

Ciencia de la política

Josep M. Colomer



Ariel Ciencia Política

Cubierta: Ambrogio Lorenzetti (c.1290-1348), *Effetti del Buon Governo in città* (*Efectos del buen gobierno en la ciudad*), fragmento, 1338-1339. Palazzo Pubblico, Siena, Italia.

Las demás ilustraciones del libro provienen de: *Allegoria del Buon Governo* (*Alegoría del buen gobierno*), Palazzo Pubblico, Siena, Italia.

Primera edición: marzo de 2009

Título original:
Science of Politics. An Introduction

Traducción de Ferran Meler
Realización: Àtona, S. L.

© 2009, Josep M. Colomer
© 2009 de la traducción: Ferran Meler
Derechos exclusivos de edición en español:
© 2009: Editorial Ariel, S. A.
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona

ISBN: 978-84-344-1836-3
Depósito legal: B. 3.436-2009
Impreso en España por Book-Print (Barcelona)

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Sumario

<i>Reconocimientos</i>	IX
<i>Introducción</i>	XI
<i>Algunas cosas que sabemos: 30 proposiciones en ciencia política</i> ..	XXI
I. Acción	1
1. Bien público	3
2. Acción colectiva	23
3. Cooperación y conflicto	47
4. Liderazgo	77
II. Comunidad	101
5. Autogobierno	103
6. Federación	129
7. Dictadura	153
8. Democracia	175
III. Gobierno	203
9. División de poderes	205
10. Partidos políticos	227
11. Políticas públicas	249
12. Gobierno de partido	275
IV. Elección	305
13. Votación de presidentes	307
14. Elección de asambleas	329
15. Competencia electoral	359
16. Formación de la agenda	387
<i>Reflexiones finales</i>	421
<i>Lecturas básicas</i>	424
<i>Índice de conceptos básicos</i>	433
<i>Índice de nombres</i>	441
<i>Algunos pensadores</i>	445
<i>Índice general</i>	447

Reconocimientos

Este libro ha sido escrito en el transcurso de más de veinte años de estudio y enseñanza de cursos de ciencia política en diversas instituciones, especialmente la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad de Chicago, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, el Instituto de Estudios Políticos de París, la Universidad de New York, la Universidad de Georgetown en Washington, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Centro de Investigación y Docencia Económicas en México y la Universidad Pompeu Fabra en Barcelona. Entre las personas que apoyaron inicialmente mi docencia en estas instituciones quiero recordar a Francesc de Carreras, Josep M. Vallès, Joan Botella, David Laitin, Salvador Giner, Jean Léca, Steven Brams, Russell Hardin, Eusebio Mujal-León, Samuel H. Barnes, Benito Nacif, Ramon Marimon, Andreu Mas-Colell y Xavier Calsamiglia. Acerca de la edición del libro debo mencionar a Steven Kennedy, quien me estuvo animando a escribirlo durante muchos años, aunque al final no pudimos completar la colaboración del modo que él esperaba, la editora de la versión original en inglés en Oxford University Press, Jennifer Carpenter, una quincena de evaluadores anónimos y algunas personas que han leído algunos capítulos o partes del libro y me han hecho comentarios y sugerencias de gran valor, incluidos Keith Dowding, Humberto Llavorador, Helen Margetts, Marta Reynal-Querol, James A. Robinson, Olga Shvetsova, Rein Taagepera y los editores de Ariel, Jaume Claret y Clara Pastor.

La dedicatoria es para Blanca, que el primer día que nos conocimos me dijo que yo debía escribir este libro, y para Alicia, nuestro mejor producto.

Introducción

Este libro trata de política, una actividad que ha sido considerada una profesión noble, una ciencia triste o un arte clásico, según distintas perspectivas a su vez controvertidas. En este libro se aborda el estudio de la política desde dos puntos de partida. En primer lugar entendemos que la política es una actividad humana fundamental que persigue el interés común de los miembros de una comunidad o, en términos más clásicos, el «bien público». En segundo lugar, la política, como cualquier otra actividad humana, puede ser objeto de un conocimiento sistemático y fidedigno, según las normas de lo que en general llamamos «ciencia». Si no le preocupan en particular estas dos afirmaciones, puede saltarse los siguientes párrafos y pasar directamente al primer capítulo. En caso contrario, tal vez quiera dedicar unos minutos a leer las razones que me han llevado a adoptar este punto de vista.

¿QUÉ ES LA POLÍTICA?

Cuando el filósofo griego Aristóteles afirmó que «el hombre es un animal político», no quiso decir que al hacer política los seres humanos deberían comportarse como animales, guiados sólo por el instinto de lucha y dominio. Más bien al contrario: entendía que **la política es una de las actividades esenciales que distingue al ser humano de otros animales** (junto con el arte, la religión y la ciencia). Sólo los seres humanos son capaces de cooperar por sus intereses comunes y de acatar reglas colectivas. Ciertamente, otras especies animales luchan por repartirse los recursos y pueden tener relaciones en las que unos pocos individuos dominan a los demás. Algunos llaman a esto «política», aunque a lo sumo lo sería en el sentido más burdo del término. Más importante para comprender el significado y la importancia de la política es el hecho de que ningún animal excepto los humanos es capaz de formar coaliciones y organizaciones estables, crear consejos y asambleas, deliberar y votar, tomar decisiones vinculantes sobre asuntos colectivos y vivir en grandes comunidades bajo normas compartidas.

No deberíamos confundir las metas colectivas de la política con las motivaciones privadas de los individuos implicados en esta actividad. Aunque algunos miembros de grupos de interés, activistas de partidos políticos y políticos profesionales con cargos públicos se muevan por la ambición de satisfacer sus deseos privados, incluidos la dominación y el disfrute del poder, la meta colectiva de su actividad es la provisión de bienes públicos. Pensemos por un momento en el mismo problema, pero en otra actividad fundamental del ser humano: el arte. Si bien los artistas pueden estar motivados por la búsqueda de la admiración y el aplauso, el objeto de la actividad artística no es la lucha por el aplauso sino, obviamente, la creación de obras de arte que puedan gustar al público, ya sean comedias o poemas, cuadros o edificios, canciones o películas. Análogamente, el objeto de la política, independientemente de las motivaciones privadas de sus actores, es la provisión de libertad, seguridad, justicia, medios de transporte, educación, asistencia sanitaria, entornos agradables y otros bienes similares a los miembros de la comunidad.

Dicho con mayor precisión, **el objetivo de la política es la provisión de «bienes públicos»**, como los que acabamos de mencionar, por medio de la acción colectiva. Como se analizará en este libro, los bienes públicos son los que no pueden ser divididos en piezas o porciones separadas que puedan ser usadas por individuos diferentes, por lo que no pueden ser provistos sólo por el mercado u otros mecanismos privados. Puede considerarse que la provisión de bienes públicos, la cual requiere instituciones públicas, traza una línea divisoria entre los dominios de las actividades pública y privada y define el espacio propio de la política. Algunos bienes públicos pueden producir beneficios casi-universales, como puede ser el caso, por ejemplo, de ciertos recursos naturales, el calendario y la red mundial, los cuales pueden ser provistos mediante la **cooperación** humana con poca estructura institucional. Pero muchos bienes públicos, como las obras públicas, las escuelas, la seguridad social y otros servicios, así como las políticas de impuestos para financiar estos bienes, implican redistribución de recursos entre diferentes miembros de la comunidad, por lo que comportan **conflicto y competencia**.

Todos los temas presentados en este libro pueden ser entendidos desde esta perspectiva fundamental. En las páginas siguientes analizaremos diferentes formas de comunidad y de régimen políticos, incluidas la dictadura y la democracia, así como las relaciones entre parlamentos y presidentes y diversas configuraciones de partidos, a las que seguirá el análisis de las reglas electorales y diferentes estrategias en la competencia electoral. Todas estas instituciones, organizaciones y comportamientos pueden ser concebidos como mecanismos para la elección y provisión de bienes públicos.

¿POR QUÉ CIENCIA?

La política no es sólo una actividad práctica basada en la acumulación de experiencia directa. El proyecto de una ciencia o un conocimiento metódico de la política es tan antiguo como la política misma. Muchos iniciadores de las ciencias sociales modernas se refirieron al modelo de las ciencias de la naturaleza, a menudo con el objetivo de construir alguna variante de «física social». En la actualidad casi nadie cree que existan «leyes naturales» en la sociedad. Pero las interacciones humanas producen regularidades susceptibles de ser analizadas, como en las otras ciencias, mediante modelos y fórmulas estilizados.

Varias disciplinas han sido tomadas como referencia para ese empeño con respecto al estudio de la política. El dominio del derecho en los estudios políticos hasta principios del siglo veinte promovió la recolección de datos sobre los regímenes y las estructuras políticas en diferentes regiones y países del mundo, la cual proveyó un notable número de observaciones y comparaciones. No obstante, los análisis empíricos se confundieron con frecuencia con juicios normativos de valor. En un segundo período a partir de mediados del siglo veinte, los estudios políticos se desarrollaron bajo la guía de métodos empíricos e inductivos importados de la sociología y la psicología. Esto promovió la adopción de técnicas cuantitativas y análisis estadísticos de las características sociales y el comportamiento político de la gente. En los decenios más recientes, una nueva influencia de la economía ha producido un florecimiento de modelos formales, refinamientos matemáticos y razonamiento deductivo en el estudio de la política. Todas estas contribuciones son en cierto modo acumulativas. El método científico requiere, sin duda, tanto **observaciones empíricas y mediciones cuantitativas como modelos lógicos** con hipótesis interesantes. Tanto el razonamiento inductivo como el deductivo son necesarios para desarrollar un análisis científico —una investigación suele moverse desde la compilación de observaciones al esbozo de una hipótesis, desde éste a la recolección de un mayor número de observaciones relevantes e identificadas con precisión, de ahí a la revisión o el refinamiento de la hipótesis inicial, y así sucesivamente—.

El progreso en el conocimiento de la política y la sociedad implica la acumulación de un conjunto de proposiciones acerca del comportamiento de las personas, sus consecuencias y las relaciones entre las instituciones que deberían tener validez general. Un modelo científico postula que existe una relación entre unas pocas variables claramente definidas y mensurables, como, por ejemplo, los bienes públicos, los grupos organizados, el gasto público, el desarrollo, la dictadura, la democracia, la guerra o la paz, la estabilidad del régimen, el tamaño de la asamblea, las reglas electorales, la producción legislativa, la duración de los gobiernos, los partidos políticos, los resultados electorales y los temas de la agenda pública. No olvide que las hipótesis deben estar claramente formuladas, ser lógicamente coherentes y estar apoyadas por

¿POR QUÉ CIENCIA?

La política no es sólo una actividad práctica basada en la acumulación de experiencia directa. El proyecto de una ciencia o un conocimiento metódico de la política es tan antiguo como la política misma. Muchos iniciadores de las ciencias sociales modernas se refirieron al modelo de las ciencias de la naturaleza, a menudo con el objetivo de construir alguna variante de «física social». En la actualidad casi nadie cree que existan «leyes naturales» en la sociedad. Pero las interacciones humanas producen regularidades susceptibles de ser analizadas, como en las otras ciencias, mediante modelos y fórmulas estilizados.

Varias disciplinas han sido tomadas como referencia para ese empeño con respecto al estudio de la política. El dominio del derecho en los estudios políticos hasta principios del siglo veinte promovió la recolección de datos sobre los regímenes y las estructuras políticas en diferentes regiones y países del mundo, la cual proveyó un notable número de observaciones y comparaciones. No obstante, los análisis empíricos se confundieron con frecuencia con juicios normativos de valor. En un segundo período a partir de mediados del siglo veinte, los estudios políticos se desarrollaron bajo la guía de métodos empíricos e inductivos importados de la sociología y la psicología. Esto promovió la adopción de técnicas cuantitativas y análisis estadísticos de las características sociales y el comportamiento político de la gente. En los decenios más recientes, una nueva influencia de la economía ha producido un florecimiento de modelos formales, refinamientos matemáticos y razonamiento deductivo en el estudio de la política. Todas estas contribuciones son en cierto modo acumulativas. El método científico requiere, sin duda, tanto **observaciones empíricas y mediciones cuantitativas como modelos lógicos** con hipótesis interesantes. Tanto el razonamiento inductivo como el deductivo son necesarios para desarrollar un análisis científico —una investigación suele moverse desde la compilación de observaciones al esbozo de una hipótesis, desde éste a la recolección de un mayor número de observaciones relevantes e identificadas con precisión, de ahí a la revisión o el refinamiento de la hipótesis inicial, y así sucesivamente—.

El progreso en el conocimiento de la política y la sociedad implica la acumulación de un conjunto de proposiciones acerca del comportamiento de las personas, sus consecuencias y las relaciones entre las instituciones que deberían tener validez general. Un modelo científico postula que existe una relación entre unas pocas variables claramente definidas y mensurables, como, por ejemplo, los bienes públicos, los grupos organizados, el gasto público, el desarrollo, la dictadura, la democracia, la guerra o la paz, la estabilidad del régimen, el tamaño de la asamblea, las reglas electorales, la producción legislativa, la duración de los gobiernos, los partidos políticos, los resultados electorales y los temas de la agenda pública. No olvide que las hipótesis deben estar claramente formuladas, ser lógicamente coherentes y estar apoyadas por

contrastaciones y observaciones empíricas. Lea, por favor, el recuadro contiguo dedicado a «El método científico en política» para una mayor clarificación acerca de las condiciones de validez de los modelos científicos y su capacidad para predecir observaciones futuras.

A menudo se pide a los politólogos que expliquen las causas de los acontecimientos políticos y que ofrezcan su consejo para la toma de decisiones con respecto a políticas públicas o instituciones. Aunque estas dos tareas están fuertemente relacionadas, de hecho corresponden a dos profesiones diferentes: **politólogo** y **político**. Suponga, por ejemplo, que dos personas dicen lo siguiente:

GABRIEL: Un alto número de partidos políticos reduce el grado de polarización política.

MARTA: Debería haber sólo dos partidos en el sistema para que hubiera gobiernos estables.

Observe que Gabriel habla como un científico: dice como él ve las cosas. Marta, en cambio, habla como una política: dice como a ella le gustaría que fueran las cosas. Deberíamos distinguir estos dos tipos de enunciados. Una proposición **científica** implica una aserción sobre cómo son las cosas. Un juicio **normativo** juzga cómo las cosas deberían ser.

La diferencia entre los dos tipos de enunciados es que, en principio, podemos validar o refutar las proposiciones científicas mediante el examen de la **evidencia**. Podemos recoger datos sobre el número de partidos políticos en diferentes países, medir los sistemas de partidos tomando en cuenta el tamaño relativo de los partidos, estimar la distancia política o ideológica entre partidos mediante el escrutinio de sus comportamientos legislativos y gubernamentales, y establecer las relaciones apropiadas entre estos diferentes conjuntos de datos. En cambio, un juicio normativo requiere **valores**. Decidir si tener muchos o pocos partidos es bueno o malo comporta una elección a favor de la representación fiel, la estabilidad gubernamental, el consenso en políticas públicas o las oportunidades favorables para el cambio de políticas.

Los enunciados científicos y normativos deberían estar relacionados, desde luego mucho más de lo que tiende a sospechar la gente ignorante y con opiniones fuertes. En la medida en que sepamos cómo son las cosas, podremos formular nuestro juicio sobre bases sólidas. La tesis de Gabriel de que un alto número de partidos reduce el grado de distancia y de polarización entre los partidos (porque cuando hay muchos partidos, éstos tienden a colocarse en posiciones relativamente «próximas» entre sí), si es cierta, puede inducir a Marta a cambiar su opinión a favor de tener sólo dos partidos aceptados en el sistema. Sin embargo, un juicio normativo no se basa sólo en el análisis científico. Al contrario, requiere tanto un análisis científico como una elección de valores, de modo que incluso si dos personas están de acuerdo en cómo son las cosas, pueden mantener opiniones diferentes sobre cómo deberían ser.

Así pues, los politólogos pueden estar de acuerdo en ver las cosas como son. De hecho, la ciencia política ha desarrollado un notable progreso en la comprensión de la política en los tiempos modernos, como veremos en este libro. Al mismo tiempo, los politólogos pueden diferir en su consejo bien como consecuencia de diferencias no resueltas en el análisis científico, bien por una diferencia de valores difícil de superar.

La política práctica necesita ciencia así como, por seguir con la analogía, incluso la práctica del arte requiere un conocimiento sistemático. Artes como pintar cuadros, componer música o realizar películas en parte se basan de manera innegable en habilidades y predisposiciones innatas, pero también en la formación y la práctica. Desde luego, los artistas se benefician de estudios metódicos así como de la comprensión adquirida por los profesionales que les precedieron. Al igual que sucede en cualquier otro campo, las escuelas de arte no siempre logran producir buenos artistas, pero son decisivas para desarrollar las capacidades humanas apropiadas.

Del mismo modo, los cursos, las facultades y los textos de ciencia política deben proporcionar no sólo conocimiento y comprensión de los fenómenos políticos, sino también los mejores fundamentos para ejercicios aplicados. Así como la física es el mejor fundamento de la geología y la ingeniería, y la economía ha sido un sólido fundamento para la expansión de los programas de estudio de administración y dirección de empresas, un sólido conocimiento de la ciencia política debería ser la firme base para la práctica de la organización y el liderazgo, las campañas electorales, la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas, la administración pública, los asuntos exteriores y otras actividades con una amplia proyección profesional.

EL LIBRO

Este libro ha sido concebido para llenar un vacío persistente entre los avances en la investigación y la enseñanza habitual en esta disciplina. Hemos avanzado mucho durante las últimas décadas, tanto en la investigación como en las publicaciones académicas, pero la docencia no siempre se halla a su altura. Como escribió uno de los evaluadores anónimos del manuscrito original de este libro, muchos profesores tienen que «asignar un manual que tiene muy poco que ver con lo que dicen en clase».

Los materiales que se presentan en este libro son sólo una selección de las muchas cosas que realmente sabemos. Mi selección se ha basado en la experiencia acumulada al enseñar este tipo de curso a estudiantes con formaciones variadas en tres países diferentes a ambos lados del Atlántico Norte durante más de veinte años. Al seleccionar lo que debía incluir y lo que no, he procurado aplicar criterios de simplicidad, utilidad práctica y relevancia histórica. Algunas de las cosas que

he incluido puede que requieran mayores pruebas de su validez, pero he apostado por ellas debido a su relevancia y su consistencia con otros postulados bien establecidos. Tras esta Introducción encontrará un conjunto de «30 Propositiones en Ciencia Política», las cuales constituyen un sumario de los resultados presentados en el resto del libro. Están formuladas de un modo informal, aunque podrían convertirse en «teoremas» más formales y mejor demostrados. Ciertamente podrían y deberían enseñarse muchos más conocimientos firmes y sólidos en otros cursos y en otros libros de texto. Tras escribir este libro tengo la fundada impresión de que en realidad sabemos muchas cosas. Muchas más de lo que se suele reconocer tanto dentro como fuera de la disciplina académica de la política.

Este libro debería ser apropiado para un curso general de introducción a la ciencia política en un sistema de enseñanza por semestres. Incluye cuatro partes con los siguientes títulos:

1. **Acción**
2. **Comunidad**
3. **Gobierno**
4. **Elección**

Si el libro resulta demasiado largo para otros propósitos, puede utilizarse según las necesidades y los criterios de los profesores. Se pueden organizar usos parciales de diferentes modos:

- Las *partes 1 y 2* se pueden combinar para proporcionar una breve introducción a los fundamentos de la política.
- Las *partes 3 y 4* y quizás fragmentos de otras pueden formar un curso centrado en el estudio de las instituciones políticas.

Alternativamente, el libro se puede dividir del siguiente modo:

- Las *partes 1 y 4* pueden unirse porque comparten un enfoque «micro» en el que las decisiones individuales explican los resultados colectivos
- Las *partes 2 y 3*, en cambio, comparten un enfoque «macro» centrado en variables estructurales.

Estos diferentes agrupamientos pueden también ser adecuados para cursos en estudios de filosofía política, derecho constitucional, economía política y estudios comparativos y de área, respectivamente.

El grueso del libro es un texto con algunos párrafos destacados para ser retenidos en su mente o en sus apuntes y unas pocas fórmulas sencillas. Algunas ampliaciones y detalles técnicos se presentan en «Recuadros» separados que pueden ser usados discrecionalmente por el profesor según el nivel del curso. Hay también una serie de «Casos» o

ejemplos dispares pero intencionadamente relevantes de países y lugares de diversas partes del mundo en períodos remotos y próximos. Una sección dedicada a las «Fuentes» reproduce fragmentos esclarecedores de textos seminales tanto de autores clásicos como de académicos modernos. Cada capítulo finaliza con una «Conclusión» en la que se resumen los resultados a los que se ha llegado y se reformulan las «Proposiciones» antes mencionadas. Luego sigue un «Resumen» y una lista de «Conceptos básicos» que merecen ser estudiados y releídos. Algunas «Preguntas de repaso» y «Problemas y aplicaciones» pueden ayudar a seguir el curso (las soluciones se hallan a disposición de los docentes que las soliciten al autor). Al final de cada una de las cuatro partes de este libro se presenta evidencia empírica estilizada y a largo plazo con objeto de recalcar la relevancia de lo que antes se ha analizado.

En la última sección se incluye una lista de referencias bibliográficas para apoyar los enunciados presentados en los diferentes capítulos, así como una atractiva oportunidad para estimular su curiosidad. Todos los «Conceptos básicos» se presentan también agrupados por orden alfabético para ulteriores consultas.

RECUADRO EL MÉTODO CIENTÍFICO EN POLÍTICA

Éste es un libro introductorio sin sofisticación matemática, pero está inspirado en una cierta noción de lo que es y debería ser un conocimiento científico de la política. La idea básica es que la realidad política, compleja y a veces aparentemente caótica, se puede captar y reproducir mediante «modelos» estilizados.

Cada modelo postula que existe una relación entre un pequeño número de variables. Señalemos que las variables en un modelo tienen que estar bien definidas con **conceptos** adecuados, como, por ejemplo, bien público, grupo de presión, líder, estabilidad, democracia, guerra, regla de decisión, producción legislativa, partido, activista, espacio político, ideología y otras que se presentan a lo largo de este libro. Las variables seleccionadas deberían ser susceptibles de una observación precisa y, a ser posible, de una **medición cuantitativa**. Muchas variables políticas se pueden medir, por ejemplo con el número de individuos, el área, el número de gobiernos, el dinero, el tiempo, los votos, los escaños, el número de partidos, las «posiciones» políticas o la «distancia» ideológica, entre otras dimensiones. En las páginas de este libro encontrará una docena de índices para hacer mediciones cuantitativas de las variables políticas.

Un modelo en política suele comportar ciertos supuestos relativos a los motivos de los actores y sus decisiones probables, los cuales establecen vínculos y relaciones entre las variables que acabamos de mencionar. Las relaciones entre variables existen precisamente porque la gente toma decisiones en **interacciones** estratégicas, las cuales se pueden modelar con la ayuda de la teoría de juegos u otros enfoques afines.

Por ejemplo, se suele postular que el desarrollo económico favorece la estabilidad y la duración de la democracia. Pero la relación entre estas dos variables estructurales —desarrollo y democracia— está mediada de un modo decisivo por la acción humana. Una explicación puede ser que, bajo condiciones de renta media relativamente alta, hay poca polarización social y los actores políticos pueden aceptar el cumplimiento de las reglas del juego porque la derrota en una elección no comporta una privación total, mientras que la organización de una rebelión o un golpe de estado sería demasiado arriesgada y costosa. Decisiones como ésta (apoyar la democracia) se toman bajo las restricciones y las oportunidades ofrecidas por las estructuras existentes (en este ejemplo, unas condiciones económicas y sociales favorables) y contribuyen a estabilizar, cambiar o crear nuevos resultados estructurales (digamos, un régimen democrático duradero). Cabe postular, pues, que hay relaciones entre variables estructurales, aunque siempre deberían concretarse los mecanismos que vinculan estas variables entre sí.

Para el investigador, la identificación de un problema interesante y relevante para el estudio puede ser el resultado de una participación directa en la cuestión a analizar, de un estudio a fondo de un caso notable o de un programa de investigación más amplio. La formulación de hipótesis sobre las relaciones entre variables y las decisiones de la gente suele requerir una intuición experimentada y educada o un cierto esfuerzo de imaginación intelectual. El criterio de **parsimonia** exige la mejor relación posible entre el número de variables consideradas y el de observaciones a explicar. Si, por ejemplo, contamos con un buen modelo para explicar la efectividad de un grupo de presión para satisfacer sus demandas como una función de la variable denominada «tamaño del grupo» (claramente mensurable) y esto es congruente con muchas observaciones empíricas, puede que sea «mejor», es decir, más eficiente y parsimonioso, que tratar de dar cuenta de cada una de las incidencias por medio de una serie de numerosos acontecimientos previos, factores y episodios casuales.

Se suele advertir que, en política, como en otras ciencias sociales, los modelos sólo son válidos en determinadas circunstancias. Pero déjeme argumentar que muchas partes de nuestra comprensión de la política tienen tanta solidez y relevancia como el conocimiento acumulado en otras disciplinas bien consolidadas. Baste con mencionar uno de los modelos más sencillos y más divulgado de la economía. Cualquier libro de texto elemental nos dirá que en un mercado competitivo de bienes privados —pensemos, por ejemplo, en manzanas o en casas— hay un precio de equilibrio cuando las cantidades demandadas y ofrecidas son iguales. Esto se deriva ante todo de la observación generalizada de que las personas tienden a comprar menos, o como mínimo no más, de un bien cuando su precio sube, la cual se llama «ley de la demanda». Posiblemente habrá oído hablar de ella. Hoy forma parte del conocimiento corriente, aunque llevó varios siglos de pensamiento formularla con precisión y perspicacia. Por mencionar un campo completamente diferente, estoy seguro de que recordará un modelo fundamental de la más preciada de las ciencias, la física: «la ley de la gravedad» que explica por qué los cuerpos caen hacia abajo.

Modelos como éstos forman las bases de las ciencias «normales» modernas, pero todo el mundo sabe que son crudas **simplificaciones** de la realidad que se ajustan a observaciones empíricas sólo bajo circunstancias concretas, muy bien definidas pero relativamente poco frecuentes. En las observaciones diarias, no emergen precios de equilibrio porque determinados bienes (como la vivienda, antes mencionada, como un caso particularmente fuerte) no son tan móviles o las personas no tienen una información tan buena sobre las oportunidades que ofrece el mercado como supone el modelo. Asimismo, los cuerpos caen del modo predicho sólo en un «vacío perfecto», pero para medir y predecir cada episodio concreto, es preciso estimar el viento, la resistencia del aire o la «fricción» y otras condiciones. Sin embargo, los consumidores individuales, las familias, las empresas, los comerciantes y los gobiernos se extraviarían si no supieran lo esencial de la teoría de los precios, al igual que sucedería con los ingenieros, los albañiles, los fontaneros, los pilotos de líneas aéreas y, en general, con todos nosotros si tratáramos de prescindir de la ley de la gravedad.

Como en cualquier otra ciencia, los modelos en política no predicen el futuro en un sentido incondicional. Sólo afirman que si se cumplen ciertas **condiciones**, entonces es probable que se den ciertos **resultados**. Para predicciones concretas, los modelos tienen que estar sujetos a limitaciones territoriales y temporales y a otros condicionamientos del comportamiento humano. Es más, las personas pueden cambiar a propósito ciertas «variables». En realidad, cuantos más conocimientos de ciencia política tenga una persona, más puede ser capaz de manipular ciertos escenarios con la intención de alcanzar resultados deseables. Cada juego «estratégico» puede jugarse bajo condiciones estructurales que presentan diversas ocasiones y restricciones. Pero con los incentivos apropiados, las decisiones de los actores para alterar las situaciones políticas pueden tener un efecto en las relaciones estructurales y, por tanto, son indispensables para dar cuenta de los resultados colectivos esperados. Todo esto no niega, sin embargo, el carácter científico de este tipo de modelos. Más bien al contrario, la conducta intencional sólidamente fundada puede ser la principal confirmación de su validez porque implica una conciencia de sus repercusiones y consecuencias potenciales.

Todos los modelos deberían ser susceptibles de ser sometidos a **contrastaciones empíricas**. Un modelo puede ser validado o invalidado por diferentes medios, incluidos los siguientes procedimientos que podrá estudiar en cursos más avanzados:

- El análisis de regresión y otras técnicas estadísticas para grandes números de observaciones.
- El método comparativo para pequeños números de observaciones bien seleccionadas.
- Los experimentos de laboratorio.

Las contrastaciones empíricas pueden llevar a validar, reformular o descartar hipótesis sobre las relaciones entre las variables y las decisiones de las personas. Esto permite la acumulación de conocimiento, que es un sinónimo de progreso científico.

Algunas cosas que sabemos:

30 proposiciones en ciencia política

Se recogen aquí de un modo informal las proposiciones y los resultados que se presentan a lo largo del libro y se resumen en la «Conclusión» de cada capítulo. En una primera lectura de esta sección podrá darse cuenta de la amplitud de los conocimientos acumulados, aunque ésta es sólo una selección parcial de las muchas cosas que sabemos de política. Debería volver a esta sección tras estudiar este curso, a modo de revisión de los resultados sustantivos que habrá tenido ocasión de aprender.

ACCIÓN

1. *Bien público.*

A diferencia de los bienes privados, los bienes públicos son indivisibles y no pueden ser satisfechos satisfactoriamente por el mercado u otras iniciativas privadas. La provisión de bienes públicos requiere cooperación o coerción, ya sea por medio de la acción colectiva o de un gobierno efectivo.

2. *Tamaño del gobierno*

La demanda de bienes públicos y los niveles relativos de gasto público del gobierno tienden a aumentar con la prosperidad económica, la estabilidad institucional y la democracia.

3. *Acción colectiva*

Los miembros de comunidades o grupos de interés pequeños, concentrados y homogéneos tienen más incentivos para cooperar y participar en acciones colectivas que los miembros de grupos grandes, dispersos y heterogéneos. Los grupos pequeños tienden a conseguir mayor acceso a recursos en la arena pública, a costa de los grupos grandes.

4. *Voz versus salida*

La acción colectiva por la promoción de intereses colectivos o «voz» se debilita y puede fracasar si la acción rival de «salida» en busca de un proveedor alternativo es menos costosa y conlleva una mayor probabilidad de dar acceso a bienes públicos.

5. *Dilema del prisionero*

El «Dilema del prisionero», que es el modelo más famoso de la teoría de juegos, puede tomarse como una representación de la estructura básica de los problemas de la acción colectiva para la provisión de bienes públicos. En este juego cada actor tiene incentivos para no cooperar, lo cual puede producir un resultado ineficiente en el que todos los participantes están peor que si cooperan.

6. *Cooperación sostenida*

En interacciones del tipo Dilema del prisionero, puede emerger una cooperación sostenida si los actores aplican la estrategia de empezar cooperando y pagar a los demás con la misma moneda —también llamada «toma y daca». La cooperación mutua es más probable cuanto mayor es la incertidumbre acerca de la duración de la relación colectiva y mayor el número de interacciones.

7. *Liderazgo*

La acción colectiva de las comunidades y los grupos de interés puede desarrollarse gracias al liderazgo. Los líderes distribuyen los costes de la acción entre los miembros del grupo para proveer bienes públicos y privados, mientras que, en contrapartida, los seguidores pueden dar a los líderes votos o apoyo y permitirles que disfruten de los beneficios del poder, la fama, los ingresos y una carrera política.

COMUNIDAD

8. *Lo pequeño es democrático*

Las comunidades pequeñas, que tienden a ser relativamente armónicas en términos económicos y étnicos, tienen ventajas comparativas para formas de gobierno suaves y democráticas. En tiempos recientes han proliferado los pequeños países independientes, con lo que el tamaño medio de los países ha disminuido.

9. *Gobernanza multinivel*

Son necesarios múltiples niveles de gobierno, incluidos los niveles local, estatal y global, para una provisión eficiente de bienes públicos a diversas escalas territoriales.

10. Una federación necesita muchas unidades

El autogobierno local democrático y la provisión de bienes públicos a gran escala pueden ser compatibles por medio del federalismo. Las federaciones con muchas unidades, en las que ninguna unidad es suficientemente grande para dominar, tienden a sobrevivir y durar. En cambio, las federaciones con sólo dos unidades tienden a fracasar, ya que suscitan bien la absorción de la unidad pequeña por la grande, bien la secesión de la unidad pequeña y habitualmente dominada.

11. Las dictaduras fracasan y caen

Las dictaduras tienen gobernantes auto-designados que detentan el poder por medio de la coerción y la violencia. Pueden sobrevivir sobre la base de la represión y de su desempeño «sustantivo», ya sea económico o de otro tipo. Pero también tienden a caer como consecuencia de fracasos, como una derrota militar, una crisis económica o la muerte del dictador.

12. El desarrollo favorece la democracia

El desarrollo económico favorece la viabilidad de los regímenes democráticos porque tiende a reducir la polarización económica y social y la intensidad de los conflictos redistributivos.

13. La democracia favorece el desarrollo

La democracia se basa en la libertad y en elecciones periódicas de los gobernantes. Puede favorecer el desarrollo económico porque está fuertemente asociada a la vigencia del derecho y es más competente en la provisión de bienes públicos.

14. Paz democrática

Los estados democráticos tienden menos a combatirse entre ellos y a iniciar guerras que las dictaduras.

GOBIERNO

15. Bloqueo institucional

Un gobierno de un solo partido promueve una alta concentración de poder, la cual puede inducir eficacia en la toma de decisiones. En cambio, las elecciones separadas para diferentes cargos y la división de poderes tienden a producir gobierno dividido, «bloqueo» legislativo y estabilidad de las políticas públicas.

16. Oligarquía de partido

Los partidos políticos son organizaciones que presentan propuestas de políticas públicas y compiten por el poder político. Una organización política tiende a convertirse en una «oligarquía», es decir, tiende a es-

tar dominada por líderes o políticos profesionales que persiguen votos y cargos.

17. *Activistas extremos*

Los activistas políticos voluntarios o militantes promueven posiciones políticas o ideológicas más «extremas» que los votantes e incluso que los líderes del partido.

18. *Pluralismo consensual*

Hay una correlación inversa entre el número de partidos políticos en un sistema y el grado de polarización partidaria de la competencia electoral. Una alta fragmentación del sistema de partidos está asociada a una baja polarización de la competencia política y a más oportunidades de consenso.

19. *Coaliciones mínimas*

Los partidos políticos en un parlamento tienden a formar coaliciones ganadoras con el mínimo tamaño y a preferir socios situados en posiciones contiguas en el espacio político-ideológico. La distribución de carteras del gabinete entre los socios de una coalición tiende a ser proporcional al número de escaños controlados por cada partido.

20. *Duración del gabinete*

Los gabinetes mayoritarios con un solo partido tienden a durar más que los gabinetes de coalición multipartidista o los de minoría.

21. *Parálisis bipartidista*

En un sistema con división de poderes entre la presidencia y el congreso, el cambio de políticas públicas es más viable si hay múltiples partidos o libertad de voto de los miembros individuales del congreso. En cambio, un sistema de dos partidos con fuerte disciplina partidaria puede generar confrontación y parálisis inter-institucional.

ELECCIÓN

22. *Bipartidismo con mayoría*

Las elecciones de presidente y de otros cargos unipersonales por la regla de la pluralidad o mayoría relativa están asociadas al dominio de un solo partido o a dos partidos en competencia.

23. *A más escaños, más partidos*

En las elecciones de asambleas y parlamentos, un tamaño grande de la asamblea y un alto número de escaños en cada distrito están asociados a un alto número de partidos políticos.

24. Regla de Micro-mega

Cuando se eligen reglas electorales, los partidos grandes prefieren asambleas pequeñas y distritos pequeños con la regla de la mayoría relativa, mientras que los partidos pequeños prefieren asambleas grandes y distritos grandes con representación proporcional.

25. Asambleas pequeñas, distritos grandes

Los regímenes democráticos en países grandes suelen tener una gran asamblea federal, la cual puede ser elegida con distintos sistemas electorales, incluidos pequeños distritos uninominales. En cambio, en países más pequeños y unitarios con asambleas pequeñas el desarrollo de múltiples partidos favorece la adopción de grandes distritos más inclusivos con reglas de representación proporcional. A largo plazo, las nuevas democracias han tendido a adoptar reglas de representación proporcional.

26. Votante mediano

En elecciones en las que sólo compiten dos partidos, éstos pueden tener incentivos para aproximarse mutuamente en sus posiciones políticas o ideológicas. Una vez convergen en torno a la preferencia del votante mediano, ninguno de los partidos tiene incentivos electorales para alejarse del otro partido.

27. Ventaja del gobierno

La competencia electoral es asimétrica entre el gobierno y la oposición. El partido en el gobierno puede obtener ventaja en la competencia electoral mediante la introducción de temas selectos en la agenda pública, así como mediante el suministro o el escamoteo de información sobre su desempeño en el gobierno para conseguir credibilidad.

28. Propiedad de temas

Un tema deja de ser controvertido cuando los partidos convergen en sus posiciones y se forma un nuevo consenso en torno a una política pública. Pero un partido puede tener ventaja y «poseer» un tema si su desempeño gubernamental en el pasado le ha dado crédito para la toma de decisiones en el tema.

29. Campañas sin debate

En las campañas electorales, los partidos y candidatos rivales tienden a dar énfasis a diferentes temas políticos, según la diferente «propiedad» que tengan sobre los temas y su ventaja relativa.

30. Consenso político

A corto plazo, algunas políticas mediocres, así como algunos partidos en el gobierno con malos desempeños, pueden sobrevivir por falta de

una alternativa con suficiente apoyo popular. A largo plazo, cabe una acumulación de consenso en torno a políticas públicas en un número creciente de temas.

PARTE I

ACCIÓN



La política se distingue de los asuntos privados porque trata de los bienes colectivos o públicos. En esta primera parte del libro, utilizaremos el concepto de bien público para trazar la línea de demarcación entre los ámbitos de la actividad política y de los asuntos privados. Dado que la provisión de bienes públicos requiere de un esfuerzo coordinado y colectivo, su consecución no depende del coste de los bienes sino de los costes de la acción colectiva. Estudiamos las condiciones en que la cooperación entre los individuos por el interés común de un grupo o comunidad surge y se mantiene. En particular, abordaremos la capacidad de los líderes para iniciar la acción colectiva y las condiciones en las que un liderazgo eficiente puede satisfacer el bien público.

Bien público

El objeto de la política es la provisión de bienes públicos. A lo largo de los siglos, han sido muchos los pensadores —teólogos, filósofos, revolucionarios o académicos— que han tratado de identificar el fin de vivir en comunidad como «el bien público» o «el bien común». En el enfoque que proponemos en este libro, el objeto de la política se concibe como un conjunto de «bienes públicos» que los miembros de la comunidad proveen y usan.

Empezaremos este capítulo con la definición y el estudio de qué es un bien público. En cierto sentido, se trata de algo que los miembros de la comunidad quieren pero no pueden conseguir sólo por sus propios medios individuales, como, por ejemplo, la seguridad, la justicia, las carreteras, las escuelas, el aire limpio. La provisión de bienes públicos requiere un esfuerzo coordinado, ya sea por medios voluntarios o coercitivos. Mediante el concepto de bien colectivo o público en contraposición a bien individual o privado, podemos trazar una línea divisoria racional entre el ámbito de la actividad política y el de los asuntos privados. El objetivo más fundamental de la política es hacer factible la provisión de bienes públicos para la mejora y el bienestar de los miembros de la comunidad.

EN ESTE CAPÍTULO

Aprenderemos a distinguir entre bienes públicos y bienes privados.

Analizaremos por qué resulta tan difícil hacer que la gente contribuya de manera voluntaria a la provisión de bienes públicos.

Descubriremos qué es la «tragedia de los comunes».

Reflexionaremos sobre las similitudes y las diferencias entre salvar la atmósfera y los océanos, progresar en la investigación, tener una moneda común y construir carreteras y aeropuertos.

Consideraremos por qué el gasto público se expande con el tiempo.

Empezaremos a pensar la política como un compuesto de normas y decisiones para la provisión de bienes públicos.

Todo individuo que vive en una comunidad obtiene a través de sus propios medios privados algunos bienes para satisfacer necesidades básicas como comer, vestirse, tener un techo y medios de transporte. Bienes como los alimentos, los vestidos, las viviendas y los coches se pueden utilizar en unidades separadas y, por tanto, los individuos pueden acceder a ellos por medio de la compraventa o la negociación para alcanzar acuerdos con otras personas. Se trata de bienes divisibles que son susceptibles de ser proporcionados y consumidos por medios privados.

En cambio, los bienes públicos son los que no pueden dividirse en porciones o partes separadas para que las usen individuos diferentes. Bienes como el mar, la defensa de la comunidad de un ataque externo, un sistema de pesos y medidas, una carretera o una señal de tráfico, un museo o un parque público, por mencionar sólo unos pocos ejemplos, no están hechos para que sean apropiados y usados en privado, sino precisamente para proporcionar beneficios, ser compartidos y usados por mucha gente. La cuestión es que los bienes públicos pueden no ser obtenidos o mantenidos por los ciudadanos individuales sin instituciones adecuadas que les lleven a contribuir a su provisión o preservación. Ciertamente, los miembros de una comunidad pueden contribuir a hacer que los bienes públicos estén disponibles mediante ciertos modos de conducta, su acción, su trabajo o su dinero. Pero cada individuo puede esperar que tendrá acceso a los bienes públicos aunque no contribuya a su provisión.

Piense, por ejemplo, en la carretera que pasa por delante de su casa. Todos los vecinos de la ruta querrán que esté limpia y bien pavimentada. Sin embargo, cada uno espera que podrá usarla al igual que cualquier otro transeúnte sin hacer ningún esfuerzo personal. Todos nos enfrentamos a dilemas similares en lo relativo a otros medios colectivos de comunicación, seguridad, conocimiento y salud. Como el filósofo griego Aristóteles observó hace muchos siglos, «lo común a muchos obtiene poco cuidado, porque todos los hombres se preocupan más de lo que es suyo que de lo que otros comparten con ellos, a lo cual prestan menos atención que la que corresponde a cada uno».

Indivisibilidad

Los bienes públicos son **indivisibles**. Las definiciones habituales de los bienes públicos hacen hincapié en que son **ofrecidos de manera conjunta** a todos los individuos interesados en usarlos. La carretera que antes hemos mencionado como un ejemplo elemental la puede usar todo el mundo y más de una persona a la vez. Diferentes personas que van por la ruta no usan partes diferentes de la carretera; todas y cada una pueden utilizar toda y la misma carretera. Cuando un bien no puede dividirse en pedazos o porciones para que los utilicen diferentes individuos, ni los mercados privados ni la negociación pueden asegurar que el bien en cuestión sea provisto en la cantidad por la que la gente estaría dispuesta a pagar. En este caso, para satisfacer el interés de la gente en el bien se necesita cooperación o coerción, lo cual comporta en general compromisos creíbles, reglas y normas que se cumplan de manera efectiva o una autoridad vinculante.

Supongamos que una banda de malhechores actúa en un vecindario donde entran a robar en las casas, ensucian las calles y molestan a los transeúntes. Los vecinos pueden estar interesados en contar con una patrulla de vigilancia capaz de impedir que visitantes indeseados causen algún tipo de daño. El coste de una patrulla de este tipo, bien en términos de participación de los vecinos en rondas de vigilancia, bien en el dinero necesario para pagar a un selecto grupo de tipos fuertes que realicen la tarea, puede ser inferior al daño esperable que cause la banda. Así, una iniciativa privada consistente en organizar patrullas de vigilancia podría encontrar rentable el trabajo. Sin embargo, cualquier empresario privado tendría problemas para reclutar vecinos que hicieran los turnos o para recaudar dinero para el servicio porque cada ciudadano individual espera beneficiarse de la vigilancia colectiva aunque no contribuya a ella. Los bienes públicos, como la protección y la seguridad, son colectivamente deseables, pero no son rentables en términos privados, por lo que no pueden ser provistos por medios individuales.

Tomemos de nuevo el ejemplo de la carretera. Supongamos que en las inmediaciones de una pequeña localidad se ha establecido una nueva fábrica y que la empresa está interesada en disponer de una vía de acceso adecuada para que los camiones puedan cargar y descargar las mercancías. Todos los habitantes de la localidad cuentan con beneficiarse de una carretera así tanto para su transporte privado como para hacer factibles otras actividades comerciales. Sin embargo, a la empresa le resultará muy difícil reunir contribuciones de todos los beneficiarios potenciales porque todos y cada uno pueden esperar que tendrán acceso a la nueva carretera con independencia de su contribución. Los bienes públicos, como las carreteras, son bienes que la gente puede que quiera tener, pero no puede conseguirlos en el nivel deseado a través de intercambios privados optativos. Requieren de una amplia cooperación que suele ser inducida por algún liderazgo o autoridad.

Externalidades

Un bien público es un **fracaso del mercado**, es decir, algo que el mercado no llega a proveer en la cantidad deseada. Otro tipo de fracaso de mercado, que los economistas suelen llamar «**externalidad**», puede entenderse también como un bien público. Una «externalidad» no es más que el efecto externo de cierta acción de unas personas sobre la satisfacción o utilidad de otras. La acción de la banda de maleantes que hemos mencionado antes tiene un efecto externo negativo sobre los habitantes del vecindario. La difusión del crimen imprevisible y amenazador es un «mal» público. En cambio, una ronda de vigilancia tiene un efecto externo positivo en la población. La seguridad es un bien público. El hecho de que una autoridad pueda eliminar o compensar las «externalidades» negativas supone que los «males» públicos también se pueden eliminar o compensar y que los bienes públicos, por tanto, se pueden proveer y disfrutar.

Un efecto negativo externo bien conocido de ciertas actividades industriales y de transporte es la polución del aire. Podemos considerar este efecto como un mal público que se puede sustituir por un bien público. El mal colectivo de la polución es el humo, mientras que el bien público correspondiente es el aire limpio. Un esfuerzo colectivo o una autoridad vinculante pueden, por tanto, proporcionar aire limpio haciendo que los productores se comporten de un modo diferente que pueda reducir el efecto externo negativo de su industria o compensar a quienes la padecen por la actividad productora de humo que realiza. De hecho, algunos gobiernos venden permisos para contaminar o imponen cuotas o multas a las compañías que contaminan y utilizan el dinero recaudado para financiar medidas que renueven y protejan el medio ambiente.

En un modelo ideal, las organizaciones y los gobiernos pueden proporcionar bienes públicos al nivel deseado en la medida que pueden alcanzar las siguientes condiciones:

- Cada individuo en la comunidad contribuye, ya sea con esfuerzo personal o con dinero.
- La cantidad de bien público provisto depende de la suma de las contribuciones de los individuos.
- Todo el mundo puede usar todo el bien público provisto.

PRUEBA RÁPIDA

- Defina los bienes públicos y los bienes privados, y dé dos ejemplos de cada uno.

FUENTES

Bienes privados y bienes públicos



David Hume
(1711-1776)
Teórico político

«La mayor parte de las artes y profesiones en un estado son de tal naturaleza que al servir al interés general de la sociedad, son al mismo tiempo útiles y agradables a algunos de los miembros que la componen. En este caso, la regla constante de la autoridad, salvo quizá en el primer momento en que se introduce cualquier arte, consiste en dejar la profesión a su albur y confiar su fomento a quienes sacan provecho de ella ... Pero también hay actividades que *si bien son útiles y aun necesarias en un estado, no procuran ninguna ventaja ni placer particular a ningún individuo* y el poder supremo está obligado a alterar su conducta en relación con quienes se dedican a estas profesiones. Es preciso darles público aliento y subvenir a su subsistencia

y debe velar porque no caigan en aquella negligencia a la que se hallarían naturalmente sujetas, ya sea vinculando a la profesión honores particulares o estableciendo una subordinación de las categorías y una estricta dependencia, o mediante cualquier otro recurso. Las personas empleadas en las finanzas, el ejército, la marina y la magistratura son ejemplos de este orden de hombres.»

David Hume,
Historia de Inglaterra (1759-1762)



Paul A. Samuelson
(1915-)
Economista

«Supongo explícitamente dos categorías de bienes: bienes ordinarios de consumo privado (x_1, \dots, x_n) que pueden ser divididos entre distintos individuos (1, 2, ..., i, ... s) según la relación $X_j = SX^i_j$; y bienes de consumo colectivo ($X_{n+1} \dots X_{n+m}$) que todos disfrutan en común en el sentido de que el consumo de ese bien por cada individuo no lleva a ninguna disminución o resta del consumo de ese bien en otro individuo, de modo que simultáneamente $X_{n+j} = X^i_{n+j}$ para todos y cada i-énimo individuo y cada bien de consumo colectivo... Ningún sistema de precios descentralizado sirve para determinar óptimamente los niveles de consumo colectivo [que son] posibles para la primera categoría de bienes "privados" a los que se aplican los precios ordinarios de mercado y que no tienen los "efectos externos" esenciales en la noción misma de bien de consumo colectivo.»

Paul A. Samuelson,
The Pure Theory of Public Expenditure (1954)

TIPOS DE BIENES PÚBLICOS

Las formas de provisión de bienes públicos dependen en parte de las características de diferentes tipos de bienes. En concreto, para diferentes bienes la utilidad individual de sus usuarios puede aumentar, disminuir o ser la misma cuando cambia el número de usuarios. Todos estos bienes pueden ser proporcionados a un nivel eficiente, pero pueden requerir diferentes medios institucionales.

En primer lugar, ciertos bienes, que podemos denominar bienes **en red**, brindan beneficios potenciales más elevados a cada usuario cuanto mayor es el número de usuarios. Esto sucede, por ejemplo, con las lenguas, los sistemas de pesos y medidas, las monedas y la red. Cuanto mayor es el número de personas que hablan una lengua común, más amplias son las oportunidades que cada hablante tendrá de comunicarse; cuanto más numerosas son las comunidades que adoptan una moneda común, más frecuentes y variados son el comercio y los intercambios que cada individuo puede hacer a unos costes de transacción bajos; cuanto mayor es el número de páginas de internet, blogs y enlaces, mayor es la cantidad de información y mayor el número de comunicadores potenciales de que puede disfrutar cada usuario de la red. La provisión de estos bienes requiere poca gobernanza, la cual puede ser organizada por los propios usuarios o tomada prestada de alguna estructura externa. Deberíamos sentirnos felices de tener la oportunidad de disfrutar de estos bienes públicos, aunque están poco estudiados precisamente porque su preservación no comporta arduos problemas organizativos o institucionales.

Los bienes públicos **puros** son los que puede utilizar una persona sin alterar la satisfacción o la utilidad de los demás. Ejemplos de bienes públicos puros son los descubrimientos científicos, la seguridad y la defensa, los cuales permiten que un número cada vez mayor de usuarios se beneficie de la misma provisión del bien. Desde luego un teorema matemático no deja de ser útil o se vuelve menos verdadero si aumenta o disminuye el número de personas que lo conocen; de igual manera, las baterías de defensa antiaérea protegen a una ciudad de los ataques externos con independencia del número de habitantes y residentes temporales que tenga la ciudad, etcétera. La provisión de estos bienes se enfrenta al desafío de que ciertos usuarios potenciales tal vez no deseen contribuir a sus costes, precisamente porque pueden disfrutar del bien sin ser discriminados.

Por último, los bienes públicos **con rivalidad** adolecen de congestión potencial. Cuanto mayor es el número de las personas que usan una carretera, menor es la utilidad obtenida por cada usuario, por ejemplo, porque a medida que el número de coches es mayor, la circulación se hace más lenta y puede llegar a colapsarse. Entre los usuarios potenciales de estos bienes hay **rivalidad**. Si es facilitado a todos los usuarios potencialmente interesados, el uso del bien por una persona disminuye la satisfacción obtenida por otras cuando utilizan aquel bien al mismo

tiempo. Algunos bienes públicos con rivalidad son el aire limpio, las carreteras y las autopistas, los túneles y los puentes, los aeropuertos, las escuelas y los hospitales. Estos bienes son vulnerables a la polución, los atascos, las colas, las aglomeraciones, los retrasos, la congestión y el colapso. Más allá de la capacidad límite de cada bien congestivo, puede que ningún individuo pueda utilizarlo. En los siguientes párrafos analizaremos los problemas que comporta la provisión de este tipo de bienes.

Bienes de club

Un mecanismo crucial para solucionar el problema de la rivalidad es la **exclusión** de ciertas personas del acceso al bien público. Pensemos, por ejemplo, en un concierto de Amy Winehouse. Si, con motivo de una fiesta local, el ayuntamiento lo organiza al aire libre en la plaza mayor con entrada gratuita para todo el mundo, será un bien público congestivo; un número excesivo de asistentes puede hacer que resulte difícil escuchar y ver, y reduzca la satisfacción de cada espectador individual. El traslado del concierto a un teatro y el pago de entrada para verlo, o su retransmisión a través de la televisión local por cable, que comporta cierto grado de **privatización** del bien público, reducirán la rivalidad. Pero ello influirá en la satisfacción o utilidad de la gente. Algunas personas que detestan las masas preferirán el concierto en un teatro o en una pantalla, pero a otros, en cambio, les pueden resultar más agradable la experiencia del espectáculo de masas. En cualquier caso, aquellos que quedan excluidos del teatro o de la proyección por cable se sentirán, sin duda, frustrados.

El hecho de excluir a algunos usuarios potenciales implica la introducción de un precio, ya sea en la modalidad de peajes, entradas u otros mecanismos. Se puede introducir un precio mediante una orden coercitiva, la creación de derechos de propiedad privada o la transferencia de servicios a empresas privadas bajo regulación y control públicos. La exclusión de algunas personas del acceso a bienes públicos con rivalidad reduce la congestión para los individuos incluidos. Puede asimismo comportar la creación de bienes **de club**, es decir, bienes públicos que sólo pueden utilizar los «miembros» del club.

La rivalidad se puede reducir para los faros, las autopistas y los puentes mediante la imposición de peajes a los barcos y los vehículos; para las escuelas y las universidades, mediante el pago de matrículas, y para los hospitales y la asistencia sanitaria, mediante el fomentao de los seguros privados. Al mismo tiempo, se puede otorgar un acceso no discriminatorio a las personas más interesadas mediante vales, becas, subvenciones, pases de entrada o exenciones.

Lamentablemente, la exclusión o privatización también es factible con respecto a los bienes públicos sin rivalidad, a los que todo el mundo puede acceder sin pérdida de satisfacción. Si alguien —pongamos

por ejemplo, el gobierno de China— trata de privar a la gente del acceso a la red, no es porque busque una solución a un problema de congestión de un bien público, que no existe en este caso, sino para impedir que la gente lo use. Para bienes exentos de rivalidad o no congestivos, como el conocimiento, la exclusión es sólo un modo de proveer un mal público.

Los comunes

Un problema más difícil se plantea en el caso de un subtipo concreto de **bienes con rivalidad o congestivos que no son excluibles**. En el caso de bienes con rivalidad como la atmósfera, ciertas especies animales con valor comercial, las aguas no contaminadas, los pozos, los pastos y los bosques, el número de usuarios potenciales es grande, pero puede que sea imposible excluir a nadie. Esto configura la llamada «tragedia de los comunes». Dado que no se requiere que todos paguen por su uso, estos bienes tienden a ser utilizados en exceso. Puede que, sin embargo, ningún usuario tenga incentivos para abstenerse de manera unilateral dado que cada uno es sólo una pequeña parte de la comunidad. La tragedia surge cuando el bien común se puede **extinguir**. Si el aire se carga de gases nocivos, puede llegar a ser irrespirable; si la pesca y la caza no están limitadas, un número cada vez más reducido de peces, ballenas y elefantes pueden ser incapaces de reproducirse al ritmo suficiente para garantizar la supervivencia de la especie; si se abusa del agua, el reciclado natural se reduce y los ríos y lagos pueden secarse.

Una vez más, forzar cierto tipo de divisibilidad, en caso que sea factible, puede restablecer la posibilidad de que la oferta se mantenga por medios privados. Por ejemplo, ciertas especies como los búfalos y los toros han sobrevivido y prosperado gracias al hecho de que fueron criados en ranchos y cortijos, en vez de correr libremente por praderas y desiertos. Asimismo, las autoridades públicas pueden distribuir licencias de caza que únicamente se pueden utilizar en el interior de áreas protegidas. La privatización puede hacer que el ganado colectivo amenazado se convierta en un conjunto de animales individuales a salvo.

También pueden ser factibles otras soluciones más allá de la mera coerción. Si el número de personas implicadas en un problema de bienes comunes es pequeño, pueden negociar y alcanzar un acuerdo. Así sucede en el ejemplo clásico de los vecinos a ambos lados de una valla en relación con el uso de la reserva de agua en el subsuelo de las dos propiedades. Pero para los bienes indivisibles que pueden ser usados por grandes grupos, los costes de compartir información, negociar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos y regulaciones relativas a la distribución apropiada de los derechos de uso pueden resultar insalvables.

De todos modos, el autocontrol coordinado entre las personas involucradas puede ser fructífero si se cumple una serie de condiciones

favorables. Entre éstas se incluyen: el establecimiento de límites claramente definidos a la disponibilidad del bien común; derechos bien distribuidos entre todas las partes que participan en las regulaciones colectivas; la posibilidad para la comunidad de controlar el cumplimiento de los acuerdos y castigar a los que los infrinjan, y la disponibilidad de mecanismos de bajo coste para resolver las disputas. Son muchos los casos de prados, bosques, pesquerías, comunidades de regantes y otros bienes de uso común en los que los usuarios han sabido crear y mantener instituciones autónomas que garantizan la reproducción y evitan la extinción. En otras condiciones, sobre todo en el caso de los recursos de uso común a gran escala y sin instituciones efectivas, la provisión el mantenimiento de estos bienes comunes puede fracasar.

FUENTE

La tragedia de los comunes

«La tragedia de los recursos comunes se desarrolla de la siguiente manera. Imagine unos pastos abiertos a todos. Es de esperar que cada pastor intente hacer que tantas cabezas de ganado como sea posible pazcan en los pastos comunes... Como un ser racional, cada pastor trata de maximizar su beneficio. De manera explícita o implícita, más o menos conscientemente, se pregunta: ¿Cuál es la utilidad para mí de aumentar mi rebaño con un nuevo animal? Esta utilidad tiene un componente negativo y otro positivo.

