

Robert A. Dahl

LA POLIARQUÍA

PARTICIPACIÓN Y OPOSICIÓN



1995

tecnos

1. DEMOCRATIZACIÓN Y OPOSICIÓN PÚBLICA

Dado un régimen donde la oposición al gobierno no puede organizarse abierta y legalmente en partidos políticos ni enfrentarse a él en elecciones libres e imparciales, ¿qué condiciones favorecen o estorban su transformación en otro régimen que lo permita? He aquí el tema objeto de la presente obra.

CONCEPTOS

Como quiera que el desarrollo de un sistema político que facilite la oposición, la rivalidad y la competencia entre el gobierno y sus antagonistas es una faceta importante del proceso democrático, este libro se ocupa, necesariamente, de un aspecto de este proceso. A mi modo de ver, los procesos de democratización y de desarrollo de la oposición no son idénticos, pero describir todas las diferencias existentes entre ambos nos llevaría a adentrarnos en un tedioso atolladero semántico. Para evitar tal desvío permítaseme exponer someramente algunas de mis opiniones sin profundizar en su elaboración ni insistir en su defensa.

Para mí, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. No es mi propósito ocuparme de las demás características que se requieren para considerar estrictamente democrático un sistema. Me gustaría reservar en este libro el término «democracia» para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin importarme, por el momento, si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro. Hipotéticamente es posible concebirlo, y como tal ha llenado plena o parcialmente el ideal de muchos. Como sistema hipotético, en el extremo de la escala, o en el límite de un estado de cosas, puede servir —como el vacío absoluto— a modo de fiel contraste para valorar el grado de aproximación de los distintos sistemas al ideal teórico.

Continuando mi línea de pensamiento, creo que para que un gobier-

no responda durante un período de tiempo dado a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para:

1. Formular sus preferencias.
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.

Para mí estas tres condiciones son fundamentales, aunque quizá no suficientes, a la existencia de la democracia, y para que se den entre el gran número de habitantes de que constan la mayoría de los Estados-naciones actuales, las instituciones sociales de estos países deben garantizar, cuando menos, las ocho cláusulas que se describen en el cuadro 1.1.

Prosiguiendo mi exposición voy a dar por sentado que las relaciones entre las ocho garantías y las tres condiciones básicas son tan evidentes que no necesitan mayor aclaración¹.

A primera vista parece que podríamos utilizar estas ocho características institucionales como escala teórica para contrastar los distintos regímenes políticos. Sin embargo un examen más profundo pone de manifiesto que una interpretación acertada sería la de considerar dos dimensiones teóricas, un tanto diferentes, de la democratización.

1. En el pasado y en el presente los regímenes divergen grandemente por la amplitud con que conceden abiertamente, aplican públicamente, y garantizan plenamente estas ocho oportunidades institucionales, cuando menos a algunos miembros del sistema político que quieran oponerse al gobierno. De forma que una escala que refleje las ocho condiciones nos permitirá comparar los distintos regímenes de acuerdo con la amplitud con que facilitan la oposición, el debate público o la lucha política². Ahora bien, puesto que un régimen puede permitir que se le oponga una parte muy pequeña o muy grande de la población, parece evidente que necesitamos una segunda dimensión.

¹ En mi libro *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, pp. 64-81, se analizan algunas de las relaciones mencionadas. Sobre este mismo tema véase también *Politics, Economics and Welfare*, Harper, New York, 1953, capítulos 10 y 11, por Robert A. DAHL y Charles E. LINDBLÖM.

² En este libro las expresiones liberalización, rivalidad política, métodos políticos competitivos, debate público y oposición pública se utilizan indistintamente para referirse a esta dimensión, y los regímenes que en ella alcanzan cotas muy altas se suelen denominar regímenes competitivos.

CUADRO 1.1

Algunos requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes

Para tener la oportunidad de:

- | | |
|---|--|
| <p>I. Formular las preferencias:</p> <p>II. Manifestar las preferencias:</p> | <p>Se requieren las siguientes garantías institucionales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo. 5. Diversidad de fuentes de información. <ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para la cosa pública. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales. |
| <p>III. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias:</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para el servicio público. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 5a. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales. 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. |

2. En el pasado y en el presente los regímenes varían también según el número de personas facultadas para participar, en un plano de mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno: Participar, es decir, tener voz en un sistema de debate público. Una escala que expresara el derecho a participar en el debate público nos permitiría comparar los diferentes regímenes de acuerdo con su capacidad de representación.

Así, por ejemplo, el derecho a votar en elecciones libres e imparciales reúne las dos dimensiones. Cuando un régimen garantiza este derecho a algunos de sus ciudadanos, se abre a un debate público más amplio. Pero el régimen será tanto más representativo cuanto mayor sea el número de ciudadanos que gocen de este derecho.

Estas dos dimensiones: el debate público y la capacidad de represen-

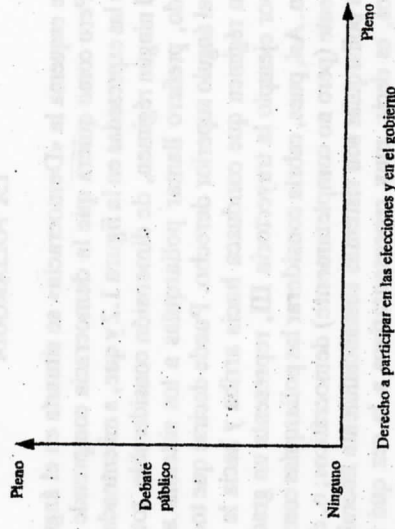


FIGURA 1.1. Dos dimensiones teóricas de la democratización.

mente, cualquier régimen puede localizarse en algún punto del espacio limitado por dichas dimensiones resulta obvio que la terminología que aplicamos es casi irremediablemente incorrecta por basarse más en la clasificación que en la gradación. El espacio comprendido entre ambas dimensiones puede dividirse en un número de compartimientos, a cada uno de los cuales le podemos adjudicar una denominación. Pero dado el propósito de esta obra sería redundante emplear una terminología muy elaborada, por lo que me limitaré a un vocabulario reducido, aunque razonable según creo, que me permitirá precisar con suficiente exactitud las variantes de los regímenes que pretendo analizar.

Así, llamaré «hegemonía cerrada» al gobierno más próximo al ángulo inferior izquierdo de la figura 1.2. Si un régimen hegemónico se desvía hacia arriba a lo largo de la trayectoria I, tiende a abrirse más al debate público. Sin violentar demasiado el lenguaje puede asegurarse que un cambio en esta dirección supone la liberación del régimen; o, dicho de otra forma, se hace más competitivo. Si un régimen evoluciona en el sentido de conceder mayor participación, según la trayectoria II, puede decirse que camina hacia una mayor popularización, o, con otras palabras, que se hace más representativo. Cualquier régimen puede cambiar en una dirección y no en la otra. Si denominamos oligarquía competitiva al sistema que se sitúa en el ángulo superior izquierdo, quiere decirse que la trayectoria I representa el tránsito de una hegemonía cerrada a una oligarquía competitiva. Pero también puede ocurrir que la hegemonía cerrada se vuelva más comprensiva sin liberalizarse, es decir, sin aumentar las oportunidades para el debate público, siguiendo la trayectoria II. En tal caso el régimen pasa de ser una hegemonía cerrada a una hegemonía comprensiva.

tación varían independientemente una de la otra. Así, hacia finales del siglo XVIII la controversia pública había llegado en Inglaterra a un alto grado de desarrollo, pero sólo un sector muy reducido de la población participaba en ella, hasta que en 1867 y 1884 se amplió sucesivamente el sufragio. Suiza tiene uno de los sistemas de debate público más desarrollados del mundo: pocas personas dudarían en calificar al régimen suizo de altamente «democrático», y, sin embargo, en Suiza todavía están excluidas las mujeres, es decir, la mitad de la población, del derecho a voto. Por contraste, en la U.R.S.S., que no tiene prácticamente ningún sistema de debate público, el sufragio es universal. De hecho, uno de los cambios más notables de este siglo ha sido la virtual desaparición de la abierta negativa a la legitimidad de la participación popular en el gobierno. Únicamente un puñado de naciones no garantizan a sus ciudadanos el derecho a votar, aunque sólo sea ritualmente, o prohíben las elecciones, si bien sean sólo nominales. Ni aún los dictadores más represivos dejan hoy de reconocer el derecho del pueblo a participar en el gobierno, a participar «gobernando», aunque le nieguen el derecho al debate público.

