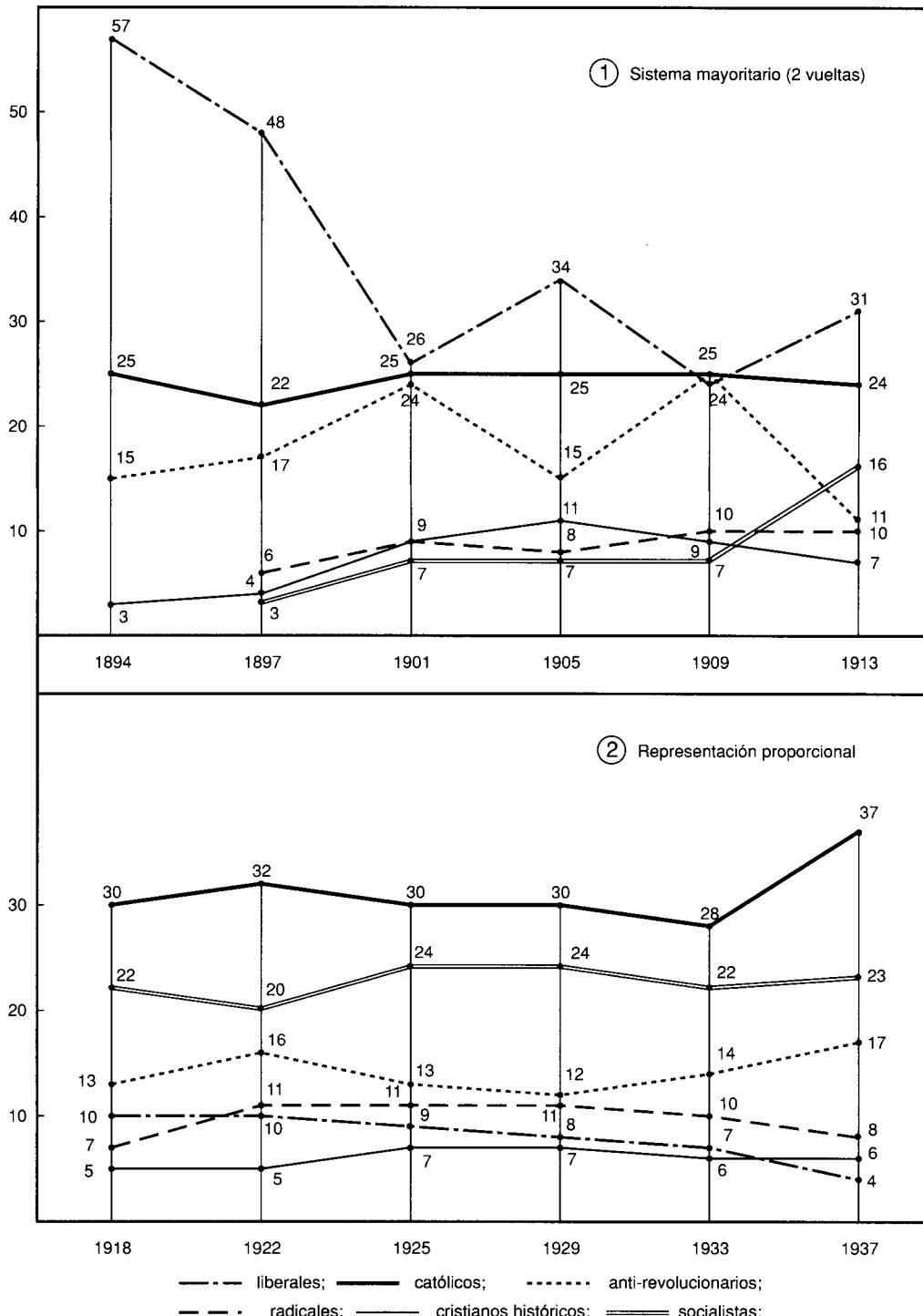


FIG. 2.6. *La representación proporcional y el «inmovilismo» político: variación de partidos antes y después de la representación proporcional (según S. Lachapelle).*

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. Traduciéndo 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

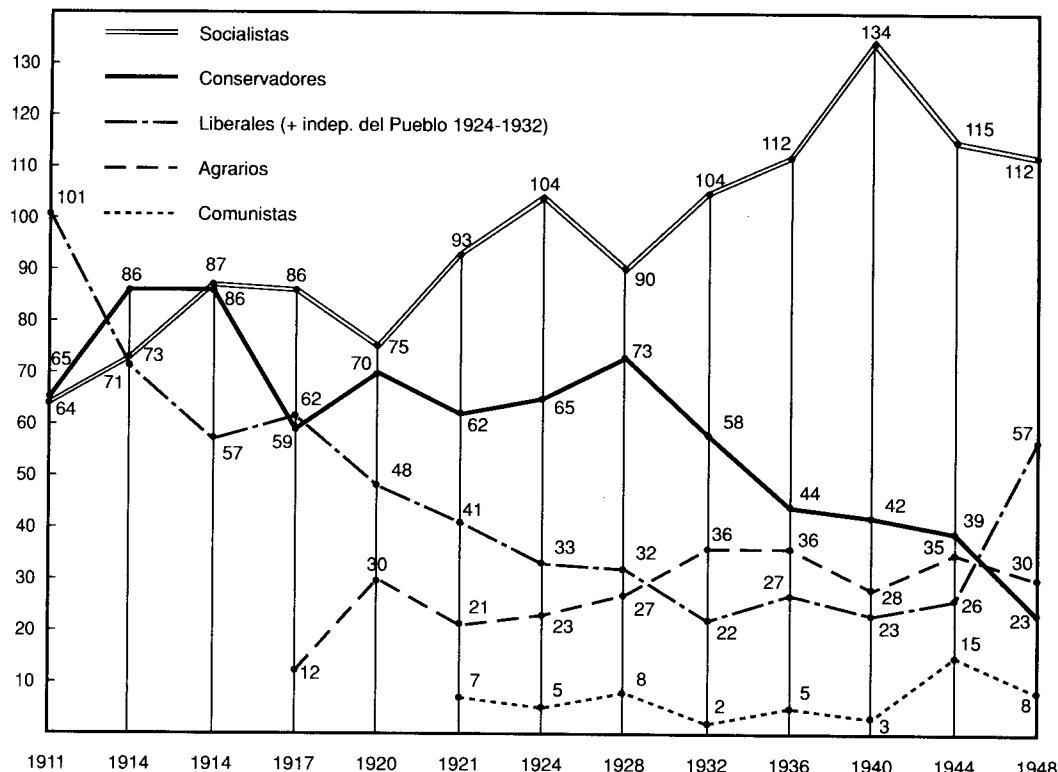


FIG. 2.7. *Ascenso del partido socialista hacia una posición dominante en Suecia, de 1911 a 1948, bajo el sistema de representación proporcional.*

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-

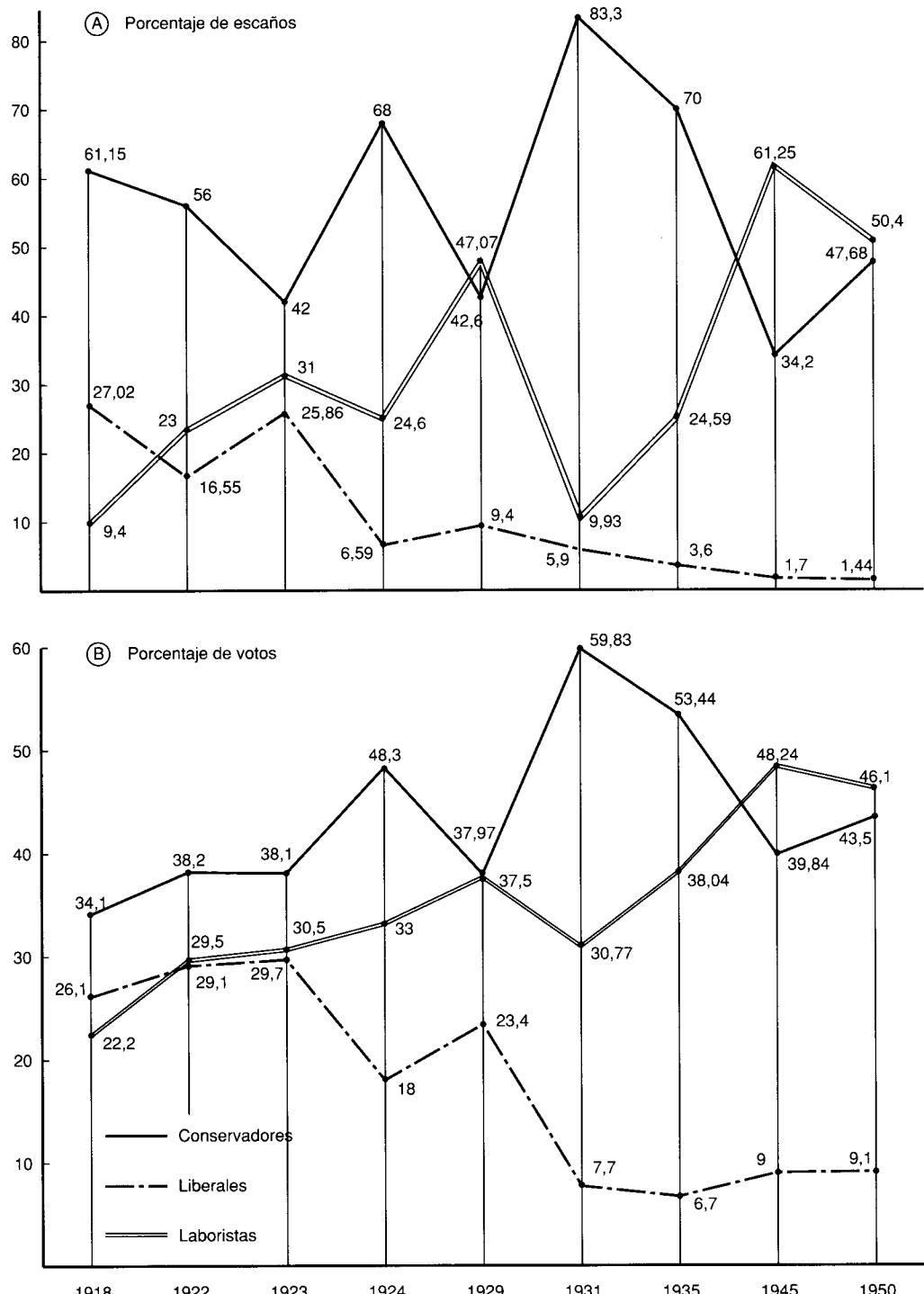


FIG. 2.8. Ampliación de las variaciones de opiniones tradicionales debida al sistema mayoritario a una vuelta (ejemplo inglés).

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-

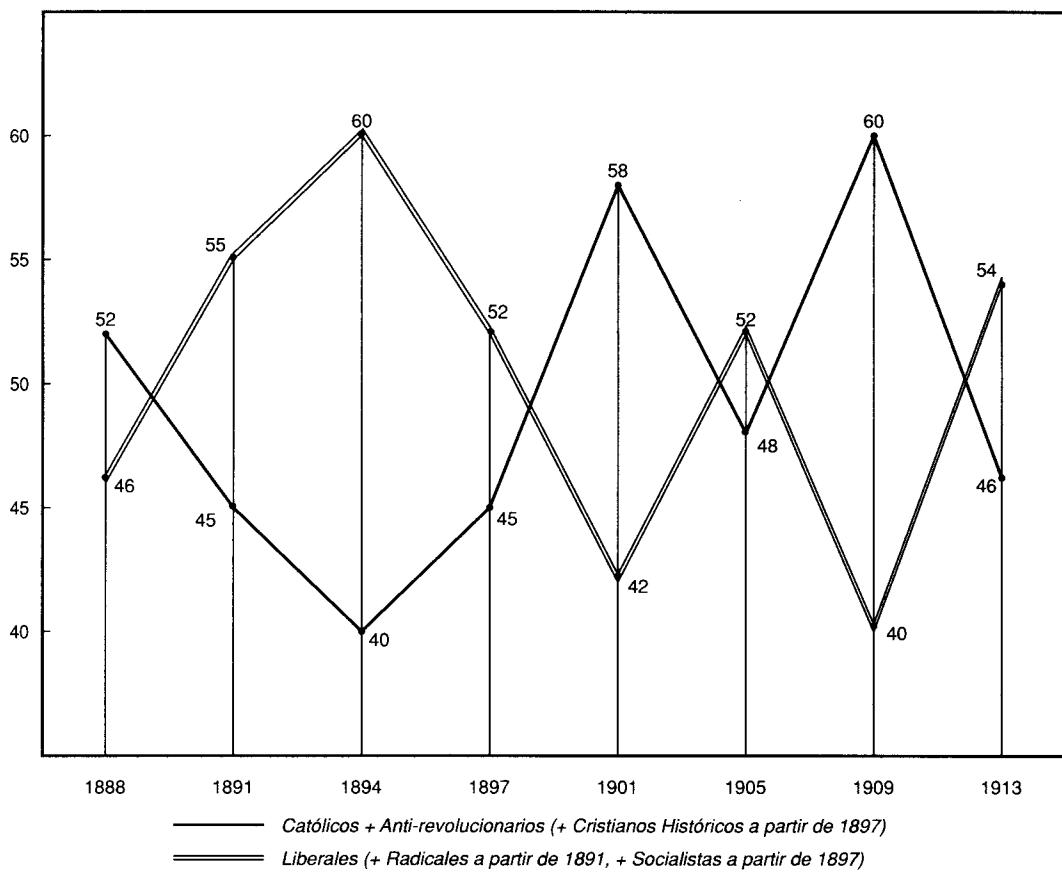


FIG. 2.9. *Las alianzas de partidos en los Países Bajos (1888-1913).* En 1894, la colaboración de dos partidos radicales y de los liberales no fue regular. Hubo, igualmente, secesiones liberales. La mayoría fue pues variable. En 1908, los socialistas retiraron su apoyo al gobierno liberal, que no tenía 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-

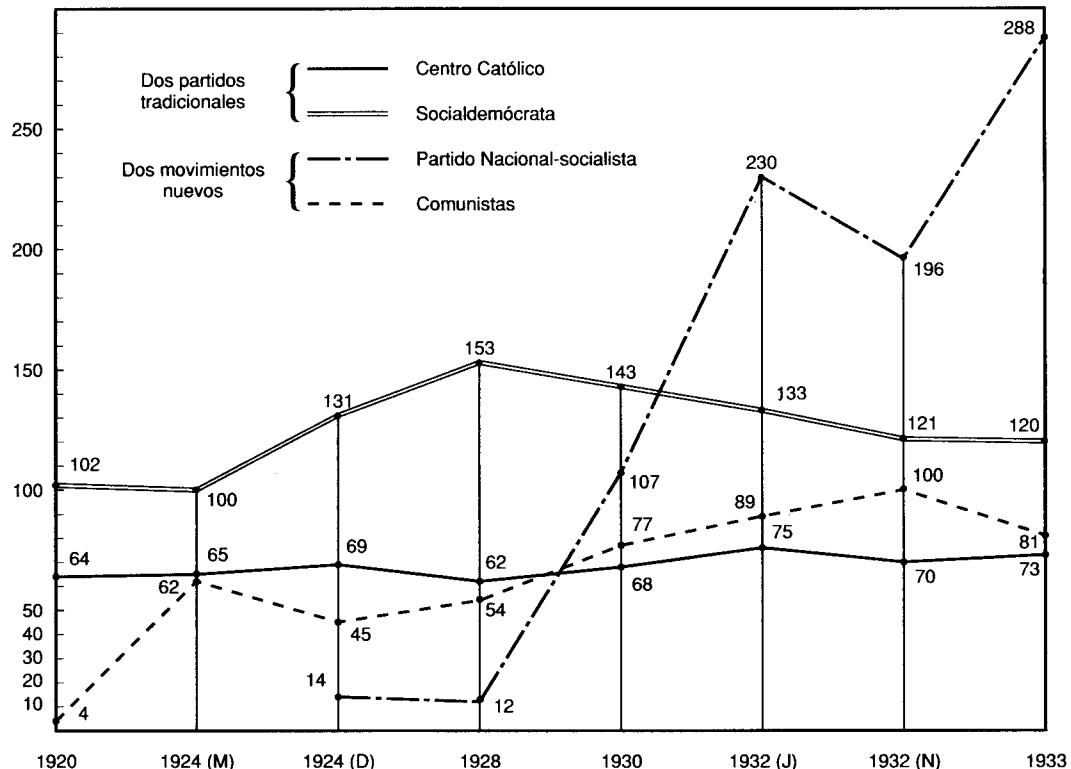


FIG. 2.10. *Estabilidad de la representación proporcional frente a los partidos tradicionales. Inestabilidad frente a los nuevos movimientos (ejemplo de Alemania, 1920-1933).*

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.⁷ 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 & Bross, Nueva York, 1950.

las presiones que se ejercen sobre los procesos decisarios 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 sosténía 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. (Albergo 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 prefiero 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.

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: «Tovards 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 oligopolios 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.¹¹
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 pagarlos, 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 solamente 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).

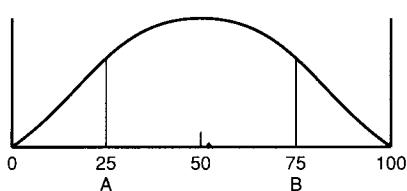


FIG. 4.1.

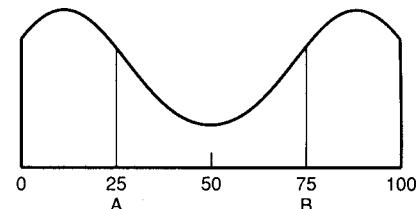


FIG. 4.2.

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 gobierne, 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

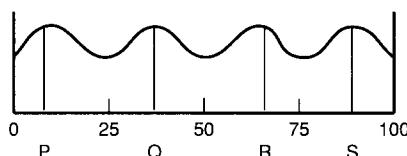


FIG. 4.3.

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 asemejen 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 mejoran 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 nacional²¹ y para muchas otras actividades gubernamentales que producen beneficios indivisibles.

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 racionabilidad 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 desee 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 razonablemente 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 razonablemente.

VIII. Claramente, el comportamiento racional en una democracia no es lo que supone la mayoría de los teóricos normativos. Los politólogos, 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 razonablemente (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

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.

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, dependen 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.

5. ALGUNOS REQUISITOS SOCIALES DE LA DEMOCRACIA: DESARROLLO ECONÓMICO Y LEGITIMIDAD POLÍTICA¹

por SEYMOUR MARTIN LIPSET

Las condiciones asociadas con la existencia y estabilidad de la sociedad democrática han sido una preocupación básica de la filosofía política. En este artículo se aborda el problema desde un punto de vista sociológico y conductista, exponiendo una serie de hipótesis relacionadas con ciertos requisitos sociales de la democracia y examinando algunos de los datos disponibles para comprobar esas hipótesis. El artículo, dado su interés por condiciones (valores, instituciones sociales, acontecimientos históricos) externas al sistema político mismo pero que sostienen distintos tipos generales de sistemas políticos, se mueve fuera del campo que suele asignarse a la sociología política. Este campo, en su crecimiento, ha abordado preferentemente el análisis interno de las organizaciones con objetivos políticos, o los determinantes de la acción *dentro* de diversas instituciones políticas, como los partidos, los departamentos del gobierno o el proceso electoral.² Ha dejado básicamente al filósofo político el tema más amplio de las relaciones entre la totalidad del sistema político y la sociedad en su conjunto.

1. Introducción

Un análisis sociológico de cualquier pauta de conducta, tanto si se refiere a un sistema social pequeño como a uno grande, debe desembocar en hipótesis concretas, en afirmaciones empíricamente comprobables. Así, al tratar de la democracia, hemos de ser ca-

1. Este artículo se redactó como un aspecto de un análisis comparado del comportamiento político en las democracias occidentales, subvencionado con ayudas de la Behavioral Sciences Division de la Ford Foundation y el Committee on Comparative Politics of the Social Science Research Council. Se reconoce y agradece la colaboración de Robert Alford y Amitai Etzioni. El trabajo se expuso por primera vez en las reuniones de septiembre de 1958 de la American Political Science Association en St. Louis, Missouri (ed. original: «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», en *American Political Science Review*, 1959).

2. Véase «Political Sociology, 1945-1955», en Hans L. Zetterberg, ed., *Sociology in the USA*, UNESCO, París, 1956, pp. 44-55, donde hay una síntesis de los diversos sectores que abarca la sociología política. Hay un análisis de las tendencias intelectuales en la sociología política y la base racional en que se basa la delimitación del problema de la democracia en «Political Sociology», en R. K. Merton, *et al.*, eds., *Sociology Today*, Basic Books, Nueva York, 1959, cap. 3.

paces de indicar un conjunto de condiciones que se han dado realmente en una serie de países y decir: la democracia ha surgido de esas condiciones y ha llegado a estabilizarse debido a determinados valores e instituciones de apoyo y debido también a sus propios procesos internos de preservación. Las condiciones enumeradas han de ser unas condiciones que diferencien a la mayoría de los Estados democráticos de la mayoría de los otros.

Un análisis realizado recientemente por un grupo de polítólogos sobre los «requisitos previos de carácter cultural para que una democracia funcione con éxito» indica la diferencia que existe entre el enfoque del sociólogo político y el del filósofo político ante un problema comparable.³ Una parte considerable de este simposio está dedicado a un debate que se relaciona con el aporte de la religión, especialmente la ética cristiana, a las actitudes democráticas. El principal autor, Ernest Griffith, cree que hay una conexión necesaria entre la tradición judeo-cristiana y las actitudes que sostienen a las instituciones democráticas; los otros participantes destacan las condiciones políticas y económicas que pueden aportar la base para un consenso sobre valores básicos no apoyado en la religión; e indican que la depresión, la pobreza y la desorganización social tuvieron como consecuencia el fascismo en Italia y Alemania, a pesar de tener estos países poblaciones y tradiciones vigorosamente religiosas. Lo más sorprendente de este debate es la ausencia de un planteamiento que tenga en cuenta que las proposiciones teóricas deben ponerse a prueba mediante una comparación sistemática de *todos* los casos disponibles, y que trate adecuadamente un caso divergente como uno entre varios. En este simposio, por el contrario, se citan casos divergentes que no se ajustan a una propuesta determinada para demostrar que no hay *ninguna* condición social vinculada de forma habitual a un sistema político determinado. Así, los conflictos entre filósofos políticos en torno a las condiciones subyacentes necesarias de sistemas políticos conducen a menudo a una demostración triunfal de que una situación determinada contradice claramente la tesis de nuestro adversario, algo así como si la existencia de algunos socialistas ricos o de conservadores pobres demostrase que los factores económicos no son un determinante básico de las preferencias políticas.

La ventaja de una tentativa como la que se expone aquí, que pretende diseccionar las condiciones de la democracia en distintas variables interrelacionadas, es que aborda con una perspectiva adecuada los casos divergentes. La preponderancia estadística de las pruebas que apoyan la relación de una variable como la instrucción para la democracia

3. Ernest S. Griffith; John Plamenatz, y J. Roland Pennock, «Cultural Prerequisites to a Successfully Functioning Democracy: A Symposium», *The American Political Science Review*, vol. 50, 1956, pp. 101-137.

4. Para un ejemplo detallado de cómo un caso discrepante y su análisis hacen avanzar la teoría véase S. M. Lipset, M. Trow y J. Coleman, *Union Democracy*, The Free Press, Glencoe, 1956. El libro es un estudio del proceso político interno del Sindicato Tipográfico Internacional, que tiene un sistema bipartidista de larga duración con elecciones libres y cambios frecuentes en el poder, y constituye así la excepción más clara a la «ley de hierro de la oligarquía» de Robert Michels. Sin embargo, la investigación no se planteó como un informe sobre este sindicato, sino más bien como el mejor medio disponible de poner a prueba y ampliar la «ley» de Michels. El estudio sólo podría haberse hecho a través de un esfuerzo sistemático por establecer una base teórica y establecer hipótesis. El mejor medio para aumentar el conocimiento sobre el gobierno interno de asociaciones voluntarias parecía ser estudiar el caso más discrepante. Al examinar las condiciones estructurales e históricas concretas que sostienen el sistema bipartidista en el STI, se aclaró la teoría general.

indica que la existencia de casos divergentes (como, por ejemplo, Alemania, que sucumbió a la dictadura a pesar de un sistema educativo avanzado) no puede ser la única base para rechazar la hipótesis. Un caso divergente, considerado dentro de un marco que presenta las pruebas de todos los casos relacionados, puede muchas veces reforzar la hipótesis básica si un estudio intensivo de la misma revela las condiciones especiales que impidieron que se diese la relación habitual.⁴ Así, la investigación electoral indica que una elevada proporción de los izquierdistas económicamente más prósperos están subprivilegiados en otras dimensiones del estatus social, como la posición étnica o la religiosa.

La polémica en este campo surge no sólo por diferencias de metodología, sino también por el uso de definiciones distintas. Es evidente que para analizar la democracia, o cualquier otro fenómeno, hace falta primero definirla. Para los objetivos de este artículo, definiremos la democracia (en una sociedad compleja) como un sistema político que, de forma regular y constitucional, proporciona oportunidades para cambiar a los gobernantes. Es un mecanismo para resolver el problema de la elaboración de decisiones sociales entre grupos de intereses contrapuestos, que permite que la mayor parte posible de la población influya en estas decisiones a través de la posibilidad de elegir entre candidatos alternativos para el desempeño de un cargo político. Esta definición, que procede en gran medida de la obra de Joseph Schumpeter y de Max Weber,⁵ implica una serie de condiciones específicas: *a)* una «fórmula política», un sistema de creencias, que legitime el sistema democrático y que especifique las instituciones (partidos, una prensa libre, etc.) que están legitimadas, es decir, que todos consideran adecuadas; *b)* un grupo de dirigentes políticos en el poder; y *c)* un grupo o más de dirigentes, que no están en el poder, y que actúan como oposición legítima intentando conseguir el poder.

Es evidente que estas condiciones son necesarias. *Primero*, si un sistema político no se caracteriza por un sistema de valores que permita el «juego» pacífico del poder (la adhesión de los que están «fuera» del poder a las decisiones que toman los que están «dentro», y el reconocimiento por parte de los que están «dentro» de los derechos de los que están «fuera») no puede haber ninguna democracia estable. Éste ha sido el problema de muchos Estados latinoamericanos. *Segundo*, si el resultado del juego político no es el otorgamiento periódico de autoridad efectiva a un grupo, un partido o una coalición estable, el resultado será un gobierno inestable e irresponsable y no una democracia. Fue lo que pasó en la Italia fascista y durante gran parte de la historia, aunque no toda, de la Tercera República francesa y de la cuarta, que se caracterizaron por gobiernos de coalición débiles, formados a menudo por partidos que tenían valores e intereses contrapuestos. *Tercero*, si las condiciones que facilitan la perpetuación de una oposición eficaz no existen, la autoridad de los funcionarios se maximizará y la influencia popular sobre la política será mínima. Ésta es la situación en todos los Estados de un solo partido; y por acuerdo general, al menos en Occidente, son considerados como dictaduras.

Abordaremos aquí dos de las principales características de los sistemas sociales en relación con el problema de la democracia estable: el desarrollo económico y la legitimidad.

5. Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Bros; Nueva York, 1947, pp. 232-302, especialmente p. 269; Max Weber, *Essays in Sociology*, Oxford University Press, Nueva York, 1946, p. 226.

dad. Se expondrán como características estructurales de una sociedad que mantiene un sistema político democrático. Después de analizar la complejidad del desarrollo económico (que comprende industrialización, riqueza, urbanización y educación) y sus consecuencias para la democracia, pasaremos a abordar dos aspectos del problema de la legitimidad, o el grado en que se valoran las instituciones mismas y se consideran justas y apropiadas. A las relaciones entre legitimidad y efectividad del sistema (esto último función, primordialmente, del desarrollo económico) seguirá un análisis de las fuentes de división en una sociedad y de qué modo diversas soluciones a problemas históricamente cruciales desembocan en formas subversivas de división o en afiliaciones divisorias que reducen el conflicto hasta volverlo manejable. Por último, se valorará la influencia de estos diversos factores sobre el futuro de la democracia.