- 1) El componente positivo es una función del incremento que supone añadir un solo animal. Como *el pastor recibe todos los beneficios de la venta del animal añadido*, la utilidad positiva es cercana a +1.
- 2) El componente negativo es una función de la utilización adicional de los pastos generada al añadir un animal más. Sin embargo, puesto que *los efectos de la utilización adicional son compartidos por todos los pastores*, la utilidad negativa de cualquier decisión particular tomada por un pastor es sólo una fracción de -1.

Al sumar todas las utilidades parciales, el pastor racional concluye que la única decisión sensata para él es añadir otro animal a su rebaño. Y luego otro. Y otro más... Pero ésta es la conclusión a la que llegan también todos y cada uno de los pastores racionales que comparten los comunes. Ahí está la tragedia. Cada hombre está encerrado en un sistema que lo impulsa a aumentar su ganado de forma ilimitada, en un mundo que es limitado. La ruina es el destino hacia el que corren todos los hombres, al buscar cada uno su mayor provecho en una sociedad que cree en la libertad de los comunes. La libertad en los comunes trae la ruina a todos.»

Garrett Hardin,
The Tragedy of the Commons (1968)

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Por qué los grupos de interés y los gobiernos tratan de limitar la utilización de recursos de uso común?

LA POLÍTICA DE LOS BIENES PÚBLICOS

La lista de bienes públicos es interminable. Siempre se puede pensar en un nuevo mecanismo potencial que induzca o coaccione a la gente a cooperar o a comportarse de un modo que produzca efectos positivos al mismo tiempo en sí mismos y en los demás. Los bienes públicos o colectivos pueden ser provistos a los miembros de grupos bien definidos por familias, trabajo voluntario, comunas rurales, corporaciones patrimoniales, iglesias, gremios, sindicatos de trabajadores, mutuas, asociaciones profesionales, empresas privadas, organizaciones no-gubernamentales, fundaciones, así como por feudos, ejércitos, guerrillas, mafias, ciudades, estados soberanos, grandes imperios y organizaciones internacionales. Los medios para hacer que los individuos contribuyan a la provisión de bienes públicos son diversos y abarcan desde la mera coordinación o el afecto hasta la persuasión, las promesas, la confianza, la mutua disuasión, el control coactivo, los precios, las amenazas o la fuerza organizada.

Sin embargo, no todos los bienes públicos potenciales ni todos los modos de proveerlos son deseables o factibles. El ámbito de la actividad pública que puede ser satisfactorio y socialmente aceptado depende del número de beneficiarios potenciales de cada bien público potencial, de la intensidad de la preferencia de la gente por el bien, de la tecnología disponible y de los costes de la coordinación colectiva, la toma de decisiones y el aparato burocrático para proveer el bien. Como sospechaba el premio Nobel de Economía Paul A. Samuelson, toda función de gobierno que no posea las características antes definidas del bien público «debería ser examinada con cuidado para ver si es una función de gobierno realmente legítima».

Conflictos redistributivos

La provisión de bienes públicos comporta competencia y conflictos redistributivos porque, aun en el caso de que sean provistos a todos los miembros de la comunidad, diferentes personas obtienen **diferentes beneficios y costes**. Las diferencias pueden llegar al punto de que algunas personas consideren como un «bien» lo que para otras es un «mal». La defensa nacional, por ejemplo, puede ser tenida en muy alta consideración por muchos habitantes de un país amenazado por la in-

vasión de una fuerza extranjera, pero algunos pueden rechazar que se confiera mayor poder a las fuerzas armadas por considerarlo un riesgo para el poder civil; los aranceles a las importaciones y la protección comercial pueden beneficiar algunas ramas de la industria, pero perjudican a los consumidores; las carreteras y las ferrovías son muy ventajosas para los transportistas, pero son una molestia para quienes viven en sus alrededores; algunas personas disfrutaban de ciertas obras de arte puestas a disposición del público, en tanto que otras las rechazan por aburridas o absurdas. Así pues, los bienes públicos pueden ofrecer diferentes beneficios a diferentes personas, lo que puede hacer que su provisión sea controvertida o polémica.

Además, las personas pueden **cambiar sus preferencias** con respecto a la provisión y el uso de bienes públicos como consecuencia de innovaciones tecnológicas o morales. Algunos bienes pueden considerarse públicos en una comunidad y privados en otra. En el imperio romano tardío, por ejemplo, la vida familiar y el comportamiento sexual eran considerados de interés general e incluso los testamentos que eran juzgados malos por sus consecuencias sociales eran censurados en público. A lo largo de los siglos esta línea divisoria se ha desplazado mucho en diferentes lugares del mundo, recientemente hacia una ampliación del espacio de la privacidad. A partir de la segunda mitad del siglo veinte, al menos en Occidente, se ha considerado que las mujeres y los hijos tienen derecho a «una habitación propia» en la casa familiar (siempre, claro, que las condiciones de espacio lo permitan).

De hecho, cada bien colectivo es público para los miembros del grupo, pero privado para los no-miembros. Algunos muebles y utensilios domésticos, por ejemplo, son bienes públicos para los miembros de la familia o los habitantes del hogar, pero son privados para los demás; el jardín y la piscina pueden ser utilizados de manera colectiva por los residentes en los apartamentos de la finca, pero son privados para las otras personas; una escuela pública es un bien colectivo para los matriculados, pero los no-inscritos están privados de ella; una ley que establece un salario mínimo es un bien público para los trabajadores, pero no para los parados; la defensa es un bien público para los de dentro, pero un bien privado para los de fuera; las garantías de los derechos civiles son bienes públicos para los ciudadanos, pero bienes privados para forasteros y extranjeros; una lengua es un bien público para sus hablantes, pero un bien privado para los que no la conocen; y los bienes de la naturaleza deben considerarse bienes públicos para los habitantes de la Tierra, pero privados para los marcianos y otros alienígenas, si existen.

En cierto sentido, por tanto, **todos los bienes públicos son bienes de «club»**. Pero los diferentes clubes tienen también muy diferentes números de miembros; en cada caso, mientras los incluidos pueden que quieran preservar su acceso, los excluidos pueden que pidan una mayor inclusión. Esta es la base para la política de elección y provisión de bienes públicos.

El crecimiento del gasto público

En los países socialistas del siglo veinte, todos los «medios de producción» se hallaban bajo el control del estado, el cual se esperaba que proporcionaría de todo a los miembros de la comunidad, desde bienes privados como alimentos, vestidos y viviendas, hasta seguridad, defensa nacional, instrucción y entretenimiento. Tal como puede explicarse con las herramientas analíticas proporcionadas en este capítulo, esta ambición desahogada se enfrentó a dificultades insuperables para conseguir sus propósitos con el apoyo activo de la gente. Los resultados a largo plazo comportaron una creciente falta de cooperación social, poco esfuerzo laboral, una innovación tecnológica y una iniciativa escasas y una baja disponibilidad de bienes provistos públicamente.

En el mundo actual, muchos estados han reducido el alcance de sus anteriores intervenciones a fin de dejar espacio a las iniciativas privadas, sobre todo en los ámbitos de la economía y la cultura, al tiempo que tienden a centrarse en la provisión de aquellos bienes públicos que

RECUADRO
LA MEDICIÓN DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Contamos con varios medios para medir el «volumen» relativo de acción colectiva a través del gobierno en una sociedad. Un índice habitual es la proporción de gasto público (*GP*) con respecto al producto interior bruto (*PIB*):

GP/PIB

El gasto público total incluye el gasto realizado por el gobierno central, las empresas públicas y el sistema de seguridad social, así como el realizado por los gobiernos locales y regionales. El peso de los diferentes componentes del gasto público refleja las prioridades del gobierno y la sociedad, mientras que la proporción de gasto local y regional sobre el gasto total refleja el grado de descentralización gubernamental. La cantidad de gasto público puede que no sea equivalente al total de los ingresos públicos, el cual es el resultado de la recaudación de impuestos, pero también de la imposición de multas, cuotas y cargas, y de los ingresos procedentes de las empresas públicas y de otras actividades gubernamentales, así como de la deuda y de la ayuda externa. A fin de comparar el gasto gubernamental entre los diferentes países, los valores deben traducirse a una sola unidad que tenga «paridad de poder adquisitivo», es decir, que refleje los precios relativos de una cesta de bienes y servicios en cada moneda.

Otras medidas del volumen de la acción de gobierno son la proporción de empleados públicos sobre el total de la población asalariada, o la cantidad de leyes y regulaciones, que son susceptibles de ser contabilizadas por el número de páginas de legislación.

no pueden ser privatizados. Sin embargo, como también se puede entender desde lo que se puede llamar la política de los bienes públicos, los gobiernos han expandido los servicios redistributivos, entre ellos la seguridad social y las pensiones, que previamente eran cubiertas por las familias, las iglesias y otras instituciones. Si bien los servicios personales y las transferencias monetarias son de por sí bienes privados, las leyes y las instituciones que garantizan estos servicios a cada ciudadano (o a cada individuo perteneciente a una categoría bien definida de ciudadanos, como, por ejemplo, los ancianos) son formas ostensibles de bienes públicos. En general, los niveles absolutos y relativos de gasto público de los estados no socialistas, muy fuertemente impulsados por desembolsos redistributivos, han aumentado a lo largo de varias décadas.

Una explicación de esta expansión de las intervenciones gubernamentales en ciertos campos de actividad se halla en la relación positiva que existe entre los niveles crecientes de prosperidad económica, social y política y las demandas crecientes de bienes públicos. Es un postulado conocido que el **aumento de la renta per cápita** y la reducción de las desigualdades de renta entre la población fomentan las **demandas sociales de bienes públicos**. Estas demandas son particularmente intensas para las infraestructuras y los servicios intensivos en trabajo, los cuales comportan niveles relativamente altos de gasto público adicional. Una vez que el gasto público se ha expandido, las burocracias afianzadas tienden a oponerse a las reducciones, aun en el caso de que el crecimiento económico disminuya.

Las exigencias de redistribución de recursos prosperan asimismo en condiciones de **libertad política**, la cual favorece la organización de grupos de presión. Con progreso económico sostenido y estabilidad política, hay una creciente disponibilidad de información y formación, la cual hace a las personas más conscientes de los beneficios potenciales que se desprenden de las decisiones colectivas, y más capaces de identificar comportamientos adecuados para obtener beneficios colectivos. Los votantes intermedios y desaventajados pueden asimismo favorecer la politización de nuevos temas que sean sometidos a decisiones colectivas vinculantes y desempeñar un papel decisivo en las elecciones políticas —como analizaremos en ulteriores capítulos—.

Las siguientes observaciones factuales se ajustan bastante bien a este análisis. En los quince países más industrializados del mundo, la proporción de gasto público con relación al producto interior bruto (PIB) era de un 10% de media en 1900, de un 30% en 1960 y de un 45% en 2000. En cada país, el gasto público crece más rápidamente en períodos de democracia que bajo las dictaduras. Los aumentos son más rápidos en los países desarrollados entre los que Suecia ha alcanzado el nivel más elevado con un gasto superior al 60% del PIB) que en los países poco desarrollados. En éstos, el gasto público crece más rápido en los países con regímenes democráticos y niveles relativamente altos de

CASO

LOS BIENES PÚBLICOS IMPLICAN REDISTRIBUCIÓN

Si bien ciertos bienes públicos se pueden considerar globales o universales, ya que son capaces de satisfacer intereses comunes muy amplios y beneficiar a muchas personas, otros bienes colectivos implican una mayor competición entre diferentes grupos porque comportan beneficios distribuidos desigualmente o redistribuciones significativas de recursos. Los bienes más *globales* para los individuos que viven en este planeta son la diversidad de seres humanos, las otras especies animales y vegetales, la atmósfera, los mares y océanos, junto con los ríos, los lagos y los bosques. Otros bienes públicos mundiales son el mapa y las imágenes de la Tierra captadas por satélite, el calendario y el horario, muchos pesos y medidas, y la red (www). Si se respetan y cumplen los medios adecuados para garantizar su supervivencia, la práctica totalidad de los miembros del género humano puede acceder a estos bienes. Algunos bienes públicos no tan globales, pero ampliamente provistos son las monedas comunes y las leyes de libre comercio, los descubrimientos científicos y los inventos técnicos, así como productos culturales como las obras literarias, musicales o artísticas. Su provisión y mantenimiento requieren importantes esfuerzos y acuerdos colectivos, aunque no necesariamente una autoridad de tipo estatal.

En el seno de comunidades más reducidas, los bienes públicos básicos son la seguridad, la defensa, la libertad, los derechos civiles y la justicia que garantizan su ejercicio, de cuya provisión se encargan de manera característica gobiernos bien establecidos. Más desigualmente beneficiosos para diferentes grupos de individuos son las vías de ferrocarril, las carreteras y las autopistas, los puentes y los túneles, los puertos y los aeropuertos, los faros, las señales de tráfico y los semáforos, los parques, las bibliotecas y los museos. Entre los bienes públicos que comportan una *competición redistributiva* aún más elevada se cuentan la legislación laboral, las regulaciones profesionales, las escuelas y la educación, los hospitales y la atención sanitaria, así como otros servicios sociales que pueden ser deseados o aceptados por la comunidad, como, por ejemplo, los subsidios de paro y las pensiones de vejez.

educación; por ejemplo, en las democracias recientes en los países de América latina, la proporción de gasto público sobre la producción de cada país ha pasado del 10 al 20% (siempre, por supuesto, con números redondos).

Sin embargo, pese a tener niveles similares de desarrollo económico y libertad política, los niveles relativos de gasto público son inferiores en Estados Unidos que en la Unión Europea. En América el presupuesto federal es ampliamente inclusivo, de modo que el gasto público total permanece en torno al 33% del PIB. El minúsculo presupuesto de la Unión Europea coexiste con los presupuestos aún muy fuertes de los estados miembros, en los que hay niveles altos de luchas redistributivas, de modo que la media de gasto público total se acerca al 50%.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Por qué la red o www es un bien público?

CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos trazado una línea conceptual entre los dominios de la actividad política y de los asuntos privados. Hemos visto como los problemas para garantizar contribuciones individuales suficientes a la provisión de bienes públicos explican la existencia y la función del gobierno y de otros dispositivos coercitivos puestos en práctica por los seres humanos para satisfacer sus intereses comunes.

Lo expuesto en las páginas anteriores nos permite presentar dos *Proposiciones* fundamentales:

- *Los bienes públicos.* A diferencia de los bienes privados, que pueden ser provistos satisfactoriamente por el mercado u otras iniciativas privadas, la provisión de bienes públicos requiere cooperación o coerción, ya sea por medio de una acción colectiva o de un gobierno efectivo.
- *El crecimiento del gobierno.* La demanda de bienes públicos y los niveles relativos de gasto público tienden a aumentar con la prosperidad económica, la estabilidad institucional y el gobierno democrático.

Éstos serán fundamentos sólidos para el ulterior estudio de las reglas y los procedimientos políticos para la toma de decisiones colectivas a lo largo de este libro.

RESUMEN

- Cabe trazar una línea divisoria entre el ámbito de la actividad pública y el de los asuntos privados con la ayuda del concepto de bien público, como contrapuesto al de bien privado.
- Los bienes públicos son indivisibles y son ofrecidos conjuntamente a sus usuarios potenciales.
- Los individuos interesados en utilizar bienes públicos puede que no tengan incentivos para contribuir a su provisión debido a que confían en que no serán excluidos de su disfrute. La cooperación y la coerción, ya sea por medio de la acción colectiva o del gobierno efectivo, son necesarias para la provisión de bienes públicos.
- Una «externalidad» o el efecto externo de la acción de ciertas personas sobre la satisfacción o la utilidad de otras, comporta la producción de un bien o un mal públicos.
- Los bienes «en red» son los que dan mayores beneficios potenciales a cada usuario cuanto mayor es el número de usuarios, como ocurre con las lenguas, los sistemas de pesos y medidas, las monedas y la red. Son bienes cuya provisión no comporta problemas institucionales importantes.
- Los bienes públicos «puros» son los que pueden ser usados por un número mayor de personas sin que se reduzca la satisfacción o la utilidad de los demás, como es el caso de la defensa o los avances en el saber. Pueden ser provistos en la cantidad que se desee a los usuarios potenciales a través de medios institucionales apropiados.
- Los bienes públicos «con rivalidad» son aquellos en los que el aumento de usuarios disminuye o incluso puede eliminar la utilidad de los otros usuarios, como puede suceder con el aire, las reservas de agua, las carreteras y los hospitales.
- La rivalidad se puede reducir y la congestión se puede evitar mediante la provisión privada del bien o la exclusión imperativa de algunos usuarios potenciales. Esto comporta la creación de bienes de «club», que pueden requerir el pago de peajes, entradas y cuotas, como puede ser el caso de las carreteras y los hospitales.
- Los bienes «comunes» son bienes con rivalidad o congestivos sobre los que no cabe imponer una exclusión, como el aire libre y las reservas de agua. El autogobierno de una pequeña comunidad puede proporcionar y mantener algunos recursos de uso común, pero en el caso de grandes grupos, la provisión y el mantenimiento de bienes comunes puede fracasar en ausencia de una autoridad coercitiva.
- La provisión de bienes públicos puede comportar competencia redistributiva porque las personas pueden tener preferencias diversas en relación a diferentes bienes y pueden recibir con beneficios y costes diferentes por su provisión, hasta el punto de diferir en cuanto a si algunos son bienes o males públicos.

- La demanda de bienes públicos y los niveles relativos de gasto público tienden a expandirse con la prosperidad económica, la estabilidad institucional y el gobierno democrático.

CONCEPTOS BÁSICOS

Bien público o colectivo. Un bien divisible que es ofrecido de manera conjunta a todos los usuarios potenciales.

Bien privado o individual. Un bien indivisible que puede usarse individualmente.

Externalidad. El efecto de la acción de alguien sobre la utilidad de otras personas, ya sea positivo o negativo.

Bien en red. Da mayores beneficios a cada usuario cuanto mayor es el número de usuarios.

Bien público puro. Puede ser usado por una persona sin reducir la utilidad de otro usuario.

Bien con rivalidad o congestivo. El uso que una persona hace del bien disminuye la utilidad de otras personas que usan el mismo bien.

Bien de club. El bien que usan algunas personas mediante la exclusión de otras.

Comunes. Bienes con rivalidad o congestivos sobre los que no cabe imponer una exclusión y que pueden agotarse.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Qué diferencia hay entre bienes públicos y bienes privados?
2. ¿En qué consiste la diferencia entre bienes públicos «puros» y bienes públicos «con rivalidad»?
3. ¿Qué es un bien de club?
4. ¿Qué son los bienes comunes?

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. ¿Por qué los estudiantes caminan por el césped?
2. Ponga algunos ejemplos de externalidades positivas y negativas que puedan ser asociados con bienes y males públicos.
3. Enumere los bienes y servicios que proporciona el ayuntamiento de su ciudad.
 - a. Exponga cuáles son bienes públicos, con rivalidad y de club.
 - b. ¿Considera que el gobierno proporciona servicios que no son bienes públicos?
4. Busque datos relativos al gasto público en proporción al producto interior bruto para una selección de cinco países por lo menos. Los países deben tener niveles de renta per cápita diferentes y entre ellos debe de haber al menos una democracia antigua, una democracia reciente y una dictadura. Analice.

Fuentes de datos:

Banco Mundial. Datos e investigación: <http://www.worldbank.org>

Fondo Monetario Internacional. Datos y estadísticas: <http://www.imf.org>

Acción colectiva

Los bienes públicos no siempre se proveen de una manera eficiente y equitativa a los diferentes grupos de la sociedad. Ello se debe a que la provisión de bienes públicos no depende del coste de los bienes, sino de los costes de la acción colectiva capaz de lograr esa provisión. Mientras algunos grupos son muy efectivos a la hora de organizarse y promover sus intereses, algunos grupos de interés ni siquiera pueden garantizar el desarrollo de una acción colectiva.

En este capítulo presentamos un enfoque «individualista» de los problemas de la provisión de bienes públicos basado en el supuesto fundamental de que cada individuo puede decidir si participa o no en la acción colectiva dependiendo de los costes y los beneficios esperados. Veremos cómo los miembros de grupos pequeños, entre ellos, por ejemplo, las organizaciones empresariales por ramas, las asociaciones profesionales y los grupos de presión agrarios pueden ser más efectivos a la hora de obtener bienes públicos que los grupos grandes, dispersos y heterogéneos, como los consumidores, los trabajadores asalariados y las personas con bajos ingresos. Cabe establecer relaciones similares entre las comunidades políticas o los países de diferente tamaño.

EN ESTE CAPÍTULO

Analizaremos por qué algunas personas no contribuyen a fomentar sus intereses comunes con otras personas.

Aprenderemos en qué consiste el problema del «polizón».

Consideraremos la importancia que tienen los bienes privados y los incentivos selectivos en organizaciones para la acción colectiva.

Pensaremos en la «voz» y la «salida» como formas rivales de acción.

Reflexionaremos acerca de las ventajas que los grupos y los países pequeños tienen a la hora de conseguir que sus demandas de bienes públicos sean satisfechas.

¿Por qué no todos los países cooperan en proporciones comparables a la conservación de los recursos naturales? Algunos países cumplen con los tratados internacionales sobre limitación de la pesca, la explotación de las aguas marinas o los límites a las emisiones de gases, pero otros no lo hacen. ¿Por qué razón los países pequeños aportan en términos proporcionales menos que los países grandes a la defensa común? Algunos países no se defienden a sí mismos, sino que dependen de tratados internacionales y de alianzas.

¿Por qué los consumidores no están suficientemente bien organizados para velar por garantías de salubridad y precios justos en los productos del mercado? En el mejor de los casos confían en que una autoridad pública lo haga. ¿Por qué no existen organizaciones colectivas de vastas masas de contribuyentes, de personas con bajos ingresos y de trabajadores sin empleo? ¿Por qué tantas ciudades sufren atascos de tráfico y embotellamientos en el centro pese a contar con transportes públicos? ¿Por qué los estudiantes caminan por el césped?

Durante bastante tiempo, los científicos sociales que analizaban las relaciones internacionales, las presiones de los grupos de interés, las luchas de clases o los movimientos sociales supusieron, a menudo de manera implícita, que si un interés común podía identificar a un grupo, ese grupo de algún modo se organizaría y trataría de promover su interés. Pero en realidad, tal como sugieren los ejemplos que hemos mencionado en los párrafos anteriores, muchas personas no se incorporan a una organización o no actúan coherentemente para promover sus intereses colectivos. La paz, la defensa, la seguridad, la salud pública, las leyes que regulan contratos de trabajo equitativos, el aire puro, el transporte, un ambiente agradable, que constituyen intereses comunes de algunos de los grupos antes mencionados, pueden todos ellos ser considerados bienes públicos. Pero su provisión no depende del coste de los bienes, sino de los costes de la acción colectiva para lograr esa provisión.

La función de acción colectiva

Cabe analizar los problemas de la acción colectiva a partir de dos supuestos que no deberían sorprender mucho al lector tras leer el capítulo anterior:

- El interés común de los miembros de un grupo puede definirse como un **bien público**.
- La acción colectiva para proveer bienes públicos depende de las **decisiones de los individuos**.

Al igual que sucede en muchas decisiones humanas, la participación en acciones colectivas y la contribución a la provisión de bienes públicos se pueden explicar por beneficios y costes estimados subjetivamente. En este enfoque, cada decisión individual tiene una recompensa esperada, que podemos denominar R , la cual depende de los beneficios, a los que denominaremos B , y sus costes, C . Así, para bienes privados: $R = B - C$. Si el valor de R es positivo, es decir, si los beneficios previstos de un bien, pongamos por caso un iPod, son mayores que su coste, para el individuo será racional llevar a cabo tal acción, por ejemplo, comprar el bien.

La cuestión es que para todos los bienes públicos como los que acabamos de referir, incluidos la defensa, la seguridad, las obras públicas, las escuelas, el aire puro, el transporte, etcétera, cada individuo puede esperar obtener los beneficios sin pagar sus costes, dado que aun en el caso de no cooperar, el individuo puede esperar que no se le impedirá acceder al bien. Con la misma lógica que acabamos de presentar para las decisiones privadas, un individuo decidirá participar en una acción colectiva conducente a la provisión de un bien público sólo si su contribución puede influir de manera significativa en el resultado final, es decir, si el beneficio marginal obtenido con su acción (el beneficio adicional producido por su acción en comparación con el que habría esperado si no se produjera esa acción) es más elevado que el coste de la acción.

Más formalmente, la lógica individual de la decisión de participar o no se puede representar mediante esta **función de la acción colectiva**:

$$R = B \cdot P - C$$

Esto significa que la recompensa (R) para un individuo por participar en una acción colectiva es igual al beneficio (B) de acceder al bien público multiplicado por la probabilidad (P) de que su acción sea efectiva para la provisión del bien público, menos el coste que conlleva participar (C). Si el valor de R es positivo, participar es una decisión sensata; si el valor de R es negativo, puede que participar en esa acción no merezca la pena.

Obsérvese que la misma función puede aplicarse a los bienes privados, pero en este caso P siempre es igual a uno, dado que en el caso de los bienes privados, la acción individual (en general, el pago de un precio) siempre es decisivo para la obtención del bien. En cambio, en el caso de los bienes públicos que pueden obtenerse sin pagar ningún precio, los beneficios que se esperan del bien están ponderados por lo decisiva que sea la acción individual, P , cuyos valores oscilan entre cero y uno. En general se supone que P es una función inversa del número de personas del grupo de interés: $P = 1/N$ (en la que N es el número de personas en el grupo).

BENEFICIOS Y COSTES PONDERADOS

Analicemos por separado los componentes de la función de la acción colectiva, que siempre tienen valores subjetivos. Los **beneficios** de participar en una acción colectiva en parte dependen, tal como hemos visto en el capítulo anterior, del tipo de bien público de que se trate. En concreto, para bienes públicos *comunales o puros*, la participación individual puede ser muy gratificante mientras que, en cambio, los *beneficios* derivados de contribuir a la provisión y el mantenimiento de un bien público con rivalidad o agotable, como puede ser un recurso natural o de propiedad común, están condicionados a la contribución de otros.

Asimismo, los beneficios de un bien público no son iguales para todos. Algunos individuos pueden tener mayor interés en la obtención de un bien público porque puede que su oficio, profesión o fortuna dependan de ello en mayor medida que otros individuos. Consideremos, por ejemplo, el caso de la fábrica interesada en tener una carrera adecuada para el paso de grandes camiones que mencionamos en el capítulo anterior. Si bien la carretera puede proporcionar beneficios colectivos indivisibles a todos los vecinos de la localidad, los propietarios de la fábrica pueden tener un interés mayor y por ello pueden estar más dispuestos a pagar por tenerla que quienes residen en los alrededores, los cuales pueden tener acceso a otras vías de transporte. Análogamente, las personas más ricas pueden tener mayor interés que los ciudadanos más desvalidos en un sistema que garantice su seguridad frente a los ladrones y menos interés en las pensiones públicas; las personas cultas pueden tener más interés que sus conciudadanos menos educados en apoyar las artes y las bibliotecas públicas, etcétera.

Diferentes formas de acción colectiva comportan también **costes** diferentes, desde los menores de firmar una petición hasta los enormes de participar en una lucha armada, por mencionar sólo dos formas extremas. Asimismo los costes de participar en acciones colectivas son ponderados de manera diferente por individuos diferentes, ya sea en términos de dinero, de tiempo o de esfuerzo. Mientras que para algu-

nas personas asistir, por ejemplo, a reuniones y asambleas puede suponer una pérdida de tiempo, para otras con menos oportunidades alternativas de ocio puede ser una ocasión agradable de reunirse con gente interesante. En una jornada electoral, algunos individuos pueden valorar más que otros la experiencia de ser considerados personas con la misma dignidad y valor que todas las demás, en contraposición con las jerarquías, los estatus, las desigualdades y las discriminaciones que en general experimentan en la vida cotidiana. Mientras que algunas personas pueden sentir que acudir a una manifestación es algo embarazoso, otras pueden disfrutar del placer de caminar libremente por medio de la calle. Asimismo, una persona puede cambiar su valoración de la participación en la acción pública y de la dedicación a actividades privadas en diferentes épocas de su vida y de su evolución personal.

Todas estas diferentes percepciones individuales pueden dar lugar a desacuerdos internos y conducir a diferentes niveles de provisión de bienes públicos en grupos y comunidades diferentes, como analizaremos en la siguiente sección. Pero cabe suponer que, en el seno de cada grupo, las diferentes valoraciones individuales de los beneficios y los costes se hallan en proporciones comparables y se compensan mutuamente. De este modo es posible hacer predicciones contrastables al nivel de grupo colectivo:

- En primer lugar, para cualquier grupo, la participación en la acción colectiva debe ser mayor para la consecución de **bienes públicos puros o comunales**, cuya producción depende positivamente del número de individuos que participan, que para la provisión o el mantenimiento de bienes con rivalidad o comunes, cuyo éxito se halla sujeto a la participación de otras personas.
- En segundo lugar, deberíamos prever **una mayor participación en acciones de bajo coste**, como la firma de peticiones o el voto, que en otras que exigen un esfuerzo más continuado, como la asistencia a reuniones o asambleas frecuentes, el pago de cuotas de organización, la contribución voluntaria a los impuestos o el boicoteo de productos, y aún mayor que en otras que comportan algún riesgo importante, como la participación en concentraciones populares, manifestaciones, protestas colectivas, huelgas o incluso el alistamiento en milicias de voluntarios o unidades militares.
- La participación en acciones colectivas debería ser más numerosa y estable **en condiciones de libertad que bajo una dictadura**, es decir, cuando ninguna de las acciones que acabamos de mencionar comporta la imposición de multas o sanciones, el encarcelamiento, la deportación o algo peor. La demanda y la provisión de bienes públicos y el subsiguiente nivel de gasto público, por tanto, deberían ser relativamente mayores en los regí-

menes democráticos que en los autoritarios, tal como señalamos en el capítulo anterior.

- Por último, si el grupo o la comunidad es **compacto y homogéneo**, y sus miembros comparten intereses comunes en un elevado número de bienes colectivos diferentes, los beneficios individuales de la acción colectiva y, por tanto, la probabilidad de que el grupo se organice, deberían ser mayores que en conjuntos de individuos dispersos y heterogéneos con sólo un interés común y muchas cuestiones que los dividen. En los grupos relativamente homogéneos, los costes de una única organización pueden facilitar la persecución de muchos bienes provechosos.

El polizón

Cabe notar que la diferencia clave entre las decisiones individuales relativas a los bienes privados y las relativas a los bienes públicos deriva de la variable P en la función de la acción colectiva. P expresa las creencias acerca de la probabilidad de alcanzar la meta de la acción colectiva, la cual depende de las estimaciones sobre cuánta gente puede participar. El valor de P es subjetivo: algunas personas pueden disponer de más recursos, más información o más experiencia que otras para evaluar el resultado probable de cada intento de organizar el grupo, por lo que ponderarán de manera diferente las ventajas y desventajas esperadas de participar en acciones colectivas. Pero P tiene que ser sustancial para que el individuo participe. Si P es muy pequeño, el producto $B \cdot P$ será asimismo muy pequeño, y un coste menor, C , puede bastar para disuadir al individuo de participar. En muchos casos, cuando el grupo con un interés común incluye a mucha gente, lo cual puede hacer insignificante la contribución individual y, por tanto, que **P sea muy pequeño, un individuo medio puede abstenerse.**

En la lógica individual de la acción colectiva presentada aquí, la abstención no significa que el individuo no esté sinceramente interesado en acceder al bien público que la acción colectiva procura conseguir. Al contrario, cada persona que se abstiene espera conseguir el bien sin participar; por decirlo con una expresión común, espera ser un «**polizón**», es decir, uno que «gorrea» o «viaja» gratis a expensas de los que pagan el coste. Pero si todos usaran la misma lógica y trataran de viajar gratis, nadie participaría en las acciones colectivas, cooperaría ni contribuiría a la provisión de bienes públicos. Los grupos de interés no estarían organizados de un modo que les permitiera satisfacer el interés común de sus miembros.

Ésta es la paradoja colectiva que puede producirse gracias a decisiones individuales en apariencia razonables tendentes a satisfacer intereses colectivos. De hecho, muchas personas no contribuyen con cantidades importantes de dinero a las causas colectivas que apoyan,

al igual que evadirían el pago de impuestos si no se les persiguiera legalmente por hacerlo; algunas personas no se molestan en ir a votar en determinadas elecciones y algunas organizaciones de voluntarios se desmoronan por falta de asistencia a las reuniones y asambleas regulares; las compañías pesqueras no se abstienen de sobreexplotar determinadas especies aun a riesgo de destruir las pesquerías de altura; las industrias contaminan el aire y erosionan la atmósfera, etcétera. Dicho de otro modo, muchos bienes públicos en los que la gente está sinceramente interesada están escasamente disponibles por falta de participación en los esfuerzos colectivos.

Incentivos selectivos

Uno de los mecanismos para que la gente participe en acciones colectivas destinadas a facilitar la provisión de bienes públicos puede ser la oferta condicional de **bienes privados** a los participantes. Esto crea **incentivos selectivos** para que los individuos cooperen. En esta categoría cabe incluir desde el reconocimiento social hasta la censura moral, desde las multas a los que se abstienen hasta las ventajas profesionales para los miembros de una asociación. A diferencia de los bienes públicos, un individuo puede acceder al bien privado indivisible o librarse del mal privado sólo si contribuye de manera apropiada, en este caso mediante la cooperación o la participación en la acción colectiva. En este sentido, los incentivos son «selectivos», es decir, se ofrecen individualmente, no conjuntamente.

La adición de esta variable puede cambiar el signo de la función básica individual de la acción colectiva que presentamos antes, de modo que un resultado negativo se convierta en uno positivo. Ahora tenemos:

$$R = B * P - C + D$$

Donde D representa los incentivos selectivos (la elección de la letra D es sólo para no confundirse con B, C, etc.).

Uno de los ejemplos clásicos de acción colectiva que comporta fuertes intereses selectivos para sus miembros son los sindicatos y sus mecanismos de afiliación obligatoria y de piquetes. Obsérvese que el aumento de los salarios, la reducción de horas de trabajo, las mejores condiciones laborales y una legislación laboral favorable que los sindicatos suelen reivindicar son bienes públicos que se pueden proveer a todos los trabajadores con independencia de su afiliación a un sindicato o su participación en acciones colectivas como manifestaciones y huelgas. Los sindicatos utilizan incentivos a la vez positivos y negativos para atraer a trabajadores interesados en esos bienes a participar. En algunos países, los sindicatos de trabajadores industriales lograron

que la afiliación sindical fuera obligatoria apoyándose en tradiciones bien consolidadas durante varios siglos de gremios y organizaciones de artesanos. Cuando un sindicato es reconocido por la empresa, el ramo industrial o la organización patronal en la negociación colectiva, puede hacer que la afiliación al sindicato sea una condición para la contratación. Las empresas pueden deducir entonces las cuotas sindicales directamente de los sueldos y salarios. Por otro lado, los activistas sindicales también pueden ejercer coerción sobre los trabajadores. En caso de conflicto, los piquetes y la censura moral pueden disuadir a posibles «esquiroleros» de romper una huelga.

El declive de la afiliación sindical obrera desde fines del siglo xx fue el resultado de varios factores que se pueden entender claramente con nuestro enfoque de los problemas de la acción colectiva. Del lado positivo, los gobiernos adoptaron algunos de los incentivos selectivos que antes habían ofrecido los sindicatos, entre ellos el seguro de desempleo, lo que hizo menos atractivos los mecanismos sindicales de mutuo apoyo. Del lado negativo, algunos gobiernos, empezando de forma más notoria por el del Reino Unido a partir de la década de 1980, facilitaron el «viaje gratis» de los trabajadores individuales mediante el establecimiento de la afiliación libre no vinculada al empleo y la introducción de la votación secreta en las decisiones sobre las huelgas y en las elecciones. Ciertamente la afiliación sindical disminuyó notablemente durante los años siguientes.

Otro caso fácilmente contrastable se refiere a las organizaciones profesionales. En ciertos países, las asociaciones de abogados, médicos y arquitectos dan licencias restrictivas para el ejercicio de la profesión en sus respectivas zonas. Cualquier profesional que trabaje sin el permiso de la asociación, cuya obtención supone el pago de una cuota regular, puede ser denunciado por actividad ilícita. En cambio, otras profesiones como los politólogos, los economistas o los sociólogos sólo pueden recurrir a incentivos positivos más frágiles, como la información sobre el mercado laboral o el entretenimiento social, para atraer miembros hacia sus asociaciones. Lógicamente, en los países en que se aplican diferentes regulaciones a distintas profesiones, las organizaciones en las que la afiliación es voluntaria tienen unos porcentajes de afiliación mucho menores con relación al conjunto de todos los licenciados en el campo de actividad que aquellas que requieren la afiliación obligatoria para el ejercicio de la profesión.

Como hemos sugerido, los incentivos ofrecidos selectivamente en cualquier tipo de grupo sólo a aquellos individuos que participan en la acción colectiva pueden ser **materiales o morales**, así como **positivos o negativos**. Entre los incentivos materiales positivos cabe incluir los regalos y obsequios, los beneficios extras para los miembros de la organización como, por ejemplo, información sobre el mercado laboral, seguros, clubes, descuentos en tiendas, hoteles o alquiler de coches, en tanto que los incentivos materiales negativos pueden consistir en cuo-

tas, impuestos o multas. Los incentivos morales pueden ser positivos en forma de prestigio, buena reputación, honores y premios, acceso a redes sociales y oportunidades para hacer amistades, así como negativos, incluidos las condenas y castigos colectivos que conllevan culpa y vergüenza. Se suele estimar que los incentivos negativos pueden ser efectivos para producir participación a corto plazo de muchas personas (por ejemplo, hacer que la gente acuda a las urnas mediante multas a los abstencionistas), mientras que una participación estable en grupos más pequeños puede requerir incentivos positivos.

La capacidad de los incentivos selectivos de promover la acción colectiva permite explicar la participación como un **subproducto** de actividades motivadas por la adquisición de bienes privados. Esto no supone, una vez más, que los miembros de una comunidad, sindicato, asociación, organización no gubernamental o cualquier grupo voluntario no tengan un interés sincero en lograr el bien público que define el interés común de los miembros del grupo. Los incentivos selectivos son sólo un mecanismo para solucionar el problema del polizón o gorrón que puede poner en apuros la acción colectiva, especialmente en grupos grandes de gente dispersa.

De manera similar a otras organizaciones colectivas, los gobiernos utilizan de forma sistemática mecanismos de coerción, como el servicio militar obligatorio, los impuestos y las multas, para que la gente cumpla con las contribuciones que permiten respaldar y financiar bienes públicos en los que muchos ciudadanos pueden estar interesados. Los beneficios subsiguientes, como la defensa, el orden y los servicios públicos, son ofrecidos a todos tanto si se ha servido en el ejército, se han pagado los impuestos y las multas como si no. Pero precisamente por esta razón, muchas personas pueden intentar eludir sus contribuciones individuales, aunque consientan o voten a favor del mantenimiento del grupo o la comunidad.

Una objeción frecuente al postulado del subproducto que hemos presentados en los párrafos precedentes es que puede explicar cómo se mantiene una organización, pero difícilmente cómo y por qué fue creada. Aunque los bienes privados facilitados sean muy atractivos o disuasorios, parece razonable suponer que la mayoría de la gente se unirá sólo a aquellas asociaciones que se definen por un fin que comparten. No hay muchas personas que quieran afiliarse a un sindicato, por ejemplo, sólo para poder disfrutar de sus vacaciones organizadas. La identificación de un interés común puede ser, por tanto, una restricción a la afiliación potencial. Así, podemos establecer que la mayoría de personas participa sólo en acciones colectivas y organizaciones orientadas a proveer un bien público en el que están interesadas. Pero muchas puede que lo hagan sólo si otras actividades y aspectos del grupo, que pueden englobarse de manera sucinta en la categoría de «incentivos selectivos», son lo suficientemente atractivos para evitar la tentación del gorreo y la subsiguiente abstención.

CASO BENEFICIOS Y COSTES DE VOTAR

Votar en unas elecciones políticas de masas es un caso destacado de participación individual en una acción colectiva por un bien público. El resultado electoral, es decir, los votos obtenidos por cada partido y la subsiguiente formación de gobierno, es vinculante para todos independientemente de su participación y es, por tanto, un bien público sobre cuya provisión cada individuo tiene una influencia escasa. Como sucede con todos los bienes públicos, cabe sostener que para un individuo la abstención puede ser una decisión racional. Pero votar suele ser una acción de «beneficio bajo y coste bajo» que puede ser fácilmente incentivada. De hecho, en las elecciones políticas de masas, la concurrencia es siempre positiva, aunque en diferentes proporciones, las cuales pueden ser explicadas por diferentes beneficios y costes.

En el plano individual, las personas con mayor renta, los miembros de la mayoría étnica en la comunidad, los más educados y de mayor edad tienen mayor propensión a votar, probablemente porque tienen más información y se juegan más con los resultados electorales. Algunas personas también pueden sentirse motivadas por incentivos morales, como ser reconocidos como ciudadanos con derechos iguales o cumplir con su «deber cívico». A nivel colectivo, la participación electoral es relativamente mayor en los *países pequeños*, como predice la teoría de la acción colectiva para los grupos pequeños. La concurrencia es más alta en elecciones de instituciones generales con elevados *beneficios* potenciales que a cargos locales, regionales y otros relativamente menos influyentes. Por ejemplo, mientras que en las elecciones estatales en Europa la media de votantes es del 75%, en las elecciones al Parlamento Europeo el número de votantes se reduce a un 55%. Por la misma razón, las elecciones simultáneas a varias instituciones aumentan la participación. Esto se puede observar en países con elecciones estatales y locales concurrentes y no concurrentes, así como en Estados Unidos con elecciones presidenciales y a medio mandato cuyos niveles de participación electoral están en torno al 60% y el 30%, respectivamente. La participación electoral también tiende a aumentar con grandes crisis políticas y con temas de campaña muy relevantes y divisivos, que acrecientan lo que se juega en las elecciones, así como con resultados reñidos e inciertos que aumentan el carácter aparentemente decisivo de cada voto.

En lo relativo a los incentivos institucionales, la participación electoral aumenta, sobre todo, con el *voto obligatorio*, que impone *costes* importantes a la abstención. En algunos países, a la gente que se abstiene de votar en las elecciones políticas se le exige que presente un justificante o que demuestre que el día de la votación estaba ausente de su lugar de residencia; los abstencionistas pueden recibir multas o penas de prisión, ser privados del derecho de voto u otros derechos civiles, así como tener dificultades para acceder a empleos o servicios públicos. En Australia, Bélgica, Luxemburgo y otros países en los que el voto es obligatorio, la participación electoral suele ser tan alta como el 90%. También cabe ofrecer incentivos positivos mediante otras reglas que reducen los costes de votar, como, por ejemplo, el registro automático de los electores, la votación en día festivo y el acceso fácil a las urnas.

FUENTE

La lógica individual de la acción colectiva



Mancur Olson
(1932-1998)
Economista
político

«Una organización de intereses o, desde luego, un sindicato o cualquier otra organización que trabaja por los intereses de un gran grupo de empresas o trabajadores en cierta rama de la industria, no obtendría ayuda de individuos racionales y auto-interesados de esa industria... Esto sería verdad incluso si todos en la industria estuvieran absolutamente convencidos de que el programa propuesto iba en su interés... Cuanto mayor es el número de individuos o empresas que se beneficiarían de un bien colectivo, más pequeña es la cuota de las ganancias derivadas de una acción en el grupo de interés que obtendría el individuo o la empresa que emprende la acción. Así, a falta de incentivos selectivos, el incentivo para la acción de grupo disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo, de modo que los

grupos grandes son menos capaces de actuar en aras de su interés común que los grupos pequeños.»

Mancur Olson,
La lógica de la acción colectiva (1965)

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué es un «polizón»?

EL TAMAÑO DE LOS GRUPOS

Desde la perspectiva individual que presentamos en la sección anterior, cualquier grupo o comunidad cuyos miembros tengan un interés común puede alcanzar ciertos niveles de acción y organización colectivas. Éstos dependerán en gran medida del tamaño del grupo, es decir, del número de individuos que pueden obtener beneficios del bien público y pueden estar potencialmente interesados en su provisión. Los diferentes niveles de acción colectiva de los países grandes y los pequeños, los trabajadores y los empresarios, los consumidores y los productores, los habitantes de las ciudades y los campesinos, los empleados y los parados y cualquier otro grupo pueden ser explicados en gran medida por los diferentes beneficios y costes dependientes del tamaño del grupo.

Para los bienes públicos sujetos a una cogestión potencial, el tamaño del grupo afecta los beneficios derivados del bien para cada indi-

viduo. Concretamente, para los bienes con «rivalidad» —¿recuerda del capítulo anterior?— como el agua limpia, las carreteras y los hospitales, cuanto mayor es el número de usuarios potenciales, menores son los beneficios que cada usuario es probable que obtenga debido a los riesgos de escasez, atascos o aglomeraciones. Para que el bien pudiera eludir el riesgo de congestión, debería ser provisto en grandes cantidades, lo cual aumentaría su coste y la parte que cada miembro del grupo o comunidad debería pagar y podría desalentar la participación.

Sin embargo, para todos los tipos de bien público, ya sea puro o con rivalidad, la característica esencial que los diferencia de los bienes privados, es decir, su indivisibilidad y su oferta conjunta a cada consumidor potencial, puede inducir la tentación de gorrear. Al principio de este capítulo representamos el efecto de la indivisibilidad del bien en la decisión individual mediante la variable P en la función de la acción colectiva. P expresa la estimación subjetiva del individuo de que su acción será influyente para que la provisión del bien público sea factible, y, por tanto, merecedora del esfuerzo. En general, podemos suponer que P es una función inversa del tamaño del grupo, es decir, un individuo tiende a ser menos influyente en grupos grandes que en grupos pequeños. En un grupo grande, hay más personas para dejar que lo hagan otros que en un grupo pequeño.

En concreto, se puede postular lo siguiente: $P = 1/S$, donde S representa el tamaño o número de personas en el grupo. Si el tamaño del grupo S es grande, P será pequeño y también lo será el producto $B \cdot P$ en la función. Recuerde la ecuación de la acción colectiva y compruebe que entiende que la recompensa individual R por participar en la acción colectiva disminuye cuando aumenta S , el tamaño del grupo. Como lo expresó el economista político Mancur Olson, «el incentivo para la acción de grupo disminuye conforme aumenta el tamaño del grupo, de modo que los grupos grandes son menos capaces de actuar por su interés común que los grupos pequeños».

Tipos de grupo

Según lo expuesto hasta aquí, podríamos sospechar que en ausencia de incentivos selectivos para participar, ningún grupo se organizará de manera efectiva y nadie será capaz de coordinar acciones con otras personas interesadas en algún objetivo común. En la práctica, sin embargo, diferentes grupos y comunidades se organizan a diferentes niveles y son capaces de influir en diferentes grados en las decisiones colectivas y políticas.

La mayoría de los grupos de interés, tal como hemos visto en las secciones anteriores, desarrollan **cierta acción, aunque a un nivel subóptimo**, es decir, son capaces de alcanzar niveles de provisión de bienes públicos inferiores a los deseados por los miembros del grupo, en

fuerte dependencia del tamaño del grupo. Las cámaras de comercio, las organizaciones empresariales de ramo, las asociaciones de médicos, los grupos de presión agrarios, los sindicatos de maestros y de trabajadores de grandes empresas, por sólo mencionar algunos ejemplos, suelen lograr organizarse y obtener beneficios de bienes públicos.

Además de los que hemos visto, tiene interés analizar dos tipos extremos de grupos. Por un lado, los **grupos privilegiados** son grupos pequeños en los que uno o unos pocos miembros están suficientemente interesados en el bien como para pagar todo su coste. En el ejemplo anterior de la empresa que necesita una carretera, la empresa puede subvencionar el total de la obra pública aunque sea accesible a todo el pueblo. De manera análoga, un banco puede establecer un servicio privado de vigilancia nocturna ante sus puertas capaz de disuadir a cualquier ladrón o intruso de acercarse a aquella zona, de modo que todos los habitantes del vecindario se sientan más tranquilos. Asimismo, una gran empresa naval puede levantar un faro en el puerto aunque sea incapaz de evitar que los pescadores del lugar y los yates deportivos hagan uso de él. El ejército del país miembro más poderoso de una alianza militar puede proveer defensa a todos sus aliados aunque éstos no contribuyan con soldados propios. En general, podemos esperar que esos individuos, empresas o países que obtienen mayores beneficios de un bien público contribuyan más a su provisión que los otros beneficiarios potenciales del bien en cuestión.

Por otro lado, los **grupos latentes** son aquellos grupos muy grandes, anónimos y dispersos en los que nadie se da cuenta de si un individuo se abstiene de contribuir a la provisión del bien público. De ahí que el gorreo generalizado, la organización raquífica, la pérdida de intensidad de la acción colectiva y la provisión insuficiente de bienes públicos sean corrientes en grupos bien identificados pero de enorme tamaño, como los contribuyentes, los consumidores, las personas con ingresos bajos y los desempleados, entre otros. Los intereses comunes de amplias mayorías de ciudadanos pueden no ser satisfechos debido a las dificultades en resolver el problema del comportamiento de polizón en la acción colectiva.]

La importancia del tamaño en el éxito de la acción colectiva puede hacer aconsejable a los miembros de los grupos grandes la adopción de formas **descentralizadas** de organización. En cada pequeña unidad, los miembros individuales pueden tener incentivos para participar activamente porque su voz o su voto es probable que influya y las interacciones serán fáciles y frecuentes, siendo así capaces de impedir los comportamientos de polizón. Los costes de organización son más bajos cuanto más pequeño es el número de personas que deben ser coordinadas. Los grupos grandes, así como los países grandes, pueden estar mejor organizados, pues, si adoptan una estructura federal. El éxito de la acción colectiva puede ser el resultado de una afiliación conjunta y amplia de una serie de unidades **pequeñas** y autónomas.

Identidad colectiva

La influencia esperada de cada individuo en la decisión del grupo no sólo depende del tamaño del grupo. También depende de lo compacto que sea el grupo y de otras características que facilitan las interacciones entre los individuos con intereses comunes, como ya hemos señalado. Una alta densidad de relaciones sociales implica que muchos individuos comparten intereses comunes en muchos temas, lo cual puede hacer que la acción colectiva en cualquiera de ellos sea más provechosa.

En concreto, la **concentración** espacial de los ciudadanos o miembros de un grupo de interés facilita los intercambios de información, la consideración de los criterios y la coordinación para reunirse y tomar decisiones colectivas, así como la vigilancia mutua, la presión, la confianza y la disuasión del gorreo. Los habitantes de pueblos pequeños, los propietarios de negocios situados en grandes centros comerciales o los empleados que trabajan en un solo edificio de grandes dimensiones pueden ser más capaces de desarrollar acciones colectivas por sus intereses comunes que, pongamos por caso, los desempleados dispersos en sus casas.

Asimismo, la **homogeneidad** cultural puede favorecer la acción colectiva para la provisión de bienes públicos porque los miembros del grupo pueden compartir información sobre acciones pasadas, vínculos, relaciones, principios e intereses en muchos temas, todo lo cual crea oportunidades para obtener mayores beneficios potenciales de su acción conjunta. Tal es el caso de los individuos de una misma tribu, los parientes en una familia extensa o los inmigrantes con un mismo origen, así como de los miembros de comunidades que comparten características similares de raza, religión o lengua. Estos grupos pueden desarrollar acciones colectivas más efectivas para promover sus intereses comunes no sólo en favor de sus tradiciones y costumbres, sino por fines económicos y redistributivos que individuos heterogéneos con un interés común en un tema, pero también con otros asuntos discordantes.

Los individuos pueden usar una experiencia de continuada reciprocidad y su buena reputación de ser cooperativos para generar confianza entre los demás miembros del grupo. Las ventajas de compartir rasgos étnicos comunes para la provisión de bienes colectivos también puede generar sentimientos de identidad. La identificación subjetiva con ciertos rasgos culturales puede convertirse en una herramienta para un logro más efectivo de los intereses comunes de los individuos. En general, los costes de adquirir y digerir nueva información pueden hacer que un individuo considere ventajoso tener a su alrededor a otras personas que sigan sus mismos valores y referencias culturales, de modo que pueda disfrutar de su propia lealtad a los mismos.

En la dirección contraria, si la gente persigue activamente una meta común, es probable que refuerce normas culturales distintivas.

Entonces algunas personas pueden sumarse al grupo a fin de sacar partido de todos los bienes públicos que una organización de bajo coste del grupo homogéneo puede obtener. Los movimientos nacionalistas y religiosos pueden aprovecharse de estos incentivos para atraer gente y lograr múltiples fines.

Voz y salida

La decisión de participar en la acción colectiva puede depender también de las alternativas disponibles. Si un individuo tiene interés en un bien público pero los costes de unirse al grupo o contribuir de manera decisiva a la provisión del bien son demasiado elevados, puede optar por buscar un proveedor alternativo o desplazarse a un escenario alternativo en el que el bien público ya esté provisto. La acción —también llamada «voz» para sugerir la existencia de cierta demanda insatisfecha que la gente quiere señalar— puede ser sustituida por la «salida» tanto si esto implica marcharse a un grupo diferente, cambiar de afiliación, votar a otro partido o líder, mudarse o emigrar (también llamado «votar con los pies»).

La «voz» y la «salida» —o la contribución y la partida— pueden ser **acciones rivales** para el individuo interesado en un bien público y descontento con el estado de cosas existente. Un individuo puede escoger una vía u otra en función de sus costes y de la probabilidad de obtener acceso a bienes públicos. Paradójicamente, ciertos gobiernos incapaces de actuar de acuerdo con sus propias promesas o expectativas y proveedores de bienes públicos en cantidades muy exiguas pueden alentar la «salida», es decir, la emigración de los ciudadanos, con el fin de evitar que irrumpen las «voces» de protesta y desafío a los gobernantes. En un régimen autoritario, en particular, pero también en ciertos estados débiles que han adoptado procedimientos democráticos, los líderes ineficaces pueden optar por facilitar que los críticos potenciales se marchen al exilio.

A la inversa, si la opción «salida» deja de ser asequible, ya sea porque no hay ninguna organización alternativa capaz de proveer bienes públicos o porque es extremadamente costosa, el individuo puede tener incentivos para considerar su participación en la acción colectiva o alzar su «voz». Los costes de la salida, que pueden incluir desde la censura moral contra los «traidores» hasta la persecución de los desertores o decisiones restrictivas en materia migratoria, tienden a ser más elevados en los clubes que en los grandes almacenes, en los grupos étnicos que en las asociaciones profesionales, en los ejércitos que en los partidos políticos, por lo que se crean diferentes condiciones favorables o desfavorables para la acción colectiva en diferentes grupos.

CASO AGRICULTORES EN ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

«Un informe sobre políticas agrícolas en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuantificaba los amplios subsidios gubernamentales percibidos por los agricultores en estos países. Estos subsidios equivalen en total a un 29% de sus ingresos agrícolas. Las naciones más ricas efectúan pagos directos a los agricultores cuando la producción agrícola aumenta, y también contribuyen a subvencionar el coste del agua, las semillas, la maquinaria y otros inputs agrarios.

A veces se sostiene que los subsidios agrícolas son deseables para estimular las pequeñas explotaciones agrícolas y su modo de vida. Sin embargo, esto se contradice con los datos y las pruebas recogidos a lo largo de muchas décadas y confirmados por el informe de la OCDE, de que la inmensa mayoría de los subsidios va a parar a las explotaciones agrícolas más grandes. En muchos casos son concedidos a personas que poseen tierra, pero no la cultivan.

El argumento económico para eliminar los subsidios agrícolas en los países ricos es contundente, porque estos subsidios son poco eficientes, suelen aumentar los precios de los alimentos para los consumidores en estos países e indignan a los países en vías de desarrollo que ven cómo se les cierran sus mercados naturales. No obstante, aunque los economistas han coincidido mucho en sus críticas a las políticas agrarias, el grupo de presión agrario ha sido poderoso, sobre todo en Japón y en muchos países europeos. Y eso pese a que los agricultores en la mayoría de los países ricos no constituyen más que un porcentaje minúsculo de la fuerza de trabajo.

Puede parecer paradójico que los agricultores estén fuertemente gravados por impuestos en países pobres, como India y China, donde constituyen una amplia fracción de la población y reciben, en cambio, subsidios en países ricos donde domina un modo de vida urbano. Pero el análisis económico de la política de los grupos de interés muestra que *los grupos pequeños suelen ser mucho más poderosos políticamente que los grupos grandes*, incluso en las democracias donde los grupos grandes contarían también con más votos. La explicación es que los grupos pequeños se pueden organizar más fácilmente —aunque los agricultores tienden a estar dispersos en el territorio— y porque el impuesto per cápita sobre los demás para financiar el subsidio de grupos pequeños tiende a ser menor que el coste per cápita de subvencionar grupos grandes.»

Adaptado de Gary Becker,
«On Agricultural Subsidies by Rich Countries»,
The Becker-Posner Blog, 26 de junio de 2006

La explotación del grande por el pequeño

Como hemos visto, los grupos pequeños, así como las comunidades concentradas y homogéneas, tienen una ventaja, en comparación con los grupos grandes, dispersos y heterogéneos, para reunir a sus miembros, levantar y mantener una organización destinada a satisfacer sus intereses comunes. Si grupos diferentes quieren acceder a bienes públicos provistos por el gobierno o por organizaciones internacionales con fondos públicos, la acción asimétrica de grupos con tamaños y compacidad interna diferentes puede comportar la redistribución colectiva de recursos públicos a favor de grupos pequeños y compactos. Debido a que las presiones de los grupos de interés pequeños son más intensas y frecuentes, las políticas públicas pueden decantarse a su favor a expensas de los grupos grandes y dispersos. Esto puede convertirse en una expresión importante de conflicto social.