Ni que decir tiene que cuando no rige el derecho a oponerse se despoja al derecho a «participar» de una gran parte de la significación que tiene en los países con opción al debate público. En un país donde haya sufragio universal pero el gobierno sea marcadamente represivo la oposición tendrá muchas menos oportunidades que en otro con sufragio restringido y gobierno más tolerante. En consecuencia, cuando se clasifica a los países por su mayor o menor capacidad de representación, sin considerar otras circunstancias ajenas, los resultados son anómalos. Sin embargo, una vez que tengamos bien clara la noción de que la amplitud del «sufragio», o dicho en términos más generales, el derecho a participar, indica sólo una característica del sistema que únicamente puede interpretarse en el contexto de los demás componentes, es muy útil diferenciar los regímenes de acuerdo con su capacidad de representación.

Supongamos, pues, que admitimos que la democratización consta de dos dimensiones por lo menos: el debate público y el derecho a participar (fig. 1.1). No dudo que la mayoría de mis lectores pensarán que la democratización comprende algún elemento más; de hecho enseña voy a analizar una tercera dimensión, pero de momento propongo que nos limitemos a aquellas. Salta a la vista, creo, que el desarrollo de un sistema de debate público no equivale, necesariamente, a la plena democratización.

Para expresar con mayor claridad la relación existente entre debate público y democratización representemos gráficamente las dos dimensiones como se muestra en la figura 1.2.³ Como quiera que, teórica-

³ En el Apéndice A, Cuadro A-1, se ofrece una serie de 114 países ordenados de acuerdo con estas dos dimensiones.

En este esquema la «Democracia» se situaría en el ángulo superior derecho. Pero como quiera que la democracia comprende más dimensiones que las expresadas en la figura 1.2 y que, a mi entender, no hay en la realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democrático, prefiero llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos al ángulo superior derecho. Puede decirse que toda modificación de un régimen que conduzca hacia arriba y hacia la derecha, siguiendo por ejemplo la trayectoria III, representa un grado de democratización. Así, pues, cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público.

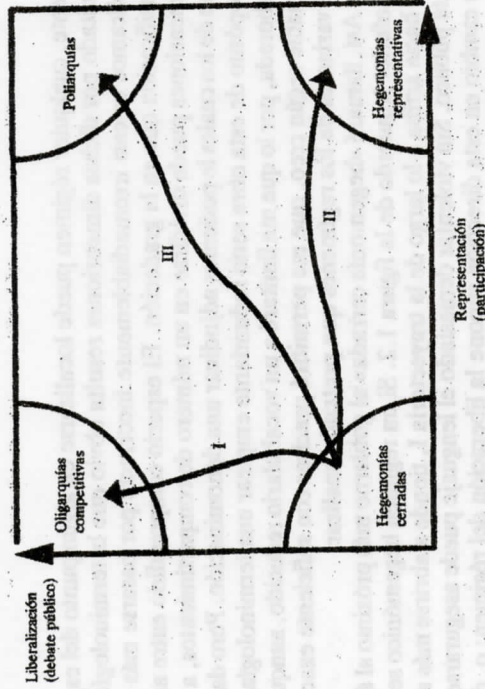


FIGURA 1.2. Liberalización, representación y democratización.

Observarán que si bien he puesto nombres a los regímenes que están próximos a los ángulos, queda sin denominar ni dividir el extenso espacio que ocupa el centro de la figura. Este vacío nominal refleja en parte la tendencia histórica a clasificar los regímenes con las denominaciones más extremas, pero también expresa mi propio deseo de evitar una terminología redundante. La falta de nomenclatura no equivale, empero, a una ausencia de regímenes; lo cierto es que quizá la gran mayoría de los sistemas actuales quedan dentro de esta zona central. Muchos cambios importantes en los regímenes implican entrar o salir de esta zona central, según que dichos regímenes sean más o menos representativos y

aumenten o reduzcan las oportunidades de debate público. Al referirme a los sistemas que quedan dentro de este espacio central utilizaré a veces los términos «próximo» o «casi»: en un régimen «próximo» al hegemónico hay más oportunidades para el debate público que en un régimen de hegemonía total; un régimen «casi» poliarquico puede ser bastante representativo, pero presentar, en cambio, restricciones más severas para el debate público que la poliarquía total. O puede ofrecer oportunidades de discusión pública semejantes a las de una poliarquía plena y ser, en cambio, menos representativa que ésta.⁴

La necesidad de emplear en este libro los últimos términos mencionados demuestra la utilidad de una clasificación; la arbitrariedad de los límites entre «pleno» y «casi» prueba lo inadecuada que resulta toda clasificación. Mientras estemos convencidos de que los términos son medios útiles, aunque bastante arbitrarios, de dividir el esquema de la figura 1.2, los conceptos empleados nos servirán para los fines que perseguimos.

⁴ El problema de la terminología es formidable, ya que parece casi imposible encontrar palabras usuales que no arrastren una pesada carga de ambigüedad y de excesiva significación. El lector deberá tener bien presente que, hasta donde me ha sido posible, los términos que utilizo a lo largo de todo el libro se emplean sólo en la acepción indicada en los párrafos precedentes. Sin duda, algunos lectores se resistirán a aceptar el término «poliarquía» como sustituto de democracia, pero es importante mantener la distinción entre la democracia, como sistema ideal, y los convenios institucionales, que deben verse como una especie de aproximación imperfecta al ideal. La experiencia demuestra, creo yo, que cuando se emplea el mismo término para ambas acepciones se introduce la confusión y se hacen intervenir en el análisis argumentos que no son necesariamente pertinentes. En el ángulo opuesto, el término «hegemonía» no es del todo satisfactorio: no obstante, en el significado que yo le he asignado, la palabra «hegemónico» me parece más apropiada que jerárquico, monocrático, absolutista, autocrático, despótico, autoritario, totalitario, etc. El empleo que hago del término «debate» (*contestation*) en «debate público» (*public contestation*) entra dentro del uso corriente, aunque no frecuente, del inglés: en inglés, *contestation* quiere decir «debatir», que significa hacer alguna cosa objeto de discusión, controversia o litigio, y sus sinónimos más inmediatos son disputar, desafiar o rivalizar. Sin embargo, la utilidad de dicho término me fue sugerida, en principio, por el ensayo «Aspectos del debate», de Bertrand de JOURVENEL, *Government and Opposition*, 1 (enero 1966). La acepción que JOURVENEL confiere a dicho término es similar a la mía, al igual que es idéntica la palabra francesa que utiliza en el original y que significa *débat, objection, conflict, opposition*. En la misma revista, sin embargo, Ghitta IONESCU, «Control and Contestation in Some One Party States», pp. 240-250, utiliza el vocablo en su acepción más limitada, pero más corriente, queriendo significar «el antisistema, los postulados bálicos y permanentes de toda oposición en el terreno de las diferencias de opinión e ideología, fundamentales y dicotómicas» (p. 241). Evidentemente, ésta es una acepción del concepto mucho más restrictiva que la que yo utilizo en mi libro y que creo es también la que JOURVENEL emplea en su ensayo.

REPLANTEAMIENTO DE LA PREGUNTA

Podemos volver a plantear la pregunta que servía de introducción a este capítulo de la siguiente forma:

1. ¿Qué condiciones aumentan o disminuyen las oportunidades de democratización de un régimen hegemónico o casi hegemónico?
2. Más concretamente, ¿qué factores aumentan o disminuyen las oportunidades de debate público?
3. Especificando aún más, ¿qué factores aumentan o disminuyen las oportunidades de debate público en un régimen altamente representativo como es la poliarquía?