No se emprenderá ningún análisis detallado de la historia política de países individuales en función de la definición genérica, porque el grado relativo de democracia o su contenido social en diversos países no es el verdadero tema de este artículo. Pero vale la pena realizar un breve análisis de ciertos problemas metodológicos en el manejo de las relaciones entre características complejas de sociedades globales.

No hay por qué prever una correlación demasiado alta entre aspectos de la estructura social como renta, educación, religión, por una parte, y democracia por la otra, ni siquiera sobre bases teóricas, porque, en la medida en que el subsistema político de la sociedad actúa autónomamente, una forma política particular puede persistir en condiciones normalmente adversas para el *surgimiento* de esa forma. O puede desarrollarse una forma política determinada debido a un síndrome de factores históricos prácticamente únicos, aunque características sociales importantes favorezcan otra forma. Alemania es un ejemplo de una nación en la que todos los cambios estructurales (industrialización, urbanización, riqueza e instrucción crecientes) favorecían la instauración de un sistema democrático, pero en la que una serie de acontecimientos históricos adversos impidió que la democracia se asegurase la legitimidad en la opinión de varios sectores importantes de la sociedad, con lo que la capacidad de la democracia alemana para soportar las crisis se debilitó.

No hay que valorar excesivamente las elevadas correlaciones que revelan los datos entre democracia y otras características institucionales de las sociedades, porque acontecimientos excepcionales pueden explicar *bien* la persistencia o *bien* el fracaso de la democracia en cualquier sociedad concreta. Max Weber sostenía con firmeza que las diferencias en las pautas nacionales solían ser un reflejo de acontecimientos históricos decisivos que en un país ponen un proceso en movimiento y un segundo proceso en otro. Para ilustrar la cuestión, utilizaba el ejemplo de una partida de dados en la que cada vez que salía un cierto número tendía crecientemente a salir de nuevo ese mismo número.⁶ Para Weber, un acontecimiento que predispone a un país hacia la democracia pone en marcha un proceso que aumenta la probabilidad de que, en el siguiente punto crítico de su historia, vuelva a ganar la democracia. Este proceso sólo puede tener sentido si aceptamos el supuesto de que un sistema político democrático, una vez establecido, cobra cierto im-

6. Max Weber, *The Methodology of the Social Sciences*, The Free Press, Glencoe, 1949, pp. 182-185; véase también S. M. Lipset, «A Sociologist Looks at History», *Pacific Sociological Review*, vol. 1, primavera de 1958, pp. 13-17.

pulso y crea ciertos apoyos sociales (instituciones) para garantizar su existencia continua. Por lo tanto, una democracia «prematura» que sobreviva lo hará (entre otras cosas) facilitando el crecimiento de otras condiciones que conduzcan a la democracia, como la difusión de la cultura escrita o las asociaciones privadas autónomas. Este artículo se propone primordialmente explicar las condiciones sociales que sirven para *apoyar* un sistema político democrático, como la instrucción o la legitimidad; no abordará con detalle los tipos de mecanismos internos que sirven para *mantener* sistemas democráticos, como por ejemplo, las reglas concretas del juego político.⁷

Las generalizaciones comparativas referidas a sistemas sociales complejos tienen necesariamente que abordar de forma bastante sumaria las características históricas particulares de una sociedad dentro del ámbito de la investigación. Para comprobar la validez de estas generalizaciones relativas a las diferencias entre países que ocupan una posición alta o baja en la posesión de los atributos relacionados con la democracia, es necesario realizar ciertas mediciones empíricas del tipo de sistema político. Las desviaciones individuales de un aspecto concreto de la democracia no son demasiado importantes, siempre que las definiciones abarquen, sin ambigüedades, a la gran mayoría de las naciones que entendemos como democráticas o antidemocráticas. La línea divisoria exacta entre «más democrática» y «menos democrática» no es tampoco un problema básico, puesto que, probablemente, democracia *no* sea una cualidad que existe o no existe en un sistema social, sino más bien un complejo de características que puede clasificarse de varias formas distintas. Éste fue el motivo de que se decidiese dividir en dos grupos a los países estudiados, en vez de intentar ordenarlos del más alto al más bajo. Clasificar países *individuales* del más democrático al menos democrático es mucho más difícil que dividir a los países en dos clases, en «más» democráticos o «menos», aunque incluso así hay casos límite que plantean problemas, como México.

Los intentos de clasificar a todos los países plantean una serie de problemas. La mayoría de los que carecen de una tradición permanente de democracia política se hallan en las zonas tradicionalmente subdesarrolladas del mundo. Es posible que Max Weber tuviese razón cuando dijo que la democracia moderna en sus formas más claras sólo puede producirse en las condiciones únicas de la industrialización capitalista.⁸ Algunas de las complicaciones que originan las marcadas diferencias que se dan en la práctica política en diferentes partes de la tierra pueden reducirse abordando las diferencias existentes entre países dentro de ciertas áreas de cultura política. Las dos mejores áreas para esa comparación interna son América Latina, por un lado, y Europa y los países de habla inglesa por el otro. Pueden hacerse comparaciones más limitadas entre los Estados asiáticos y entre los países árabes.

7. Para trabajos sistemáticos recientes que intentan determinar algunos de los mecanismos internos de la democracia véase Morris Janowitz y Dwaine Marwick, *Competitive Pressure and Democratic Consent*, Michigan Governmental Studies, núm. 32, Bureau of Government, Institute of Public Administration, University of Michigan, 1956; y Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago, 1956, especialmente pp. 90-123. Para un estudio de problemas de análisis interno de sistemas políticos véase David Easton, «An Approach to the Analysis of Political Systems», *World Politics*, vol. 9, 1959, pp. 383-400.

8. Véase Max Weber, «Zur Lage der burgerlichen Demokratie in Russland», *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, vol. 22, 1906, pp. 346 ss.

Los principales criterios que se utilizan en este artículo para situar a las democracias europeas son la continuidad ininterrumpida de democracia política desde la primera guerra mundial y la ausencia en los últimos veinticinco años de un movimiento político importante opuesto a las «normas del juego» democrático.⁹ El criterio, algo menos riguroso, que se utiliza para América Latina es el de si un determinado país ha tenido un historial de elecciones más o menos libres durante la mayor parte del período comprendido entre el final de la primera guerra mundial y el momento actual. Mientras en Europa buscamos democracias estables, en América del Sur buscamos países que no hayan tenido un régimen dictatorial muy constante (véase cuadro 5.1). No se ha hecho ningún análisis detallado de la historia política de Europa ni de América Latina teniendo en cuenta criterios de diferenciación más específicos; en este nivel de estudio de los requisitos de la democracia, bastan los resultados electorales para ubicar a los países europeos y, para América Latina, bastará con los juicios de especialistas y con valoraciones impresionistas basadas en hechos suficientemente bien conocidos de la historia política.¹⁰

CUADRO 5.1. *Clasificación de naciones europeas, angloparlantes y latinoamericanas según el grado de democracia estable (1959)*

<i>Naciones europeas y angloparlantes</i>		<i>Naciones latinoamericanas</i>	
<i>Democracias estables</i>	<i>Democracias inestables y dictaduras</i>	<i>Dictaduras inestables y democracias</i>	<i>Dictaduras estables</i>
Australia	Austria	Argentina	Bolivia
Bélgica	Bulgaria	Brasil	Cuba
Canadá	Checoslovaquia	Chile	R. Dominicana
Dinamarca	Finlandia	Colombia	Ecuador
Irlanda	Francia	Costa Rica	El Salvador
Luxemburgo	Alemania Occidental	México	Guatemala
Holanda	Grecia	Uruguay	Haití
Nueva Zelanda	Hungría		Honduras
Noruega	Islandia		Nicaragua
Suecia	Italia		Panamá
Suiza	Polonia		Paraguay
Reino Unido	Portugal		Perú
Estados Unidos	Rumanía		Venezuela
	España		
	Yugoslavia		

9. La última condición consiste en que no se haya producido ningún movimiento totalitario, ni fascista ni comunista, que recibiese el 20 % de los votos durante este período. En realidad, todas las naciones europeas pertenecientes al lado democrático del continuo tuvieron movimientos totalitarios que obtenían menos del 7 % de los votos.

10. El historiador Arthur P. Whitaker, por ejemplo, ha hecho un resumen de los juicios de especialistas sobre América Latina según el cual «los países que más se han aproximado al ideal democrático han sido [...] Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay». Véase «The Pathology of Democracy in Latin America: A Historian's Point of View», *The American Political Science Review*, vol. 44, 1950, pp. 101-118. Yo he añadido México a este grupo. México ha concedido libertad de prensa, de reunión y de organización a partidos de la oposición, aunque hay pruebas firmes de

2. Desarrollo económico y democracia

Tal vez la generalización más extendida que vincula los sistemas políticos con otros aspectos de la sociedad haya sido que la democracia se relaciona con el grado de desarrollo económico. Esto significa, concretamente, que cuanto más próspera es una nación, mayores son sus posibilidades de mantener la democracia. Los hombres han afirmado, desde Aristóteles hasta el presente, que sólo en una sociedad próspera, en la que vivan relativamente pocos ciudadanos en condiciones de auténtica pobreza, podría darse una situación en la que la masa de la población participase inteligentemente en la política y desarrollase el autocontrol preciso para no dejarse arrastrar por demagogos irresponsables. Una sociedad dividida entre una gran masa empobrecida y una pequeña élite favorecida desembocaría en una oligarquía (gobierno dictatorial del pequeño estrato superior) o en una tiranía (dictadura con base popular). Y a estas dos formas políticas pueden aplicárseles etiquetas modernas: el moderno rostro de la tiranía es el comunismo o el peronismo; la oligarquía aparece hoy (1959) con la forma de dictaduras tradicionalistas como las que encontramos en partes de Latinoamérica, Tailandia, España y Portugal.

Para comprobar concretamente esta hipótesis, se han establecido varios índices de desarrollo económico (riqueza, industrialización, urbanización y educación) y se han computado promedios para los países que se han clasificado como más o menos democráticos en el mundo anglosajón, Europa y Latinoamérica.

La riqueza media, el grado de industrialización y urbanización y el nivel de instrucción son mucho más altos en todos los casos en los países más democráticos, tal como indican los datos del cuadro 5.2. Si hubiésemos agrupado Latinoamérica y Europa en un solo cuadro, las diferencias habrían sido mayores.¹¹

que no les concede la oportunidad de ganar elecciones, dado que son los titulares los que cuentan los votos. La existencia de grupos de la oposición, elecciones disputadas y acuerdos entre las diversas facciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el gobierno introducen un elemento de considerable influencia popular en el sistema.

El interesante esfuerzo que ha hecho Russell Fitzgibbon para realizar una «valoración estadística de la democracia latinoamericana» basada en la opinión de varios especialistas no tiene utilidad para los objetivos de este artículo. Se pidió a los jueces no sólo que clasificaran a los países como democráticos basándose en criterios puramente políticos, sino que consideraran también el «nivel de vida» y el «nivel de instrucción». Estos últimos factores pueden ser condiciones para la democracia, pero no son un aspecto de la democracia en sí. Véase Russell H. Fitzgibbon, «A Statistical Evaluation of Latin American Democracy», *Western Political Quarterly*, vol. 9, 1956, pp. 607-619.

11. Lyle W. Shannon ha correlacionado índices de desarrollo económico con el hecho de si un país se autogobierna o no, y sus conclusiones son básicamente las mismas. Dado que Shannon no facilita detalles sobre los países que considera que disfrutan de autogobierno y los que no, no hay ninguna medición directa de la relación entre países «democráticos» y «con autogobierno». Pero todos los países analizados en este artículo se eligieron partiendo del supuesto de que la caracterización como «democrático» no tiene sentido tratándose de un país sin autogobierno y, en consecuencia, todos ellos caerían presumiblemente, fuesen democráticos o dictatoriales, dentro de la categoría de «países con autogobierno» de Shannon. Éste demuestra que hay una relación entre subdesarrollo y carencia de autogobierno. Mis datos indican que una vez que se alcanza el autogobierno, el desarrollo sigue relacionado con el carácter del sistema político. Véase Shannon (ed.), *Underdeveloped Areas*, Harper, Nueva York, 1957, y también su artículo, «Is Level of Government Related to Capacity for Self-Government?», *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 17, 1958, pp. 367-382. En este último artículo Shannon elabora un índice compuesto del desarrollo, utilizando algunos de los índices que aparecen en los cuadros siguientes, como el número de médicos por cada mil habitantes, y otros datos procedentes de las mismas fuentes de Naciones Unidas. La obra de Shannon no atrajo mi atención hasta después de que se redactara este artículo, por lo que ambos pueden considerarse como comprobaciones independientes de hipótesis comparables.

CUADRO 5.2. Una comparación de países europeos, angloparlantes y latinoamericanos; divididos en dos grupos: más democráticos y menos democráticos, por índices de riqueza

A. Índice de riqueza (medias)						
	Renta per cápita ²	Miles de personas por médico ³	Personas por vehículo de motor ⁴	Teléfonos por millar ⁵	Radios por millar ⁶	Venta de periódicos por millar ⁷
Democracias estables europeas y angloparlantes	695	0,86	17	205	350	341
Dictaduras y democracias inestables europeas y angloparlantes	308	1,4	143	58	160	167
Dictaduras inestables y democracias latinoamericanas	171	2,1	99	25	85	1 0 2
Dictaduras estables latinoamericanas	119	4,4	274	10	43	43
<i>Gama de variación:</i>						
Democracias estables europeas	420-1,453	0,7-1,2	3-62	43-400	160-995	242-570
Dictaduras europeas	128-482	0,6-4	10-538	7-196	42-307	46-390
Democracias latinoamericanas	112-346	0,8- 3,3	31-174	12-58	38-148	51-233
Dictaduras estables latinoamericanas	40-331	1,0-10,8	38-428	1-24	4-145	4 - 1 1 1
B. Índices de industrialización (medias)						
	% de hombres en la agricultura ⁸			Consumo energía per cápita ⁹		
Democracias europeas estables	21			3,6		
Dictaduras europeas	41			1,4		
Democracias latinoamericanas	52			0,6		
Dictaduras estables latinoamericanas	67			0,25		
<i>Gama de variación:</i>						
Democracias europeas estables	6-46			1,4-7,8		
Dictaduras europeas	16-60			0,27-3,2		
Democracias latinoamericanas	30-63			0,30-0,9		
Dictaduras estables latinoamericanas	46-87			0,02-1,27		
C. Índices de instrucción (medias)						
	% alfabetización ¹⁰	Matriculados enseñanza primaria por millar ¹¹	Matriculados posprimaria por millar ¹²	Matriculados enseñanza superior por millar ¹³		
Democracias europeas estables	96	134	44	4,2		
Dictaduras europeas	85	121	22	3,05		
Democracias latinoamericanas	74	101	13	2,0		
Dictaduras latinoamericanas	46	72	8	1,3		
<i>Gamas de variación:</i>						
Democracias europeas estables	95-100	96-179	19-83	1,7-17,83		
Dictaduras europeas	55-98	61-165	8-37	1,6-6,1		
Democracias latinoamericanas	48-87	75-137	7-27	0,7-4,6		
Dictaduras latinoamericanas	11-76	11-149	3-24	0,2-3,1		

CUADRO 5.2. (*continuación*)

D. Índices de urbanización (medias)			
	% en ciudades de más de 20.000 h. ¹⁴	% en ciudades de más de 100.000 h. ¹⁵	% en áreas metropolitanas ¹⁶
Democracias estables europeas	43	28	38
Dictaduras europeas	24	16	23
Democracias latinoamericanas	28	22	26
Dictaduras estables latinoamericanas	17	12	15
<i>Gamas de variación:</i>			
Democracias estables europeas	28-54	17-51	22-56
Dictaduras europeas	12-44	6-33	7-49
Democracias latinoamericanas	11-48	13-37	17-44
Dictaduras estables latinoamericanas	5-36	4-22	7-26

1. Una gran parte de este cuadro ha sido recopilado en base a datos procedentes de International Urban Research, University of California, Berkeley, California.
2. Naciones Unidas, Oficina Estadística, *National and Per Capita Income in Seventy Countries*, 1949, Statistical Papers, Serie E, núm. 1, Nueva York, 1950, pp. 14-16.
3. Naciones Unidas, *A Preliminary Report on the World Social Situation, 1952*, cuadro 11, pp. 46-48.
4. Naciones Unidas, *Statistical Yearbook*, 1956, cuadro 139, pp. 333-338.
5. *Ídem.*, cuadro 149, p. 387.
6. *Ídem.*, cuadro 189, p. 641. Las bases de población para estas cifras corresponden a años diferentes de los que se utilizan para el número de teléfonos y aparatos de radio, pero las diferencias no tienen importancia en comparaciones de grupos.
7. Naciones Unidas, *A Preliminary Report...*, *op. cit.*, ap. B., pp. 86-89.
8. Naciones Unidas, *Demographic Yearbook*, 1956, cuadro 12, pp. 3750-370.
9. Naciones Unidas, *Statistical Yearbook*, 1956, *op. cit.*, cuadro 127, pp. 308-310. Las cifras se refieren a la energía producida comercialmente, en cifras equivalentes de toneladas métricas de carbón.
10. Naciones Unidas, *A Preliminary Report...*, *op. cit.*, ap. A, pp. 79-86. Se incluye una serie de países como alfabetizados en más del 95 %.
11. *Ídem.*, pp. 86-100. Las cifras se refieren a personas matriculadas en el primer año en el sector de la enseñanza primaria, por millar del total de población, en el período 1946-1950. El primer curso de primaria varía de los seis a los ocho años de edad en varios países. Los países menos desarrollados tienen más individuos en ese sector de edades por millar de habitantes que los más desarrollados, pero esto influye en las cifras expuestas porque aumenta el porcentaje del total de población escolarizada para los países menos desarrollados, aunque asistan a las escuela menos niños de ese grupo de edad. La influencia de esta fuente refuerza así la relación positiva entre instrucción y democracia.
12. *Ídem.*, pp. 86-100.
13. UNESCO, *World Survey of Education*, París, 1955. Las cifras son de la matriculación en la enseñanza superior por millar de habitantes. Los años a los que corresponden varían entre 1949 y 1952 y la definición de la enseñanza superior varía según los distintos países.
14. Procedencia: International Urban Research, University of California, Berkeley, California.
15. *Ídem.*
16. *Ídem.*

Los principales índices de *riqueza* utilizados aquí son la renta per cápita, el número de personas por vehículo de motor y por médico y el número de aparatos de radio, teléfonos y periódicos por millar de habitantes. Las diferencias son notables en todos los conceptos, como indica detalladamente el cuadro 5.2. En los países europeos más democráticos hay un vehículo de motor por cada diecisiete personas, frente a uno por cada 134 en los países menos democráticos. En los países latinoamericanos menos dictatoriales hay un vehículo de motor por cada 99 personas, mientras que en los más dictatoria-

les hay uno por cada 274.¹² También son marcadas las diferencias de renta entre los grupos: de un promedio de renta per cápita de 695 dólares en los países más democráticos, hasta 308 dólares para los menos democráticos; la diferencia correspondiente para Latinoamérica es de 117 y 119 dólares. Los índices también resultan coherentes, correspondiendo la renta per cápita más baja de cada grupo a la categoría de los «menos democráticos» y la más elevada a los «más democráticos».

La *industrialización* (el nivel de riqueza está claramente relacionado con ella) se determina por el porcentaje de varones que trabajan en la agricultura y por la «energía» per cápita comercialmente producida que se utiliza en el país, calculada en toneladas de carbón por persona y año. Ambos índices dan también resultados coherentes. El porcentaje medio de varones activos que trabajan en la agricultura y ocupaciones relacionadas era de 21 en los países europeos «más democráticos» y de 41 en los «menos democráticos», de 52 en los países latinoamericanos «menos dictatoriales» y de 67 en los «más dictatoriales». Las diferencias en cuanto a energía per cápita utilizada en el país son igualmente significativas.

El grado de *urbanización* se relaciona también con la existencia de la democracia.¹³ Disponemos de tres índices de urbanización distintos que proceden de datos recopilados por International Urban Research (Berkeley, California): el porcentaje de la población que vive en poblaciones de 20.000 habitantes o más, el porcentaje de los que viven en poblaciones de 100.000 o más, y también el porcentaje de los que residen en áreas metropolitanas normales. Los países más democráticos alcanzan un nivel más alto en estos tres índices de urbanización que los menos democráticos, en las dos zonas de cultura política investigadas.

Se ha dicho muchas veces que cuanto más instruida está la población de un país, más posibilidades hay para la democracia, y los datos comparativos de que disponemos apoyan esa proposición. Los países «más democráticos» de Europa apenas tienen analfabetos: el índice más bajo de alfabetización es del 96%; mientras que las naciones «menos democráticas» tienen un índice de alfabetización del 85%. En Latinoamérica, la diferencia es entre un índice medio del 74% de alfabetización para los países «menos dic-

12. Ha de recordarse que estas cifras son medias, extraídas de cifras del censo de los diversos países. La exactitud de los datos es muy variable y no hay forma de medir la validez de cifras complejas calculadas como las que aquí se exponen. La tendencia coherente de todas estas diferencias y su gran magnitud es el principal indicio de validez.

13. Los polítólogos han vinculado la urbanización a la democracia con bastante frecuencia. Harold J. Laski afirmaba que «la democracia organizada es el producto de la vida urbana» y que era natural, en consecuencia, que hubiese hecho «su primera aparición efectiva» en las ciudades-estado griegas, aunque su definición de «ciudadano» fuese limitada. Véase su artículo «Democracy», en la *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. V, pp. 76-85. Max Weber sosténía que la ciudad, como un cierto tipo de comunidad política, es un fenómeno peculiarmente occidental, y remontaba la aparición de la idea de «ciudadanía» a acontecimientos sociales íntimamente relacionados con la urbanización. Hay una exposición de este punto de vista en el capítulo sobre «Ciudadanía», en *General Economic History*, The Free Press, Glencoe, 1950, pp. 315-338. Hemos de añadir que la mayor fuerza electoral nazi en 1933 se encontraba en las comunidades pequeñas y en las zonas rurales. Berlín, la única ciudad alemana de más de dos millones, nunca dio a los nazis más de un 25% de los votos en elecciones libres. El nazi tipo, lo mismo que el poujadista francés tipo o el neofascista italiano actual, era un trabajador autónomo que residía en un distrito rural o en una población pequeña. Aunque como partido de los trabajadores los comunistas son más fuertes en los barrios obreros de las grandes ciudades, sólo tienen una importante fuerza electoral en las naciones europeas menos urbanizadas, por ejemplo, Grecia, Finlandia, Francia, Italia.

tatoriales» y un 46 % para los «más dictatoriales».¹⁴ La inscripción de alumnos por millar del total de población en tres niveles distintos, educación primaria, secundaria y superior, muestra también una relación coherente con el grado de democracia. La mayor disparidad se da entre los casos extremos de Haití y los Estados Unidos. En Haití hay menos niños (11 %) que reciben enseñanza primaria que alumnos que reciben enseñanza universitaria en los Estados Unidos (casi 18 %).

Vale la pena extenderse algo más en la relación entre instrucción y democracia porque hay toda una filosofía del gobierno democrático que ha considerado la difusión de la enseñanza como el requisito básico de la democracia.¹⁵ Como escribió Bryce, refiriéndose concretamente a América Latina: «Si la instrucción no convierte a los hombres en buenos ciudadanos, al menos hace más fácil que lleguen a serlo.»¹⁶ Es posible que la instrucción amplíe el horizonte humano, que permita a los hombres comprender que son necesarias las normas de tolerancia, que les frene y haga que no se adhieran a doctrinas extremistas y monistas y que aumente su capacidad para tomar decisiones electorales racionales.

Las pruebas que muestran la contribución de la instrucción a la democracia son aún más firmes y directas en relación con la conducta individual *dentro* de los países que en correlaciones internacionales. Los datos reunidos por agencias de investigación de la opinión pública, que han interrogado a individuos de diversos países sobre su fe en diversas normas democráticas de tolerancia hacia la oposición, sus actitudes hacia minorías étnicas y raciales, y su fe en sistemas multipartidistas en vez de unipartidistas han puesto al descubierto que *el factor de diferenciación más importante entre los que dan respuestas democráticas y los demás ha sido la instrucción*. Cuanto más elevada es la instrucción es más probable que se crea en valores democráticos y se apoyen prácticas democráticas.¹⁷ Todos los estudios pertinentes indican que la instrucción es un factor mucho más significativo que la renta o la ocupación.

Estos resultados deberían hacernos prever una correlación mucho más alta de la que encontramos en la realidad entre niveles nacionales de instrucción y práctica política democrática. Alemania y Francia han figurado entre las naciones más instruidas de Europa, pero es evidente que esto, por sí solo, no estabiliza sus democracias. Es posible, sin embargo, que la instrucción haya servido para inhibir otras fuerzas antidemocráticas. Datos

14. La pauta que indica una comparación de la media de cada grupo de países está sostenida por las gamas de variación (los extremos más alto y más bajo) de cada índice. La mayoría de las gamas de variación se superponen, es decir, algunos países que están en la categoría baja de la política, están más altos que algunos de los países que ocupan una posición alta en la escala de la democracia en algunos de los otros índices considerados. Hay que tener en cuenta que, tanto en Europa como en América Latina, las naciones que ocupan el puesto más bajo en cualquiera de los índices expuestos en el cuadro están también en la categoría «menos democrática». Por el contrario, casi todos los países que ocupan el puesto más alto en cualquiera de los índices están en la clase «más democrática».

15. Véase John Dewey, *Democracy and Education*, Nueva York, 1916.

16. Citado en Arthur P. Whitaker, *op. cit.*, p. 112; véase también Karl Mannheim, *Freedom, Power and Democratic Planning*, Nueva York, 1950.

17. Véase C. H. Smith, «Liberalism and Level of Information», *Journal of Educational Psychology*, vol. 39, 1948, pp. 65-82; Martin A. Trow, *Right Wing Radicalism and Political Intolerance*, tesis doctoral, Columbia University, 1957, p. 17; Samuel Stouffer, *Communism, Conformity and Civil Liberties*, Nueva York, 1955, pp. 138-139; D. Kido y M. Suyi, «Report on Social Stratification and Mobility in Tokyo, ... Mobility in Tokyo, III: The Structure of Social Consciousness», *Japanese Sociological Review*, enero 1954, pp. 74-100.

de la Alemania posnazi indican claramente que la educación superior está vinculada en este caso al rechazo del gobierno de un hombre fuerte y un partido.¹⁸

Aunque no podamos decir que un nivel «alto» de instrucción sea condición suficiente para la democracia, las pruebas de que disponemos indican que constituye casi una condición necesaria en el mundo moderno. Así, si volvemos a Latinoamérica, donde aún existe un analfabetismo generalizado en varios países, nos encontramos que, de todas las naciones, en las que más de la mitad de la población es analfabeta solamente una, Brasil, puede incluirse en el grupo «más democrático».