En concreto, los empresarios tienden a estar más organizados que los trabajadores y a ser, por tanto, más capaces de obtener políticas convenientes de los gobiernos. Los productores, en general, están más organizados y son más efectivos para obtener decisiones favorables del gobierno que los consumidores. Como señaló el economista Adam Smith en el siglo XVIII, en cuanto unos cuantos empresarios del mismo ramo se reúnen «aunque sólo sea para entretenerse o divertirse, la conversación termina en alguna conspiración contra el bien público o en alguna maquinación para hacer subir los precios». Esto puede conducir a lo que algunos autores han llamado **«la captura del gobierno por los grupos de presión»**. Los grupos de interés pequeños pueden buscar subsidios y subvenciones públicas, aranceles de protección o el establecimiento de otras barreras contra nuevos competidores o contra productores de actividades sustitutivas, todo lo cual puede producir una especie de explotación de amplias capas de consumidores no organizados y dispersos por pequeños grupos de productores bien organizados.

Simetrías similares se pueden observar en las relaciones entre los estados. En el mundo actual, los estados pequeños obtienen beneficios de amplias áreas de libre comercio y de alianzas internacionales de seguridad y, en general, contribuyen a la provisión de bienes públicos universales o de amplia escala menos que proporcionalmente a su tamaño relativo. En concreto, en la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN], Estados Unidos afronta el grueso de la carga. Los estados pequeños pueden obtener más beneficios de la provisión de defensa por los estados grandes que de su propia provisión, de modo que optan por gorrear. Asimismo, en la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias, como la UNESCO (dedicada a la Educación, la Ciencia y la Cultura), los países miembros más grandes y más ricos contribuyen a su financiación más que proporcionalmente a su población o su producto, aun cuando el poder de decisión en el seno de las

CASO RICOS Y POBRES EN CHINA

En China unas pocas décadas en las que ha seguido el consejo de «enriquecerse rápidamente» lanzado por el partido central han dejado el país dividido entre una población urbana no muy numerosa con movilidad social ascendente que reside en la costa oriental y las masas de campesinos aún empobrecidos que viven en comunidades rurales estancadas del interior. Con palabras de la revista *The Economist*, «en la actualidad, la disparidad económica entre los pocos ricos y los muchos pobres (campesinos, trabajadores emigrantes, pensionistas) de China haría que muchos capitalistas contemporáneos se ruborizaran» (13 de octubre de 2007).

La constitución actualmente vigente consagra los derechos a la propiedad privada. Pero éstos han beneficiado principalmente a los habitantes de las ciudades. Una creciente clase media urbana compra y vende sus casas o negocios mientras que, en el campo, los campesinos sólo pueden arrendar la tierra, no poseerla en propiedad y ni siquiera pueden utilizarla como garantía para obtener créditos y los funcionarios locales organizan incautaciones de tierras con objeto de expulsar a la gente y favorecer a los promotores inmobiliarios. Esto es una consecuencia del hecho de que los *ciudadanos que viven en áreas urbanas saben organizarse mejor* y ser un grupo influyente en el seno del partido en el poder o de ejercer presión desde fuera sobre los altos cargos, mientras que las preocupaciones de la *inmensa mayoría de los habitantes de aldeas dispersas y aisladas* son olvidadas.

Tal como lo veía *The Economist*, «desde 1989, cuando algunos trabajadores descontentos se sumaron a los estudiantes que se manifestaban en favor de la democracia y todo terminó en el baño de sangre de la plaza Tiananmen de Pekín, un partido gobernante temeroso de cualquier otro desafío a su poder ha prestado una mayor atención a las quejas de las masas urbanas de China. Los habitantes de las ciudades han ganado una mayor cuota de libertad para gastar como les plazca unos ingresos cada vez más elevados, mientras que los tan cacareados experimentos de democracia en las aldeas no han conducido a nada. Con acceso a internet y los teléfonos móviles, las clases medias de China se pueden organizar para oponerse, pongamos por caso, al establecimiento de una fábrica de productos químicos no deseada y así atraer la atención del gobierno. Pese a los varios miles de protestas que, cada año, tienen lugar en las aldeas rurales contra los funcionarios corruptos, los servicios médicos precarios y las malas escuelas, los campesinos de China —más dispersos, menos organizados y, por ende, más fácilmente ignorados o suprimidos—, poco pueden hacer aparte de enfadarse.

FUENTES

Los grupos pequeños se organizan mejor

«Dos vecinos pueden ponerse de acuerdo para drenar un prado cuya propiedad comparten porque a cada uno le resulta fácil saber qué piensa el otro, y cada uno percibe que la consecuencia inmediata del incumplimiento de su parte es el abandono de todo el proyecto. Pero es muy difícil, y en realidad imposible, que un millar de personas lleguen a ponerse de acuerdo sobre una acción así porque les es difícil concertar un plan tan complejo y aún más difícil que lo lleven a cabo si cada uno de ellos busca un pretexto para librarse de la molestia y del gasto, queriendo que toda carga recaiga sobre los demás. La sociedad política remedia con facilidad estos molestos inconvenientes ... De este modo se construyen puentes, se abren puertos, se levantan murallas, se forman canales, se equipan flotas y se disciplinan ejércitos en todas partes gracias al cuidado del gobierno.»

David Hume,

Tratado de la Naturaleza Humana (1740)



Adam Smith
(1723-1790)
Economista

«Los habitantes de una ciudad, al estar reunidos en un mismo lugar, pueden comunicarse y aunar sus esfuerzos fácilmente. De ahí que aún los oficios más insignificantes que se han establecido en las ciudades hayan, en una u otra parte, constituido corporaciones ... por medio de asociaciones y acuerdos voluntarios. Los oficios que emplean sólo un reducido número de brazos son los que con más facilidad entran en asociaciones de este tipo ... Los habitantes del campo que viven dispersos y alejados unos de otros, no pueden concertarse ni coordinarse con facilidad ... Nuestros criadores de ganado ... que viven separados unos de otros y dispersos en diferentes lugares del país, no pueden, sin vencer grandes dificultades, coordinarse entre sí ... En cambio eso es

algo que pueden hacer con comodidad los fabricantes que se halla reunidos en numerosas corporaciones en todas las grandes ciudades.»

Adam Smith,

Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones (1776)

«A propósito del sufragio se puede además señalar que de manera especial en los grandes estados conduce inevitablemente a la indiferencia electoral; en la medida en que *un solo voto individual tiene un efecto insignificante donde hay una multitud de electores*. Aunque el derecho de sufragio sea muy valorado y apreciado por aquellos que pueden ejercerlo, no obstante no harán acto de presencia en la mesa de votación. Así, el resultado de una institución de este tipo es más probable que sea el contrario del que se pretendía; la elección recae de hecho en el poder de una minoría, de unos pocos, de una reunión de afiliados y por ende del interés particular y contingente que justamente era lo que debía ser neutralizado.»

G. W. F. Hegel,

Principios de la Filosofía del Derecho (1820)

instituciones no corresponde a sus contribuciones. En la Unión Europea la cuestión del tamaño ha sido en general abordada como una elección entre ampliaciones adicionales a nuevos estados miembros, las cuales harían más difícil la acción colectiva y limitarían las ambiciones de la Unión a un área de libre mercado, y la profundización interna de la acción colectiva entre menos miembros para la provisión de más bienes públicos como, por ejemplo, la moneda común y una política exterior común.

PRUEBA RÁPIDA

- Defina «voz» y «salida» como modos de acción.

CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos analizado los incentivos que los individuos interesados en bienes públicos tienen para cooperar y contribuir a la provisión de los bienes. Hemos visto de qué modo el desarrollo de la cooperación o la acción colectiva pueden ser frustrados por los problemas derivados del gorreo, y en cambio ser favorecidos en grupos de pequeños tamaño, con cohesión u homogeneidad internas, así como ser influido por la disponibilidad de la alternativa de irse en busca de otro proveedor.

Cuanto se ha expuesto con anterioridad se puede resumir en estas dos *Proposiciones*:

- *Acción colectiva.* Los miembros de comunidades o grupos de interés pequeños, concentrados y homogéneos tienen más incentivos para cooperar y participar en la acción colectiva que los miembros de grupos grandes, dispersos y heterogéneos. En el ámbito público, los grupos pequeños tienden a tener un mayor acceso a los recursos públicos a expensas de los grupos grandes.
- *Voz versus salida.* La acción colectiva para la promoción de los intereses colectivos o «voz» se debilita y puede fracasar si la acción rival de «salida» en búsqueda de un proveedor alternativo es menos costosa y tiene mayores probabilidades de dar acceso a bienes públicos.

RESUMEN

- La existencia de un grupo con un interés común no garantiza la organización del grupo para perseguir ese interés. La acción colectiva para la provisión de bienes públicos depende de las decisiones de los individuos de participar o abstenerse.
- Dado que los bienes públicos se ofrecen de manera conjunta a todos los miembros del grupo, cada individuo puede tratar de comportarse como lo haría un polizón, es decir, cada uno de ellos puede esperar que tendrá acceso al bien público sin cooperar con los demás miembros del grupo ni contribuir a la provisión del bien.
- La gente tiende a participar más en acciones colectivas de bajo coste que en acciones que comportan costes y riesgos elevados, y a hacerlo más en condiciones de libertad que bajo las dictaduras.
- La participación en la acción colectiva puede ser alentada mediante la provisión condicional de bienes privados o incentivos selectivos a los participantes. La acción colectiva para la provisión de bienes públicos puede mantenerse como un subproducto de decisiones motivadas por la obtención de bienes privados.
- Los miembros individuales de grupos pequeños que esperan ser relativamente decisivos en el grupo pueden tener más incentivos para cooperar y participar en acciones colectivas por su interés común que los miembros de grupos amplios en los que cada contribución individual es insignificante.
- La concentración espacial y la homogeneidad cultural de los individuos favorecen las interacciones y la acción colectiva orientada por intereses comunes. Sobre la base de la experiencia de cooperación, los individuos pueden construir buena reputación y edificar confianza, así como normas culturales que favorezcan una mayor cooperación.
- Si los costes de la acción colectiva son demasiado elevados o bien las expectativas de obtener bienes públicos son pesimistas, la gente puede optar por buscar un proveedor alternativo. «Voz» y «salida» son modos de acción rivales.
- Debido a la disponibilidad limitada de recursos públicos para financiar o proveer bienes públicos, los grupos pequeños tienden a obtener más satisfacción de sus demandas y explotar a los grupos grandes.

CONCEPTOS BÁSICOS

Acción colectiva. Participación o contribución de los miembros individuales de un grupo de interés a la provisión de bienes públicos.

Incentivos selectivos. Bienes privados que son provistos de manera condicional a los participantes en la acción colectiva.

Polización. El usuario de un bien público que no contribuye a su provisión.

Grupo privilegiado. Un miembro o unos pocos miembros pagan el coste total de un bien público.

Grupo latente. Abstención general de los individuos que comparten un interés común.

Voz. Acción, habitualmente identificada con la protesta o demanda de bienes públicos.

Salida. Cambio a un proveedor alternativo de bienes públicos. Acción rival a la voz.

PREGUNTAS DE REPASO

1. Escriba la función individual de la acción colectiva y defina sus elementos.
2. ¿Qué son los «incentivos selectivos»?
3. ¿Que se entiende por «polización»?
4. Analice las ventajas relativas de los grupos pequeños y los grupos grandes para la acción colectiva.

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. Busque datos relativos a la participación electoral (número de votantes/número de personas con derecho a voto) en las elecciones locales de su lugar de residencia, así como en las elecciones generales o federales. Asimismo busque datos sobre la participación electoral en las elecciones al consejo de su escuela o facultad. Compare los datos y analice.
2. Haga una lista con los incentivos positivos y negativos para votar en las elecciones generales en su lugar de residencia.
3. Escoja un club, una hermandad, un sindicato o una asociación de la que sea miembro. ¿Cuáles son los bienes públicos que provee? ¿Puede identificar bienes privados que son ofrecidos como incentivos selectivos a sus miembros?
4. ¿Conoce algún grupo privilegiado?
5. Ponga un ejemplo de grupo latente que no haya sido mencionado en este capítulo.
6. Lea los dos «Casos» en este capítulo, que tratan de los subsidios y los impuestos agrícolas en Estados Unidos y Europa, en un caso, y en China, en el otro. Compárelos y analícelos.

Cooperación y conflicto

La acción colectiva para la provisión de bienes públicos requiere, como hemos visto, de la cooperación entre personas interesadas, la cual puede que no sea fácil de promover. En este capítulo examinamos de un modo más formal los problemas a los que se enfrenta la gente cuando la cooperación es deseable pero difícil. Para analizar el vínculo entre las decisiones individuales y la cooperación colectiva, necesitamos conocer un poco de teoría de juegos.

La teoría de juegos es el estudio de las decisiones humanas en situaciones estratégicas. Éstas son situaciones en las que cada individuo debe decidir qué acción tomar según lo que cree que harán los demás. La típica decisión de cooperar a la provisión de bienes públicos es una de ellas. No es como una decisión individual de comprar solo uno u otro bien en un supermercado. Se parece más a situaciones como una partida de cartas entre un grupo de compañeros, el regateo entre un vendedor y un comprador para llegar a un precio aceptable, la negociación entre dos partidos políticos para formar una coalición electoral o el intento de construir una alianza internacional entre diferentes estados. La teoría de juegos tiene muchas aplicaciones en la política, así como en la economía, la sociología, la psicología, la biología y la ética. Con la ayuda de algunos «juegos» veremos cómo surge y se mantiene la cooperación entre los individuos para la provisión de bienes públicos.

EN ESTE CAPÍTULO

Analizaremos los problemas de la acción colectiva a la luz del juego del Dilema del prisionero.

Veremos de qué modo la gente aprende a cooperar utilizando el criterio de «toma y daca» en interacciones repetidas.

Consideraremos por qué la cooperación es más probable que se mantenga en relaciones duraderas.

Reflexionaremos sobre las ventajas y los inconvenientes de la cooperación unilateral para la provisión de bienes públicos medioambientales.

En una situación que requiere una acción colectiva, la decisión de cada actor acerca de cooperar o no debe tener en cuenta de qué modo los demás pueden responder a su decisión. No son decisiones individuales aisladas sino interacciones entre diferentes actores las que producen resultados colectivos. En la teoría de juegos se distinguen diferentes tipos de interacciones, especialmente las siguientes:

- Por un lado, juegos que comportan sólo **coordinación** entre personas que tienen intereses muy estrechamente compartidos.
- Por otro lado, juegos *de conflicto o de suma cero* en los que las ganancias para algunos participantes comportan pérdidas para los demás.
- Entre estos dos tipos de juegos, una gama de juegos **positivos o de suma distinta de cero** en los que el resultado es indeterminado, ya sea a favor de **la cooperación o del conflicto**.

Un juego de suma distinta de cero de especial importancia es conocido como **Dilema del prisionero**. Este juego nos ilumina los problemas de acción colectiva. Como hemos visto, en muchas ocasiones la gente no coopera aunque la cooperación produciría un resultado colectivo mejor para todos los participantes. Éste es el problema que aborda este juego. Las lecciones que se desprenden del Dilema del prisionero se pueden aplicar a cualquier grupo o comunidad que se enfrente a un problema de cooperación entre sus miembros.

Cooperar y desertar

El relato metafórico del Dilema del prisionero trata de dos ladrones que han sido detenidos por la policía como sospechosos habituales de un delito. A uno le llamaremos John y al otro Oskar. El jefe de policía interroga a los dos sospechosos en celdas separadas y ofrece a cada uno de ellos el siguiente trato:

«Si confiesas el robo y delatas a tu compañero, tu declaración será considerada como una prueba y él será condenado a 10 años de prisión, pero a ti, como premio por tu declaración, te pondremos en libertad. Si los dos confesáis el delito al delataros mutuamente, los dos seréis declarados culpables y condenados a 5 años de cárcel cada uno. Si, en cambio, ninguno de los dos confesáis, os podemos encerrar hasta un año por tenencia ilícita de armas».

Cada prisionero tiene dos estrategias: **C cooperar** (callar) y **D delatar** (denunciar al otro). La figura 3.1 muestra los resultados asociados a la decisión de cada prisionero.

FIGURA 3.1. Preferencias individuales. En un juego entre dos delincuentes sospechosos de haber cometido un delito, cada uno puede ser puesto en libertad si acusa al otro.

Decisión de John	Decisión de Oskar	Resultado colectivo	
		John	Oskar
D delata	C coopera	libre	10 años
C coopera	C coopera	1 año	1 año
D delata	D delata	5 años	5 años
C coopera	D delata	10 años	libre

Tenga en cuenta que John y Oskar están en celdas separadas y no pueden comunicarse entre sí, sino sólo especular sobre la probable decisión que tomará el otro. ¿Qué prevé que harán? ¿Cooperaran y callarán, o se delatarán mutuamente? El resultado colectivo, es decir, la sentencia para los dos detenidos depende de la estrategia que cada uno elija y de la estrategia elegida por su compañero.

Consideremos primero la decisión de John. No sabe qué hará Oskar. Si presume que Oskar cooperará y callará, la mejor estrategia para John es delatarle, dado que así será puesto en libertad en lugar de pasar un año en prisión. Si, en cambio, Oskar delatara a John, la mejor estrategia de John aún seguiría siendo delatar a Oskar, dado que entonces pasaría 5 años en prisión y no 10. Por tanto, con independencia de lo que Oskar haga, la mejor estrategia para John es delatar a su compañero.

La figura 3.2 representa las elecciones estratégicas posibles. Vemos las decisiones de John colocadas a la izquierda de la matriz en dos filas diferentes, mientras que Oskar está colocado en la parte superior y se enfrenta a dos decisiones posibles que están representadas por las dos columnas. En el supuesto de que Oskar coopere y calle, es decir, si escoge C y coloca los posibles resultados en la columna de la izquierda,

FIGURA 3.2. El Dilema del prisionero. La sentencia que recibirá cada prisionero depende de su decisión sobre si cooperar o delatar a su compañero y de la decisión que tome el otro prisionero.

		Oskar	
		Cooperar C	Desertar D
John	Cooperar C (callar)	1 año a cada uno	John a 10 años Oskar libre
	Delatar D (denunciar)	John libre	5 años a cada uno Oskar a 10 años

entonces la mejor estrategia para John es delatarle, *D*, representada en la fila inferior. El resultado aparece en la casilla inferior izquierda: John queda en libertad en tanto que Oskar es condenado a 10 años. Si al contrario, Oskar delata a John y escoge *D* en la columna de la derecha, entonces la mejor estrategia de John sigue siendo delatar a Oskar, lo que lleva a 5 años de prisión para cada uno de los dos, como se representa en la casilla inferior derecha.

En el lenguaje de la teoría de juegos decimos que John tiene una **estrategia dominante** porque producirá un mejor resultado para él con independencia de la decisión del otro. En este caso, para John la estrategia dominante es delatar porque pasará menos tiempo en prisión si delata a Oskar, con independencia de si Oskar calla o delata a John.

Consideremos ahora la decisión de Oskar. Dado que la situación estratégica es simétrica para cada prisionero, Oskar se enfrenta a las mismas opciones que John y puede razonar más o menos del mismo modo. Compruébelo en la figura. Independientemente de lo que haga John, Oskar pasará menos tiempo en la cárcel si delata a su compañero. Delatar es también una estrategia dominante para Oskar.

Los dos actores pueden seguir, por tanto, sus estrategias dominantes, delatarse el uno al otro y pasar ambos 5 años en prisión. Este resultado está representado por la casilla inferior derecha de la matriz, como derivado de las decisiones de los dos prisioneros de escoger la estrategia *D*. Es ciertamente un resultado muy malo e **ineficiente**. Los dos estarían mejor, es decir, les habrían caído menos años de cárcel, si hubieran callado. Con la cooperación y la no delación mutua, esto es, mediante la estrategia *C*, habrían pasado sólo 1 año en prisión por tenencia ilícita de una pistola, como se representa en la casilla superior izquierda. Pero al perseguir cada uno de ellos su propio interés individual aislado del otro, los dos prisioneros eligen la traición mutua por miedo a que el otro compañero elija también la delación. Obtienen un resultado colectivo que es peor para cada uno de ellos.

El resultado producido por las dos estrategias dominantes se dice que es un «**equilibrio**», en el sentido de que es estable. Consideremos la posibilidad de que John retire su denuncia y niegue su delación. Se-

ría declarado único culpable y cumpliría la pena íntegra de 10 años de cárcel. En la matriz, movería el resultado de la casilla inferior derecha a la casilla superior derecha. Compruebe que Oskar tampoco tiene un incentivo unilateral para modificar su estrategia de delatar a su socio. Si, aunque se les diera ocasión hacerlo, ninguno de los actores cambiara su estrategia unilateralmente, el resultado debería considerarse estable, según el concepto de equilibrio acuñado por el matemático y premio Nobel, John F. Nash. El «equilibrio de Nash» es un resultado en el que ningún actor tiene incentivos para alterar su decisión mediante un cambio unilateral de su estrategia.

El resultado ineficiente del juego del Dilema del prisionero es una representación del problema del «gorrón» en la acción colectiva. Cada actor individual persigue el interés que considera mejor para sí cuando pretende utilizar bienes públicos sin contribuir a su provisión, pero al final nadie coopera ni puede satisfacer su interés común.

Observe, no obstante, estos supuestos clave en el relato metafórico del Dilema del prisionero: los actores no pueden comunicarse entre sí y no pueden retractarse. Una vez hecha la acusación, el compañero detenido pasa irremisiblemente a ser culpable. No es posible retirar la información acusatoria dada, como no es posible negar hechos probados. La no-retractación de las decisiones produce inevitablemente un resultado no deseado. Sin embargo, este supuesto puede que no se ajuste a algunas situaciones reales de las interacciones humanas cuya estructura formal se puede representar con este juego, sobre todo si afectan a un número reducido de personas que pueden comunicarse fácilmente entre sí.

En ciertos contextos, el juego puede que no termine cuando los actores han tomado decisiones simultáneas porque, sobre la base de la comunicación y el conocimiento de la decisión del otro actor, cada actor puede tener aún la oportunidad de retractarse de su decisión inicial. Un modelo de regateo o negociación entre dos actores, por ejemplo, puede incluir la posibilidad de que uno de ellos haga una oferta, pero si el otro no la acepta, la decisión inicial no le perjudique irreversiblemente. El regateo aún no se ha cerrado y el primer actor puede escuchar una mejor contraoferta del otro o proponer una nueva. Esto se puede aplicar a las interacciones entre dos partidos políticos o dos gobiernos, así como a un vendedor y un comprador y a otras muchas situaciones. El juego sólo concluye cuando cada actor recibe del otro una respuesta a su decisión. En una situación de este tipo, un actor puede empezar ofreciendo cooperación condicional y esperar una réplica positiva del otro actor si tiene la posibilidad de cambiar su estrategia. Este tipo de acuerdo cooperativo en beneficio mutuo de los actores es más probable que se alcance en un grupo pequeño con interacciones directas. En cambio, en un grupo grande con muchos actores, las posibilidades de obtener respuestas positivas de los otros actores y disuadirlos de desertar pueden ser aún exiguas.

Otros dilemas políticos

El juego del Dilema del prisionero, como mencionamos, se puede utilizar para comprender los problemas de la acción colectiva para la provisión de bienes públicos. Como los jugadores tienen estrategias dominantes que conducen a un resultado colectivo ineficiente, así los participantes en la acción colectiva pueden sentirse tentados de gorrear y producir provisiones ineficientes de bienes públicos. En una serie de casos, sin embargo, una interacción más estrecha entre actores sobre los problemas en los que hay mucho en juego puede fomentar una cooperación condicional y resultados pactados más satisfactorios. La misma lógica se aplica también a otras muchas situaciones, hasta el punto de que podemos considerar el Dilema del prisionero como uno de los modelos de interacción social mejor estudiados. Consideremos los siguientes ejemplos.

Comunidad. Lo que algunos autores clásicos llamaron «estado de naturaleza» puede entenderse como un Dilema del prisionero con múltiples actores en el que domina el conflicto. Si las interacciones humanas no están sujetas a restricciones, cualquiera que cuente con la ventaja de la sorpresa, puede tratar de imponer su voluntad a los demás. Pero si todos hacen lo mismo, entonces la gente descubre que vive en un estado de caos en el que, en las famosas palabras de Thomas Hobbes, la vida tiende a ser «solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve». En un entorno así no es sensato arriesgarse a una cooperación unilateral, de modo que la cooperación en el seno de los grupos es precaria. Los seres humanos, sin embargo, podemos actuar mejor. La gente puede acordar la creación de un gobierno dotado de instrumentos de coerción para hacer respetar reglas que imponen acciones que los individuos consideran provechosas para todos ellos. El gobierno puede aplicar sanciones contra los «desertores», esto es, contra quienes infringen reglas de comportamiento mutuamente beneficiosas, puede desalentar el gorreo de los bienes públicos e instrumentar incentivos para la cooperación. La gente puede aceptar racionalmente un consentimiento condicional. Por medio de un «contrato social» pactado se puede alcanzar el resultado eficiente de la civilización o la «comunidad» en el que cada uno puede vivir en paz y seguridad.

Democratización. En situaciones de crisis de régimen institucional en las que los gobernantes autoritarios no pueden seguir como solían, los actores con diferentes preferencias de régimen político pueden generar un conflicto violento o una guerra civil en la que ambos bandos pueden luchar hasta eliminarse mutuamente, como lo representa el resultado ineficiente en el juego del Dilema del prisionero. Al final, uno de los bandos puede convertirse en el único vencedor absoluto, pero escoger la confrontación también comporta el riesgo de con-

CASO
EL DILEMA DEL PRISIONERO EN LA ÓPERA

El argumento de la ópera *Tosca*, escrita por Giacomo Puccini (1858-1924), es un ejemplo pertinente sobre los problemas que se pueden generar en situaciones del tipo Dilema del prisionero. Según esta obra de ficción, una nueva república se ha establecido en Roma bajo el influjo de la Revolución francesa. Scarpia, el reaccionario jefe de policía, detiene al rebelde Mario Cavaradossi y le ofrece un trato: la vida de Mario a cambio de que su amante Tosca se entregue físicamente al policía. Tosca se ve obligada a aceptar y, para salvar las apariencias, Scarpia ordena una ejecución ficticia de Mario con balas de fogueo. Sin embargo, Tosca logra evitar el trato íntimo con Scarpia clavándole un cuchillo en el pecho. Luego corre hacia el simulacro de fusilamiento. Tras los disparos de los soldados, Tosca descubre que Mario realmente ha muerto. Scarpia le ha traicionado. La interacción se puede representar de este modo:

		Policía Scarpia	
		<i>Ejecución simulada</i>	<i>Ejecución real</i>
Tosca	<i>Ceder</i>	Mario vivo Tosca cede	Mario muerto Tosca cede
	<i>Resistir</i>	Mario vivo Tosca resiste	Mario muerto Tosca resiste

Observe que el compromiso inicial, representado en la casilla superior izquierda, no es un equilibrio, dado que los dos actores tienen incentivos para modificar su decisión unilateralmente. Tosca tiene una estrategia dominante: resistirse a las proposiciones de Scarpia, con independencia de si el jefe de policía decide mantener con vida a Mario o ejecutarlo, mientras que Scarpia también tiene una estrategia dominante: ordenar una ejecución real tanto si Tosca cede como si se le resiste. El resultado ineficiente del juego del Dilema del prisionero está representado por la casilla inferior derecha de la matriz, aunque a los dos actores les habría ido mejor en la casilla superior izquierda.

vertirse en un perdedor absoluto, así como los costes de destrucción causada en ambos bandos. En cambio, mediante la anticipación de las consecuencias previsibles de sus decisiones, tanto los gobernantes como los líderes de la oposición pueden ofrecer una cooperación condicional de la que se pueden retractar. Las negociaciones pueden llevar a un compromiso provisional que incluya la convocatoria de elecciones multipartidistas sin un vencedor absoluto garantizado que generen ulteriores avances a favor de alguno de los participantes, como ha sucedido en tantos casos de democratización en diferentes partes del mundo desde el último cuarto del siglo veinte.

Disuasión. Las relaciones internacionales entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra fría se parecían mucho al Dilema del prisionero. Si los soviéticos optaban por construir nuevas armas, Estados Unidos hacía lo mismo, y viceversa, lo cual desencadenó una carrera de armamentos que puso en peligro a ambos países. Para cada potencia, armarse era la estrategia dominante. La implacable lógica del interés propio empujó a las dos potencias hacia un resultado de conflicto que era peor para cada una de ellas que vivir en un mundo a salvo de la amenaza de las armas. El «equilibrio del terror» sin una guerra frontal efectiva fue duradero porque, con armas nucleares y la posibilidad de una destrucción total, era mucho lo que estaba en juego. Cada potencia podía impedir que la otra tuviera la tentación de lanzar un ataque sorpresa unilateral puesto que cada una podía amenazar a la otra con una respuesta masiva e inmediata. Pero la fuerza de la disuasión mutua fue indirectamente la causa de muchos enfrentamientos bélicos no nucleares a partir de conflictos locales en todo el mundo. Estados Unidos y la Unión Soviética trataron de abandonar el resultado ineficiente, esto es, procuraron reducir y controlar sus arsenales a través de rondas de negociaciones y acuerdos. Sin embargo, el juego de la carrera de armamentos no se detuvo hasta que uno de los jugadores se disolvió.

Medio ambiente. El cambio climático se ha convertido en una preocupación general que ha llevado a muchos a pedir que se evite el recalentamiento del planeta. Sin embargo, pocos gobiernos están dispuestos a ocuparse del problema por sí mismos. Los «gorriones» más claros han sido Estados Unidos y Australia, los únicos países desarrollados que se negaron inicialmente a poner un límite a las emisiones de gases causantes del efecto invernadero y no suscribieron el «protocolo de Kyoto» aceptado formalmente por treinta y seis países desarrollados para el período 2005-2012. Pero algunos de los países signatarios del protocolo, así como muchos países en vías de desarrollo, entre los que ocupa un lugar muy destacado China, siguen creciendo y contaminando tanto como les apetece. Si la respuesta internacional fuera del tipo Dilema del prisionero de a una sola tirada, el mundo podría aca-

RECUADRO ¡POR LA RUBIA!

Uno de los autores más influyentes en la teoría de juegos es John F. Nash, a quien le fue otorgado el premio Nobel de Economía en 1994 (¡probablemente el Nobel con menos páginas publicadas en su vida!). En tres artículos introdujo básicamente dos conceptos. El llamado «equilibrio de Nash» es el resultado de un juego en el que ningún jugador puede mejorar su recompensa mediante un cambio unilateral de estrategia. Éste no es el único concepto de equilibrio en la teoría de juegos, pero es el utilizado con mayor frecuencia para tratar de explicar y predecir el resultado de interacciones entre actores auto-interesados (y quizá algo «miopes»).

Nash introdujo también un concepto normativo, la «solución de Nash» para los problemas de negociación en los que dos o más actores tratan de alcanzar un acuerdo sobre cómo repartirse un bien. El criterio utilitarista clásico sostiene que la mejor solución social es la que maximiza la *suma* de las utilidades de los actores (un criterio que inspira, por ejemplo, la evaluación del bienestar de un país por su renta per cápita media o por el nivel general de satisfacción política de los ciudadanos). En cambio, la solución de Nash es la que maximiza el *producto* de las utilidades de los actores.

Un ejemplo muy sugestivo lo encontramos en la película, premiada con un Oscar, *A Beautiful Mind* (*Una mente maravillosa*, basada en el libro del mismo título de Silvia Nasar), sobre la vida de John Nash. Un grupo de cuatro estudiantes están pasando el rato en una cafetería de la Universidad de Princeton cuando entran cinco muchachas, entre ellas una rubia despampanante. John dice: «Si todos vamos por la rubia, nos bloquearemos unos a otros y nadie se va a ir con ella». John sugiere, en cambio, que «nadie vaya por la rubia» y los cuatro muchachos traten de ligar con las otras cuatro muchachas —lo cual produce estupor en sus compañeros—.

Una interpretación razonable es la siguiente. Si sólo una persona obtiene el premio máximo, démosle el valor 10, y las otras tres no consiguen nada, la *suma* de las utilidades de los cuatro actores puede tener un valor relativamente alto en comparación con otro resultado alternativo en el que cada uno de los cuatro actores consigue un valor inferior, pongamos que fuera sólo 2 (puesto que $10 + 0 + 0 + 0 = 10 > 2 + 2 + 2 + 2 = 8$). Pero el *producto* de las utilidades en el primer resultado es muy malo (de hecho es cero, puesto que tres actores no obtienen nada y pueden sentirse muy frustrados), mientras que el producto en el segundo es mayor ($2 \times 2 \times 2 \times 2 = 16$).

En general, en comparación con la solución utilitarista clásica o «suma de Bentham», la solución del «producto de Nash» favorece distribuciones más igualitarias. Por ejemplo, bajo el criterio de la suma, una distribución de valores entre tres actores como 3, 2, 1, es tan buena como una distribución 2, 2, 2 (dado que ambas implican una suma de 6 unidades de utilidad social). Pero según el criterio del producto, la primera distribución (cuyo producto es $3 \times 2 \times 1 = 6$) es peor que la segunda (cuyo producto es $2 \times 2 \times 2 = 8$).

bar condenado a arder. Sin embargo, el calentamiento global se podría evitar si todos los países cooperaran. Recientemente, la mayoría de países parece haber encontrado un incentivo para evitar que les sancionen por su mala conducta. En la Asociación Asia-Pacífico «para el desarrollo y el clima limpio», los «gorrones» hasta entonces más destacados aceptaron cooperar al desarrollo y la transferencia de tecnología capaz de reducir las emisiones de gases contaminantes. Las Naciones Unidas han mantenido conversaciones con casi todos los países del mundo para sustituir el protocolo de Kyoto cuando expire. Si las cosas empeoran suficientemente, puede que entonces florezca la cooperación.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué es una estrategia dominante?
- ¿Qué es un equilibrio?

LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN

La decisión de cooperar o desertar puede no ser la misma si uno se encuentra en una ocasión única de interactuar con desconocidos o si va a seguir interactuando con el mismo grupo de individuos durante mucho tiempo. Si el «juego» consiste en una sola partida, muchos pueden pensar que más vale pájaro en mano que ciento volando. Éste es el tipo de decisiones que algunos tienden a tomar en una situación del tipo Dilema del prisionero, como, por ejemplo, un mercado ambulante en el que cualquier paseante puede regatear con desconocidos con los que es poco probable que vuelva a encontrarse.

La situación es diferente cuando la gente tiene que jugar **partidas repetidas**. Entonces puede que tenga sentido intentar cooperar a fin de recibir la cooperación de otros en el futuro. Una comunidad o un escenario institucional en el que cada uno espera seguir interactuando con la misma gente de manera regular durante cierto tiempo en el futuro puede ser, por ejemplo, un hogar o un vecindario, un lugar de trabajo, un centro comercial o una escuela, una organización profesional o un partido político, así como la ciudad, el estado, o el imperio en el que uno es consciente de vivir y tiene la intención de permanecer. Un comportamiento sensato en interacciones repetidas con otros individuos con algún interés común puede comportar la cooperación condicional y una respuesta positiva al comportamiento de los demás. La posibilidad de cooperar en partidas repetidas en situaciones del tipo del Dilema del prisionero se deriva de un criterio de decisión denominado «toma y daca». A largo plazo, la cooperación puede difundirse y

convertirse en el modo de comportamiento predominante, como analizamos en las páginas que siguen.

Toma y daca

Si uno tiene que decidir si cooperar o desertar en una serie de interacciones, conviene tener un criterio para tomar cada decisión. Un criterio que sirve para escoger una estrategia en cada interacción se llama «meta-estrategia». Examinemos diferentes posibilidades que cabe utilizar en interacciones con la estructura lógica del juego del Dilema del prisionero o la acción colectiva en general. En primer lugar, uno puede escoger, por ejemplo, «desertar siempre». En realidad se trata de la meta-estrategia más segura, en la que nadie puede aprovecharse de uno. Pero al cabo de un tiempo podemos quedarnos atascados en una rutina de castigos mutuos con nuestros compañeros que probablemente no produzca ningún bien colectivo.

Una segunda meta-estrategia puede ser justo la contraria, es decir, «cooperar siempre». Funciona bien si todos los demás aplican el mismo criterio. Pero puede producir resultados muy malos si los otros desertan, dado que el actor cooperativo puede hacer el primo. Es como poner siempre la otra mejilla —y que te abofeteen—. Como señaló el filósofo Jean-Jacques Rousseau hace muchos años, «para que la sociedad sea pacífica y la armonía se mantenga», todos los ciudadanos *sin excepción* deberían ser buenos cooperantes; pero «si por desdicha se encuentra entre ellos un solo egoísta o hipócrita ... se quedará con seguridad con lo mejor de sus piadosos compatriotas ... sumisión y dependencia».

Con cualquiera de las dos meta-estrategias mencionadas —desertar siempre o cooperar siempre— uno puede poner el piloto automático sin tener en cuenta qué hacen los demás. Si, en cambio, uno toma esto en consideración, pueden mejorar mucho los resultados. Concretamente, si tras unas pocas interacciones, uno se da cuenta de que las demás personas siempre cooperan, entonces puede desertar y ganar con ello. Si, al contrario, los demás siempre desertan, por muy cooperativo que uno sea, entonces uno también debería desertar siempre para evitar que le abofeteen una y otra vez y hacer el primo. Pero en general podemos esperar que los demás respondan a las acciones. ¿Cuál sería el mejor modo de actuar si hubiera verdaderas interacciones, es decir, acciones de respuesta de los demás?

La meta-estrategia o criterio de conducta de Toma y daca en partidas repetidas del juego del Dilema del prisionero, que el politólogo Robert Axelrod fue el primero en identificar, se basa en la idea de responder con la misma moneda al comportamiento de los demás. Como consejo para la conducta, incluye los siguientes elementos:

FUENTE

La teoría de juegos

Los orígenes de la teoría de juegos fueron relatados de este modo por uno de sus inventores:



John von Neumann
(1903-1957)
Matemático

«Los nazis tomaron Viena en marzo de 1938. Yo [*Oskar Morgenstern*] fui despedido como «políticamente indeseable» de la universidad y de mi instituto ... Encontrándome en Estados Unidos recibí una serie de llamadas de varias universidades americanas que me ofrecían trabajo ... La principal razón para ir a Princeton era la posibilidad de conocer a [John] von Neumann [también un exiliado del nazismo en Alemania y del comunismo en Hungría] y la esperanza de que ello sería un gran estímulo para mi futuro trabajo. Von Neumann y yo nos conocimos poco después de que la universidad abriera ... Estábamos aún en plena guerra, ¡lo cual no era un momento ideal para un trabajo como el nuestro!

...Recuerdo vívidamente cómo Johnny se levantó de la mesa en la que habíamos escrito nuestros axiomas de la utilidad esperada y exclamó lleno de asombro: «Ja hat denn das niemand gesehen?» («¿Pero nadie ha visto esto?») ... Estábamos convencidos de que representaba ante todo una ruptura fundamental con la teoría económica convencional: mostramos que uno no se enfrentaba a problemas ordinarios de máximo y mínimo (¡con independencia de las condiciones anejas!), sino a situaciones conceptualmente diferentes.

Si bien es intuitivamente bastante fácil de comprender para el intercambio ordinario, el monopolio, el oligopolio, etc. ... el fenómeno se encuentra por todas partes ... De ahí que el alcance del libro vaya mucho más allá de la economía y llegue a la ciencia política, la sociología, etc.»

Oskar Morgenstern,
«*The Collaboration between Oskar Morgenstern
and John von Neumann on the Theory of Games*» (1976)

- **Empezar bien.** No ser el primero en desertar. En algunas peleas del mundo real no queda claro quién fue el que las empezó; ambos lados pueden afirmar que el otro empezó dando un bofetón y que ellos se limitaron a responder. Esto ocurre en situaciones que van de los juegos infantiles a los conflictos entre estados vecinos. La solución, sin duda, consiste en empezar de nuevo dejando claro cuál es la elección inicial que cada uno hace. Empecemos, por tanto, con la cooperación, veamos qué ocurre, es decir, cómo los otros responden, y entonces hagamos lo mismo que ellos hacen.
- **Responder.** Cooperar si los otros cooperan; desertar si los otros desertan. En una serie de partidas, la respuesta debería darse en la tirada inmediatamente siguiente del juego.

- **Perdonar.** No guardar rencor. Después de desertar como respuesta a la deserción de los demás, estar dispuesto a empezar de nuevo la cooperación condicional. La respuesta negativa a la deserción previa del otro actor debería ser una lección y un mensaje que le hiciera aprender a cooperar.
- **Sencillez.** Básicamente, haga a los demás lo que ellos le hacen. El mejor lema puede ser: «si tú cooperas, yo cooperaré; y si no, yo tampoco». De este modo, el resultado eficiente en la interacción del tipo Dilema del prisionero se puede obtener una y otra vez. La cooperación tendrá por respuesta la cooperación y se alimentará a sí misma. En el mismo sentido el problema del gorrón en la acción colectiva se puede resolver. Las personas se pueden organizar ellas mismas de manera estable y contribuir a la provisión de bienes colectivos en los que están de veras interesadas.

Partidas indefinidas

Una visión más pesimista sostiene que el incentivo para cooperar en una serie de interacciones del Dilema del prisionero se puede desvanecer si los participantes conocen en qué momento va a terminar «el juego», esto es, si conocen cuándo dejarán de ser miembros de la misma comunidad que comparte algún interés común. **La última ronda en un juego del Dilema del prisionero repetido es como una sola partida**, porque los actores no van a tener una nueva oportunidad de responder a cualquier deserción. Todos tendrán la estrategia dominante de desertar (como en la interacción a una sola vez entre John y Oskar desde sus respectivas celdas).

En realidad, el problema aún puede ser peor. Si uno no sabe cuándo termina un juego, puede esperar que el otro actor deserte en la última partida —y desertar también—. Entonces se da por descontada esta partida. Considerando ahora la penúltima partida, dado que hemos descartado cualquier respuesta en la siguiente y última partida, ésta parece como la última partida de verdad en la que se puede tomar una decisión. De nuevo, esto será como un juego a una sola tirada, en la que uno también desertará al igual que lo hará el otro. Mediante una «**inducción hacia atrás**» cada actor puede razonar del mismo modo en cada tirada y de esta forma decidir desertar en cada tirada «anterior» hasta hacerlo desde el principio. La iteración o repetición de las interacciones del Dilema del prisionero, si se conoce por anticipado el final de la iteración, es como si el juego fuera a una sola tirada. Para todos los actores, la estrategia dominante es desertar en todas las tiradas del juego.

La cooperación mediante el toma y daca se puede lograr sólo si el número de interacciones es infinito, lo cual no es probable que ocurra

en este mundo, o si es indefinido, esto es, si los actores no saben cuándo terminarán sus interacciones. Si nadie sabe cuántas partidas quedan por jugar, no hay una «última» partida a partir de la cual razonar hacia atrás. En su ignorancia de lo que les depara el futuro, los actores seguirán cooperando. Los que lo saben, sin embargo, pueden ganar la última partida. Dicho de un modo más práctico, podemos esperar que **la cooperación sea más probable que se mantenga cuanto mayor sea la incertidumbre sobre la duración del juego y cuanto mayor sea el número de tiradas**. Cuanto más se repite la estrategia de cooperación, más amplia es la difusión de la información y de la reputación de cada actor cooperativo.

De acuerdo con este análisis, podemos observar que la cooperación, la acción colectiva y la organización conjunta son ciertamente más intensas y sostenidas en determinados grupos de personas que interactúan durante largos períodos con una duración indefinida. La cooperación debería ser mayor, por ejemplo, entre los miembros de una comunidad de vecinos que entre los clientes de un motel; entre los habitantes de una ciudad que entre los turistas o visitantes ocasionales; entre los empleados fijos que entre los parados eventuales que esperan encontrar pronto un trabajo; entre los funcionarios de la administración pública que entre los trabajadores temporeros; entre los dueños de las tiendas en un centro comercial que entre los vendedores ocasionales en una calle; entre los que ejercen profesiones que requieren una formación costosa o implican costes de oportunidad bajos, como, por ejemplo, los mineros o los médicos, que es probable que sigan ejerciendo sus trabajos, que entre aficionados; entre estudiantes matriculados en un programa de tres o cuatro años que entre los que asisten a cursos de verano; así como entre los ciudadanos de países con una población sedentaria que en aquellos en los que es probable que muchos emigren.

Con el caso de Colombia. El caso de Perú de...

Contextos favorables

Criterios de comportamiento como el «toma y daca» prometen resultados satisfactorios sólo a largo plazo y en valores medios. Pero ninguna meta-estrategia garantiza un resultado eficiente en cada partida del juego. Los resultados particulares en circunstancias específicas pueden depender del contexto social, es decir, de lo que otras personas hacen en el grupo particular en el que uno participa. En realidad uno **puede escoger con quién quiere interactuar** y decidir que tendrá relaciones preferentes con aquellos con los que puede establecer relaciones beneficiosas. Una vez que uno forma parte de un grupo o comunidad, algunos criterios de conducta pueden resultar mejores que otros. En general es aconsejable allí donde fueres haz lo que vieres, aunque ello requiera cierta adaptación.

Cooperación autosostenida. Concretamente, si en un grupo todos aplican el toma y daca, entonces el toma y daca es la mejor estrategia para cada individuo. La cooperación es universal y permanente. En un contexto así, incluso la meta-estrategia bonachona de «cooperar siempre» puede sobrevivir y obtener el mismo resultado, ya que quienes utilizan el toma y daca responden a la cooperación con cooperación.

En ciertos contextos, meta-estrategias ligeramente diferentes podrían producir aún mejores resultados. Por ejemplo, «**Un toma por dos dacas**», que implica no responder con la deserción a la primera sino sólo a la segunda deserción de un actor o, con otras palabras, ser más indulgente, puede contribuir a evitar una rápida difusión del comportamiento de deserción en comunidades en las que la mayoría es propensa a comportarse de manera cooperativa.

Aun en un contexto adverso en el que abunden personas que utilicen el criterio «desertar siempre», un conjunto de personas que apliquen el toma y daca pueden obtener cierto éxito. Una vez los desertores permanentes han demostrado su ventaja, la población de «primos» explotados que cooperan unilateralmente tiende a desaparecer. Entonces los desertores se pueden encontrar con que no quede nadie a quien explotar y de este modo entrar en una deserción de todos contra todos que produzca resultados mediocres. A largo plazo, las personas con el criterio de toma y daca, pueden obtener mejores resultados que los desertores si responder con deserción a los que desertan y desarrollan numerosas interacciones cooperativas entre ellos. Esto puede hacer que el **toma y daca** sea una estrategia **ventajosa** y con el tiempo la más común en el grupo.

Confianza. Si en interacciones repetidas la gente responde con cooperación a la cooperación, puede ganarse una buena **reputación** que puede llevar a otros a cooperar también. Pueden surgir sentimientos de confianza entre quienes tengan información sobre la acción de otros en el pasado y entre nuevos participantes que obtengan una retribución positiva y regular por su conducta. A medio o largo plazo, el aumento y el mantenimiento de la cooperación entre los miembros de una comunidad puede animarles a construir entornos institucionales que limiten la competencia individual y tiendan a homogeneizar la población. Las sanciones internas contra los desertores pueden ir acompañadas por la promoción de valores como la honestidad y la empatía con la aflicción de los demás y reforzar así la cooperatividad social.

En efecto, un sentido de **reciprocidad** y una capacidad de **empatía** parecen haberse desarrollado entre los seres humanos con el tiempo. En realidad, existen numerosos grupos y comunidades en los que predomina una amplia cooperación condicional, aunque con cierto grado de diversidad que incluye tanto a bonachones que cooperan incondicionalmente como a malvados desertores —al fin y al cabo, siempre hay santos y pecadores en el mundo.

Conflicto intergrupal. El desarrollo de la cooperación entre los miembros de una comunidad o grupo de interés requiere cierto compromiso mutuo de permanecer dentro de los contornos del grupo. Si, por el contrario, la gente que vive en el mismo marco institucional considera que pertenece a **grupos diferentes con fines contrarios**, se pueden desarrollar relaciones asimétricas. La diferencia entre grupos puede basarse en tradiciones familiares o tribales, intereses económicos opuestos, preferencias confrontadas para la asignación de bienes públicos o filiaciones étnicas alternativas de lengua, raza o religión.

Entonces la gente puede aplicar un **Toma y daca discriminatorio**. Cuando unos individuos interactúan con miembros del mismo grupo o comunidad, tal como éste es percibido por los propios individuos, pueden empezar cooperando y desarrollar el tipo de evolución antes mencionado que favorece resultados colectivos eficientes en su mutuo beneficio. La gente puede ser más cooperativa con los demás cuanto más estrechamente relacionada esté. Pero cuando interactúan dos individuos de grupos claramente diferentes, pueden desertar. Esta pauta de conducta puede ser estable. En este contexto, un individuo que trate de utilizar el criterio no discriminatorio de toma y daca, estará peor porque su estrategia cooperativa con los miembros del otro grupo obtendrá regularmente por respuesta la desertión. Si se observa que esto es así, mucha gente puede tender a empezar cualquier interacción con los miembros del otro grupo con la desertión, aunque sólo sea para no hacer el primo desde el comienzo.

En este tipo de situaciones, el grupo más grande puede obtener relativamente mejores resultados que el grupo más pequeño. Incluso si cada individuo interactúa al azar con miembros de cualquiera de los grupos, los miembros del grupo mayor interactúan más a menudo con otros miembros del mismo grupo y de esta forma tienen más oportunidades de desarrollar estrategias cooperativas conducentes a resultados eficientes. Los miembros del grupo más pequeño, en cambio, es probable que tengan más interacciones con miembros del grupo más grande y por tanto que obtengan proporciones mayores de resultados ineficientes producidos por la desertión mutua.

A largo plazo, los miembros del grupo pequeño y desaventajado puede que quieran escindirse y crear una comunidad separada, ya sea una familia, una nueva tribu, empresa u organización, un sindicato o una coalición, un municipio, un estado o una alianza. Esto puede ser provechoso para los miembros de todos los grupos, puesto que cada uno tendrá mejores oportunidades de interactuar en el interior de su grupo y desarrollar la cooperación como una consecuencia de partidas repetidas.

CASO
DERECHOS CIVILES Y MOVIMIENTOS SOCIALES

La repetición de la interacción modelada por medio del juego del Dilema del prisionero se puede desarrollar en el seno de una comunidad estable, esto es, entre individuos que saben que tendrán futuras interacciones y cuyas decisiones construyen su reputación y fiabilidad. Esto puede ayudar a explicar también la acción colectiva en grandes grupos.

«El movimiento contemporáneo de los derechos civiles en Estados Unidos [durante las décadas de 1950 y 1960] es probablemente el ejemplo por antonomasia de la acción colectiva de espíritu público de nuestra época. No sólo prendió la chispa de una serie de cambios radicales en la sociedad americana, sino que sirvió asimismo en años posteriores como inspiración y modelo para toda una larga serie de nuevas inquietudes públicas. El movimiento estudiantil, el movimiento pacifista, el movimiento feminista, el movimiento por los derechos de los homosexuales y otros movimientos sociales, se beneficiaron en gran medida del movimiento por los derechos civiles ... Los fines perseguidos por el movimiento de los derechos civiles requerían la participación al mayor de grandes números de ciudadanos interesados. Un activista medio cualquiera no podía tener un gran impacto en el resultado del movimiento, pero reunía las condiciones para compartir el conjunto de beneficios que resultarían de sus esfuerzos ... Cuando un individuo forma parte de una comunidad sus interacciones con otros miembros del grupo se pueden modelar mejor como un juego repetido del "Dilema del prisionero" que como un Dilema del prisionero que se juega una sola vez. Se ha demostrado que los cálculos individuales en un juego repetido contrastan con la toma de decisiones cuando el Dilema del prisionero es a una sola tirada. Cuando el juego tiene tanto una historia como un futuro, la cooperación tanto en grupos pequeños como en grupos grandes es posible bajo ciertas condiciones ... [especialmente] si los incentivos generados por la iteración del juego se complementan con incentivos sociales adicionales, como, por ejemplo, el deseo de hacer o mantener amistades, de conservar la posición social y evitar el ridículo y el ostracismo.»

Dennis Chong,
Collective Action and the Civil Rights Movement (1991)

PRUEBA RÁPIDA

- Defina la meta-estrategia de «toma y daca» con dos frases.

OTROS JUEGOS DE ACCIÓN COLECTIVA

Si bien se puede considerar que el juego del Dilema del prisionero es la estructura más básica de los problemas de la acción colectiva para la provisión de bienes públicos, otras estructuras de juegos sirven para clarificar algunas situaciones. Las personas pueden jugar diferentes «juegos», es decir, desarrollar diferentes interacciones estratégicas según las oportunidades, los incentivos y las restricciones ofrecidas por las estructuras y las instituciones. Para expresarlo en los términos del crítico de la economía política, Karl Marx, «los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su gusto... sino bajo las circunstancias existentes que les han sido legadas y transmitidas por el pasado». Las condiciones estructurales no determinan, pues, el comportamiento humano, pero suelen conformar un conjunto específico de decisiones factibles. Los seres humanos también pueden tratar de modificar ciertos elementos de una situación dada, sobre todo las reglas, las instituciones y las organizaciones, a fin de tener la capacidad de desarrollar las interacciones en las que están interesados.

La teoría de juegos contribuye a modelar problemas específicos para la provisión de diferentes tipos de bienes y en distintos marcos en los que los individuos organizan la acción colectiva, como los que hemos abordado de una manera más informal en los dos capítulos precedentes. En las páginas que siguen analizamos dos juegos bien conocidos que corresponden a conjuntos de incentivos y oportunidades diferentes: el juego del «Gallina» y el de la «Caza del ciervo» (curiosamente, los dos con nombres de animales). Para el Dilema del prisionero y para cada uno de estos dos tipos adicionales de situaciones se pueden prever diferentes resultados, es decir, diferentes niveles de cooperación entre los miembros de un grupo de interés.

Juego del Gallina

Además del Dilema del prisionero, otro modelo importante para una diversa gama de interacciones humanas es el llamado «juego del Gallina». El origen de este nombre es un juego que solían practicar, las noches de los sábados, algunos adolescentes en las ciudades americanas durante la década de 1950 y que fue popularizado en el resto del mundo por películas como *Rebelde sin causa*. Una de las variantes de este juego consiste en dos muchachos que conducen simultáneamente sendos coches robados hasta el borde de un barranco y echan mano del freno o saltan del coche en el último momento posible. El que salta o frena el coche más cerca del precipicio gana y el otro es el cobarde o «gallina».

En este juego no es difícil identificar las preferencias de los dos jugadores, llamémosle James y Dean. En primer lugar, lo mejor para

James es seguir adelante y saltar y que Dean frene. James gana y Dean es el gallina. La segunda mejor opción es que los dos frenen a tiempo; los dos son gallinas, pero salvan sus vidas. Por último, para James ser el primero en frenar mientras Dean sigue adelante, conlleva ser el gallina pero es menos malo que si ninguno de los coches frena y ambos se despeñan por el barranco. Dean tiene preferencias análogas.

Llamemos «cooperar» a frenar y «desertar» a seguir. Observe la diferencia con la estructura del juego del Dilema del prisionero, que es en apariencia menor, pero tiene consecuencias importantes. Los actores en los dos juegos alteran sólo sus últimas y penúltimas preferencias. En el Dilema del prisionero, todos prefieren desertar si el otro actor deserta. Cooperar cuando el otro deserta le convierte a uno en un «primo», el peor resultado posible. En cambio, en el juego del Gallina, la cooperación unilateral mientras el otro deserta —frenar y salvar la vida— es menos malo que la deserción mutua, cuyo resultado es que los dos jugadores se despeñan por el precipicio.

¿Cuál cree que será el resultado del juego? Examinemos la decisión de James. No sabe qué hará Dean. Si ve que Dean está frenando, debería conducir un poquito más adelante y saltar del coche. Si, en cambio, James cree que Dean seguirá adelante, es mejor que frene —antes gallina que muerto—. A diferencia de las situaciones del tipo Dilema del prisionero, aquí los actores no tienen estrategias dominantes. En uno de los supuestos sobre la decisión del otro jugador, es mejor seguir adelante, en tanto que en el otro supuesto, es mejor frenar. Por tanto el juego tiene **dos resultados posibles**: en uno James gana y Dean frena; en el otro James frena y Dean gana. Es incierto cuál de los dos resultados ocurrirá —y ése es precisamente el aliciente del juego—. Compruebe las posibles decisiones estratégicas de los jugadores en la figura 3.3. Los dos resultados del juego que acabamos de mencionar están situados en las casillas superior derecha e inferior izquierda, respectivamente.

Un modo de seleccionar uno de los dos resultados posibles del juego puede comportar un **compromiso previo** de uno de los juga-

FIGURA 3.3. **El gallina.** El resultado del juego depende de la decisión tomada por cada muchacho basándose en lo que esperan que el otro hará.

		Dean	
		Cooperar C	Desertar D
James	Cooperar C (frenar)	Los dos gallinas	James gallina Dean gana
	Desertar D (seguir)	James gana Dean gallina	Los dos muertos

dores de no frenar. Si al principio del desafío, James anuncia en voz alta ante sus admiradores que no frenará, puede obligar a que Dean frene antes (o que abandone el juego). Pero el pre-compromiso de cualquier actor tiene que ser creíble y descansar en la reputación conseguida en anteriores partidas del juego. De otro modo, el hecho de anunciar una estrategia audaz y no cumplirla puede agravar la humillación del perdedor del juego. El hecho de comprometerse o no al principio del juego puede ser, por tanto, otro juego del Gallina con resultado incierto.

Otro modo de tratar el resultado del juego del Gallina consiste en suponer que cada jugador escogerá la estrategia menos arriesgada, esto es, aquella que le evite el peor resultado posible. Este criterio de elección se denomina «**maxi-min**» porque como cada estrategia puede producir un valor mínimo (ser un gallina si uno coopera y despeñarse por el barranco si no), se supone que el actor adoptará aquella que le garantice un máximo resultado mínimo —en el relato metafórico, salvar la vida—.