PUNTUALIZACIONES

Así pues, este libro trata de las condiciones que hacen posible el desarrollo y la existencia de los sistemas de debate público, y puesto que el debate público es un aspecto de la democratización, esta obra se refiere, necesariamente, a la democratización, como ya indiqué al principio del capítulo. Pero es importante no olvidar que la idea central del libro excluye muchos temas significativos que en un estudio sobre la democratización deberían tenerse en cuenta.

Resulta sumamente útil considerar que la democratización comprende ciertas transformaciones históricas bien definidas. Una de ellas es el tránsito de hegemonías y oligarquías competitivas a regímenes casi poliarquicos. Tal fue, en esencia, el proceso acaecido en el mundo occidental durante el siglo XIX. El segundo, la modificación de las cuasipoliarquías en poliarquías plenas, tuvo lugar en las tres décadas, más o menos, que van desde finales del siglo XIX a la Primera Guerra Mundial. El tercero es la plena democratización de las poliarquías. Este proceso histórico puede quizá fecharse en la época de rápido desarrollo del estado de prosperidad democrática tras la Gran Depresión: interrumpido por la Segunda Guerra Mundial, el proceso parece haber adquirido nuevos bríos al final de la década de 1960, bajo la forma de demandas cada vez más insistentes, formuladas sobre todo por los jóvenes, en favor de la democratización de las instituciones sociales.

Se considerarán aquí la primera y la segunda de estas transformaciones, pero no la tercera.⁵ Tenga éxito o fracase, la tercera oleada de la

⁵ En mi obra *After the Revolution? Authority in a Good Society*, Yale University Press, New Haven, 1970.

democratización será tan importante como las otras dos, pero como quiera que ocurrirá únicamente en los países más «avanzados» y contribuirá a modelar la forma de vida de estos países durante el siglo XXI, muchos de sus ciudadanos pensarán que esta tercera ola es más importante que ninguna otra. Sin embargo, la mayoría de los países distan todavía mucho de tener acceso a la tercera transformación.

De las 140 naciones que en 1969 eran nominalmente independientes sólo unas dos docenas podían considerarse altamente comprensivas y tenían sistemas de debate público muy desarrollado. Tal vez hubiera otra docena, o quizá alguna menos, que razonablemente podían considerarse casi poliarquías, en vías de alcanzar la poliarquía plena. Pues bien, la tercera oleada tendrá lugar en estas tres docenas de países. A la luz del análisis que sigue a continuación parece muy remota la posibilidad de que algunos sistemas que hoy no son poliarquías se superpongan a las instituciones de éstas y, como prometen sus ideólogos, lleguen a un tipo más avanzado de democratización que la que hoy se da en los sistemas poliarquicos. Para la mayoría de los países son aplicables, pues, el primer y segundo estadios de la democratización, pero no así el tercero.

El tema central del presente libro es en realidad aún más limitado que el análisis de estos dos estadios de la democratización. Me he referido hasta ahora a «regímenes» y a «sistemas de debate público», pero todavía no he especificado a qué nivel de forma de gobierno pueden ser efectivos los regímenes y el debate público. Permítanme subrayar, seguidamente, que el análisis que aquí se hace se refiere a los regímenes nacionales, es decir, a los regímenes tomados a nivel de país, o, si lo prefieren, de Estado legalmente independiente, o empleando aún términos menos exactos, de nación o nación-Estado. Parte de este análisis podría aplicarse a niveles inferiores de la organización política y social: municipios, provincias, sindicatos, empresas mercantiles, iglesias y demás; quizá alguna de estas consideraciones valga igualmente para las instituciones políticas que hoy se forman a escala más representativa todavía, como son las distintas organizaciones internacionales, pero la argumentación se desarrolla aquí referida concretamente a los regímenes nacionales.

Y ello pudiera ser otra grave omisión tratándose de un libro sobre democratización, incluso si se considera sólo el aspecto del debate público, pues la observación ocasional indica que los países difieren entre sí por el número de personas que tienen la oportunidad para el debate y participan no sólo en los procesos de los gobiernos nacionales, sino también en los diversos sub-organismos del gobierno y organizaciones nacionales. Pues bien, en la medida en que estas grandes diferencias en las características generales de las sub-unidades nacionales se asocian con diferencias en la naturaleza del régimen nacional (es decir, si se trata, o no, de una poliarquía), procuraré incluirlas en este análisis.

Sin embargo, no deja de ser razonable la insistencia en profundizar más en este examen, ya que una descripción total de las oportunidades de participación y debate existentes en un país exige, sin duda, una referencia a las oportunidades que ofrecen las unidades subnacionales. El extraordinario ensayo de Yugoslavia de permitir una base amplia de autogobierno en las unidades subnacionales significa que las oportunidades de participación y debate son allí mayores, a pesar de ser un régimen de un solo partido, que por ejemplo las que se dan en Brasil o Argentina. Considerar este tema en su integridad exigiria, pues, prestar atención a todas las posibilidades que se indican en la figura 1.3, tanto más que algunas de las críticas que recientemente se hacen a la democratización incompleta de las poliarquías afirman que mientras éstas pueden ser competitivas a nivel nacional, una gran proporción de sus organismos subnacionales, en especial las asociaciones privadas, son hegemónicos u oligárquicos.⁶

Pero aunque sea muy importante llevar la descripción de un régimen nacional hasta las unidades subnacionales, intentar hoy el examen de un número suficiente de países requeriría, en mi opinión, un análisis tan

	Régimen Nacional	
	Bajo	Alto
Organizaciones subnacionales	Alto	I
	Bajo	II
	III	IV

- I. Regímenes totalmente «liberalizados» o «competitivos».
- II. Competitivos a nivel nacional, hegemónicos en las organizaciones subnacionales.
- III. Competitivos en las organizaciones subnacionales, hegemónicos a nivel nacional.
- IV. Formas de gobierno totalmente hegemónicas.

FIGURA 1.3. Ordenación hipotética de los países de acuerdo con las oportunidades de practicar el debate público.

⁶ Véase especialmente Grant MCCONNELL, *Private Power and American Democracy*, Knopf, New York, 1966; Henry S. KARIEL, *The Decline of American pluralism*, Stanford University Press, Stanford, 1961; y, hasta cierto punto, también Robert Paul WOLF, *The Poverty of Liberalism*, Beacon Press, Boston, 1968.

complejo y tropezaría con tal cúmulo de datos que los resultados serían muy poco satisfactorios. Qué duda cabe que se podrían disponer las suborganizaciones nacionales a lo largo de las dos dimensiones que se ilustran en las figuras 1.1 y 1.2, pero el problema no se reduce a situar países en el espacio hipotético que se señala en la figura 1.3. Entre otras cosas, dicho espacio se refiere a una sola de las dos dimensiones, el debate público, de modo que se requeriría un procedimiento similar para la otra dimensión principal: la participación. Es más, aun dentro de un mismo país, las unidades subnacionales difieren entre sí por las oportunidades que ofrecen para el debate y la participación. Por ejemplo, en muchos países modernos estas oportunidades son mayores en los municipios que en los sindicatos, y mayores en los sindicatos que en las empresas mercantiles. En consecuencia, habría que descomponer las unidades subnacionales en distintas categorías: empresas mercantiles, sindicatos, municipios, iglesias, instituciones educativas, etc.⁷ En la etapa actual estas estipulaciones son, desgraciadamente, punto menos que utópicas, razón —más de orden pragmático que teórico— por la cual he decidido limitar mi examen al nivel nacional.

SUPUESTOS

Cuando los regímenes hegemónicos y las oligarquías competitivas evolucionan hacia la poliarquía aumentan las oportunidades de participación y de debate auténticos, y, por consiguiente, el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias hay que considerar al ejercer el poder político.

Vista desde la perspectiva de los que detentan el poder una transformación de este tipo implica nuevas posibilidades de conflicto, y consecuentemente sus portavoces (o ellos mismos) pueden ser sustituidos por nuevos individuos, grupos e intereses. En cuanto a la oposición, su problema es una réplica del problema que afecta a los gobernantes. Toda transformación que ofrezca a los opositores al gobierno mayores oportunidades para traducir sus metas en actos políticos respaldados por el Estado, implica la posibilidad de conflicto con los individuos, grupos o intereses a los que deponen en tal gobierno.