Hay ciertas pruebas procedentes de otras áreas culturales económicamente empobrecidas de la relación entre alfabetización y democracia. El único miembro de la Liga Árabe que ha mantenido instituciones democráticas desde la segunda guerra mundial, Líbano, es, con mucha diferencia, el país árabe con mayor instrucción (más del 80 % de la población alfabetizada) de todos los países árabes. En el resto de Asia, al este del mundo árabe, sólo dos estados, Filipinas y Japón, han mantenido regímenes democráticos sin la presencia de grandes partidos antidemocráticos desde 1945. Y estos dos países, aunque con una renta per cápita inferior a la de cualquier país europeo, figuran entre los primeros del mundo en cuanto a logros educativos: Filipinas se sitúa inmediatamente después de los Estados Unidos en cuanto a porcentaje de individuos que cursan estudios secundarios y superiores, mientras que Japón tiene un éxito educativo que no llega a igualar ningún estado europeo.¹⁹

Aunque se han expuesto por separado los diversos índices, parece evidente que los factores de industrialización, urbanización, riqueza y educación, se hallan suficientemente relacionados como para constituir un factor común.²⁰ Y los factores incluidos en el desarrollo económico le añaden la correlación política de la democracia.²¹

Antes de pasar a analizar las conexiones internas entre nivel de desarrollo y democracia, hemos de mencionar un estudio del Oriente Medio, que corrobora, en sus conclusiones básicas, esas relaciones empíricas para otra área cultural. Una investigación realizada en seis países de Oriente Medio (Turquía, Líbano, Egipto, Siria, Jordania e

18. Dewey ha dicho que el carácter del sistema educativo influye sobre la democracia, y esto puede aclarar algo las fuentes de inestabilidad en Alemania. El objetivo de la educación alemana, según Dewey, que escribía en 1916, era «el adiestramiento disciplinario más que [...] el desarrollo personal». El propósito principal era lograr una «asimilación de los objetivos y el significado de las instituciones existentes» y «la subordinación completa» a ellas. Esta cuestión plantea problemas que no se pueden abordar aquí, pero indica el carácter complejo de la relación entre democracia y factores íntimamente relacionados, como la educación. Véase Dewey, *Democracy and Education*, op. cit., pp. 108-110. Nos indica también que debemos ser cautos y no extraer conclusiones optimistas sobre las posibilidades de una evolución democrática en Rusia, basada en la gran expansión de la instrucción que tiene lugar allí actualmente.

19. Ceilán, que comparte con Filipinas y Japón la distinción de ser los únicos países democráticos de Asia oriental y meridional en los que los comunistas son insignificantes electoralmente, comparte también con ellos la de ser los únicos países de esa zona con una *mayoría* de la población alfabetizada. No hemos de olvidar, sin embargo, que cuenta con un partido trotskista bastante grande que es el que constituye la oposición actual; y aunque su nivel de instrucción es elevado para Asia, es muy inferior al de Japón o Filipinas.

20. Hay un análisis factorial de Leo Schnore, basado en datos de 75 países, que demuestra esto. (Aún inédito.)

21. Se trata de una afirmación «estadística», y eso significa inevitablemente que habrá muchas excepciones a esa correlación. Sabemos así que la presencia de una minoría grande de los estratos más bajos que vota al partido más conservador en estos países no desmiente la proposición de que la posición en la estratificación social es el principal determinante de la elección de partido, dado el proceso causal múltiple que entraña la conducta de las personas o de las naciones. Es evidente que la ciencia social nunca será capaz de explicar (predecir) todas las conductas.

Irán), por el Departamento de Investigación Social Aplicada de la Universidad de Colombia en 1950-1951, demostró que existían muchas conexiones entre urbanización, alfabetización, índices medios de votación, producción y consumo, y educación.²² Se calcularon correlaciones simples y múltiples entre las cuatro variables básicas para todos los países de los que había estadísticas disponibles de las Naciones Unidas, en este caso 54. Las correlaciones múltiples, considerando cada una de ellas sucesivamente como la variable dependiente, son las siguientes:²³

<i>Variable dependiente</i>	<i>Coeficiente de correlación múltiple</i>
Urbanización	0,61
Alfabetización	0,91
Participación media	0,84
Participación política	0,82

En Oriente Medio, Turquía y Líbano alcanzan un nivel superior al de los otros cuatro países estudiados en la mayoría de estos índices, y Lerner señala que los «grandes acontecimientos de posguerra en Egipto, Siria, Jordania e Irán han sido las violentas luchas por el control del poder [...] luchas notoriamente ausentes en Turquía y Líbano (1959), donde el control del poder se ha decidido por medio de elecciones».²⁴

Uno de los aportes de Lerner ha sido señalar las consecuencias, para la estabilidad general, del desarrollo desproporcionado en una u otra dirección, y la necesidad de cambios coordinados en todas estas variables. Así, compara la urbanización y la alfabetización en Egipto y en Turquía y llega a la conclusión de que, aunque Egipto está mucho más urbanizado que Turquía, no está realmente «modernizado» y no tiene siquiera una base adecuada para la modernización, porque no se ha mantenido un nivel similar de alfabetización. En Turquía han crecido al mismo ritmo los diversos índices de modernización, con una participación electoral creciente (36 % en 1950), una alfabetización y una urbanización también crecientes, etc. Por el contrario, en Egipto, las ciudades están llenas de «analfabetos sin hogar», que suponen un público dispuesto para la movilización política en apoyo de ideologías extremistas. De acuerdo con el supuesto de interdependencia funcional de los factores de «modernización», Egipto, en la escala de Lerner, debería estar el doble de alfabetizado que Turquía, dado que está el doble de urbanizado. El hecho de que esté sólo la mitad de alfabetizado explica, en opinión de Lerner, los «dese-

22. Se informa sobre ese estudio en Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*, The Free Press, Glencoe, 1958. Estas correlaciones proceden de datos del censo; las principales secciones del estudio tratan de las reacciones a los medios de información y opiniones sobre ellos, con deducciones en cuanto a los tipos de personalidad propios de la sociedad moderna y la tradicional.

23. *Ídem.*, p. 63. El índice de participación política fue la votación porcentual en las cinco últimas elecciones. Estos resultados no pueden considerarse una verificación independiente de las relaciones expuestas en este artículo, dado que los datos y las variables son básicamente los mismos (como lo son también en el trabajo de Lyle Shannon, *op. cit.*), pero los resultados idénticos utilizando tres métodos completamente distintos, el coeficiente phi, las correlaciones múltiples y las medias y las gamas de variación demuestran concluyentemente que las relaciones no pueden atribuirse a mecanismos de los cálculos. Habría que tener en cuenta que los tres análisis se hicieron independientemente, sin conocimiento mutuo.

24. *Ídem.*, p. 84.

quilibrios» que «tienden a hacerse circulares y a acelerar la desorganización social» política, además de económica.²⁵

Lerner hace un añadido teórico importante: la idea de que esos valores clave del proceso de modernización pueden entenderse como fases históricas, constituyendo la democracia una parte de desarrollos posteriores, la «institución que corona la sociedad participante», uno de sus términos para designar una sociedad industrial moderna. Su punto de vista sobre las relaciones entre estas variables, abordadas como etapas, merece citarse con amplitud:

La evolución secular de una sociedad participante parece entrañar una secuencia regular de tres fases. Primero llega la urbanización, pues sólo las ciudades han desarrollado el complejo de técnicas y recursos característico de la economía industrial moderna. Dentro de esta matriz urbana se desarrollan los dos atributos que distinguen las dos fases siguientes: alfabetización y crecimiento de los medios de comunicación. Hay una estrecha relación recíproca entre ellos, pues la alfabetización desarrolla los medios de comunicación, y éstos, a su vez, difunden la alfabetización. Pero la alfabetización realiza la función clave en la segunda fase. La capacidad de leer, adquirida al principio por un número relativamente escaso de individuos, les permite efectuar las diversas tareas que exige la sociedad que se moderniza. Una sociedad no empieza a producir periódicos, cadenas radiofónicas y películas a gran escala hasta la tercera fase, cuando la tecnología compleja del desarrollo industrial está bastante avanzada. Esto acelera a su vez la difusión de la alfabetización. A través de esta interacción se van formando las instituciones de participación (el voto electoral, por ejemplo), que encontramos en todas las sociedades modernas avanzadas.²⁶

Los datos que aporta Lerner no demuestran concluyentemente la validez de su tesis sobre la interdependencia funcional de estos elementos de modernización, pero el mate-

25. *Ídem.*, pp. 87-89. Otras teorías acerca de zonas subdesarrolladas han destacado también el carácter circular de las fuerzas que sustentan un determinado nivel de desarrollo social y económico; y este artículo puede considerarse, en cierto modo, un intento de ampliar a la esfera política el análisis del complejo de instituciones que constituyen una sociedad «modernizada». La monografía inédita de Leo Schnore, *Economic Development and Urbanization, An Ecological Approach*, relaciona variables tecnológicas, demográficas y organizativas (incluyendo alfabetización y renta per cápita) como un complejo interdependiente. El libro de Harvey Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth*, Nueva York, 1957, enfoca el «subdesarrollo» en el marco de una teoría económica de «casi equilibrio», como un conjunto de aspectos relacionados de una sociedad que se apoyan mutuamente, e incluye, como parte del complejo, características culturales y políticas (analfabetismo, ausencia de una clase media, un sistema de comunicaciones tosco) (véanse pp. 39-41).

26. *Ídem.*, p. 60. Lerner se centra también en ciertas exigencias de la personalidad de una sociedad «moderna» que pueden relacionarse con las exigencias de personalidad de la democracia. Según él, la movilidad física y social de la sociedad moderna exige una personalidad móvil, capaz de adaptarse al cambio rápido. La formación de una «sensibilidad móvil adaptable al cambio hasta el punto de que la reordenación del autosistema sea su forma distintiva» ha sido obra del siglo XX. Su característica principal es la *empatía*, que denota la «capacidad general para verse uno mismo en la situación del otro, sea favorable o desfavorable» (pp. 49 ss.). Aún no está claro si esta característica psicológica tiene como consecuencia una predisposición hacia la democracia (que implica una voluntad de aceptar el punto de vista de otros) o si se relaciona más bien con las tendencias antidemocráticas de un tipo de personalidad de «sociedad de masas» (que implica la ausencia de valores personales sólidos enraizados en la participación). Es posible que la empatía, una actitud más o menos «cosmopolita», sea una característica de la personalidad general de las sociedades modernas, con otras condiciones especiales que determinan si sus consecuencias sociales son, o no, actitudes de tolerancia y democráticas, o de desarraigamiento y anomía.

rial expuesto en este artículo ofrece una oportunidad para investigar siguiendo esas directrices. Los casos discrepantes, como Egipto, en los que la «falta» de alfabetización está asociada con tensiones graves y la posibilidad de disturbios, pueden hallarse también en Europa y Latinoamérica, y su análisis, una tarea que no abordamos aquí, aclarará aún más la dinámica básica de la modernización, y el problema de la estabilidad social en un marco de cambio institucional.

En estas correlaciones se dan una serie de procesos subyacentes, observados en varias zonas del mundo, además del efecto, ya analizado, de que un alto nivel de instrucción y alfabetización genera o sostiene la creencia en normas democráticas. Tal vez el más importante de estos procesos sea la relación entre la modernización y la forma de la «lucha de clases». El desarrollo económico, que significa una renta superior, una mayor seguridad económica y una mayor instrucción, permite que los estratos más bajos adopten planteamientos temporales a más largo plazo y criterios políticos más complejos y más graduales. La fe en un gradualismo reformista secular sólo puede ser la ideología de una clase inferior relativamente próspera.²⁷ El aumento de la riqueza y de la instrucción ayuda también a la democracia, porque debido a él los estratos inferiores recibirán presiones contrapuestas que reducirán la intensidad de su adhesión a determinadas ideologías y harán que tiendan a apoyar menos a los extremistas. Se analizará con más detalle el funcionamiento de este proceso en la segunda parte del artículo, pero opera básicamente ampliando la participación de esos estratos en una cultura nacional integrada, de modo que van dejando de ser una clase inferior aislada y aumenta su contacto con los valores burgueses. Marx afirmaba que el proletariado era una fuerza revolucionaria porque no podía perder más que sus cadenas y podía ganar el mundo entero. Pero Tocqueville, al analizar las razones por las que los estratos más bajos de los Estados Unidos apoyaban el sistema, parafraseaba y transponía a Marx antes de que Marx hiciera ese análisis, indicando que «sólo se rebelan los que no tienen nada que perder».²⁸

El crecimiento de la riqueza no sólo se relaciona causalmente con el desarrollo de la democracia al alterar las condiciones sociales de los trabajadores, sino que también afecta el papel político de la clase media, al modificar la estructura de estratificación social de manera que su perfil pasa de ser una pirámide alargada, con una gran base de clase baja, a ser un diamante con una clase media creciente. Una clase media grande desempeña un papel mitigador, moderando el conflicto, ya que puede premiar a los partidos moderados y democráticos y penalizar a los grupos extremistas.

También la renta nacional está relacionada con los valores políticos y el estilo de la clase superior. Cuanto más pobre es un país y más bajo es el nivel de vida absoluto de las clases más bajas, mayor es la presión sobre los estratos superiores para que traten a las clases inferiores como seres que quedan fuera del ámbito de la sociedad humana, como vulgares, como innatamente inferiores, como una casta inferior. Las marcadas diferencias en el estilo de vida entre quienes están en la cúspide y quienes están en la base

27. Véase S. M. Lipset, «Socialism —East and West— Left and Right», *Confluence*, vol. 7, verano de 1958, pp. 173-192.

28. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. I., Alfred A. Knopf, 20.^a ed., Nueva York, 1945, p. 25.

hace que esto sea psicológicamente necesario. En consecuencia, los estratos superiores también tienden a considerar los derechos políticos de los estratos inferiores, especialmente el derecho a participar en el poder, como algo básicamente absurdo e inmoral. Los estratos superiores no sólo se oponen ellos mismos a la democracia sino que su conducta política, frecuentemente arrogante, ayuda a intensificar reacciones extremistas por parte de las clases más bajas.

El nivel general de renta de una nación influirá también en su receptividad a las normas de tolerancia política democrática. Los valores según los cuales no importa gran cosa qué partido gobierne y puede tolerarse el error incluso del partido que gobierna, pueden desarrollarse mejor cuando *a) el gobierno tiene poco poder para influir en las oportunidades vitales básicas de los grupos más poderosos, o b) hay riqueza suficiente en el país para que en realidad no importe demasiado que se realice una cierta redistribución*. Si los principales grupos de poder ven la pérdida del control del gobierno como un hecho grave, no hay duda de que estarán más dispuestos a recurrir a medidas más drásticas para intentar retener o asegurar ese control. El nivel de riqueza determinará también en qué medida ciertos países pueden instaurar normas «universalistas» entre sus políticos y funcionarios (como una selección basada en una demostración de la capacidad en régimen de competencia sin favoritismo). Cuanto más pobre es el país, más fuerte es el nepotismo, es decir, el apoyo entre parientes y amigos. Al ser débiles las normas universalistas disminuyen las posibilidades de crear una burocracia eficiente, condición necesaria para un Estado democrático moderno.²⁹

Aunque menos directamente vinculada a una mayor riqueza, también parece guardar cierta relación con ella la presencia de instituciones y organizaciones intermedias capaces de actuar como fuentes de poder compensatorio y de reclutar participantes en el proceso político, del modo analizado por Tocqueville y otros exponentes de lo que se llama teoría de la «sociedad de masas». ³⁰ Según ellos, una sociedad sin una multitud de organizaciones relativamente independientes del poder estatal central tiene un elevado potencial dictatorial y también revolucionario. Estas organizaciones cumplen muchas funciones necesarias para la democracia: son una fuente de poder equilibrador, impiden que el Estado, o cualquier fuente de poder privada importante, domine todos los recursos políticos; son una fuente de nuevas opiniones; pueden ser los medios para comunicar ideas, especialmente ideas de oposición, a un gran sector de la ciudadanía; sirven para instruir en las técnicas de la política; y ayudan a aumentar el interés y participación en la política. Aunque no hay datos fidedignos que apoyen la relación entre pautas nacionales de organizaciones voluntarias y sistemas políticos nacionales, los estudios de conducta individual de una serie de países nos demuestran que, independientemente de otros facto-

29. Hay un análisis de este problema en un Estado nuevo en David Apter, *The Gold Coast in Transition* (Princeton University Press, 1955), especialmente los capítulos 9 y 13. Apter nos muestra la importancia de la burocracia eficaz y la aceptación de las pautas de conducta y los valores burocráticos para la existencia de un orden político y democrático.

30. Véase Emil Lederer, *The State of The Masses*, Nueva York, 1940; Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Nueva York, 1950; Max Horkheimer, *Eclipse of Reason*, Nueva York, 1947; Karl Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, Nueva York, 1940; Philip Selznick, *The Organizational Weapon*, Nueva York, 1952; José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*.

res, los hombres que pertenecen a asociaciones tienden a tener opiniones más democráticas sobre cuestiones relacionadas con la tolerancia y los sistemas de partido, y es más probable que participen en el proceso político, que sean políticamente activos, o que voten. Como sabemos también que, dentro de los países, el más rico y mejor instruido es más probable que pertenezca a organizaciones voluntarias, parece probable que la tendencia a formar esos grupos esté en función de la renta y de las oportunidades de ocio dentro de ciertas naciones.³¹

Es evidente que la democracia y las condiciones relacionadas con la democracia estable aquí analizadas corresponden básicamente a los países del noroeste de Europa y a sus descendientes angloparlantes de América y Australasia. Max Weber, entre otros, ha argumentado que los factores que explican la democracia en esta zona son una concatenación de elementos históricamente única, parte del proceso que produjo también el capitalismo en la zona. Según el argumento básico, el desarrollo económico capitalista (fomentado y desarrollado al máximo en las zonas protestantes) creó una clase burguesa, cuya existencia fue a la vez un catalizador y una condición necesaria para la democracia. La insistencia dentro del protestantismo en la responsabilidad individual propició el surgimiento de los valores democráticos. La mayor fuerza inicial de las clases medias en estos países tuvo como consecuencia una alianza entre los burgueses y la corona, alianza que preservó la monarquía, facilitando la legitimación de la democracia entre los estratos conservadores. Tenemos así un conjunto interrelacionado de desarrollo económico, protestantismo, monarquía, cambio político gradual, legitimidad y democracia.³² Se puede

31. Véase Edward Bansfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Glencoe, 1958, que contiene una excelente descripción de cómo la pobreza abismal sirve para reducir la organización de la comunidad en la Italia meridional. Los datos existentes, que proceden de encuestas electorales efectuadas en los Estados Unidos, Alemania, Francia, Gran Bretaña y Suecia, muestran que entre el 40 y el 50 % de los adultos de estos países pertenecen a asociaciones voluntarias, sin índices más bajos de pertenencia en las democracias menos estables, Francia y Alemania, que en las más estables, los Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia. Estos resultados parecen contradecir la proposición general, aunque no puede extraerse ninguna conclusión clara, porque la mayoría de los estudios utilizaron categorías no comparables. Esta cuestión exige más investigación en diversos países. Sobre los datos de estos países véanse los estudios siguientes: sobre Francia, Arnold Rose, *Theory and Method in the Social Sciences*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1954, p. 74 y O. R. Gallagher, «Voluntary Associations in France», *Social Forces*, vol. 36, diciembre 1957; sobre Alemania, Erich Reigrotski, *Soziale Verflechtungen in der Bundesrepublik*, J. C. B. Mohr, Tübinga, 1956, p. 164; sobre los Estados Unidos, Charles R. Wright y Herbert H. Hyman, «Voluntary Association Memberships of American Adults: Evidence from National Sample Surveys», *American Sociological Review*, vol. 23, junio 1958, p. 287, y J. C. Scott, jr., «Membership and Participation in Voluntary Associations», *íd.*, vol. 22, 1957, pp. 315-326; Herbert MacCoby, «The Differential Political Activity of Participants in a Voluntary Association», *íd.*, vol. 23, 1958, pp. 524-533; sobre Gran Bretaña, véase Mass Observation, *Puzzled People*, Victor Gollancz, Londres, 1947, p. 119, y Thomas Bottomore, «Social Stratification in Voluntary Organizations», en David Glass, ed., *Social Mobility in Britain*, The Free Press, Glencoe, 1954, p. 354; sobre Suecia, véase Gunnar Heckscher, «Pluralist Democracy: The Swedish Experience», *Social Research*, vol. 15, diciembre 1948, páginas 417-461.

32. En la introducción de acontecimientos políticos como parte del análisis de factores *externos* al sistema político, que son parte del nexo causal en el que participa la democracia, sigo una tradición sociológica e incluso funcionalista. Como bien ha dicho Radcliffe-Brown, «...una "explicación" de un sistema social será su historia, donde la conocemos: la relación detallada de cómo llegó a ser, qué es y dónde está. Otra "explicación" del mismo sistema se obtiene mostrando [...] que es una exemplificación especial de leyes de psicología social o de funcionamiento social. Los dos tipos de explicación no chocan sino que se complementan entre sí». A. R. Radcliffe-Brown, «On the Concept of Function in Social Science», *American Anthropologist*, nueva serie, vol. 37, 1935, p. 401; véase también Max Weber, *The Methodology of the Social Sciences*, The Free Press, Glencoe, 1949, pp. 164-188, donde hay un estudio detallado del papel del análisis histórico en la investigación sociológica.

discutir si algún aspecto de este complejo es primario, pero el conjunto de factores y fuerzas se sostiene.

3. Legitimidad y democracia

En esta sección examinaré algunos requisitos de la democracia que se derivan de elementos específicamente históricos de este proceso, en particular los que se relacionan con la necesidad de un sistema político democrático para que haya legitimidad y mecanismos que reduzcan la intensidad de la división política. Estos requisitos están relacionados con el desarrollo económico, pero también se diferencian de él porque son elementos del sistema político mismo.

Legitimidad y eficacia. Como ha intentado documentar la sección anterior, en el mundo moderno el desarrollo económico, que implica industrialización, urbanización, instrucción elevada y un aumento sostenido de la riqueza general de la sociedad, es una condición básica para que la democracia se sostenga; es un indicio de la eficacia del sistema.

Pero la estabilidad de un determinado sistema democrático no depende sólo de su eficacia en la modernización, sino también de la *eficacia* y la *legitimidad* del sistema político. Por eficacia se entiende la actuación concreta de un sistema político; en qué medida cumple las funciones básicas de gobierno, tal y como las definen las expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad y las de los grupos poderosos que hay dentro de ella, que podrían constituir una amenaza para el sistema como, por ejemplo, las fuerzas armadas. La eficacia de un sistema político democrático, caracterizado por una burocracia eficiente y un sistema de toma de decisiones capaz de resolver problemas políticos, puede diferenciarse de la eficacia del sistema considerado en su totalidad, aunque, por supuesto, el fracaso del funcionamiento de la sociedad en su conjunto influirá en el subsistema político. La legitimidad implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad. El nivel de legitimidad de los sistemas políticos democráticos contemporáneos depende, en gran medida, de los medios con que se hayan resuelto los temas clave que han dividido históricamente a esa sociedad. El propósito de estas secciones del artículo es mostrar, *primero*, que el grado de legitimidad de un sistema democrático puede influir en la capacidad de éste para superar las crisis de eficacia, como las depresiones económicas o las guerras perdidas, y, *segundo*, indicar por qué medios las distintas soluciones dadas a las divisiones históricas básicas (que determinan la legitimidad de diversos sistemas) fortalecen o debilitan también la democracia a través de su influencia sobre la competencia de partidos políticos contemporánea.

Aunque la eficacia sea primordialmente una dimensión instrumental, la legitimidad es más afectiva y valorativa. Los grupos considerarán un sistema político legítimo o ilegítimo según coincidan con sus valores primarios los valores de este sistema. Sectores importantes del ejército, el funcionariado y las clases aristocráticas de Alemania rechazaron la República de Weimar no porque fuese ineficaz sino porque su simbolismo y sus valores fundamentales eran una negación de los suyos. La legitimidad, en sí y por sí, pue-

de vincularse con diversas formas de organización política, que incluyen las opresivas. Las sociedades feudales, antes del advenimiento del industrialismo, contaban, sin duda, con la lealtad básica de la mayor parte de sus miembros. Las crisis de legitimidad son, primordialmente, un fenómeno histórico reciente, que surgió al aumentar las divisiones profundas entre grupos capaces, debido a los medios de comunicación de masas, de organizarse en torno a valores distintos de los que anteriormente la sociedad consideraba los únicos legítimos.

Una crisis de legitimidad es una crisis de cambio, y sus raíces, como factor que afecta a la estabilidad de los sistemas democráticos, han de buscarse, por lo tanto, en el carácter del cambio de la sociedad moderna. Se puede proponer la hipótesis de que las crisis de legitimidad se producen durante una transición hacia una estructura social nueva si, *a)* todos los grupos importantes no se aseguran el acceso al sistema político al principio del período de transición o, al menos, tan pronto como plantean exigencias políticas; o si, *b)* el estatus de las instituciones conservadoras importantes está amenazado durante el período de cambio estructural. Una vez establecida una estructura social nueva, si el nuevo sistema no es capaz de satisfacer las expectativas de los grupos importantes (por razones de «eficacia») durante un período lo bastante largo para crear legitimidad sobre la nueva base, puede surgir una nueva crisis.

Tocqueville hizo una descripción muy gráfica del primer tipo general de pérdida de legitimidad, referida especialmente a países que habían pasado de monarquías aristocráticas a repúblicas democráticas: «... a veces, en la vida de una nación, surgen períodos en que las viejas costumbres de un pueblo cambian, se destruye la moral pública, se tambalea la fe religiosa y se rompe el hechizo de la tradición...». Entonces, los ciudadanos no tienen «ni el patriotismo intuitivo de una monarquía ni el patriotismo reflexivo de una república; ... se han detenido entre ambos, en medio del desasosiego y de la confusión».³³

Sin embargo, la democracia parece estar mucho más segura si el estatus y símbolos de los grupos conservadores importantes no resultan amenazados durante este período de transición, aunque pierdan la mayor parte de su poder. Una prueba palpable del nexo que existe entre la legitimidad preservada de las instituciones conservadoras y la democracia es la relación entre monarquía y democracia. Dado el papel de las revoluciones republicanas francesa y estadounidense como iniciadoras de los movimientos políticos democráticos modernos, parece una correlación bastante extraña que diez de doce de las democracias estables angloparlantes y europeas sean monarquías. Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Australia, Canadá y Nueva Zelanda son reinos. Mientras las otras repúblicas que cumplen ambas condiciones —procedimientos democráticos estables desde que se instituyó la democracia y ausencia de un movimiento totalitario importante en los últimos veinticinco años— son los Estados Unidos, Suiza y Uruguay. Las naciones que han pasado del absolutismo y la oligarquía (vinculados a una Iglesia del Estado) a un Estado de Bienestar democrático rete-

33. *Op. cit.*, pp. 251-252.

niendo las formas de la monarquía, suelen ser más capaces de realizar cambios, manteniendo a la vez un hilo continuo de legitimidad en sus instituciones políticas.³⁴

La preservación de la monarquía ha asegurado, al parecer, la lealtad hacia el sistema de los sectores aristocráticos, tradicionalistas y cléricales de la población, molestos con el crecimiento de la democratización y el igualitarismo. Y al aceptar con mayor tolerancia a los estratos inferiores, sin resistirse hasta el punto de que pudiera resultar necesaria la revolución, las capas conservadoras se ganaron o conservaron la lealtad de los nuevos «ciudadanos». Donde la monarquía fue derrocada por la revolución y se rompió la sucesión ordenada, esas fuerzas alineadas con la monarquía a veces han seguido negando la legitimidad de sus sucesores republicanos hasta la quinta generación o más.

La única monarquía constitucional que se convirtió en dictadura fascista, Italia, era, como la República francesa, relativamente nueva y los grupos importantes de la sociedad aún la consideraban ilegítima. La casa de Saboya alejó de sí a los católicos al destruir el poder temporal de los papas, y tampoco eran sucesores legítimos del antiguo Reino de las Dos Sicilias. De hecho, la Iglesia prohibió a los católicos participar en la política italiana casi hasta la primera guerra mundial y sólo retiró su prohibición original por miedo a los socialistas. Los católicos franceses adoptaron una actitud similar hacia la Tercera República durante el mismo período. Tanto la democracia italiana como la francesa han tenido que actuar durante gran parte de su historia sin el apoyo leal de grupos importantes de su sociedad, de la izquierda y de la derecha. La continuidad de las instituciones primarias conservadoras e integradoras durante un período de transición en el que están surgiendo nuevas instituciones sociales es una fuente primordial de legitimidad.