Observe que éste es también el criterio de decisión que supusimos que utilizarían los jugadores del juego del Dilema del prisionero: para intentar evitar la estrategia que podría producir el peor resultado posible (10 años de prisión en aquel relato), cada uno de los prisioneros escoge delatar a su compañero. En el juego del Gallina, en cambio, este criterio llevaría a los dos a cooperar, lo cual situaría el resultado en la casilla superior izquierda de la matriz.

En cualquiera de las posibles lecturas de la estructura del juego deberíamos esperar, por tanto, que haya al menos **cierto grado de cooperación** —aunque no quede claro quién cooperará—. Compruebe otra vez que el peor resultado posible en el que ambos jugadores desertan no es un equilibrio del juego porque cada jugador tiene incentivos para modificar unilateralmente su estrategia (y frenar).

El juego del Gallina es una representación de los problemas de la acción colectiva cuando la cooperación unilateral merece la pena porque se supone capaz de proporcionar *algún* bien colectivo. Lógicamente esta interacción estratégica puede ser apropiada para la provisión de bienes colectivos que puedan ser proporcionados en cantidades incompletas.

Pensemos en diferentes tipos de bienes colectivos desde los puntos de vista que nos ofrecen los juegos del Dilema del prisionero y del Gallina. En las situaciones del tipo Dilema del prisionero, ningún individuo saca provecho de cooperar de forma unilateral porque no sería capaz de proporcionarse por sí mismo una cantidad del bien colectivo. Este supuesto puede ajustarse a bienes colectivos que deben ser proporcionados en unidades enteras como, por ejemplo, las autopistas, los puentes, los túneles, los canales, así como los puertos y los aeropuertos, las escuelas y los hospitales. Estos bienes reciben también el nombre de **bienes granulados** —en contraste con los **bienes continuos**,

en analogía con diferentes modos de suministrar azúcar—. Tener la mitad de un puente o un trozo de túnel es como no tener nada. Los bienes de este tipo requieren una cantidad importante de provisión —un terrón— para poder beneficiar a sus potenciales usuarios, lo cual puede hacer inútil la cooperación parcial.

En cambio, para bienes colectivos continuos, la cooperación unilateral puede proporcionar cierta cantidad. La cooperación y provisión parciales puede darse, en particular, para ciertos bienes medioambientales. La reproducción y el mantenimiento de ciertas especies de animales y plantas, de la atmósfera, los mares y océanos, los ríos, los lagos y los bosques pueden darse en diferentes proporciones. Pero cada uno de estos bienes tiene un nivel crítico de provisión que garantiza su conservación.

Consideremos, por ejemplo, el caso de un río rodeado de fábricas que lo contaminan mediante el vertido de desechos. Las aguas del río pueden absorber los residuos de un cierto número de fábricas y seguir siendo utilizables, pero los residuos procedentes de muchas fábricas pueden superar un umbral crítico y ocasionar una catástrofe ecológica. Dado que éste sería el peor resultado para cada empresa que usa las aguas del río, algunas de ellas pueden limitar sus vertidos unilateralmente, aunque las demás contaminen. En este resultado, algunas empresas cooperan y otras gorrean, los beneficios subsiguientes se distribuyen de manera desigual, pero todos, incluso los que cooperan unilateralmente, están mejor que si las aguas dejaran de ser utilizables. De manera análoga, los acuerdos internacionales sobre limitación de la caza de ciertas especies, como, por ejemplo, las ballenas o los elefantes, suelen ser respetados por algunos de los signatarios para permitir la reproducción de la especie, mientras otros los infringen —con el conocimiento (y justo disgusto) de los primeros—.

En algunos casos, los actores reales implicados en un conflicto pueden no estar seguros de si la estructura de su interacción se asemeja más al Dilema del prisionero o al juego del Gallina. Por ejemplo, en el capítulo anterior describimos la Guerra fría y la carrera de armamentos entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la segunda mitad del siglo veinte como un juego del Dilema del prisionero. Sin embargo, algunos grupos pacifistas en Occidente, temerosos del riesgo de destrucción masiva del planeta, hicieron de la deserción mutua la última de sus preferencias y abogaron por la cooperación unilateral —es decir, por el desarme unilateral de Estados Unidos y Europa occidental, aun a riesgo de rendirse ante la expansión soviética—. Como el adolescente en el juego del Gallina, temeroso de que su rival siga adelante, acuñaron la eufónica consigna «antes rojos que muertos».

La Caza del ciervo

Aun más probables de tener éxito en la producción de cooperación mutua entre los individuos son las situaciones esbozadas por la estructura del juego llamado la «Caza del ciervo» o «juego de la seguridad». En este caso, el relato original del juego alude al intento de organizar la acción colectiva para la caza de ciertos animales comestibles en los bosques. El supuesto básico es que ningún individuo puede cazar un ciervo por sí mismo, es decir, nadie puede proporcionar todo el bien colectivo a compartir, pero mediante la deserción del equipo, cualquiera puede cazar una liebre y conseguir un bien privado que llevarse a la boca. Si juegan dos cazadores, se supone también que la mitad de un ciervo es mejor que una liebre entera, es decir, la cuota individual de la gran pieza colectiva es mejor que lo que uno puede conseguir por sí mismo. De ahí que para cada actor sea mejor cooperar y obtener el gran bien colectivo que ir por su cuenta, aunque conseguir algo por sí mismo sea mejor que cooperar unilateralmente y no conseguir nada (enfrentarse al ciervo en solitario).

FIGURA 3.4. La Caza del ciervo. Dos cazadores pueden cazar una liebre cada uno o cooperar para cazar un ciervo —un bien colectivo a compartir.

		Jacques	
		Cooperar C	Desertar D
Jean	Cooperar C (cazar un ciervo)	Un ciervo a compartir	Jean no caza nada Jacques caza una liebre
	Desertar D (cazar una liebre)	Jean caza una liebre Jacques no caza nada	Una liebre cada uno

¿Cuál espera que sea el resultado del juego? Llamemos a los dos actores Jean y Jacques. Ante el temor de que Jacques vaya por su cuenta a cazar una liebre, Jean puede hacer lo mismo y obtener el mismo bien. Este resultado puede durar mucho tiempo —individuos solitarios que paseando por los bosques cada uno tras sus presas—. Pero aunque éste es el primer y provisional resultado, el logro de la **cooperación mutua debería ser relativamente poco problemática**, porque todos los actores prefieren su cuota del bien colectivo a cualquier otro resultado. La figura 3.4 representa las posibles decisiones estratégicas. Si todos desertan, cada uno consigue una liebre, pero si alguien empieza a perseguir un ciervo, puede esperar que el otro se sume a su esfuerzo y ambos obtengan el bien colectivo. La estructura de este juego podría esclarecer interacciones entre personas que tienen cierto interés en común y en las que los participantes pueden ejercer efectivamente una disuasión y presión mutuas que les lleve a cooperar. Al principio, la deserción mutua puede ser un equilibrio del juego. Pero alguna iniciativa individual puede lograr el resultado eficiente.

RECUADRO JUEGOS BÁSICOS

La estructura de los tres juegos básicos de la acción colectiva puede ser representada por la siguiente matriz. Un actor está situado en la fila y el otro en la columna. Cada actor puede escoger entre *cooperar*, *C*, o *desertar*, *D*. La estrategia de cada actor lleva a un resultado colectivo que está representado por cada una de las cuatro casillas de la matriz. Si los dos actores escogen la cooperación mutua, cada uno recibe una recompensa *R*. Si los dos actores eligen la deserción mutua, cada uno recibe una pena, *P*. Si uno coopera y el otro deserta, el actor que coopera es un primo, *S*, mientras que el desertor cae en la tentación, *T*.

		Columna	
		<i>Cooperar C</i>	<i>Desertar D</i>
Fila	<i>Cooperar C</i>	RR	ST
	<i>Desertar D</i>	TS	PP

En cada juego, los actores prefieren los resultados en un orden diferente. Véanse los órdenes de preferencia de los actores y los subsiguientes resultados de equilibrio.

Juego	Órdenes de preferencia del actor	Resultados colectivos en equilibrio
Dilema del prisionero	$T > R > P > S$	PP: deserción mutua
Gallina	$T > R > S > P$	TS, TT: cooperación y deserción parciales
Caza del ciervo	$R > T > P > S$	PP: deserción mutua RR: cooperación mutua

FUENTES

Gallinas y ciervos

Las metáforas más o menos graciosas con que se formularon algunos juegos básicos de la acción colectiva tuvieron su origen en discursos políticos:

«Dado que el empate nuclear se hacía evidente, los gobiernos del Este y del Oeste han tomado ... una política adaptada de un deporte que, según me cuentan, practican algunos degenerados jovenzuelos. Este deporte lo llaman "Gallina". Se juega escogiendo alguna larga carretera recta con una línea blanca pintada en medio y haciendo que dos coches se lancen uno contra el otro desde los dos extremos a toda velocidad. Cada coche debe mantener las ruedas a cada lado de la línea blanca. A medida que un coche se acerca al otro, la destrucción mutua se hace cada vez más inminente. Si uno de ellos se aparta de la línea blanca, el otro al pasar a su altura le grita ¡Gallina! y el que se ha apartado de la línea es objeto de burlas ... Cuando el juego lo juegan estadistas eminentes no sólo arriesgan sus propias vidas, sino las de muchos cientos de millones de seres humanos.»

Bertrand Russell,

El sentido común y la guerra nuclear (1959)



Jean-Jacques
Rousseau
(1712-1778)
Teórico político

«Si de cazar a un ciervo se trataba, cada cual comprendía perfectamente que para ello debía mantenerse fiel a su puesto. Pero como acertase a pasar una libre al alcance de alguno de ellos, no hay que dudar de que la perseguiría sin escrúpulo y que una vez alcanzada su presa se cuidaría muy poco de si sus compañeros cobraban o no la suya ... [Con el tiempo] los hombres han ido adquiriendo imperceptiblemente algunas ideas toscas sobre compromisos mutuos y las ventajas de cumplir con ellos, pero sólo en la medida en que el interés inmediato y perceptible lo exigiera.»

Jean-Jacques Rousseau,

*Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los
hombres* (1754)

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Es la deserción mutua un resultado de equilibrio en el juego del Gallina?

CONCLUSIÓN

La teoría de juegos nos ha ayudado a analizar diversas situaciones estratégicas en las que la gente interactúa para promover sus intereses comunes. A partir del análisis anterior, podemos establecer dos *Proposiciones* básicas:

- *El Dilema del prisionero*. En este juego, que representa la estructura básica de los problemas de la acción colectiva para la provisión de bienes públicos, cada actor tiene una estrategia dominante de no-cooperar, la cual lleva a un resultado ineficiente en el que todos los participantes están peor que si cooperaran.
- *Toma y daca*. La estrategia de empezar cooperando y hacer a los demás lo que ellos nos hacen puede llevar a una cooperación sostenida. La cooperación mutua es más probable cuanto mayor es la incertidumbre acerca de la duración de la relación colectiva y cuanto mayor es el número de interacciones.

Diferentes condiciones para la provisión de bienes públicos, las cuales pueden modelarse con los juegos del «Dilema del prisionero», el «Gallina» o «La Caza del ciervo», pueden comportar diferentes grados de cooperación y deserción. Deberíamos señalar, no obstante, que el éxito o el fracaso en alcanzar interacciones cooperativas en el seno de un grupo de interés no corresponde de manera necesaria a soluciones eficientes o ineficientes desde un punto de vista social. Recuerde la ambigüedad moral que implica el relato fundacional del Dilema del prisionero, en el que el logro de la cooperación —entre sospechosos de haber cometido un delito— puede conducirles a eludir el castigo, mientras que probablemente se haría justicia si ambos se delatan. La fuerza colectiva de algunos grupos puede, ciertamente, provocar conflicto con otros grupos o favorecer redistribuciones asimétricas y sesgadas de recursos, dificultando resultados más satisfactorios para contingentes mayores de gente, como analizamos en otros lugares de este libro.

RESUMEN

- La teoría de juegos nos sirve para analizar interacciones humanas en situaciones estratégicas en las que las decisiones individuales dependen de lo que cada participante espera que hagan los demás.
- El juego del Dilema del prisionero representa la estructura más básica de los problemas de la acción colectiva para la provisión de bienes públicos. Cada actor tiene una estrategia dominante de no cooperar. En el resultado de equilibrio ineficiente del juego, todos los participantes están peor que si hubieran cooperado. Esto puede considerarse una representación del problema del comportamiento de gorrón.
- La meta-estrategia o criterio de decisión de «Toma y daca» para tiradas repetidas del juego del Dilema del prisionero se basa en la idea de responder con la misma moneda al comportamiento de los demás. Consiste en empezar cooperando y hacer a los demás lo que ellos hacen: cooperar si los demás cooperan, y desertar si los demás desertan. Esta estrategia puede producir una cooperación sostenida cuando el número de interacciones es indefinido.
- La cooperación es más probable que se mantenga en ciertos grupos cuanto mayor es la incertidumbre sobre la duración de la relación colectiva y cuanto mayor es el número de interacciones. Observamos una cooperación y una acción colectiva mayores, por ejemplo, entre empleados fijos que entre parados temporales, entre funcionarios públicos que entre trabajadores temporeros, entre tiendas en un centro comercial que entre vendedores ambulantes, entre personas sedentarias que entre emigrantes probables. La reciprocidad repetida puede forjar una buena reputación y confianza entre los miembros del grupo así como la construcción de instituciones que favorezcan más aún la cooperación.
- El juego del «Gallina» puede llevar a dos resultados posibles, cada uno de los cuales comporta cierto grado de cooperación entre los participantes. Este resultado puede ser una representación de las ventajas de la cooperación unilateral para la provisión y reproducción de bienes «continuos», como aquellos de los que se trata en ciertos problemas medioambientales que tienen un umbral de catástrofe.
- En la «Caza del ciervo» o el juego de la seguridad, la desertión mutua es un resultado de equilibrio, pero la cooperación mutua es también un resultado de equilibrio que no debería ser difícil de alcanzar para los participantes en su mutuo beneficio.

CONCEPTOS BÁSICOS

Juego de coordinación. Interacción con resultados eficientes para todos los participantes.

Cooperación. Acción para el beneficio común.

Competencia. Acción entre varios jugadores cada uno de los cuales procura por su propio beneficio.

Juego de conflicto o de suma cero. Las ganancias de algunas personas comportan pérdidas para las demás.

Juego de suma positiva o distinta de cero. La cooperación mutua puede producir ganancias para todos los participantes.

Estrategia dominante. La mejor decisión que puede tomar un actor con independencia de la decisión del otro actor.

Maxi-min. Criterio de decisión para evitar el peor resultado y garantizar el máximo resultado mínimo.

Equilibrio. Resultado estable del juego. En el concepto de Nash, un resultado en el que ningún actor tiene incentivos para alterar su decisión mediante un cambio unilateral de su estrategia.

Dilema del prisionero. Juego de suma distinta de cero con un resultado de equilibrio ineficiente en el que nadie coopera.

Toma y daca. Meta-estrategia para partidas repetidas del juego del Dilema del prisionero que puede producir una cooperación sostenida.

Inducción hacia atrás. Razonamiento que conduce a la mutua deserción cuando se conoce el final de la interacción.

Juego del Gallina. Juego con dos resultados posibles en el que algunos actores cooperan y otros desertan.

Juego de la Caza del ciervo. Juego del seguro con resultados de equilibrio de deserción mutua y de cooperación mutua.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Cuál es el resultado de equilibrio del juego del Dilema del prisionero?
2. ¿Qué se entiende por «toma y daca»?
3. ¿Cuál es el resultado del juego del Gallina?
4. ¿Cuál es el resultado del juego de la Caza del ciervo?

PROBLEMAS Y APLICACIONES**1. Juegue a este juego de coordinación:**

Tras haber pasado las vacaciones sin verse, usted tiene que encontrarse con otro estudiante en el campus el primer día de clase a las doce en punto del mediodía. No concertaron ningún lugar para la cita y no pueden comunicarse entre sí. Usted tiene que adivinar el lugar de encuentro y procurar que coincida con el de su compañero. Observe que los dos tienen intereses idénticos, pero sólo lograrán su propósito si toman decisiones idénticas. Usted gana sólo si hace lo que el otro espera que haga. Reúnan las respuestas escritas y emparejen la respuesta de cada estudiante con la de cada uno de los demás.

2. Represente con la ayuda de la teoría de juegos la siguiente situación:

En una zona turística en una cala de Mallorca se levanta el hotel Flora que genera desperdicios y desechos que contaminan las aguas del mar. Normalmente, un empleado del hotel, el señor Paco, realizaba con bastante éxito el trabajo de eliminar los desperdicios. Desde hace un año, sin embargo, un nuevo hotel, el SolGavina, emplazado a unos centenares de metros del Flora, ha venido produciendo desechos parecidos que causan también una contaminación de las aguas. Al principio, el señor Paco hacía cuanto estaba en sus manos para depurar lo que podía. El resultado no era óptimo, dado que hubiera sido mejor que el SolGavina hubiera organizado sus propios mecanismos de eliminación de desperdicios. Algunos visitantes repararon en lo sucia que estaban las aguas de la playa, pero no hubo una disminución perceptible en el número de clientes. Sin embargo, hace unas semanas, el señor Paco se ha jubilado y desde entonces nadie se encarga ya de hacer su trabajo. La preocupación causada por la visible contaminación de las aguas es notable y parece que la temporada turística peligra. Todos piensan que alguien debería hacer algo.

- Defina el bien público provisto por la cooperación de los actores.
- Ordene las preferencias de los actores con relación a todos los resultados posibles.
- Dibuje la matriz.
- Analice las estrategias de los actores e identifique el resultado del juego.
- ¿Qué puede significar en términos de provisión o no del bien público?

3. Represente la situación estratégica siguiente con la ayuda de la teoría de juegos:

Un individuo se dedica a agredir a las mujeres que viven en un barrio residencial. La policía no actúa de manera apropiada. Las víctimas piensan que dos hombres bastarían para atrapar al delincuente. El presidente de la asociación de vecinos organiza una patrulla nocturna con voluntarios. Cada noche convocará a tres hombres al azar. En la zona viven unas ocho mil familias. El presidente envía una carta a cada cabeza de familia en la que expone el plan y asigna una ronda de patrulla nocturna a cada destinatario. El primer día, tres cabezas de familia del vecindario son convocados. Cada uno de ellos debe decidir si acude o no.

- Defina el bien público provisto por la cooperación de los actores.
- Ordene las preferencias de los actores con relación a todos los resultados posibles.
- Dibuje la matriz.
- Analice las estrategias de los actores e identifique el resultado del juego.
- ¿Qué puede significar en términos de provisión o no del bien público?

4. Juegue al Dilema del prisionero repetido y tome nota de las puntuaciones utilizando cualquiera de estas páginas de internet:

<http://www.gametheory.net/Web/PDilemma>

<http://people.bath.ac.uk/mk213/ipd>

<http://www.paulspages.co.uk/hmd>

5. Juegue al Dilema del prisionero repetido por parejas de estudiantes:

Dos de los participantes se sientan en la parte delantera del aula, dándose la espalda y, de acuerdo con las sucesivas indicaciones del instructor, levantan una tarjeta verde para indicar cooperación *C* o una roja para indicar deserción *D*. Ambos jugadores deben levantar las tarjetas al mismo tiempo sin que puedan ver la acción del otro con antelación. La interacción debe jugarse múltiples veces hasta que el instructor dé el juego por terminado. Las puntuaciones son las siguientes:

- Un jugador escoge *D* mientras el otro escoge *C*: 5 puntos a 0.
- Ambos escogen *C*: 3 puntos cada uno.
- Ambos escogen *D*: 1 punto cada uno.

Primero, tome las siguientes decisiones:

- Empezar con *C* o con *D*.
- Responder o no a la decisión del otro jugador en la siguiente partida.
- Recordar los motivos de queja pasados o perdonar y olvidar. Recuerde que para ganar el juego no es preciso ganar cada partida.
- Mostrar un criterio claro de conducta o ser confuso e impredecible.

Al principio del juego puede anunciar lo que va a hacer (o lo que pretende que el otro jugador crea que va a hacer). Quédese en silencio el resto del juego y tome sólo en cuenta las decisiones del otro jugador.

Alguien debe llevar la cuenta de las puntuaciones en cada partida y hacer la suma final cuando termine el juego.

Observe si surge la cooperación mutua y se hace más frecuente a medida que se van jugando las diferentes partidas del juego. Los resultados pueden ser diferentes si los jugadores saben cuántas veces van a repetir la interacción.

Analice los resultados.

Resultados indicativos: para cada diez partidas del juego, la puntuación máxima es 50 y la mínima 0. Las puntuaciones probables en la primera ronda pueden oscilar entre 10 y 30. Para cada actor, menos de 15 puntos es una puntuación mala, entre 16 y 22 es mediocre; entre 23 y 29 es buena; y a partir de 30 es excelente. Considere las puntuaciones individuales así como las colectivas resultantes de la suma de las puntuaciones de los dos jugadores.

Liderazgo

Las sociedades organizadas y los movimientos duraderos tienen «líderes». Los presidentes, los primeros ministros y los jefes de partido en las democracias modernas; los reyes, los dictadores, los papas y los emperadores en otros escenarios; así como los organizadores de sindicatos a pequeña escala, los jefes de organizaciones patronales, los emprendedores de asociaciones profesionales, los profetas religiosos o los dirigentes de grupos de presión agrarios entre otras muchas figuras, comparten la capacidad de facilitar metas colectivas, identificación de grupo e incentivos a los seguidores.

En el capítulo anterior dejamos sin explicar el origen de los grupos y las comunidades organizados. En este capítulo analizamos de qué modo la acción colectiva por el interés común del grupo o la comunidad puede ser iniciada por algunas personas capaces de recaudar recursos de los miembros del grupo y hacer viable la provisión de bienes públicos. A diferencia de las interacciones «horizontales» entre miembros del grupo analizadas en anteriores capítulos, aquí analizaremos la interacción «vertical» entre gente con motivaciones diferentes. En primer lugar, analizamos qué es un líder y qué cualidades personales y habilidades pueden ser necesarias. En segundo lugar, tratamos de los mecanismos por medio de los que interactúan líderes y seguidores, y se pueden conseguir seguidores. Por último, analizamos diferentes contextos sociales e institucionales que favorecen un liderazgo eficiente.

EN ESTE CAPÍTULO

Consideraremos cuáles son las motivaciones de los líderes políticos y sociales para dedicarse a la acción colectiva.

Analizaremos qué cualidades y habilidades personales pueden precisar los líderes.

Aprenderemos qué es la «masa crítica».

Pensaremos en «una reacción en cadena» que hace que diferentes personas sigan a los líderes en distintos momentos.

Analizaremos los diferentes grados de efectividad alcanzados por diferentes líderes.

Reflexionaremos sobre por qué algunos países tienen líderes efectivos en tanto que en otros la gente acepta un liderazgo de baja calidad.

En los capítulos anteriores consideramos que todos los miembros de un grupo o comunidad, cuando se enfrentan a problemas de acción colectiva, tienen propósitos comunes y pueden hacer aportaciones similares a la provisión de bienes públicos. Supusimos que cada individuo entra en interacciones «horizontales» con otros miembros del grupo. La acción colectiva se concibió como un esfuerzo de autoorganización. Sin embargo, dejamos sin responder la intrigante pregunta acerca de los motivos que tienen los fundadores de cualquier organización o comunidad política o los iniciadores de la acción colectiva, a los que podemos llamar «líderes».

Como analizaremos en las páginas que siguen, la acción colectiva se puede desarrollar y las comunidades se pueden formar y durar gracias a una división del trabajo entre quienes lideran y quienes siguen a los líderes. Para crear y mantener una organización es preciso desarrollar interacciones «verticales» asimétricas entre líderes y seguidores. Ambos pueden obtener beneficios suficientes de sus relaciones como para aceptar sus distintos papeles.

Pensemos, por ejemplo, en una experiencia como ir en bicicleta en solitario o en grupo. Cuando alguien se pone en cabeza, nos beneficiamos de seguir al líder; en realidad, aunque la distancia y la velocidad sea la misma y requieran de un esfuerzo mecánico análogo, nos sentimos mejor y menos cansados cuando vamos en un grupo de ciclistas que cuando vamos solos. Incluso el líder está más motivado, se siente mejor y menos cansado cuando lleva a alguien detrás.

¿Qué es un líder?

Líderes son aquellos que pueden coordinar a los miembros de un grupo de interés o comunidad, levantar una organización o una estructura institucional y hacer viable la provisión de bienes públicos en los que el grupo está interesado.

En concreto, los líderes efectivos deberían conseguir los siguientes objetivos:

- **Identificar los bienes públicos** y los fines comunes que el grupo persigue.
- **Movilizar recursos colectivos** y el esfuerzo de los miembros del grupo.
- Crear y reforzar la confianza colectiva, **la identidad y la cohesión del grupo** a fin de apoyar una cooperación sostenida.

Las motivaciones de los líderes tienen que ser diferentes de las de un miembro típico del grupo. Pueden basarse en la posibilidad de lograr beneficios para sí mismos de los bienes públicos cuya provisión hacen factible y de los bienes privados que proporcionan. Los líderes son también gratificados con otras recompensas, en especial el ejercicio del **poder**, así como la satisfacción de la **vanidad** con fama y elogios, los **ingresos** y una carrera profesional.

Recuerde que los beneficios y los costes son siempre subjetivos, tanto para los potenciales líderes como para cualquier otra persona. Las valoraciones del poder, la fama o el dinero, comparadas, por ejemplo, con un éxito profesional alternativo, el tiempo libre o la vida familiar pueden diferir según las habilidades y oportunidades personales. Sobre la base de los beneficios personales y colectivos esperados, los líderes sociales y políticos pueden fundar y desarrollar organizaciones y comunidades y perseguir beneficios colectivos para el grupo. Por su parte, los miembros del grupo pueden estar dispuestos a conceder recursos a los líderes a cambio de ahorrarse costes de organización y hacer factible la acción colectiva. Si los miembros del grupo disfrutan de los bienes públicos y privados que proporcionan los líderes, pueden estar dispuestos a aceptar y contribuir a la posición especial de los líderes, dándoles su apoyo o sus votos.

Beneficios y costes de oportunidad de los líderes

Los líderes pueden compartir los intereses y las metas del grupo que lideran, en especial si el grupo es simple y tiene intereses prioritarios claros, o no, si el grupo es complejo y el liderazgo requiere cierta profesionalización. En todo caso, ser líder es un tipo de **profesión** que puede comportar el ejercicio de un puesto permanente, un cargo público, presentarse como candidato o trabajar de asesor, consultor o relaciones públicas. Mantener el liderazgo exige la decisión de aceptarlo, que básicamente depende, como en el caso de cualquier otro oficio, de la probabilidad de tener éxito y de las oportunidades disponibles.

Puesto que liderar es una forma de participar en la acción colectiva, podemos presentar la lógica individual de la decisión de liderar o no, en analogía con la función de la acción colectiva en el capítulo 2, con esta **función de liderazgo**:

$$R_L = B_L * P_L - C_L$$

Esto significa que la recompensa para un individuo de convertirse en líder, R_L , es igual al beneficio esperado del liderazgo, B_L , multiplicado por la probabilidad de liderar, P_L , menos el coste de oportunidad de liderar, C_L . El **coste de oportunidad** es el valor de las recompensas perdidas de otras actividades profesionales, sociales o privadas que podrían haberse obtenido de no haber elegido el liderazgo. También en este caso, si R_L es positivo, tratar de convertirse en líder es una decisión sensata; si R_L es negativo, puede que no valga la pena.

Según esto, los individuos que con mayor probabilidad escogerán convertirse en líderes sociales o políticos deberían prever un balance positivo de beneficios y costes, el cual puede derivar de una elevada identificación con los objetivos comunes del grupo (que es uno de las componentes de la variable B) o de la falta de una profesión o actividad alternativa suficientemente gratificante (como se refleja en la variable C). El liderazgo también puede ser favorecido por entornos institucionales abiertos e inclusivos que ofrezcan recompensas probables (expresados por la variable P). En cambio, no se debería esperar que el liderazgo fuera una elección frecuente en comunidades menos cohesionadas por gente con dedicaciones profesionales o privadas alternativas satisfactorias. Dicho de otro modo, si la probabilidad de ejercer un liderazgo satisfactorio es baja y los costes de oportunidad de ejercerlo son demasiado elevados, los candidatos al liderazgo abandonarán a la mínima que se enfrenten a acontecimientos adversos.

Las habilidades personales de los líderes

Las cualidades personales adecuadas del liderazgo pueden ser diferentes para tipos diferentes de grupo, desde los niños en el patio de la escuela o las bandas juveniles callejeras hasta las organizaciones de grupos de interés, desde los partidos políticos hasta la diplomacia internacional. Las habilidades personales pueden derivar tanto de cualidades naturales como del aprendizaje y la experiencia (al menos la oferta de tantos cursos y programas sobre liderazgo debería sugerir que algunos aspectos del liderazgo se pueden enseñar).

En general, parece lógico esperar que los líderes efectivos se reclutarán entre personas que tengan niveles relativamente altos de ciertos recursos. Los talentos esenciales para el liderazgo se pueden resumir del siguiente modo:

- **Visión** o la capacidad de identificar metas comunes y proveer bienes colectivos a los miembros de un grupo o comunidad. Esto puede requerir cierta calificación profesional o cuanto menos la capacidad de reclutar expertos en la materia.

- **Comunicación**, incluidas las habilidades verbales y no verbales, sobre todo a través de los medios. Esto requiere asimismo ciertos talentos personales, aunque pueden ser útiles consejeros y asesores.
- **Capacidad organizativa**, en la que se incluyen la comunicación a corta distancia y en pequeños grupos, así como la gestión de los flujos de información y la estructura de incentivos del grupo o las instituciones.

Como se suele señalar en la literatura sobre el liderazgo, ciertos líderes parecen particularmente capaces de levantar nuevas temas y proponer nuevas alternativas. Cuando son excepcionalmente comunicativos, están seguros de sí mismos y muy motivados para alcanzar y hacer valer su influencia, la gente puede esperar que serán más efectivos. Estos rasgos de personalidad se consideran los fundamentos del liderazgo «**carismático**» o «transformador». Pero, como también se ha señalado, todo líder precisa tener habilidades «transaccionales» y eficacia en alguna medida. En general, son el poder y el éxito en la provisión de bienes públicos a los seguidores los que crean el carisma, más que al revés.

Puesto que los líderes no pueden tener las mismas motivaciones que los seguidores para participar en la acción colectiva, puede serles necesario ocultar o como mínimo disimular de algún modo los propósitos que les mueven. Si los líderes manifiestan una ambición y un deseo de poder demasiado ostensibles o actúan como si fueran seres especiales, pueden ser considerados egoístas y ser objeto del resentimiento privado y de la falta de respeto del público, o incluso de escarnio y hostilidad. A fin de ser efectivos y durar, los líderes deben ser ante todo flexibles para adaptarse a las situaciones cambiantes y sensibles a las demandas y reacciones de los seguidores. Si bien los líderes necesitan estar motivados por cierta ambición de poder, pueden ser más aceptados y respetados si no muestran un deseo de beneficiarse personalmente del liderazgo.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Cuál es el coste de oportunidad de un líder político?

LÍDERES Y SEGUIDORES

El papel de los líderes es iniciar la acción colectiva. Pero su éxito depende de si otros siguen su iniciativa y se unen al grupo inicial. Ahora nos centraremos en los mecanismos mediante los cuales los líderes consiguen tener seguidores. En primer lugar, un líder debe escuchar y

CASO ALGUNOS LÍDERES DESTACADOS

«Algunos pueden pensar que llamar actor a un presidente es un insulto y, ciertamente, así lo pretendieron quienes trataron de descalificar a [el presidente de Estados Unidos] Ronald Reagan, diciendo que era «sólo un actor». Pero todos los políticos necesitan algunas de las aptitudes de un actor. Deben, por ejemplo, fingir que agradecen las atenciones no solicitadas de sus potenciales votantes, cooperar con aliados de partido a los que desprecian, indignarse con cuestiones seleccionadas políticamente. Éste no es un oficio para políticos de cortos vuelos, sino para maestros. Los tres presidentes que suelen aparecer habitualmente en cabeza de las listas que elaboran los historiadores —Lincoln, Washington y Roosevelt— tenían todos un instinto histriónico muy marcado... Un actor no es, como tal, un líder. El aprecio del público no indica que quienes aplauden compartan algún objetivo con el actor. Los admiradores no son seguidores. Pero un líder popular tiene que servirse de algunos de los trucos propios de un actor. Sobre todo, el líder debe ser sensible a las reacciones de los seguidores, saber cuándo está «perdiendo audiencia» ... Un buen líder debe saber qué les resulta atractivo a sus seguidores y qué hace peligrar ese atractivo ... Un gran liderazgo no es un juego de suma cero. Lo que se da al líder no se le quita al seguidor. Los dos ganan dando. Éste es el misterio de grandes líderes populares como Washington, Lincoln y Roosevelt.»

Garry Wills,
Certain Trumpets. The call of leaders (1994)

«El camino que iba a seguir el Japón de la posguerra fue establecido en gran medida durante los mandatos de Yoshida Shigeru como primer ministro (en 1946-1947 y 1948-1954) ... Yoshida presentaba una combinación excepcional de formación, carácter y habilidad que eran útiles y efectivos para tratar con la ocupación (americana), disciplinar el talento de las elites políticas japonesas y manipular el poder para ejecutar y perpetuar su visión ... En muchos sentidos, el liderazgo de Yoshida se parecía mucho al de Konrad Adenauer en la Alemania de posguerra. Ambos disfrutaron de largos mandatos y dejaron una impronta decisiva en la democracia de posguerra y en la posición internacional de sus países —los cuales enfrentaron muchas condiciones similares en el proceso de derrota, ocupación y reconstrucción—.»

Terry Edward MacDougall,
«Yoshida Shigeru and the Japanese Transition
to Liberal Democracy» (1988)

Adolfo Suárez fue presidente del gobierno (1976-1981) y líder de la transición de la dictadura a la democracia en España. A diferencia del líder típico, que obtiene tantos o más beneficios que sus seguidores, y del

mártir, cuyo sacrificio es inútil, Suárez actuó como un héroe que se sacrifica a sí mismo para el bien de los demás. En el momento de presentar su candidatura a las primeras elecciones, se atrevió a declarar: «Nunca he perseguido en mis acciones de gobierno pedir nada para mí». Su motivación declarada fue el deseo de abandonar un régimen político obsoleto y «elevar a la categoría política de normal lo que a nivel de calle es simplemente normal». Negó que existiera el determinismo histórico y creyó que «el futuro, lejos de estar decidido, es siempre el reino de la libertad, abierto e inseguro». Tras la democratización, y cuando la confrontación parecía otra vez inevitable, Suárez trató de evitarla con su sacrificio político, es decir, con su dimisión, para evitar que «el sistema democrático de convivencia sea, una vez más, un paréntesis en la historia de España».

Nelson Mandela, que derrocó el régimen del apartheid y creó una democracia no racista en Sudáfrica a finales del siglo veinte, ofreció ocho «lecciones de liderazgo»:

1. El valor no es la ausencia de miedo: es estimular a los demás para que vayan más lejos.
2. Liderad desde el frente, pero no dejéis a la base detrás.
3. Liderad desde detrás —y dejad que otros crean que van al frente—.
4. Conoce a tu enemigo
5. Vigila a tus amigos —y aún más a tus rivales—.
6. Las apariencias importan —y recuerda sonreír—.
7. Nada es blanco o negro —¿Cuál es la vía más práctica para alcanzar vuestro fin?—.
8. Abandonar algo es también liderar: los líderes lideran tanto con lo que deciden no hacer como con lo que hacen.

comprender a sus seguidores. Para que la movilización surta efecto, los líderes deben aportar información bien seleccionada que persuada a los miembros del grupo del valor que tiene su participación y del éxito probable de su acción. Asimismo pueden proveer bienes privados en forma de incentivos selectivos para la contribución individual al esfuerzo colectivo, así como disuadir a los potenciales desertores. Además, y esto es decisivo, los líderes deben ser capaces de coleccionar contribuciones, ya sean las que ellos mismos ofrecen, las subvenciones del gobierno o las de los miembros del grupo, para hacer viable la provisión de bienes colectivos.

Reacción en cadena

En un grupo grande, mucha gente puede, en alguna medida, ser líder y seguidor. Un individuo puede seguir a un líder con una fuerte

motivación y destacadas habilidades y, al mismo tiempo, liderar a otros que se muestran renuentes a emprender la acción colectiva. Según las diferentes intensidades de compromiso de los individuos, en un grupo puede haber incondicionales, activistas, afiliados, cómplices, simpatizantes, testigos, recalcitrantes, gorriones y esquirolas.

Supongamos, como en el capítulo anterior, que la gente decide participar o no en una acción colectiva dependiendo de lo que hacen los demás, lo cual puede ser tomado como un indicador de la probabilidad de que la acción tenga éxito en la consecución de sus objetivos. El punto decisivo es que la cantidad de participantes que provoca una reacción puede diferir de un individuo a otro. Para cada persona hay **un umbral o nivel de participación mínima** necesario para considerar que su propia participación vale la pena, el cual se basa en estimaciones subjetivas de la probabilidad de que se llegue a alcanzar la meta común del grupo. Según la distribución de diferentes umbrales entre los miembros de un grupo, puede haber una cadena de decisiones respecto a la participación en la acción colectiva.

Imaginemos un grupo de personas que, al salir de un local nocturno, quieren cruzar una calle muy transitada. Supongamos, además, que no hay pasos cebra ni semáforos. Si es un grupo pequeño, sus integrantes dudarán; se mirarán unos a otros y sólo un puñado de los más atrevidos quizá tomen la iniciativa y empiecen a cruzar. Al hacerlo, otros pueden considerar que ahora el número de peatones es ya suficiente para disuadir a los conductores y conjurar el peligro, y entonces ellos también seguirán su ejemplo. Luego otros les seguirán y, al final, la muchedumbre se impondrá y el tráfico quedará paralizado. Sin embargo, si al principio sólo una o dos personas tratan de cruzar la calle, puede que no logren detener el tráfico y entonces se verán obligados a volver atrás.

Algo similar sucede en ciertas reuniones formales en las que no hay normas relativas a la conveniencia de aplaudir al final de una presentación o del discurso del invitado de honor. Si, tras unos momentos de silencio, sólo una o dos personas empiezan a aplaudir, la suya puede ser una acción solitaria e incluso ridícula. Sin embargo, si un grupo más nutrido aplaude desde el principio, es probable que haya una ovación unánime.

Comparemos de nuevo la participación en la acción colectiva con la «voz», ahora en su sentido literal. En cualquier fiesta en la que la gente se reúne y forma grupos en una gran sala, es fácil ver que algunos invitados sienten la necesidad de alzar la voz en cuanto empiezan a escuchar la conversación del grupo que tienen al lado. Con ello no hacen más que subir el nivel de ruido en la sala, provocando así que otras personas que estaban hablando en un tono de voz perfectamente normal tengan dificultades para oírse unos a otros. Éstos también empiezan a alzar sus voces y, al final, la fiesta se convierte en un guirigay. Hay una cadena, pero a lo largo de la cadena cada individuo tiene un nivel de to-

lerancia diferente al ruido que hacen los demás y empieza a gritar en un momento distinto.

Los «líderes» son los primeros que cruzan la calle, aplauden o levantan la voz. Necesitan ser seguidos por otras personas de la comunidad o el grupo de interés. Una organización estable suele estar formada por personas con diversos grados de compromiso con el grupo, pero todos son necesarios para alcanzar una amplia acción colectiva. Una participación general puede ser alcanzada una vez se ha llegado a la **masa crítica**, un concepto tomado de la física nuclear que es equivalente a la masa que produce una **reacción en cadena**. Aquí la masa crítica es el número de personas que cruzan la calle, aplauden o hablan alto e inducen a los demás a hacer lo mismo, desencadenando así un proceso que lleva a una participación general en la acción colectiva.

La movilización

En las interacciones entre líderes y seguidores puede haber varios resultados de equilibrio, cada uno de los cuales comporta un nivel diferente de movilización. En cualquier acción colectiva, hay una pequeña proporción de miembros del grupo que participan siempre, aunque la participación esperada sea exigua, a los que llamamos «líderes». Pero, en general, cuanto mayor es el número de participantes reales, mayor es también el número de personas que creen en el éxito del grupo y se sienten atraídos a participar en la acción.

Imaginemos que la acción consiste en un acto de protesta que se realiza con regular periodicidad en un mismo lugar, ya se trate de la concentración de una asociación de vecinos para reivindicar mayor seguridad en la ciudad, una asamblea periódica de una organización profesional o una reunión estudiantil que se convoca cada semana.

Si se espera que asistan, pongamos por caso, 30 personas, puede que menos de 30 consideren que es un número suficiente y, por tanto, la participación real sea sólo de 20. Esto causará cierta desilusión en algunos de esos 20 participantes porque esperaban una mayor asistencia y el número de asistentes reales les resulta inadecuado. En la próxima ocasión, aquellos que se decepcionaron la primera vez ya no acudirán y ello hará que la asistencia caiga, lo cual a su vez hará que cunda un desaliento aún mayor. Al final sólo un puñado de incondicionales se tomará la molestia de participar. Observe que esta cadena de **desmovilización** depende de la distribución de umbrales individuales o evaluaciones subjetivas acerca del número de personas necesarias para conseguir el objetivo, no de los intereses de los individuos en el bien colectivo.

Para que un individuo participe en una acción colectiva, su umbral o evaluación subjetiva de lo que considera un número «suficiente» de participantes para que él también se sume debe ser igual a la

FUENTES
Liderazgo efectivo

Las características fundamentales de los líderes, que se pueden evaluar por si logran responder a las expectativas y demandas de sus seguidores han sido identificadas de maneras similares por autores que utilizan diferentes enfoques intelectuales.



Max Weber
(1864-1920)
Sociólogo político

«El carisma es cierta cualidad de una personalidad individual, en virtud de la cual es colocada aparte de los hombres corrientes y se la trata como si estuviera dotada de energías o cualidades sobrenaturales, sobrehumanas o al menos específicamente excepcionales. Lo son porque no son accesibles a la gente común y corriente, sino que se las considera de origen divino o como ejemplares, sobre cuya base el individuo que las posee es tratado como líder ... siempre que reciba el reconocimiento y sea capaz de satisfacer a sus seguidores o discípulos ... [Pero] si la prueba y el éxito son esquivos al líder durante mucho tiempo, si parece que le han abandonado su dios o sus poderes mágicos o heroicos, sobre todo, si su liderazgo no logra beneficiar a sus seguidores, es probable que la autoridad carismática del líder desaparezca.»

Max Weber,
Los tipos de dominación (1922)

«Un emprendedor político es un individuo que invierte su tiempo y otros recursos en coordinar y combinar otros factores de producción para proporcionar bienes colectivos.»

Norman Frohlich, Joe A. Oppenheimer y Oran R. Young,
Political Leadership and Collective Goods (1971)

«El liderazgo sobre otros seres humanos se ejerce cuando las personas con determinados motivos y propósitos movilizan, en competencia o conflicto con otras, recursos institucionales, políticos, psicológicos y de otro tipo con el fin de despertar, comprometer y satisfacer los motivos de los seguidores.»

James MacGregor Burns,
Leadership (1978)

«Líderes son aquellos que ayudan a crear un grupo y lograr metas compartidas.»

Joseph S. Nye Jr.,
The Powers to Lead (2008)

masa real de participantes. Si, contrariamente al ejemplo anterior, suponemos que se prevé un número de asistentes de 60, muchos pueden considerar atractivo este número y la participación real puede ser de 80 y hacer que todos los asistentes se sientan contentos de haber tomado parte. Habrá también quien, cuando se entere del éxito que ha tenido la acción, lamente no haberla secundado. La próxima vez, esta gente también acudirá, y así sucesivamente, hasta que se **movilice** un número máximo de personas dispuestas a participar en algún nivel de la acción colectiva. Una vez se alcance la masa crítica de participantes, se creará una cadena que de manera gradual hará participar a más gente.

Puede ver una representación de la dinámica de la acción en la figura 4.1, que es una variante del modelo propuesto originalmente por el premio Nobel de Economía Thomas Schelling. El número de personas que se espera que participen aparece en el eje horizontal y el número de personas que realmente participan en la acción está representado en el eje vertical. Sólo hay **dos puntos de equilibrio** que comportan respectivamente una participación mínima y máxima.

Sin embargo, los dos equilibrios —la apatía y la acción— son **vulnerables**, tal como lo representa también el gráfico de la derecha. Como ya mencionamos, la abstención no significa forzosamente que las personas no estén interesadas en el bien público que se identifica como el objetivo de la acción colectiva. La formación de un nuevo y pequeño núcleo de líderes incipientes y preparados para el servicio activo aunque no haya ninguna expectativa de que su reunión sea un éxito, puede provocar una movilización masiva que, a la mirada de los legos, puede parecer una recompensa providencial a la tenacidad y la perseverancia. A la inversa, incluso una organización de masas puede disolverse si unos pocos emprendedores decisivos se retiran o son apartados de sus cargos. Como consecuencia de la inacción de unos pocos líderes, el grupo puede sumirse otra vez en la pasividad. Una pequeña chispa puede encender la pradera, como decían los revolucionarios rusos. Pero asimismo una fina llovizna o una leve represión puede extinguir el fuego y acabar provocando una inundación.

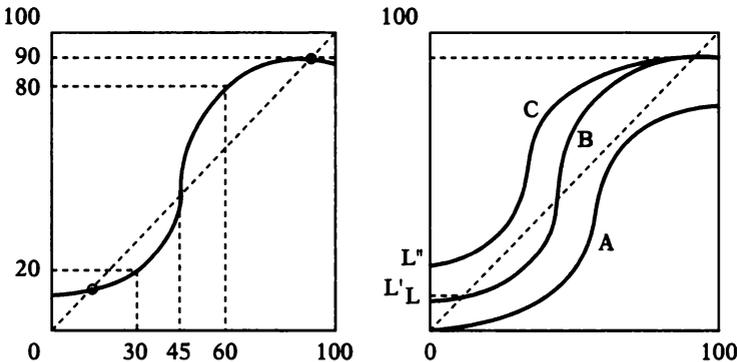
PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué es la masa crítica?

FIGURA 4.1. El juego de la movilización. En ambas figuras, el eje horizontal representa el número de personas que se espera que participen en una acción colectiva y el eje vertical representa el número de personas que toman parte en realidad. La diagonal a 45° representa una situación hipotética en la que el número de participantes esperados es siempre igual al número de participantes reales. La curva sube hacia la derecha, pero, en general, como personas diferentes tienen umbrales de participación diferentes, se puede suponer que la curva tiene forma de S.

En la figura de la izquierda, el punto de origen de la curva en la esquina inferior izquierda indica que algunas personas siempre participan: los «líderes». En la esquina superior derecha, la curva es plana puesto que ni tan sólo una participación prevista del 90% es capaz de mover al 10% recalcitrante. Por ejemplo, para una participación prevista de 30, sólo 20 participan, lo que desencadena un proceso de desmovilización. En cambio, para una participación esperada de 60, participan 80, lo cual genera un proceso participativo. Los dos equilibrios que implican, respectivamente, una desmovilización general y una acción general, se indican mediante puntos cercanos a los dos extremos de la curva.

La figura de la derecha muestra lo que puede suceder si unos pocos líderes desaparecen y la curva empieza desde cero. La nueva curva, A, siempre se halla por debajo de la diagonal de 45°, lo cual indica que el número de personas participantes siempre será inferior al número esperado y, por tanto, la acción colectiva fracasará. En cambio, si el número de personas que siempre participa aumenta y produce una nueva curva, C, que siempre se halla por encima de la diagonal de 45°, el equilibrio de la gran movilización se consolida.



**RECUADRO
JUEGOS DE LIDERAZGO**

La interacción «vertical» entre líderes y seguidores potenciales en una comunidad o grupo de interés se puede representar mediante la siguiente matriz:

		Eva	
		Liderar L	Seguir S
Adán	Liderar L	Rivalidad por el liderazgo (LL)	Adán lidera, Eva sigue (LS)
	Seguir S	Eva lidera, Adán sigue (SL)	Gorreo general, ninguna acción (SS)

Los participantes en la interacción se enfrentan a la opción de generar liderazgo para desarrollar una acción colectiva estable. Cada actor puede escoger entre liderar el grupo, *L*, y no liderarlo y seguir al líder, *S*. Las cuatro casillas representan los resultados posibles. Si ninguno de los dos actores toma en consideración la posibilidad de ser líder, como sucede en una típica interacción «horizontal», todos tratan de gorrear y el grupo no se organiza, como lo indica la *SS* en la casilla inferior derecha. Si un actor escoge liderar y el otro no aprovecha la oportunidad para liderar, como en *LS* o *SL*, los beneficios de la acción colectiva se distribuirán de manera desigual entre los actores, pero todos se mantendrán fieles a su decisión, haciendo de este modo que el grupo se organice y que la acción colectiva triunfe. Si los dos actores escogen liderar, *LL*, como en la casilla superior izquierda, habrá una lucha interna por el liderazgo y entre tanto el grupo de acción quedará paralizado.

Los miembros del grupo pueden preferir, en su propio interés, los resultados en los que alguien lidera y los otros le siguen, *LS* o *SL*. Las preferencias con respecto a los otros dos resultados, el gorreo general, *SS*, y la rivalidad por el liderazgo, *LL*, pueden depender de los incentivos para competir por el liderazgo. El juego tiene dos resultados posibles de equilibrio, en el que algunos lideran y otros les siguen, lo cual resuelve el problema de la acción colectiva. El juego estándar del «líder» puede comportar que, en equilibrio, el líder obtenga una mayor recompensa que el seguidor. Si el líder obtiene una recompensa inferior a la del seguidor, entonces el juego puede llamarse del «héroe».

Una variante de este juego se dio a conocer con el anticuado nombre de «Batalla de los sexos», a partir de un relato en el que una pareja discute si ir al cine o al teatro hasta que acuerdan salir juntos, pero con ventaja del que lidera, mientras que el otro le sigue.

INSTITUCIONES PARA EL LIDERAZGO

La relación entre líderes y seguidores puede resolver el problema del gorreo en la acción colectiva y organizar una comunidad o grupo de interés. Los líderes pueden garantizar a todos los miembros del grupo o comunidad que si todos contribuyen con una cuota de los costes inferior a los beneficios individuales que obtendrán del uso del bien, el bien será provisto. Pero pueden tener grados de eficiencia diferentes en la provisión de bienes públicos. Los miembros del grupo pueden recibir cantidades del bien mayores que las exiguas o nulas que obtendrían si trataran de gorrear, pero aún menores de las que conseguirían con sus aportaciones individuales.

Un líder puede ser considerado **ineficiente** en dos sentidos:

- Primero, por carecer de habilidades apropiadas, reunir menos recursos y proveer una cantidad del bien público menor de la que desearían los seguidores.
- Segundo, por explotar a los seguidores cuando el líder absorbe algunos beneficios adicionales (llamémosles, por ejemplo, sobornos) y devuelve una parte menor de la que podría corresponder a sus contribuciones.

En cualquiera de estas situaciones, los miembros del grupo pueden entrar en la acción colectiva porque los beneficios de contribuir pueden ser mayores que los de tratar de gorrear. Pero, evidentemente, el grado de eficiencia del liderazgo en la provisión de bienes públicos varía.

Líderes voluntarios

Los líderes eficientes deberían surgir más sistemáticamente en sistemas institucionales en los que los **líderes públicos gozan de prestigio y están bien recompensados**, así como en contextos sociales en los que las oportunidades profesionales en el sector privado escasean. En síntesis, allí donde ser líder es mejor que ser seguidor. Las personas relativamente bien cualificadas pueden sentirse atraídas por el ejercicio del liderazgo. Sin embargo, el nivel absoluto de calidad de esas personas dependerá del nivel contextual general, el cual puede no ser muy alto en una sociedad con escasas oportunidades en el sector privado.

La **competencia** entre numerosos candidatos profesionalizados puede ayudar a producir distribuciones eficientes de costes entre los miembros del grupo para contribuir a la provisión del bien público en el que están interesados. Habitualmente, las organizaciones profesionales, los sindicatos obreros, los departamentos y las facultades de las universidades, los partidos políticos, los estados democráticos y las organizaciones internacionales, todos celebran periódicamente asam-

bleas, congresos y elecciones competitivas para renovar o sustituir a los líderes en ejercicio, o por decirlo en términos clásicos, para promover la «**circulación de las élites**». Por lo general tienen reglas escritas o costumbres que facilitan la renovación de los líderes, como, por ejemplo, mandatos limitados o el consejo común de no presentar de nuevo una candidatura si no ha logrado la provisión de los bienes colectivos esperados.

Sin embargo, la competencia entre líderes rivales no garantiza resultados eficientes. Por temor a paralizar la actividad de la organización, los miembros del grupo pueden aceptar líderes relativamente ineficientes, en términos de su capacidad de proveer cantidades apropiadas de bienes públicos y privados. A su vez, un líder deficiente puede sacar partido de los costes de organización que conlleva cambiar de líderes, simplemente perseverando en el cargo y resistiendo cualquier envite, hasta disuadir a los potenciales candidatos de valía de desafiar al titular.

Líderes renuentes

La situación es diferente cuando hay **pocos incentivos** para ser líder. Puede ser más difícil atraer a líderes públicos si reciben poco poder, una mala reputación o unas retribuciones bajas en sistemas institucionales excluyentes y en sociedades que proporcionan alternativas privadas y empresariales sólidas. En este tipo de situación, algunos miembros del grupo pueden aceptar el liderazgo básicamente por las posibles recompensas de la provisión de bienes públicos en los que están interesados todos los miembros del grupo, incluidos ellos mismos. Se les puede llamar líderes «sacrificados» o «héroes» porque pueden beneficiarse del bien público, pero en menor grado que si otros hubieran ejercido el liderazgo debido al coste de oportunidad que comporta liderar con escasas recompensas.

Esta situación comporta el riesgo de que las personas más calificadas puedan mostrarse renuentes a dedicarse al liderazgo, en tanto que las personas que escogen el liderazgo pueden tener relativamente pocos talentos y estar motivadas a hacerlo sólo porque sus alternativas personales sean inferiores. Los líderes relativamente dotados, si llegan a obtener el apoyo necesario, son más proclives a dimitir o retirarse de las posiciones de liderazgo si se dan cuenta de las ventajas competitivas que conlleva ser un simple miembro del grupo, como las oportunidades de éxito profesional, disponibilidad de tiempo libre o disfrute de la vida familiar. Si las tentaciones frecuentes de los líderes de dimitir no se compensan con incentivos institucionales adicionales, la subsiguiente necesidad de buscar candidatos puede empujar a los miembros del grupo a aceptar líderes de calidad relativamente baja.

Asimetrías de grupo

Algunas asimetrías entre diferentes grupos relativas a su disponibilidad de recursos para la acción colectiva y su capacidad para obtener bienes colectivos, que estudiamos en el segundo capítulo, pueden ser reforzadas por el liderazgo. En entornos con incentivos institucionales para liderar, la competencia entre los candidatos por el liderazgo podría generar distribuciones eficientes de costes entre los miembros que contribuyen a la provisión de los bienes públicos en los que están interesados.

En cambio, en contextos con recursos escasos e incentivos débiles para el liderazgo, puede haber carencia de candidatos. En este caso, se puede aceptar el liderazgo de gente escasamente cualificada o distribuciones ineficientes de costes y beneficios para los seguidores. Sin embargo, en grupos de interés relativamente desfavorecidos, los candidatos a líderes pueden utilizar sus propios recursos, así como organizaciones previamente existentes o redes sociales concebidas en su origen para otros propósitos, como, por ejemplo, iglesias, gremios o clubes, para crear condiciones favorables a que los más reacios participen en acciones colectivas de bajo coste.

El análisis sobre el tamaño del grupo puede, pues, ser revisado. La teoría de la acción colectiva sugiere que los **grupos grandes** pueden tener problemas relativamente difíciles para organizarse. Sin embargo, si tenemos en cuenta el papel decisivo del liderazgo, aun en el caso de grupos grandes, la participación de algunos puede ser considerada «suficiente» para inducir a otros a que se sumen, como explica el modelo de la «masa crítica». La masa crítica capaz de generar una gran movilización puede no ser una proporción de los miembros potenciales del grupo, sino un número absoluto de participantes. Entonces, este número puede ser relativamente más fácil de alcanzar en grupos grandes con muchos miembros potenciales que en grupos pequeños.

Consideremos el caso extremo de una guerrilla o de un movimiento insurgente de carácter violento. Un país grande puede ser más propenso a sufrir este tipo de acción colectiva porque cuenta con un número de rebeldes potenciales más elevado que un país pequeño. Aunque los que intervengan en la acción sean una pequeña proporción de la población total, pueden ser un número suficiente para amenazar el status-quo, desafiar al gobierno y causar algunas consecuencias políticas afines a sus objetivos.

Cabe realizar análisis comparables en el caso de los grupos de interés que utilizan medios pacíficos para expresar sus reivindicaciones. Una pequeña proporción de gente en una comunidad grande puede ser una multitud, la cual puede ser considerada suficiente por otras muchas personas para aceptar su iniciativa. Si hay suficiente gente que tenga la motivación y los recursos para iniciar la acción —aquellos a los que llamamos «líderes»— y para atraer a unos pocos seguidores más allá del umbral de participación de otras personas, pueden gene-

rar un nivel de acción colectiva suficiente para que el grupo logre alcanzar sus objetivos comunes.

De hecho, para que un grupo de interés logre sus objetivos no es necesario que movilice a todas y cada una de las personas que se beneficiarían de un bien colectivo. La identificación de grandes reservas de simpatizantes pasivos, aunque sean gorriones potenciales, no perjudica forzosamente al movimiento. Al contrario, puede contribuir a su organización, en especial si es posible llegar hasta estos miembros inactivos a través de cadenas de influencia social.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿A qué se refiere la «circulación de las elites»?