De forma que cuanto más hondo sea el conflicto entre el gobierno y la oposición, mayores serán las posibilidades de que cada uno niegue al otro la participación efectiva en el ejercicio del poder político. Dicho

⁷ El estudio ya clásico de Seymour Martin LIPSET, Martin A. TROW y James S. COLEMAN, *Union Democracy*, The Free Press, Glencoe, 1956, se centra en el caso de un sindicato donde el grado de debate y de participación es alto. Describir y explicar este caso de desviación dentro del contexto de un país fue una empresa de envergadura.

con otras palabras, cuanto más fuerte sea el conflicto entre un gobierno y sus antagonistas, más alto será el precio que cada uno tendrá que pagar para tolerar al otro. Puesto que la oposición debe ganar el control del Estado para poder suprimir a los gobernantes (momento en que el gobierno y la oposición cambian sus papeles) podemos hacer la siguiente proposición general, en forma de axioma, con respecto a los gobiernos que toleran la oposición. Por consiguiente:

AXIOMA 1. *La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta en la medida que disminuye el precio de dicha tolerancia.*

No obstante, el gobierno ha de considerar, asimismo, la cuantía de los riesgos de suprimir la oposición, porque si la tolerancia puede ser cara, la supresión puede serlo más, y aún podría decirse que insensata a todas luces:

AXIOMA 2. *La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición crece en la medida en que aumenta el precio de suprimirla.*

De donde las oportunidades de que se origine un sistema político, o de que dure, deben considerarse dependientes de estos dos conjuntos de costos:

AXIOMA 3. *En la medida en que el precio de la supresión exceda al precio de la tolerancia, mayores son las oportunidades de que se dé un régimen competitivo.*

El axioma 3 se ilustra gráficamente en la figura 1.4.

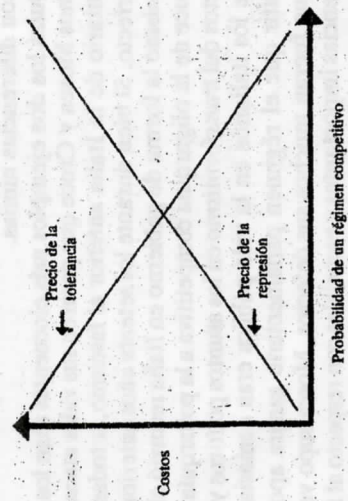


FIGURA 1.4. Probabilidad de un régimen competitivo.

Cuanto más bajo es el precio de la tolerancia más seguridades tiene el gobierno. Cuanto más alto el precio de la supresión mayores son las

seguridades de la oposición. De ahí que las condiciones que proporcionan un alto grado de seguridad mutua, tanto para el gobierno como para la oposición, propenden a originar y preservar oportunidades más amplias para que la oposición discuta la conducta del gobierno.

La pregunta que hemos planteado hace poco puede reestructurarse ahora de la siguiente forma:

«¿Qué circunstancias aumentan de modo significativo la seguridad del gobierno y de sus antagonistas y favorecen, consecuentemente, las oportunidades de debate público y de la poliarquía?»

Pero antes de contestar a esta pregunta, permítanme que considere otra: ¿Tiene importancia la poliarquía?

2. ¿TIENE IMPORTANCIA LA POLIARQUÍA?

Tal vez algunos lectores piensen que, a fin de cuentas, no importan demasiado las diferencias entre los distintos regímenes políticos. Quizá opinen, con Gaetano Mosca, que en todo régimen siempre hay una minoría rectora que es la que verdaderamente gobierna. El escepticismo de Mosca opone muchos argumentos, y muy ásperos, en desafío a la creencia de que la transformación de un régimen debe tener, necesariamente, consecuencias grandiosas para los ciudadanos de un país, tanto más cuanto que lo que superficialmente parece un cambio de régimen se reduce, a veces, a variar simplemente las personas, la retórica, o los preceptos constitucionales vacíos de contenido.

Sin embargo, son pocos los que mantienen con firmeza la opinión de que las diferencias entre los regímenes —por ejemplo, entre la poliarquía y la hegemonía abierta— son esencialmente deletzables. A mi modo de ver tal suele ser la postura que toman algunos intelectuales que, en el fondo, son demócratas liberales o radicales desilusionados por los fallos palpables de las poliarquías o casi-poliarquías; mientras que, a la inversa, los intelectuales que conocen por propia experiencia la dureza de los regímenes hegemónicos represivos, pocas veces piensan que son diferencias nimias.

Quizá los dos ejemplos más elocuentes sean los de los intelectuales italianos Mosca y Croce que pasaron sus vidas atacando al régimen parlamentario de la Italia anterior al fascismo, a todas luces lamentable e imperfecto. Si bien durante los setenta años anteriores a la unificación y al fascismo la forma de gobierno en Italia recorrió el camino clásico que conduce de la oligarquía competitiva a la poliarquía comprensiva, los defectos del *transformismo* en los asuntos políticos y del *incivismo* general de los italianos en la vida pública eran demasiado ostensibles para permitir que el régimen parlamentario ganara apoyo suficiente. Pero aunque fueran muchos sus defectos, Mosca supo ver en aquel régimen diferencias importantes y esenciales con respecto al fascismo y, lo que es más, comprendió que por defectuoso que fuera, era muy superior a éste. En su último discurso al Senado italiano, en 1925, Mosca confesó que hablaba

no sin cierta emoción porque, seamos francos, estamos asistiendo a los ritos funerarios de una forma de gobierno. Nunca hubiera pensado que sería yo el

encargado de pronunciar la oración fúnebre del régimen parlamentario....yo, que siempre tuve hacia él una actitud agria, me veo obligado a lamentar su pérdida... Hay que ser sinceros: el régimen parlamentario era mejor.

Pero no le fue permitido beber la pócima amarga como un único gran gesto de pesar: vivió hasta 1941 y fue testigo de todo lo que sucedió, de todo menos de la desintegración de aquel calamitoso nuevo orden. En cuanto a Croce, quien en un principio dio su bienvenida al fascismo, tuvo que admitir, finalmente, que durante todo el tiempo en que había estado vertiendo su desprecio por el régimen parlamentario,

nunca le habría parecido posible, ni por lo más remoto, que Italia llegara a verse privada de la libertad que tan cara le había costado y que la generación a la que él pertenecía había tenido por una adquisición permanente

Hacia 1945, Gaetano Salvemini, que como intelectual de ideas radicales había criticado ferozmente la Italia de Giolitti, no dudó en admitir que, aun con todos sus defectos, el régimen parlamentario era mucho mejor en actuación y en potencial que lo que después vino, y concluía: «En cuanto a los resultados de la dictadura fascista, en contraste con los de la democracia italiana, ahí están ante nuestros ojos. Esperemos que los italianos no seamos los únicos en aprovechar la lección de esta horrible experiencia»¹.