El segundo tipo general de pérdida de legitimidad depende, como ya se indicó, de cómo afrontan las sociedades el problema del «acceso a la política». La solución al problema de cuándo han de acceder al proceso político nuevos grupos sociales afecta a la legitimidad del sistema político, tanto a los conservadores como a esos nuevos grupos. En el siglo XIX estos grupos nuevos eran principalmente trabajadores industriales; la crisis de «acceso a la política» del siglo XX tiene como característica incorporar a élites coloniales y grupos campesinos. Siempre que pasan a ser políticamente activos nuevos grupos (por ejemplo, cuando los obreros intentan por primera vez acceder al poder económico y político a través del sufragio y de la organización económica, cuando la burguesía exigió acceso y participación en el gobierno, cuando las élites coloniales exigen el control de su propio sistema), un acceso relativamente fácil a las instituciones políticas *legítimas* tiende a asegurar la lealtad al sistema de estos nuevos grupos, que pueden, por su parte, permitir que los viejos estratos dominantes conserven su propia integridad de estatus. En naciones como Alemania, donde se negó el acceso durante períodos prolongados, primero a la burguesía y más tarde a los obreros, y se recurrió a la fuerza para impedirlo, los estratos más bajos estaban alejados del sistema y se vieron empujados a adoptar ideologías

34. Walter Lippmann, refiriéndose a la capacidad aparentemente superior de las monarquías constitucionales frente a las repúblicas de Europa para «preservar el orden con libertad», comenta que esto puede deberse a que «en una república, el poder gobernante, al estar totalmente secularizado, pierde gran parte de su prestigio; está despojado, si se prefiere, de todas las ilusiones de majestad intrínseca». Véase *The Public Philosophy*, Mentor Books, Nueva York, 1956, p. 50.

extremistas las cuales, a su vez, alejaron a los grupos más asentados de la aceptación del movimiento político de los trabajadores como una alternativa legítima.

Los sistemas políticos que niegan a los nuevos estratos el acceso al poder político, salvo a través de medios revolucionarios, también impiden que se desarrolle la legitimidad provocando esperanzas milenaristas en el terreno de la política. Los grupos que se sienten obligados a penetrar en el cuerpo político por medios violentos tienden a exagerar extremadamente las posibilidades que otorga la participación política. Esperan mucho más de lo que permiten las limitaciones intrínsecas de la estabilidad política. En consecuencia, los régimes democráticos nacidos bajo esa tensión no sólo se enfrentarán al problema de que les consideren ilegítimos los grupos leales al *ancien régime*, sino que también pueden rechazarlos aquellos cuyas esperanzas milenaristas no satisfizo el cambio. Francia parece constituir un ejemplo de ese fenómeno. Los cléricales de derechas han considerado ilegítima a la República, mientras que sectores de los estratos más bajos aún esperan impacientes la plenitud milenarista. Muchas de las naciones de Asia y África que han alcanzado recientemente la independencia se enfrentan al problema de ganarse la lealtad de las masas en favor de Estados democráticos que poco pueden hacer por satisfacer los objetivos utópicos establecidos por los movimientos nacionalistas durante el período del colonialismo y la lucha por la independencia durante el período de transición.

Hemos examinado varias condiciones relacionadas con el mantenimiento o el establecimiento inicial de la legitimidad por parte de un sistema político. Dando por supuesta una razonable eficacia, si el estatus de los principales grupos conservadores resulta amenazado, o si se niega el acceso al sistema político en períodos cruciales, seguirá en entredicho la legitimidad del sistema. Incluso en sistemas legítimos, una quiebra de la eficacia, repetida o permanente durante un largo período, amenazará su estabilidad.

Una prueba importante de la legitimidad es en qué medida determinadas naciones han elaborado una «cultura política secular» común, festividades y rituales nacionales que sirven para mantener la legitimidad de diversas prácticas democráticas.³⁵ Los Estados Unidos han elaborado una cultura política secular homogénea común que se refleja en la veneración y el consenso en torno a los Padres Fundadores, Jefferson, Lincoln, Theodore Roosevelt y sus principios. Estos elementos comunes a que apela todo político estadounidense no están presentes en todas las sociedades democráticas. En algunos países europeos, la izquierda y la derecha tienen un conjunto de distintos símbolos y diferentes héroes políticos. Francia constituye el ejemplo más claro de una nación que no ha elaborado esa tradición común. Así, muchas de las batallas que implican el uso de símbolos distintos entre la izquierda y la derecha desde 1789 en adelante, a lo largo de gran parte del siglo XIX, están «aún en marcha, y el problema aún está en pie; cada una de estas fechas [de enfrentamientos políticos importantes] aún divide a la izquierda y a la derecha, a cléricales y anticlericales, a progresistas y reaccionarios, en todas sus agrupaciones históricamente determinadas».³⁶

Como hemos visto, puede haber variaciones nacionales en el grado de legitimidad

35. Véase Gabriel Almond, «Comparative Political Systems», *Journal of Politics*, vol. 18, 1956, pp. 391-409.

36. Herbert Luethy, *The State of France*, Secker and Warburg, Londres, 1955, p. 29.

que los diversos estratos otorgan a sus instituciones políticas. Y conocer el grado relativo de legitimidad de las instituciones políticas de una nación es de importancia básica si se pretende analizar la estabilidad de esas instituciones cuando surge una crisis de eficacia. La relación entre diferentes grados de legitimidad y eficacia en sistemas políticos concretos se puede exponer más gráficamente en forma de un cuadro con cuatro apartados, con ejemplos de países caracterizados por las diversas combinaciones posibles.

		EFICACIA	
		+	-
LEGITIMIDAD	+	A	B
	-	C	D

Las sociedades que entran en la casilla A, las que ocupan un puesto elevado en las escalas de legitimidad y eficacia, tendrán sin duda sistemas políticos estables. Naciones como los Estados Unidos, Suecia e Inglaterra, satisfacen las necesidades políticas básicas de sus ciudadanos, tienen eficaces burocracias y sistemas políticos de toma de decisiones, poseen legitimidad tradicional por una continuidad prolongada de los símbolos clave de la soberanía, la monarquía o la constitución, y no hay en ellas minorías importantes cuyos valores básicos sean contrarios a los del sistema.³⁷ Los régimenes ineficaces e ilegítimos, los que corresponderían a la casilla D, han de ser por definición, inestables, y desmoronarse, a menos que se trate de dictaduras que se mantengan por la fuerza, como los regímenes de posguerra en Hungría y Alemania Oriental. Las experiencias políticas de diferentes países a principios de la década de 1930 ilustran las consecuencias de diversas combinaciones de legitimidad y eficacia. A finales de la década de 1920, ni la República alemana ni la austriaca eran consideradas legítimas por amplios y poderosos sectores de su población, pero de todos modos mantenían una eficacia razonable.³⁸ En el cuadro de cuatro casillas se incluyen en la casilla C.

Cuando la eficacia de los gobiernos de los diversos países se esfumó en la década de 1930, las sociedades que ocupaban puestos elevados en la escala de legitimidad se mantuvieron democráticas, mientras que los países que ocupaban puestos bajos en dicha escala, como Alemania, Austria y España, perdieron la libertad, y Francia escapó por muy poco a un destino similar. O, expresando los cambios en función del cuadro de cu-

37. El problema racial en el sur de los Estados Unidos constituye un desafío fundamental a la legitimidad del sistema, y provocó en determinado momento una ruptura del orden nacional. El conflicto reduce la lealtad de muchos sureños blancos a las normas democráticas, incluso en el momento presente. Gran Bretaña tiene un problema comparable mientras la Irlanda católica siga siendo parte del Reino Unido. El gobierno eficaz no podría satisfacer a Irlanda. Las prácticas políticas de ambas partes en Irlanda del Norte, en el Ulster, ejemplifican también el problema de un régimen que no está legitimado en opinión de un gran sector de su población.

38. Hay un análisis excelente de la crisis permanente de la república austriaca, que se debía a que los católicos y los conservadores la consideraban un régimen ilegítimo, véase Charles Gulick, *Austria from Hapsburg to Hitler*, University of California Press, Berkeley, 1948.

tro casillas, los países que pasaron de A a B se mantuvieron democráticos, mientras que los sistemas políticos de los que pasaron de C a D se desmoronaron. La derrota militar de 1940 demostraría concluyentemente la baja posición que ocupaba la democracia francesa en la escala de la legitimidad. Fue la única democracia derrotada que proporcionó apoyo en gran escala a un régimen colaboracionista.³⁹

Situaciones como las que acabamos de analizar, en las que la legitimidad o la eficacia, una de las dos, son elevadas, mientras la otra es baja, demuestran la utilidad de este tipo de análisis. En una perspectiva a corto plazo un sistema sumamente eficaz pero ilegítimo, como una colonia bien gobernada, es más inestable que los regímenes con una eficacia relativamente baja y mucha legitimidad. La estabilidad social de una nación como Tailandia (incluso con sus esporádicos golpes de Estado) contrasta notablemente con la situación de las antiguas naciones coloniales vecinas del Sureste asiático. El vínculo entre el análisis de la legitimidad y el análisis anterior de la contribución a la democracia del desarrollo económico, es evidente en los procesos a través de los cuales regímenes con escasa legitimidad pueden obtenerla, y lo contrario en los que están relacionados con el desmoronamiento de un sistema legitimado. La eficacia prolongada que perdura durante una serie de generaciones puede legitimar un sistema político; esa eficacia significa principalmente, en el mundo moderno, progreso económico constante. Así, las naciones que se han adaptado con más éxito a las exigencias de un sistema industrial son las que tienen menos tensiones políticas internas y o bien preservan su legitimidad tradicional, la monarquía, o establecen nuevos símbolos fuertes de legitimidad.

La estructura social y económica que Latinoamérica heredó de la península Ibérica impidió seguir la vía de las antiguas colonias inglesas, y sus repúblicas nunca desarrollaron los símbolos y el aura de la legitimidad. La supervivencia de las nuevas democracias políticas de Asia y África depende, en gran medida, de su capacidad para mantener un período prolongado de eficacia, de que sean capaces de satisfacer las necesidades instrumentales concretas de sus poblaciones.

Legitimidad y división. La eficacia prolongada del sistema como un todo puede llegar a legitimar el sistema político democrático, como en los casos de los Estados Unidos y de Suiza. Pero en toda democracia existe la amenaza constante e intrínseca de que los conflictos entre los distintos grupos, que son la savia del sistema, puedan cristalizar hasta correr el peligro de una desintegración social. Por lo tanto, además de la eficacia, entre los requisitos clave de un sistema político democrático figuran condiciones que sirven para moderar la intensidad de la lucha partidista.

Como la existencia de un estado de conflicto moderado es un aspecto intrínseco de un sistema democrático legítimo (es, en realidad, otra forma de definirlo), no tendría por

39. El problema de legitimidad francés lo describe muy bien Katherine Munro: «Los partidos del ala derecha nunca olvidaban del todo la posibilidad de una contrarrevolución, mientras que los partidos de izquierda revivían la revolución militante en su marxismo o comunismo; ambas partes sospechaban que la otra estaba utilizando la república para lograr sus propios fines y que era leal sólo en la medida en que le convenía. Esta sospecha amenazaba una y otra vez con hacer inviable la república, puesto que conducía a la obstrucción, tanto en la esfera política como en la económica, y los problemas de gobierno minaban a su vez la confianza en el régimen y en sus dirigentes.» Citado en Charles A. Micaud, «French Political Parties: Ideological Myths and Social Realities», en Sigmund Neumann, ed., *Modern Political Parties*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, p. 108.

qué sorprendernos que los principales factores que determinan ese estado óptimo estén estrechamente vinculados con los que producen legitimidad formulada en términos de continuidades de símbolos y de estatus. El carácter y el contenido de las principales divisiones que afectan la estabilidad política de una sociedad están básicamente determinados por factores históricos que han influido en el modo de resolver (o de no resolver a lo largo del tiempo) los principales problemas que dividen a la sociedad.

En los tiempos modernos surgieron tres problemas principales en los Estados de Occidente. El primero fue la cuestión religiosa: el lugar que debía ocupar la Iglesia y/o la existencia de diversas religiones dentro de la nación. El segundo fue el de la admisión de los estratos más bajos, en especial los obreros, a la condición de «ciudadanos», la entronización del acceso al poder a través del sufragio universal, y del derecho legítimo a negociar colectivamente en la esfera económica. El tercero fue la lucha constante en torno a la distribución de la renta nacional. La cuestión general más significativa aquí es ésta: ¿Se abordaron estos problemas importantes uno a uno y se resolvió más o menos cada uno de ellos antes de que surgiese el siguiente, o se acumularon, de forma que cuestiones históricas y fuentes de división tradicionales se mezclaron con otras más nuevas? Aliviar tensiones, una detrás de otra, contribuye a la estabilidad del sistema político. Arrastrar problemas de un sistema histórico al siguiente hace que la atmósfera política se caracterice por el rencor y la frustración en vez de la tolerancia y la negociación. Hombres y partidos acaban discrepando entre sí no sólo en la forma de resolver problemas concretos, sino más bien por *weltanchaungen* fundamentales y opuestos. Acaban considerando la victoria política de sus adversarios una grave amenaza moral; y, en consecuencia, el conjunto del sistema no posee un valor de integración eficaz.

La cuestión religiosa, el lugar de la Iglesia en la sociedad, se afrontó y se resolvió en la mayoría de las naciones protestantes en los siglos XVIII y XIX, y dejó de ser motivo de polémica política grave. En algunas naciones, como en Estados Unidos, la Iglesia quedó al margen del sistema político y aceptó esa situación. En otras, como Inglaterra, Escandinavia y Suiza, la religión sigue apoyada por el Estado, pero las Iglesias estatales, como los monarcas constitucionales, sólo tienen dominio nominal y han dejado de ser fuente importante de polémica. Es a los países católicos de Europa a los que les corresponde proporcionar ejemplos de situaciones en que el enfrentamiento histórico entre fuerzas cléricales y anticlericales, provocado por la Revolución francesa, ha seguido dividiendo a los hombres políticamente hasta el día de hoy. Así, en países como Francia, Italia, España y Austria, ser católico ha significado estar aliado con grupos derechistas o conservadores en política. Mientras que ser anticlerical (o de una religión minoritaria) ha significado en general una alianza con la izquierda. En varios de estos países se sumaron nuevos conflictos que fueron surgiendo al problema religioso; y para los católicos conservadores la lucha contra los socialistas no fue simplemente una lucha económica o una discrepancia respecto a instituciones sociales, sino un conflicto profundo entre Dios y Satanás, entre el bien y el mal.⁴⁰ Para muchos intelectuales laicos de la Italia contemporá-

40. El vínculo entre inestabilidad democrática y catolicismo puede atribuirse también a elementos intrínsecos del catolicismo como sistema religioso. La democracia exige un sistema de creencias políticas universalistas debido a que le-

nea la oposición a la Iglesia legitima la alianza con los comunistas. Mientras haya lazos religiosos que refuercen alineamientos políticos seculares, son escasas las posibilidades del toma y daca democrático y la negociación.

El tema de la «ciudadanía» o de la «igualdad política» también se ha resuelto de diversas formas. Así, en los Estados Unidos y en Inglaterra se otorgó la ciudadanía plena a los obreros a principios o mediados del siglo XIX. Suecia y una serie de naciones europeas se resistieron a lo largo de la primera parte del siglo XX y la lucha por la ciudadanía plena se unió, en estos países, al socialismo como movimiento político, surgiendo así un socialismo revolucionario. O, dicho de otro modo, donde se negaron los derechos civiles económicos y políticos a los trabajadores, su lucha por la redistribución de la renta y del estatus se vinculó a una ideología revolucionaria. Donde la lucha económica y de estatus se desarrolló fuera de este marco, la ideología a la que se vinculó tendió a ser la del reformismo gradualista. Por ejemplo, en la Alemania de los Hohenzollern se negó a los trabajadores el sufragio libre y lo mismo sucedió en Prusia hasta la revolución de 1918. Que no se otorgase la «ciudadanía» facilitó el mantenimiento del marxismo revolucionario en las zonas de Alemania donde no existía la igualdad en el sufragio. En la Alemania meridional, donde se otorgaron derechos civiles plenos a fines del siglo XIX, lo que predominó fue el socialismo reformista, democrático y no revolucionario. La persistencia de dogmas revolucionarios en un gran sector del partido socialdemócrata sirvió para otorgar voz a los ultraizquierdistas en la dirección del partido, permitió a los comunistas ganar fuerza tras la derrota militar y, lo que fue quizás aún más importante históricamente, sirvió para asustar a grandes sectores de la clase media alemana. Estos últimos temían que una victoria socialista pusiera realmente fin a todos sus privilegios y a su estatus.

En Francia, los trabajadores obtuvieron el sufragio, pero se les negaron derechos económicos básicos hasta después de la segunda guerra mundial. Grupos importantes de patronos franceses negaban legitimidad a los sindicatos del país, y procuraban debilitarlos o destruirlos después de cada victoria sindical. La inestabilidad de los sindicatos franceses, su constante necesidad de mantener la militancia obrera para sobrevivir, incorporaron a los trabajadores a los grupos políticos más revolucionarios y extremistas. El predominio comunista en el movimiento obrero francés puede achacarse en gran parte a las tácticas de la clase empresarial francesa. Los ejemplos expuestos no explican por qué di-

gitima ideologías diferentes. Y podría suponerse que sistemas de valores religiosos que son más universalistas, en el sentido de poner menor énfasis en ser la única Iglesia verdadera, serán más compatibles con la democracia que los que suponen que detentan la verdad única. Esta última creencia, que los católicos sostienen con mucha más firmeza que la mayoría de las otras Iglesias cristianas, hace difícil que el sistema de valores religiosos ayude a legitimar un sistema político que exige, como parte de su escala de valores básica, que se crea que se sirve mejor al «bien» mediante el conflicto entre creencias opuestas.

Kingsley Davis ha dicho que una Iglesia estatal católica tiende a ser irreconciliable con la democracia porque «el catolicismo pretende controlar diversos aspectos de la vida, fomentar tanto la inmovilidad del estatus y el sometimiento a la autoridad y mantenerse tan independiente de la autoridad secular que choca invariablemente con el liberalismo, el individualismo, la libertad, la movilidad y la soberanía de la nación democrática». Véase «Political Ambivalence in Latin America», *Journal of Legal and Political Sociology*, vol. 1, 1943, reeditado en Christensen, *The Evolution of Latin American Government*, Nueva York, 1945, p. 240.

versos países difirieron en la manera de manejar divisiones nacionales, pero deberían bastar para ilustrar el valor de una hipótesis que relaciona las condiciones para un gobierno democrático estable con las bases de la diversidad. Cuando una serie de divisiones históricas se entremezclan y crean la base de una política de *weltanschauung*, la democracia es inestable y débil, pues estos puntos de vista políticos no incluyen por definición el concepto de tolerancia.

La política de *weltanschauung* ha reducido también las posibilidades de una democracia estable, pues los partidos caracterizados por esas ideologías totales han intentado a menudo crear lo que Sigmund Neumann ha llamado un entorno «integrado», en el que el máximo posible de la vida de los miembros está encapsulado en actividades ideológicamente vinculadas. Estas acciones se basan en el supuesto de que es importante aislar a los fieles del contacto con la «falsedad» expresada por los no creyentes. Neumann ha indicado que quizá fuese preciso establecer una diferenciación analítica básica entre partidos de representación que refuerzan la democracia, y partidos de integración que la debilitan.⁴¹ Entre los primeros se cuentan casi todos los partidos de las democracias anglo-parlantes y de Escandinavia, y la mayoría de los partidos conservadores y centristas no religiosos. Consideran que la función del partido es primordialmente la de conseguir votos durante el período electoral. A los partidos de integración, por otra parte, les interesa, sobre todo, hacer que el mundo se ajuste a su filosofía básica o *weltanschauung*. No se consideran participantes en un juego de negociación, de política de presión en el que todos los partidos aceptan las reglas del juego. Piensan, más bien, que la lucha política o religiosa es un enfrentamiento entre la verdad divina o histórica por una parte y el error básico por la otra. Dada esta concepción del mundo, necesitan impedir que sus seguidores se vean expuestos a las presiones contrarias que trae consigo el contacto con la falsedad, que haría disminuir su fe.

Las dos agrupaciones más importantes que han seguido estos procedimientos han sido los católicos y los socialistas. Los católicos y los socialistas en general, en gran parte de Europa y antes de 1939, procuraron aumentar las comunicaciones interreligiosas e interclasistas creando una red de organizaciones económicas y sociales vinculadas a la Iglesia y al partido, dentro de las cuales sus seguidores podían vivir la totalidad de su vida. Austria constituye quizá el mejor ejemplo de una situación en la que dos grupos (los socialcatólicos y los socialdemócratas), divididos en las tres cuestiones históricas que separaban al país en dos campos hostiles, desarrollaban gran parte de sus actividades sociales en organizaciones vinculadas al partido o a la Iglesia.⁴²

Las organizaciones totalitarias, fascistas y comunistas, ampliaron al límite máximo

41. Véase Sigmund Neumann, *Die Deutschen Parteien: Wesen und Wandel nach dem Kriege*, segunda edición, Berlín, 1932, donde hay una exposición de la diferencia entre partidos de integración y partidos de representación. Neumann ha establecido también una diferenciación posterior entre partidos de «integración democrática» (los partidos católicos y socialdemócratas) y los de «integración total» (partidos comunistas y fascistas) en un trabajo más reciente, «Toward a Comparative Study of Political Parties», en el volumen que publicó: *Modern Political Parties*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, pp. 403-405.

42. Véase Charles Gulick, *op. cit.* En cuanto a su fórmula posterior a la segunda guerra mundial para resolver este antagonismo, véase Herbert P. Secher, «Coalition Government: The Case of the Second Austrian Republic», *The American Political Science Review*, vol. 52, septiembre 1958, pp. 7-9.

posible el carácter integracionista de la vida política. Superaron a todos los demás grupos en la definición del mundo en términos de lucha, y en considerar que las influencias corruptoras del judaísmo o del capitalismo exigían el aislamiento de los auténticos creyentes.

Los esfuerzos de los partidos democráticos de integración para aislar su base social de las presiones contrarias son totalmente subversivos respecto a las exigencias necesarias para una democracia estable que produzca cambios entre unas elecciones y las siguientes, y en la que los problemas entre partidos puedan resolverse con el tiempo. El aislamiento puede intensificar la fidelidad al partido o a la Iglesia, pero también puede servir para impedir que un partido llegue a nuevos estratos. La situación austriaca es también un ejemplo de cómo se frustra el proceso electoral cuando la mayoría del electorado está encapsulada en partidos de integración. Las reglas imprescindibles de la política democrática consideran que es posible y aceptable la conversión en ambos sentidos, la que implica el ingreso en el partido y la que implica su abandono. Los partidos que quieran llegar a conseguir una mayoría por métodos democráticos deben prescindir, en último término, de sus tendencias integracionistas. La única justificación para aislarse del resto de la cultura es una vigorosa fidelidad a la idea de que el partido posee la única verdad, que hay determinados temas básicos que deben resolverse con el triunfo de la verdad histórica. Como la clase obrera ha obtenido los derechos civiles plenos en las esferas política y económica en diversos países, los partidos socialistas de Europa han abandonado su afán integracionista. Los únicos partidos no totalitarios que pueden mantener esa política y la mantienen son los partidos religiosos, como los católicos o el partido antirrevolucionario calvinista de Holanda. Es evidente que la Iglesia católica y la calvinista holandesa no son «democráticas» en la esfera de la religión. Afirman que sólo hay una verdad, lo mismo que los comunistas y los fascistas en política. Los católicos pueden aceptar los supuestos de la democracia política, pero nunca los de la tolerancia religiosa. Y donde los católicos, u otros creyentes en una Iglesia verdadera, consideran importante el conflicto entre religión e irreligión, se plantea un dilema real para el proceso democrático. Muchas cuestiones políticas en las que en otros países se puede llegar perfectamente a una negociación, se agravan por la cuestión religiosa y no pueden resolverse.

Estas profundas divisiones producidas por la acumulación de cuestiones sin resolver que crea la política de *weltanschauung* están sostenidas por la segregación sistemática de estratos diversos de la población en enclaves políticos o religiosos organizados. Pero habría que indicar, por otra parte, que siempre que la estructura social «aísla» espontáneamente del contacto con opiniones diferentes a grupos o individuos con una actitud política similar, los aislados tienden a respaldar a los extremistas políticos.

Se ha mencionado muchas veces, por ejemplo, que los trabajadores de industrias supuestamente «aisladas», mineros, marineros, pescadores, madereros, pastores de ovejas y estibadores, tienden a prestar un apoyo abrumador a las tendencias más izquierdistas. Estos sectores tienden en grandes mayorías a votar comunista o socialista, a veces hasta el punto de que, en los sectores afectados, se da básicamente un sistema «unipartidista». El factor que crea el aislamiento son las exigencias del trabajo, que obligan a los obreros de esas industrias a vivir en comunidades habitadas predominantemente por otros de la misma ocupación. Y este mismo aislamiento parece reducir las presiones sobre estos tra-

bajadores para que sean tolerantes con otros puntos de vista, para incluir entre ellos diversas tendencias ideológicas; y los hace receptivos a versiones extremistas de la doctrina que en general sostienen otros miembros menos aislados de su clase. Podría esperarse que fuesen los menos «cosmopolitas» (los más aislados) de cada tendencia política, o estrato, los que aceptasen el extremismo con mayor facilidad. La intolerancia política de los grupos de base agraria en épocas de crisis puede ser otro ejemplo de esta pauta, ya que los agricultores, como los obreros de industrias aisladas, tienden a tener un entorno político más homogéneo que los que trabajan en la mayoría de las ocupaciones urbanas.⁴³

Estudios del comportamiento electoral, que indican que es menos probable que los individuos sometidos a presiones contradictorias (los que pertenecen a grupos que predisponen en direcciones distintas, que tienen amigos que apoyan a partidos distintos, que se hallan habitualmente expuestos a propaganda de tendencias distintas), tengan un compromiso político fuerte, confirman aún más estas conclusiones.⁴⁴

Las fidelidades y afiliaciones múltiples y políticamente incoherentes son estímulos que sirven para reducir la emoción y la agresividad que entraña la elección política. Por ejemplo, en la Alemania contemporánea, un católico de clase obrera, presionado en dos direcciones, es más probable que vote a la democracia cristiana, pero es mucho más tolerante con los socialdemócratas que el católico burgués medio.⁴⁵ Cuando un hombre pertenece a una diversidad de grupos de manera que todos le predisponen hacia la misma elección política, está en la situación del trabajador aislado, y es mucho menos probable que sea tolerante con las opiniones de la oposición, o que contemple con ecuanimidad la posibilidad de que la oposición llegue al poder.