CONCLUSIÓN

Los problemas para desarrollar una acción colectiva continuada se pueden resolver mediante la acción de un pequeño subconjunto de individuos que actúe en nombre del interés del grupo. Si un grupo cuenta con algunas personas que puedan hacer una contribución importante al grupo y si sus miembros están relacionados entre sí de modo que puedan coordinar sus decisiones, se puede desarrollar la acción colectiva por bienes colectivos. Podemos formularlo como una *Proposición*:

- *Liderazgo.* La acción colectiva de comunidades y grupos de interés se puede desarrollar gracias al liderazgo. Los líderes distribuyen los costes de la acción para la provisión de bienes públicos y privados entre los miembros del grupo, en tanto que los seguidores, a cambio, dan a los líderes votos o apoyo y les permiten disfrutar de los beneficios de poder, fama, ingresos y una carrera política.

En realidad, muchas organizaciones y movimientos sociales se originan en la acción de un número relativamente pequeño de participantes extremadamente activos que creen ser decisivos. El elemento clave para que una comunidad o un grupo persiga su interés común puede ser la presencia de un núcleo de gente con suficiente ambición, visión, capacidad comunicativa y personalidad para iniciar una acción. Pueden usar sus propios recursos, así como organizaciones ya existentes o redes sociales originariamente concebidas para otros propósitos, para crear condiciones favorables a que la gente más renuente participe en acciones colectivas de bajo coste. Los líderes pueden ser concebidos como la «masa crítica» mínima capaz de provocar una reacción en cadena.

RESUMEN

- La acción colectiva se desarrolla gracias al papel de los líderes, estos son personas capaces de coordinar a los miembros de un grupo de interés o una comunidad, construir una organización y reunir recursos que hagan viable la provisión de bienes públicos.
- Un liderazgo efectivo implica que, además de las interacciones «horizontales» entre los miembros del grupo, hay también interacciones «verticales» entre líderes y seguidores. Ambos pueden recibir suficientes beneficios de sus relaciones como para aceptar sus diferentes papeles.
- Los líderes se pueden beneficiar de los bienes públicos que proporcionan, así como ejercer poder, satisfacer su vanidad y ganar ingresos y otros bienes privados.
- Los talentos personales básicos para un liderazgo satisfactorio, los cuales pueden provenir tanto de condiciones naturales como del aprendizaje y la experiencia, incluyen la visión, la cual requiere información y competencia profesional, habilidades de comunicación y capacidad de organización.
- Los seguidores pueden ser motivados a participar en la acción colectiva mediante la provisión por los líderes de información persuasiva, incentivos selectivos y la disuasión de desertores potenciales. A cambio de la provisión de bienes públicos, los seguidores pueden dar a los líderes su apoyo o sus votos.
- La masa crítica es la cantidad de participación mínima necesaria para que el grupo sea capaz de lograr su meta común y que induce a otra gente más a participar.
- Una cadena de participación es el proceso en que gente con diferentes umbrales de participación se implica en la acción colectiva del grupo.
- Los incentivos institucionales para el liderazgo puede facilitar la aparición y la carrera de líderes muy motivados, mientras que en contextos con recursos escasos e incentivos débiles para liderar, puede haber un liderazgo más renuente, exiguo y de baja calidad.

CONCEPTOS BÁSICOS

Líder. Proveedor de bienes públicos y privados a los miembros de una comunidad o grupo de interés.

Coste de oportunidad. Beneficio derivado de actividades alternativas.

Liderazgo eficiente. Provisión de la cantidad de bienes públicos deseada por los seguidores a un coste óptimo.

Seguidor. Miembro de una comunidad o grupo de interés que da al líder su apoyo o su voto.

Movilización. Reunir personas y recursos para la acción.

Umbral de participación. Nivel de participación mínima necesario para que un individuo participe.

Masa crítica. Cantidad de participantes que genera participación adicional.

Cadena de participación. Proceso de implicación de personas con diferentes umbrales de participación una vez se ha alcanzado la masa crítica.

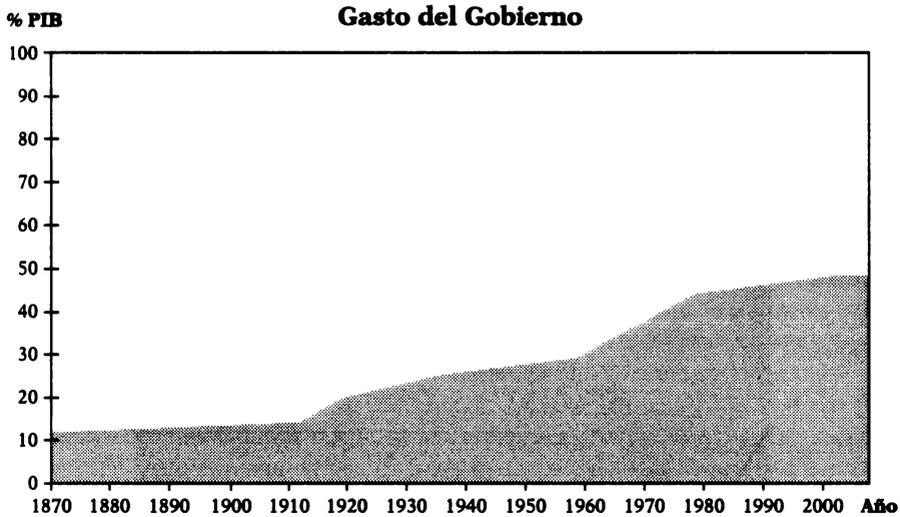
PREGUNTAS DE REPASO

1. Escriba la función de liderazgo.
2. ¿Qué son los «costes de oportunidad»?
3. ¿Qué es la «masa crítica»?
4. Analice los incentivos para un liderazgo efectivo y las condiciones que pueden dar lugar a líderes de baja calidad.

PROBLEMAS Y APLICACIONES

- Mencione como mínimo cinco grupos en los que alguien inicia una acción y otros le siguen. No incluya partidos políticos, presidentes ni gobiernos. Trate de pensar en acciones en las que usted haya tomado parte o de las que haya sido testigo directo.
- Haga una lista con incentivos positivos y negativos para ser un líder político.
- Identifique los nombres de los principales líderes de partido, candidatos presidenciales o portavoces de grupo parlamentario de su país o comunidad —pongamos, entre dos y diez—. Investigue cuál era la profesión que ejercían antes de entrar en política. Trate de obtener datos oficiales sobre sus sueldos públicos. Analice.
- Examine el recuadro «Juegos de liderazgo». De acuerdo con los conceptos y la notación en el recuadro del capítulo anterior titulado «Juegos básicos», identifique en el juego de liderazgo la recompensa R , la pena P , el «primo» S , y la tentación T . ¿Cuáles son los resultados de equilibrio en el juego de liderazgo? Compare la estructura y los resultados de este juego con los del Dilema del prisionero, el Gallina y la Caza del ciervo.

El gasto público entre 1870 y 2005



El gasto del gobierno tiende a crecer con el desarrollo económico y la complejidad social, los cuales fomentan demandas crecientes de bienes públicos. La libertad política también favorece la acción colectiva y la organización de grupos de interés. Desde fines del siglo diecinueve, los niveles absolutos y relativos de gasto público en los países más industrializados han crecido debido principalmente a las dos guerras mundiales y a los servicios redistributivos, incluidos la seguridad social y las pensiones de jubilación. La proporción media de gasto público relativamente al producto interior bruto (PIB) en los diecisiete países más industrializados se ha multiplicado por cuatro en un siglo. Era alrededor de un 11% en 1900 y de un 45% en 2005.

FUENTES: Elaboración propia del autor para 17 países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza, durante el período 1870-2005, con datos de Vito Tanzi y Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century. A global perspective* (2000), actualizados con datos del Fondo Monetario Internacional.

PARTE II

COMUNIDAD



En esta parte estudiamos las formas fundamentales de una comunidad política cuyos miembros cooperan por sus intereses comunes y están vinculados por decisiones colectivas. Además de las nociones clásicas de construcción del estado y de la nación, examinamos cómo múltiples niveles de gobierno, cada uno con responsabilidades diferentes, pueden ser una vía eficiente para la provisión de bienes públicos. Una provisión eficiente de bienes públicos y un autogobierno democrático pueden hacerse compatibles a través de la unión de pequeños gobiernos en una gran estructura federal. Pero, a lo largo de casi toda la historia, la mayoría de seres humanos ha vivido en regímenes dictatoriales en los que el poder político está fuertemente concentrado y es detentado por gobernantes no-electos y autoproclamados. Analizamos las condiciones para tener un régimen democrático estable y sus consecuencias con respecto a la provisión de bienes públicos, el desarrollo y la paz.

Autogobierno

Lo que se juega en la política es la provisión de bienes públicos, como enunciamos al principio del primer capítulo de este libro. En este capítulo fijamos nuestra atención en el hecho de que cada bien público puede ser provisto de manera efectiva a una escala territorial concreta y para un grupo concreto de seres humanos. La construcción de una comunidad política, ya sea una pequeña ciudad, un gran estado o un vasto imperio, puede crear las condiciones para la identificación de diferentes bienes públicos y sus consumidores o beneficiarios. Aunque algunos estados tradicionales reivindican poderes exclusivos para decidir en todos los temas o «soberanía», los niveles múltiples de gobierno, cada uno con diferentes responsabilidades, pueden ser un modo eficiente de proveer bienes públicos.

EN ESTE CAPÍTULO

Aprenderemos qué significa «gobernanza multinivel».

Reflexionaremos sobre el concepto de soberanía y su relevancia en el mundo actual.

Analizaremos la relación entre la construcción del estado y la construcción de la nación.

Consideraremos las diferencias entre «estado nacional» y «estado plurinacional».

Distinguiremos entre «ciudad», «estado» e «imperio».

En el momento de escribir estas palabras me encuentro en el barrio Gavà-Mar, la ciudad de Gavà, la comarca del Baix Llobregat, el área metropolitana de Barcelona, la comunidad autónoma de Cataluña, el estado Español, la euro-región Pirineos-Mediterráneo (que incluye territorios a ambos lados de la frontera entre España y Francia) y la Unión Europea, por mencionar sólo aquellas estructuras institucionales que tienen consecuencias más visibles en la vida de la gente. Como otro ejemplo, hace veinte años pasé una época muy agradable en la Universidad de Chicago, situada en el barrio de Hyde Park (antiguamente un municipio independiente), en el Lado Sur de la ciudad de Chicago, en el Condado Cook, el área metropolitana que abarca varios condados habitualmente conocida como *Chicagoland*, en el estado de Illinois, la región del Oeste Medio de Estados Unidos, en el hemisferio Occidental. Probablemente usted puede tener experiencias comparables.

Estos ejemplos nos indican que la organización de las comunidades políticas para tomar decisiones colectivas vinculantes puede requerir **niveles múltiples de gobierno**. Cada unidad de gobierno y administración puede tener responsabilidades específicas para tratar diferentes temas de políticas públicas y bienes públicos y ser capaz de contar con dirigentes electos y responsables. Cabe identificar, sin embargo, dos problemas. El primero consiste en cómo lograr la provisión eficiente de diferentes bienes públicos asignándolos a diversas escalas del territorio. El segundo, la organización de una estructura institucional compleja en la que la elección pública de los gobernantes y su responsabilidad sean manejables. En las páginas que siguen abordamos estas dos cuestiones.

La escala de los bienes públicos

La provisión eficiente de bienes públicos puede requerir escalas territoriales diversas. En un extremo, algunos bienes públicos pueden considerarse **globales**, capaces de satisfacer intereses comunes muy amplios y beneficiar a mucha gente; de ahí que cuanto mayor sea la es-

cala a la que puedan ser provistos, mejor. Por ejemplo, la protección de la atmósfera, los mares y los océanos, la organización de la seguridad y la persecución de los delitos financieros, el tráfico de armas y el terrorismo, así como el acceso a las obras científicas y artísticas, entre otros servicios, pueden considerarse bienes globales que requieren un mantenimiento universal. Los acuerdos comerciales y las monedas comunes podrían ser también mejores cuanto más grande fuera su escala. Las grandes vías de transporte y redes de comunicación pueden proveerse adecuadamente, quizá, a escala **continental**.

En cambio, la provisión de bienes como las carreteras y autopistas, la gestión de las aguas de una cuenca fluvial o la administración del derecho civil y la justicia, parecen requerir escalas territoriales de **talla media**. Por último, servicios como la eliminación de basuras y los parques, las escuelas y los hospitales, las bibliotecas y los museos, suelen poder ofrecerse bien a **escala local**, mientras que para muchos servicios de asistencia personal, cuanto menor sea la escala mejor.

En un mundo ideal, cada bien público podría ser provisto por una unidad gubernamental y administrativa concreta que abarcara el territorio de su escala eficiente y fuera financiada mediante los impuestos y otros recursos recaudados de los ciudadanos que se beneficiarían de su provisión. Con escalas territoriales diferenciadas para cada bien público, los beneficios y los costes serían identificados con claridad y se reducirían las externalidades negativas a niveles mínimos. Esto comportaría un desarrollo completo de lo que se suele llamar «federalismo fiscal».

Sin embargo, este modelo implicaría la multiplicación del número de jurisdicciones y estructuras institucionales diferenciadas y superpuestas. Cada ciudadano sería miembro de una gama enorme de unidades gubernamentales, cada una de ellas con una cobertura territorial distinta y dedicada a un tema diferente, lo cual podría comportar costes importantes. Para analizar si una estructura con niveles múltiples de instituciones políticas como la que hemos sugerido aquí sería factible, cabe distinguir dos costes: los de la provisión de los bienes y servicios, y los de la participación de los ciudadanos.

Costes de provisión

Los costes de la provisión de bienes y servicios públicos son básicamente los de la **administración pública** o «burocracia». Estos costes dependen en gran medida de la tecnología disponible. La eficiencia de la administración aumenta cuando es tecnológicamente intensiva —con empleados que tienen recursos a su disposición para servir al público con eficacia—, lo cual puede requerir una comunidad de tamaño relativamente grande. Pero los costes unitarios de la burocracia también crecen con el tamaño, lo cual puede hacer no aconsejable la centralización a gran escala.

De hecho, **el crecimiento económico y el desarrollo tecnológico reducen los costes de la provisión descentralizada de bienes colectivos**. En primer lugar, los aumentos en la renta de los ciudadanos fomentan demandas crecientes de bienes y servicios públicos, sobre todo de infraestructuras, servicios sociales y personales. Estas demandas tienden a desarrollarse de un modo cada vez más diversificado y especializado. En segundo lugar, los avances tecnológicos reducen los costes relativos de las inversiones iniciales en equipo y de este modo hacen que las inversiones a pequeña escala sean más capaces de producir beneficios sociales netos. Así pues, las escalas territoriales pequeñas pueden ser económicamente viables para la provisión de bienes públicos.

Instituciones complejas

La proliferación de jurisdicciones gubernamentales, aunque pueda ser económicamente eficiente, como acabamos de señalar, puede hacer que la elección y el control de los gobernantes sea una tarea ardua y costosa. Por un lado, si los ciudadanos tienen que escoger un único paquete de políticas sobre muchos temas al mismo tiempo, en lugar de votar por separado, digamos, las políticas de seguridad, de comercio y de enseñanza entre otras, el partido ganador puede llevar a cabo una serie de decisiones políticas que dejen a muchos ciudadanos muy insatisfechos. Analizaremos de nuevo este punto en el capítulo 15. Las elecciones separadas sobre diferentes temas aumentan el número de personas cuyas preferencias se convierten en decisiones colectivas.

Pero, por otro lado, si los ciudadanos tienen que votar por separado sobre cada tema y cada una de estas decisiones está asignada a una institución diferente, **los costes de votar y controlar a los gobernantes elegidos** podrían estar fuera del alcance del ciudadano común. Un número excesivo de cargos públicos, cada uno de ellos con sus candidaturas, sus campañas, sus desempeños y sus balances de cuentas, podría hacer que la compilación de información y la acción de la participación fueran demasiado costosas para muchos votantes potenciales como para que ni tan sólo se molestaran en intentarlo. Por ejemplo, la proliferación de referendos sobre temas sueltos en ciertos lugares ha producido una fatiga de este tipo.

Un número plural pero moderado de niveles institucionales puede dar con el equilibrio justo. Algunos cargos se puede elegir a través del voto de los ciudadanos y otros pueden ser designados de forma indirecta por los representantes electos. Un ciudadano puede formar parte de un conjunto que incluya, por ejemplo, un distrito urbano, una ciudad, villa o aldea; una comarca, condado o área metropolitana; una región (también llamada provincia, nación o estado); un estado (esto es, una unidad representada en las Naciones Unidas); una región transfronteriza o una liga de gobiernos locales o regionales; y una organización

continental o un tratado institucionalizado, como quedó ilustrado al principio de este capítulo.

De hecho, cada uno de estos cuerpos institucionales u otros similares puede tratar diferentes temas al mismo tiempo, pero también puede crear departamentos internos o agencias especializadas en cada tema, como requeriría una provisión idealmente eficiente de bienes y servicios públicos. Con un número limitado de gobiernos separados **entre tres y ocho**, un ciudadano puede contribuir y participar de manera razonable en una diversidad de asuntos colectivos. Observe que este tipo de estructura no implica necesariamente sólo una serie de niveles concéntricos, como la ciudad, la región y el estado. Puede incluir también disposiciones transversales, como las áreas metropolitanas y las regiones transfronterizas, por tanto con formas diversas de superposición sobre los mismos grupos de población. Los múltiples niveles de gobernanza acompañan a un mundo policéntrico.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Cuál es el objeto de tener múltiples niveles de gobierno?

SOBERANÍA

Vivir en una pequeña comunidad con personas que comparten intereses y características similares es ciertamente la forma más antigua de convivencia humana. Los primeros seres humanos vivían en bandas autónomas, tribus y aldeas formadas por familias y clanes. Algunas aldeas empezaron a agruparse en unidades más grandes quizá hacia 5000 a. C. Pero se estima que aún hacia 1500 a.C. había unas 600.000 comunidades autónomas en la Tierra, las cuales no excedían en general de las docenas o el centenar de individuos.

A diferencia de otros animales, sin embargo, los seres humanos pueden formar una comunidad política a través de la unión de diferentes tribus y aldeas, es decir, colocando a gente sin vínculos de sangre directos que viven en un mismo territorio bajo una autoridad común que sea capaz de proveer algunos bienes públicos. Para la provisión de bienes públicos primarios como el mantenimiento del orden interno y la defensa con respecto a otras comunidades, la comunidad necesita líderes capaces de reunir recursos, reclutar hombres para el trabajo y la guerra, y decretar y hacer cumplir normas y leyes colectivas. Los individuos más destacados entre los ganadores en batalla tendían a ser nombrados para cargos de autoridad. En algunas comunidades, el poder militar, administrativo y político iba unido a la autoridad religiosa. De este modo, con los recursos reunidos y la mano de obra movilizadas,

CASO AUTOGBIERNO LOCAL EN EL RENACIMIENTO

La Florencia y la Venecia tardomedievales y renacentistas, así como muchas otras ciudades del norte de la península Itálica, como Génova, Pavia, Pisa y Siena, fueron ejemplos destacados de la capacidad de autogobierno democrático de una pequeña comunidad. Sus vicisitudes también mostraron la importancia del diseño institucional para lidiar con una complejidad social creciente y una conflictividad en ascenso.

A partir de mediados del siglo catorce, varias docenas de ciudades italianas septentrionales eligieron a sus gobernantes con una amplia participación popular. La asamblea de todos los ciudadanos, la «arenga», era un acontecimiento inclusivo, popular y abierto, capaz de tomar decisiones por casi unanimidad sobre la base de un amplio consenso social, al tiempo que era ocasión de espectáculos, desfiles y fiestas públicas. También tenían lugar elecciones regulares para numerosos cargos públicos con la participación de la mayoría de los hombres adultos. Sin embargo, a medida que se desarrollaron nuevos intereses económicos y fue creciendo la complejidad social, el modelo de una fusión relativamente pacífica de elementos antiguos y modernos en la sociedad se fue debilitando. En Florencia, Dante Alighieri, que fue en varias ocasiones miembro del Consejo de la Comuna, se burló en la *Divina Comedia* de las amargas disputas entre facciones de sus vecinos. Curiosamente, identificó el problema como la inclusión en el electorado de *gente nuova*, en su mayoría jóvenes inmigrantes recientes que ya eran capaces de desafiar el equilibrio político tradicional.

Se diseñaron nuevas reglas y procedimientos institucionales para acomodar variadas demandas sociales. El gran duque (*doge*) de Venecia había sido elegido por la asamblea del pueblo desde fines del siglo siete, pero, a partir del siglo doce, empezó a ser elegido de manera indirecta por el Gran Consejo, el cual a su vez era elegido por la asamblea, mediante un procedimiento cada vez más complejo que llegó a incluir hasta nueve niveles de votos aprobatorios y sorteos. En muchas ciudades, los sorteos para seleccionar cargos públicos se hicieron más frecuentes, se introdujeron varias etapas de selección de los candidatos, los mandatos de los gobernantes y titulares de cargos públicos fueron limitados a breves períodos de sólo seis meses o un año.

Este tipo de procedimientos fueron concebidos con objeto de promover la rotación de los gobernantes, hacer inviables las estrategias de manipulación y evitar la concentración de poder en un solo grupo. Venecia logró mantener su república hasta fines del siglo dieciocho. Sin embargo, en otras ciudades, la relación entre la participación popular en comunidades cada vez más complejas y una inestabilidad creciente fue inexorable. Elecciones, facciones o partidos y estabilidad institucional pasaron a ser elementos de difícil combinación. Al carecer de reglas apropiadas para la creación de consensos, el faccionalismo, las enemistades familiares y los conflictos de clase debilitaron el autogobierno democrático. Privadas de la protección del imperio evanescente, las ciudades autogobernadas de la Italia septentrional entraron en frecuentes conflictos con vecinos más poderosos: el ducado de Milán, el papado y el reino de Nápoles, así como entre ellas mismas. En la mayor parte de los casos, la forma republicana de gobierno acabó siendo reemplazada por el gobierno autoritario de la aristocracia.

CASO
EL CRITERIO DE SUBSIDIARIEDAD

La gobernanza a múltiples niveles requiere decisiones relativas a la asignación de poderes a los varios órganos institucionales. Un criterio democrático puede favorecer los niveles de gobierno «pequeños» o «inferiores».

«Lo poderes no delegados a Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por ella a los estados, quedan reservados a los estados respectivamente, o al pueblo.»

Constitución de Estados Unidos de América,
Enmienda X (1791)

«Una de las bases de una sociedad democrática es la existencia de una democracia local y regional sólida y eficaz, conforme al principio de subsidiariedad incluido en la Carta Europea del Autogobierno Local, según el cual el ejercicio de las responsabilidades públicas incumbe, de preferencia, a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, teniendo en cuenta la amplitud y la naturaleza de las tareas públicas y las exigencias de eficiencia y economía.»

Ratificación por el Consejo de Ministros de los estados miembros
de la Unión Europea (2007),
Carta del congreso de autoridades locales y regionales (1985)

«Los miembros de la Unión Europea están resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad ... Artículo 5.3. Según el principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción propuesta no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional o local, sino que, debido a la dimensión o los efectos de la acción pretendida, puedan alcanzarse mejor a escala de la Unión.»

Maastricht, Tratado de la Unión Europea (1992)

la autoridad podía levantar también fortalezas, caminos, canales de regadío, palacios y templos. Este tipo temprano de comunidad política fue el resultado de un proceso cultural que se desarrolló en diferentes lugares del planeta en momentos diferentes.

Los ámbitos territoriales primitivos de las relaciones humanas estaban muy limitados por la concentración inicial de la población, la disponibilidad de recursos naturales y las barreras naturales como montañas, mares y desiertos, que coartaban la alternativa de abandonar el lugar. A través de luchas por obtener recursos escasos, sobre todo tierras de cultivo y fuentes de energía, las **aldeas** se ampliaron hasta formar **jefaturas y condados**, que solían abarcar un valle bien definido. En un estadio posterior, se formaron **reinos con múltiples valles** mediante la conquista militar. En condiciones más complicadas se levantaron **imperios vastos y complejos**. Los imperios más antiguos se formaron en torno al Nilo, sobre todo en Egipto, hacia 3000 a. C., y en Asia, con China hacia 2000 a. C. y más tarde India y Persia, así como en Mesopotamia en el Oriente Próximo. Más recientemente, el imperio romano se construyó en Europa a partir del siglo octavo antes de nuestra era. En América existieron sobre todo los imperios azteca e inca, en el segundo milenio de nuestra era.

Dado que las pequeñas comunidades luchaban unas con otras, la estructura imperial era una especie de sombrilla protectora para imponer un orden. Pero en Europa hubo una prolongada e intensa rivalidad entre el emperador del Sacro imperio romano y el papa de Roma y cabeza de la iglesia cristiana. Tan pronto el papa investía al emperador con una legitimidad de derecho divino, como el emperador actuaba como árbitro en la elección de los papas, que fue un episodio a menudo controvertido y una fuente de conflictos y cismas. Desde el siglo doce, el emperador finalmente renunció al privilegio de designar o confirmar al papa, aunque los reyes de las grandes potencias siguieron ejerciendo su veto sobre determinados candidatos en los cónclaves hasta principios del siglo veinte. Por su parte, el papa mantuvo su pretensión de jurisdicción sobre los países católicos hasta tiempos recientes.

La noción de **soberanía** fue acuñada formalmente en Europa en un intento de poner fin a las disputas de competencias y establecer una **única fuente de legitimidad** que detentara el **monopolio de la violencia organizada**. El jurista francés Jean Bodin forjó la doctrina más influyente sobre este tema a finales del siglo dieciséis. La soberanía fue concebida como **un poder absoluto, perpetuo, inalienable e indivisible**, la fuente suprema de la autoridad dentro de un territorio bien delimitado.

Poco después, la llamada paz de Westfalia, firmada en 1648, puso fin a la guerra de los Treinta Años entre la mayoría de las potencias europeas en territorio germánico y a la guerra de los Ocho Años entre España y los Países Bajos. El Sacro imperio romano y germánico, que aún incluía Austria además de unos 300 territorios autónomos en territorio germánico, entre ellos repúblicas y ciudades libres, ducados inde-

FUENTES

Lo pequeño es democrático

La asociación entre el tamaño pequeño de la comunidad y su capacidad para desarrollar el autogobierno por medio de medios suaves o democráticos ha sido observada durante mucho tiempo.

«¿Cuál será el mejor límite que fijar para los gobernantes cuando se considera el tamaño de la comunidad y las dimensiones del territorio que incluye? ¿Qué límite propondrías? Yo permitiría que la comunidad aumentara mientras mantuviera su consistencia y unidad; éste es, creo, el límite adecuado.»

Platón,
La República (c. 360 a. C.)

«Una ciudad muy poblada muy raramente, si es que alguna vez, puede estar bien gobernada; así, todas las ciudades que tienen fama de buen gobierno tienen un límite de población ... Si los ciudadanos de una comunidad tienen que juzgar y distribuir cargos de acuerdo con el mérito, deben conocerse personalmente; donde no posean este conocimiento, tanto la elección de cargos como las sentencias judiciales serán malas. Cuando la población es muy grande, estas decisiones se toman de manera azarosa, lo cual no es correcto.»

Aristóteles,
La política, (c. 325 a. C.)

«Cuanto mayor es el país, menos libertad hay ... En general, el gobierno democrático conviene a los países pequeños, el gobierno aristocrático a los medianos, y la monarquía a los grandes ... ¡Cuántas cosas difíciles de reunir presupone este tipo de gobierno [democrático]! En primer lugar, un país muy pequeño, en el que la gente pueda reunirse fácilmente y cada ciudadano pueda conocer sin dificultades a todos los demás.»

Jean-Jacques Rousseau,
El contrato social (1762)

«En una pequeña república el bien público es más sentido, mejor conocido y está más cerca de cada ciudadano.»

Montesquieu,
El espíritu de las leyes (1748)



Montesquieu
(1689-1755)
Teórico político

«Los tamaños de los estados nacionales o los países comportan un balance entre los beneficios del tamaño [economía de escala] y los costes de la heterogeneidad de preferencias sobre las políticas y los bienes públicos provistos por el gobierno ... lo que en el mundo contemporáneo tiende a estar relacionado con diferencias lingüísticas, étnicas y culturales ... A medida que la economía mundial se integra cada vez más, el balance se “inclina” en favor del tamaño pequeño, dado que en un mundo de libre comercio incluso los países pequeños pueden prosperar.»

Alberto Alesina y Enrico Spolaore,
The Size of Nations (2003)

pendientes y señoríos, abadías y diócesis episcopales, quedó prácticamente anulado. Los nuevos estados soberanos intentaron poner las ciudades, los principados, las cortes, así como los monasterios, las catedrales y las universidades, bajo su jurisdicción exclusiva. En el nuevo orden de Westfalia, el territorio de los estados más grandes fue ampliado y se establecieron nuevas fronteras, sobre todo para Francia, Prusia y Suecia. Asimismo la república holandesa y Suiza fueron reconocidas formalmente como unidades independientes. Los tratados de Westfalia consagraron la noción de soberanía territorial de cada estado, lo que implicaba una doctrina tanto de **monopolio interno** del poder como de **no injerencia** en los asuntos de otros estados.

La construcción del estado y la construcción de la nación

Las primeras unidades políticas en Europa que merecen ser consideradas estados fueron Inglaterra, Francia, España y Suecia, que se formaron en territorios situados en la periferia del decadente Sacro imperio romano y germánico. Fuera del alcance del control imperial, cada uno de los estados mencionados organizó un nuevo dominio muy centralizado sobre su territorio desde una nueva capital privilegiada —París, Londres, Madrid, Estocolmo—. Los estados modernos, que al principio se organizaron como monarquías absolutistas, trataron de absorber grandes cantidades de territorios autónomos tradicionales bajo un único poder centralizado, ya fuera por conquista militar, enlaces dinásticos o acuerdos mutuos. Más tarde, también se formaron nuevos estados en el centro del territorio del imperio romano y germánico, es decir, en Italia y en Alemania, aunque de un modo más descentralizado basado en la agregación de redes de ciudades y regiones de tamaño medio.

Construir un estado eficiente requiere una acumulación inicial de recursos en manos de la autoridad pública enormemente costosa. Los estados europeos más grandes alcanzaron cierta eficiencia a través de procesos largos, violentos y crueles de guerras internas y externas y concentración de poder a expensas de muchos de sus súbditos. Dentro de su territorio, el estado soberano organiza y detenta el monopolio de la violencia, con objeto de proveer los bienes públicos básicos de **defensa y seguridad**, lo cual comporta la policía, la vigilancia y la protección de los ciudadanos. Los estados consiguieron tal monopolio mediante la prohibición de los ejércitos privados y del uso público o incluso de la posesión de armas de autodefensa por los ciudadanos privados. Esto permitió que el estado pudiera usar agentes armados para hacer frente a los civiles desarmados. La concentración de poder militar avanzó al mismo tiempo que el aumento de los recursos administrativos, técnicos y financieros de los estados.

Cada estado trató también de diferenciarse en la provisión de sistemas internos de pesos y medidas, la acuñación de una moneda co-

mún dentro de su territorio y el derecho civil, contribuyendo a través de estos medios a consolidar **mercados** relativamente grandes. Gracias a este esfuerzo, el ámbito territorial de las actividades privadas y los intercambios se amplió, lo cual a su vez posibilitó el despegue de muchas economías. La prosperidad económica fomentó y reforzó un sentido de comunidad de ámbito estatal y la lealtad de gente diferente a instituciones, costumbres y reglas comunes.

Los estados no sólo se afirmaron frente a un imperio en declive, sino frente a las pretensiones universales de la iglesia católica. Se instituyó el derecho de cada rey a determinar la religión de sus súbditos. La religión del gobernante se convertiría en la religión del pueblo bajo la divisa «de quien gobierna, su religión» (*cuius regio, eius religio*). Entonces los estados modernos trataron de absorber servicios sociales y personales tradicionalmente administrados por la iglesia, empezando por la educación de los niños.

En contraste con la variedad interna típica de los imperios tradicionales, el modelo de estado nacional pretendía que todos los bienes públicos fueran provistos en el mismo territorio y de manera homogénea para toda la población. Su lema podría haber sido «talla única» —ya que, como en el lecho de Procusto, a quien no encajaba se le estiraban o amputaban las extremidades—. De manera característica, cada estado trató de crear una «**nación**» **culturalmente unificada** por medio de la represión y la coerción, nuevos símbolos, el servicio militar forzoso y la escuela obligatoria. Ciertas regiones así desplazadas a la periferia, a la vista de los costes crecientes de la secesión, accedieron a la integración, pero a cambio desarrollaron demandas innovadoras de participación y reparto del poder en el seno del estado, resistiéndose de este modo al designio de homogeneización.

En un modelo de **estado nacional** existe un grupo mayoritario y homogéneo que al principio se enfrenta a un número de grupos pequeños, débiles o internamente heterogéneos que con el tiempo son aniquilados y asimilados a las pautas del grupo mayor. Entonces, un gran estado centralizado es viable y puede ser relativamente eficiente durante un tiempo. El caso más destacado que ha seguido esta trayectoria es, desde luego, Francia. Gran Bretaña también avanzó mucho en esta dirección, aunque alcanzó grados inferiores de homogeneidad interna; de hecho, la mayor parte de Irlanda se separó e Inglaterra, Escocia y Gales son reconocidas como naciones diferentes.

Pese a estos intentos, en casi ninguna parte existe una adecuación completa entre «estado» y «nación». Un significativo número de grandes estados son «**plurinacionales**». En estos casos, el grupo mayoritario o mayor puede no ser muy homogéneo, en tanto que un segundo o ulterior grupo es lo bastante grande y homogéneo para tratar de gobernar o al menos influir en el gobierno del estado. Puede desarrollarse cierta rivalidad interna, que puede conducir a la descentralización o el reparto del poder. Entre los casos se incluyen, por ejemplo, Bélgica,

con su fuerte polarización entre flamencos y valones; Canadá, donde una mayoría de habla inglesa, distribuida de manera desigual en el territorio, coexiste con una vasta minoría francófona; España, donde se da una borrosa y no concluyente predominancia castellana a través de diversas regiones diferenciadas; Suiza, con una mayoría germano-hablante que coexiste con robustas minorías lingüísticas; y la Sudáfrica predominantemente negra, pero multirracial, entre otros casos que examinaremos de nuevo en el capítulo siguiente.

Guerras entre estados

La protección interna de los activos del país por cada estado estuvo acompañada por la rivalidad externa con otros estados por la acumulación de recursos y mercados potenciales. A este fin, los estados modernos más grandes tendieron a organizar fuertes aparatos militares y libraron numerosas guerras letales. Los costes de luchar, conquistar territorios, defenderse y hacer la guerra aumentaron de manera espectacular desde la invención de la pólvora a mediados del siglo dieciséis. A partir de ese momento, para intervenir en una guerra fue preciso disponer de un **ejército permanente** formado por tropas bien adiestradas. De los ejércitos permanentes inicialmente formados por voluntarios y profesionales, se pasó a organizaciones militares centralizadas propiedad del estado. La difusión del ferrocarril permitió la introducción del servicio militar obligatorio para los hombres adultos, una fórmula que varios países adoptaron a finales del siglo diecinueve.

Hubo sucesivos intentos de construir un sistema de seguridad colectiva basado en el llamado «equilibrio de poder» entre estados delimitados en términos territoriales y muy militarizados con soberanías mutuamente excluyentes. Sin embargo, estos estados entraron en conflicto casi permanente y las **guerras entre estados** fueron cada vez más frecuentes. En concreto, durante el siglo dieciocho, se libraron 68 guerras (contando sólo aquellas que produjeron al menos un millar de muertos en el campo de batalla al año) que mataron en total a unos cuatro millones de personas. Durante el siglo diecinueve, el número de guerras importantes aumentó hasta 205, con un saldo de ocho millones de muertos. El siglo veinte fue el más belicoso de la historia de la humanidad. Hasta 1989, había habido unas 237 guerras civiles y entre estados con unos 115 millones de muertos en batalla (a los que se podría añadir una cifra similar de víctimas civiles). Entre estos últimos conflictos se cuentan la Primera y la Segunda guerras mundiales, libradas principalmente entre estados europeos; la guerra chino-japonesa; y una serie de guerras locales promovidas por la Guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética o China, incluidas las guerras de Corea y de Vietnam.

En cambio, en el mundo actual, **los niveles relativos de personal armado y gasto militar**, comparados con la población total y el gasto público total, **son los más bajos desde hace varios siglos**. La potencia militar se halla muy concentrada en Estados Unidos de América, al que siguen Gran Bretaña, Francia y China. La mayoría de estados del mundo ni tan sólo dispone de un equipo militar apropiado. En muchos casos, ni siquiera pueden proveer el control de sus fronteras ni la defensa real de su población y su territorio «soberanos». Esta desmilitarización general corresponde a una situación en la que el escenario mundial ha dejado de estar formado por estados soberanos que tratan de mantener cierto equilibrio de poder militar. Debido a los avances tecnológicos en los transportes, las comunicaciones y el armamento, la defensa del estado o nacional se halla estrechamente vinculada en la actualidad a la seguridad internacional. Las tareas más destacadas de seguridad incluyen la persecución y la prevención del terrorismo y la formación de misiones internacionales de pacificación y mantenimiento de la paz. Debido a ello, los tradicionales ejércitos patrióticos de propiedad estatal y rivales entre sí han quedado obsoletos. En la mayoría de los países democráticos el servicio militar obligatorio ha sido abolido; en muchos lugares, el soldado profesional es hoy una figura menos admirada que en el pasado.

Estados fallidos

Fuera de Europa, el modelo westfaliano de estado soberano ha tenido poco éxito. La mayor parte de Asia, América del Norte y Rusia han sido ajenas al modelo westfaliano de estados soberanos. En concreto, Estados Unidos de América fue creado desde un principio como una «república compuesta» (más que como un estado nacional) formada por unidades previamente existentes que conservaron sus poderes constituyentes. En lugar de concentrar el poder en torno a un único centro como ocurrió en los estados de estilo europeo, el imperio norteamericano se organizó como una federación y un régimen de «equilibrios y contrapesos» basado en la división de poderes, la negociación y la jurisprudencia, como estudiaremos en el capítulo 9. En Asia, unos pocos imperios muy extensos y superpoblados escaparon asimismo del proyecto «estatal»: China, India, Indonesia y Japón han mantenido algunas características imperiales tradicionales de complejidad interna y no han adoptado los rasgos de centralización homogeneización de los estados modernos europeos antes mencionados.

Hubo intentos de replicar la forma «estatal» de gobierno típica de Europa en la América hispana, África y el Oriente Próximo, como consecuencia de la expansión colonial de los estados europeos y la ulterior independencia de sus colonias. Hay varios recuentos de **estados fallidos** en el mundo actual que son revisados de manera permanente por

FUENTE

Estados nacionales y multinacionales



Stein Rokkan
(1921-1979)
Sociólogo político

«El *estado multinacional* británico fue construido a través de un proceso de incorporación gradual de territorios culturalmente diferenciados en la periferia atlántica ... En términos militares y administrativos, Inglaterra fue el primer territorio que fue unificado dentro de un marco nacional ... Las periferias celtas del Norte y el Oeste fueron gradualmente colocadas bajo la corona inglesa pero nunca fueron completamente integradas en el sistema político. Incluso durante el periodo máximo de integración en el siglo diecinueve, los pueblos de estas periferias mantuvieron sus identidades separadas y al menos algunas instituciones diferenciales ... Las fuerzas de resistencia crecieron en intensidad en el siglo diecinueve y llegaron a un punto máximo

con el levantamiento irlandés y la guerra civil acerca de la frontera divisoria entre la República y los seis condados del Norte. La siguiente oleada de nacionalismo fue suscitada por el declive del poder económico del centro inglés y el desmantelamiento del imperio de ultramar...

»Francia fue el primer país que de un modo consciente se llamó a sí mismo un *état-nation*, un territorio culturalmente unificado y controlado centralmente. Pero esto fue esencialmente una expresión ideológica de una fuerte voluntad de unificar; en la práctica Francia continuó siendo un imperio multiétnico ... La revolución fue en parte una respuesta a estas frustraciones: los jacobinos quisieron igualar las condiciones y las regulaciones en todo el territorio. Esta política de igualdad ideológica sirvió sobre todo para una mayor centralización de las decisiones; mediante la prédica de la igualdad los jacobinos redujeron a la gente de las periferias a súbditos o al menos a ciudadanos de segunda clase ... Sin embargo, el proceso de integración fue lento. Empezó de verdad sólo con la revolución industrial y la proliferación de nuevas redes durante la Tercera República. La ideología jacobina del estado-nación unitario se combinó con las presiones de la economía capitalista para penetrar y debilitar las culturas periféricas. Hubo ciertamente una fase de colonialismo cultural en Francia, ayudado por la unificación del mercado de trabajo, en la que las periferias más retrasadas fueron tratadas de un modo no muy diferente de las colonias de ultramar adquiridas durante el siglo diecinueve...

»España había sido construida mediante un lento proceso de unificación militar-administrativa, pero este proceso al nivel de la elite no había producido una integración cultural correspondiente a nivel de masas ... España ha continuado siendo hasta hoy *un estado y no una nación*; las periferias catalana y vasca rechazaron durante varios siglos identificarse con el centro de poder en Castilla y en varias ocasiones han estado al borde de la secesión.»

Stein Rokkan,
*State Formation, Nation-Building,
and Mass Politics in Europe* (ed. Peter Flora, 1999)

algunas organizaciones internacionales, los cuales incluyen entre 30 y 50 estados «colapsados o fallidos», así como otros en conflicto interno permanente. La mayor parte están localizados en la región andina, América Central y el Caribe, el África central y occidental y Oriente Próximo. En los países situados en la parte inferior de la escala de estatalidad, los gobernantes centrales no tienen control sobre la mayor parte del territorio del estado; son muy inefectivos en la recaudación de impuestos; no proveen ni tan sólo los bienes y servicios más básicos (por ejemplo, la acuñación de moneda); hay una persistente violencia y una delincuencia muy extendida, conflictos frecuentes de fronteras con otros estados, guerras civiles étnicas y emigraciones masivas.

PRUEBA RÁPIDA

- Defina «soberanía».

CIUDAD, ESTADO, IMPERIO

Las numerosas y muy diversas formas de gobierno que han existido en la historia de la humanidad o que existen en la actualidad se pueden agrupar en tres categorías muy generales: ciudades, estados e imperios. Las ciudades y otras unidades políticas pequeñas con altos grados de autonomía o independencia —llamados principados, repúblicas o simplemente «naciones»— siempre han sido una forma básica de organización colectiva en la historia humana. Los estados soberanos han prosperado principalmente en Europa en un período histórico que empezó hace unos 300 años, como hemos visto en la sección anterior. Por último, siempre ha habido imperios grandes, de hecho cada vez más grandes, a medida que se han desarrollado nuevas tecnologías de transporte y comunicación. Definimos estos conceptos básicos en los párrafos siguientes.

Ciudad

Existe una tradición muy antigua de autogobierno local en muchos lugares de Europa, Asia y América. En tiempos antiguos, medievales y modernos hubo una variedad de pequeñas unidades en las que muchas decisiones colectivas se tomaban por el voto de un amplio electorado, entre las cuales se incluyen aldeas, comunas, municipalidades, repúblicas, provincias, comarcas, condados, ciudades, villas, colonias y otras comunidades de pequeño tamaño.

Entre los casos más conocidos de ciudades autogobernadas se incluyen una serie de casos en Mesopotamia, las *poleis* griegas, los terri-

torios germánicos y las ciudades, las aldeas rurales y los cantones suizos, así como una serie de comunas italianas que existían desde la Baja Edad Media. En Europa existieron asimismo reinos y principados de tamaño pequeño o mediano bien gobernados en Bohemia, Bretaña, Cataluña, Escocia y Sicilia, entre otros lugares. Sobre la base de estas experiencias y muchas otras similares, las asambleas medievales convocadas por el rey estaban formadas por representantes no sólo de las diversas categorías sociales sino de territorios pequeños bien definidos. Incluso los reinos más grandes, como Inglaterra y Francia, se basaron de algún modo en elecciones de condado o de burgo, asambleas de aldea y estamentos provinciales.

La ciudad medieval típica, la comuna, el cantón, el condado, la aldea rural o la villa estaban formadas por **asociaciones privadas de hogares** organizadas para proveer bienes públicos como el mantenimiento de los abastos, la administración de justicia y la defensa militar. Muchas antiguas comunidades culturales y unidades autogobernadas fueron absorbidas por los nuevos y grandes estados.

Sin embargo, en tiempos recientes, la construcción clásica de grandes estados soberanos que implica la unificación de territorios variados bajo una única fuente de poder ha sido en gran parte sustituida por una **proliferación de pequeños países**. Desde fines del siglo diecinueve, el número de países independientes en el mundo se ha casi cuadruplicado. Concretamente, mientras que había tan sólo 50 estados independientes en el mundo en 1870 y casi la misma cifra en 1900, hay casi 200 estados miembros de las Naciones Unidas a principios del siglo veintiuno.

Con la proliferación moderna de países, el tamaño medio de los países disminuye. Entre los actuales miembros de las Naciones Unidas, hay 41 micro-estados con menos de un millón de habitantes y 70 mini-estados con una población entre uno y diez millones de habitantes. El tamaño mediano de un país es en la actualidad de unos siete millones de habitantes.

Además, hay más de 500 unidades políticas no-estatales con gobiernos y asambleas legislativas situados en el seno de un par de docenas de grandes estados o federaciones. Hay también unos 20 «territorios» formalmente vinculados, pero no contiguos físicamente a algún gran estado y de hecho bastante independientes; y unos 15 territorios que de facto se han separado de estados reconocidos. Unas 150 de estas unidades pequeñas no-estatales están en Europa, casi 200 en América, unas 150 en Asia y unas 40 en África.

La mayoría de estas pequeñas unidades políticas comparten las siguientes características definitorias:

- **Tamaño pequeño**, en términos tanto de territorio como de población.
- **Niveles altos de armonía interna**, definida por las características económicas y étnicas de sus miembros.

- **Formas de gobierno simples y suaves** basadas en la facilidad de formar una mayoría social de apoyo a las decisiones colectivas vinculantes.

Estado

El «estado» es una forma de gobierno que ha logrado un amplio atractivo en el mundo moderno. Como mencionamos, el mundo actual está organizado oficialmente en casi doscientos estados. Pero sólo un número relativamente limitado de estas unidades políticas se pueden considerar estados logrados en el sentido estricto del término.

El estado como forma de gobierno, como lo esbozamos en la sección anterior al analizar sus orígenes, puede ser definido por las siguientes características:

- **Tamaño medio o grande**, en términos tanto de territorio como de población.
- **Territorio fijo y fronteras formales.** El claro establecimiento y el reconocimiento exterior de los límites territoriales de un estado son concebidos como protección frente a los ataques externos, las invasiones, los inmigrantes y las importaciones.
- **Soberanía.** El estado tiene autoridad suprema sobre un territorio y la población. No reconoce otra fuente de jurisdicción más que a sí mismo. El poder del estado para tomar decisiones finales es reconocido por los otros estados soberanos.
- **Monopolio y homogeneización.** El estado tiene funciones reservadas con jurisdicción exclusiva en su territorio. Ya sea dictatorial o democrático, se organiza con una jerarquía interna de poderes. A fin de facilitar el ejercicio de sus funciones y consumar su carácter exclusivo, tiende a establecer una administración uniforme sobre el territorio, así como a promover la homogeneización de importantes características sociales y culturales de sus súbditos o ciudadanos.

Desde el período en que se fundaron los estados en Europa, se pueden distinguir cuatro oleadas de «estatzación» del mundo, cada una de ellas jalónada por guerras importantes y la disolución de grandes imperios. Cuando se reunió el congreso de Viena en 1815, tras las guerras napoleónicas, había apenas una docena de estados en Europa, al lado de numerosas unidades políticas pequeñas y tradicionales. La primera oleada de formación de estados comenzó con la disolución del imperio español en las Américas. Los cuatro grandes virreinos coloniales españoles se habían convertido, hacia 1840, en 15 repúblicas de tamaño y composición dispares. La segunda oleada de formación de estados se extendió durante la Primera guerra mundial y con la caí-

da de los imperios otomano, austrohúngaro y ruso. El llamado «principio de las nacionalidades», que perseguía la formación de unidades étnicamente homogéneas, condujo a la creación de 10 nuevos estados en la Europa de 1920.

La tercera oleada tuvo lugar después de la Segunda guerra mundial a partir del desmantelamiento de los imperios coloniales europeos, sobre todo el británico y el francés (pero también el belga, el neerlandés, el alemán, el italiano, el portugués y el español) en el sureste de Asia, África y Oriente Próximo. Se crearon no menos de 40 nuevos estados independientes entre 1945 y 1960 y unos 30 más hasta 1975. Por tanto, el número de estados en el mundo se multiplicó por más de dos en un período de tres décadas. La cuarta oleada de estados se produjo como consecuencia del final de la Guerra fría, la cual comportó la desunión soviética del imperio ruso, la desintegración de la Yugoslavia multiétnica y la ruptura de Checo-Eslovaquia. A partir de 1991 y en el plazo de un par de años se crearon 20 nuevas repúblicas independientes en Europa central y oriental y en Asia central.

En la actualidad, los grandes «estados» mejor establecidos son las pocas unidades que han sido admitidas como miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, las cuales, según los criterios de esta organización, deben compartir un compromiso con la forma democrática de gobierno, tener una buena gobernanza y una economía de mercado. En total son 30 estados, de los que 23 se hallan en Europa, 3 en América del Norte, 2 en Asia y 2 en Oceanía.

Imperio

La noción de «imperio» puede dar cuenta de más de dos docenas de casos de experiencias antiguas, medievales, modernas y contemporáneas de gobierno humano. Estas incluyen los imperios de Asiria, China y Persia en la Antigüedad, los imperios clásicos de Roma y Bizancio, el imperio árabe del Califato, el imperio otomano y los imperios de la India, así como los imperios coloniales de España, Gran Bretaña y Francia, la Rusia moderna, el desarrollo histórico de Estados Unidos de América y, en cierto sentido, el proceso de la Unión Europea actualmente en curso.

Con el tiempo, **el tamaño de los imperios tiende a aumentar** gracias a los avances tecnológicos en transporte y comunicaciones. Los caminos y las carreteras, los canales, los puertos, los ferrocarriles y las autopistas siempre han constituido el armazón de los imperios. Pero las cosas cambiaron de manera espectacular con la invención del telégrafo en el siglo diecinueve, seguida posteriormente por el teléfono y el internet, que crearon la era de la comunicación instantánea. El arte del gobierno a distancia ha multiplicado el tamaño de los imperios viables.

Otra tendencia histórica es hacia un **número creciente de imperios simultáneos**, de modo que la forma imperial de gobierno incluye

proporciones cada vez mayores de población. Prácticamente ninguno de los territorios de los estados actualmente existentes en el mundo ha sido ajeno o ha quedado al margen de algún gran imperio moderno.

Un imperio puede ser definido como una unidad política con las siguientes características:

- **Tamaño muy grande**, en términos tanto de territorio como de población.
- **Ausencia de fronteras fijas o permanentes**. Los imperios tienden a expandirse en el territorio hasta entrar en conflicto con otros imperios; cuando entran en decadencia, también pueden contraerse. En general, «territorio» no se considera un elemento definitorio importante de imperio.
- **Un compuesto de grupos diversos y unidades territoriales**. En tiempos antiguos y medievales, un imperio podía constar de ciudades, repúblicas, condados, principados, obispados y una variedad de otras formas de organización política. En la actualidad, cabe organizar federaciones multiétnicas con regímenes institucionales menos heterogéneos. Pero pueden desarrollar sus propias reglas y estar vinculadas con el centro por diversas fórmulas institucionales.
- **Un conjunto de jurisdicciones a múltiples niveles que se solapan a menudo**. En el seno de un imperio no suele haber ninguna autoridad que gobierne con poderes exclusivos en todos los temas. Más bien, el gobierno central puede gobernar de manera indirecta a través de gobiernos locales; éstos desarrollan su autogobierno en temas importantes; y abunda la división de poderes.

Estas características definitorias de la forma imperial de gobierno —un tamaño muy grande, ausencia de fronteras fijas, diversidad territorial y jurisdicciones multinivel— contrastan con las características básicas de las formas de gobierno «ciudad» y «estado» que hemos presentado en los párrafos anteriores.

Algunos imperios suaves y duraderos han surgido como confederaciones de unidades políticas previamente existentes que son ampliamente respetadas a la vez que se les superpone un nuevo poder central. Si se establecen fronteras estables y se consolida un diseño institucional, **un imperio puede evolucionar hacia una federación democrática**, como fue el caso, de manera más destacada de Estados Unidos.

Un imperio muy grande supone la ausencia de fronteras excluyentes en el seno de su territorio y, por tanto, las ocasiones de conflictos inter-territoriales son menores que en un escenario con numerosos estados soberanos y mutuamente hostiles. El imperio es una sombrilla para los territorios incluidos, el cual puede prevenir su beligerancia mutua. Ciertamente, las fronteras imperiales externas tienden a ser

CASO
LA PEQUEÑA JUDEA EN EL IMPERIO ROMANO

Los imperios son compatibles con diferentes fórmulas de autogobierno local. El imperio romano, por ejemplo, solía gobernar sobre nuevos territorios en una etapa inicial mediante monarquías «clientes», «vasallas» o «títeres». Una vez un territorio había sido pacificado y romanizado de manera suficiente, solía transformarse en una provincia, es decir, una unidad administrativa regida por un gobernador con importantes poderes militares, económicos y judiciales, pero sujeto a la jurisdicción de los edictos y las instrucciones imperiales, los decretos del Senado y la máxima autoridad judicial del emperador.

Tras la ocupación romana de Judea en el siglo uno a. C., bajo el emperador Octavio Augusto, primero se estableció una monarquía títere con una nueva dinastía menor de reyes nacidos en el extranjero, cuyo miembro más destacado, Herodes el Grande, reinaba cuando nació Jesús de Nazaret. El pueblo de Judea esperaba la restauración de un nuevo rey, descendiente directo de David, al que llamaban también el «mesías», es decir, el liberador elegido. Entre tanto, en ausencia de una monarquía judía, los sacerdotes eran la única autoridad religiosa y civil del pueblo elegido. Pocos años después de la muerte de Herodes, Judea se convirtió en una provincia romana y, entonces, a falta de un rey local, el sumo sacerdote judío y su Sanedrín (consejo formado por antiguos sumos sacerdotes y letrados) pudieron ejercer poderes considerables tanto en asuntos religiosos como civiles. Tenían, por ejemplo, las competencias de recaudar un impuesto para el Templo e imponer la observancia del Sabat, la exención de los judíos del servicio militar y el derecho a escoger que un pleito legal se dirimiera ante un árbitro judío y no ante un tribunal romano. La lealtad de los dirigentes judíos se expresó ostensiblemente cuando, según los Evangelios, proclamaron ante el gobernador romano Poncio Pilato «no tener otro rey más que el César». Los líderes religiosos judíos trataron de crear un gobierno hereditario de facto, que fuera una alternativa a la monarquía extranjera que les era impuesta y a cualquier otra pretensión dinástica: tras el dilatado ejercicio de Anás como sumo sacerdote, le sucedieron cinco de sus hijos y un nieto.

El principal mensaje político de Jesús fue el rechazo no sólo de la monarquía extranjera títere de Roma, sino también de la opción colaboracionista del sumo sacerdote y los líderes religiosos judíos. Sin embargo, no propuso una completa ruptura con los romanos, sino que se pagara «al César lo que corresponde al César y a Dios lo que corresponde a Dios».

CASO**LA CONSTRUCCIÓN DE LOS «IMPERIOS» AMERICANO Y EUROPEO**

Hay interesantes analogías en los procesos de construcción de Estados Unidos de América (EE.UU.) durante el siglo diecinueve y la Unión Europea (U.E.) a partir de mediados del siglo veinte. A diferencia de algunos imperios del pasado, los Estados Unidos y la Unión Europea se cuentan entre los principales candidatos a construir una vasta unidad política de tamaño «imperial» basada en principios democráticos. En ambos casos, poner un final al proceso de expansión territorial y el establecimiento de fronteras claramente delimitadas parecen ser condiciones necesarias para lograr estabilidad institucional interna y la consolidación de fórmulas federales.

La construcción de Estados Unidos comportó una expansión gradual desde los 13 miembros iniciales hasta los 50 actuales, lo cual conllevó tensiones territoriales y una mortífera guerra civil entre estados previamente independientes. De hecho, los límites de la Unión americana, que están fijados no en la Constitución de EE.UU., quedaron establecidos en el mar Caribe, donde varios nuevos candidatos a formar parte de la Unión quedaron descartados pese a haber pertenecido al mismo imperio (español) que otros miembros que ya habían sido incorporados. Por ejemplo, California quedó dividida en dos unidades, una dentro de la Unión y la otra fuera; Puerto Rico fue asociado a la Unión, pero la más cercana Cuba no lo fue. El mar Caribe se convirtió en el «patio trasero» de EE.UU., esto es, una zona conflictiva y políticamente inestable, fuente de un flujo incesante de emigrantes.

Sólo cuando quedaron fijados estos límites externos, a principios del siglo veinte y varias décadas después de la Guerra civil, estuvo Estados Unidos en condiciones de completar su institucionalización interna como una unión federal. En el año decisivo de 1913, todo el territorio de la Unión quedó organizado sobre la base de asambleas legislativas y gobernadores elegidos en cada estado; el tamaño de la Cámara de representantes quedó fijado y el Senado empezó a ser elegido con las mismas reglas en todos los estados; al tiempo que se creaban instituciones federales importantes como la Reserva Federal y el Buró Federal de Investigación (FBI).