¹ La cita de Mosca está en *The Myth of the Ruling Class*, de James MAISEL, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1958, pp. 225-226. La de Croce está en *Democratic Theory*, de Giovanni SARTORI, Waine State University Press, Detroit, 1962, p. 37. La temprana aceptación del fascismo por parte de Croce se analiza en Croce, *Etico-Politico e Filosofo della Libertà*, de Sartori, Università degli Studi, Firenze, s. d., p. 191. La declaración de Salvemini se recoge en el ensayo introductorio a *Italy in the Giolittian Era: Italian Democracy in the Making, 1900-1914*, de William SALOMONE, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1945, 1960. En su breve ensayo, Salvemini argumenta que el Gobierno representativo que estaba surgiendo en Italia no desmerecía mucho al compararlo con los de Inglaterra y Estados Unidos. Estas opiniones se resumen en su declaración de que «la democracia italiana tal vez hubiera necesitado una generación más de tanteos y errores antes de llegar a ser 'no una democracia perfecta', pero sí una 'democracia menos imperfecta'. La crisis que siguió a la Primera Guerra Mundial fue, sin embargo, fatal para el proceso democrático». Salvemini continúa:

«Considerando retrospectivamente mis treinta años de labor de cruzado, de nada me lamento. Admito, no obstante, que debería haber sido más prudente y moderar mis ataques al Gobierno de Giolitti. El conocimiento que tengo de los hombres que siguieron a Giolitti en Italia, así como de los países donde he vivido durante los últimos veinte años, me han convencido de que él no era ni mejor ni peor que muchos políticos no italianos que le siguieron. Pues mientras nosotros —los cruzados italianos— le atacábamos desde la izquierda acusándole de ser —y lo era— un corruptor por ser demasiado democrático que se estaba forjando, otros le alababan por la derecha por ser demasiado democrático para su gusto. Nuestras críticas nada hacían para permitirle que dirigiera la evolución de la vida pública italiana hacia formas menos imperfectas de democracia, sino que contribuyeron a la victoria de los grupos militares, nacionalistas y reaccionarios que pensaban que incluso la democracia de Giolitti era demasiado perfecta.»

Si bien un testimonio personal de este tipo no prueba ningún razonamiento, sí previene contra la fácil aceptación de la idea de que el cambio de régimen político no importa demasiado. Pero mucho me temo que analizar razonadamente hasta qué punto y bajo qué condiciones «importa» la naturaleza del régimen, requeriría toda una obra y tengo la intención de no emprender tal hazaña en este libro. Además, si los datos y la teoría distan mucho de ser instrumentos útiles para determinar las condiciones más favorables al desarrollo de los distintos regímenes, todavía son mucho más inservibles por lo que respecta a los distintos resultados (en la actual jerga de la ciencia política, *outputs*) de los diversos regímenes. No obstante, hay muy buenas razones para pensar que a transformación de un régimen hegemónico en otro más competitivo o de una oligarquía competitiva en una pollarquía produce consecuencias significativas.

1. Están en primer lugar las libertades de corte liberal clásico que forman parte de la definición del debate público y de la participación oportuna para oponerse al gobierno, para formar organizaciones políticas, para expresarse libremente en materias políticas sin miedo a las represalias del gobierno, leer y oír puntos de vista distintos sobre y a la misma cuestión, emitir voto secreto en elecciones donde los candidatos de los distintos partidos luchan por obtener esos votos y, tras las elecciones derrotados acepten pacíficamente la victoria de los ganadores, etc. En las pollarquías firmemente establecidas hace ya tiempo que todas estas libertades perdieron su atractivo de causa nueva, no digamos la apelación revolucionaria. Habiéndose hecho familiares, a medias atenuadas, insuficientes para asegurar una sociedad aceptable, trivializadas a lo largo de generaciones, anegadas en un exceso de retórica, con harta frecuencia se las toma como algo natural, como una herencia de escasa entidad, mientras sus méritos se agrandan, sin duda alguna, por los que las han perdido o nunca las tuvieron. Este fue el tipo de libertades que los críticos del régimen parlamentario italiano, como Mosca, Croce y Salvemini dieron tan por cosa hecha, que no acertaron a prever el grado que podría alcanzar la opresión bajo el nuevo régimen. Por conseguir estas libertades se organizaron las fuerzas más liberales de Checoslovaquia antes de que su revolución fuera detenida por los soviets. En España, llegar a tener estas libertades es la meta común de muchos de los adversarios al régimen dictatorial de Franco.

2. La participación abierta y la competencia política combinan y originan un cambio en la composición política de los dirigentes, esencialmente entre aquéllos que obtienen sus cargos por vía electiva, es decir, los miembros del parlamento. Al acceder nuevos grupos al sufragio, los candidatos más afines con las características sociales de los electores incorporados obtienen mayor participación en los cargos electivos. Así, cuando en una oligarquía competitiva el sufragio limitado se ex-

tiende a la clase media crece el número de líderes políticos y de miembros del parlamento procedentes de este estrato. Algo semejante ocurrió cuando se le concedieron a la clase obrera derechos civiles, en especial en aquellos países donde los partidos laboristas o socialistas conquistaron la mayor parte de sus votos ². Cuando al acabar la guerra civil norteamericana la Reconstrucción otorgó el sufragio a los negros del Sur, éstos empezaron, por vez primera, a conseguir cargos públicos, pero al extinguirse la Reconstrucción los negros desaparecieron de la vida civil. Posteriormente y tras de reconquistar el derecho a votar, con la aprobación del Acta de los Derechos Civiles en 1964, volvieron otra vez a ocupar cargos públicos ³.

² Estos cambios resultan del todo evidentes, pero, que yo sepa, carecemos de análisis comparativos. Estudios sistemáticos y de gran alcance han sido realizados por Mattei DOGAN, «Political Ascent in a Class Society: French Deputies 1870-1958», Swaine MARVICK (ed.), *Political Decision-Makers: Recruitment and Performance*, The Free Press, Glencoe, 1961 pp. 57-90, y W. L. GUTTSMAN, *The British Political Elite*, MacGibbon and Key, London, 1963. En cuanto a los cambios que se produjeron en Inglaterra después de 1832 resultan evidentes, pero poco sistemáticos. No obstante, compárense los datos de sir Lewis A. AMIER sobre los miembros del Parlamento procedentes de los distritos electorales en 1761 en *The Structure of Politics and the Accession of George III*, 2.ª ed., Macmillan, London, 1961, p. 84 ss., con W. Ivor JENNINGS, *Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge, 1939, cuadro II, p. 38, y con GUTTSMAN, *The British Political Elite*. En cuanto a los cambios en la composición de las clases sociales y ocupacionales en el parlamento italiano desde 1909 a 1963 (el sufragio universal se introdujo en 1913 y la representación proporcional en 1919), véase S. SOMOGY, L. LOTTI, A. PREDIERI y G. SARTORI, *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1963, pp. 160-162, 168-169 y 197-200.

Por lo que respecta a la Argentina y las diferencias de nivel socioeconómico entre los parlamentarios de los partidos políticos dominantes en la Cámara con anterioridad al sufragio universal, en 1911, y de los partidos radical y socialista, que obtuvieron la mayoría de los escaños tras las elecciones de 1916, véase DARIO CANTON, *Universal Suffrage as an Agent of Mobilization*, informe presentado en el VI Congreso de Sociología, Evian, (Francia), septiembre 1966, p. 24.

³ El sufragio de los negros bajo la Reconstrucción y sus resultados se analizan en C. VANN WOODWARD, *The Burden of Southern History*, Vintage Books, New York, 1960, pp. 98-103, para la época actual los datos facilitados por el «Proyecto de educación del votante», del Consejo Regional del Sur, muestran que en el verano de 1968 habían aumentado sensiblemente los porcentajes de negros inscritos para votar. Damos a continuación estos porcentajes seguidos de los correspondientes a los blancos, entre paréntesis: Alabama, 56,7 (82,5); Arkansas, 67,5 (75,2); Florida, 62,1 (83,8); Georgia, 56,1 (84,7); Luisiana, 59,3 (87,9); Mississippi, 59,4 (92,4); Carolina del Norte, 55,3 (87,7); Carolina del Sur, 50,8 (65,3); Tennessee, 72,6 (81,3); Texas, 83,1 (72,3); Virginia, 58,4 (57,0). El porcentaje total para todos estos Estados fue de un 62,0 por 100 (78,1). Fuente: Southern Regional Council, Voter Education Project, del Registro de Votantes del Sur, verano 1968 (Southern Regional Council, Atlanta, 1968). En el verano de 1969 se eligieron en los Estados del Sur a unos 473 funcionarios públicos negros, entre los que se contaban 17 alcaldes y 200 concejales. Fuente: *Black Elected Officials in the Southern States*, memorándum de la American Political Science Association para los miembros seleccionados, agosto 12, 1969, enviado por Emory F. VIA, director, Labor Program, Southern Regional Council, Inc.