Los datos disponibles indican que las posibilidades de una democracia estable se fortalecen en la medida en que los estratos sociales, los grupos y los individuos tienen una serie de afiliaciones políticamente importantes de carácter general. Estos grupos e individuos, en la medida en que una proporción significativa de la población se ve presionada por fuerzas contrarias, están interesados en reducir la intensidad del conflicto polí-

43. Esta tendencia varía, evidentemente, en relación con las comunidades urbanas, el tipo de estratificación rural, etc. Hay un análisis del papel de la homogeneidad vocacional y la comunicación política entre campesinos en S. M. Lipset, *Agrarian Socialism*, University of California Press, Berkeley, 1950, cap. 10, «Social Structure and Political Activity». Se aportan pruebas sobre las tendencias antidemocráticas de las poblaciones rurales en Samuel A. Stouffer, *op. cit.*, pp. 138-139. El informe número 26 del Instituto Nacional de Opinión Pública del Japón, *A Survey Concerning the Protection of Civil Liberties*, Tokyo, 1951, informa que los campesinos fueron, con mucha diferencia, el grupo ocupacional menos preocupado por las libertades civiles. Carl Friedrich aduce factores similares para explicar la fuerza del nacionalismo y del nazismo entre los campesinos alemanes: que «la población rural es más homogénea, que contiene un número más pequeño de extranjeros y de forasteros, que tiene mucho menos contacto con gentes y países extranjeros y, por último, que tiene una movilidad mucho más reducida». «The Agricultural Basis of Emotional Nationalism», *Public Opinion Quarterly*, vol. 1, 1937, pp. 50-51.

44. Puede que la primera exposición general sobre las consecuencias de «presiones contrarias» sobre el comportamiento individual y de grupo sea la de Georg Simmel, *Conflict and The Web of Group Affiliations*, The Free Press, Glencoe, 1956, pp. 126-195. Es un ejemplo interesante de discontinuidad en la investigación social que el concepto de presiones contrarias fuera utilizado por Simmel pero tuviese que ser redescubierto independientemente en la investigación electoral. Hay una aplicación detallada de los efectos de afiliaciones de grupo múltiple sobre el proceso político en general en David Truman, *The Governmental Process*, Nueva York, 1951.

45. Véase Juan Linz, *The Social Basis of German Politics*, tesis doctoral, Columbia University, 1958.

tico.⁴⁶ Como han indicado Robert Dahl y Talcott Parsons, estos grupos e individuos también están interesados en proteger los derechos de las minorías políticas.⁴⁷

Una democracia estable exige una tensión relativamente moderada entre las fuerzas políticas contendientes. Y la capacidad del sistema para resolver las cuestiones clave que dividen a los individuos antes de que surjan otras nuevas facilita la moderación política. El sistema se debilita en la medida en que se permite que las divisiones de religión, ciudadanía y «negociación colectiva» se acumulen y se refuerzen entre ellas estimulando la hostilidad partidista. Cuanto más reforzadas y correlacionadas estén las fuentes de división, es menos probable que exista tolerancia política. Del mismo modo, en la conducta individual y de grupo, cuanto mayor sea el aislamiento respecto a estímulos políticos heterogéneos, más se «amontonarán» esos factores de fondo en una dirección, más probabilidades habrá de que el individuo o el grupo tengan una perspectiva extremista. Estas dos relaciones, una en los temas partidistas, la otra sobre la naturaleza del apoyo al partido, están vinculadas porque los partidos que expresan cuestiones no resueltas acumuladas buscarán aislar a sus seguidores de los estímulos contrarios, procurarán impedir que se expongan al «error», y el aislamiento de grupos e individuos fortalecerá las tendencias intolerantes del sistema de partidos políticos. Las condiciones que maximizan el proselitismo político entre el electorado son el aumento de la urbanización, la instrucción, los medios de comunicación y la riqueza. La mayoría de las actividades claramente aisladas —mineros, madereros, agricultores— pertenecen a la categoría de actividades «primarias», cuya cuota relativa de la fuerza laboral disminuye notoriamente con el crecimiento económico.⁴⁸

Vemos así, una vez más, que los factores relacionados con la modernización o el desarrollo económico están estrechamente vinculados a los relacionados con la institucionalización histórica de los valores de legitimidad y tolerancia. Pero hemos de decir también que las correlaciones sólo son afirmaciones que aluden a grados relativos de congruencia, y que otra condición para la acción política es que la correlación nunca sea tan tajante que los hombres no puedan creer que pueden cambiar la dirección de las cosas por medio de sus actos. Y esta baja correlación significa también que es importante para pro-

46. Hay una exposición de la utilidad de la presión cruzada como concepto explicativo en B. Berelson, P. F. Lazarsfeld, y W. McPhee, *Voting*, University of Chicago Press, Chicago, 1954. Hay también una tentativa de especificar las consecuencias de pertenencias de grupo diferentes en el comportamiento electoral y un repaso de la literatura sobre el tema en S. M. Lipset, J. Linz, P. F. Lazarsfeld y A. Barton, «Psychology of Voting», en *Handbook of Social Psychology*, vol. 2, Addison-Wesley, Cambridge, 1954.

47. Tal como lo expone Dahl, «si la mayoría de los individuos de la sociedad se identifican con más de un grupo, hay cierta probabilidad positiva de que cualquier mayoría incluya individuos que se identifican, en ciertos objetivos, con la minoría amenazada. Los miembros de la minoría amenazada que prefieran firmemente su alternativa comunicarán sus sentimientos a los miembros de la mayoría provisional que se identifican también, a cierto nivel psicológico, con la minoría. Algunos de estos simpatizantes dejarán de apoyar la alternativa de la mayoría y la mayoría se desmoronará». Véase Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, pp. 104-105. Parsons dice que «exagerar las implicaciones de la discrepancia política activa las solidaridades existentes entre los seguidores de los dos partidos sobre bases no políticas distintas, de modo que las mayorías acuden a defender a minorías de su propio tipo que discrepan de ellas políticamente». Véase el ensayo de Parsons «Voting and the Equilibrium of the American Political System», en el libro publicado por E. Burdick y A. Brodbeck, eds., *American Voting Behaviour*, The Free Press, Glencoe.

48. Colin Clark, *The Conditions of Economic Progress*, Nueva York, 1940.

pósitos analíticos mantener las variables claramente diferenciadas aunque estén correlacionadas. Por ejemplo, el análisis de la división que se ha expuesto indica proposiciones específicas sobre cómo organizaciones constitucionales y electorales distintas pueden influir en las posibilidades de la democracia. Estas generalizaciones se exponen en la sección siguiente.

4. Sistemas de gobierno y democracia

De la hipótesis de que las bases generales de división son más convenientes para la vitalidad de la democracia, se deduce que los sistemas bipartidistas son mejores que los sistemas multipartidistas, que los sistemas electorales que suponen la elección de funcionarios según una base territorial son preferibles a los sistemas de representación proporcional y que el federalismo es superior al estado unitario. Al valorar estas proposiciones, es importante tener en cuenta que se hacen presuponiendo que se mantienen constantes todos los demás factores. Evidentemente, las democracias estables son compatibles con sistemas multipartidistas, con la representación proporcional y con un estado unitario. Y, en realidad, diría que esas variaciones de sistemas de gobierno, aunque significativas, son mucho menos importantes que aquellas que se derivan de diferencias básicas en la estructura social como las analizadas en las secciones anteriores.

El argumento en favor del sistema bipartidista se apoya en los supuestos de que, en una sociedad compleja, esos partidos tienen que ser forzosamente coaliciones amplias; que no pueden pretender servir sólo a los intereses de un grupo importante; que no pueden ser partidos de integración; y que al formar coaliciones electorales, se exponen inevitablemente a perder apoyo entre los que les son más leales y, por el contrario, han de intentar obtener apoyos entre grupos próximos al partido de la oposición. Así, los conservadores británicos o los republicanos estadounidenses no deben actuar de modo que se ganen la animadversión básica de los trabajadores manuales, puesto que gran parte de sus votos ha de proceder de ellos. Los partidos demócrata y laborista se enfrentan a un problema similar en los estratos medios. Los partidos que no se orientan nunca a la obtención de una mayoría procuran maximizar el apoyo electoral de una base limitada. Así, el partido de orientación campesina acentuará la conciencia de los intereses del grupo campesino, y el partido que apele principalmente al pequeño empresario hará lo mismo por su grupo. Las elecciones, en vez de ser ocasiones para que los partidos procuren encontrar una base de apoyo lo más amplia posible y con ello hacer ver sus intereses comunes a los grupos discrepantes, se convierten en acontecimientos en que los partidos refuerzan las divisiones que separan a sus principales seguidores de otras agrupaciones.

La proposición de que la representación proporcional debilita la democracia en vez de fortalecerla se apoya en el análisis de las diferencias entre situaciones multipartidistas y situaciones de partidos mayoritarios. Si es cierto, como se ha indicado anteriormente, que el «multipartidismo» sirve para que se acentúen diferencias y disminuya el consenso, cualquier sistema electoral que aumente la posibilidad de que haya muchos partidos en vez de pocos presta un flaco servicio a la democracia.

Además, como indicó Georg Simmel, es preferible el sistema de elección de miembros del parlamento para representar electorados territoriales, que los sistemas que fomentan la representación directa de grupo (como, por ejemplo, la representación proporcional), pues la representación territorial ayuda a estabilizar los sistemas políticos, forzando a los grupos de intereses a buscar sus fines sólo dentro de un marco electoral que obliga a tener en cuenta, en alguna medida, intereses diversos, y fuerza al pacto y al compromiso.⁴⁹

El federalismo sirve para fortalecer la democracia porque aumenta la posibilidad de múltiples fuentes de división. Añade valores e intereses regionales a otros que recorren la estructura social como clase, religión y etnicidad.

Una excepción importante a esta generalización es la que se produce cuando el federalismo divide el país de acuerdo con líneas divisorias básicas, por ejemplo, entre distintas zonas étnicas, religiosas o lingüísticas. En esos casos, como en la India o en Canadá, el federalismo puede servir para acentuar y reforzar divisiones; la división es deseable dentro de grupos lingüísticos o religiosos, no entre ellos. Pero donde no existen esas divisiones, el federalismo parece servir bien a la democracia. Además de crear una fuente adicional de división general, cumple también varias funciones que Tocqueville indicó como paralelas a asociaciones voluntarias fuertes. Entre ellas, figura la de ser fuente de resistencia a la centralización del poder y base de adiestramiento de nuevos dirigentes políticos; y proporciona al partido que está «fuera» una participación en el sistema como un todo, puesto que los partidos nacionales que están «fuera» normalmente siguen controlando ciertas unidades del sistema.

Permitásemel repetir que no quiero decir que estos aspectos de la estructura política sean en sí condiciones clave de los sistemas democráticos. Si las condiciones sociales subyacentes son de tal naturaleza que facilitan la democracia, como parece suceder en Suecia, entonces la combinación de multipartidismo, representación proporcional y un estado unitario no la debilitan gravemente. Sirven, como máximo, para permitir que minorías responsables obtengan un puesto en el parlamento. Por otra parte, cuando la eficacia y la legitimidad son tan bajas que debilitan los cimientos de la democracia, como ocurrió en la Alemania de Weimar o en Francia, los factores constitucionales que fomentan el multipartidismo contribuyen a que haya menos posibilidades de que el sistema sobreviva.

5. Problemas de la democracia contemporánea

La pauta característica de las democracias occidentales estables de mediados del siglo xx es la de una fase «*pospolítica*». Hay relativamente poca diferencia entre la derecha y la izquierda democráticas: los socialistas son moderados y los conservadores aceptan el Estado de bienestar. En gran medida, esto es consecuencia de que en esos países

49. Georg Simmel, *op. cit.*, pp. 191-194. Talcott Parsons ha planteado recientemente una cuestión similar, indicando que uno de los mecanismos para impedir una «división cada vez más honda del electorado» es «mezclar la votación con la estructura de solidaridad ramificada de la sociedad, de tal modo que aunque haya una correlación no haya ninguna correspondencia exacta entre polarización política y otras bases de diferenciación». Parsons, *op. cit.*

los trabajadores han ganado su lucha por la ciudadanía y por la participación política, es decir, el derecho a intervenir en todas las decisiones del cuerpo político en igualdad con los demás.⁵⁰

La lucha por los derechos civiles tuvo dos aspectos, el político (acceso al poder a través del sufragio) y el económico (institucionalización de los derechos sindicales de participación en las decisiones que afectan a los salarios y a las condiciones de trabajo). Hoy, los representantes de los estratos más bajos son parte de las clases gobernantes, miembros del club. La polémica política ha disminuido en las democracias estables más ricas porque se ha resuelto el problema político básico de la revolución industrial: la incorporación de los trabajadores al cuerpo político legitimado. El único problema doméstico clave actual es la negociación colectiva para salvar las diferencias de la división del producto total en la estructura de un Estado de Bienestar keynesiano; y esos problemas ni exigen ni precipitan el extremismo de ninguna de las dos partes.

En la mayoría de los países de la Europa oriental y de la Europa latina, la lucha por la integración de la clase obrera en el cuerpo político no concluyó antes de que aparecieran en escena los comunistas para hacerse con la dirección de los trabajadores. Este hecho cambió drásticamente el juego político, porque el sistema no podía intrínsecamente absorber a los comunistas tal como había absorbido a los socialistas. Una sociedad democrática no puede otorgar el derecho de acceso a los trabajadores comunistas, a sus partidos y a sus sindicatos. La autoimagen de los comunistas, y más concretamente sus vínculos con la Unión Soviética, les llevan a abrazar una hipótesis que se confirma a sí misma. Su propia definición impide que se les otorgue acceso, y esto a su vez refuerza la sensación de ajenidad respecto del sistema (de no ser aceptados por los otros estratos) que tienen los trabajadores de naciones con partidos comunistas fuertes. Y los estratos más conservadores se ven reforzados en su creencia de que otorgar más derechos a los trabajadores y a sus representantes pone en peligro todo lo que hay de bueno en la vida. Así, la presencia de los comunistas impide la cómoda predicción de que el desarrollo económico estabilizará la democracia en esos países europeos.

En las naciones de Asia que han alcanzado recientemente la independencia, la situación es algo distinta. En Europa, en los inicios de la política moderna, los trabajadores se enfrentaban al problema de obtener la ciudadanía, el derecho a participar en el juego político, que los estratos burgueses y aristocráticos dominantes que controlaban la política les negaban. En Asia, la prolongada presencia de gobernantes coloniales ha identificado el conservadurismo como una ideología y a las clases más ricas con el sometimiento al colonialismo, mientras que ideologías izquierdistas, normalmente de tipo marxista, han sido dominantes, identificándose con el nacionalismo. Los sindicatos y los

50. T. H. Marshall ha analizado el proceso gradual de incorporación de la clase obrera al cuerpo político en el siglo XIX y ha considerado ese proceso como el logro de una «igualdad humana básica, asociada con una pertenencia plena a la comunidad, que no se contradice con una superestructura de desigualdad económica». Véase el libro, breve pero brillante, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950, p. 77. Aunque la plena ciudadanía universal abre la vía para la lucha contra las desigualdades sociales que persisten, también proporciona una base para creer que el proceso de cambio social hacia la igualdad se mantendrá dentro de los límites de un conflicto admisible en un sistema democrático.

partidos obreros de Asia han participado en el proceso político desde el principio del sistema democrático. Podría suponerse que tal situación significaría una democracia estable, si no fuera porque estos derechos de los estratos más bajos preceden a la formación de una economía estable con una amplia clase media y una sociedad industrial.

Todo el sistema está cabeza abajo. La izquierda de las democracias estables europeas creció gradualmente en una lucha por más democracia y dio expresión a los descontentos del inicio de la industrialización, mientras que la derecha retuvo el apoyo de los elementos tradicionalistas de la sociedad, hasta que el sistema alcanzó un equilibrio cómodo entre una derecha y una izquierda modificadas. En Asia, la izquierda está en el poder durante el período de explosión demográfica y al inicio de la industrialización, y debe aceptar la responsabilidad de todas las miserias consiguientes. Existen comunistas, como en las zonas más pobres de Europa, para capitalizar todos estos descontentos de un modo completamente irresponsable, y actualmente son un partido importante, normalmente el segundo en tamaño en la mayoría de los estados asiáticos.

Considerando que existen masas azotadas por la pobreza, bajos niveles de instrucción, una pirámide de estructura de clase alargada y el triunfo «prematuro» de la izquierda democrática, el diagnóstico de la preservación de la democracia política en Asia y África es lúgubre. Las naciones que tienen mejores perspectivas, Israel, Japón, Líbano, Filipinas y Turquía, tienden a parecerse a Europa en uno o más factores importantes: un elevado nivel de instrucción (salvo Turquía), una clase media considerable y creciente, y un mantenimiento de la legitimidad política por grupos no izquierdistas. Los otros nuevos Estados de Asia y África están comprometidos más profundamente con ciertas pautas de desarrollo económico y con la independencia nacional, con la forma política que sea, de lo que lo están con el sistema de partidos políticos y elecciones libres que ilustra nuestro modelo de democracia. Parece probable que en los países que eviten la dictadura militar o comunista la evolución política siga la pauta de desarrollo de países como Ghana, Túnez o México, donde una minoría instruida utiliza un movimiento de masas sirviéndose de consignas izquierdistas para ejercer el control efectivo, y celebra elecciones como un gesto indicativo de objetivos democráticos finales, como medio para tantejar la opinión pública, no como instrumentos eficaces para legitimar el relevo en el cargo de los partidos gobernantes.⁵¹ Dada la presión en favor de la industrialización rápida, y de la solución inmediata de problemas crónicos de pobreza y hambre a través de medios políticos, es improbable que muchos de los nuevos gobiernos de Asia y África se caractericen por un sistema de partidos abierto que represente básicamente valores y posiciones de clase distintos.⁵²

51. Hay un análisis de las pautas políticas en evolución de Ghana en David Apter, *op. cit.* Hay un breve análisis muy interesante del sistema «unipartidista» mexicano en L. V. Padgett, «Mexico's One-Party System, a Re-evaluation», *The American Political Science Review*, vol. 51, 1957, pp. 995-1008.

52. Cuando se estaba preparando este artículo para publicarlo, se produjeron crisis políticas en varios países pobres y atrasados que subrayan una vez más la inestabilidad del gobierno democrático en zonas subdesarrolladas. El 7 de octubre de 1958 fue derrocado pacíficamente el gobierno de Pakistán, y el nuevo presidente, que se nombró a sí mismo, proclamó que «la democracia de tipo occidental no puede funcionar aquí en las condiciones actuales. La alfabetización sólo alcanza el 16 % de la población. En los Estados Unidos tienen ustedes un 98 %». (Comunicado de la Associated Press, 9 de octubre de 1958.) El nuevo gobierno procedió a abolir el parlamento y todos los partidos políticos. Ha habido crisis si-

América Latina, subdesarrollada económicamente como Asia, políticamente se parece más a la Europa de principios del siglo XIX que a la Asia de hoy. La mayoría de los países latinoamericanos se hicieron independientes antes de surgir el industrialismo y las ideologías marxistas, y tienen bastiones de conservadurismo tradicional. El campo es con frecuencia apolítico o tradicional, y los movimientos izquierdistas buscan apoyo primordialmente entre el proletariado industrial. Los comunistas latinoamericanos, por ejemplo, han elegido la vía marxista europea para organizar a los obreros urbanos, más que el «camino de Yenan» de Mao, buscando una base campesina.⁵³ Si se permite que Latinoamérica se desarrolle por su cuenta —y es capaz de lograr un aumento de la productividad y un crecimiento de las clases medias— hay una buena oportunidad de que muchos países latinoamericanos sigan la dirección europea. Acontecimientos recientes, que incluyen el derrocamiento de una serie de dictaduras, reflejan en gran medida las consecuencias de un aumento de la clase media, de la riqueza y de la instrucción. Existe también, sin embargo, la posibilidad de que estos países puedan aún seguir la dirección francesa e italiana en vez de la del norte de Europa: puede que los comunistas se hagan con la dirección de los trabajadores y que la clase media se aleje de la democracia.

El análisis de los requisitos sociales de la democracia que se hace en este artículo ha procurado identificar algunas de las condiciones estructurales que están vinculadas a este sistema político, aunque evidentemente no todas ni mucho menos. Se han podido hacer algunas comprobaciones de la hipótesis propuesta, de un modo bastante limitado. Estas tentativas preliminares de aplicar el método científico a sistemas políticos comparados todavía se pueden considerar sólo ilustrativas, ya que es muy poco lo que podemos decir sobre las variaciones reales de las estructuras sociales nacionales. Han de realizarse muchas investigaciones más, que concreten las fronteras de diversas sociedades a lo largo de diversas dimensiones, para que se pueda hacer un análisis comparado fidedigno del tipo del que se ha intentado aquí. Aunque es evidente que la tarea plantea dificultades tremendas, sólo a través de esos métodos podemos ir más allá de los métodos «semiliterarios» convencionales que dan ejemplos ilustrativos para apoyar interpretaciones plausibles.

Pero los datos de que disponemos tienen un carácter lo suficientemente coherente como para apoyar con firmeza la conclusión de que es válida una versión más sistemática y actualizada de las hipótesis de Aristóteles sobre la relación de las formas políticas con la estructura social. Por desgracia, como ya hemos indicado, esta conclusión no justifica la esperanza liberal de que un aumento de la riqueza, del tamaño de la clase media, de la instrucción y de otros factores relacionados, signifique inevitablemente la difusión de la democracia o su estabilización. Como señaló Max Weber al analizar las posibilida-

milares, casi simultáneamente, en Túnez, Ghana e incluso en Birmania, que ha sido considerada desde la segunda guerra mundial como uno de los gobiernos más estables del sureste de Asia, con el primer ministro U Nu. Guinea ha iniciado su andadura como Estado independiente con un sistema de partido único.

Es posible que la aparición clara de semidictaduras con escaso perfil democrático refleje el debilitamiento de los símbolos democráticos en esas zonas por influencia de la ideología soviética, que equipara «democracia» con el cumplimiento rápido y eficaz de la «voluntad del pueblo» por parte de una élite culta, no con métodos y formas políticas concretas.

53. Robert J. Alexander, *Communism in Latin America*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1957.

des que la democracia tenía en Rusia a principios del siglo XX: «La difusión de la cultura occidental y de la economía capitalista no garantizaba, *ipso facto*, que Rusia adquiriese también las libertades que habían acompañado a su surgimiento en la historia europea [...], la libertad europea había nacido en circunstancias excepcionales, quizás irrepetibles, en un período en que las condiciones intelectuales y materiales eran excepcionalmente propicias para ella.»⁵⁴

No tienen que considerarse excesivamente pesimistas estas sugerencias de que puede ser única la especial concatenación de factores que originó la democracia occidental en el siglo XIX. La democracia política existe y ha existido en una serie de circunstancias diversas, aunque lo más común es que la apoye un cúmulo limitado de condiciones. Entender más plenamente las diversas condiciones en las cuales se ha dado puede posibilitar el desarrollo de la democracia en otras partes. La democracia no se alcanza sólo por actos de la voluntad; pero las voluntades de los hombres, a través de la acción, pueden conformar instituciones y acontecimientos orientándolos en direcciones que aumenten o disminuyan la posibilidad de que la democracia surja y sobreviva. Ayudar a las acciones de los hombres para fortalecer la democracia fue en cierta medida lo que se propuso Tocqueville al estudiar el funcionamiento de la democracia estadounidense, y sigue siendo quizás la tarea intelectual sustantiva más importante a que aún pueden consagrarse los estudiosos de la política.

6. Apéndice metodológico

El enfoque de este artículo (tal como ya se ha indicado) es implícitamente distinto de otros que han intentado manejar fenómenos sociales a nivel global, y quizás sea útil aclarar algunos de los postulados metodológicos en que se basa la exposición.

En general, se han manejado características complejas de un sistema social, como la democracia, el grado de burocratización, el sistema de estratificación, a través de un enfoque reduccionista o de «tipo ideal». El primer enfoque desdeña la posibilidad de considerar esas características como atributos del sistema en cuanto tal, y sostiene que las cualidades de las acciones individuales son la suma y la sustancia de las categorías sociológicas. Para esta escuela de pensamiento, la amplitud de las aptitudes democráticas o de la conducta burocrática, o el número y tipos de clasificaciones de poder o de prestigio, constituyen la esencia del significado de los atributos de la burocracia, la democracia o la clase.

El enfoque de «tipo ideal» parte de un supuesto similar, pero llega a una conclusión contraria. El supuesto similar, que se deriva de las perspectivas e intereses concretos del científico, es que las sociedades son un orden complejo de fenómenos, con tanta contradicción interna que las generalizaciones sobre ellas como conjuntos deben ser necesariamente una representación elaborada de elementos seleccionados. La conclusión opuesta es que abstracciones del tipo de «democracia» o «burocracia» no tienen necesariamente

54. Richard Pipes, «Max Weber and Russia», *World Politics*, vol. 7, 1955, p. 383.

conexión alguna con estados o cualidades de sistemas sociales complejos que existen realmente, sino que constituyen colecciones de atributos que están lógicamente interrelacionados, pero que no son todos característicos de ninguna sociedad existente.⁵⁵ Un ejemplo de este tipo de abstracción es el concepto de «burocracia» de Weber, que incluye una serie de cargos, que no son «poseídos» por el que detenta el cargo, archivos de datos que hay que mantener continuamente, deberes especificados funcionalmente, etc. Otro es la definición común de democracia en ciencia política, que postula decisiones políticas individuales basadas en el conocimiento racional de los propios fines y de la situación política real.

La crítica de categorías o tipos ideales de este género, sobre la base exclusiva de que no se corresponden con la realidad, es intrascendente, porque éstas no pretenden describir la realidad, sino proporcionar una base para comparar aspectos diferentes de ella y sus desviaciones del tipo coherentemente lógico. Este enfoque suele ser muy fructífero, y aquí no hay ninguna intención de sustituirlo por otra metodología, sino sólo de exponer otra vía posible para conceptualizar características complejas de sistemas sociales que nace del análisis múltiple, del que fueron adelantados Paul Lazarsfeld y sus colegas pero a un nivel de análisis completamente distinto.⁵⁶

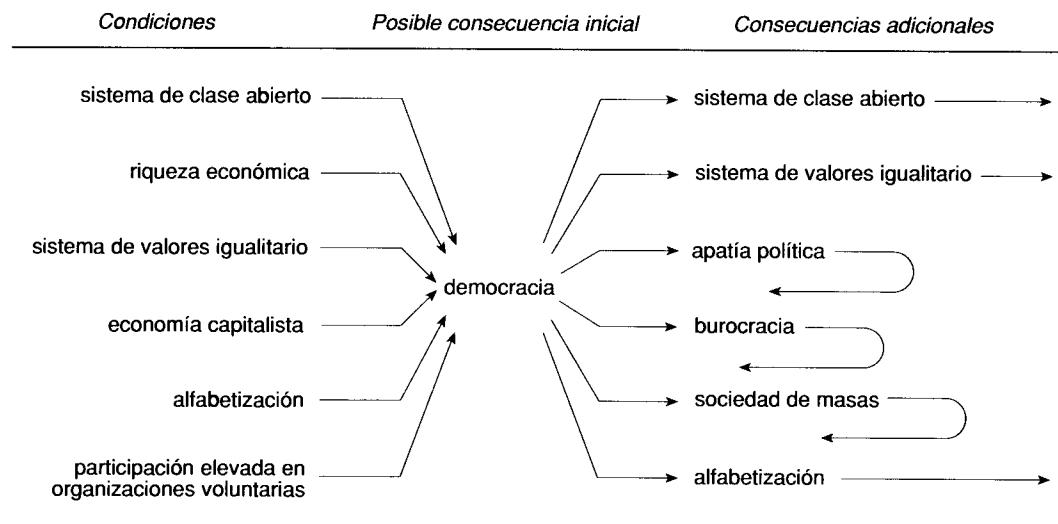
Este enfoque discrepa en si se puede considerar que categorías teóricas generalizadas tienen una relación válida con características de sistemas sociales totales. Lo que significan los datos estadísticos sobre la democracia, y las relaciones entre democracia, desarrollo económico y legitimidad política, expuestos en este artículo es que hay aspectos de sistemas sociales totales que pueden exponerse en términos teóricos, que pueden compararse con aspectos similares de otros sistemas y, al mismo tiempo, pueden deducirse de datos empíricos que pueden comprobar (o poner en entredicho) otros investigadores. Esto no significa que no puedan darse situaciones que contradigan la relación general, o que no puedan hacerse evidentes, en los niveles más bajos de organización social, características completamente distintas. Por ejemplo, un país como los Estados Unidos puede caracterizarse como «democrático» en el ámbito nacional, pese a que la mayoría de las organizaciones secundarias del país puedan no serlo. En otro nivel, una Iglesia puede caracterizarse como una organización «no burocrática» si se la compara con una empresa, pese a que sectores importantes de su organización puedan estar tan burocratizados como las partes más burocráticas de la empresa. También puede ser perfectamente legítimo, para la valoración psicológica de la personalidad, considerar a determinado individuo «esquizofrénico», aunque en determinadas circunstancias pueda no actuar esquizofrénicamente. La cuestión es que, cuando se establecen las comparaciones a un determinado

55. Ensayo de Max Weber sobre «objetividad» en la ciencias sociales y en la ciencia política, en *Methodology of the Social Sciences*, op. cit., pp. 72-93.