De manera análoga a la experiencia americana, la construcción de la Unión Europea ha comportado una ampliación gradual de su territorio. Durante varios decenios tras la Segunda guerra mundial —que fue también una especie de guerra civil entre estados europeos—, se ha expandido desde sus seis miembros iniciales a los actuales 27, mientras están reconocidos una serie de candidatos adicionales. La U.E. corre el riesgo de relegar algunas repúblicas que históricamente habían pertenecido al mismo imperio que otros países miembros aceptados a un «patio trasero» del que podrían surgir conflictos, inestabilidad y un flujo incesante de emigrantes. Concretamente, las repúblicas bálticas se han unido a la U.E., pero otras antiguas repúblicas soviéticas no. En los Balcanes, Eslovenia se convirtió muy pronto en un estado miembro de la Unión, pero Serbia y otros miembros de la antigua Yugoslavia permanecen fuera. El ingreso potencial de Turquía ha sido objeto de una prolongada controversia. Sin embargo, sólo en condiciones de estabilidad en el número de miembros y en el ámbito territorial puede la Unión Europea, como la Unión Americana en su tiempo, ser capaz de diseñar un marco institucional interno más duradero.

conflictivas, sobre todo si lindan con otros imperios. Pero un mundo organizado en unos pocos imperios implica una menor extensión total de las fronteras y, por tanto, un número menor de líneas de conflicto potenciales que un mundo organizado en muchos estados soberanos.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Cuáles son las diferencias entre «estado» e «imperio»?

CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos analizado la importancia del tamaño para la construcción de una comunidad política viable. Diferentes bienes públicos pueden ser provistos a diferentes escalas de eficiencia, las cuales pueden ser asociadas a múltiples niveles de estructuras de gobierno. La ciudad, el estado y el imperio son las categorías básicas de comunidad política que permiten clasificar todos los casos en la historia y en el mundo actual.

Sobre este tema, se pueden enunciar como mínimo las siguientes *Proposiciones*:

- *Tamaño y democracia.* Las comunidades pequeñas, las cuales tienden a ser relativamente armoniosas en términos económicos y étnicos, son comparativamente favorables para formas de gobierno suaves y democráticas, en tanto que las unidades de gran escala pueden ser eficientes para la provisión de ciertos bienes públicos. En el mundo actual, proliferan los países independientes y las comunidades autogobernadas de pequeño tamaño, lo cual hace que el tamaño medio de los países decrezca.
- *Gobernanza multinivel.* Son necesarios múltiples niveles de gobierno, incluidos los niveles local, estatal y global, para una provisión eficiente de bienes públicos a diversas escalas territoriales.

Seguiremos con este tema en el siguiente capítulo.

RESUMEN

- Una provisión eficiente de bienes públicos puede requerir múltiples escalas territoriales, desde lo global a lo local y muchos tamaños intermedios.
- El crecimiento económico y el desarrollo tecnológico fomentan las demandas especializadas y reducen los costes de la provisión descentralizada de bienes públicos.
- Los niveles múltiples de gobierno pueden aumentar los costes de la elección y el control de los gobernantes.
- Un estado se caracteriza por tener un territorio fijo y unas fronteras formales, una afirmación de soberanía y un intento de monopolio y homogeneización. Los estados soberanos modernos en Europa han proveído seguridad interna y favorecido la consolidación de grandes mercados.
- Un gran estado suele tratar de crear una «nación» cultural unificada. Sin embargo en la actualidad muchos estados son «plurinacionales».
- Un imperio puede ser definido por su gran tamaño, la ausencia de fronteras fijas o permanentes, y por ser un compuesto de diversos grupos y unidades territoriales con un conjunto de jurisdicciones multinivel que a menudo se solapan.
- La estabilización de las fronteras territoriales de un imperio y sus instituciones internas puede conllevar su transformación en una federación democrática.

CONCEPTOS BÁSICOS

Gobernanza multinivel. Un conjunto de instituciones que cubren diferentes territorios que se solapan para proveer diferentes bienes colectivos.

Comunidad. Conjunto de personas que aceptan tomar decisiones colectivas vinculantes en temas de interés común.

Nación. Una comunidad relativamente armónica capaz de gobernarse a sí misma.

Estado. Poder soberano sobre la población en un territorio delimitado por fronteras claras.

Soberanía. La fuente única de legitimidad que ejerce un monopolio de la fuerza organizada.

Estado nacional. Una comunidad cultural unificada en un estado soberano.

Estado plurinacional. Poder compartido por gente con múltiples religiones, razas o lenguas.

Imperio. Vasto compuesto de diversas unidades territoriales con un conjunto de jurisdicciones multinivel.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Cuál es la finalidad de tener múltiples niveles de gobierno?
2. Defina «soberanía».
3. ¿Cuáles son las diferencias entre «nación», «estado» e «imperio»?
4. Defina «estado nacional» y «estado plurinacional».

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. Enumere y contabilice los diferentes niveles de gobierno (municipal, estatal, etc.) con jurisdicción en su lugar de residencia. Señale aquellos que se apoyan en una elección popular directa y aquellos que son elegidos indirectamente o designados por otros cuerpos. Analice.
2. De las estructuras institucionales mencionadas en la pregunta anterior:
 - a. ¿Cuáles tienen competencias legales en educación?
 - b. ¿Y en policía?
 - c. ¿Y en ferrocarriles?
3. Busque una lista de los 27 estados miembros de la Unión Europea, así como su población. ¿Cuál es la población del país mediano?
4. Busque una lista y el número de los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas cuando fue fundada en 1945, y el número actual. Comente.
5. ¿Es su país miembro de una alianza militar internacional? ¿Cuáles son los otros miembros?

Fuentes de datos:

- *Correlates of War project*: www.correlatesofwar.org
- Organización de las Naciones Unidas: www.un.org

Federación

Tanto las comunidades grandes como las pequeñas tienen sus ventajas e inconvenientes, como mostramos en el capítulo anterior. ¿Cómo es posible conseguir las ventajas democráticas del tamaño pequeño de una comunidad y las ventajas económicas y de comunicación del tamaño grande? Como es lógico, mediante el establecimiento de un gran alcance territorial de las actividades públicas y la construcción de amplias sombrillas de protección para los grupos pequeños. Pero entonces, ¿es posible organizar una provisión eficiente de bienes públicos a gran escala y evitar la aparición de enormes burocracias que no estén sujetas a control democrático?

El autogobierno democrático y la provisión de bienes públicos de gran escala se pueden compatibilizar a través de la unión de pequeños gobiernos en una gran estructura federal. El federalismo es sólo la técnica para obtener, a la vez, las ventajas del gobierno democrático de pequeñas dimensiones y los servicios gubernamentales de amplia escala. Este capítulo se divide en dos partes. En la primera analizamos los beneficios, los costes y las oportunidades de gobiernos de diferentes tamaños. En la segunda, examinamos los elementos esenciales del federalismo.

EN ESTE CAPÍTULO

Ponderaremos los beneficios y los costes de los países grandes y pequeños.

Analizaremos de qué modo la variedad étnica puede contribuir a la estabilidad política o dificultarla.

Consideraremos las ventajas de tener muchas unidades en una federación.

Aprenderemos a medir la descentralización política.

Estudiaremos los elementos institucionales esenciales del federalismo.

Las comunidades de diferentes tamaños pueden ser viables si logran un balance positivo entre beneficios y costes. Por un lado, un tamaño pequeño puede favorecer la toma de decisiones colectivas próximas a las preferencias de los ciudadanos, gracias a grados relativamente altos de armonía interna. Por otro, pueden carecer de mercados y bienes públicos de gran escala. Asimismo, un país grande y variado puede encontrar dificultades para tomar decisiones que cuenten con el apoyo de una amplia mayoría de ciudadanos. Sin embargo, puede ser ventajoso para la provisión de servicios públicos a gran escala. Abordaremos estas dos vertientes de la cuestión por separado.

Beneficios democráticos

La importancia del tamaño de una comunidad para el gobierno democrático es tanto procedimental como sustantiva. Esto significa, ante todo, que el tamaño importa en el proceso de toma de decisiones colectivas. En segundo lugar, diferentes tamaños de comunidad pueden conllevar diferentes números de personas que se identifiquen con los resultados colectivos.

En general, los grupos pequeños tienen condiciones relativamente favorables para la acción colectiva, la autoorganización y la promoción de intereses comunes de sus miembros, como analizamos en el capítulo 2. Concretamente, las comunidades políticas pequeñas pueden funcionar mejor en cada uno de los tres estadios del proceso de toma de decisiones que forma el procedimiento democrático: **deliberación, agregación y ejecución**. En una comunidad pequeña, los ciudadanos tienen más oportunidades de llegar a conocer los asuntos colectivos a través de la observación directa y la experiencia. Gracias a la proximidad territorial, el trato con los dirigentes políticos es más directo y a éstos les resulta más fácil informarse de las demandas y las expectativas de los ciudadanos. Al mismo tiempo, es probable que los miembros de una pequeña comunidad tengan intereses relativamente armoniosos, compartan valores y una cultura común que induzcan preferencias

consensuales y criterios de elección compartidos. Esto puede hacerles capaces de identificar con relativa facilidad bienes públicos de prioridad y tomar decisiones colectivas aceptables. Por último, las comunidades pequeñas tienen más posibilidades de generar lealtad. La gente tiende a cumplir las reglas y las decisiones, en tanto que los líderes pueden ser más responsables con respecto a sus decisiones y actividades.

Ya conocemos la otra cara de la cuestión, es decir, que en una comunidad grande y heterogénea, la acción colectiva por los intereses comunes de sus miembros puede ser difusa y muy desigual para los diferentes individuos y grupos, como también estudiamos en el capítulo 2. Concretamente, en un país grande, la gente puede recibir una información menor y más deficiente sobre el conjunto de políticas públicas sometidas al proceso colectivo de toma de decisiones y sentirse más distante del gobierno que en una comunidad pequeña. Puesto que los costes de agregar las preferencias de los ciudadanos y tomar decisiones colectivas vinculantes tienden a aumentar con el tamaño de la unidad política y la heterogeneidad de la población, la agregación de las preferencias dispares de los ciudadanos mediante procedimientos equitativos es más costosa en las comunidades grandes.

Las unidades políticas pequeñas permiten que diferentes grupos de gente, cada uno con preferencias relativamente consistentes, obtengan decisiones hasta cierto punto satisfactorias. En cambio, en una unidad política grande en la que es probable que existan intereses, valores y opiniones diferentes, una decisión colectiva tomada en bloque sobre un conjunto de diferentes políticas públicas es probable que produzca un gran número de perdedores. Concretamente, en un estado grande y heterogéneo pero unitario, las mayorías locales pueden convertirse en minorías globales y ver sus preferencias excluidas de las decisiones colectivas vinculantes. **El número total de individuos cuyas preferencias coinciden con las decisiones colectivas en un conjunto de muchas unidades pequeñas es mayor que en una sola unidad grande.**

Para verlo, examine el ejemplo que propone el gráfico 6.1. Consideremos el caso muy sencillo de tres comunidades pequeñas, a las que llamamos *A*, *B* y *C*, en las que compiten sólo dos grupos, a los que llamamos *X* e *Y* (ya se trate de partidos políticos, clases sociales o categorías étnicas). En cada uno de los grupos hay una mayoría de 60 a 40 a favor de uno de los grupos, pero el grupo ganador no es el mismo en todas las comunidades —hay cierta diversidad—. Como puede verse fácilmente, si cada comunidad toma sus propias decisiones, el número total de los que votan por el grupo ganador es 180 (dado que hay tres mayorías de 60). En cambio, si las tres comunidades pequeñas se incluyen en una sola unidad grande que toma decisiones vinculantes para todos sus miembros, un grupo gana con el apoyo de tan sólo 160 votantes. El número de personas cuyas preferencias corresponden al resultado colectivo es menor con una estructura unitaria. Entonces no sólo son derrotadas las minorías en las comunidades *A* y *B*, sino que

también la mayoría de personas de la comunidad C se convierte en una minoría global y queda excluida del grupo ganador.

FIGURA 6.1. Ganadores separados. Con elecciones separadas en cada una de las tres comunidades, A, B y C, los ganadores son apoyados por un total de 180 votantes, en tanto que con una elección unitaria aparece una mayoría ganadora formada por sólo 160 votantes.

			Partidos	
			X	Y
	Comunidades:	A	<i>60</i>	40
		B	<i>60</i>	40
		C	40	<i>60</i>
Resultado:	Unitario:		<i>160</i>	> 140
	Separado:		<i>180</i>	(60+60+60)

Nota: Los ganadores en elecciones separadas aparecen en cursiva.

Tamaño y democracia

Hay una correlación positiva entre la proliferación de países de tamaño pequeño y la difusión de la democracia. Concretamente, a principios del siglo veintiuno, hay democracia en casi todos los micropaíses reconocidos con menos de 300.000 habitantes, en más de dos tercios de los países con menos de un millón de habitantes (incluidos los del primer grupo) y en más de la mitad de los países pequeños con menos de diez millones de habitantes (incluidos los dos grupos anteriores). En cambio, sólo poco más de un tercio de los países grandes con más de diez millones de habitantes disfrutaban de regímenes democráticos. En consecuencia, el número de democracias pequeñas es el doble que el número de democracias grandes (concretamente, según datos de 2008 había regímenes democráticos en 63 de los 111 países con menos de diez millones de habitantes y en 30 de los 81 países con una población mayor).

Las tasas de éxito en la democratización son aun mayores en las grandes federaciones. En la actualidad, de todos los países grandes del mundo con más de diez millones de habitantes que tienen asambleas legislativas locales o una estructura **federal** son democráticos en más de tres cuartas partes de los casos (concretamente, hay democracia en 14 de los 18 grandes países federales, pero en sólo 16 de los 63 grandes estados centralizados). La descentralización y el federalismo, al dar a los grupos pequeños medios de autogobierno, consolidan la democracia. No ha habido ningún retroceso hacia el autoritarismo en tiempos recientes en federaciones plurales que hayan adoptado fórmulas democráticas.

Eficiencia económica

Las principales ventajas de una nación de grandes dimensiones son los amplios mercados y los bienes colectivos a gran escala. Los grandes estados tradicionales que protegen grandes mercados ofrecen oportunidades positivas a los diferentes grupos con especialización económica para desarrollar intercambios extensos con gentes de otros territorios del estado en su mutuo beneficio y superar el aislamiento y los peligros del parroquialismo. Los vínculos económicos y la interdependencia pueden asimismo favorecer la conformidad con las autoridades estatales y la fidelidad a una gran nación.

Sin embargo, en el mundo actual, las pequeñas comunidades tienen nuevas oportunidades de existir y sobrevivir como resultado del desarrollo de **vastas redes de comercio y de comunicaciones** que se extienden más allá de los límites de los estados tradicionales. La circulación transnacional de personas, bienes, servicios, capitales e información, que a fines del siglo diecinueve y principios del veinte ya había sido elevada, ha vuelto a aumentar sustancialmente durante los últimos decenios. Las migraciones masivas, el comercio a grandes distancias, las inversiones de capitales transnacionales y la información y los mensajes culturales son promovidos por la reducción de los costes de transporte y comunicación. En el período en curso, se ven favorecidos también por la difusión de unas pocas monedas comunes, los numerosos acuerdos de libre comercio y una red de instituciones internacionales que vinculan a los gobiernos estatales y son capaces de proveer algunos bienes públicos a gran escala.

En general, los estados más grandes, que son capaces de proteger el comercio interior, están relativamente más cerrados al exterior, en tanto que los países más pequeños están más abiertos hacia afuera. De hecho, los grandes estados facilitan el desarrollo del comercio «interior» entre personas y empresas situadas en sus diferentes regiones internas, lo cual fomenta la prosperidad y los vínculos mutuos. Pero con la creación de amplias redes interestatales o transnacionales, la protección del estado resulta menos necesaria. Las personas y las empresas situadas en una comunidad pequeña tienen la oportunidad de desarrollar volúmenes de comercio similares con operadores situados a distancias similares, aunque al otro lado de las fronteras, el cual cuenta como «internacional».

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué relación existe entre el tamaño del país y la probabilidad de tener un régimen democrático?

UNIÓN

Una invención institucional moderna fue decisiva para hacer que la democracia fuera factible en poblaciones grandes. Cuando a fines del siglo dieciocho trece comunidades pequeñas y muy homogéneas en América del Norte empezaron a ganar su independencia del Reino Unido, idearon una federación de pequeñas repúblicas, haciendo así compatible por primera vez el tamaño grande y la democracia. De este modo, Estados Unidos de América fue creado en realidad no como un gran estado unitario, sino como una gran federación de pequeñas repúblicas.

En este como en otros casos, la formación de una unión federal supuso intercambios políticos entre comunidades con dimensiones y poderes diferentes. En general, se puede construir una federación si los líderes de una comunidad grande y relativamente poderosa aceptan expandir el alcance territorial de su control o influencia potenciales renunciando a la violencia y el dominio imperial, y empleando medios y procedimientos pacíficos e institucionalizados de toma de decisiones. A su vez, los líderes de una comunidad relativamente pequeña o débil pueden cambiar su independencia por la unión con objeto de tener acceso a amplios mercados y obtener protección frente a amenazas externas. Una federación bien institucionalizada puede lograr tanto la eficiencia de los grandes espacios para la provisión de bienes públicos como las ventajas del gobierno democrático de pequeño tamaño.

Variedad étnica

En prácticamente ningún caso del mundo actual se da una completa adecuación entre las fronteras del «estado» y los límites de la «nación», como ya mencionamos en el capítulo anterior. Por características «nacionales» o «étnicas» entendemos aquellas que incluyen la religión, la raza o la lengua.

Fragmentación frente a polarización. Según los datos y cálculos más afinados, el país medio actual tiene unos cinco grupos étnicos y la mayoría tiene entre tres y seis (contabilizando sólo aquellos grupos que tienen más del 1% de la población). En sólo dos terceras partes de los países un grupo étnico abarca una mayoría absoluta de la población. El tamaño medio del grupo más grande en un país es de dos terceras partes de la población total, en tanto que el tamaño medio del segundo grupo más grande es de una sexta parte.

En esta notable variedad interna, cabe distinguir tres tipos de países. En primer lugar, están los **estados nacionales relativamente homogéneos** de tamaño mediano. Son países, en su mayoría europeos, como Alemania, Francia, Gran Bretaña, Hungría, Italia, Polonia y Sue-

cia, aunque también encontramos algunos en otras regiones como, por ejemplo, Egipto en África y Japón en Asia.

En segundo lugar, hay **grandes federaciones con una variedad étnica** importante, como Brasil, Canadá y Estados Unidos en América; Bélgica, España y Suiza en Europa; India e Indonesia en Asia; así como Sudáfrica, por citar sólo algunos de los casos más satisfactorios en términos democráticos.

Por último, hay países **internamente variados** en los que el intento de construir un **estado nacional** unificado ha sido fuente de conflictos frecuentes, fracasos y una duradera inestabilidad. Entre ellos se encuentran Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en los Andes; Congo, Etiopía y Sudán en África; y Afganistán, Iraq y Líbano en el Oriente Próximo. Así, grados diferentes de variedad étnica parecen requerir formas institucionales diferentes de división de poderes para alcanzar la eficacia.

Entre las comunidades políticas más pacíficas y estables se cuentan aquellas que son muy **homogéneas**, esto es, los países en los que un grupo étnico ha llegado a ser fuertemente dominante y en los que la mayoría de la gente comparte valores y amplios intereses comunes (un estado nacional logrado). Pero la paz y la estabilidad también son posibles en comunidades muy variadas o muy **«fragmentadas»**, es decir, en las que se incluyen muchos pequeños grupos étnicos o nacionales, siempre que dispongan de suficientes instituciones inclusivas. En estas situaciones, ningún grupo puede esperar ser absolutamente dominante sobre los demás y, en consecuencia, la tolerancia y la coexistencia se difunden y el federalismo aparece como un acuerdo factible.

En cambio, los niveles más altos de conflicto étnico se dan en países con una elevada **«polarización»**, en los que dos grupos de tamaño similar y marcadas diferencias se enfrentan. La polarización máxima corresponde, pues, a un nivel intermedio, moderado, de fragmentación, puesto que implica que sólo existen dos grandes grupos. De forma característica, en situaciones propensas al conflicto, un grupo étnico que afirmar ser la mayoría intenta dominar, pero una amplia minoría está en condiciones de oponer una vigorosa resistencia.

La polarización religiosa parece más proclive a generar conflicto que las diferencias basadas en la raza o la lengua. Esto posiblemente se debe al carácter categórico y excluyente de cualquier filiación religiosa, para la cual mezclas como los cruces de razas o el plurilingüismo no suelen ser imaginables. Por ello mismo, sin embargo, el pluralismo religioso en una sociedad parece fomentar más tolerancia y libertad no sólo que las filiaciones bipolares sino también que una filiación religiosa única.

Mejor muchos que pocos. Un número elevado de comunidades pequeñas proporciona una base más sólida para una federación que un número reducido de ellas. Como acabamos de explicar, muchos grupos pequeños implican una fragmentación elevada, en tanto que dos o unos pocos grupos están asociados a una polarización elevada. El problema

consiste en que en las federaciones formadas por sólo dos grupos uno de ellos puede tener esperanzas razonables de dominar el centro y desarrollar la subsiguiente ambición. Esto puede llevar bien a la absorción de la otra unidad en una estructura unificada, bien al conflicto y la secesión, dos alternativas que comportan ambas la disolución de la federación.

Observemos una representación estilizada de este tipo de situaciones conflictivas, como la presenta la figura 6.2. Supongamos que las tres alternativas posibles son: 1) el dominio de un solo grupo; 2) un acuerdo federal con paridad de poderes, que suele comportar cierta sobre-representación de la unidad pequeña; y 3) la escisión de la unión, habitualmente por secesión de la unidad más pequeña. Por un lado, parece lógico que el grupo étnico o nacional grande prefiera el dominio a la separación, dado que en la primera situación controlaría no sólo sus propios recursos sino también los del otro grupo. Así, el acuerdo federal típico de compartir poderes con cierta sobre-representación del grupo menor puede ser la última preferencia del grupo mayor.

FIGURA 6.2. El juego de la secesión. En una federación con sólo dos grupos, el grupo mayor y probablemente dominante prefiere una estructura unitaria, en tanto que el grupo más pequeño prefiere la paridad de poderes, pero los dos grupos pueden converger en la escisión de la unión. Los paréntesis sugieren la cuota de poder que un grupo puede controlar en cada fórmula.

	Grupo grande	Grupo pequeño
<i>Primera preferencia</i>	Unitaria (100%)	Paridad federal (50%)
<i>Segunda preferencia</i>	Separación (propio grupo > 50%)	Separación (propio grupo > 0)
<i>Última preferencia</i>	Paridad federal (50%)	Unitaria (0)

En cambio, el grupo pequeño y probablemente dominado puede desarrollar exactamente el orden de preferencias opuesto. Puede preferir primero un arreglo federal con paridad de poderes, el cual comporta su propia sobre-representación. Pero luego puede que prefiera la separación, que le dará control sobre sus propios recursos, a la subordinación respecto al grupo mayor.

La unidad pequeña puede renunciar a la separación si el coste de separarse es demasiado alto o no hay un contexto internacional favorable. Pero la separación parece ser la preferencia intermedia para ambos grupos. En ciertas circunstancias, como la disolución de un imperio o inmediatamente después de una guerra, la separación puede ser el resultado de convergencia de una relación bilateral.

**RECUADRO
MEDICIÓN DE LA VARIEDAD ÉTNICA**

La variedad étnica de un país se puede medir cuantitativamente a fin de comparar países y comprobar las relaciones con otras variables.

Número de grupos

El número de grupos étnicos que existen en un país se puede medir con cualquiera de estos índices:

Fragmentación: $F = 1 - \sum P_i^2$
 Número efectivo: $N = 1 / \sum P_i^2$

Donde

F: Fragmentación,

N: Número efectivo,

P_i : Tamaño del grupo i (en proporción de habitantes).

El índice de fragmentación tiene valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a un país en el que todos sus habitantes pertenecen a un único grupo y 1 indica una situación hipotética en la que cada individuo pertenece a un grupo diferente. Un ejemplo en el que el índice de fragmentación se acerca a 0, es decir, a la máxima homogeneidad étnica, es Japón, mientras que el caso extremo de una elevada fragmentación en el mundo actual es Papúa-Nueva Guinea, habitada por varios miles de comunidades, la mayoría formadas por sólo unos pocos centenares de personas. El número efectivo de grupos tiene valores a partir de 1, mayores cuanto mayor es el número de grupos con un tamaño similar. Los valores de los dos índices están estrechamente correlacionados, dado que $N = 1 / (1-F)$

Polarización étnica

El grado de polarización étnica de un país se puede medir con este índice:

$$\text{Pol} = 1 - \sum [(1/2 - P_i) / 1/2]^2 P_i$$

donde

Pol: polarización,

P_i : tamaño del grupo i (en proporción de habitantes).

El índice expresa lo alejada que se halla la distribución cuantitativa de grupos étnicos de la distribución bipolar 1/2-1/2, que tiene el nivel más alto de polarización. Un ejemplo de país muy polarizado es Bélgica, que se halla dividido principalmente entre flamencos de habla holandesa y valones de habla francesa. El índice no mide «distancias» entre grupos étnicos, sino que supone que la identificación de grupos diferenciados está dispuesta de modo que cada grupo se puede considerar más o menos equidistante de los demás. Por ejemplo, en una cierta comunidad, los cristianos pueden considerarse tan distantes de los judíos como éstos de los musulmanes y los musulmanes de los cristianos.

Muchas **federaciones de dos unidades han fracasado** como consecuencia del intento de dominar del grupo mayor y la elección de la secesión por el grupo pequeño. Entre los casos de dominación fallida de un grupo grande desde el siglo diecinueve cabe mencionar: Argentina con la separación de Paraguay y Uruguay después de la independencia; Colombia con la separación de Ecuador, Venezuela y más tarde de Panamá; Perú con la secesión de Bolivia; México con la separación de Guatemala e inmediatamente después la dispersión del resto de América Central; el Reino Unido con la secesión de Irlanda, seguida por un prolongado conflicto en Irlanda del Norte; la India con la separación de Pakistán después de la independencia, así como Pakistán con la secesión posterior de la territorialmente separada Bangladesh; Sudáfrica con la secesión de Namibia; Rhodesia con la secesión de Zambia y Malawi; Etiopía con la secesión de Eritrea; Checo-Eslovaquia con la secesión de la segunda; y la Yugoslavia dominada por los serbios que se escindió en otras seis repúblicas. El caso destacado de la disolución de la Unión Soviética dominada por los rusos es el tema de un recuadro contiguo. En la actualidad aún existen otros conflictos muy polarizados, como, por ejemplo, en Bélgica entre flamencos y valones y en Chipre entre griegos y turcos, aunque en estos casos la sombrilla que ofrece la Unión Europea puede evitar la completa escisión de los países.

En contraste con la debilidad de las federaciones polarizadas de dos unidades, las experiencias más **satisfactorias** abarcan por lo general un **alto número** de unidades. Con un pluralismo territorial, ninguna de las unidades puede alimentar de manera razonable ambiciones de convertirse en la única dominante, dejando de este modo que las comunidades pequeñas sigan sus propias vías en el seno de la unión. Entre los casos de estabilidad y duración relativas cabe destacar: Estados Unidos (50 unidades), México (32 unidades), India (28 unidades), Brasil (26 unidades), Suiza (26 unidades), Argentina (24 unidades), Venezuela (20 unidades), Italia (20 unidades), España (17 unidades), Alemania (16 unidades), Malasia (13 unidades), Canadá (11 unidades), Austria (9 unidades), Sudáfrica (9 unidades), Australia (8 unidades), así como el proceso en marcha en la Unión Europea (con 27 estados miembros hasta ahora).

Instituciones divididas

El federalismo requiere de una división «vertical» de poderes entre gobiernos centrales y gobiernos no-centrales. Diferentes fórmulas institucionales crean relaciones con diferentes equilibrios entre las unidades de una federación, los cuales pueden producir distribuciones diferentes de ganadores y perdedores relativos. Una federación equilibrada puede ser el resultado de la celebración de elecciones separadas a los diferentes gobiernos territoriales con resultados diferentes, así como de

CASO SUIZA CONSENSUAL

La Confederación Helvética es una de las experiencias más conseguidas de gobierno federal, basada en un alto pluralismo y un amplio consenso de gobierno. Sus orígenes se remontan al siglo catorce cuando unos pocos cantones «forestales» democráticos, seguidos más tarde por varias ciudades autogobernadas, empezaron a separarse de la monarquía austriaca y del Sacro imperio romano y formaron una liga para preservar su autonomía local. Tras una breve guerra civil en 1847-1848, se constituyó una federación más formal. En la actualidad, Suiza está formada por 26 cantones, cada uno de ellos relativamente homogéneo en términos económicos y étnicos, con su propia constitución e instituciones democráticas de autogobierno.

En toda Suiza hay un grupo lingüístico mayoritario, el alemán, con un 65% de la población total, seguido por el francés con el 23%, el italiano y el romanche. Pero los suizos están más equilibrados en cuanto a filiación religiosa entre católicos y protestantes, con un complejo mosaico de mayorías distribuidas por la mayor parte del país. Un complejo conjunto de instituciones evita que cualquier grupo étnico imponga su dominio al resto. Todos los poderes no explícitamente reservados al gobierno federal, como la defensa y el comercio, se hallan bajo el control de los gobiernos cantonales. La asamblea federal cuenta con dos cámaras, la primera elegida en distritos cantonales y la segunda formada por dos representantes por cada cantón con independencia de la población. Los ciudadanos pueden recoger firmas para impugnar las leyes federales mediante la celebración de referendos populares. Mientras que cualquier ley tiene que ser confirmada por una mayoría de votantes suizos, las reformas de la constitución y los tratados internacionales necesitan tanto una mayoría federal como una mayoría de votantes en una mayoría de cantones. Dado que muchos cantones cuentan con un pequeño número de votantes, este segundo requisito puede exigir hasta un 90% de votantes a nivel federal.

La posibilidad de que la legislación federal sea derrotada en un referéndum popular si no cuenta con el apoyo de la mayoría de los cantones lleva a los legisladores a formar coaliciones con una mayoría muy amplia. El Consejo Federal ejecutivo, cuyos miembros son nombrados por las dos cámaras de la asamblea, suele estar formado por miembros de los diferentes cantones, tanto de habla alemana como francesa o italiana. Una coalición de cuatro partidos ha formado gobierno sistemáticamente, desde fines del decenio de 1950, incluyendo siempre a los partidos radical, cristiano-conservador, socialista y populista (antes agrario), con un apoyo total de más del 80% de los votos populares. Este resultado no se deriva necesariamente en una propensión moral concreta de los suizos hacia el consentimiento, aunque ciertamente una práctica continuamente ejercida durante mucho tiempo acaba por moldear las mentalidades. En realidad puede ser el resultado de estrategias competitivas de partido no fundamentalmente distintas de las típicamente adoptadas en las elecciones en otros países, pero desarrolladas bajo inducciones y constricciones institucionales que favorecen la formación de amplias mayorías para la toma de decisiones. La Confederación Helvética es aún principalmente un instrumento para preservar el autogobierno popular local.

la cooperación entre instituciones, sobre todo a través de una segunda cámara federal en el parlamento. A continuación analizamos estos elementos institucionales básicos para una federación satisfactoria.

División vertical de poderes. En un país federal, el gobierno central suele tener competencias en temas relacionados con los intereses de grupos grandes, como la defensa, los asuntos exteriores, el comercio exterior, la moneda y el crédito, así como en algunas políticas redistributivas, junto con las competencias fiscales que las acompañan. Los gobiernos no centrales, en cambio, se concentran en temas económicos relacionados con la escala territorial o la localización, como el comercio local, la agricultura, el urbanismo y las obras públicas, así como en temas vinculados a los intereses de grupos pequeños, entre ellos la educación y la gestión de las diferencias religiosas, raciales o lingüísticas.

El modelo ideal que consideramos en el capítulo anterior, según el cual cada bien colectivo podría ser provisto por una unidad de gobierno específica, puede resultar difícil de establecer debido a los elevados costes de administración y participación en una estructura muy compleja. En la práctica de los estados federales, hay menos niveles institucionales que ámbitos territoriales de bienes públicos. Dado que cada nivel institucional trata de asuntos públicos distribuidos de un modo diverso en el territorio, hay cierto grado de solapamiento y de poderes compartidos entre varias unidades. Los gobiernos federal, estatales y locales pueden tener jurisdicciones concurrentes en ciertos ámbitos.

El federalismo requiere que cada nivel de gobierno tenga **competencias exclusivas** para tomar decisiones finales en ciertas temas. Pero los **poderes compartidos** en otros temas pueden requerir la cooperación y los acuerdos interinstitucionales para completar el proceso desde la aprobación de una legislación hasta la toma de decisiones políticas concretas y su ejecución. La cooperación interinstitucional a través de la división «vertical» de poderes y competencias tiende a producir resultados de consenso.

El federalismo fiscal también implica la **división de poderes tributarios**. En general, la asignación de competencias fiscales a diferentes instituciones según sus competencias puede producir resultados eficientes. Los gobiernos que recaudan sus propios impuestos y son responsables fiscalmente ante los votantes tienen incentivos para proporcionar bienes públicos que fomenten de manera indirecta el crecimiento económico y favorezcan la recaudación de impuestos. En cambio, los gobiernos locales que se apoyan en transferencias de ingresos del gobierno central pueden crear en sus votantes la «ilusión fiscal» de que sus servicios son gratuitos y destinar los recursos a la redistribución y el clientelismo más que a la inversión. Parafraseando a los líderes de la independencia de Estados Unidos, «no representación sin impuestos» es un buen principio de federalismo fiscal.

CASO LA DESUNIÓN SOVIÉTICA

La disolución de la Unión Soviética es un ejemplo muy notorio de la improbabilidad de una federación plurinacional cuando uno de los grupos es suficientemente grande para intentar convertirse en dominante. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) fue creada en 1922, tras la Revolución rusa y la Primera guerra mundial, inicialmente como una federación de cuatro repúblicas: Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Transcaucasia. Otros territorios del antiguo imperio ruso habían proclamado su independencia, pero la mayoría fueron reintegrados durante la Segunda guerra mundial, entre ellos las tres repúblicas bálticas y territorios de Alemania, Checoslovaquia, Finlandia, Japón, Polonia, Rumanía y Tuva. La URSS era entonces la mayor unidad política del mundo en territorio. En 1956 fue organizada en quince repúblicas, a las que la constitución les reconocía el derecho soberano a «separarse libremente de la Unión», junto a numerosas autonomías, áreas y regiones. Varias docenas de nacionalidades y grupos étnicos fueron también reconocidos oficialmente.

Sin embargo, Rusia fue siempre la unidad dominante en la URSS. La sinécdoque «Rusia» continuó siendo de uso habitual. En el decenio de 1920, los rusos étnicos constituían el 53% de la población total, en tanto que la República Soviética de Rusia contenía casi el 70% de la población y más del 90% del territorio; en el decenio de 1980, tras un largo declive de la población de etnia rusa, todavía contenía el 51% de la población total y dos terceras partes del territorio. La estructura formalmente federal del país fue anulada por la estructura monolítica y muy centralizada del partido comunista, que controlaba toda la vida pública. La doctrina oficial del partido era que con el tiempo las nacionalidades y las distinciones étnicas desaparecerían y se adoptaría un único idioma. Al final de la Segunda guerra mundial, Josif Stalin proclamó que Rusia era «la fuerza dirigente de la Unión Soviética entre todas las nacionalidades de nuestro país». La rusificación cultural y lingüística se intensificó.

El edificio empezó a temblar en la segunda mitad del decenio de 1980 cuando Mijáil Gorbachov, apremiado por la quiebra económica del experimento socialista, introdujo una liberalización política. A medida que los costes de la acción colectiva disminuían, los grupos locales utilizaron las elecciones y las instituciones republicanas y locales, así como el derecho oficial de secesión, para proclamar su soberanía. Primero, Lituania declaró su independencia en 1990, pronto seguida por las otras repúblicas bálticas, Estonia y Letonia. Armenia, Georgia y Moldavia también se negaron a negociar un nuevo acuerdo federal con el centro, en Moscú. A fines de 1991, la Unión Soviética se disolvió. Rusia, convertida ya en una república independiente, tomó el relevo de la Unión Soviética en casi todos sus compromisos internacionales anteriores.

Elecciones separadas. La división de poderes real entre el gobierno central y los gobiernos no-centrales se puede medir por las competencias legales en manos de cada institución, así como por los recursos fiscales que recaudan o gastan, tal como reseñamos en los párrafos anteriores. Otra medida importante se refiere al **control por los partidos políticos de los gobiernos separados**. Aun si las competencias y el dinero están muy descentralizados, si un solo partido internamente centralizado controla todos los gobiernos, el país tiende a funcionar como una estructura política unificada. Esto es exactamente lo que sucedió, en un caso extremo, en la Unión Soviética que formalmente era federal pero de hecho estaba controlada por el partido comunista centralizado. Por otro lado, si sólo existen partidos locales es probable que al final acaben persiguiendo la secesión. Una federación estable, por tanto, requiere de un equilibrio apropiado entre partidos federales e internamente descentralizados, que se pueden basar en acuerdos entre grupos locales, y partidos locales independientes.

Sobre la base de las diferencias económicas, sociales y étnicas, diferentes estructuras del sistema de partidos pueden contribuir tanto a la unidad y la cooperación como a la rivalidad y el conflicto. En algunos casos, los partidos federales son coaliciones relativamente flexibles de organizaciones locales que mantienen niveles altos de cooperación como sucede por ejemplo en Alemania, Australia, Brasil, Estados Unidos, México y Suiza. En otros casos, algunos grandes partidos nacionales o federales con diferentes grados de descentralización interna mantienen relaciones menos equilibradas con partidos de base territorial independientes, como en Argentina, Canadá, España, India, Indonesia e Italia. Por último, todos los partidos políticos pueden tener una filiación territorial o étnica clara, la cual tiende a fomentar niveles más altos de competencia inter-territorial, como en Bélgica y Sudáfrica, entre otros países.

La descentralización política tiende a aumentar con **las elecciones separadas**, ya sea favoreciendo al partido de la oposición federal o a los partidos locales. Si las elecciones federales y locales tienen lugar al mismo tiempo, es probable que la campaña federal domine, los temas locales no adquieran relieve en la agenda electoral y el partido político que gane la elección federal tome asimismo el control de muchos gobiernos locales. En cambio, las elecciones no-concurrentes y escalonadas para los gobiernos locales favorecen que diferentes temas afloren y adquieran relevancia en diferentes tipos de elecciones, que los votantes revelen sus diversas preferencias en distintas cuestiones y las subsiguientes oportunidades de que los partidos que no forman parte del gobierno central obtengan apoyo.

El grado real de descentralización política se puede medir a través de **la proporción de jefes ejecutivos locales cuyo partido no está en el gobierno federal**. Por ejemplo, en países federales grandes que celebran elecciones separadas para las instituciones federales y las locales, como Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, España, India y México, la mayoría de gobiernos regionales, provinciales o es-

tatales suele estar en manos de partidos que no forman parte del gobierno central. Se suele observar que el partido federal del primer ministro o presidente tiende a perder votos en las elecciones regionales posteriores a las elecciones federales, aunque el partido gane de nuevo en las siguientes elecciones federales. En Estados Unidos, muchos estados han reemplazado los mandatos de dos años de los gobernadores, que en la mitad de las ocasiones daban lugar a elecciones concurrentes con las elecciones presidenciales, por mandatos de cuatro años, usualmente programados para años sin elecciones presidenciales, lo cual ha favorecido el aumento de la proporción de gobernadores del partido que no está en la presidencia.

Bicameralismo. En los países federales hay dos cámaras. Mientras que los escaños de la cámara baja suelen estar distribuidos entre los diferentes distritos según el número de sus habitantes, en la segunda cámara o **cámara alta**, en cambio, cada uno de los diferentes territorios puede elegir un número igual o similar de escaños, lo cual da **una sobre-representación a las unidades más pequeñas**. Esta «sobre-representación» en la cámara alta es con frecuencia una condición para que los ciudadanos de las unidades pequeñas acepten participar en las decisiones colectivas en una federación o país grande y variado, dado que es más probable que se hallen en minoría en la cámara en la que la asignación de los escaños se basa sólo en el número total de habitantes.

Los miembros de la cámara alta pueden ser directamente elegidos por los ciudadanos en elecciones de base territorial o bien designados por las asambleas o los gobiernos territoriales. En Estados Unidos, por ejemplo, los ciudadanos de cada estado eligen dos senadores pese a que los estados más grandes pueden llegar a tener hasta setenta veces más población que los más pequeños (como en el caso de California respecto de Wyoming). Una fórmula más habitual es la asignación de un número mínimo de escaños a todas las unidades en tanto que el resto es asignado en base a la población. Por ejemplo, en las cámaras altas federales de Argentina y Brasil, a cada estado se le asignan inicialmente tres escaños y el resto según la población.

La cámara alta típica en un país federal tiene importantes poderes legislativos en temas que implican redistribuciones territorial de recursos. El requisito de que una ley deba ser aprobada por las dos cámaras de la asamblea legislativa es equivalente al requisito de una mayoría cualificada en una sola cámara. Aun en el caso de que cada de una de las cámaras pueda tomar decisiones por mayoría simple, si cuentan con mayoría políticas distintas tras ser elegidas por procedimientos diferentes, las decisiones conjuntas serán negociadas y apoyadas por una **mayoría cualificada** amplia e inclusiva. Volveremos sobre este punto acerca de otras fórmulas de división de poderes en el capítulo 9.

La opción del federalismo

Una federación democrática puede derivar en última instancia de un proceso confederativo o imperial consistente en poner unidades dispares de un vasto territorio bajo la jurisdicción de un centro agregativo. Como examinamos en el capítulo anterior, tanto una confederación de unidades políticas previamente existentes como la expansión de un centro pueden dar lugar a un «imperio». Pero cuando el imperio ya no puede asimilar más territorios, población y diversidad, y deja de expandirse o incluso se contrae, se puede establecer una fórmula más estable basada en una clara división de poderes a diferentes niveles. En este sentido, un imperio puede ser una federación en proceso, así como una **federación puede ser concebida como un imperio de tipo democrático y estable.**

En la construcción de una federación, parece haber una estrecha relación entre el establecimiento de **límites territoriales fijos de la unión** y la **institucionalización y consolidación internas**. Tal como ya dijimos, tanto la construcción de Estados Unidos de América en el pasado como el proceso aún en marcha en la Unión Europea sugieren que el establecimiento de un número relativamente permanente de unidades miembros y la delimitación de fronteras externas claras son condiciones para alcanzar un equilibrio previsible de poderes en el seno de la unión y la subsiguiente consolidación de las fórmulas federales democráticas que puedan ser aceptadas por todos los miembros.

En países plurales puede haber un **intercambio entre federalismo y reglas electorales de representación proporcional**. Si el país es relativamente pequeño, pero cuenta con un número significativo de partidos políticos, la representación proporcional puede ser una elección lógica, como analizaremos en el capítulo 14. En cambio, en países más grandes, el establecimiento de múltiples gobiernos territoriales y una unión federal puede congregar una variedad de representantes de diferentes unidades locales, hasta el punto de eludir la demanda de representación proporcional.

Sin embargo, **las divisiones «vertical» y «horizontal» de poderes se apoyan entre sí**. Una estructura federal efectiva con múltiples niveles de gobierno y descentralización política es más probable que exista y sobreviva en el marco de un gobierno central dividido, ya sea en forma de gabinetes de coalición multipartidista o mediante la coexistencia y cooperación entre diferentes mayorías de partido en la presidencia y la asamblea.

Esto se puede explicar por medio de ciertos procesos que se desencadenan en situaciones de división «horizontal» de poderes. Si ningún partido controla todas las instituciones centrales y el poder está compartido, los partidos que compiten en el centro pueden tener interés en negociar y comprometerse con otros partidos en los gobiernos locales con objeto de extender sus cuotas de poder a las instituciones

locales. Al mismo tiempo, los partidos en los gobiernos locales pueden proteger sus poderes si consiguen tener un papel decisivo en la asamblea federal, especialmente en la cámara alta, y evitan de este modo que un único partido desde el centro controle todos los poderes. Un poder judicial independiente y no controlado por un único partido, ya sea en forma de tribunal supremo o de tribunal constitucional, también contribuye a mantener una descentralización equilibrada.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué relación hay entre fragmentación étnica y polarización étnica?

CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos analizado el federalismo como una fórmula para hacer compatibles el autogobierno de comunidades pequeñas y la provisión de bienes públicos a gran escala. Una unión satisfactoria y estable requiere una división «vertical» de poderes entre el gobierno central y los gobiernos locales, la cual suele comportar el control de los distintos gobiernos por diferentes partidos políticos, así como el poder compartido y la cooperación interinstitucional, sobre todo en la cámara alta federal que representa a los gobiernos territoriales.

Un resultado claro, lógico y empírico, se puede enunciar en forma de *Proposición*:

- *Federaciones con múltiples unidades.* Las federaciones con muchas unidades, en las que ninguna unidad es suficientemente grande para dominar, tienden a sobrevivir y perdurar. En cambio, las federaciones con dos unidades tienden a fracasar y desembocan bien en la absorción de la unidad pequeña por la grande, bien en la secesión de la unidad pequeña y probablemente dominada.

CASO EL ESTADO ESPAÑOL DE LAS AUTONOMÍAS

España es uno de los países en que la gestión de las diferencias lingüístico-culturales y la distribución territorial del poder han alcanzado más relieve político. El estado español es actualmente uno de los más descentralizados de Europa en cuanto a gasto público. Sin embargo, la constitución no define España como un estado federal ni siquiera recoge la expresión habitual de «estado de las autonomías». La descentralización del estado ha sido más bien el resultado de estrategias, competencia y negociaciones entre partidos en un marco poco institucionalizado.

Durante la transición a la democracia, los partidos políticos de derechas, izquierdas y nacionalistas promovieron diferentes propuestas de forma del estado y llegaron a un compromiso mediante una fórmula constitucional ambigua. Por un lado, se mantuvieron elementos del estado centralizado tradicional, como las provincias. Por otro, se establecieron gobiernos autónomos en las comunidades llamadas «históricas»: Cataluña, el País Vasco y Galicia. Sin embargo, muy pronto se formaron hasta 17 «comunidades autónomas», a las que la constitución reconoce la posibilidad de alcanzar poderes iguales que las primeras en una perspectiva federalizante.

Esta configuración promovió una permanente competencia entre los partidos políticos y los gobiernos autonómicos para presionar y negociar con el gobierno central sucesivas transferencias de poderes y recursos financieros. La negociación competitiva ha sido indirectamente promovida por la ausencia de instituciones robustas de cooperación territorial, como la típica cámara alta federal. Las interacciones partidarias y gubernamentales se desarrollan sin fuertes constricciones institucionales, dependiendo sólo de la fuerza relativa de cada uno. En diversos momentos, los partidos nacionalistas de Cataluña, el País Vasco, Galicia, las Islas Canarias y Navarra han negociado su apoyo a diferentes partidos en el gobierno central a cambio de medidas concretas de descentralización a favor de sus territorios. Los líderes regionales de los partidos de gobierno de ámbito español, el Partido Socialista y el Partido Popular, también se han convertido en figuras influyentes dentro de sus partidos en las cuestiones territoriales.

La descentralización del estado y el pluralismo político territorial se han desarrollado en España como contrapeso a otras tendencias del sistema político que favorecen una alta concentración del poder en gobiernos de un solo partido en el centro del estado. Sin embargo, la débil institucionalización de las relaciones intergubernamentales ha dado lugar a lo que se ha llamado un «federalismo competitivo», caracterizado por la inestabilidad y la incertidumbre, en contraste con el modelo de «federalismo cooperativo» que suele asociarse a acuerdos de amplio consenso.

FUENTES

Autogobierno y unión

«Los pequeños distritos y municipios ... han resultado ser la invención más sensata que ha ideado el ingenio humano para el perfecto ejercicio del autogobierno y su preservación. Deberíamos, pues, organizar nuestro gobierno en: 1, la república federal general, para todos los asuntos exteriores y federales; 2, el del estado, para todo lo que incumbe a nuestros ciudadanos en exclusiva; 3, las repúblicas de los condados, para los deberes y asuntos del condado; y 4, las repúblicas de municipios, para los asuntos pequeños pero numerosos e interesantes que incumben al vecindario. En el gobierno, al igual que en cualquier otra actividad de la vida, sólo por división y subdivisión de los deberes, todos los asuntos, grandes y pequeños, pueden manejarse a la perfección.»

Thomas Jefferson,

Carta a Samuel Kercheval (1816)

«En general, encontraremos más personas acomodadas, más conformidad y tranquilidad en las pequeñas naciones que en las grandes ... Las pequeñas naciones han sido desde siempre la cuna de la libertad política; y el hecho de que la mayoría de ellas hayan perdido su libertad al crecer y hacerse más grandes, muestra que su libertad era una consecuencia de su pequeño tamaño y no del carácter del pueblo ... El sistema federal fue creado con la intención de combinar las ventajas diversas que resultan de la envergadura con la pequeñez de las naciones.»

Alexis de Tocqueville,

Democracia en América (1835-1840)

«La separación de poderes comporta de manera necesaria la fragmentación de la autoridad. El federalismo comporta de manera necesaria la superposición de jurisdicciones.»

Vincent Ostrom,

The Political Theory of a Compound Republic (1971)



Robert A. Dahl
(1915-)
Sociólogo político

«Entre las unidades más necesarias en el mundo tal como ha ido evolucionando se hallan algunas situadas en los extremos: necesitamos algunas unidades muy pequeñas y algunas unidades muy grandes ... Así pues, una de las tareas de la teoría democrática puede ser la de concretar no una unidad óptima sino un número óptimo de unidades con límites relativamente fijos.»

Robert A. Dahl y Edward Tufte,

Size and Democracy (1973)

«El principio federal comporta la combinación de autonomía (o autogobierno) y gobierno compartido (o gobierno federal).»

Daniel J. Elazar,

Exploring Federalism (1987)



William H. Riker
(1920-1993)
Político

«El federalismo es la principal alternativa al imperio como técnica de agregar grandes áreas bajo un solo gobierno ... Las instituciones esenciales del federalismo son, por supuesto, un gobierno de la federación y un conjunto de gobiernos de las unidades miembros, en las que ambos tipos de gobierno rigen sobre el mismo territorio y la misma población, y cada uno tiene la autoridad para tomar ciertas decisiones con independencia del otro.»

William H. Riker,
The Development of American Federalism (1987)

RESUMEN

- Las comunidades de pequeño tamaño tienen ventajas democráticas, gracias a grados de armonía interna relativamente elevados, en las etapas de deliberación, agregación y ejecución.
- A su vez, las unidades políticas a gran escala pueden facilitar el acceso a mercados amplios, seguridad colectiva y redes abiertas de comunicación.
- El número de grupos étnicos en una comunidad se puede medir ponderando el número absoluto por su tamaño, como en el índice de fragmentación: $F = 1 - \sum P_i^2$, o como en el número efectivo: $N = 1 / \sum P_i^2$
- Un índice de polarización como, por ejemplo, $Pol = 1 - \sum [(1/2 - P_i) / 1/2]^2 P_i$, mide el grado de confrontación potencial entre grupos sobre la base de su tamaño relativo.
- En uniones o federaciones grandes, tanto una homogeneidad alta como una heterogeneidad o fragmentación altas entre muchos grupos nacionales o étnicos favorecen la paz y la estabilidad.
- En cambio, una polarización alta entre dos grupos compactos fomenta los intentos de dominación y el conflicto probable. Las federaciones con dos unidades tienden a fracasar.
- Una unión federal implica la división de poderes entre gobiernos que tienen el derecho de tomar decisiones finales en ciertos temas, así como el poder compartido en otros temas.
- El grado de división de poderes o descentralización política puede medirse por la proporción de gobiernos locales controlados por partidos que no forman parte del gobierno central.
- Una cámara alta federal da sobre-representación a las unidades más pequeñas como protección frente a una mayoría federal homogénea.
- Una federación democrática se puede formar a partir de un imperio mediante la adopción de fórmulas territoriales e institucionales estables.
- El federalismo o la división «vertical» de poderes es favorecido por la división «horizontal» de poderes y el poder compartido en el centro, ya sea en forma de gabinetes de coalición multipartidistas o de cooperación entre instituciones separadas.

CONCEPTOS BÁSICOS

Federación. Autogobierno local y unión a gran escala, lo cual comporta autonomía y poderes compartidos.

Fragmentación. Número de grupos étnicos diferentes, que pueden ser definidos por filiaciones religiosas, raciales o lingüísticas, ponderados por su tamaño.

Número efectivo de grupos. Otra medida de la fragmentación étnica.

Polarización. Tamaños relativos de los diferentes grupos étnicos.

División de poderes vertical. Asignación de diferentes poderes a los gobiernos central y locales.

Descentralización política. Proporción de los gobiernos locales controlados por partidos que no están en el gobierno central.

Bicameralismo. La cámara baja en la asamblea representa a toda la población, en tanto que la cámara alta da sobre-representación a la población de los territorios pequeños.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Hay alguna relación entre el tamaño del país y la probabilidad de tener un régimen democrático?
2. ¿Cuál es la relación entre fragmentación étnica y polarización étnica?
3. ¿Cómo podría medir el grado de descentralización política de un país?
4. Argumente cómo pueden ser compatibles las divisiones «vertical» y «horizontal» de poderes.

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. Observe en la composición étnica de los cinco países siguientes en porcentajes de población. Los datos han sido simplificados y se basan en la raza, la religión o la lengua dependiendo de la principal división en cada país (asimismo se han redondeado los porcentajes).

Bolivia		Estonia		Iraq		Japón		Suiza	
quechua	38	estonio	69	árabe chiita	52	japonés	98	alemán	65
aymará	32	ruso	31	árabe suní	28	coreano	1	francés	23
español	30			kurdo	20	chino	1	italiano	11
								romanche	1

- a. Calcule el índice de fragmentación y el número efectivo de grupos étnicos para cada país.
 b. Calcule el índice de polarización para cada país.
- 2 Compare los resultados del ejercicio anterior. ¿Observa alguna relación entre fragmentación y polarización?
- 3 Para el Senado federal de Estados Unidos, calcule la relación en entre el número de senadores y la población en California, Dakota del Norte, Texas y Wyoming. Analice.
- 4 Para la cámara alta federal de Alemania, calcule la proporción entre el número de miembros y la población en Baden-Würtemberg, Baviera, Bremen y Hamburgo. Comente. Compare con la pregunta anterior.

Fuentes de datos:

World Christian Database: www.worldchristiandatabase.org
 Ethnologue. Lenguas del mundo: www.ethnologue.com

Dictadura

Durante la mayor parte de la historia, la mayor parte de los seres humanos han vivido bajo dictaduras. Actualmente, todavía la mayor parte de los países en el Oriente Próximo y en África central, así como otros en América Latina y en Asia, viven con regímenes dictatoriales. En una dictadura, un individuo o un grupo «dicta» una política pública de obligado cumplimiento sobre una serie de asuntos y no permite que el resto de la población participe en el proceso de toma de decisiones. Pero el balance entre represión e institucionalización puede oscilar en cierta medida y dar lugar a diferentes tipos de régimen. En este capítulo estudiamos las condiciones para el surgimiento de las dictaduras, así como las características de sus diferentes formas. También abordamos las diferentes condiciones y vías de cambio de régimen desde la perspectiva de la reforma o caída de los diferentes tipos de dictaduras.

EN ESTE CAPÍTULO

Distinguiremos diferentes tipos de dictadura.

Reflexionaremos acerca de las condiciones para que una dictadura dure.

Tomaremos en cuenta algunos factores de las revoluciones y las guerras civiles.

Compararemos diferentes vías de democratización.

La forma más elemental de dictadura es la que puede desarrollar el cabeza de familia cuando actúa como si fuera el dueño y señor indiscutible de su esposa e hijos. En las comunidades primitivas, un dictador era sólo el jefe tribal o un bandido que abatía a otros bandidos, caballeros o caudillos, y se erigía en el único jefe. A una escala mayor, las formas dictatoriales de gobierno fueron creadas por algunos líderes armados que ejercían una violencia efectiva sobre diversas comunidades y grupos pequeños en un amplio territorio.

En general, la dictadura o la «autocracia» es una forma de gobierno en la que **dirigentes autoproclamados** y no electos detentan el poder político. Una condición favorable para el establecimiento de una dictadura es el **gran tamaño o el aislamiento** del país, como sugerimos en el capítulo 5. Una sociedad grande y heterogénea con varias líneas de conflicto y una baja cohesión interna puede crear más oportunidades para que se alce un dictador y gane que una comunidad pequeña y armoniosa con redes densas de relaciones humanas. Asimismo, para un dictador potencial motivado por ambiciones confiscatorias, la existencia de un dominio colonial muy grande o un territorio muy extenso bajo una única jurisdicción puede ser un escenario relativamente atractivo, puesto que puede acceder a un mayor volumen total de recursos de una amplia población que en un país apenas poblado. Cuanto más grande es un país, sin embargo, más costoso es también el aparato policial y administrativo necesario para hacer que el dictador pueda mantener el control, de ahí que las dictaduras efectivas deban ser también de tamaño limitado.

Todos los dictadores tienen una meta fundamental común, que es mantenerse en el poder por medios coercitivos o violentos. Pero los gobernantes dictatoriales pueden mantener diferentes relaciones de fuerza con sus oponentes y los distintos grupos sociales, según la profundidad de los conflictos en que se basan y el proceso que los llevó al poder. En tanto que los dictadores fuertes en una sociedad anómica pueden gobernar de manera arbitraria, los gobernantes relativamente más débiles puede que tengan que recurrir no sólo a la represión y el mando, sino a algunos otros intercambios con sus súbditos. Diferentes combi-

naciones de palos y zanahorias pueden dar lugar a diferentes formas de dictadura. En la época contemporánea podemos distinguir, al menos, entre **despotismo**, **autoritarismo** y **totalitarismo**, según el grado, de menor a mayor, de apoyo social y de control del gobernante sobre la sociedad. Tenga en cuenta que se han empleado diferentes nombres para referirse a diferentes formas de gobierno no-democrático, pero, con fines analíticos, es siempre conveniente examinar las diferencias fundamentales entre las distintas categorías presentadas más que las discrepancias nominales. Veamos a continuación algunas definiciones y análisis.