Esto no equivale a afirmar que los dirigentes políticos y los parlamentos son siempre una muestra representativa de los distintos estratos sociológicos, ocupacionales, y demás agrupamientos de la sociedad. No lo son nunca. En las Cámaras legislativas actuales la clase media y las profesiones liberales están super-representadas numéricamente, mientras que los obreros están sub-representados (incluso entre los diputados de los partidos laboristas, socialistas y comunistas), lo mismo ocurre con otras categorías: campesinos y amas de casa, por ejemplo ⁴. Pero aun cuando la «clase política» no sea nunca una muestra representativa de las categorías sociales y económicas de un país —y muchos defensores de la democracia representativa sostienen que no necesitan, ni deben serlo ⁵—, el sufragio universal junto con la rivalidad política dan lugar a parlamentos cuyos miembros, en el sentido puramente estadístico, son en general más representativos, individual y políticamente, que en ningún otro sistema.

3. A medida que el sistema se hace más competitivo o más representativo, los políticos buscan el apoyo de los grupos que van ganando el acceso a la vida política, y responden de maneras muy diversas a las nuevas oportunidades de participación y de debate público. Los efectos de las respuestas de los políticos pueden ser trascendentes: justamente acabo de describir una de estas respuestas, la de presentar candidatos que hagan pensar a los votantes que, en cierto modo, están «cerca» de ellos. Otra es la de adaptar la retórica, los programas, la forma de gobierno y la ideología a lo que se piensa son los deseos o intereses de los grupos, segmentos o estratos hasta entonces no representados. Y así, el nacimiento de los partidos laborista y socialista en Europa está íntimamente ligado a la concesión del derecho al voto a los estratos rural y obrero. En aquellos países donde los partidos tuvieron cierta libertad para organizarse antes de que se ampliara el sufragio, como ha ocurrido en muchos países que hoy son poliarquías, una de las primeras demandas

⁴ Sobre Inglaterra véase W. L. GUTTSMAN, «Changes in British Labour Leadership», en *Political Decision-Makers*, 91-137. Para datos sobre los miembros de la Cámara de los Comunes en las décadas de 1950 y 1960, véase J. BLONDEL, *Voters, Parties and Leaders*, Penguin, Baltimore, 1963, pp. 125-145, y Peter J. PULZER M., *Political Representation and Elections*, *Parties and Voting*, in *Great Britain*, Praeger, New York, 1967, pp. 67 ss.

En cuanto al parlamento italiano posterior a la guerra, véase SARTORI y otros, *Il Parlamento Italiano*, pp. 93-97. Para los miembros del parlamento belga en 1964 véase F. DEBURY, *La fonction parlementaire en Belgique: Mécanismes d'accès et images*, CRISP, Brussels, 1966, pp. 90-109. Debuyt ofrece también cuadros comparativos de los antecedentes profesionales de los miembros de las asambleas legislativas de Bélgica, Francia, Inglaterra, Italia y Estados Unidos (Senado (p. 110), y de los porcentajes de diputados o de altos cargos de los diversos partidos socialistas y comunistas europeos procedentes de la clase media baja o de la clase obrera (p. 113).

⁵ Hanna Fenichel PIPPIN, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, cap. 4, pp. 60-91.

das de los partidos socialista y laborista fue el sufragio universal. Una vez que las clases trabajadoras tuvieron derecho a votar, dichos partidos organizaron sus actividades con la mira puesta en movilizar estos estratos.

La competencia y la representatividad producen modificaciones en el sistema de partidos mismo. Los cambios más drásticos y visibles tienen lugar, claro está, cuando un régimen con un solo partido hegemónico se ve reemplazado de forma súbita por una poliarquía: de repente, la hegemonía unipartidista da paso a dos o más partidos opuestos, como ocurrió en Italia, Alemania y Japón al final de la Segunda Guerra Mundial. El desarrollo de los países donde el acceso a las oportunidades de participación y debate se prolonga durante ciertos períodos mucho más extensos es similar pero más lento. Cuando el sufragio deja de ser exclusivo de los «patricios» y sus clientes, los viejos partidos y sus facciones basados principalmente en conexiones sociales con los «notables» —lazos familiares, de clase, residencia, estilo de vida, y tradición—, se ven desplazados o reforzados por partidos con más garra para atraer a las clases medias. El proceso se repite cuando se otorga a los obreros el derecho al voto.

En Inglaterra el viejo partido «Whigs» dio paso a los liberales tras el Acta de Reforma de 1832; y las «Reform Acts» de 1867 y 1884 facilitaron la formación y crecimiento del partido laborista. En Noruega el forcejeo en torno a la movilización del campesinado en las décadas de 1860 y 1870 condujo a la formación de coaliciones electorales y parlamentarias de derechas e izquierdas. La lucha por el sufragio universal y su obtención en 1900 originó nuevos partidos: mientras que la antigua derecha pasó a ser el Partido Conservador, la vieja alianza de izquierdas se fragmentó en sus principales componentes: liberales, cristianos rurales fundamentalistas, y campesinos, y el partido laborista atrajo a la mayor parte de la clase trabajadora.⁶ Si bien los detalles varían de un país a otro, el patrón es similar en el caso de las poliarquías que han tenido un proceso evolutivo muy prolongado.

Los partidos varían también en su estructura y organización. Como se ha dicho muchas veces, la necesidad de movilizar un electorado mayor dejó vía libre para el desarrollo de las «modernas» organizaciones de partidos; pues, al tiempo que creció el electorado, los convenios tradicionales de tipo informal, que daban buenos resultados con un grupo reducido de votantes (muchos de los cuales estaban dominados por los notables), se fueron volviendo inadecuados. En la nueva forma de competencia, el partido que quiera sobrevivir tiene que ir en busca

⁶ Véase Stein Rokkan, «Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism», en Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966, pp. 70-115, esp. 75-81.

de sus miembros, simpatizantes, seguidores y votantes potenciales, mediante organizaciones a nivel de barriada, sección, célula y demás. Buena parte de estas organizaciones políticas, hoy familiares, se iniciaron en Estados Unidos, el primer país en introducir el sufragio universal, pero suelen aparecer en todo lugar donde la competencia política actúe dentro de un sistema de sufragio amplio. En Inglaterra, por ejemplo, la formación de las asociaciones conservadora y liberal de carácter local, y la famosa Birmingham Caucus pisó los talones al sufragio universal, otorgado en 1867, y al voto secreto, concedido en 1872.

Al modificarse la organización de los partidos y penetrar cada vez más profundamente en las zonas rural y urbana aún acaecen más cambios en la vida política: aumentan la competencia y la participación; los partidos nacionales movilizan a sus votantes y disminuye el número de elecciones sin partidos y sin controversia pública. La lucha por ganar aliados, simpatizantes o votantes aviva la politización del electorado al menos en las etapas iniciales de tal forma, que en los distritos donde los partidos compiten por los votos, la participación del electorado suele ser mucho mayor.⁸

4. En todos los países, cuantas mayores oportunidades haya para expresar, organizar, y representar las preferencias políticas, mayor será el número y variedad de preferencias e intereses políticos con probabilidades de estar presentes en la vida política. Por consiguiente, en todo momento y en todo país, el número y variedad de preferencias represen-

⁷ Véase por ejemplo PULZER, *Political Representation*. Sobre el origen de la Unión Nacional, considerada como el «asistente» del partido conservador, como una organización para atraerse a los nuevos trabajadores de las ciudades que estrenaban derechos civiles, véase R. T. MCKENZIE, *British Political Parties*, Heinemann, London, 1955, p. 146 hasta el final. Sobre las asociaciones liberales en la Birmingham Caucus, véase sir Ivor JENKINGS, *Party Politics*, vol. 2, *The Growth of Parties*, Cambridge University Press, Cambridge, 1960, pp. 134 ss.