56. Los presupuestos metodológicos de este enfoque en las correlaciones e interacciones múltiples del comportamiento individual con diversas características sociales están expuestas en Paul F. Lazarsfeld, «Interpretation of Statistical Relations as a Research Operation», en P. F. Lazarsfeld y M. Rosenberg, eds., *The Language of Social Research*, The Free Press, Glencoe, 1955, pp. 115-125; y en H. Hyman, *Survey Design and Analysis*, The Free Press, Glencoe, 1955, caps. 6 y 7. Véanse también los apéndices metodológicos a Lipset, et al., *Union Democracy*, op. cit., pp. 419-432; y S. M. Lipset, «The Political Process in Trade Unions: A Theoretical Statement», en M. Berger, et al., eds., *Freedom and Control in Modern Society*, Van Nostrand, Nueva York, 1954, pp. 122-124.

nivel de generalización, refiriéndose al funcionamiento de un sistema total (sea en una personalidad, grupo, organización o sociedad), las generalizaciones aplicables a una sociedad total tienen la misma clase y grado de validez que tienen las aplicables a otros sistemas, y están sujetas a las mismas pruebas empíricas. La falta de suficientes estudios sistemáticos y comparativos de varias sociedades han oscurecido la cuestión.

Este enfoque fortalece también la opinión de que las complejas características de un sistema total tienen una causalidad múltiple y también múltiples consecuencias, siempre que la característica tenga cierto grado de autonomía dentro del sistema. La burocracia y la urbanización, lo mismo que la democracia, tienen en este sentido muchas causas y consecuencias.⁵⁷



Con este punto de vista, sería difícil identificar un factor único como decisivamente relacionado con una característica social compleja o como «causa» de ella. Se considera que todas estas características (y se trata de un supuesto metodológico para orientar la investigación y no de una cuestión sustantiva) tienen más bien una causalidad múltiple y múltiples consecuencias. Puede aclararse la cuestión con un esquema de algunas de las posibles conexiones entre la democracia, las condiciones iniciales relacionadas con su surgimiento y las consecuencias de un sistema democrático existente.

La aparición de un mismo factor a ambos lados de «democracia» indica que es a la vez una condición inicial de la democracia y que la democracia, una vez establecida, sostiene esa característica de la sociedad, por ejemplo, un sistema de clases abierto. Por otra

57. Este enfoque difiere de la tentativa de Weber de indagar los orígenes del capitalismo moderno. Weber quería demostrar que *un* factor antecedente, cierta ética religiosa, era decisivamente significativo en el conjunto de condiciones económicas, políticas y culturales que llevaron al desarrollo del capitalismo occidental. Yo no pretendo demostrar la necesidad causal de un factor cualquiera, sino más bien el complejo de condiciones que diferencian con mayor frecuencia a las naciones que pueden empíricamente incluirse en la categoría de «más democráticas» o «menos democráticas», sin que ello signifique cualidades absolutas en la definición.

parte, algunas de las consecuencias iniciales de la democracia, como la burocracia, pueden, a su vez, *minar* la democracia, como indican las flechas dirigidas hacia atrás. La aparición de un factor a la derecha de la democracia no significa que la democracia sea la «causa» de su aparición, sino sólo que la democracia es una condición inicial que favorece su desarrollo. Del mismo modo, la hipótesis de que la burocracia es una de las consecuencias de la democracia no quiere decir que la democracia sea la única causa, sino más bien que un sistema democrático tiene la consecuencia de fomentar el desarrollo de cierto tipo de burocracia, si se dan otras condiciones adicionales: que hay que establecer si la burocracia es el centro del problema que se estudia. Este gráfico no pretende ser un modelo completo de las condiciones sociales generales que acompañan al surgimiento de la democracia, sino un medio para aclarar el problema metodológico relacionado con el carácter múltiple de las relaciones en un sistema social total.

Así, en un sistema múltiple, el interés puede centrarse en cualquier elemento, y pueden establecerse sus condiciones y consecuencias sin que ello signifique que hayamos llegado a una teoría completa de las condiciones necesarias y suficientes para que surja. Este artículo no pretende formular una *nueva* teoría de la democracia, sino sólo formalizar y comprobar empíricamente ciertos grupos de relaciones implícitas en las teorías tradicionales, en los sistemas sociales totales.

6. TEORÍA DE JUEGOS Y DE LAS COALICIONES POLÍTICAS

por WILLIAM H. RIKER

El edificio intelectual de las ciencias físicas contemporáneas —que es sin duda el logro más impresionante de la mente humana de todas las épocas— es una fuente constante de inspiración y envidia para los estudiosos más interesados en el comportamiento humano que en el movimiento de los cuerpos: inspiración, porque es fácil soñar en conseguir en un campo del pensamiento lo que ya se ha obtenido en otro, y envidia, porque es difícil transformar estos sueños en realidad. De todas formas, y guiados por estas motivaciones, los estudiosos del comportamiento humano han imitado, repetidamente durante el último siglo, las técnicas de los eruditos de la naturaleza; pero sin éxitos destacables y, a menudo, con notables fracasos.

Lo que las ciencias sociales admiran tanto de las ciencias físicas es que éstas realmente constituyen nuestro parámetro de lo que deberían ser las ciencias. Es decir, consisten en un cuerpo de generalizaciones que describen los hechos con tanta precisión que les sirven para realizar predicciones. Las generalizaciones de cada ciencia están *relacionadas* porque se deducen de un conjunto de axiomas que, aunque revisados constantemente, constituyen, sin embargo, un modelo teórico coherente del movimiento. Las generalizaciones están *verificadas* porque, derivadas de una teoría precisa y cuidadosamente construida, han sido formuladas de tal manera que hacen posible la verificación mediante el experimento, la observación y la predicción. [...] A pesar de que frecuentemente es imposible una comprobación completa, a menudo se consiguen las suficientes verificaciones para hacer predicciones precisas: esto es lo que las ciencias del comportamiento humano tanto desean imitar.

De todas formas, hay numerosos obstáculos en el camino de la imitación directa. Por ejemplo: al estudiar los asuntos humanos, a menudo y fácilmente se introducen (a veces inconscientemente) consideraciones normativas en un conjunto de proposiciones que intentaban ser puramente descriptivas. Dejando aparte la tan controvertida cuestión de si las proposiciones normativas pueden ser o no verificadas, al menos es cierto que no se pueden comprobar de la misma forma que las proposiciones descriptivas. Y, ciertamente, en el caso de que fuera posible la verificación de las proposiciones normativas, ello no implicaría capacidad para predecir. De este modo, la inclusión de elementos normativos en una generalización descriptiva la convierte en una proposición científicamente ina-

ceptable. (Por ejemplo, la principal proposición de *El capital* puede resumirse como «el capitalismo es un robo»; y al ser el concepto «robo» —si lo sepáramos de un sistema legal positivo— un concepto normativo, la verificación de esta proposición es literalmente imposible.)

Una vez más, la acción humana es mucho más compleja que el movimiento de los cuerpos, especialmente cuando, en la acción analizada, se considera la totalidad de los seres humanos (la totalidad de los seres humanos con sus percepciones distorsionadas, sus emociones semiconscientes y su memoria selectiva, que conecta algunos, y sólo algunos, elementos del pasado con el presente inmediato). Para empeorar las cosas, mientras que la gradación del lenguaje facilita la comprensión de la realidad física en pequeños trozos, nuestros modelos verbales nos presentan la realidad social en grandes fragmentos. Así, los primeros físicos, incluso antes del desarrollo de un vocabulario elaborado y específico, estudiaban fenómenos lo suficientemente reducidos; al menos después de denominar *metafísica* al estudio del origen del universo. De este modo se ocupaban de problemas manejables, como la explicación del funcionamiento del mecanismo de la palanca. Por su parte, los primeros científicos sociales (es decir, los de este siglo, que están empezando a desarrollar un vocabulario específico) trabajan con vastos fenómenos como las guerras y las depresiones, la formación del carácter, las elecciones y los sistemas jurídicos, etc. Esta clase de hechos tienen, sin duda, gran interés humano, pero no permiten la definición precisa tan necesaria para la ciencia.

Como consecuencia de estos obstáculos, las ciencias sociales sólo son *ciencias* gracias a la tolerancia de las facultades universitarias, que desean elevar nuestras pretensiones y ambiciones apropiándose de la etiqueta. Frente a esta situación, algunos académicos (K. Mannheim, A. Toynbee y otros) han abandonado la búsqueda del conocimiento científico sustituyéndolo por un viaje a la imaginación poética, al que aún querrían seguir llamando científico (sin duda con ánimo exhortativo). De todas maneras, me parece algo prematuro abandonar la empresa científica, especialmente cuando, durante la última generación, algunas de las ciencias del comportamiento han evolucionado hasta llegar a ser ciencias genuinas (o están empezando a serlo). La economía y la psicología destacan entre ellas como disciplinas que, después de 150 años de investigación empírica y de sucesivos refinamientos de la teoría, disponen ahora de alguna teoría coherente y de generalizaciones verificadas. Esta realidad ofrece esperanzas para otras disciplinas más jóvenes del estudio de la sociedad. Incluso la ciencia política, que, como objeto separado de la filosofía política y de la jurisprudencia comparada, únicamente ha existido en este siglo y en la que los obstáculos de las proposiciones normativas son, quizás, de mayor importancia que en otras disciplinas, puede asumir alguna de las esperanzas derivadas del éxito de la economía y de la psicología. En lugar de abandonar el esfuerzo para crear una ciencia, los estudiosos del comportamiento en general y del comportamiento político en particular deben examinar los procesos de las ciencias físicas con el fin de extraer sus exitosas técnicas. Algunos estudiosos de la política del siglo XIX (por ejemplo, Bagehot) pensaron que podrían reemplazar la totalidad de ciertas proposiciones de la física. Desde luego,

1. William H. Riker, «Events and Situations», *Journal of Philosophy*, 54, 1957, pp. 57-70.

esta imitación tan esclava conducía a un callejón sin salida. Aquellos que estén interesados en crear una ciencia de la política deben estudiar primero el método científico con la esperanza de usarlo en su propio interés. La principal característica de este método consiste en crear un constructo teórico que resulta una versión simplificada de lo que se cree que es el mundo real que se pretende describir. Esta versión simplificada, o modelo, es un conjunto de axiomas (más o menos justificados intuitivamente) de los que se pueden deducir proposiciones no obvias. Estas proposiciones, cuando se verifican, llegan a ser, simultáneamente, complementos del modelo y descripciones de la realidad. [...]

Desde luego, la principal ventaja de un modelo es que resulta un buen camino para generar hipótesis y un freno a las incoherencias. Ningún modelo sustituye a la imaginación creativa —el científico, como el poeta, debe pronunciar constantemente nuevas palabras y proposiciones— pero el modelo puede ayudar a imaginar hipótesis y a decidir si son o no son de alguna utilidad. Sin embargo, más allá de este propósito, los modelos son útiles para vencer la presencia de unos obstáculos tan consistentes para una ciencia de la política. Así, excluyendo cuidadosamente las características normativas de los axiomas, los elementos normativos de las proposiciones pueden excluirse (o controlarse). Por ejemplo: el propósito original de la economía moderna era identificar las condiciones necesarias para la riqueza de las naciones y, como muestra la vigencia de la economía keynesiana, éste es todavía un objetivo de gran interés. [...]

Así pues, la esperanza para una genuina ciencia de la política reside en el descubrimiento y el uso de un modelo adecuado para el comportamiento político.

Un modelo de comportamiento político

Es una cuestión muy controvertida que exista o no un tipo de acción típicamente política. Muchos sociólogos y economistas han interpretado la vida política simplemente como una extensión de los respectivos tipos de comportamiento que analizan.² Pero el uso común de la lengua inglesa (y de muchos otros idiomas modernos) distingue entre la política y las otras formas de vida social. Esta abstracción del sentido común ha sido reforzada durante el último siglo por la aparición de una serie de estudiosos que se han denominado a sí mismos polítólogos, posiblemente porque consideraban que la política era un tipo de actividad distinta que merecía una disciplina científica especial. Ahora existe, por ejemplo, la Asociación Internacional de Ciencia Política. Por lo tanto, con la base que nos proporcionan la propia organización de los estudiosos así como las percepciones más comunes, creo que podemos asumir que el comportamiento político tiene características propias que deben ser estudiadas por una ciencia específica.

A pesar del acuerdo general existente sobre si una acción es distintivamente política o no, hay mucho menos acuerdo sobre lo que constituye la característica distintiva de la política. Algunos dicen que es la acción promovida por el estado o por el gobierno (es

2. Talcott Parsons, Edward A. Shils, y otros, *Toward a General Theory of Action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1951, pp. 28-29. El ejemplo clásico de la reducción de la política a otra disciplina es, desde luego, el trabajo de Marx.

decir, la acción pública como distinta de la acción privada); otros dicen que es la lucha por el poder; y aun otros, que es la realización de unos ideales morales. David Easton ofreció una definición que combina todas esas aproximaciones y que coloca a la política en el esquema global de las ciencias sociales. La política, dice, es la asignación imperativa de valores. Subrayando la «asignación», que es un tipo concreto de acción, aclara que la política es comportamiento social, un estudio dinámico y no un estudio de elementos estáticos como pueden ser las formas de gobierno. De este modo, coloca a la ciencia política en la tradición que selecciona el movimiento y la acción como el interés propio de las ciencias, una tradición que domina la ciencia occidental desde hace más de un siglo y medio. Además, desde el momento en que la definición usual de la economía es «la asignación de recursos escasos», ha mostrado el paralelismo y la divergencia entre las dos clases de actividad mediante el paralelismo y la divergencia de sus respectivas definiciones. Con todo esto, Easton asume en su definición las tres antiguas tradiciones: con su énfasis en la autoridad, asume el estudio del gobierno (que en la sociedad es el centro de la autoridad); con su énfasis en la asignación, asume la lucha por el poder, o al menos la lucha pública por el poder, y con su énfasis en el valor, asume el estudio de la moral, o al menos de la moral pública. Como su definición combina cuidadosamente antiguas tradiciones y las coloca en el esquema de las ciencias sociales y físicas contemporáneas, creo que puede ser usada perfectamente por los polítólogos. Ciertamente, yo la usaré aquí.

Ahora bien, si como afirma Easton, la política es la asignación imperativa de valores y si, como yo lo interpreto, el concepto «asignación» no designa un proceso físico sino el proceso social de decidir cómo los procesos físicos deben ser llevados a cabo, entonces el objeto de estudio de los polítólogos es el proceso de decisión mismo. Pero no todos los procesos de decisión son políticos o interesan al político. Excluimos, por ejemplo, las decisiones sobre la aplicación de las reglas científicas, un tipo de proceso de decisión que es estudiado por los filósofos de la ciencia y los estudiosos del método científico. También excluimos las decisiones del individuo sobre su comportamiento futuro, que es el objeto de la psicología social. En realidad, las únicas decisiones en el ámbito de la política son aquellas concernientes al valor y que asumimos como imperativas.

Las decisiones imperativas sobre la asignación de valores pueden clasificarse como sigue:

- A. Las realizadas por individuos.
- B. Las realizadas por los grupos.
 - 1. Conscientemente.
 - 2. De manera casi mecánica.

La mayor y la más significante de estas categorías es la B1. Sin duda, existen sociedades en las que se producen decisiones dictatoriales (categoría A); pero a menudo estas sociedades, que son definidas peyorativamente como monarquías, tiranías o dictaduras, realmente funcionan como oligarquías donde las decisiones son del tipo B. Incluso las verdaderas monarquías rara vez resisten mucho tiempo cuando el rey o el dictador

muere o es depuesto y, al menos temporalmente es reemplazado por una junta. Así, como la categoría A es menor que la B, la B2 es menor que la B1. En el mundo moderno, incluso en los países comunistas, un importante mecanismo para las decisiones de tipo económico (es decir, la asignación de recursos escasos) es el mercado y el sistema de precios, que es un proceso de decisión casi mecánico. Pero pocas asignaciones imperativas de valores se realizan automáticamente. Desde luego, es cierto que el mercado asigna valores y recursos, y que, en algunas sociedades, estas asignaciones se consideran imperativas. Pero es relativamente extraño que una sociedad se degrade a tomar decisiones mecánicas como, por ejemplo, hicieron los Estados Unidos a finales del siglo XIX. Más comúnmente, se considera que la autoridad está en manos de ciertas personas, y se piensa que la asignación automática mediante las instituciones puede ser revisada por quienes detentan la autoridad. Así, en contraste con la economía, la política consiste en su mayor parte en decisiones de la categoría B1.

El interés de las decisiones conscientes de los grupos (categoría B1) radica en que, si los grupos integran a más de dos personas, el proceso de su constitución es siempre el mismo. Es un proceso de formación de coaliciones. Normalmente, una parte del grupo que detenta la autoridad se une para producir una decisión obligatoria para la totalidad del grupo y para todos los que reconocen su autoridad. Esta «parte» decisiva puede ser mayor o menor que la mitad, incluso pueden ser dos personas o todo el grupo. Pero, a pesar del número de personas que se considera decisivo, el proceso de adopción de decisiones en un grupo consiste en un proceso de formación de un subgrupo que, debido a las reglas aceptadas por todos los miembros, puede decidir por la totalidad. Este subgrupo es una coalición.

Así, gran parte del estudio de la asignación imperativa de valores se reduce al estudio de las coaliciones. Y para este estudio disponemos de un modelo. Es la teoría de los juegos de n -personas de Von Neumann y Morgenstern que, esencialmente, se trata de una teoría de la formación de coaliciones. Desde luego, esta teoría no se restringe a las coaliciones formadas para las decisiones imperativas sobre valores, pero es suficientemente aplicable al comportamiento político como para ofrecer a los polítólogos —por primera vez desde que Aristóteles intentó hacer generalizaciones sobre la política, hace ya más de 2.000 años— un modelo lo bastante descriptivo y no ambiguo como para despertar alguna esperanza para una genuina ciencia de la política. [...]

La obra de Von Neumann y Morgenstern *La teoría de los juegos y el comportamiento económico* fue saludada con entusiasmo por los estudiosos de la estadística y de la economía y, durante los años cincuenta, algunos polítólogos descubrieron su relevancia para su propio trabajo.³ Creo que estaban principalmente impresionados porque esta

3. John Von Neumann y Oskar Morgenstern, *The Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, 1944; a partir de ahora me referiré a la segunda edición de 1947. Para el descubrimiento de la importancia de la teoría de los juegos por parte de los polítólogos, véase Martin Shubik, ed., *Readings in Game Theory and Political Behavior*, Doubleday, Garden City, 1954; Richard Snyder, «Game Theory and the Analysis of Political Behavior», en Stephen K. Bailey, *Research Frontiers in Politics and Government*, The Brookings Institution, Washington, 1955; Herbert A. Simon, *Models of Man*, John Wiley, Nueva York, 1957, especialmente la introducción; Morton A. Kaplan, *System and Processes in International Politics*, John Wiley, Nueva York, 1957, pp. 223 ss.; James Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

nueva rama de las matemáticas posibilitaba rigurosos análisis de situaciones en las que existía libre (y supuestamente impredecible) elección. Pero, cuando el entusiasmo inicial ya ha pasado, los economistas y polítólogos han empezado a preguntarse por la importancia de la teoría de los juegos para las ciencias sociales.⁴ Si bien algunas de estas dudas aparecen por el desacuerdo legítimo con algunos de los axiomas de la teoría de los juegos, muchas de ellas son simplemente decepciones debido a que el teorema del minimax no solucionó demasiados problemas. Esta decepción es prematura y se debe a una incomprendión de cuáles son exactamente los recursos de la teoría de los juegos.

Es cierto que, en la teoría matemática de los juegos, se produce el mayor énfasis en el teorema del minimax, un teorema que prueba la existencia de la «mejor» manera racional de jugar cualquier juego de dos personas y suma-cero. Desde luego, el desarrollo del teorema es técnicamente elegante y su aplicación muy importante en la estadística y la programación lineal [...]. Pero es verdad que este teorema tiene escasa relevancia para las situaciones sociales. Como mínimo se deberían cumplir las siguientes condiciones para que el teorema del minimax fuera relevante:

1. La condición de dos personas: Debe haber exactamente dos participantes (o dos equipos de participantes), aunque uno de ellos pueda ser la «naturaleza».
2. La condición de suma-cero: Los intereses de los participantes deben estar en conflicto directo y absoluto para que las ganancias de uno sean exactamente iguales al total de las pérdidas del otro. Naturalmente, se supone que las ganancias y las pérdidas pueden ser cuantificadas.
3. La condición del conocimiento: Deben ser conocidas cualquier posibilidad de acción y las recompensas para los participantes. Pero no es necesario conocer exactamente qué elecciones pueden realizarse. Es este desconocimiento sobre las elecciones lo que proporciona al teorema del minimax toda su potencialidad cuando es aplicable.
4. La condición de racionalidad: Dadas unas elecciones de acciones, y sabiendo que una puede lograr mayores recompensas que otra, se supone que algunos participantes preferirán las acciones con mayores recompensas.

Evidentemente, las situaciones sociales que satisfacen todas las condiciones raramente se encuentran fuera del propio ámbito de los juegos. La economía, para la que Von Neumann y Morgenstern concibieron su modelo, supone normalmente la existencia de unos intereses compartidos que violan la condición 2; por ejemplo, tanto el vendedor como el comprador pueden obtener algún beneficio de una venta. En la vida política, aunque a veces es imposible satisfacer la condición 2, normalmente es posible cumplir las condiciones 1 y 3. La única clase de situación social que realmente contiene todas las condiciones es la guerra total, en la que cada bando pide la rendición incondicional del otro. Y ésta es una situación infrecuente.

Pero, aunque el teorema del minimax es normalmente irrelevante para el estudio de la sociedad, sólo es una parte de la teoría de los juegos. [...] No parece nada razonable

4. Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1960.

rechazar toda la teoría por la decepción que produzcan las escasas aplicaciones del teorema del minimax. Hay otros recursos en ella; quizá ninguno sea tan elegante matemáticamente, pero sin duda tienen relación directa con los fenómenos sociales. Estos otros recursos son los que utilizaré aquí.

Los supuestos del modelo

LA CONDICIÓN DE RACIONALIDAD

Una de las controversias más significativa trata de la noción de racionalidad, que Von Neumann y Morgensten definen, quizás demasiado simplemente, como:

«Supondremos [...] que el objetivo de todos los participantes del sistema económico [...] es el dinero o un bien monetario. Se supone que éste es divisible y sustituible, libremente transferible e idéntico, incluso en el sentido cuantitativo, con cualquier elemento que se identifique con la “satisfacción” o la “utilidad” deseada por cada participante [...]. Se dice que el individuo que intenta conseguir estas máximas actúa “racionalmente”» (pp. 8-9).»

Es verdad que en la parte más formal de la teoría se establece un parámetro de comportamiento racional (es decir, una técnica de maximización) para una sola persona, sin importar cómo se comportan los otros. Pero al aplicar este parámetro como parte de un modelo de la economía, reaparece la expectativa de racionalidad de todos los participantes.

Éste es un supuesto fuerte y posiblemente dudoso. Todos conocemos ejemplos en que las personas se comportan como si prefirieran menos dinero a más (esto es, de manera estrictamente irracional), como, por ejemplo, los empleados que rechazan trabajos mejor pagados. Sin embargo, no está claro que este comportamiento sea irracional: puede que, simplemente, exista un conflicto entre la utilidad del dinero y la utilidad de otros aspectos, como la amistad o la vecindad. Existen algunas observaciones experimentales que sugieren que un considerable número de personas prefieren repetidamente menos dinero a más. [...] Una manera ingeniosa de salvar la crítica derivada de estos experimentos es redefinir la condición de racionalidad mediante una tautología irrefutable:

«Dada una situación social en la que existen dos alternativas que implican diferentes resultados, y suponiendo que los participantes pueden ordenar estos resultados en una escala subjetiva de preferencias, cada participante escogerá la alternativa que conduzca a su resultado más preferido.»

En este enunciado simplemente se afirma que si una persona puede decidir qué acción le conviene más, escogerá esta acción. Si la única referencia objetiva que podemos conocer sobre la escala de preferencias de una persona es la observación de su comportamiento, el mismo acto de seguir un rumbo escogido debe indicar que este rumbo con-

duce a su resultado preferido. Así pues, se deduce que todas las elecciones que conducen a la acción son racionales y la irracionalidad aparece como equivalente a indecisión.

La gran ventaja de este nuevo enunciado es que evita el peligro obvio de asegurar que las escalas de utilidad de los individuos son isomórficas con la escala de alguna medida objetiva, como puede ser el dinero o, incluso, el poder. Además, cambia la naturaleza del problema de la investigación: de una investigación que probablemente escapa a la capacidad humana se pasa a otra que, al menos, puede descomponerse en piezas manejables. No es necesario intentar probar la validez general de la noción de que los hombres buscan maximizar el dinero o el poder, si sabemos perfectamente que la proposición, considerada en su generalidad, es falsa; el problema de la investigación es «concebir técnicas empíricas aptas para determinar las preferencias individuales», es decir, escalas de utilidad individuales.⁵

Pero este enunciado también tiene una desventaja: suaviza la condición de que todas las elecciones han de considerarse racionales. En este punto, la condición de racionalidad no es más que la condición de la existencia de unos participantes que actúan en situaciones sociales. Si el comportamiento de todos los participantes posee las características mencionadas, la existencia de esta característica está claramente supuesta en la afirmación de que los participantes existen. Por lo tanto, si la condición de racionalidad ha de ser utilizada en modelos de comportamiento, debemos volver a la cruda y desacreditada noción de un hombre político o económico que maximiza una utilidad que se gradúa de la misma manera que el dinero o el poder. Así, el modelo a construir está relacionado con el siguiente problema: ¿cómo podemos establecer la condición de racionalidad de manera que sea más que una simple tautología, pero que no esté sujeta a las críticas derivadas de aquellos experimentos que muestran que la escala de utilidad de los individuos y una escala monetaria no son isomórficas?

Si existe una respuesta a esta pregunta, creo que debe responder a las nociones de marginalidad y de suma. Refiriéndome a la noción de suma no estoy pronunciándome a favor del argumento, tan comúnmente usado por los economistas, de que, aunque los individuos no puedan maximizar sus resultados, el mercado aparece como racional porque *en suma* las desviaciones de los vendedores y los compradores tienden a «anularse». El problema de una evasiva como ésta es que no hay razón para suponer que la suma de las desviaciones sea cero. Puede suceder muy bien que todas las desviaciones tengan un mismo sentido y que la suma las magnifique en lugar de eliminarlas. Por lo tanto, al usar la noción de suma, no utilizaré esta aritmética mística, sino que, simplemente, trataré las instituciones (cuyo funcionamiento consiste en una multitud de pequeñas unidades de comportamientos individuales) como unidades globales. [...]