Despotismo

El despotismo o gobierno **personalista** es una antigua forma de dictadura carente de ideología y propensa a la arbitrariedad. Los déspotas tradicionales pueden estar motivados por estrechos intereses tanto de poder como de riqueza, así como por el temor a la revolución de sus súbditos, trabajadores o esclavos. Los regímenes despóticos tradicionales ejercen un amplio control, pero aplican la represión sólo hasta los límites necesarios para prevenir o reducir las rebeliones y sobrevivir. En general, no necesitan construir sofisticadas instituciones políticas, sino meros mecanismos de coordinación que den a los gobernantes y a las clases privilegiadas la capacidad de vigilar sus intereses y tomar decisiones efectivas. Algunos de estos regímenes se pueden convertir en meros **depredadores** cuando se ven gravemente amenazados. Siempre que un dictador espera que su mandato será breve puede tener incentivos para confiscar activos en beneficio propio, fundando de este modo un régimen del tipo que se ha dado en llamar patrimonial o de «sultanato».

Un factor relevante para que un régimen despótico surja y dure es la existencia de una **economía de monocultivo** que, por su propia naturaleza, es renuente al pluralismo social, cultural y político y resulta relativamente fácil de controlar. Concretamente, el despotismo puede florecer y perdurar en países cuya principal actividad económica se basa en grandes propiedades agrarias o en la extracción de recursos naturales. En economías tradicionales dedicadas a la agricultura extensiva, como las que producen azúcar, algodón, cereales, opio, coca o ciertas frutas tropicales, tiende a haber una gran polarización económica y social entre una pequeña minoría de terratenientes y una inmensa mayoría de trabajadores o jornaleros. Asimismo, si la economía de un país se puede centrar en la extracción y la exportación de un único recurso natural rentable, como el petróleo, el gas, los metales o los diamantes, un dictador o un pequeño grupo de gobernantes puede esperar la obtención de activos suficientes y ejercer el poder ya sea en connivencia con los propietarios extranjeros de los pozos, las minas o los viveros o mediante la propiedad estatal. Si la mayoría de la población logra dere-

chos de libertad y de participación, los propietarios pueden temer una expropiación masiva. Pero no pueden emigrar con sus activos, ya que son «fijos». Al mismo tiempo, en sociedades simples y transparentes como éstas, el ejercicio del control, la vigilancia y la represión contra líderes y rebeldes potenciales puede ser relativamente fácil de aplicar. De este modo, se dan condiciones favorables para que exista un dictador en coalescencia o fusión con los grandes propietarios.

En el pasado, los monarcas absolutos de grandes países, entre ellos la mayoría de los Tudor, los Borbón, los Romanov y los Qing, se basaron ciertamente en economías agrarias extensivas. En la época moderna, hubo también gobiernos no democráticos en los estados del Sur de Estados Unidos con una economía basada en la esclavitud y las plantaciones durante la mayor parte del siglo diecinueve. La emblemática «república bananera», término satírico pero descriptivo que fue acuñado originariamente, a principios del siglo veinte, en referencia a Honduras, pertenece también a esta categoría. Los ejemplos más notorios en el mundo actual son los gobiernos de los sultanes y los emires en los países productores de petróleo del golfo Pérsico. En general, la disponibilidad de ciertos recursos naturales valiosos ayuda a explicar la actual resistencia de los regímenes dictatoriales y la fragilidad de las experiencias democráticas en regiones como Rusia, Próximo Oriente, la mayor parte de África central, el Caribe y la región andina.

Autoritarismo

Un régimen autoritario es una forma de dictadura que suele responder a una situación relativamente compleja en la que los gobernantes se enfrentan a una variedad de grupos sociales. Para durar, un régimen autoritario puede necesitar no sólo el control y la represión, sino también la provisión de beneficios colectivos y privados capaces de ganarse la aquiescencia de sus súbditos y evitar su rebelión. Los regímenes autoritarios suelen establecer ciertas reglas institucionales para resolver la competencia entre diferentes grupos de gobernantes. Abordamos estos dos aspectos en los párrafos siguientes.

Desempeño económico. Los gobernantes autoritarios pueden estar interesados en cierto grado de provisión de bienes públicos y privados a fin de atraer a colaboracionistas, frustrar las amenazas de rebelión y obtener un amplio asentimiento y obediencia. En el intercambio típico bajo un régimen autoritario, los ciudadanos renuncian al derecho de elegir o controlar a los gobernantes, suscitando de este modo menos control y represión, a cambio de algún favorable desempeño económico o de otro tipo.

Cuando los niveles de riqueza son bajos, se puede facilitar un crecimiento económico rápido mediante la mera apertura del país a las

inversiones extranjeras y el comercio internacional, los cuales pueden aumentar el consumo de masas y producir beneficios casi generales para la población. Un régimen autoritario puede asimismo extraer recursos de la gente sustituyendo la incautación por los impuestos, lo cual puede hacerles capaces además de proveer algunos bienes públicos. La política económica puede proteger a los productores del país de la competencia extranjera a fin de conseguir su apoyo. Si bien puede haber exclusión y arbitrariedad política, cabe imponer cierto grado de vigencia del derecho en economía, sobre todo en lo relativo a derechos de propiedad y de contratos que favorezcan la actividad privada. En general, el crecimiento económico puede servir temporalmente para fortalecer regímenes no democráticos.

Institucionalización. Un régimen autoritario duradero puede necesitar la adopción de algunas reglas institucionales para coordinar decisiones internas, cooptar nuevos adeptos y dar un cierto aire de estabilidad y previsibilidad. Mediante la aceptación de cierto grado de **pluralismo** y el fomento de un grado limitado de organización y movilización social, la dictadura puede alcanzar a la vez cierto grado de inclusión y de intimidación de sus enemigos potenciales.

Concretamente, algunos partidos autoritarios en el poder han organizado varias ramas destinadas a diferentes grupos sociales a fin de coordinar intereses económicos sectoriales. Algunos regímenes autoritarios también han organizado asambleas y elecciones, aunque las primeras carezcan de poderes reales de legislación o de control, y las segundas suelen ganarlas los candidatos del régimen por arrolladoras mayorías. Aunque un solo partido ejerza un control amplio, cabe aceptar varios partidos o grupos políticos en una posición subordinada.

Por ejemplo, en España, el régimen del general Franco estableció una «democracia orgánica» mediante una asamblea con el nombre medieval de «Cortes», formada por representantes de «la familia, el municipio y el sindicato» en la que, de hecho, participaban fascistas, monárquicos y tecnócratas. En el México posrevolucionario, el partido gobernante, reveladoramente llamado «Revolucionario» e «Institucional» (PRI), fue creado inicialmente como una coalición de caudillos previamente enfrentados. El PRI se organizó en tres «sectores» que representaban a los «obreros, los campesinos y los militares», y celebró elecciones legislativas y presidenciales regulares en las que a varios partidos de la oposición, tanto de derechas como de izquierdas, se le reconoció como media un cuarto de los votos populares y de los escaños. En la «democracia popular» de Alemania Oriental y Polonia, el partido comunista en el poder celebraba elecciones periódicas en las que una única lista de candidatos incluía a miembros de los partidos campesino, liberal y cristiano, a veces bajo la denominación de frente «nacional» o «patriótico». En la actual «dictadura democrática popular» de China, el partido comunista en el poder ya no se define sólo

como el partido de los obreros y campesinos, sino también de los intelectuales y los empresarios.

Totalitarismo

Un régimen totalitario, como su nombre sugiere, aspira a ser un estado que todo lo abarca, un estado total. Un régimen totalitario ejerce su control sobre todas las actividades públicas y privadas de sus súbditos, incluidas la educación y la ocupación laboral, la residencia y viajes, las comunicaciones y las migraciones, el ocio y la religión. El control estatal, que puede ser organizado por un solo partido con una ideología totalizadora (o por una iglesia estatal), resulta incompatible con la actividad regular y la influencia de cualquier organización autónoma o independiente, ya se trate de gobiernos locales, asociaciones de empresarios o comerciantes, sindicatos obreros, iglesias o partidos políticos.

Los estados totalitarios pueden ser caracterizados, en particular, por dos elementos distintivos: la ideología y el terror.

La ideología. Para un estado totalitario una ideología no es sólo un instrumento de legitimación. La ideología oficial debe proporcionar también una respuesta única y reconfortante a los dilemas de la vida y de la historia a fin de servir de arma pedagógica que se pueda difundir fácilmente entre los súbditos y producir un mensaje trascendental o revolucionario capaz de generar una amplia movilización de masas.

El terror. En los regímenes totalitarios, el control ejercido por la policía secreta, las purgas, la tortura, el asesinato y los campos de concentración son instrumentos de gobierno, en tanto que la educación y los medios de comunicación de masas son supervisados, censurados y utilizados a fondo. La represión de los disidentes y resistentes se justifica como un instrumento al servicio de fines ideológicos. Ciertas categorías sociales o étnicas a las que se identifica como enemigas del proyecto ideológico pueden ser discriminadas sin que se tome en consideración la culpa individual por actos concretos (ya se trate de los aristócratas, los burgueses, los campesinos, el clero, los judíos, los homosexuales o simplemente los extranjeros).

Se podían percibir ya algunos propósitos totalitarios en algunas monarquías absolutas inspiradas en la doctrina del derecho divino de los reyes, como las de Carlos I en Inglaterra, Luis XIV en Francia (a quien se atribuye haber dicho «El estado soy yo») y el zar Pedro I el Grande de Rusia. Entre los casos contemporáneos que mejor se ajustan a la definición que hemos ofrecido se incluyen el Tercer Reich de Hitler en Alemania, la Unión Soviética de Stalin en Rusia y la República Popular de Mao en China, así como sus réplicas en países ocupados

CASO LA SUCESIÓN DEL DICTADOR

Un problema institucional importante para cualquier dictadura es la sucesión del líder. En la antigua república romana, los dictadores eran designados por el Senado y los cónsules con objeto de que llevaran a cabo tareas extraordinarias en situaciones de guerra o de excepción por un período máximo de seis meses. Pero la mayor parte de los dictadores son proclamados o se autoproclaman como tales de por vida. La muerte del dictador suele ser un momento de crisis e incertidumbre importantes. Una fórmula tradicional para la sucesión es, desde luego, la monarquía hereditaria. Sin embargo, nadie puede apostar por las cualidades personales de liderazgo de los descendientes de alguien. En el mundo actual, aún existen dictaduras hereditarias en unos pocos países, como Brunei, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, que son gobernados de facto por los emires de Abu Dhabi y Dubai (mientras parece que se intentan implantar nuevas dinastías autoritarias en Corea del Norte y en Siria).

Una fórmula alternativa más hábil de proceder a sucesiones ordenadas consecutivas de los líderes en el poder fue establecida en México por el Partido Revolucionario Institucional mediante el principio de «no reelección» y la rotación en numerosas cargos. Durante unos sesenta años, cada presidente de México ejerció un solo mandato de seis años y, durante los últimos meses en el cargo, nombró a su sucesor mediante el *dedazo*, tras un proceso de consultas con el partido y los líderes sectoriales que generaba variadas expectativas. Este procedimiento no sólo solucionaba el problema de la sucesión, sino que suscitaba atracción y fieles apoyos al presidente en el cargo durante su mandato por todos los candidatos potenciales a ser nombrados para la presidencia u otros cargos importantes. Debido al éxito de esta experiencia para la estabilidad del régimen durante varios decenios, el novelista Mario Vargas Llosa llamó al México del PRI como «la dictadura perfecta».

La nominación en el último momento fue una especie de redescubrimiento de un procedimiento que ya había sido empleado en China a principios del siglo dieciocho. Cuando el sucesor del emperador era nombrado abiertamente, sus hermanos se alzaban contra él y le combatían. Como respuesta, el emperador Yongzheng estableció el sistema de la «Caja del Heredero», por el cual un documento con el nombre escrito del sucesor era sellado y colocado dentro de una caja que era a su vez guardada detrás del trono, mientras que el emperador siempre llevaba consigo una copia. Tras el fallecimiento del emperador, el príncipe de la corona secretamente designado ascendería al trono.

En la China pos-Mao, el partido comunista también estableció reglas no escritas para la rotación del líder cada diez años, es decir, cada dos congresos del partido. Esto induce negociaciones preliminares entre rivales potenciales en el período entre congresos a fin de nominar al futuro candidato. Pero, como en otras experiencias ya mencionadas, no es probable que se alcance un acuerdo mucho antes al último momento.

o vecinos. Todos estos regímenes desarrollaron una gran concentración de poder y un culto a la personalidad de sus líderes. También se lanzaron a la expansión exterior y las guerras subsiguientes.

La experiencia del totalitarismo moderno y revolucionario, que comporta un grado extremo de movilización popular, no puede durar mucho. De hecho tiende a ser más bien efímera y durar a lo sumo una generación. El régimen totalitario puede ser derrotado por potencias extranjeras. Como alternativa, la desaparición del dictador o la incapacidad de mantener la movilización permanente de masas y de alcanzar las metas iniciales de un control absoluto sobre la sociedad pueden favorecer una evolución interna hacia formas más blandas de régimen autoritario «posttotalitario».

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué es una dictadura?
- Defina un régimen totalitario.

LA CAÍDA DE LAS DICTADURAS

Las dictaduras tienden a caer como resultado de sus propios fracasos. Pero pueden darse diferentes vías de cambio dependiendo en parte del tipo de régimen inicialmente existente, así como de ciertas estructuras económicas y sociales. Un proceso de crisis y cambio de régimen puede conducir al establecimiento de una nueva dictadura, de un régimen intermedio, parcialmente dictatorial y parcialmente democrático, o un nuevo régimen democrático.

En particular, como examinaremos en las páginas siguientes, un régimen despótico puede ser depuesto por una rebelión interna o un movimiento revolucionario, que a veces establece también una nueva dictadura.

En cambio, a partir de regímenes autoritarios que comportan una relación de fuerzas más equilibrada cabe la posibilidad de que se desarrollen procesos sin gran violencia basados en intercambios entre los gobernantes y la oposición.

Un régimen totalitario puede ser derrotado por un ejército extranjero o puede evolucionar hacia un régimen autoritario. Como es bien sabido, el régimen nazi de Adolf Hitler en Alemania fue derrocado por los ejércitos aliados en la Segunda guerra mundial, mientras que, en cambio, los regímenes comunistas de la Unión Soviética y de China evolucionaron hacia formas más blandas y «posttotalitarias» después de las muertes de Yosif Stalin y Mao Zedong, respectivamente.

CASO

¿ESTÁ EL ISLAM ASOCIADO A DICTADURA?

Una democracia mínima basada en la libertad y las elecciones no requiere un compromiso ideológico de los ciudadanos y, por tanto, debería ser compatible con cualquier religión o credo. Sin embargo, parece haber una asociación de hecho entre dictadura e islam en el mundo actual. La gran mayoría de los países con mayoría de población musulmana, que están situados principalmente en el norte de África, el Próximo Oriente, Asia y la antigua Unión Soviética, tienen regímenes dictatoriales. En realidad, más de la mitad de los países no-democráticos del mundo tienen una mayoría musulmana. Algunos de ellos se encuentran entre las dictaduras más violentas, como Arabia Saudí, Libia, Siria, Sudán y Turkmenistán.

Sin embargo, puede que la aparente incongruencia entre la política democrática y la religión musulmana no sea más sólida que aquel saber tradicional que negaba capacidad democrática a los países con una mayoría católica. Una sucesión de fracasos democráticos en los países de la Europa y la América latinas con una mayoría de población católica durante la mayor parte de los siglos diecinueve y veinte dio cierta base a la sospecha de que una religión redentora y proselitista como el catolicismo no podía reconocer la legitimidad de gobiernos que no estuvieran comprometidos con su moral y doctrina. De hecho, los papas prohibieron la participación de los católicos en las elecciones y los partidos políticos hasta una fecha tan tardía como 1931. Hubo unas pocas experiencias anteriores de partidos y movimientos de inspiración católica que participaron en la política liberal de Francia e Italia, pero los partidos cristiano-demócratas no empezaron a tener una amplia difusión hasta después de la Segunda guerra mundial. A partir de entonces, sin embargo, no sólo estos partidos pasaron a ser componentes importantes de la democracia en una serie de países, sino que la iglesia católica ayudó en los procesos de democratización de lugares como España, América Central y Polonia.

Considerado con mayor detenimiento, los regímenes políticos más brutales en el mundo musulmán no son gobiernos religiosos, sino dictaduras personalistas o militares que de vez en cuando utilizan interpretaciones de la doctrina musulmana en algunas de sus decisiones políticas. En cambio, en algunos países como Indonesia y Turquía, nuevos partidos musulmano-demócratas, comparables en cierto modo a los veteranos cristiano-demócratas, han competido en elecciones democráticas y participado en gobiernos. Si, además de estos casos, tenemos en cuenta las minorías musulmanas que viven en la India y otros países, en torno a un tercio de los 1.500 millones de musulmanes del mundo viven bajo gobiernos elegidos democráticamente. Si algo sugiere este hecho es que puede no haber una incompatibilidad intrínseca entre la fe musulmana individual y las reglas democráticas colectivas. El islam podría beneficiarse incluso del hecho de no tener un solo papa con supremo poder doctrinal y organizativo, sino una estructura más descentralizada y adecuada para adaptarse a diferentes condiciones locales. Una democracia viable sólo requiere que la religión sea un asunto privado y la fuente de una opinión entre otras en el debate público y la contienda política.

FUENTES

Dictaduras autoritarias y totalitarias

El surgimiento de un nuevo tipo de dictadura con los gobiernos de Adolf Hitler en Alemania y de Yosif Stalin en la Unión Soviética atrajo la imaginación de una serie de estudiosos que elaboraron el concepto de «totalitarismo».

«El totalitarismo nunca se contenta con dominar por medios externos, a saber, a través del estado y de una maquinaria de violencia; gracias a su peculiar ideología y al papel que le asigna en ese aparato de coerción, el totalitarismo ha descubierto un medio de dominar y aterrorizar a los seres humanos desde dentro.»

Hannah Arendt,
Los orígenes del totalitarismo (1951)

Un régimen totalitario se define por seis rasgos fundamentales:

- Una ideología oficial a la que se exige adhesión, una ideología que pretendía alcanzar una «etapa final y perfecta de la humanidad».
- Un único partido de masas jerárquicamente organizado, estrechamente unido a la burocracia estatal y liderado habitualmente por un solo hombre.
- Control monopólico de las fuerzas armadas.
- Un monopolio similar de los medios efectivos de comunicación de masas.
- Un sistema de control policial terrorista.
- Control y dirección centralizados de toda la economía.

Carl Friedrich y Zbigniew Brzezinski,
Totalitarian Dictatorship and Autocracy (1956)



Juan J. Linz
 (1926-)
 Sociólogo político

«Un régimen totalitario ha eliminado casi todo el pluralismo político, económico y social preexistente, tiene una ideología utópica unificada, articulada y rectora, cuenta con una movilización intensiva y extensa, y unos líderes que mandan, a menudo de manera carismática, con límites indefinidos y gran imprevisibilidad y vulnerabilidad tanto a las elites como a las no-elites... [En cambio] un régimen autoritario es un sistema político con un pluralismo político limitado, no responsable, sin una ideología elaborada y rectora, pero con mentalidades características, sin movilización política extensa ni intensa, salvo en algunos momentos, y en el que un líder o a veces un pequeño grupo ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos pero en realidad bastante previsibles.»

Juan Linz y Al Stepan,
Problems of Democratic Transition and Consolidation (1996)

Revolución y guerra civil

Algunos regímenes dictatoriales pueden ser derrocados por medio de la violencia revolucionaria. Un conflicto violento en el interior de un país puede ser considerado una guerra civil si causa al menos un millar de muertos, aunque algunos de los mejores recuentos disponibles incluyen sólo aquellos conflictos que han causado más de un millar de víctimas *al año*. Dado que en la mayoría de las guerras civiles acaba ganando alguno de los bandos, se las denomina indistintamente «revoluciones». Algunos de los casos más destacados son la guerra civil inglesa de mediados del siglo diecisiete, la Revolución francesa a fines del siglo dieciocho, la guerra civil americana en la segunda mitad del siglo diecinueve, las revoluciones mexicana y rusa a principios del siglo veinte, la guerra civil española y la Revolución china a mediados del siglo veinte. Ha habido otros casos de derrocamiento de gobernantes autoritarios por medios violentos en América Latina, África y el Próximo Oriente en tiempos recientes.

La decisión estratégica de un ser humano de participar en una lucha armada puede ser facilitada por una serie de factores estructurales que creen una relación favorable entre los beneficios y los costes esperados. Como sucede con otras formas de acción colectiva, la violencia, las guerrillas y la guerra pueden ser opciones relativamente atractivas para quienes evalúen muy alto los beneficios que están en juego y tengan unos costes de oportunidad bajos. Además, un conflicto violento y prolongado es más probable si los gobernantes en el poder son relativamente débiles para conservar el control. Más concretamente, los grandes conflictos violentos y las guerras civiles son más probables en países con las siguientes condiciones:

- **Economía agrícola extensiva** o disponibilidad de **recursos naturales**. Estos recursos pueden atraer la ambición de los rebeldes de expropiar a los propietarios privados o tomar el control del propio estado.
- **Renta per cápita baja**, la cual disminuye los costes de oportunidad para los que luchan de participar en una acción armada. Esto puede crear un círculo vicioso. La pobreza fomenta la guerra, pero la guerra destruye los activos y empobrece, reduciendo de este modo aún más la disponibilidad de oportunidades alternativas para los luchadores, los cuales pueden verse atrapados en su acción sin ninguna opción de salida disponible.
- **Gran tamaño del país**. Una población grande aumenta el número de rebeldes potenciales. Asimismo un territorio extenso puede hacer difícil para un gobierno el mantenimiento del control sobre ciertos entornos locales, más aún si cuenta con terrenos montañosos u otros accidentes físicos que faciliten la existencia de «santuarios» o refugios seguros para los combatientes.

- **Debilidad del estado.** La corrupción y la incompetencia estatales pueden desencadenar malestar, indignación y protestas populares, en tanto que los estados débiles carecen de la capacidad administrativa, policial y militar para perseguir y derrotar a los insurgentes. Asimismo, los estados débiles pueden tener un problema de compromiso y no resultar suficientemente creíbles acerca de la ejecución de sus propias decisiones, dando pie a que los rebeldes desconfíen de las reformas, rechacen los compromisos y prolonguen el conflicto.
- **Régimen semi-democrático.** Un régimen parcialmente dictatorial y parcialmente democrático puede ser el resultado de la apertura o el ablandamiento de la dictadura, a veces como una etapa provisional. Un régimen intermedio es a la vez menos inclusivo que una democracia y menos efectivo en el ejercicio del control y la represión que una dictadura. Por ello puede incitar las demandas de los excluidos y al mismo tiempo rebajar los costes de su acción colectiva.

Democratización

A partir de regímenes autoritarios o «posttotalitarios» se pueden desarrollar procesos de cambio de régimen que no comporten mucha violencia. De hecho, la mayoría de las democracias actualmente existentes han sido resultado de reformas y pactos, más que de revoluciones o guerras civiles. En esta vía de cambio, los actores que dirigen el proceso «desde arriba» pueden combinar **la inclusión y la competencia políticas** para no quedar fuera de juego. Mientras que pueden establecerse derechos amplios de sufragio e incluir a los movimientos de oposición en el sistema político, los gobernantes en el poder pueden exigir garantías de que no serán expropiados ni perseguidos en masa, sino que también tendrán oportunidades de compartir o competir por el poder bajo el nuevo marco institucional.

Reforma desde arriba. Se puede desarrollar un proceso de democratización relativamente pacífico mediante la ampliación del electorado dentro de un marco muy institucionalizado en el que existen elecciones regulares y asambleas legislativas. Los principales ejemplos de este proceso son el Reino Unido, así como Estados Unidos y, en cierta medida, otras antiguas colonias británicas como Australia, Canadá y Nueva Zelanda, durante los siglos diecinueve y veinte. En estos países, **los derechos de voto fueron sucesivamente asignados** a diferentes grupos minoritarios a través de un proceso lento y largo de reformas moderadas, en tanto que las alternativas políticas disponibles fueron reducidas por medios institucionales a un sistema de sólo dos partidos. De este modo, cada pequeño paso en la concesión del derecho al voto a

un nuevo grupo minoritario forzaba a los miembros de este grupo a entrar en colaboración con uno de los dos grandes partidos existentes, dando así a los gobernantes en el poder la posibilidad de mantener un control significativo de la agenda política y conservar ciertas posiciones ganadoras. El proceso trataba de evitar la formación repentina de una nueva mayoría política alternativa al electorado en el poder. Regímenes autoritarios blandos, parcialmente libres, o liberales aunque no-democráticos pueden existir durante algún tiempo en este tipo de procesos a largo plazo.

Se siguió una pauta diferente en el norte de Europa, especialmente en Finlandia, Noruega y Suecia, a principios del siglo veinte. En estos países se introdujo una **ampliación súbita y masiva del electorado**. Pero esta concesión se hizo en paralelo al establecimiento de reglas electorales de **representación proporcional** que permitieron la consolidación de políticas de coalición multipartidistas. Mientras que los liberales y los socialistas en la oposición pedían el sufragio universal, los conservadores o los liberales en el gobierno (según el país) temían que la ampliación del derecho al sufragio perturbara la estabilidad social. Entonces se concibió un nuevo sistema electoral favorable al multipartidismo como un instrumento protector que salvaría a las minorías de ser expulsadas del sistema, como podría haber sucedido con la regla de la mayoría relativa o pluralidad. El número de votantes se multiplicó, por un factor entre cinco y ocho casi de la noche a la mañana, pero, bajo las nuevas reglas electorales, ningún partido obtuvo nunca en solitario una mayoría absoluta de escaños. En períodos posteriores, los conservadores y los liberales compartieron el poder en gobiernos de coalición multipartidista, a menudo con los agrarios o centristas, y en alternancia con los social-demócratas.

Transición. Otra posibilidad es que un régimen autoritario se precipite en un proceso de colapso y sustitución desencadenado por acontecimientos que ponen de manifiesto sus fracasos y su debilidad relativa. Las transiciones democráticas completadas en un breve período mediante negociaciones y pactos entre las elites políticas han proliferado durante la tercera ola de democratización que se extendió por diferentes partes del mundo desde mediados del decenio de 1970.

En estas situaciones, hay un cierto **equilibrio de fuerzas** entre el gobierno autoritario y los movimientos de oposición, lo cual puede comportar también divisiones internas significativas entre los gobernantes. Esto puede hacer que el gobierno no esté ya en condiciones de gobernar de manera regular con las fórmulas existentes y que la oposición no sea aún lo bastante poderosa como para reemplazar totalmente al régimen en el poder por sus propios medios.

Por ejemplo, el último líder de la Unión Soviética, Mijail Gorbachov, lanzó su política de «reestructuración» y «apertura» precisamente basándose en que «no podemos seguir así» —aunque reconocía lo in-

cierto del resultado, como lo demostraba con frecuencia con su esquivo pronóstico de que «la vida dirá»—. Si ha habido una prolongada guerra civil, tanto el régimen como los insurgentes pueden admitir que ninguno de los dos bandos está en condiciones de ganar por medios militares y abrir entonces negociaciones para la pacificación, como sucedió en algunos países de América Central. El mero temor a que la confrontación conduzca a una guerra civil puede bastar. Por ejemplo, Adolfo Suárez, el presidente del gobierno y el líder de la transición a la democracia en España reflexionaba, echando la vista atrás, que había obtenido un amplio apoyo popular no porque «el pueblo español en general tuviera ilusiones y anhelo de libertades, sino por miedo a esa confrontación [entre la minoría que anhelaba la libertad y los autoritarios] tras la muerte de Franco; porque [yo] los apartaba de los cuernos de ese toro».

En situaciones como éstas, los gobernantes, al ser incapaces de seguir adelante con las reglas previamente existentes, pueden ponderar los costes de poner en práctica una **represión** adicional y los de mantener la **exclusión** del sistema político de grupos significativos. Abstenerse de poner en práctica una severa represión puede comportar el riesgo de ser derrocados por los movimientos de oposición, pero mantenerlos excluidos también puede desencadenar unas revueltas más generales y peligrosas. Por su parte, los líderes de los movimientos de oposición pueden sopesar los beneficios potenciales de intentar hacerse con el poder por medios violentos y la probable pérdida de vidas y destrucción.

De este modo, en una situación de relación equilibrada de fuerzas, los gobernantes y la oposición pueden optar por emprender **negociaciones** formales o informales. Éstas pueden llevar a las dos partes a aceptar soluciones intermedias que impliquen una amplia inclusión y la renuncia a la violencia política. Se puede alcanzar un acuerdo provisional en torno a una fórmula intermedia, sólo en parte democrática, pero en la que se incluya la convocatoria de unas elecciones competitivas con resultados inciertos.

Por un lado, los gobernantes pueden apoyarse en su ventaja como titulares del poder para convertir el compromiso en un duradero régimen parcialmente democrático y parcialmente autoritario, lo cual les podría permitir recuperar algunas posiciones que previamente veían peligrar. Por otro lado, la oposición democrática puede afrontar el acuerdo como una etapa meramente transitoria, que le confiere cierta posibilidad de ganar poder e introducir más reformas que lleven tarde o temprano a la instauración de un régimen democrático. Lo que puede parecer una red de seguridad para los gobernantes, puede parecer un trampolín para la oposición. Debido al fracaso del régimen dictatorial en el poder y la incapacidad de la oposición para instaurar un dominio revolucionario alternativo, **la democracia se establece por defecto**.

La mayor parte de los regímenes democráticos que existen en el mundo actualmente han sido instaurados como resultado de procesos similares a los que hemos referido. En algunos países, los gobernantes

en el poder y los líderes de la oposición entablaron negociaciones formales, llegando a veces a sentarse en torno a una «mesa redonda», como en Brasil y Chile, Polonia y Hungría, Sudáfrica e Indonesia, en tanto que en otros casos, el colapso súbito del poder autoritario forzó componendas más rápidas y conversaciones improvisadas en las que, a veces, los antiguos perseguidores y los perseguidos en fecha reciente se encontraron de improviso cara a cara, como en Grecia, Portugal, Argentina, Checoslovaquia y Rumanía.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué condiciones pueden favorecer las revoluciones y las guerras civiles?
- Defina qué es una transición democrática.

**RECUADRO
EL JUEGO DE TRANSICIÓN**

La siguiente matriz representa la interacción estratégica entre los gobernantes en el poder y la oposición democrática en una situación de crisis de la dictadura en la que una relación equilibrada de fuerzas impide que ninguno de ellos imponga su alternativa preferida al otro bando. Los actores con preferencias contrarias en cuanto al régimen político pueden optar por evitar los riesgos de un conflicto frontal que podría desembocar en guerra civil. Pueden alcanzar un compromiso en torno a una fórmula intermedia que implique ausencia de violencia y elecciones competitivas con resultado incierto.

		Gobernantes autoritarios	
		<i>Gobierno dictatorial</i>	<i>Reforma intermedia</i>
Oposición democrática	<i>Alzamiento democrático</i>	Conflicto y guerra civil	Victoria democrática
	<i>Reforma intermedia</i>	Dictadura incontestada	Acuerdo y transición

CASO LA DEMOCRATIZACIÓN GRADUAL DE GRAN BRETAÑA Y ESTADOS UNIDOS

Hubo procesos relativamente pacíficos de democratización en algunos países importantes con marcos muy institucionalizados ya durante el siglo diecinueve. Las elecciones tradicionales británicas se basaban en el derecho de voto de un número relativamente pequeño de comunidades locales (condados y burgos), regidas por tradiciones locales, que crearon un virtual sufragio universal masculino en un pequeño número de lugares. Una serie de leyes de Reforma Electoral promulgadas en 1832, 1867 y 1885 establecieron reglas y normas cada vez más homogéneas en los territorios británicos, las cuales produjeron gradualmente un electorado más amplio, porque también introdujeron algunas nuevas restricciones a la representación electoral. Los derechos de voto fue inicialmente concedidos sólo a los hombres que vivían en casas valoradas por encima de cierta cantidad mínima, así como a ciertas categorías de arrendatarios y aparceros. El electorado fue creciendo mediante la cooptación de nuevos grupos muy pequeños de votantes. Como resultado de esta serie de reformas, el electorado británico incluía sólo a un 15% de la población total a fines del siglo diecinueve y aún menos del 20% en la Primera guerra mundial. Los derechos de voto de las mujeres fueron concedidos asimismo en dos etapas, primero para las mayores de 30 años de edad, las terratenientes y las viudas de votantes, y diez años más tarde a las demás.

El proceso de asignación de los derechos de voto fue aún más lento y restrictivo en Estados Unidos. Al principio, algunas regulaciones británicas de los derechos de sufragio en la época colonial, especialmente las que exigían ser propietario de tierras, produjeron un electorado relativamente amplio en las colonias británicas de América del Norte debido a la amplia difusión de la tierra. Pero, en el período posterior, una serie de sucesivas ampliaciones limitadas estuvo acompañada por medidas paralelas destinadas a desmovilizar a los votantes y reducir el alcance del ejercicio de su elección política. Los requisitos de tener tierras o inmuebles en propiedad para votar fueron sustituidos por la propiedad personal, el pago de impuestos y los exámenes de alfabetismo. En la mayoría de los estados de la Unión no se concedió legalmente el derecho al voto a los afro-americanos hasta después de la guerra civil, aunque en los estados del Sur continuaron excluidos. Los requisitos de residencia resultaron especialmente restrictivos en un período con una inmigración masiva. Se suele aludir al conjunto de medidas electorales puestas en práctica a fines del siglo diecinueve como «la gran desmovilización electoral». Sólo entre un 20 y 25% del total de la población de Estados Unidos podía votar antes de 1920, lo cual probablemente fue decisivo para evitar la formación de un partido socialista o laborista, en claro contraste con la mayor parte de los países más industrializados de aquella época. Los impuestos de capitación y los exámenes de alfabetismo no fueron prohibidos en las elecciones federales hasta una fecha tan tardía como 1964, cuando la mayoría de

afro-americanos en los estados sureños pudieron acceder a las urnas por primera vez. Los procedimientos de registro voluntario y en persona han hecho que sólo entre dos tercios y tres cuartos de los ciudadanos con calificación legal se registren como votantes.

CONCLUSIÓN

Durante la mayor parte de la historia, la mayor parte de los seres humanos han vivido bajo gobernantes autoproclamados que han utilizado diferentes combinaciones de garrote y zanahoria. En este capítulo hemos analizado diferentes tipos de dictaduras que comportan combinaciones diversas de represión y provisión de bienes públicos y privados.

Dependiendo de las características que tenga el régimen dictatorial en el poder y de ciertas condiciones económicas y sociales, un proceso de cambio político puede seguir diferentes direcciones y desembocar en otra dictadura, en un régimen intermedio o en una fórmula democrática alternativa. En general, la siguiente *Proposición* es válida.

- *La caída de las dictaduras.*

Las dictaduras pueden sobrevivir sobre la base de su desempeño «sustantivo», ya sea económico o de otra índole. Pero las dictaduras tienden a caer como consecuencia de sus fracasos, incluidos las derrotas militares, las quiebras económicas o la muerte del dictador.

RESUMEN

- La dictadura o la «autocracia» es una forma de gobierno en la que el poder político es detentado por gobernantes no-electos autoproclamados como tales.
- El gobierno «despótico» por un tirano personalista o una junta militar carece de ideología y es propenso a la arbitrariedad. Es más probable que exista en países con una economía de monocultivo y una gran polarización social.
- Los regímenes autoritarios pueden sobrevivir sobre la base de la represión y el control junto con un buen desempeño económico y cierto grado de institucionalización interna.
- Los regímenes «totalitarios» con un partido único en el poder pretenden controlar todas las actividades públicas y privadas, son incompatibles con organizaciones sociales autónomas, utilizan una ideología oficial movilizadora y difunden el terror.
- Las dictaduras tienden a caer como consecuencia de sus fracasos, incluidos las derrotas militares, las crisis económicas y la muerte del dictador.
- Las revoluciones y las guerras civiles son más probables en países grandes con recursos naturales disponibles, renta per cápita baja, un estado débil y un régimen semi-democrático.
- La democracia puede ser establecida por procesos que no implican mayor violencia mediante intercambios entre los gobernantes y la oposición. Concretamente, la democracia puede ser el resultado de un proceso de ampliación y extensión de los derechos de sufragio en un marco institucional previamente existente, en el que los gobernantes permiten la inclusión al tiempo que reducen la competencia política.
- Como alternativa, una transición democrática se puede desarrollar a partir de una relación más equilibrada de fuerzas entre los gobernantes autoritarios y la oposición mediante negociaciones con objeto de prevenir o eliminar la violencia y convocar elecciones con pluralidad de partidos.

CONCEPTOS BÁSICOS

Dictadura. Gobierno por dirigentes no-electos y autoproclamados.

Despotismo. Dictadura personalista, no ideológica y arbitraria.

Autoritarismo. Control y represión más desempeño económico y una institucionalización limitada.

Totalitarismo. Régimen que lo abarca todo, que utiliza de manera característica la ideología y el terror.

Revolución. Cambio de régimen por medios violentos, el cual puede dar lugar a una guerra civil.

Guerra civil. Conflicto violento prolongado en un país.

Democratización. Sustitución de una dictadura por una democracia.

Transición. Democratización sin gran violencia por medio de negociaciones entre los autoritarios en el poder y la oposición.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Qué es una dictadura?
2. Indique las diferencias entre un régimen totalitario y un régimen autoritario.
3. Haga una lista de condiciones favorables a las revoluciones y las guerras civiles.
4. Defina una transición democrática.

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. ¿Cuál es el país más poblado del mundo que actualmente tiene un régimen dictatorial?
2. Defina despotismo, autoritarismo y totalitarismo.
3. Lea el recuadro «¿Está el islam asociado a dictadura?». Analice.
4. Busque el informe más reciente en alguna de las fuentes citadas abajo.
 - a. ¿Qué países son clasificados como peores en la escala de libertad y democracia?
 - b. De todos los países en la categoría inferior de «no libre», «autocracia» o «régimen autoritario» (dependiendo del estudio), ¿cuántos se hallan en África? ¿Y cuántos en Asia?
 - c. Analice.

Fuentes de datos:

Freedom House: www.freedomhouse.org

Polity IV Project: www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm

The Economist:

www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf

Democracia

Probablemente el argumento menos exigente a favor de la democracia que se ha formulado es la famosa ocurrencia del primer ministro británico, Winston Churchill, de que la democracia «es la peor forma de gobierno si exceptuamos todas las demás que se han intentado». Esto se puede considerar una advertencia de que un régimen democrático puede que no garantice resultados políticos eficientes, pero puede ser preferible a cualquier forma de dictadura debido a otras ventajas. De hecho, actualmente hay democracia con altos niveles de libertades civiles y elecciones competitivas de los gobernantes en alrededor de la mitad de los países, en los que vive aproximadamente la mitad de la población mundial.

En este capítulo estudiamos los elementos esenciales de la democracia, así como sus relaciones con el desarrollo político, económico y social, con la guerra y la paz. Diferentes regímenes políticos pueden producir resultados diferentes. Pero el análisis muestra que ciertamente la democracia puede ser preferible, en conjunto, a los regímenes dictatoriales.

EN ESTE CAPÍTULO

Consideraremos la utilidad de una definición «minimalista» de democracia.

Aprenderemos qué significa «cultura cívica».

Analizaremos las relaciones entre democracia política y desarrollo económico.

Examinaremos si las democracias son más proclives a entrar en guerra que las dictaduras.

El ideal de democracia debería incluir la participación efectiva de los ciudadanos, la igualdad de voto y decisiones bien informadas tanto sobre la agenda de temas públicos como sobre las propuestas políticas para cada tema. Diferentes fórmulas institucionales pueden producir diferentes resultados de calidad democrática, como veremos en los siguientes capítulos. En la práctica, sin embargo, los elementos mínimos que hacen que la democracia sea mejor que la dictadura son la libertad y las elecciones. En este enfoque «minimalista» sobre qué es la democracia, el politólogo y premio Skytte Robert Dahl acuñó el concepto de «poliarquía». Sus componentes, centrados en los procedimientos para tomar decisiones colectivas, se pueden reformular del siguiente modo.

- Libertad de **asociación**.
- Libertad de **expresión** y de **información**.
- Amplios derechos de **sufragio**.
- Derecho a formar **candidaturas** para los cargos públicos y a competir en las elecciones.
- **Elecciones** libres y equitativas.
- Políticas de **gobierno** que dependan de los resultados electorales.

Las relaciones entre los procedimientos democráticos y sus resultados sustantivos, incluidos la capacidad de impulsar políticas públicas eficientes, el desarrollo económico, el bienestar de la población y la paz, serán analizados más adelante en este y en otros capítulos. Pero no es necesario incluir estas realizaciones en la definición preliminar de democracia. Una definición de la democracia sólo «procedimental», «minimalista» o «débil» es necesaria precisamente para poder analizar las diferentes relaciones que mantiene con otras variables políticas, económicas, sociales y culturales.

Derrocar a los gobernantes

Una prueba de si un régimen democrático funciona conforme a ciertos requisitos mínimos es la posibilidad de que los **gobernantes en ejercicio sean derrocados pacíficamente y reemplazados** como resultado de las elecciones. El filósofo Karl Popper afirmó que, para tener democracia, «basta con tener la capacidad de votar para echar a un mal gobierno». Sin embargo, para que esta condición se cumpla, se requiere un comportamiento exigente por parte de quienes ganan y pierden las elecciones.

En una democracia bien establecida, quienes ganan el gobierno deben seguir procedimientos establecidos para tomar decisiones políticas, las cuales deben ser reversibles, deben estar comprometidos a convocar futuras elecciones por medio de normas y reglas aceptadas colectivamente. Para que este comportamiento quede asegurado, los gobernantes deberían valorar si **los costes de suprimir la oposición son mayores que los de tolerarla**, lo cual puede implicar cierta capacidad de resistencia potencial de la oposición.

Por su parte, los que pierden las elecciones deben dimitir y dejar sus puestos si están en el gobierno y no tratar de rebelarse si ya se encuentran en la oposición. Se puede esperar que haya conformidad y asentimiento **si los costes de rebelarse son mayores que los de acatar el resultado**. Esto puede ser facilitado por reglas institucionales y electorales apropiadas que hagan aceptables los resultados y si las pérdidas derivadas de pasar a la oposición son relativamente bajas.

Así, entre las condiciones favorables para que los líderes políticos cumplan con las reglas básicas de la democracia se encuentran la existencia de organizaciones políticas y sociales relativamente sólidas, reglas institucionales y electorales equitativas para alcanzar el poder y el hecho de que quedar fuera del gobierno no comporte una desposesión completa de la influencia y los derechos políticos. Concretamente, los perdedores puede sentirse relativamente más inclinados a aceptar el resultado si las instituciones políticas existentes favorecen el poder compartido y la división de poderes, ya sea mediante la representación proporcional, las elecciones separadas para distintos cargos, o el federalismo, o si crean expectativas razonables de alternancia en el gobierno, como estudiaremos en próximos capítulos. Perder unas elecciones puede ser relativamente más aceptable si se han establecido líneas divisorias claras entre los ámbitos de actividad pública y privada, ciertas relaciones sociales no se hallan sujetas a decisiones colectivas vinculantes y ciertos temas conflictivos se dirimen mediante una distribución proporcional de recursos entre diferentes grupos.

El logro fundamental es el consenso acerca de las reglas del juego. Los grupos con intereses y objetivos contrapuestos deberían estar de acuerdo en que están en desacuerdo y ningún grupo debería tratar de dominar o reprimir a otro.

Consolidación

Se puede considerar que una democracia está consolidada si se aplica por sí misma, es decir, si los principales actores actúan ateniéndose de manera rutinaria a las reglas del juego. Alcanzar este estadio puede llevar tiempo. Ciertamente las democracias son más vulnerables cuando son jóvenes. Esto se puede observar con el hecho de que la duración media de las treinta y cuatro democracias establecidas después de la Segunda guerra mundial que acabaron siendo sustituidas por dictaduras fue de sólo unos diez años. En países cuyas instituciones democráticas han existido durante más de veinte años las quiebras y reemplazos por dictaduras debidos a crisis internas son poco frecuentes (las excepciones son Filipinas, que volvió a la democracia, y Líbano, Sri Lanka y Venezuela, que aún están en el camino). La inmensa mayoría de las nuevas democracias establecidas a partir del decenio de 1970, que en la actualidad son la mayoría de las democracias realmente existentes, han logrado sobrevivir hasta la fecha. **Cuanto más tiempo dura un régimen democrático, menos probable es que sea reemplazado por una dictadura.**

Tras un período de adaptación, se puede crear un consenso entre los líderes políticos y los ciudadanos acerca de los criterios básicos de la toma de decisiones. Este proceso puede asociarse al desarrollo de una «cultura cívica» o una «virtud cívica», la cual está formada por relaciones de confianza, cooperación y participación en actividades colectivas. Este tipo de comportamiento colectivo supone un conjunto de valores y creencias compartidos a favor de las reglas políticas básicas como adecuadas y dignas de ser defendidas.

En cierto momento, la democracia puede ser valorada por sí misma, aunque pueda dar lugar a algunos resultados políticos adversos. Tal como lo expresó el filósofo Bertrand Russell, «un demócrata no necesita creer que la mayoría siempre tomará una decisión sensata. Sin embargo, debería creer en la necesidad de aceptar la decisión de la mayoría, sea sensata o insensata, hasta que llegue el momento en que la mayoría tome otra decisión».

Tal como vimos en el capítulo 3 con el modelo del juego del Dilema del prisionero repetido, los actores pueden aceptar cumplir a corto plazo, pese a la posibilidad de obtener beneficios inmediatos que les reportaría el incumplimiento, si pueden esperar beneficios totales mayores a largo plazo. La cooperación mutua es más probable que se sostenga cuanto más prolongadas y duraderas son las relaciones de los ciudadanos bajo el mismo tipo de reglas. Cuando no hay grupos antisistema poderosos, todos los grupos importantes participan en las elecciones y tanto los ganadores como los perdedores aceptan los resultados electorales y respetan las reglas, en particular cuando se alternan en el gobierno, la democracia se estabiliza y se convierte en el «**único juego existente**».

RECUADRO MEDICIÓN DE LA DEMOCRACIA

Hay varios intentos de medir la democracia ya sea como un continuo que implica diferentes «grados» de libertad, ya sea con clasificaciones categóricas que comportan sólo una línea divisoria entre regímenes democráticos y no democráticos.

Una fuente ampliamente empleada es el informe anual «Freedom in the World», publicado por la fundación Freedom House, que está basado en opiniones de expertos. Usa diez indicadores de libertad política y quince indicadores de libertades civiles, en gran medida derivados de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, cuyos valores medios producen una escala del 1 al 7. Los países son clasificados como «libres» (con puntuaciones de 1 a 2,5), «parcialmente libres» (de 3 a 5) y «no libres» (de 5,5 a 7). Freedom House evalúa asimismo la «democracia electoral», que requiere elecciones libres y competitivas por sufragio adulto universal. Las «democracias electorales» incluyen a todos los países «libres» y algunos «parcialmente libres». El informe cubre todos los países y se publica anualmente desde 1972. Está disponible en www.freedomhouse.org.

El Polity Project sobre «Características y transiciones de régimen político, 1800-2007» proporciona puntuaciones de -10 a +10. Los países son clasificados como «autocracias» (con puntuaciones de -10 a -6); «anocracias» (de -5 a +5) y «democracias» (de +6 a +10). La base de datos de «Polity IV» abarca los países con más de medio millón de habitantes desde 1800. Está disponible en www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.

El «Index of democracy [índice de democracia]» de la Intelligence Unit de la revista *The Economist* se basa sobre todo en el «World Values Survey». Utiliza 60 indicadores distribuidos en cinco categorías: procesos electorales y pluralismo; libertades civiles; funcionamiento del gobierno; participación política; y cultura política, cuyos valores medios producen una escala del 0 al 10. Los países son clasificados como «democracias plenas», «democracias defectuosas», «regímenes híbridos» y «autoritarios». No incluye los micro-países. Está disponible en www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf

Las clasificaciones de países con estos tres índices están muy correlacionadas. Hay clasificaciones comparativas en http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_indices_of_freedom.

Ahora podemos identificar las circunstancias opuestas que pueden disminuir la probabilidad de una consolidación democrática. En sociedades económicamente pobres y polarizadas, en las que la gente desarrolla fuertes demandas redistributivas, se juega mucho en política y espera mucho del gobierno, puede ser difícil alcanzar un consenso sobre las reglas porque puede depender en gran manera de su capacidad de producir «buenos» resultados sustantivos. En esas condiciones, perder unas elecciones puede tener un coste muy alto porque puede haber una gran distancia política entre ganadores y perdedores en algunos temas importantes, la cual puede ser magnificada por expectativas alentadas por algún radicalismo ideológico. Incluso si hay incentivos institucionales para la cooperación, gente con intereses muy contrapuestos puede optar por no cumplir. Algunos individuos pueden sentirse motivados a pensar como el revolucionario Valdimir I. Lenin cuando, en la pobre Rusia de principios del siglo veinte, respondió al socialista liberal español, Fernando de los Ríos, «¿Libertad, para qué?».

La desafección de los perdedores puede ser impulsada por instituciones que favorecen la concentración de poder en un solo ganador absoluto. Asimismo los políticos pueden tener motivos para resistirse a obedecer si el disfrute del poder comporta grandes ventajas en comparación con oportunidades alternativas escasas de carácter profesional o privado. En resumen, la polarización social, la concentración excluyente del poder y la falta de consenso acerca de las reglas entre los líderes puede facilitar que algunos emprendedores políticos sin alternativas atractivas traten de obtener el apoyo de ciertos grupos contra otros para establecer un gobierno dictatorial.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué es una democracia?
- ¿Qué es cultura cívica?

DEMOCRACIA Y DESARROLLO

La democracia política y el desarrollo económico y social mantienen relaciones complejas y de refuerzo mutuo. En una dirección, el crecimiento económico y la complejidad social tienden a reducir los niveles probables de conflicto cuando se establece un régimen democrático y, por tanto, favorecen su viabilidad y duración. En la otra dirección, la democracia también puede crear condiciones favorables para el desarrollo económico y cultural. Estudiamos estas relaciones en dos secciones separadas.

CASO OLAS DE DEMOCRACIA EN EL MUNDO

Los regímenes democráticos se han difundido ampliamente por el mundo y a un ritmo mayor en épocas recientes. A fines del siglo diecinueve, se celebraban de manera regular elecciones competitivas a las asambleas legislativas en sólo nueve de los cincuenta imperios y estados que existían entonces. Éstos eran Francia, Suiza, Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá, España, Noruega y Bélgica. En todos estos casos, el sufragio de los hombres adultos (y de las mujeres en sólo un caso) fue instaurado entre 1871 y 1900 en el marco de regímenes institucionales previamente existentes (repúblicas sólo en los tres primeros casos y monarquías en los otros seis). Al final del siglo diecinueve, por tanto, sólo había democracia electoral en menos de una quinta parte de los estados existentes, un área habitada por menos del 10% de la población total, en tanto que la mayoría de la humanidad vivía bajo monarquías o imperios autoritarios o bajo dominación colonial.

La democracia se extendió, primero, al final de la Primera guerra mundial, cuando cayeron varios imperios en Europa continental y se crearon nuevos estados. El número de democracias se duplicó en veinte años. Sin embargo, casi todos estos nuevos regímenes democráticos desaparecieron a consecuencia de revoluciones, contrarrevoluciones y golpes de estado. Al iniciarse la Segunda guerra mundial, el número de democracias era casi el mismo que cuarenta años antes.

La democratización se extendió más ampliamente tras la Segunda guerra mundial con la liberación de Europa occidental, incluidos Alemania, Francia e Italia y de Japón. A ello le siguió la independencia de muchas colonias, empezando con la India y la formación de nuevos países en África y Asia, un período en el que el número de regímenes democráticos se multiplicó por dos.

Por último, la llamada tercera ola de democratización se inició a mediados del decenio de 1970 en el sur de Europa, incluidos Portugal, Grecia y España, se desplazó a América Latina, empezado con Argentina y Brasil, a algunos países de África y Asia, entre ellos Sudáfrica, Corea del Sur e Indonesia, y más espectacularmente a Europa central y oriental, empezando con Polonia y las repúblicas bálticas, donde el número de nuevos países también aumentó y el número global de democracias se multiplicó, esta vez por dos y medio.

A principios del siglo veintiuno, la democracia caracterizada por niveles altos de libertades civiles y elecciones libres en las que pueden votar tanto los hombres como las mujeres, existe en unos 90 países. Éste es el mayor número hasta ahora alcanzado, el cual equivale a casi a la mitad la población mundial. De hecho, estas cifras pueden subestimar la difusión de la libertad. Hay alguna forma de «democracia electoral» en dos tercios de los países independientes. Si se acepta la categoría intermedia de países «parcialmente libres» en la clasificación, entonces los países no libres o dictaduras estrictas abarcan en la actualidad sólo a un tercio de la población mundial, la mayor parte concentrado en el norte de África y Oriente Próximo.

FUENTES
Cultura cívica

Una democracia estable puede requerir un equilibrio entre competición y consenso. La aceptación de las reglas del juego político por todos los participantes importantes puede fomentar una cultura de cooperación y deber cívico que, a su vez, contribuya a estabilizar las instituciones.



Alexis de
Tocqueville
(1805-1859)
Pensador político

«El país más democrático de la tierra es aquel en el que los hombres en nuestra era han llevado a la perfección el arte de perseguir en común el objeto de sus deseos colectivos, y han aplicado esta nueva ciencia al mayor número de propósitos ... En los países democráticos, la ciencia de la asociación es la madre de las otras ciencias; el progreso en todas las demás depende de los progresos en ésta. Entre las leyes que rigen las sociedades humanas, hay una que parece más precisa y clara que todas las demás. Para que los hombres continúen siendo civilizados o pasen a serlo, es preciso que se desarrolle entre ellos el arte de la asociación y se perfeccione en la misma proporción en que aumenta la igualdad de condiciones.»

Alexis de Tocqueville,
La democracia en América (1835-1840)

«Los constitucionalistas han diseñado estructuras formales de la vida política que tratan promover el comportamiento leal, pero sin estas actitudes de confianza, este tipo de instituciones poco pueden hacer. La confianza social facilita la cooperación entre los ciudadanos de estas naciones y, sin ella, la política democrática es imposible ... Si no hay consenso en la sociedad, hay pocas posibilidades de que haya una resolución pacífica de las diferencias políticas que está asociada al proceso democrático. Si, por ejemplo, la elite en el poder considera a la elite en la oposición como una amenaza excesiva, es poco probable que los gobernantes acepten una competición pacífica por las posiciones de elite.»

Gabriel Almond y Sidney Verba,
La cultura cívica (1963)

«La comunidad cívica está determinada por un ciudadano activo, con espíritu público, por relaciones políticas igualitarias, por un tejido social de confianza y cooperación ... [Algunos países y regiones] tienen la dicha de contar con vibrantes redes y normas de participación civil, en tanto que otros viven con la maldición de tener una política estructurada verticalmente, una vida social de fragmentación y aislamiento y una cultura de desconfianza. Estas diferencias en la vida cívica acaban desempeñando un papel clave en la explicación del éxito institucional.»

Robert D. Putnam,
Making Democracy Work (1993)

El desarrollo favorece la democracia

A niveles bajos de desarrollo económico y social, los gobernantes y los miembros de los grupos sociales dominantes pueden temer que se introduzcan elecciones con amplios derechos de voto para seleccionar el gobierno. Los riesgos de las ampliaciones repentinas del electorado y, en particular, de dar el voto a los trabajadores y a otros económicos dependientes fue el tema, por ejemplo, de un debate seminal y esclarecedor en la Gran Bretaña de principios del siglo diecinueve. El liberal moderado Thomas B. Macaulay declaró que una reforma radical del sufragio haría peligrar la seguridad de la propiedad privada. Sospechaba que con el sufragio universal habría una mayoría numérica, una mayoría de pobres, que gobernaría, y esta mayoría, siguiendo sus intereses inmediatos, trataría de desposeer a la minoría de ricos. En consecuencia, Macaulay pensaba que aquellos que carecían de propiedades debían ser excluidos del sufragio, sobre todo «en países en que la gran mayoría vive al día». Aquellos temores de Macaulay parecieron halla confirmación en el bando contrario, por ejemplo, cuando el socialista revolucionario Karl Marx consideró que «el sufragio universal [sería] el equivalente del poder político para la clase trabajadora de Inglaterra, donde el proletariado constituye la gran mayoría de la población». Hubo debates similares en otros países durante el siglo diecinueve.

Una inferencia lógica de las correlaciones que acabamos de mencionar es que un proceso continuado de desarrollo económico puede producir una economía más diversificada, fomentar demandas de educación y modelar una sociedad más compleja. **Los niveles altos de riqueza colectiva pueden reducir la polarización social y de renta y, por tanto, disminuir la intensidad de los conflictos redistributivos.** Esto puede facilitar la aceptación de mecanismos pacíficos y legales para tomar decisiones colectivas sobre la base de los votos.

En concreto, si las clases trabajadoras y pobres superan el nivel de subsistencia (aquel «vivir al día») y tienen «algo que perder» además de sus cadenas o, mejor dicho, si tienen acceso a «una cantidad de lo habitualmente requerido como necesario para subsistir», tal como también lo formuló Karl Marx (aunque lo hiciera para la hipótesis contraria), querrán evitar revueltas y revoluciones arriesgadas que comporten niveles importantes de violencia y destrucción.

Entonces, en ausencia de una amenaza revolucionaria, la clase alta puede aceptar la apertura del sistema a cierto grado de pluralismo político. El riesgo de que una mayoría relativamente pobre pueda imponer una moderada redistribución de la renta y la riqueza por medios democráticos puede no desalentar a las clases ricas de aceptar la democracia electoral si pueden conservar aún una cantidad significativa de bienestar absoluto y si los costes de restablecer una dictadura severa les parecen demasiado onerosos. El desarrollo de medios financieros (a diferencia de una economía basada en la explotación de la agri-

cultura extensiva o los recursos naturales) puede asimismo crear una última vía de escape para los privilegiados, dado que, si los acontecimientos no siguiesen el curso esperado, podrían desplazar sus activos a otros lugares.