⁸ También faltan en este caso datos comparativos transversales a nivel nacional. En Inglaterra el porcentaje de distritos electorales sin oponentes en las elecciones parlamentarias de 1835 fue del 57 por 100; el 43 por 100 en 1868 y el 23 por 100 en 1880. PULZER, *Political Representation*, pp. 61-62. En Noruega, y cuando el partido laborista creó unidades para movilizar a los votantes a nivel local (comunales), la oposición hizo otro tanto, de forma que a partir de 1900 disminuyó el número de comunas rurales que no tenían pluralidad de partidos en las elecciones (del 78 por 100 en 1901 al 2 por 100 en 1959), mientras aumentaba el número de las que tenían listas con dos o más partidos. La concurrencia de votantes era sensiblemente más baja en las comunas en que no se presentaba más que un partido que donde había representación proporcional y listas de varios partidos. Véase Stein Rokkan y Henry VALEN, «The Mobilization of the Periphery: Data on Turnout Party Membership and Candidate Recruitment in Norway», en Stein Rokkan (ed.), *Approaches to the study of political participation*, The Chr. Michelsen Institute, Bergen, 1962, pp. 111-58, esp. cuadros 2.2.1, y 2.2., pp. 144-145. Véase también Torstein Hjeltnes, «The Politicization of Local Government: Rates of Change, Conditioning Factors, Effects on Political Culture», *Scandinavian Political Studies*, 2 (1968), 69-93, cuadros 1 y 2, pp. 73-74.

tadas en el proceso político suelen ser mayores cuando su forma de gobierno no es ni una poliarquía ni un régimen mixto; y mayores serán en éste que en una hegemonía. De donde se deduce que en la transformación de una hegemonía en un régimen mixto o en una poliarquía, o de un régimen mixto en una poliarquía, acrecerá el número y variedad de preferencias e intereses representados en el proceso político, cualquiera que sea el país.⁹

5. Las consecuencias que acompañan a las formas de gobierno con umbrales de participación y debate público muy bajos son, desgraciadamente, oscuras. Es un campo en el que se hace muy difícil emprender investigaciones transversales a nivel nacional. En este sentido los estudios realizados sobre las variaciones existentes entre los cincuenta Estados de la Unión en lo que concierne a las distintas formas de gobierno, de métodos políticos y de variables socioeconómicas, han llegado a resultados bastante ambiguos sobre las correlaciones que se dan entre las variaciones en la forma de gobierno y las que se producen en la competencia y participación política, aunque, naturalmente, en este caso la escala de variabilidad sea sensiblemente más limitada que la que se puede aplicar a las naciones.¹⁰ Debido a que determinados factores, como el nivel de desarrollo socioeconómico del país, o las características de sus sistemas sociales y económicos inciden notablemente en la forma de gobierno, bien pudiera ser que el carácter del régimen ejerza sobre las acciones del gobierno un efecto muy poco independiente.

Quizá tengamos que considerar otros aspectos para calibrar el impacto del régimen en la forma de gobierno y, sobre todo, en las actividades de éste que comprendan la aplicación de coacciones físicas muy severas a un gran número de personas. Cuanto más bajas sean las barreras para el debate público y mayor el número de personas incluidas en el sis-

⁹ En la introducción a *Regimes and Oppositions*, Yale University Press, New Haven, 1971, he desarrollado ampliamente este punto.

¹⁰ Los primeros análisis estadísticos indican que algunas variables políticas, como la participación en el voto y la competencia entre partidos tenían muy poca relación con la forma de gobierno: el factor decisivo para explicar esa relación era el nivel de desarrollo socioeconómico expresado, por ejemplo, por la renta per cápita. Thomas R. Dye, *Politics, Economics and the Public*, Ran McNally, Chicago, 1966, y Richard E. Dawson y James A. Robinson, «Inter-party Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States», *Journal of Politics*, 25 (1963), 265-289. Véase también Ira S. KANSKY, *The politics of taxing and spending*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1969, pp. 121-145. Los análisis más recientes indican, sin embargo, que las variables políticas sí tienen efectos. Charles F. CNUDDÉ y Donald J. McCrone, «Party Competition and Welfare Politics in the American States», *American Political Science Review*, 53 (septiembre 1969), 858-66; Ira S. KANSKY y Richard I. HOFFERBERT, «Dimensions of State Politics, Economics and Public Policy», *ibid.*, pp. 867-878, y Brian R. Fry y Richard F. WINTERS, «The Politics of Redistribution», *ibid.*, 54 (junio, 1970), 508-522.

tema político, mayores son también las dificultades con que tropieza el gobierno de un país para adoptar y hacer cumplir métodos que exijan la aplicación de sanciones rigurosas a porcentajes relativamente importantes de la población; y menores son las probabilidades de que lo intente siquiera.

La evidencia sobre este punto es impresionante, si bien, hasta donde tengo conocimiento, jamás ha habido ninguna poliarquía que haya tomado nunca medidas ni siquiera parecidas a la coacción aplicada en profundidad y extensión por el gobierno de la U. R. S. S., con motivo de la colectivización obligatoria de la tierra, durante los años 1931-1932 en que se deportó a millones de personas a los campos de trabajo de Siberia, o murieron de hambre o fueron ejecutados. Las purgas de Stalin en los años treinta todavía llevaron a la prisión, tortura o muerte a algunos millones más.¹¹ La política de exterminación de sus antagonistas y del pueblo judío seguida por Hitler es de sobra conocida para insistir sobre ella. En los regímenes hegemónicos los cambios de jefatura y de planes de acción básicos suelen implicar derramamientos de sangre. Cuando Indonesia se convirtió bruscamente de una dictadura procomunista en otra anticomunista por los menos un cuarto de millón de personas perdieron sus vidas en unos pocos meses,¹² y a finales de 1969 se encarcó a unas 116.000 personas sospechosas de simpatías procomunistas.¹³

Con todo esto no quiero decir que en las hegemonías tengan que darse, inevitablemente, esta clase de coacciones, ni tampoco en los regímenes mixtos, sino que el riesgo es mayor, mientras que no ocurre lo mismo con las poliarquías. La excepción manifiesta, que enseguida acude a la mente, no hace más que confirmar la regla. En el capítulo 6

¹¹ Sobre estos puntos tal vez nunca lograremos datos reales. En su famosa carta, el físico ruso Andrei D. Sajarov da una cifra superior a 15 millones de muertos atribuibles a Stalin, cifra que es aceptada por muchos intelectuales rusos (*New York Times*, julio 22, 1968, p. 15). Robert CONQUEST, en su meticulosa y detallada relación —si bien desde una posición hostil— estima que la colectivización produjo «unos cinco millones y medio de muertos por el hambre y sus efectos y «unos tres millones más que perecieron en los campos de trabajo que empezaban a funcionar». Según CONQUEST, «las cifras más precisas» arrojan una población de casi cinco millones confinados en los campos de trabajo en 1933-35 y de seis millones de 1935-1937; para 1938 acepta la cifra de «unos ocho millones de personas que sufrían purgas en los campos». De los internados en esos campos entre 1936-1938 cree que murieron «unos tres millones» (*The Great Terror, Stalin's Purge of the Thirties*, Macmillan, New York, 1968, pp. 23-24, 333, 335-336).

¹² Donald HINDLEY, quien llevó a cabo algunas entrevistas en Indonesia de mayo a diciembre de 1967, declara que «en total, tal vez murieran asesinadas unas 250.000 personas y otras tantas fueran encarceladas y confinadas en los campos de concentración». No obstante, en una advertencia a su estudio señala que «observadores extranjeros bien informados estimaron que el número de muertos llegaba al millón» («Dilemmas of Consensus and Division: Indonesia's Search for a Political Format», *Government and Opposition*, 4 (invierno, 1969), 79).