Creo que para vencer en instituciones tales como los sistemas electorales, las guerras y otros procesos de toma de decisiones, deben reunirse diferentes personas para una acción común sin tener en cuenta las ideologías o la amistad previas. Se dice que la política hace extraños compañeros de cama. Si las elecciones, guerras, etc., son procesos de decisión en los que vence el bando más fuerte, estos procesos premian al bando que ha

5. R. Duncan Luce y Howard Raiffa, *Games and Decisions*, John Wiley, Nueva York, 1957, p. 50.

conseguido ser el más fuerte mediante cualquier método que no viole flagrantemente los cánones de comportamiento aceptados. (Los cánones de comportamiento pueden ser más o menos restrictivos en la selección de los métodos para construir coaliciones. La coalición que integró a los Estados Unidos y a la URSS se consideró apropiada para derrotar a Hitler, pero hoy día los gobiernos de ambas naciones consideran inapropiada una coalición similar para el control militar de la energía nuclear.) [...]

Si de hecho, el mercado, los sistemas electorales, la guerra, etc., premian el comportamiento racional o vencedor, la condición de racionalidad puede modificarse de una manera no tautológica y plausible:

En situaciones sociales con cierto tipo de instituciones para la toma de decisiones (mercado, elecciones, guerra) y en las cuales hay dos tipos de acciones alternativas que implican diferentes resultados en términos de dinero, poder o éxito, algunos participantes escogerán la alternativa que implique la mayor recompensa. Esta elección es un comportamiento racional y se aceptará como definitivo, mientras que el comportamiento de los participantes que no la hayan escogido no se aceptará necesariamente como tal.

Esta forma revisada sólo puede ser verificada de una manera: mostrando que el uso de un modelo permite la deducción de hipótesis no obvias que pueden verificarse por la experiencia, la observación y la predicción. La economía positiva ha verificado parcialmente la condición de racionalidad con algunas predicciones exitosas. Pero la decisión sobre su entera validez espera el desarrollo de un tipo de teoría como la que se intenta iniciar en este trabajo. Hasta que exista un cuerpo sustancial de tales teorías, la condición de racionalidad debe ser aceptada como un supuesto necesario para un modelo que pude de o no ser útil. [...]

LA CONDICIÓN DE SUMA-CERO

Generalmente, en los modelos de la teoría de los juegos no hay necesidad de imponer la condición de suma-cero, si no fuera porque esta condición es esencial si se desea usar la parte más potente de las matemáticas. Sin embargo, en los estudios que aquí pretendemos realizar, la condición de suma-cero será impuesta, parcialmente por consideraciones matemáticas, y parcialmente por un deseo de simplificar el modelo. Puesto que esta condición ha sido objeto, como la condición de racionalidad, de muchas críticas por parte de los científicos sociales, su grado de importancia para el análisis de la sociedad merece alguna investigación preliminar.

La condición de suma-cero exige que los beneficios de los ganadores sean exactamente iguales a la cantidad absoluta de pérdidas de los perdedores. Si existen los jugadores 1, 2, ..., n y si las recompensas para cada uno son números reales representados por los símbolos $v(1)$, $v(2)$, ..., $v(n)$, entonces,

$$v(1) + v(2) + \dots + v(n) = 0$$

Claramente, si cualquier $v(i)$ no es cero, entonces, algún $v(i)$ debe ser positivo y algún $v(i)$ debe ser negativo. Si, por ejemplo, $v(1)$, $v(2)$, ..., $v(6)$ son positivos y $v(7)$, $v(8)$, ..., $v(n)$ son negativos, entonces

$$\sum_{i=1}^6 v(i) = - \sum_{i=7}^n v(i)$$

(Léase: «la suma de los valores para el jugador i , cuando i está entre los jugadores numerados del uno al seis, es igual al negativo de la suma de los valores del jugador i , cuando i está entre los jugadores numerados del siete hasta n ».)

Aplicándose a la sociedad, la condición de suma-cero implica la necesidad de que las situaciones sociales se reduzcan para el estudio de tal manera que sólo se incluyan los conflictos directos entre los participantes y se ignoren las ventajas comunes. En relación con los juegos mismos, por ejemplo, significa que el placer individual de desarrollar capacidades y el placer del mutuo compañerismo, simplemente no se consideren como partes del juego, aunque estos placeres, incluso más que el propio deseo de ganar, constituyan el elemento que genera el juego, lo que reconcilia a los perdedores con sus pérdidas, lo que induce a los ganadores a arriesgar sus ganancias y su reputación en repetidos compromisos. La justificación para ignorar la posibilidad de estas ventajas mutuas es que, considerando únicamente el conflicto podemos concentrarnos en un importante y bien definido problema, a saber: cómo ganar. Pero, ¿se puede estudiar directa y justificadamente el conflicto económico y político sin tener en cuenta el contexto de cooperación en el que normalmente se desarrollan?

Aunque el entusiasmo inicial por la teoría de los juegos se basó en una intuición sobre la abundancia de los conflictos, reflexiones más detenidas han llevado a muchos científicos sociales a dudar de que el conflicto puro ocurra alguna vez en la realidad. Intentos de aplicación del teorema del minimax a situaciones de negociación han revelado que la negociación supone algún tipo de beneficio para las partes implicadas. En situaciones frecuentes —una compraventa—, los compradores y los vendedores obtienen al menos parte de sus objetivos. Así, en los años cincuenta se creó una teoría de los juegos de dos personas y suma-no-cero, sobre todo por parte de economistas interesados en la teoría de los juegos.⁶ El entusiasmo por esta nueva aproximación, que no es tan elegante matemáticamente, pero es inmediatamente más aplicable a las situaciones de negociación, llevó incluso a alguien a sugerir que la teoría de la suma-cero debía ser expulsada de la economía.⁷ De manera similar, los conflictos puros también parecen extraños en la política. Como han señalado Buchanan y Tullock, una de las cosas más interesantes de las sociedades políticas es que las personas acceden a permanecer en ellas, incluso cuando en determinadas decisiones forman parte de los perdedores. Este hecho, que ha impresionado a los teóricos de la filosofía política, al menos desde los tiempos de Platón, y que constituye la base de observación para las innumerables y monótonamente repetitivas teorías sobre el contrato social, no puede ser expresado en términos de un juego suma-cero. Cuando incluso los perdedores en una decisión concreta ganan más de lo que pierden en razón de su participación en la sociedad, sólo puede ser usado un modelo de suma-no-cero.

6. Véase Luce y Raiffa, pp. 88-153, para un examen de esta teoría.

7. Véase Shelling, pp. 81 ss.

Pero, aunque a la larga todos ganemos de la sociedad y de la civilización, sin embargo, lo que hacemos frecuentemente se percibe como análogo a situaciones de puro conflicto. En algún sentido, tenemos los beneficios mutuos como una constante. Cuando pensamos en las votaciones en un parlamento o en unas elecciones, ignoramos los beneficios que sabemos aumentarán para todos por la propia existencia continuada de la sociedad civilizada, y consideramos solamente el problema inmediato de ser los ganadores. Decisiones de este tipo se hacen cuando las votaciones tienen el carácter de «el vencedor se lo lleva todo». Contrariamente al dinero o a la utilidad, que pueden ser divididos en partes y distribuidos entre los jugadores de un juego de suma-no-cero, la victoria es indivisible. Si alguien gana, los demás no ganan. Además, hablar de los vencedores implica la existencia, o la existencia previa, de los conquistados.

Así, el uso o no de un modelo suma-cero está en función de la manera en que el propio tema sea percibido. En las negociaciones, que son percibidas como un beneficio mutuo, desde luego es mejor el uso de un modelo de suma-no-cero. Por otra parte, si se percibe que los procesos electorales y las guerras implican una victoria indivisible, probablemente es mejor usar un modelo de suma-cero, y yo lo usaré aquí cuando desee hablar sobre éstas y otras decisiones políticas esenciales.

El principio del tamaño

En lo que sigue se usarán algunas nociones de la teoría de los juegos para extraer un principio fundamental relativo al tamaño de las coaliciones. En particular, deduciremos del modelo la siguiente proposición:

«En juegos de n personas y suma-cero, con contrapartidas, y con jugadores racionales que disponen de información perfecta, únicamente se formarán coaliciones vencedoras mínimas.»

[...] Esta ley puede parecer obvia a simple vista. El mismo «sentido común» puede argumentar que, cuanto mayor sea el número de perdedores, mayor será el número de pérdidas, y por lo tanto, mayores serán los beneficios de los ganadores. O, inversamente, cuanto menos ganadores haya, mayores beneficios pueden esperar cada uno de ellos. Pero si consideramos que Downs, en *Una teoría económica de la democracia*⁸ (uno de los pocos intentos significativos de desarrollar una teoría formal y positiva, y ciertamente, uno de la escasa media docena de trabajos destacables de teoría política en este siglo), se basa en dos axiomas fundamentales, y que uno de ellos está en contradicción parcial con la ley recién propuesta, aparece el carácter no obvio de nuestra generalización. Downs supone que los partidos políticos (que son un tipo particular de coalición) pretenden maximizar sus votos (o sus partidarios). Contra este supuesto, intentaré mostrar que un partido polí-

8. Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper, Nueva York, 1957 (trad. cast. Aguilar, Madrid, 1973).

tico pretende maximizar sus votos sólo hasta tener la certeza subjetiva de ser el partido vencedor. Pasado este punto, los partidos políticos buscan minimizar sus votos, es decir, mantenerse en el tamaño (estimado subjetivamente) de una coalición vencedora mínima.

Un esquema del contenido de la teoría de los juegos

Sin introducirnos en las complicaciones de la teoría de los juegos, es posible señalar a grandes rasgos la naturaleza del modelo y la manera como se deduce el principio del tamaño.⁹

Mientras que en el lenguaje popular la palabra «juego» es ambigua (define simultáneamente a un conjunto de reglas y a una partida concreta jugada según estas reglas), en la teoría de los juegos la palabra «juego» significa solamente un conjunto de reglas. «Un juego, simplemente, es la totalidad de las reglas que lo describen», afirman Von Neumann y Morgensten. Las partidas concretas sólo son «jugadas» del juego. Las reglas especifican el *número de jugadores*, sus *movimientos* (es decir, las posibilidades que cada jugador tiene para actuar; nótese que un movimiento es una oportunidad para realizar una elección, pero en sí mismo no se trata de una elección), el *conjunto de alternativas* entre las que puede elegir un jugador en cada movimiento, el *tipo de información* de que dispone cada jugador en cada movimiento (es decir, lo que un jugador puede saber acerca de los movimientos previos realizados por otros jugadores y/o por el azar), el *grado de acuerdo* permitido entre los jugadores, y las *recompensas* (es decir, las ganancias y las pérdidas de cada jugador derivadas de las posibles combinaciones de elecciones realizadas en los diferentes movimientos).

Es posible clasificar los juegos en categorías establecidas sobre la base de cada una de estas características de las reglas. Así, si los clasificamos en función de las recompensas, los juegos pueden ser de suma-cero o de suma-no-cero; si los caracterizamos en función del tipo de información, en algunos juegos los jugadores disponen de información perfecta (conocen todas las elecciones realizadas en los movimientos previos) y en otros juegos no; si lo hacemos en función del grado de acuerdo permitido, en algunos juegos los jugadores pueden ponerse de acuerdo sobre la división de las recompensas (es decir, existen las contrapartidas) mientras que en otros juegos no pueden hacerlo; si los caracterizamos por el número de jugadores, los juegos pueden ser de una persona, dos personas, ... n personas, etc. Se han suscitado muchas discusiones, algunas bastante irrelevantes, sobre qué conjunto de categorías es «fundamental» en algún sentido, y qué categorías merecen ser más estudiadas que otras. Para resolver estas controversias afirmo simplemente que, como estrategia para la elaboración de un modelo que en última instancia intenta comprender la sociedad, las categorías inmediatamente más útiles para las ciencias sociales son las que conciernen al número de jugadores.

Von Neumann y Morgensten distinguen claramente los juegos en función del tipo

9. Para una introducción más detallada a la teoría de los juegos, véase Luce y Raiffa, *op. cit.*, obra especialmente escrita para científicos sociales. Para un nivel más técnico, véase J. C. C. McKinsey, *Introduction to the Theory of Games*, McGraw-Hill, Nueva York, 1952.

de problemas que surgen con diferentes números de jugadores. En los juegos de un jugador, el problema reside, sencillamente, en cómo maximizar las ganancias frente a un grado de posibilidades determinado por la naturaleza (pp. 86-87). Y no aceptan que la naturaleza puede ser benevolente o no serlo, sino simplemente, que es indiferente. En los juegos de dos personas, el problema de cada jugador es cómo conseguir buenas relaciones entre ellos o cómo obtener lo mejor del oponente, aceptando, como mínimo, que hay algún conflicto de intereses. Cuando los juegos de dos personas son también de suma-cero, el conflicto de intereses es total. Desde luego, cada jugador pretende maximizar sus beneficios, pero esta maximización se produce contra un oponente que, de manera similar, también desea maximizar sus ganancias en contra del primero. Por lo tanto, el interés de ambos jugadores consiste en una maximización contra un oponente que, más que indiferente, es malevolente. En los juegos de tres o más personas, el problema consiste en el paralelismo de los intereses. Desde luego existe el conflicto, especialmente cuando el juego es de suma-cero, pero es un conflicto más complejo debido a las posibilidades de alianza o acuerdo. En los juegos de una persona, la actividad del jugador es escoger una técnica de maximización. En los juegos de dos personas, la preocupación de los jugadores es seleccionar una *estrategia* (es decir, un plan completo de las elecciones a realizar en cada movimiento) de manera tal que el jugador se asegure, como mínimo, tanta recompensa como la que pueda obtener de su oponente si éste usa su mejor estrategia posible. Y, en juegos de tres o más personas, los jugadores se preocupan principalmente por seleccionar no sólo las estrategias, sino también los compañeros. Los compañeros, una vez que lo sean, escogerán una estrategia.

Como nuestro tema son las coaliciones, limitaremos la discusión a los juegos de tres o más personas (o, más adecuadamente, de n -personas). Lo que básicamente deseamos saber sobre estos juegos es el tipo de coaliciones que se formarán. Para una n dada, existen 2^n coaliciones posibles (incluyendo, para una descripción formal y exhaustiva, la que integra a todos los jugadores y la coalición sin jugadores). Si todas estas coaliciones son equiprobables hay pocas posibilidades para nuevos análisis. Pero por la experiencia cotidiana sabemos que las personas, en situaciones análogas a los juegos de n -personas, no consideran seriamente la formación de cada una de las 2^n coaliciones posibles. Evidentemente existen algunas restricciones que operan en estas personas para limitar su elección entre las coaliciones. El propósito de la teoría de los juegos de n -personas es especificar restricciones similares con la esperanza de poderlas contrastar con la realidad. Siendo más optimistas, la teoría definirá suficientes restricciones para que se forme una coalición, y solamente una. Si se consiguiese ese objetivo, sería posible afirmar que existe «la mejor coalición posible» para cada situación real análoga a los juegos de n -personas. Aunque cierto número de restricciones han sido descubiertas y definidas, desafortunadamente nadie ha sido capaz de definir —quizá porque es imposible— restricciones que eliminén todas las coaliciones menos una.

En el debate sobre los procesos de formación de coaliciones, Von Neumann y Morgenstern conciben dos ideas principales: la *función característica* y la *imputación*. Una función característica, simbolizada por $V(S)$, es el estado de los pagos totales para cada coalición posible en un juego. La relevancia de este concepto para las limitaciones en la

formación de coaliciones es obvia: si, especificando los pagos a las diferentes coaliciones, se ve claramente que algunas son mucho más provechosas que otras, podemos suponer provisionalmente que, *ceteris paribus*, las menos provechosas no serán consideradas por los jugadores. Sin embargo, en el ámbito de los intereses de los jugadores hay más elementos que las recompensas a las diferentes coaliciones. Más significativamente, cada jugador está interesado en su propia recompensa. Para el debate sobre esta consideración, disponemos del concepto de imputación, simbolizado por « \vec{Q} ». Una imputación es una lista de los pagos de cada jugador en una estructura de coaliciones dada. Si el conjunto de n jugadores se divide en subconjuntos disjuntos, de modo que cada jugador pertenezca a algún subconjunto (incluso si el subconjunto no contiene ningún otro jugador), cada una de estas divisiones es una estructura de coaliciones o una partición. Aunque el número de posibles particiones es muy grande (desde luego mucho más grande que el de posibles coaliciones —ya que la misma coalición puede aparecer en distintas particiones—), este número es finito. Pero para cada partición hay infinidad de imputaciones posibles. Sin embargo, presumiblemente sólo algunas de estas infinitas posibilidades son consideradas por los jugadores, debido a que muchas de las imputaciones son menos ventajosas que otras para un determinado subconjunto de jugadores. Por lo tanto, si podemos limitar las imputaciones admisibles, es decir, limitar las imputaciones que serían consideradas seriamente por los jugadores, podemos poner límites al proceso de formación de coaliciones, ya que las imputaciones están relacionadas con las particiones concretas, con las coaliciones.

Muchas de las discusiones sobre la formación de coaliciones se han centrado en las imputaciones. Von Neumann y Morgensten concibieron una «solución» para los juegos de n -personas consistente en una limitación de las imputaciones admisibles y, por lo tanto, en una especificación de las estructuras de coaliciones admisibles. Desafortunadamente, esta solución no derivó hacia una única coalición vencedora o una única imputación. Afirman que existe cierto conjunto de imputaciones, o de divisiones de pérdidas y ganancias, que se asocian a una determinada estructura de coaliciones, cualquiera de las cuales supone un resultado razonable para unos jugadores racionales.

Sin embargo, esta «solución» ha provocado muchas insatisfacciones, ya que para algunos juegos no existe un conjunto de imputaciones «igualmente deseable», mientras que para otros su número es infinito. Por este motivo, otros académicos han intentado imponer diferentes limitaciones. Luce, por ejemplo, ha sugerido que, dada una estructura de coaliciones con una determinada imputación, sólo se consideran admisibles ciertos cambios limitados en la estructura¹⁰ (por ejemplo, en años recientes, en algunos parlamentos europeos, esta posibilidad se ha traducido en una regla no escrita que excluye a los partidos comunistas del proceso de formación de coaliciones de gobierno, incluso aunque estos partidos tengan una representación parlamentaria considerable: las coalicio-

10. Véase R. Duncan Luce, «A Definition of Stability for N-Person Games», *Annals of Mathematics*, 59, 1954, pp. 357-366. Este concepto se explica de manera no técnica en Luce y Raiffa, pp. 166-168 y 220-236. Puede encontrarse una explicación institucional y una aplicación del concepto en R. Duncan Luce y Arnold A. Rogow, «A Game Theoretic Analysis of Congressional Power Distributions for Stable Two-Party System», *Behavioral Science*, 1, 1956, pp. 83-95.

nes vencedoras que incluyan miembros de este partido están prohibidas). Sin embargo, como el mismo Luce ha señalado, su noción de restricciones específicas en los cambios (que ha denominado «estabilidad φ ») depende de las condiciones sociológicas específicas de cada juego, y no supone ninguna ayuda como limitación general en las estructuras de coaliciones y en las imputaciones. Para dar otro ejemplo, Milnor ha concebido una definición de resultados «razonables» que suponen límites a las imputaciones admisibles, siguiendo la idea de las limitaciones de Von Neumann y Morgenstern.¹¹ El efecto del análisis de estos intentos para limitar el número de imputaciones admisibles ha sido provocar un sentimiento de insatisfacción. Pocas limitaciones han sido impuestas con éxito para limitar tantas posibilidades de manera que permitan una aplicación útil en el estudio de los procesos reales de formación de coaliciones. Puede ser que los resultados razonables de un modelo de n -personas o de una situación real de n -personas sean demasiado numerosos y diferentes para posibilitar el análisis sistemático y las predicciones. Pero también puede ser que los teóricos de los juegos no se hayan preguntado por las cuestiones más útiles para los científicos sociales, y que, en su exclusivo énfasis en el intento de delimitar las imputaciones admisibles, no hayan considerado la posibilidad de delimitar directamente las estructuras de coaliciones.

Algunos límites a las funciones características

Suponiendo esto último como cierto y aceptando también que se puede obtener información útil con el estudio de las funciones características de manera separada al de las imputaciones, analizaremos las consecuencias de las restricciones en las funciones características para el tamaño de las coaliciones vencedoras y, por lo tanto, para las estructuras de coaliciones. Limitando el modelo a juegos de n -personas, suma-cero, información perfecta y con posibilidad de contrapartidas, las principales características y conclusiones de nuestro argumento pueden resumirse así:

1. La suma de lo que obtienen los ganadores es igual a la suma de las pérdidas de los no ganadores (ésta es la condición de suma-cero).
2. Cuando una coalición integra a todos los jugadores, los ganadores no obtienen ninguna recompensa porque no hay perdedores. Aclaración: debe entenderse —y éste es un supuesto muy significativo— que los integrantes de una coalición vencedora controlan la entrada adicional de nuevos miembros en la coalición. Si no tienen ese control, todos los perdedores podrían indefectiblemente unirse a los vencedores y, de este modo, formar una coalición menos valiosa que integraría a la totalidad de los jugadores, anulando así la victoria de los ganadores.
3. Lo peor que un jugador puede hacer es formar una coalición él solo. La racionalidad de este supuesto radica en que, si en el proceso de formación de una determina-

11. J. W. Milnor, «Reasonable Outcomes for N-Person Games», Research Memorandum RM-916, The Rand Corporation, 1952. Esta publicación no está disponible; afortunadamente está resumida y analizada en Luce y Raiffa, pp. 37-245.

da coalición, unos jugadores intentan forzar a otro jugador a perder más de lo que perdería él solo, este jugador siempre puede evitar ese resultado abandonando la coalición y formando una él solo. Comúnmente esta pérdida máxima es designada con el símbolo γ .

4. Una coalición de todos los jugadores menos uno, como máximo puede ganar la cantidad γ , puesto que sólo hay un perdedor.

5. Una *coalición vencedora* se define como aquella que integra tantos o más miembros que el tamaño establecido arbitrariamente por las reglas. Todas las coaliciones que no son vencedoras son *perdedoras* o *bloqueadoras*. El complemento de una coalición vencedora es una coalición perdedora. El de una coalición bloqueadora es una coalición bloqueadora. Una *coalición vencedora mínima* es una coalición que volvería a ser perdedora o bloqueadora con la sustracción de cualquiera de sus miembros.

6. Si hay n jugadores en el juego, una coalición vencedora de k jugadores, donde k es un número arbitrario, puede ganar, como máximo, $\gamma(n - k)$. Es decir, lo mejor que una coalición puede hacer es acumular la suma del máximo que cada jugador ausente de la coalición vencedora pueda perder. Pero la estructura del juego debe ser tal que la coalición vencedora únicamente pueda ganar menos que la cantidad máxima.

7. El diagrama de la figura 6.1 describe las vías por las que pueden ser obtenidos en cualquier juego de n -personas los valores de la función característica para coaliciones vencedoras. En el eje horizontal se mide el tamaño de las coaliciones vencedoras, desde un tamaño mínimo, m , hasta un tamaño máximo, n . En el eje vertical se miden las ganancias de cada coalición. Debido a la proposición 2, las medidas del eje vertical empiezan por el cero; debido a la proposición 3, el valor que sigue a cero es γ ; debido a la pro-

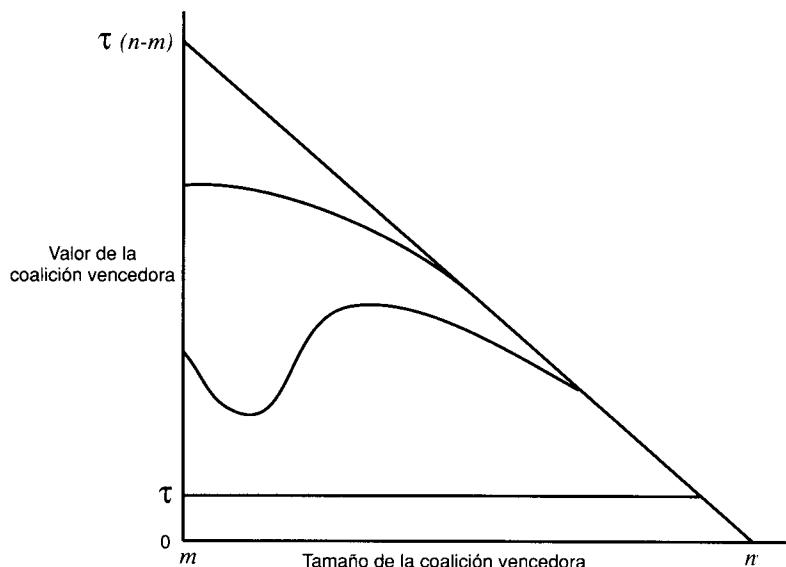


FIG. 6.1.

posición 5, el valor máximo es $\gamma(n - m)$. La línea que va del punto $(0, \gamma(n - m))$ del eje vertical hasta el punto $(n, 0)$ del eje horizontal describe una serie de puntos, cada uno de los cuales representa el valor máximo (o máxima recompensa) para una coalición de un determinado tamaño, es decir, $\gamma(n - k)$. Todas las líneas que conectan los valores de las coaliciones vencedoras para cualquier juego se circunscriben al espacio definido por los dos ejes y la línea que va del punto $(0, \gamma(n - m))$ hasta el punto $(0, n)$. Ejemplos de este tipo de líneas se muestran en la figura 6.1. Nótese que las líneas pueden mostrar pendientes positivas, negativas o nulas, es decir, si nos desplazamos de izquierda a derecha, podemos ascender (pendiente positiva), descender (pendiente negativa) o correr paralelamente al eje horizontal (pendiente cero).

8. Dadas estas posibilidades en las formas de las líneas que conectan los puntos de la función característica en el ámbito de las coaliciones vencedoras, sería deseable saber si, para distintas clases de formas, existe alguna restricción en el tipo de coaliciones que se formarán entre jugadores racionales. Una coalición S se define como *realizable* si $v(S)$ es tal que unos jugadores racionales la aceptarían. Por otra parte, una coalición S se define como *no realizable* si $v(S)$ es tal que unos jugadores racionales no la aceptarían. Las posibles formas de la línea de la función característica se dividen en tres clases:

- 1) Las que siempre tienen pendiente negativa.
- 2) Las que tienen partes con pendiente cero.
- 3) Las que tienen algunas partes con pendiente positiva.

Considerando la clase 1), parece que, en cualquier coalición mayor que el mínimo, sus miembros pueden aumentar la recompensa a dividir entre ellos expulsando a uno o más de sus integrantes. Si presumiblemente esta expulsión no implica costes, en un juego de este tipo sólo podemos esperar la formación de coaliciones vencedoras mínimas. Por lo tanto, sólo las coaliciones vencedoras mínimas son realizables. Si ahora consideramos la clase 2), los miembros de una coalición vencedora cuyo valor se encuentra en una parte de la línea donde la pendiente relativa a los siguientes valores es cero, pueden lograr, expulsando miembros, la división de las ganancias entre menor número de personas, y así aumentar las ganancias de, al menos, un miembro de la coalición vencedora. Si el complemento de la coalición vencedora (es decir, la coalición perdedora) intenta romperla y formar una coalición vencedora alternativa incluyendo a alguno de sus miembros, la coalición vencedora tiene fuertes incentivos para prevenir esta situación. Los ganadores pueden hacerlo reduciendo su coalición al tamaño vencedor mínimo, o al tamaño con el que la pendiente relativa al siguiente valor a su izquierda es positiva o negativa, en cuyo caso se aplican las consideraciones 1) y 3). Dejando de lado consideraciones alternativas, para la clase 2) únicamente son realizables coaliciones vencedoras mínimas. Si consideramos la clase 3), nótese que cualquier irregularidad en la pendiente de la línea puede ser allanada debido a que los jugadores de una coalición vencedora pueden aumentar su tamaño hasta aquel en que su valor es mayor y no necesitan detener este crecimiento en ningún punto intermedio. Así, si el gráfico de la función característica es como se muestra en la figura 6.2, se puede simplificar hasta el gráfico representado por

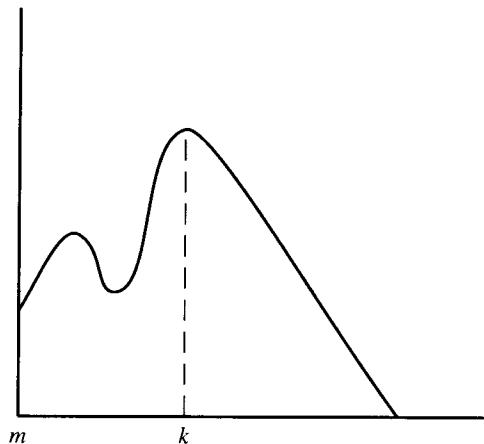


FIG. 6.2.

