Ariel Ciencia Política

DIEZ TEXTOS BÁSICOS DE CIENCIA POLÍTICA

Textos de

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

Edición a cargo de

ALBERT BATLLE

Ariel

JA71
054
2001

Diseño cubierta: Vicente Morales

1.ª edición: noviembre 1992
2.ª edición: noviembre 2001

© de la recopilación. 1992 y 2001: Albert Batlle

Derechos exclusivos de edición en español
reservados para todo el mundo:
© 1992 y 2001: Editorial Ariel, S. A.
Provença, 260 - 08008 Barcelona

ISBN: 84-344-1685-9

Depósito legal: B. 46.835 - 2001

Impreso en España

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

SUMARIO

Introducción

1. **La clase política**, por GAETANO MOSCA
2. **Influencia de los sistemas electorales en la vida política**, por MAURICE DUVERGER
3. **La 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

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 politólogos 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 DEMOCRACIA[1]

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 Dinance*, 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*, Willey 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 guberna-

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: «Towards an economic theory of organization and information», en R. M. Thrall, C. H. Coombs y R. L. Davis (eds.), *Decision processes*, John Willey & 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 conjeturas. 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 fundamente 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 cuasi representativa, cuasi descentralizada, independientemente 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, rehúsan 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 utilizables 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* empiece 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).

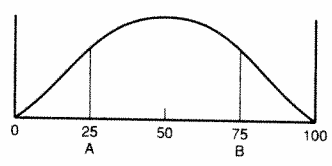

FIG. 4.1.

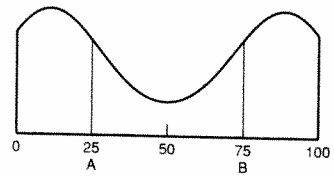

FIG. 4.2.

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

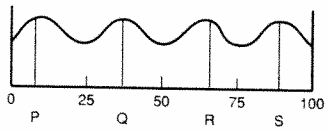

FIG. 4.3.

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 sistema 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 mejorar 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 decisorio 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 benficios.

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

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

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

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

VII. Cuando aplicamos el concepto económico de racionalidad al segundo empleo político de la información, el origen de los grupos de presión, los resultados también son incompatibles con la imagen tradicional de la democracia. Para ser miembro efectivo de un grupo de presión, un ciudadano debe persuadir al partido gobernante de que las políticas que desea, o bien ya son deseadas por gran número de votantes o bien son tan beneficiosas para el resto del electorado como para que éste, en el peor de los casos, no las rechace. Para ser persuasivo, el miembro potencial de un grupo de presión debe estar muy bien informado acerca de cada área política en la que 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 racionalmente adquirir sólo la información que les proporciona un ingreso mayor que su coste. Lo que el consumidor podría ahorrar informándose de cómo afecta la política gubernamental a cualquier producto que adquiere, no le compensa del coste de informarse (especialmente cuando su influencia personal sobre la política del gobierno es probablemente muy pequeña). Como esto atañe a casi todos los productos que adquiere, adoptará un comportamiento de ignorancia racional, exponiéndose así a una explotación extensiva. Sin embargo, para él sería irracional actuar de otro modo. En otras palabras, los grupos de presión son efectivos en una democracia *porque* todos los agentes afectados (los explotadores, los explotados y el gobierno) se comportan racionalmente.

VIII. Claramente, el comportamiento racional en una democracia no es lo que supone la mayoría de los teóricos normativos. Los 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 racionalmente (eficientemente) a las exigencias de la vida en un mundo imperfectamente informado.[22] La apatía de los ciudadanos respecto de las elecciones, su ignorancia de los principales problemas, la tendencia de los partidos en un sistema bipartidista a parecerse uno al otro y el carácter anticonsumidor de la acción gubernamental pueden explicarse lógicamente como reacciones eficientes a la información imperfecta en una democracia amplia. Cualquier teoría normativa que las considere signos de comportamiento no inteligente en política, muestra su incapacidad para afrontar que la información es costosa en el mundo real. Así, la teoría política se ha perjudicado porque no ha tenido en cuenta ciertas realidades económicas.

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

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.