¹³ *New York Times*, junio 22, 1970, p. 8.

explicaré que para que los blancos coaccionen a los negros del sur de Norteamérica, esta región ha tenido que desarrollar un sistema doble: un tipo de poliarquía para los blancos y una hegemonía para los negros. Es importante no olvidarse de esta situación, no ya por el prurito de aquilatar las definiciones, o por «salvar» la poliarquía a toda costa, sino precisamente a causa de la generalización de carácter empírico que viene a reforzar: si el Sur hubiera permitido que los negros emancipados participaran en el sistema de debate público no habría tenido que someterlos a la represión sistemática mediante la coacción y el temor, porque según mi opinión, era una minoría demasiado numerosa, y sólo excluyéndola a la fuerza de la poliarquía podía mantenerse ese régimen de opresión y terror en aquella región. Precisamente, y en la misma medida en que se han excluido a los negros en Norteamérica, debe restringirse para este país la denominación de poliarquía totalmente representativa.¹⁴ De hecho era entonces menos representativa que la mayoría de los países después de la Primera Guerra Mundial, ya que respecto a la adopción del sufragio universal ningún otro país con régimen poliarquico excluía a un grupo tan numeroso, excepción hecha de Suiza y de la poliarquía transitoria establecida en Argentina. (No sería del todo irrazonable definir la poliarquía como un régimen que requiere una representación mayor de la que había en Estados Unidos por esa época, en cuyo caso habría que clasificar a este país como casi poliarquía.)

El ejemplo de Estados Unidos sugiere una última puntualización con respecto a las consecuencias de los regímenes a causa de su acción política. Yo no creo que las democracias tengan mayor consideración que otros regímenes con las personas a las que privan de sus derechos cívicos. Entre los grupos excluidos estaban (y todavía lo están en alguna medida) los negros que vivían en el sur de Norteamérica, pero en todas las poliarquías están excluidos los extranjeros que vivan fuera de las fronteras del país en cuestión. Y aun cuando no haya razones para pensar que sean peores, tampoco puede decirse que los países con regímenes poliarquicos sean mejores que los otros a la hora de satisfacer los intereses de las personas que viven al otro lado de sus fronteras.

6. Se podría especular sobre las consecuencias derivadas de las diferencias entre los regímenes. Así, por ejemplo, cabe la posibilidad de que si las diferencias persisten durante períodos de tiempo muy prolongados, los distintos regímenes influyan en las creencias, actitudes, cultura y personalidad de sus ciudadanos. Como veremos en el capítulo 8, estas diferencias se tratan como variables intervinientes o independien-

¹⁴ Los negros del Sur sumaban el 10,3 por 100 de la población de los Estados Unidos en 1900, el 8,4 por 100 en 1920 y el 6,8 por 100 en 1950 (U. S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*, Government Printing Office, Washington D. C., 1961, pp. 7 y 12).

tes que afectan a los regímenes. Pero también es razonable pensar que haya una interacción recíproca entre este tipo de factores y el carácter de un régimen: si los factores influyen en las oportunidades que ofrece un régimen determinado, al cabo del tiempo la naturaleza del régimen actúa sobre las creencias, actitudes, cultura y, quizá incluso, sobre las personalidades que tienen probabilidades de desarrollarse en dicho país. Estas últimas frases contienen perspectivas fascinantes y fundamentales, pero, asimismo, son tantas las alternativas hipotéticas admisibles, y es tan difícil poder juzgarlas a la luz de una evidencia satisfactoria que no insistiré en esta obra sobre tal punto.

La fuerza del argumento queda, no obstante, suficientemente aclarada. Parece lógico pensar que regímenes distintos tengan consecuencias distintas, y aunque muchos puedan negar la importancia de dichas consecuencias, al menos tanto los defensores de la poliarquía como sus adversarios concuerdan en que son verdaderamente significativas y trascendentes. Si los resultados de la poliarquía no fueran distintos de las consecuencias de los regímenes no poliarquicos, o si no carecieran de importancia, no habría razón para preferir la poliarquía a una dictadura unipartidista, o al contrario. Aunque, seguramente, muchos lectores opinen que estas consecuencias son de verdad importantes, sobre todo las primeras.

La causa de la controversia en torno al mérito relativo de la poliarquía frente a los regímenes hegemónicos o mixtos tal vez no estribé tanto en los resultados que deben esperarse del debate público y de la representación que antes hemos analizado, como en las consecuencias de otras características. Por ejemplo, se ha dicho que, hoy por hoy, en la mayoría de los países africanos es preferible el régimen de un solo partido, porque expresa un consenso o solidaridad naturales, o porque es necesario para conseguir el desarrollo económico, para construir la nación al margen de las distintas subculturas del país, o para asegurar la estabilidad política. Como muy convincentemente ha demostrado S. E. Finer, algunos de estos argumentos son intrínsecamente contradictorios —no se puede, lógicamente, defender el partido único como expresión del consenso «natural» y, a renglón seguido, alegar que se precisa para construir la solidaridad nacional al margen de diferencias y discordias tribales: la verdad es que los hechos parecen desmentir todas las ventajitas imputadas a los regímenes de partido único.¹⁵

Pero no es mi propósito entablar aquí y ahora la defensa de la poliarquía. Me basta con poner de manifiesto las importantes consecuencias que se derivan de reducir los obstáculos que impiden el debate público y

¹⁵ S. E. FINER, «The One-Party Regimes in Africa: Reconsiderations», *Government and Opposition*, 2 (julio-octubre, 1967), 491-508.

de aumentar el número de personas con facultad para participar en él. Creo yo que muchos estarán de acuerdo conmigo en que no ya sólo estas consecuencias son importantes, sino deseables, en que muchas veces —si no siempre— sus beneficios compensan con creces las consecuencias adversas, y que en tales casos merece la pena luchar por el beneficio neto resultante.

El esquema conceptual utilizado por mí en este libro refleja mi compromiso (quizá algunos lo llamen «sesgo») en favor de la poliarquía y contra los regímenes menos democratizados. (Lo que tal vez no sea tan palpable, puesto que tiene menos relación con el tema de este libro, es un sesgo en favor de una democratización mayor de las poliarquías.) No obstante, yo no doy por hecho que, invariablemente, sea de desear la transformación de las hegemonías en poliarquías. Quiero dejar de una vez por todas bien establecida mi convicción de que el tránsito de una hegemonía a una poliarquía suele *ser* deseable y esta creencia mía es uno de los motivos para analizar el tema de este libro, y para formular las preguntas y conceptos básicos en la forma que lo hago.

En términos estrictos, sin embargo, se pueden estudiar los interrogantes que se plantean en esta obra y emplear los conceptos que en ella se exponen sin ideas preconcebidas de ningún tipo sobre el deseo de cambio en favor de una dirección determinada. La verdad es que incluso los que mantienen la postura extrema, es decir, que *nunca* es deseable el cambio de la hegemonía a la poliarquía tendrían que reconocer, creo yo, las condiciones que se requerirían para impedir tal cambio. En este sentido el análisis pretende ser independiente de mis compromisos o inclinaciones en favor de la poliarquía, si bien dadas las dificultades para el análisis de los datos en este estadio, tal vez no tenga demasiado éxito.

Finalmente, quiero dejar bien claro que no doy por hecho que el tránsito de la hegemonía a la poliarquía sea históricamente inevitable. Al igual que todavía es dudoso el triunfo de la tercera oleada de democratización —y aún pudiera ocurrir una limitación regresiva de las oportunidades de debate público que hoy existen en las poliarquías, así también resultaría absurdo suponer que una especie de ley histórica del desarrollo impone a las sociedades, inevitablemente, el paso de la hegemonía política al debate público— o, en último caso, en la dirección opuesta. Como quiera que las modernas naciones-estado han desarrollado movimientos en ambas direcciones, unos cuantos casos bien conocidos bastarán para echar por tierra cualquier ley sobre desarrollo en un sentido único: El pasado de Argentina, Brasil, Alemania, Italia, Rusia, Checoslovaquia y Japón, por ejemplo, son un buen motivo de reflexión. Como ya veremos, del análisis que se hace en la presente obra se infiere, entre otras cosas, que las condiciones más favorables para la poliarquía son comparativamente poco comunes y no se consiguen fácilmente.

Volviendo ahora a la pregunta planteada al final del capítulo ante-

rior, ¿qué condiciones favorecen significativamente las oportunidades para el debate público y la poliarquía?, digamos que en los capítulos siguientes examinaremos las consecuencias de siete series de condiciones: secuencias históricas, grado de concentración en el orden socioeconómico, nivel de desarrollo socioeconómico, desigualdades, segmentación subcultural, control extranjero y creencias de los activistas políticos.