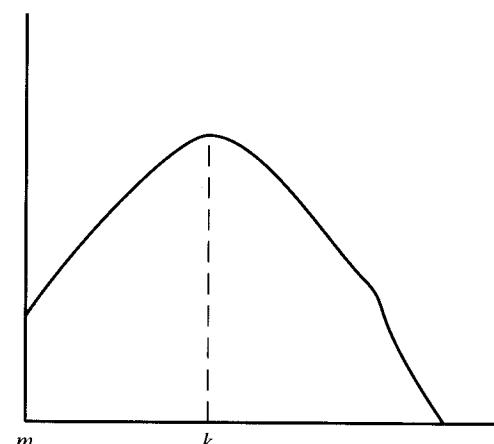


FIG. 6.3.

la figura 6.3 (naturalmente, si la línea es como la que se muestra en la figura 6.4, puede ser suavizada hasta encontrar un caso correspondiente a la clase 1). Si una coalición vencedora tiene un tamaño igual o mayor que m , pero menor que k , puede añadir miembros sin coste alguno e incrementar así su valor con el tamaño k . Si está en una situación dictatorial, puede esperarse que lo haga. Por otra parte, no aumentará su tamaño más allá de k , ya que caería en las consideraciones aludidas en la discusión de la clase 1). Así, para los juegos de la clase 3) sólo son realizables las coaliciones con el máximo de $v(S)$, situación que no se da con un tamaño m .

9. El análisis del párrafo anterior permite establecer una condición para identificar, cuando aparece en la realidad, un juego para el que la función característica de las coaliciones vencedoras muestra una pendiente positiva y un valor máximo en algún otro tamaño que no es m . Esta condición es: *aunque los miembros de una coalición vencedo-*

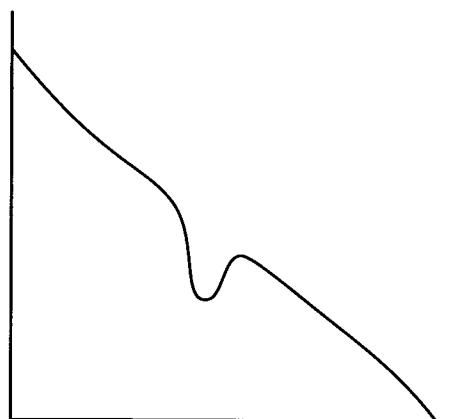


FIG. 6.4.

ra saben que efectivamente han formado una coalición vencedora, siguen añadiendo miembros hasta conseguir un tamaño mayor que el mínimo.

10. La condición del párrafo 9 es extraordinariamente restrictiva. Ninguna de las situaciones sociales con las que estoy familiarizado la muestran, aunque desde luego podrían ser creadas en el laboratorio. (Es cierto que los miembros de una coalición vencedora intentan aumentar el tamaño de su coalición cuando no saben que han construido una coalición vencedora. Y también es cierto que en algunas situaciones —como las votaciones en los cuerpos legislativos— los miembros de una coalición vencedora no tienen el control pleno de la admisión de nuevos miembros en la coalición, por lo que algunos probables perdedores pueden minimizar sus pérdidas uniéndose a los vencedores. Pero éste es un tema diferente que sólo muestra las consecuencias obvias derivadas de las características de la condición mencionada en el párrafo 2, sobre control de admisiones.)

El alto grado de restricción de la condición enunciada en el párrafo 9 se manifiesta, quizás más claramente, si se establece de esta manera: Para una situación real modelada como un juego en el cual la pendiente de la función característica es positiva, y en el que el máximo $v(S)$ se encuentra en algún tamaño mayor que el mínimo, debe haber *a*) una mayoría más pequeña de lo que las reglas exigen, pero que nunca se consigue en el juego, y *b*) una mayoría más grande, que no se menciona en las reglas, pero que se alcanza siempre en el juego. En otras palabras, los jugadores que saben que han ganado pueden estar insatisfechos con la victoria y continúan construyendo su coalición en busca de la mayoría más grande posible. Pueden presentarse en la realidad algunas situaciones que manifiesten estas características, pero, si existen, son tan extrañas y oscuras que, si alguien las ha buscado minuciosamente, habrá sido incapaz de encontrarlas.

La regla más comúnmente usada para la división de las ganancias entre los vencedores de los juegos en que $v(S)$ tiene una parte de pendiente positiva, conduce a resultados paradójicos. Es decir, aunque una coalición con el máximo $v(S)$ sea realizable, con estas reglas solamente se formarán coaliciones vencedoras mínimas. Esta paradoja sugiere que incluso es difícil imaginar abstractamente tales juegos. Y que probablemente no existan en la realidad concreta. Así, concluyo que perdemos poco aceptando que las situaciones sociales de n -personas y suma-cero siempre pueden representarse con juegos en los que la gráfica de la función característica en el ámbito de las coaliciones vencedoras presenta una pendiente negativa o cero. Y, si se acepta que solamente los juegos de las clases 1) y 2) aparecen en la realidad, entonces se puede decir que, entre jugadores racionales con información perfecta, sólo se formarán coaliciones vencedoras mínimas. Aunque esta conclusión, que es la afirmación con la que hemos comenzado, no defina la mejor coalición ni proporcione una solución para los juegos de n -personas, sirve de base para una ley sociológica no obvia —el principio del tamaño— que puede contrastarse empíricamente.

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. I, «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 raros 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. Naegele, 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 trasmisirles 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 estables 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».⁶ 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.⁷ 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».⁸ 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 Politics», en *Political Writings*; Nathan Lettes, «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 Lettes, *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 Lettes, *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 Chrisanthemum 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 afectivas.

CUADRO 7.3. *Congruencia/incongruencia entre cultura y estructura políticas**

	<i>Lealtad</i>	<i>Apatía</i>	<i>Alienación</i>
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, *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 alienación 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 realiza 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 ineficacia 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 de 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 siste-

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.

sentes 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 ajena, 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.

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 sostendrámos 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 «cartel»— 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 beneficencia 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-

bierños, grupos de presión o cárteles, 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 cárteles. 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 coactivo 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 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 constituían 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 carteles 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 admirán, 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 beneficiarán de un bien colectivo son socialmente heterogéneas, a veces no puede ponérse 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-

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 sutiles 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.

para la organización. Sin embargo, el miembro típico sólo conseguirá una pequeña participación 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 grupo. 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 estudiar los programas y los candidatos hasta que tenga claro cuál es el voto que verdaderamente le favorecerá, está dado por la diferencia de valor que represente para el individuo un resultado electoral «correcto», comparado con un resultado «equivocado», multiplicado 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 resultado de la elección es enormemente pequeña, ese ciudadano suele mostrarse «racionalmente 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 recibirla 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 recompensa 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 excepcional 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 encontrará 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 obtenido 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 poseen los ciudadanos explica su eficacia. Y este último fenómeno se justifica, básicamente, porque la información y el debate sobre los bienes colectivos es también un bien colectivo.

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 afnatorios 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

numerosas elecciones más pequeñas —necesarias para llevar a la práctica estos programas asistenciales— están bajo el influjo básico de una minoría de proveedores organizados 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 explica 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 maximizarían 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 encontrariamos 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 sostenemos 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 , del grupo, el cual depende a su vez de la cantidad de miembros del grupo y del valor que atribuyen al bien en cuestión; $V_s = TS$. El valor del bien para el individuo i es V_i , y la «fracción», F , del valor del grupo que posee dicho individuo es V_i/V_s , que debe ser igual asimismo a FS_s/T . La ventaja neta, A , 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 $V_i = FS_s T$ y F y S_s son constantes,

$$d(FS_s T)/dT - dC/dT = 0$$

$$FS_s - dC/dT = 0$$

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

$$dA_i/dT = dV_i/dT - dC/dT = 0,$$

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 están 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

$$\begin{aligned} dV/dT &= F(dV_s/dT) \\ F(dV_s/dT) - dC/dT &= 0, \\ F(dV_s/dT) &= dC/dT. \end{aligned}$$

Así, la cantidad óptima que obtiene un individuo con respecto al bien colectivo se da cuando la tasa de beneficio para el grupo (dV_s/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 ($I/F_i = V_s/V_i$). En otras palabras: cuanto menor sea F , menos le tocará al individuo, y (en igualdad de condiciones) F 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 recíprocamente. 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

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.

recido 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.

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 engañosa 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 hiciéramos 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.⁵ 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),⁶ 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 estudia 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 interesara 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 atenúen 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 SEYMOUR MARTIN LIPSET 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 contrastes 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 estrictamente 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 obstaculizaron las tareas de movilización de cada partido en los diferentes grupos de la masa ciudadana? ¿Con qué

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 sobresalientes. 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 intentos recientes de elaborar «historias estadísticas de evoluciones políticas nacionales» en S. Rokkan, «Electoral Mobilization, Party Competition and National Integration», capítulo de J. LaPalombara y Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, Princeton Univ. Press, Princeton, 1966.

3. Hay un análisis sumamente ilustrativo del papel de la teoría de los partidos en la historia del pensamiento político en Erwin Faul, «Verfremdung, Duldung und Anerkennung des Parteiwessens in der Geschichte des politischen Denkens», *Pol. Viertelj.schr.* 5(1), marzo 1964, pp. 60-80.

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 güelfos 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 Chambers, 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»⁷ 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 pluralistas en Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, Harper & Row, Nueva York, 1967.

5. «Wenn eine Partei eine geschlossene, durch die Verbandsordnung dem Verwaltungsstab eingegliederte Vergesellschaftung wird —wie z.B. die “parte Guelfa”...—, so ist sie keine Partei mehr sondern ein Teilverband des politischen Verbandes» (la bastardilla es nuestra), *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4.^a ed., Mohr, Tübinga, 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. 80.

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 contrapues-

8. Hay un análisis general de este proceso en S. M. Lipset y otros, *Union Democracy*, The Free Press, Nueva York, 1956, pp. 268-269.

9. E. A. Ross, *The Principles of Sociology*, Century, Nueva York, 1920, pp. 164-165 («Sus propios conflictos internos cosen a la sociedad manteniéndola unida.»)

10. G. Simmel, *Soziologie*, Duncker & Humblot, Berlín, 1923 y 1958, cap. IV; traducción inglesa, *Conflict and the Web of Group Affiliation*, The Free Press, Nueva York, 1964.

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 escalaronar 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 <i>frente a</i> Particularismo	III. Especificidad <i>frente a</i> Dispersión	Adaptación Integración
II. Actuación <i>frente a</i> Calidad	IV. Afectividad <i>frente a</i> 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, 1956. 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 busquearon 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 Power», *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.

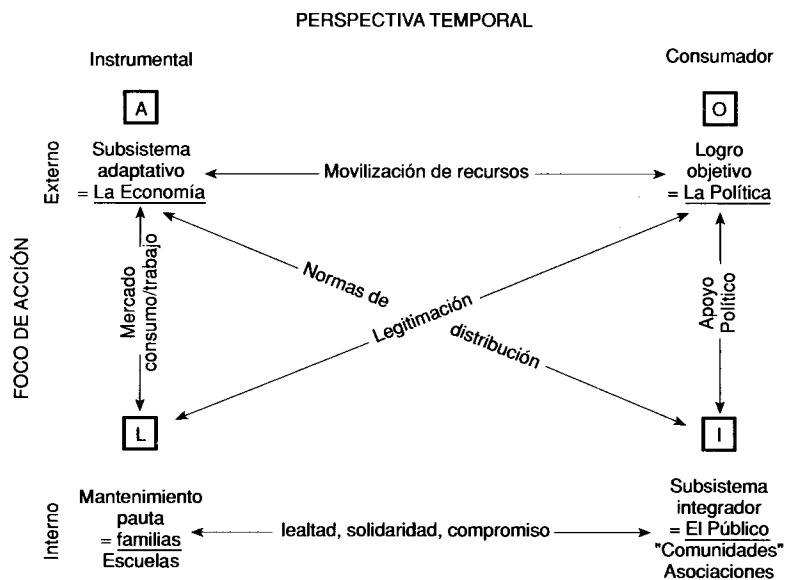


FIG. 10.1. *El paradigma parsoniano de intercambios sociales.*

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:

	Apoyo generalizado
<i>O: ESTADO</i>	Jefatura efectiva
	Defensa de políticas
	Decisiones vinculantes

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 subsiguientes 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 este 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-I*) o a un grupo concreto de dirigentes (*I-O*) así como una ficha en la interacción 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 regulari-

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* entrará 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.

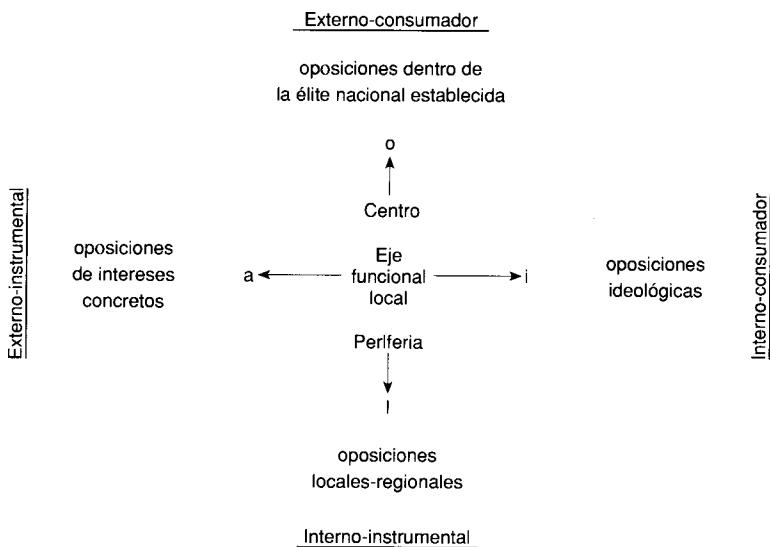


FIG. 10.2. *Una posible interpretación de la estructura interna del cuadrante 1.*

En este modelo las dicotomías parsonianas se han transformado en coordenadas continuas: la línea *l-o* representa una dimensión *territorial* de la estructura de división nacional y la línea *a-i* una dimensión *funcional*.¹⁶

En el extremo *l* del eje territorial hallaríamos 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 hallaríamos 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 súbditos 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 hallaríamos 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 *subsistemas* 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 *l* del eje vertical. Los cabezas de familia independientes y propietarios de tierras de los condados se oponían 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 desdeñosa 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. Lewie 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. Martin, *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. Littunen, 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 *l-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».²³ 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 historie-forskning*. «II. Framveksten 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 E. Littunen, *Cleavages, 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 penetró poco a poco en los baluartes de la cultura local «primordial». ²⁴ 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 dados» de la existencia social (contigüidad, parentesco, lenguas locales y costumbres religiosas, todo en nuestro polo *I*) 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. 105-157; véase Edward Shils, «Primordial, Personal, Sacred and Civil Ties», *Brit. J. Sociol.*, 7, 1957, pp. 130-145.

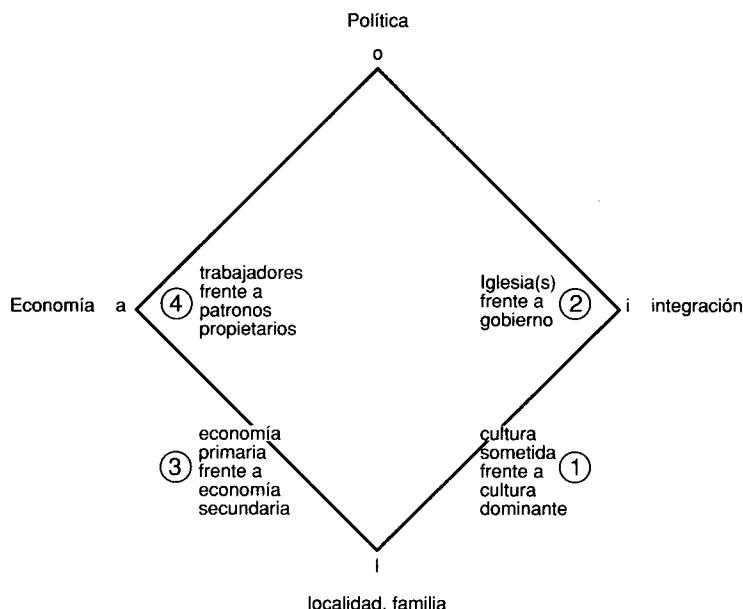


FIG. 10.3. *Localizaciones propuestas de cuatro divisiones críticas en el paradigma a—o—i—l.*

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 confesionales 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. Ulich, *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 acaecido 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 *Volkskerk* 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 *Gereformeerden*, 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. Goddijn, «Verzuiling en ontzuiling 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; Coubleday Anchor Books, Garden City, 1963, pp. 359-366; véase también J. Mathes, 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	<i>Ninguno</i>	<i>Hervormd</i>		<i>Gereformeerd</i>		<i>Católico</i>	
		Sí	No	Sí	No	Sí	No
<i>Asistencia:</i>							
<i>Partido:</i>							
KPN (comunistas)	7 %	—	—	—	—	—	—
PvdA (socialistas)	75 %	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 *Gereformeerden*, los *Hervormden* religiosamente activos y los católicos.

Los miembros pasivos de la Iglesia nacional tradicional y los *onkerkeliiken* 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 stelsel», en L. van der Land, ed., *Repertorium van de Sociale Wetenschappen*, I, 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 verkiezing*, 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 *Ontzuiling* 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 *ontzuild* 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 *ontzuild* 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 *ontzuild*, 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. Kruijt 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 Depoliticization 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. Zs.*, 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 Niperdey, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, Droste, Düsseldorf, 1963, pp. 187-192, y W. Link «Das Nationalverein für das liberale Deutschland», *Pol. Vierteljahreschr.*, 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, Tübinga, 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, Tübinga, 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 caps. 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 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 hacía 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 actitud 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: Festgabe 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: Tidningen*, Norstedts, 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 pangermanos intransigentes recibió un impulso decisivo de la alianza entre las *Burschenschaften* universitarias y las asociaciones obreras nacionalistas de

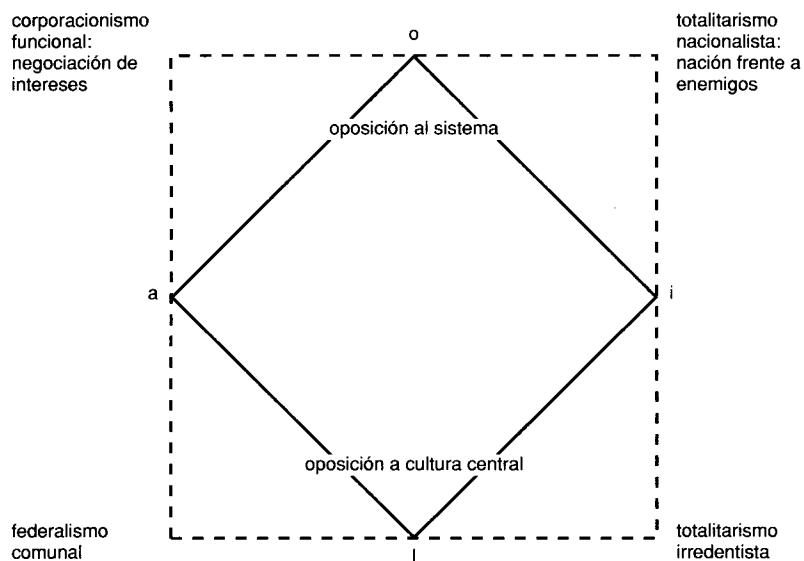


FIG. 10.4. *Emplazamientos propuestos de cuatro «extremos» en el esquema a—o—i—l.*

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 «invención» 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, Munich, 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 nacional-socialistas 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. Ges Staatswiss.*, 110, 1954, pp. 229-311; K. D. Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, 3.^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*, Droste, 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 propugnan una política plebiscitaria pura 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 *antes* de las revoluciones industrial y democrática. Daalder señala In-

En segundo lugar, hemos de tener conocimiento de los *canales 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.

Primero, 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

<i>Nivel de cada umbral</i>				<i>Sistema de partidos resultante</i>
<i>Legiti-mación</i>	<i>Incorpo-ración</i>	<i>Represen-tación</i>	<i>Poder mayoría</i>	
Alto	A	A	A	Regímenes autocráticos 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 «sombrios» y «gorras».
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</i> guillermino durante el período de la <i>Socialistengesetze</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 Faul para la fase inicial de la formación de partidos, *op. cit.*, pp. 62-69.

48. Véase especialmente Gummar Olson, *Hattar och mössor: Studier over partiväsendet i Sverige, 1751-1762*, Akademiförlaget, Gotemburgo, 1963.

ESQUEMA A (*continuación*)

<i>Nivel de cada umbral</i>				<i>Sistema de partidos resultante</i>
<i>Legitimación</i>	<i>Incorporación</i>	<i>Representación</i>	<i>Poder mayoría</i>	
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 centrífugo 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; BBBB-gobierno de mayoría plebiscitario 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. I. 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 agregaciones 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 *posterioreas 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 estratos. Los sistemas de votación de segunda vuelta, tan bien conocidos del *Reich Guillermino*, 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 centrífugo»:⁵⁰ un importante movimiento *fuerza* 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-obrahistas». 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-obrahistas». 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. LaPalombara y M. Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, op. cit.

51. Hay una exposición de similitudes y diferencias entre dos democracias anglófonas 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 Braunias, *Das parlamentarische Wahlrecht*, de Gruyter, Berlín, 1932, I-II. Obras polémicas como F. A. Hermens, *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, Gotinga, 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 1906.⁵³ El gran historiador de los sistemas electorales Karl Braunias 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.⁵⁴ 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.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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. Braunias, *op. cit.* II, pp. 201-204.

55. Véase J. Gilissen, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, 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, *Lantmannapoliitiken och industrialismen*, Gleerup, Lund, 1952, y T. Vallinder, *I Kamp för demokratien*, 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 en 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 fomarse 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 asimetría 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-*La-*

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 atípica que existe, la norteamericana.

58. Para comprobar esta generalización es evidente que habrá que efectuar un censo comparativo de partidos «efímeros» 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*, I, 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 lúcido 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 sí 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 Pétain-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. Menit y S. Rokkan, 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 *da-*

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*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, 1962; y T. Hjellum, *Partiene i lokalpolitikken*, Gyldendal, Oslo, 1967. Las posibilidades de investigación comparativa sobre la «politización» 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 Mattei 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 saturadas, 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 «rebelión 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.

ÍNDICE

Introducción	9
Un breve repaso histórico: del «arte» de la política a la «ciencia» de la política	9
El volumen	16
1. La clase política, por GAETANO MOSCA	23
2. Influencia de los sistemas electorales en la vida política, por MAURICE DUVERGER	37
I. Sistemas electorales y partidos políticos	38
1. Influencia sobre el número de partidos	38
El sistema mayoritario a una vuelta	38
La representación proporcional	41
La segunda vuelta	46
2. Influencia sobre la estructura interna de los partidos y su dependencia recíproca	47
La estructura interna de los partidos	48
La dependencia recíproca de los partidos	50
II. Sistemas electorales y representación	53
1. La exactitud de la representación	54
La representación de los partidos	54
La representación de la opinión	59
2. La sensibilidad a las variaciones de opinión	66
Variaciones de las opiniones tradicionales	68
Sensibilidad a las nuevas corrientes de opinión	72
3. La poliarquía, por ROBERT A. DAHL	77
Democracia poliárquica	77
4. Teoría económica de la acción política en una democracia, por ANTHONY DOWNS	93
5. Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política, por SEYMOUR MARTIN LIPSET	113

1.	Introducción	113
2.	Desarrollo económico y democracia	119
3.	Legitimidad y democracia	130
4.	Sistemas de gobierno y democracia	142
5.	Problemas de la democracia contemporánea	143
	6. Apéndice metodológico	147
6.	Teoría de juegos y de las coaliciones políticas , por WILLIAM H. RIKER	151
	Un modelo de comportamiento político	153
	Los supuestos del modelo	157
	La condición de racionalidad	157
	La condición de suma-cero	159
	El principio del tamaño	161
	Un esquema del contenido de la teoría de los juegos	162
	Algunos límites a las funciones características	165
7.	La cultura política , por GABRIEL A. ALMOND y SIDNEY VERBA	171
	Un enfoque sobre la cultura política	171
	La cultura cívica	173
	Tipos de cultura política	178
	La cultura política parroquial	182
	La cultura política de súbdito	183
	La cultura política de participación	184
	La cultura parroquial de súbdito	187
	La cultura de súbdito-participante	188
	La cultura parroquial-participante	190
	Subcultura política y cultura de rol	190
	La cultura cívica: una cultura política mixta	193
	Micro y macropolítica	194
	La cultura política como nexo de unión	194
	Los sistemas políticos incluidos en nuestro estudio	197
8.	La lógica de la acción colectiva , por MANCUR OLSON	203
9.	Categorías para el análisis sistémico de la política , por DAVID EASTON	221
	La vida política como sistema abierto y adaptable	221
	El análisis del equilibrio y sus deficiencias	223
	Conceptos mínimos para un análisis sistémico	224
	Variables de enlace entre sistemas	226
	Demandas y apoyos como indicadores de <i>inputs</i>	227
	<i>Outputs</i> y retroalimentación	228
	Un modelo de flujo del sistema político	229

10. Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales, por SEYMOUR MARTIN LIPSET y STEIN ROKKAN	231
Formulaciones iniciales	231
Temas para el análisis comparado	231
El partido político: agente de conflicto e instrumento de integración	233
Dimensiones de división: un modelo posible	237
Dimensiones de división y alianzas	240
Dos dimensiones de división: la cultural-territorial y la funcional	240
Las dos revoluciones: la nacional y la industrial	244
Divisiones en Estados plenamente movilizados	255
La transformación de estructuras de división en los sistemas de partidos	258
Condiciones para la canalización de la oposición	258
Los cuatro umbrales	259
Las normas del juego electoral	262
Consecuencias para la sociología política comparada	266

El presente volumen reúne algunos de los textos seminales que definen las diferentes cuestiones y métodos que conforman el acentuado pluralismo temático y metodológico de la ciencia política actual.

Hasta hace pocas décadas, el «arte de la política» (que surgió con la política misma) no se había transformado en una «ciencia de la política»: el debate sobre los temas y métodos característicos de esta disciplina es un producto intelectual propio del siglo xx. Como resultado de la evolución contemporánea de este debate, las perspectivas sobre la realidad política exclusivamente legalistas, hermenéuticas, normativas, ideológicas y finalistas, que habían modelado la «Ciencia Política» hasta finales del siglo xix, fueron gradualmente sustituidas por aproximaciones con un importante componente empírico, nomológico y explicativo.

Los textos de esta selección ofrecen al lector una amplia perspectiva de la evolución temática y metodológica de la Ciencia Política, y sugieren vías para una comprensión global del origen y desarrollo de las diferentes cuestiones y enfoques actualmente en vigor.



Ariel Ciencia Política

www.ariel.es

932156-4

9 788434 416857