Los miembros de la clase media educada pueden actuar de cojín moderador y evitar un conflicto polarizado. Pero asimismo pueden presionar a favor de una mayor liberalización e inclusión en la medida en que esperen obtener beneficios propios de decisiones democráticas socialmente equilibradas debido a su crucial posición intermedia. Así, en general, **el desarrollo económico y los subsiguientes cambios sociales favorecen la viabilidad y la duración de los regímenes democráticos.**

Todo esto no evita el establecimiento de un régimen democrático en países menos desarrollados cuando cae una dictadura. De hecho, una serie de países pobres disfrutaban de democracia y libertades políticas en el mundo actual. La democracia no es un lujo. Si, pese a su pobreza, un país tiene una distribución de la renta relativamente igualitaria, una estructura étnica homogénea o muy variada (es decir, no polarizada) y un equilibrio de fuerzas entre diferentes grupos en el que ninguno es capaz de dominar absolutamente al resto, la democracia puede sobrevivir. Pero, en términos de probabilidad general, «una vez han sido instauradas, las democracias tienden a durar más en los países más desarrollados», tal como lo formularon el politólogo Adam Przeworski y sus co-autores.

La democracia favorece el desarrollo

Si bien el desarrollo económico favorece la viabilidad de la democracia política, podría darse el caso que, una vez establecida, la toma de decisiones democrática obstaculizara el desarrollo económico. Algunos economistas señalan que existe una contradicción entre mercado y democracia como principios alternativos para la toma de decisiones colectivas y la asignación de recursos. Un argumento afirma que una economía de mercado crea desigualdades de renta y riqueza que pueden ser difíciles de armonizar con un principio igualitario como el de «una persona, un voto». Por su parte, las decisiones democráticas tomadas por la regla de la mayoría pueden favorecer impuestos elevados y políticas redistributivas que tengan efectos negativos en la productividad económica. Tal como estudiamos en el capítulo 2, las oportunidades para la acción colectiva ofrecidas por un régimen político de libertad pueden favorecer de hecho la organización de grupos de interés que presionen al gobierno en beneficio de intereses minoritarios y a expensas de la mayoría. Pero si una acción colectiva creciente en la sociedad disuade la actividad económica productiva o más bien fortalece a los ciudadanos sigue siendo una cuestión abierta.

Instituciones económicas y políticas. Empecemos por señalar que el crecimiento y el desarrollo económicos no son un resultado directo de la democracia o de cualquier otra forma de régimen político. La expansión de la actividad económica y la producción depende, ante todo, de los cambios y las innovaciones tecnológicas, los cuales son un resultado del esfuerzo de científicos e inventores, el ingenio de emprendedores y el duro esfuerzo de pioneros ambiciosos. Pero, ciertamente, algunas iniciativas en favor de la actividad económica innovadora, la producción y el intercambio pueden ser ayudadas, estimuladas y protegidas por instituciones apropiadas.

Las instituciones clave que favorecen el desarrollo económico son aquellas que suelen aglutinarse bajo el concepto «regla del derecho», en las cuales se incluye la protección de los derechos de propiedad, las garantías para el cumplimiento de los contratos, una administración eficaz y una justicia independiente. Estas instituciones pueden evitar la consumación y difusión de los intentos de confiscación, el comportamiento depredador y la corrupción generalizada de los gobernantes, así como la diseminación de estafas y fraudes entre los comerciantes y en las relaciones entre empleadores y empleados.

Unas instituciones económicas eficientes pueden ser compatibles con una dictadura política, esto es, con la persecución de los adversarios de los gobernantes. Pero, bajo un régimen dictatorial, el futuro de las instituciones económicas puede estar amenazado por la arbitrariedad de los gobernantes, así como por la incertidumbre acerca de su sucesión. En cambio, la libertad política, esto es, las libertades civiles, de asociación, expresión e información, pueden dar un suelo más firme a la libertad y las instituciones económicas. Las instituciones políticas democráticas afianzan las instituciones económicas, haciéndolas más estables y creíbles. La información y la transparencia, en particular, permiten a la gente predecir las condiciones de su actividad futura e invertir a largo plazo. **La vigencia del derecho y la democracia tienden a reforzarse mutuamente.**

La democracia es asimismo más competente en la **provisión de bienes públicos**, como señalamos desde las primeras páginas de este libro. Los gobernantes autoritarios pueden preferir abstenerse de dar fuerza económica y social a quienes pueden escapar a su control. En cambio, la provisión apropiada de bienes públicos, como carreteras, infraestructuras y escuelas, que pueden ser fundamentales para la impulsión del crecimiento económico, es mayor en los regímenes democráticos con gobernantes responsables. Las demandas de educación, en particular, afloran característicamente cuando se puede prever un período de paz y estabilidad institucional.

Observe de nuevo, por favor, que tenemos que concretar los mecanismos por los que algunos gobernantes e instituciones crean condiciones favorables para el comportamiento de cierta gente, que es la causa directa de cualquier resultado colectivo. No es que los gobernan-

tes y las instituciones puedan promover el crecimiento o la depresión económicos por sí mismos. Pero si se dan los incentivos institucionales apropiados, es más probable que la gente se comporte a favor de la innovación y el crecimiento. Los innovadores, los emprendedores y los trabajadores esforzados pueden estar más dispuestos a seguir sus propias motivaciones si pueden prever recompensas a medio y largo plazo para sus esfuerzos e inversiones.

Las instituciones son, por tanto, una condición favorable y a veces necesaria para el desarrollo. Sin embargo, no son una condición suficiente. De hecho, bajo ciertas condiciones, la pobreza y el subdesarrollo pueden ser relativamente estables. Por ejemplo, en un país pobre, los miembros de la minoría educada puede que no estén interesados en la difusión de la educación porque ésta reduciría la ventaja competitiva de tener un título escolar y erosionaría sus posiciones relativas. Asimismo, una coalición populista de incompetentes puede rechazar la introducción de instituciones de mercado debido al riesgo de quedar excluidos como consecuencia de la ineficiencia general y de la baja productividad de la gente. Incluso si algunas instituciones proporcionan un entorno favorable, la gente motivada por intereses particulares y a corto plazo pueden desaprovechar la oportunidad de modificar su comportamiento, ya que ello podría provocar un cambio peligroso.

Democracia resistente. Las observaciones empíricas muestran que, en países con regímenes democráticos estables, males como la mortalidad infantil tienden a decrecer, en tanto que bienes como la esperanza de vida y la enseñanza secundaria tienden a aumentar. En general, la gente privada de derechos civiles y políticos tiene más probabilidades de quedar rezagada en materia de sanidad, educación y otros bienes sociales.

Una observación notable es que ningún país independiente y democrático ha sufrido una hambruna. Algunas de las hambrunas más célebres tuvieron lugar bajo el dominio británico en Irlanda, bajo dictaduras comunistas y con la colectivización de la agricultura en la Unión Soviética y en China con el fracaso del llamado «Gran Salto hacia delante», y en fechas más recientes bajo regímenes dictatoriales en estados fallidos como Etiopía, Corea del Norte, Somalia y Sudán. Los gobernantes dictatoriales tienden a atribuir estos fracasos a desastres naturales como inundaciones, sequía o pérdidas de cosechas. Pero las hambrunas «nunca se han materializado en un país que sea independiente, que celebre elecciones con periodicidad regular, que tenga partidos de oposición que expresen las críticas y que permita a la prensa informar libremente y poner en cuestión el acierto de las políticas gubernamentales sin una censura sistemática», como señaló el economista indio y premio Nobel Amartya Sen. India, en concreto, protagonizó un experimento natural cuando una serie de hambrunas, que a principios del decenio de 1940 aún eran devastadoras, desaparecieron

RECUADRO RIQUEZA ECONÓMICA Y RÉGIMEN POLÍTICO

Se han establecido nuevas democracias en países con niveles muy diferentes de renta per cápita. Suiza, Estados Unidos y el Reino Unido, por ejemplo, establecieron un amplio sufragio masculino a fines del siglo diecinueve cuando tenían unos niveles de renta per cápita comparables a los que en la actualidad tienen, pongamos por caso, Azerbaijón o Egipto, que son dos persistentes dictaduras. Asimismo, cuando Noruega y la India se democratizaron hace ya muchos decenios, eran países tan pobres como lo son hoy en día Birmania y Guinea, donde perviven desagradables regímenes autoritarios. Las pocas democracias que se establecieron en el siglo diecinueve en países pobres y lograron sobrevivir, conocieron con posterioridad procesos de crecimiento económico que contribuyeron a estabilizar la democracia. Sin embargo, en ausencia de iniciativas políticas, la prosperidad económica por sí misma no constituye una garantía de democracia. Algunas dictaduras que han alcanzado elevados niveles de riqueza en períodos recientes sobreviven. Dos casos extremos de autoritarismo, Singapur y los Emiratos Árabes Unidos, se cuentan entre los países más ricos del mundo, varias veces más ricos de lo que eran la mayoría de países cuando se democratizaron.

PIB per cápita en dólares internacionales

Democracias pobres				Dictaduras pobres (2003)			
Suiza 1874	2.397	Irlanda 1921	2.533	Argelia	3.133	Guinea	601
EE.UU. 1879	2.909	India 1947	618	Angola	871	Corea del N.	1.127
R. U. 1885	3.574	Israel 1950	2.817	Azerbaijón	3.394	Laos	1.322
Noruega 1890	1.709	Japón 1952	2.336	Myanmar	1.896	Libia	2.427
N. Zelanda 1890	3.755	Costa Rica 1953	2.353	Camboya	1.550	Pakistán	1.881
Canadá 1891	2.409	Jamaica 1962	2.722	Congo	2.006	Sudán	1.080
Australia 1900	4.013	Botswana 1966	473	Cuba	2.569	Turkmenistán	2.489
Finlandia 1907	1.834	Sudáfrica 1994	3.623	Etiopía	595	Vietnam	2.147
Suecia 1910	2.980	Indonesia 1999	3.161	Egipto	3.034	Zimbabwe	1.070
Democracias ricas				Dictaduras ricas (2003)			
Portugal 1974	7.048	Polonia 1991	4.738	Bahréin	5.589	Qatar	8.915
Grecia 1975	7.722	Hungría 1991	5.694	Bielorrusia	7.387	Rusia	6.323
España 1977	8.833	Checosl. 1991	7.439	China	4.803	Arabia Saudí	7.555
Brasil 1979	4.892	Estonia 1991	9.799	Guinea Ec.	13.562	Siria	7.698
Argentina 1983	7.383	Letonia 1991	8.707	Irán	5.539	Singapur	21.530
Corea del S. 1988	7.621	Lituania 1991	8.154	Kazajstán	7.655	Tailandia	7.195
Chile 1990	6.402	Taiwán 1996	13.895	Kuwait	10.145	Emiratos Á. U.	17.818

Nota: Para las democracias, los datos corresponden al primer año de la democratización más reciente. Para todos los países, el PIB per cápita se expresa en dólares americanos de 1990 con paridad de poder adquisitivo, como en Angus Maddison, *Historical Statistics* (actualizado en 2007).

de repente una vez alcanzada la independencia e instaurada una democracia pluralista y una prensa libre.

Durante los últimos decenios, no se ha encontrado ninguna diferencia estadística concluyente entre los índices anuales de crecimiento en países con democracia y en países con dictadura, ya sean países ricos o pobres. Sin embargo, esto puede deberse sólo a una falacia estadística que oculte una diferencia esencial entre los dos tipos de régimen político en cuanto a su compatibilidad con el crecimiento y con la depresión económicos. Algunas dictaduras pueden permitir o apoyar relaciones de libre mercado y el crecimiento económico, como hemos mencionado. Pueden buscar incluso legitimidad a través de un buen rendimiento económico. Pero las dictaduras son vulnerables a las crisis así como al impacto de choques externos. La vulnerabilidad es mayor si el modelo de crecimiento económico se basa en la explotación extensiva de algunos factores y es ajeno a los bienes públicos y al cambio tecnológico. En general, las dictaduras fracasan y entonces pueden caer. Cuando la dictadura deja de tener rendimientos acordes con su propio desempeño anterior, sus promesas y las expectativas de la gente, las protestas tienden a ir en aumento, al igual que las dudas acerca del futuro régimen, y el régimen acaba perdiendo apoyos.

Un buen ejemplo son los llamados «tigres asiáticos», es decir, el conjunto de países con regímenes autoritarios que tuvieron elevados índices de crecimiento económico durante los decenios de 1970 y 1980. Una súbita crisis financiera y la recesión económica en la segunda mitad del decenio de 1980 precipitaron procesos de cambio político en Corea del Sur, Taiwán e Indonesia. En muchos países, la democracia ha sustituido al autoritarismo en condiciones de declive económico. En cambio, las democracias son más compatibles tanto con el crecimiento económico como con la depresión. Se puede atribuir cierta responsabilidad por recesiones económicas a un equipo concreto de gobernantes, los cuales pueden ser depuestos por medio de elecciones regulares y procedimientos institucionales sin poner en cuestión el régimen político.

Así, **las dictaduras son más vulnerables a los fracasos económicos que las democracias.** Los períodos con un elevado crecimiento económico bajo dictaduras tienden a ser relativamente breves y abarcan a lo sumo una generación. Las correlaciones estadísticas entre regímenes políticos y rendimientos económicos antes mencionadas pueden deberse por tanto al hecho de que las dictaduras son incapaces de soportar recesiones y fracasos económicos profundos, en tanto que las democracias tienen más capacidad de resistencia. A muy largo plazo, unos índices de crecimiento anual relativamente modestos en condiciones de estabilidad institucional democrática pueden producir una importante acumulación de riqueza.

Éste es el resultado a largo plazo que suele captar la foto fija que asocia los países ricos con la democracia y los pobres con la dictadura.

CASO INDIA DEMOCRÁTICA, CHINA DICTATORIAL

China e India son los dos países más poblados del mundo. Las dos economías han venido creciendo recientemente a unos ritmos anuales impresionantes. Sin embargo, mientras la India es una democracia, China es una dictadura.

Cuando la India se independizó del dominio colonial británico, en 1947, la opinión general era que un régimen democrático no iba a durar en un país tan enorme, pobre, analfabeto y diverso étnicamente. La mayoría de opiniones eran tan deprimentes como la de un británico dueño de una plantación de té que predijo que «el caos prevalecerá en la India si somos tan necios como para dejar que los nativos lleven la voz cantante». De hecho la independencia fue seguida inmediatamente por la guerra, provocada por la separación de Pakistán, la cual causó más de un millón de muertos. El gobierno del dominante partido del Congreso, bajo el fuerte liderazgo de Jawaharlal Nehru, logró alcanzar cierta estabilidad. Pero los gobiernos formados del partido del Congreso, que pusieron en práctica políticas económicas proteccionistas e intervencionistas, presidieron un largo período de estancamiento económico, al que se alude con sorna como la «tasa hindú de crecimiento». De hecho, la democracia quebró. En 1975, la primera ministra Indira Gandhi (hija de Nehru) decretó el estado de emergencia. Se suspendieron los derechos civiles, miles de miembros de la oposición fueron encarcelados y cientos de periodistas fueron detenidos. Sin embargo, al cabo de dos años, Gandhi restableció las garantías legales y convocó nuevas elecciones, que ella y su partido perdieron. Cuando tras las siguientes elecciones volvió al poder, Indira Gandhi fue asesinada por sus propios escoltas. Desde fines del decenio de 1980, el sistema político de la India experimentó importantes transformaciones. El dominio de un solo partido fue sustituido por un sistema multipartidista, los gabinetes federales formados por una coalición multipartidista pasaron a ser la norma y un número creciente de gobiernos de los estados pasaron a ser gobernados por partidos locales y de la oposición. Si bien persisten algunos conflictos étnicos y territoriales, sobre todo en el Punjab y en Cachemira, ambos en las fronteras con Pakistán, los disturbios violentos se han convertido en incidentes rutinarios. La economía de la India, abierta al comercio y las inversiones exteriores, empezó a florecer.

La República Popular de China dominada por el partido comunista fue fundada sólo dos años después de la independencia de la India. Durante casi tres decenios, Mao Zedong dirigió una dictadura con importantes tendencias totalitarias, en la que no faltaron las campañas de movilización permanente como el «Gran Salto adelante» y la «Gran Revolución Cultural Proletaria», que provocaron varias decenas de millones de muertos y grandes desastres económicos. A partir de 1978, poco después de la muerte del dictador, el nuevo líder Deng Xiaoping promovió la liberalización económica y la apertura a las inversiones extranjeras bajo la consigna «hacerse rico es glorioso», las cuales fomentaron un rápido crecimen-

to. Sin embargo, el creciente malestar social no pudo ser canalizado a través de instituciones integradoras. La matanza de manifestantes en los alrededores de la plaza de Tiananmen en 1989 fue un sangriento escarmiento para futuros disidentes. Conflictos relativamente menores han amenazado con sacudir los cimientos de la estabilidad del régimen, como lo evidencian las tensiones relativas a la reivindicación sobre Taiwán, las demandas de autonomía en el Tíbet, las persecuciones religiosas y otras protestas.

En algunos países, sin embargo, aún hay gente que está dispuesta a renunciar a la libertad política y a la democracia con la esperanza de tener comida, seguridad y servicios públicos. Pero esta esperanza es probable que acabe frustrada. Si los dictadores hiciesen ricos a los países, África sería un coloso económico, como dijo en cierta ocasión *The Economist*.

PAZ DEMOCRÁTICA

Las democracias son menos proclives a luchar entre sí y a entrar en guerras que las dictaduras. Esto ha formado parte del acervo común al menos desde que el filósofo alemán Immanuel Kant identificó las condiciones de una «paz universal» a fines del siglo dieciocho. Junto con la libertad política, otras dos condiciones favorecen una paz internacional. Una es la interdependencia económica entre los países, la cual suele construirse mediante vínculos de comercio e inversiones internacionales. La otra es el derecho y las instituciones internacionales, incluidos los tratados de mutua cooperación entre estados democráticos. A continuación examinamos algunas de estas relaciones.

Paz por votos

La idea de una paz democrática supone una extensión de las normas democráticas internas para la resolución de conflictos sin violencia, es decir, mediante negociaciones y votaciones, a las relaciones entre estados. Sin embargo, este comportamiento internacional de los estados puede ser en realidad el resultado de una política exterior de los gobiernos guiada por motivos internos. Varios elementos esenciales distinguen los procesos que llevan a entrar en guerra en un régimen democrático y en uno dictatorial.

Ante todo, si los líderes políticos en una democracia están interesados en obtener apoyo popular y ganar las elecciones, es relativamen-

FUENTES

Correlaciones socio-económicas con democratización política

Las relaciones entre los procesos económicos y sociales y la democracia política han sido ampliamente analizadas por politólogos, sociólogos y economistas. Muchos análisis se centran en variables estructurales, como el nivel de desarrollo económico o las desigualdades de renta, que pueden crear limitaciones e incentivos para los conflictos y las coaliciones entre grupos, así como para las estrategias y decisiones individuales.



Seymour M. Lipset
(1922-2006)
Sociólogo político

«Quizá la generalización más común que vincula los sistemas políticos con otros aspectos de la sociedad ha sido que la democracia está relacionada con el estado del desarrollo económico. Cuanto mejor está una nación, mayores son las posibilidades de que mantenga la democracia ... El desarrollo económico, al producir un aumento en las rentas, una mayor seguridad económica y una generalización de la enseñanza superior, determina en amplia medida la forma de la «lucha de clases» ... Una clase media más amplia atenúa los conflictos al premiar a los partidos moderados y democráticos y penalizar a los grupos extremistas.»

Seymour M. Lipset,
El hombre político (1960)

«Un rasgo característico de las revoluciones burguesas es el desarrollo de un grupo de la sociedad con una base económica independiente que acomete los obstáculos heredados del pasado a una versión democrática del capitalismo ... Los aliados que este ímpetu burgués ha encontrado, los enemigos con los que se ha enfrentado, varían mucho de un caso a otro. Las clases altas terratenientes fueron o una parte importante de esta oleada capitalista y democrática, como en Inglaterra, o fueron apartadas en las convulsiones de la revolución o la guerra civil. Lo mismo se puede decir de los campesinos ... Sin burguesía no hay democracia.»

Barrington Moore, Jr.,
Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia (1966)

«El desarrollo capitalista está relacionado con la democracia porque cambia el equilibrio de poderes de clase, porque debilita el poder de la clase terrateniente y fortalece a las clases subordinadas. La clase obrera y la clase media —a diferencia de otras clases subordinadas de la historia— adquieren una capacidad sin precedentes de autoorganización debido a avances como la urbanización, la producción en las fábricas y las nuevas formas de comunicación y transporte.»

Evelyn Huber, Dietrich Rueschmeyer y John D. Stephens,
«The Impact of Economic Development on Democracy» (1993)

«Las dictaduras pueden morir por tantas razones que se puede decir que el desarrollo [económico], con todas sus consecuencias modernizadoras, no desempeña un papel privilegiado ... Al fin y al cabo, muchos países europeos se democratizaron debido a guerras, algunas dictaduras cayeron tras la muerte del dictador que las instauró, algunas se desmoronaron debido a crisis económicas, otras por causa de presiones exteriores y otras aún por razones muy particulares ... [Pero] aun cuando el surgimiento de una democracia pueda ser independiente del nivel de desarrollo, la probabilidad de que este régimen sobreviva será mayor si se ha establecido en un país rico ... Una posible explicación de la durabilidad de las democracias en los países ricos ... es que la riqueza reduce la intensidad de los conflictos distributivos.»

Adam Przewroski, Michael E. Alvarez, José A. Cheibub y Fernando Limongi,
Democracy and Development (2000)

«La clase media desempeña un papel importante en el surgimiento de la democracia de varias maneras: 1) puede ser la fuerza impulsora de la democracia, sobre todo para el surgimiento de una democracia parcial; 2) puede ser favorable a la inclusión de los pobres en el escenario político, facilitando el paso de una democracia parcial a una democracia plena; 3) quizá del modo más interesante, la clase media puede actuar como amortiguador entre ricos y pobres al garantizar que la democracia no será muy anti-ricos y, por tanto, al disuadir a los ricos de recurrir a la represión o a la organización de golpes de estado; y 4) cuando la clase media está en el poder junto con los ricos puede desempeñar un papel de moderadora argumentando contra la represión y a favor de una transición hacia la democracia, la cual es menos costosa para la clase media que para los ricos.»

Daron Acemoglu y James A. Robinson,
Economic Origins of Dictatorship and Democracy (2006)

te probable que adopten políticas exteriores que puedan ser aceptadas por los votantes. Los ciudadanos pueden rechazar la guerra por temor a las bajas y a la desviación de recursos en principio destinados a otras prioridades. Los líderes, a su vez, pueden temer que una derrota militar se convierta en un fracaso político y les exponga al riesgo de perder el poder.

En segundo lugar, las instituciones de la libertad de información y de opinión pueden facilitar el debate público sobre las consecuencias previsibles de entrar en guerra. Para que los líderes políticos confíen en una iniciativa militar, los votantes deben estar suficientemente convencidos de que la causa es justa, la guerra se puede ganar y los costes no va a ser desproporcionados. Por último, un régimen democrático requiere seguir procedimientos institucionales concretos para declarar la guerra, los cuales suelen estar diseñados con la intención de evitar la arbitrariedad de los gobernantes.

Todos estos factores favorecen que los líderes democráticos se abstengan de embarcarse en guerras de agresión. El hecho es que los regímenes democráticos rara vez inician una guerra de agresión, prácticamente nunca entran en guerra entre ellos y en general minimizan la violencia política. Cuanto más democrático es un régimen político, menor es la probabilidad de que ejerza violencia, tanto dentro como fuera del país, y más probable es que sus relaciones exteriores sean más pacíficas.

Por otro lado, cabe sospechar que los líderes democráticos que se enfrentan a una fortuna política menguante debido a otras políticas fallidas, pueden sentirse impulsados a recurrir a la guerra, quizá incluso mediante la fabricación de un incidente internacional con alguna detestable dictadura, con la expectativa de que al ganar el conflicto aumenten sus posibilidades de conservar el poder. Se pueden documentar casos conocidos en los que así ha ocurrido. Pero, de una manera más habitual, los líderes democráticos pueden argumentar, más bien al contrario, en favor de las ventajas de la paz. Por decirlo con palabras del presidente de Estados Unidos, William Clinton, que de algún modo se hacían eco de las correlaciones entre paz y democracia que acabamos de mostrar, «En última instancia, la mejor estrategia para garantizar nuestra seguridad y construir una paz duradera es apoyar el avance de la democracia en todas partes. Las democracias no se atacan unas a otras».

Por supuesto, muchos pueden ser engañados algunas veces y aprobar o apoyar una guerra que puede resultar un desastre. Pero es más probable que unos pocos tomen este tipo de decisiones más a menudo si actúan en condiciones de secretismo y una ambición sin límites, es decir, en el marco característico para la toma de decisiones en las dictaduras. Los errores en democracia pueden ser corregidos mediante el reemplazo periódico de los dirigentes a través de elecciones y otros mecanismos legales. En general, los gobiernos democráticos encuentran relativamente más dificultades en la obtención de consenso social para emprender una guerra. Se enfrentan a una elevada probabilidad de que el sufrimiento que la guerra inflige en los ciudadanos lleve a su derrocamiento electoral pacífico.

De acuerdo con esta línea de razonamiento, es improbable que las **democracias** inicien guerras o conflictos, están más inclinadas a alcanzar acuerdos pacíficos, sólo **entran en guerra cuando tienen confianza en la victoria**, tienden a evitar las guerras desastrosas y cuando luchan en ellas, tratan de hacer que sean rápidas y sus costes bajos. En palabras bien fundadas de otro presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, «la Historia enseña que las guerras comienzan cuando los gobiernos creen que el precio de la agresión es barato».

En cambio, las dictaduras suelen coaccionar a sus súbditos para participar en una guerra y también pueden esperar la obtención de beneficios directos de las posteriores victorias militares. Los líderes dicta-

toriales pueden sentirse más libres para adoptar políticas impopulares, sabedores de que es menos probable que el disgusto público les haga perder el poder. Pueden incluso intentar vestir una derrota militar de éxito político mediante el ataque a los enemigos internos y la manipulación de los sentimientos patrióticos. **Las dictaduras son más proclives a entrar en guerras arriesgadas.** Las dictaduras tienden a emprender guerras de conquista y saqueo que producen masacres y destrucción masivas, entre las cuales se cuentan los llamados «democidios» (masacres con más de un millón de muertos), tanto dentro como fuera de sus países. Pueden incluso tratar de explotar la renuencia de los gobiernos democráticos a entrar en un conflicto armado mediante la amenaza, el chantaje o el ataque a países con regímenes democráticos. Al fin y al cabo, eso es lo que los dictadores y los tiranos de todas las tendencias han venido repitiendo una y otra vez: las democracias son demasiado cobardes para aventurarse a ciertas hazañas de agresión.

FUENTE

La paz universal

«Si como no puede ser de otro modo en esta constitución [democrática], es preciso el consentimiento de los ciudadanos para decidir si hay que declarar la guerra o no, es natural que duden mucho en lanzarse a una empresa tan arriesgada. Ello comportaría asumir todos los sufrimientos de la guerra, como combatir, costear los gastos de la guerra con sus propios recursos, reconstruir penosamente la consiguiente devastación y, para colmo de males, hacerse cargo de las deudas que amargarán la paz misma y que no se podrían pagar nunca porque siempre habrá la amenaza de nuevas guerras.

Por el contrario, en una constitución en la que los súbditos no son ciudadanos, es decir, en una constitución que no es republicana [democrática], ir a la guerra es la cosa más sencilla del mundo. Ello es debido a que el jefe del estado no es un ciudadano más, sino su propietario, la guerra no le impone el más mínimo sacrificio en lo que se refiere a los placeres de la mesa, sus cacerías, sus palacios de recreo y sus fiestas de la corte. Puede, por tanto, decidir la guerra sin ninguna razón justificada, como una especie de diversión, y dejar con indiferencia la justificación, por mor de seriedad, al cuerpo diplomático (siempre bien dispuesto para ello).»

Immanuel Kant,
La paz perpetua (1795)

La paz favorece la democracia

No sólo la democracia favorece la paz, sino que también la paz favorece las oportunidades para que la democracia se establezca y sobreviva. Como es bien sabido, algunas de las guerras más importantes fueron libradas por las potencias europeas en su conquista de territorios y poblaciones extranjeras en África, Asia y América, sobre todo entre los siglos diecisiete y diecinueve. Puede ser pertinente señalar que la existencia de imperios coloniales muy grandes se consideró tradicionalmente como incompatible no sólo con la libertad de los pueblos colonizados, sino también con la liberalización y la democratización del estado que era su metrópoli.

Ya en el siglo dieciocho, el liberal Adam Smith soñaba con que «Gran Bretaña debería renunciar voluntariamente a su autoridad sobre las colonias y dejarlas elegir sus propios gobernante, promulgar sus propias leyes y hacer la paz y la guerra como mejor consideraran oportuno», con el propósito de reducir gastos militares y desarrollar un libre comercio más ventajoso. El demócrata radical Jeremy Bentham, que también había sido partidario de renunciar a las colonias que Gran Bretaña tenía en América del Norte, envió un mensaje a la Convención Nacional francesa en el que proponía «¡Emancipad las colonias!»; con posterioridad, recomendó a los liberales españoles en las cortes constituyentes «¿Liberaos de Ultramar!», es decir, de las colonias en América Central y del Sur, en aras de un régimen más democrático en España. Incluso un socialista como Karl Marx, aunque fue más ambiguo en relación con los efectos «civilizadores» del colonialismo en Asia, confiaba en que la «emancipación de la clase obrera inglesa» se vería en gran medida favorecida por la independencia de Irlanda respecto de Gran Bretaña. De hecho, tanto Gran Bretaña como España, aunque a ritmos diferentes, no introdujeron el sufragio universal y elecciones libres y competitivas de un modo relativamente estable hasta que empezaron a desprenderse de sus colonias y, por tanto, redujeron su implicación en este tipo de guerras.

Según un recuento, de todas las guerras mayores entre estados, las cuales se definen como las que causaron al menos mil muertos al año en el campo de batalla y de las que se excluyen las guerras civiles, entre 1816 y 1991 (esto es, entre el final del imperio napoleónico y la disolución del imperio soviético), 198 fueron libradas entre dictaduras y 155 entre democracias y dictaduras. Tras decenios de guerras continuadas en Europa, sobre todo centradas en la rivalidad entre Francia y Alemania, y una vez concluida la más mortífera Segunda guerra mundial, los líderes políticos europeos reconocieron que la democratización era una condición fundamental para evitar nuevas guerras entre estados. Éste ha sido en realidad el mensaje y el requisito permanente que la Unión Europea ha planteado a los sucesivos y numerosos candidatos a formar parte del «club». La construcción de la Unión ha permit-

tido que la mayoría de estados se ahorren la construcción de sus propios ejércitos. Más en general, en todo el mundo después de la Guerra fría, el número de guerras entre estados ha disminuido de manera espectacular, al mismo tiempo que la democracia se ha expandido por todas las regiones del mundo. Cuanto mayor es el número de democracias estables en el mundo, menos enemigos potenciales pueden tener las democracias y más amplias pueden ser las zonas de paz.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué relación hay entre democracia y guerra?

CONCLUSIÓN

Una definición minimalista de democracia basada en la libertad y las elecciones nos permite tazar una clara línea divisoria entre los regímenes políticos del mundo. En este capítulo hemos estudiado las condiciones en las que un régimen democrático puede ser establecido y aquellas que favorecen su estabilización y consolidación. Hemos visto que, comparadas con las dictaduras, las democracias son más resistentes a las crisis. Cuanto más dura un régimen democrático, menos probable es que una dictadura pueda reemplazarlo.

Las siguientes *Proposiciones* expresan varias conclusiones bien establecidas:

- *El desarrollo favorece la democracia.* El desarrollo económico favorece la viabilidad de los regímenes democráticos porque tiende a reducir la polarización de renta y social y mitiga la intensidad de los conflictos redistributivos.
- *La democracia favorece el desarrollo.* La democracia favorece el desarrollo económico porque está estrechamente asociada a la vigencia del derecho y es más competente en la provisión de bienes públicos.
- *Paz democrática.* Los estados democráticos son menos propensos a luchar entre ellos y a entrar en guerra que las dictaduras.

En la medida en que el número de democracias se expande por el mundo, existen condiciones más favorables para la prosperidad económica y la paz internacional.

RESUMEN

- La definición mínima de democracia incluye las libertades de asociación y de expresión, amplios derechos de voto, el derecho a competir como candidatos, las elecciones libres y equitativas y un gobierno que depende de los resultados electorales.
- La consolidación de la democracia implica que tanto los ganadores como los perdedores acepten los resultados electorales y respeten las reglas. Puede estar asociada a una cultura cívica que favorezca la confianza, la cooperación y la participación en actividades colectivas.
- Cuanto más tiempo dura un régimen democrático, menos probable es que sea reemplazado por una dictadura.
- El desarrollo económico favorece la viabilidad de la democracia porque reduce la polarización social y de renta y mitiga la intensidad de los conflictos redistributivos.
- La democracia favorece el desarrollo económico porque se halla estrechamente asociada a la vigencia del derecho y es más competente en la provisión de bienes públicos.
- Las dictaduras son más vulnerables a los fracasos económicos que las democracias.
- Las democracias son menos proclives a enfrentarse unas con otras y entrar en guerra que las dictaduras. Sólo luchan cuando confían en la victoria, mientras que las dictaduras son más propensas a entrar en guerras arriesgadas.

CONCEPTOS BÁSICOS

Democracia. Gobierno por medio de libertad y elecciones.

Consolidación. Democracia es tanto para los ganadores como los perdedores el único juego existente.

Cultura cívica. Valores de confianza, cooperación y participación en actividades colectivas.

Vigencia del derecho. Derechos de propiedad, garantías de los contratos y una justicia independiente.

Paz democrática. Las democracias son menos propensas a las guerras que las dictaduras.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Qué es una democracia?
2. ¿Qué es cultura cívica?
3. ¿Qué relación existe entre el desarrollo económico y la democracia política?
4. ¿Qué relación hay entre la democracia y la guerra?

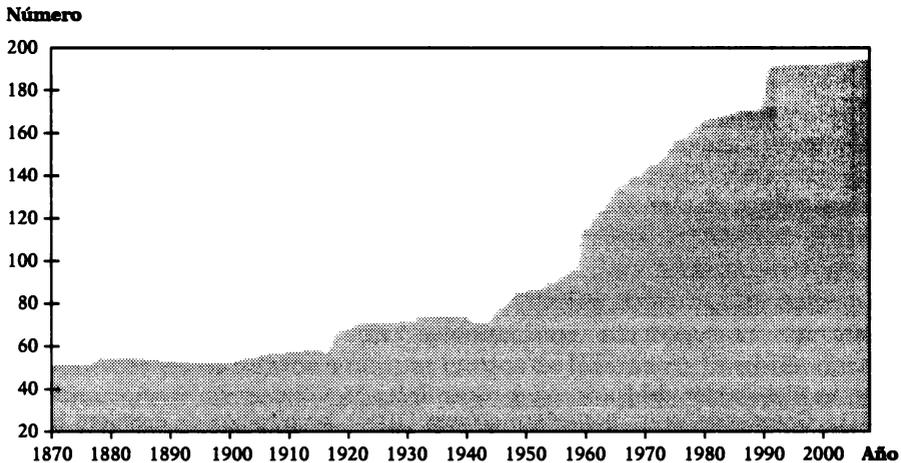
PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. ¿Cuáles son los tres países más poblados del mundo que en la actualidad tienen regímenes democráticos?
2. Busque la renta per cápita de los tres países identificados en la pregunta anterior. Comente.
3. En el caso de su país, por favor, busque:
 - a. La población total.
 - b. El número total de electores censados.
 - c. Cuánta gente votó en las últimas elecciones generales.
 - d. Comente.
4. Lea el recuadro «Riqueza económica y régimen político». Analice.

La construcción de los países, 1870-2007

En los recientes procesos en el mundo, el modelo westfaliano de construcción de grades estados soberanos iniciado en el siglo diecisiete ha sido reemplazado por una proliferación de pequeños países. La unificación de varios territorios bajo una única fuente de poder se impuso de forma especial en Francia, el Reino Unido, España y Suecia, seguidos más tarde por Alemania e Italia. Desde entonces, el número de países en el mundo casi se ha cuadruplicado. Mientras que había sólo 50 países independientes en el mundo en 1870 y una cifra similar en 1900, un total de 193 estados son miembros de la Organización de las Naciones Unidas en 2008. Con la proliferación de países, el tamaño medio de los países disminuye. Actualmente, el tamaño del país mediano es de unos siete millones de habitantes.

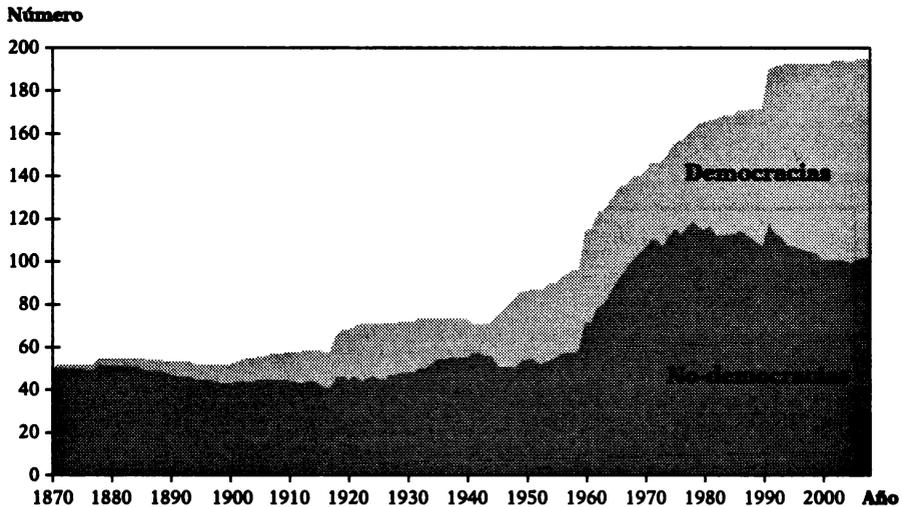
Número de países



Democracia y dictadura, 1870-2007

Los regímenes democráticos están ampliamente difundidos en el mundo. A fines del siglo diecinueve, había democracia electoral en sólo una quinta parte de los países reconocidos, mientras que el 90% de la población mundial vivía bajo monarquías autoritarias, dictaduras o el dominio colonial. En cambio, a principios del siglo veintiuno, alrededor de la mitad de los países y de la mitad de la población del mundo viven con regímenes democráticos y la otra mitad vive bajo dictaduras.

Número de democracias



FUENTES: Elaboración del autor con datos en Josep M. Colomer, *Instituciones políticas* (2007) y *Grandes imperios, pequeñas naciones* (2006), la colección de Freedom House (1972-2007) y Polity IV.

PARTE III

GOBIERNO



Los gobiernos democráticos están organizados a partir de reglas institucionales y sistemas de partidos políticos. Las instituciones, que pueden ser consideradas las «reglas del juego», establecen diferentes divisiones de poderes y relaciones entre órganos unipersonales y multipersonales. Los partidos políticos, que son organizaciones para presentar propuestas políticas y candidatos a ocupar cargos de liderazgo, también desempeñan un papel importante en la conformación de la gobernanza en el marco de las reglas establecidas. Todas las fórmulas gubernamentales democráticas tienen que afrontar el problema fundamental de formar una mayoría política que confiera a quienes ejercen el poder el apoyo suficiente para tomar decisiones colectivas que sean vinculantes y se puedan hacer cumplir.

División de poderes

Aunque la democracia se basa en libertad y elecciones, los regímenes políticos democráticos pueden estar organizados con fórmulas institucionales muy diferentes, las cuales tienden a producir diferentes resultados de gobierno y de políticas públicas. Por ejemplo, en algunos países la gente vota para elegir un parlamento multipersonal y luego el parlamento elige un jefe del gobierno unipersonal, como, por ejemplo, en Alemania, Gran Bretaña, España o India. Pero en otros países la gente vota para elegir una asamblea representativa, así como al presidente ejecutivo, como, por ejemplo, en Brasil, Estados Unidos, Francia o México. Las fórmulas institucionales típicas de los gobiernos incluyen un cargo unipersonal, como la presidencia o la jefatura del gobierno, y consejos o asambleas multipersonales, pero éstos entran en diferentes relaciones para tomar decisiones conjuntas o separadas.

En este capítulo analizamos algunas configuraciones institucionales básicas de los regímenes democráticos. En los regímenes «parlamentarios», el parlamento y el gobierno son mutuamente dependientes. En los regímenes «presidenciales», las dos instituciones son elegidas por separado. Pero las relaciones entre las instituciones son también modeladas por el sistema de partidos, ya se base en dos o en múltiples partidos. Diferentes fórmulas institucionales y de partidos favorecen diferentes modos de tomar decisiones políticas y legislativas.

EN ESTE CAPÍTULO

Reflexionaremos sobre cómo se suprimió o reemplazó a los reyes tradicionales.

Distinguiremos entre un régimen parlamentario y un régimen presidencial.

Analizaremos las ventajas y los inconvenientes de la fusión de poderes y de la separación de poderes.

Aprenderemos qué significa «gobierno unificado» y «gobierno dividido».

Analizaremos los efectos del bloqueo institucional.

Los diferentes regímenes políticos pueden ser definidos mediante dos variables:

- **Las relaciones formales entre instituciones.** Éstas pueden comportar la dependencia o la separación entre la asamblea y el jefe ejecutivo que dirige el gabinete.
- **El sistema de partidos políticos.** Podemos distinguir los sistemas de partidos como organizados en torno a dos o a múltiples partidos, distinción que estudiaremos con mayor detalle en los capítulos siguientes.

La práctica totalidad de los regímenes políticos en la historia humana se han basado en una fórmula dual: un **cargo unipersonal** combinado con **cargos multipersonales**. La razón de este dualismo es que mientras que una institución unipersonal puede ser muy efectiva en la toma de decisiones y su ejecución, las instituciones multipersonales pueden ser más representativas de los diferentes intereses y valores en la sociedad. Incluso los reyes, los emperadores y los papas tradicionales recurrían a consejos y asambleas consultivas antes de tomar decisiones importantes, como declarar la guerra o la paz, recaudar ciertos impuestos o realizar cambios doctrinales destacados.

En el pasado de algunos países europeos, una relación equilibrada entre el monarca y la asamblea creó una **fórmula mixta**. Una tradicional **monarquía limitada** reunía un monarca unipersonal no-electo con poderes ejecutivos y una asamblea electa multipersonal con poderes legislativos y fiscales. En este marco, por un lado, el rey o la reina podían designar a sus ministros sin constricciones. Por otro, el monarca tenía que apoyarse en una mayoría del parlamento para aprobar leyes, aunque habitualmente también podía vetar las iniciativas legislativas del parlamento. Este tipo de fórmula mixta de separación de poderes entre el monarca no-electo y la asamblea electa fue establecido tanto por la Revolución inglesa a fines del siglo diecisiete como por la Revolución francesa a fines del siglo dieciocho mediante presiones sobre el rey en el trono para que aceptara nuevas reglas. Fue una especie de régimen de «frenos y con-

trapesos» *avant la lettre*. Las instituciones separadas se limitaban y controlaban entre sí. Hubo fórmulas similares en otros reinos europeos durante el siglo diecinueve y aún perviven algunas en ciertos países árabes.

Sin embargo, la monarquía mixta no suele ser una fórmula duradera a largo plazo. Con el desarrollo de partidos políticos parlamentarios que promovían la ampliación del sufragio y la democratización, los poderes de la asamblea electa tendieron a expandirse, incluyendo los poderes de convocar y disolver la asamblea, legislar sin restricciones, y sobre todo en relación con el control de los ministros ejecutivos. Paralelamente, los poderes del monarca no-electo tendieron a reducirse. Con estos procesos se desarrollaron dos modelos democráticos básicos, como analizaremos en este capítulo:

- En un modelo, los poderes del monarca fueron reducidos a favor del parlamento.
- En el otro, el monarca fue sustituido por un presidente electo.

Régimen parlamentario

Una de las dos fórmulas democráticas que pueden resultar del proceso de ampliar el papel de la asamblea electa y limitar los poderes del monarca es el régimen llamado parlamentario. En la experiencia inglesa, el parlamento se convirtió en la institución soberana tras despojar al monarca del poder de vetar las leyes y asumir el poder de designar y destituir a los ministros, mientras el monarca pasaba a ser una figura ceremonial aunque no sometida a control. En otros países en los que el parlamento conquistó poderes importantes, el monarca fue reemplazado por un presidente de la república también ceremonial pero no hereditario y sujeto a control.

En un régimen parlamentario, la institución unipersonal que pasa a ser más relevante no es el monarca o el presidente, sino el primer ministro, es decir, el jefe del ejecutivo que forma su propio gabinete, cuyo poder se basa en el apoyo de una mayoría de miembros del parlamento. La fórmula dual en este modelo se organiza en torno al **primer ministro unipersonal y el parlamento multipersonal**. Pero ambos toman decisiones sobre la base de la misma **mayoría de partido político o de coalición**, lo cual produce una **fusión de poderes** entre las dos instituciones. En la actualidad, hay regímenes parlamentarios en aproximadamente la mitad de los países democráticos del mundo.

Régimen presidencial

En la otra fórmula democrática, que se originó en Estados Unidos a fines del siglo dieciocho, no sólo se elige popularmente la asamblea

multipersonal sino también el jefe ejecutivo unipersonal. El monarca no-electo fue reemplazado por un **presidente electo** con poderes importantes similares a los de los monarcas tradicionales, incluidos el de vetar las leyes y los de nombrar y destituir a los miembros del gabinete. Este modelo de régimen político comporta, por tanto, **elecciones separadas y poderes divididos** entre el jefe del ejecutivo y la rama legislativa. En la versión inicial estadounidense consta de un complejo sistema de «frenos y contrapesos» o controles mutuos entre instituciones elegidas por separado o designadas, incluidas la Presidencia, la Cámara de Representantes, el Senado y el Tribunal Supremo. En otros países, el equilibrio de poderes se inclina hacia uno u otro lado, como veremos más adelante en este capítulo.

Conviene señalar que el diseño inicial del régimen institucional de Estados Unidos se basó en una interpretación equivocada del modelo británico y en un error de cálculo. En primer lugar, los autores de la constitución de Estados Unidos pensaban que estaban adaptando el modelo británico tradicional de separación de poderes y, de este modo, concedieron a la presidencia los poderes del monarca tradicional, pero en aquella época el modelo británico ya se había transformado en favor del parlamento, como hemos mencionado. Los constituyentes americanos no adoptaron el sistema parlamentario de tipo británico sencillamente porque no estaban al corriente de su reciente existencia.

En segundo lugar, cuando se estableció que el presidente sería elegido de manera indirecta por el Colegio Electoral, como analizaremos en el capítulo 13, se esperaba que ningún candidato a la presidencia obtendría una mayoría de electores y, por tanto, la selección presidencial pasaría a la Cámara de Representantes. Sin embargo, como consecuencia de que cada estado de la Unión vota en bloque por un solo candidato presidencial y del desarrollo de partidos políticos y campañas electorales a gran escala, los candidatos presidenciales fueron capaces de ganar por mayoría en el Colegio Electoral, sin control de la Cámara. La separación de poderes entre la presidencia ejecutiva y la asamblea legislativa se consolidó, cada institución con poderes y elecciones separados. La figura 9.1 resume las relaciones institucionales en los dos modelos que acabamos de presentar.

FIGURA 9.1. Dos modelos de régimen político. En un régimen «parlamentario», los votantes eligen la asamblea o parlamento, el cual elige indirectamente al primer ministro, que luego nombra el gabinete. En un régimen «presidencial», los votantes eligen por separado la asamblea y el presidente que luego nombra el gabinete.



PRUEBA RÁPIDA

- ¿Cómo se elige al jefe del ejecutivo en un régimen parlamentario?
- ¿Y en un régimen presidencial?

RÉGIMEN PARLAMENTARIO

En un régimen parlamentario, **el parlamento y el gabinete, dirigido por el primer ministro**, mantienen relaciones de **dependencia mutua**. Por un lado, el parlamento elige y puede destituir al primer ministro. Por otro, el primer ministro puede disolver el parlamento y convocar una nueva elección parlamentaria. Estos poderes de destrucción mutua suelen funcionar como amenazas que inducen una cooperación preventiva entre las dos instituciones. El primer ministro y la mayoría del parlamento cooperan entre sí para evitar la destitución del primero y la disolución del segundo.

El parlamento elige el primer ministro. Si un partido tiene una mayoría absoluta de escaños en el parlamento, entonces se puede formar un gabinete de un solo partido. En caso contrario, el candidato a primer ministro puede que tenga que negociar una mayoría multipartita para obtener apoyo y ser elegido en el parlamento. Habitualmente, la mayoría que apoya al primer ministro y forma el gabinete se convierte en una mayoría legislativa para la aprobación de las leyes y los presu-

puestos anuales. El parlamento también puede destituir al primer ministro y en algunos casos a ministros o miembros individuales del gabinete. De ahí la «fusión» de poderes en un régimen parlamentario, que de hecho tiene lugar en el seno de una estructura de partidos políticos.

El primer ministro puede disolver el parlamento. Por otra parte, el primer ministro puede disolver el parlamento y convocar una nueva elección antes de que termine su mandato —el cual suele durar tres, cuatro o cinco años—, habitualmente con algunas limitaciones temporales para que no haya elecciones demasiado próximas a las anteriores. Se considera que esta capacidad del primer ministro para modelar el calendario electoral confiere a los regímenes parlamentarios cierta flexibilidad para reaccionar ante crisis inesperadas. Pero si el calendario se manipula por estratagemas políticas, por ejemplo, para hacer que las elecciones coincidan con un buen momento en el ciclo económico u otros éxitos del gobierno y evitar que coincidan con acontecimientos adversos, la decisión de convocar elecciones anticipadas puede ser contraproducente. Una decisión de convocar elecciones anticipadas puede revelar la incompetencia del gobierno ante la opinión pública.

Parlamentarismo de un solo partido

En Inglaterra, el desarrollo de los partidos políticos parlamentarios, la expansión de los poderes del parlamento y la limitación de los del monarca, hicieron que el régimen político de frenos y contrapesos entre instituciones separadas se transformara en un régimen parlamentario. Pero se trata de un régimen con una elevada **concentración de poder**. En los siglos dieciocho y diecinueve, Inglaterra, con el tipo de fórmula mixta que hemos esbozado antes, era considerada el modelo de la división de poderes que permitía evitar la monarquía absoluta y garantizar la libertad a sus súbditos. Así, John Locke observó que «los poderes legislativo y ejecutivo a menudo tienden a estar separados», mientras que en el análisis de Montesquieu «el cuerpo legislativo ... está limitado por el poder ejecutivo, al igual que el ejecutivo lo está por el legislativo ... aunque no hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y del ejecutivo».

Sin embargo, en el siglo diecinueve, el analista constitucional Walter Bagehot identificaba «el secreto eficiente de la constitución inglesa» en la estancia opuesta, es decir, en «la estrecha unión, la fusión casi completa, de los poderes ejecutivo y legislativo». En el siglo veinte, el Reino Unido fue considerado un modelo democrático de concentración de poderes por la mayoría de los constitucionalistas y politólogos.

La clave de esta evolución es la formación de partidos parlamentarios y el predominio de la Cámara de los Comunes, en la que dominan dos partidos principales y sólo **un partido** puede formar **gabinete** con un apoyo mayoritario en el parlamento. La tendencia a la concentra-

ción de poderes se autorrefuerza. Si un solo partido político controla tanto la mayoría parlamentaria como el gabinete, entonces la institución más concentrada tiende a dominar. Concretamente, el cargo unipersonal de **primer ministro predomina sobre el gabinete colectivo** (cuyos miembros él mismo ha designado) y aún más **sobre el numeroso parlamento**.

Esto se puede explicar mediante la teoría de la acción colectiva que hemos estudiado en el capítulo 2, la cual, como recordará, destaca las ventajas de los grupos pequeños sobre los grupos grandes. Un primer ministro unipersonal o una pequeña organización como un gabinete de ministros pueden decidir más rápidamente que una organización grande, como un grupo parlamentario o un parlamento, en razón de la unidad de propósito y del tiempo necesario para reunir información, compartir la información de los demás, negociar y votar, incluso si todos o una mayoría de los miembros de la organización comparten preferencias políticas o ideológicas similares.

Observe una vez más que, bajo un sistema de representación por partidos políticos, el poder relativo de las instituciones no depende sólo de las relaciones formales tal como definimos al principio de este capítulo. A pesar de que el parlamento haya nombrado al primer ministro, éste predomina sobre el parlamento debido a su mayor capacidad de toma de decisiones. Cuando instituciones mutuamente dependientes, como el parlamento, el gabinete y el primer ministro, se hallan bajo el control de un mismo partido político, no sólo se comportan como un solo actor, sino que predomina la unidad más concentrada o más «pequeña». Sobre la base de esta tendencia hacia un poder cada vez más concentrado, el político conservador lord Hialsham calificó al sistema político británico, de una manera algo exagerada, de «dictadura electiva». De hecho, un parlamento multipersonal sólo puede equilibrar sus relaciones con un ejecutivo unipersonal o de unas pocas personas cuando éste no tiene mayoría en la cámara, es decir, cuando existe un sistema multipartidista.

Parlamentarismo multipartito

En la mayoría de los regímenes parlamentarios, hay sistemas multipartidistas que dan lugar a la formación de **gabinetes de coalición entre múltiples partidos**. Tomemos el ejemplo de Alemania. Los escaños en la cámara baja del parlamento alemán se asignan a los partidos políticos en un solo distrito de ámbito nacional mediante reglas de representación proporcional. Nunca un solo partido ha obtenido una mayoría absoluta de votos y, por tanto, tampoco ha contado con una mayoría absoluta de escaños parlamentarios. Todos los gabinetes alemanes que se han formado después de la Segunda guerra mundial han sido coaliciones multipartidistas. El canciller o primer ministro siempre ha sido

un cristiano-demócrata o un social-demócrata pero las coaliciones de gobierno incluyen varias fórmulas: cristiano-demócratas de derechas (siempre con sus aliados, los social-cristianos bávaros) con liberal-demócratas de centro-derecha, social-demócratas de centro-izquierda con liberal-demócratas, social-demócratas con verdes de izquierda, y la llamada «gran coalición» de cristiano-demócratas y social-demócratas. Todas estas fórmulas de gobierno han tenido un apoyo mayoritario en términos tanto de votos populares como de escaños parlamentarios. Debido a la participación a largo plazo de unos pocos partidos en el gobierno y a otros mecanismos institucionales, el grado de estabilidad en las principales políticas públicas en Alemania es muy elevado.

Los gabinetes de coalición multipartidista en regímenes parlamentarios tienden a introducir una **relación más equilibrada entre instituciones**. En la medida en que los partidos necesitan negociar y alcanzar acuerdos a fin de tomar decisiones políticas y aprobar leyes, aprenden a compartir el poder y desarrollan habilidades de negociación. Miembros de grupos diferentes en el parlamento necesitan intercambiar iniciativas y apoyarse mutuamente a fin de formar una mayoría legislativa. Los miembros del gabinete que provienen de diferentes partidos también necesitan cooperar. El primer ministro no puede predominar sobre el gabinete o la asamblea legislativa de igual modo que cuando lidera un gobierno formado por un solo partido, aunque sea un miembro de uno de los partidos en la coalición, sino que tiene que negociar con los demás partidos y mantener unida la coalición. En un régimen parlamentario, el papel institucional del parlamento se intensifica cuando ningún partido tiene una mayoría absoluta de escaños.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué significa «fusión de poderes»?

RÉGIMEN PRESIDENCIAL

En un régimen presidencial, el jefe del estado es también el jefe del gobierno capaz de nombrar el gabinete, al igual que los monarcas tradicionales. Pero, a diferencia de estos últimos, la nueva figura del presidente se basa en una elección popular. Hay, pues, **elecciones separadas para la presidencia y para la asamblea** (o congreso), las cuales pueden producir diferentes configuraciones de partidos políticos.

La situación en la que el partido del presidente cuenta con una mayoría de escaños en la asamblea se llama «**gobierno unificado**». Tiende a producirse cuando un solo partido es muy dominante o cuando las elec-

CASO EL JEFE DE ESTADO CEREMONIAL

En el marco de un régimen parlamentario, cuyas dos instituciones principales son el parlamento y el primer ministro, el jefe del estado pasa a ser una figura secundaria. En la mayoría de regímenes parlamentarios, sobre todo en Europa, el jefe del estado, ya sea un monarca o un presidente de república, conserva formalmente algunas de las funciones que anteriormente habían estado en manos de los monarcas tradicionales. En particular, puede nombrar al candidato a primer ministro, disolver el parlamento y ratificar la legislación con su firma. Sin embargo, estos poderes son sólo un vestigio legal o consuetudinario de una fórmula institucional anterior. De hecho, estas funciones son ejercidas de acuerdo con los resultados electorales y una mayoría política en el parlamento y, por tanto, sólo contribuyen a hacer funcionar el proceso institucional. Como suele decirse, en un régimen parlamentario el rey (o el presidente) reina (o preside), pero no gobierna.

Para poder desempeñar un papel arbitral o de intermediación entre las distintas instituciones, el jefe del estado en un régimen parlamentario tiene que ser neutral entre los partidos políticos. Escoger para ello una dinastía para un largo período conlleva un riesgo grande, aunque poco frecuente, de escoger una familia equivocada. En cambio, las elecciones o las negociaciones entre los partidos políticos para formar una amplia mayoría de consenso en favor de un presidente de la república conllevan menos riesgo, pero requieren decisiones más frecuentes. De los 27 estados miembros de la Unión Europea, 7 son monarquías parlamentarias, mientras que en las 20 repúblicas restantes, en 13 el presidente es elegido directamente y en 7 es nombrado por el parlamento.

ciones para las dos instituciones coinciden en el tiempo y la campaña presidencial se impone y atrae a electores para que voten al mismo partido en todas las instituciones. En una situación de gobierno unificado, el presidente tiende a ser la figura archidominante, de forma análoga al papel que el primer ministro desempeña de un gobierno formado por un solo partido con mayoría en el parlamento, como analizamos en la sección anterior. En Estados Unidos, en particular, los presidentes «imperiales» con poderes concentrados han sido acusados de extender su autoridad en política exterior hasta hacerse con el poder de decidir si el país entra o no en guerra, así como hacia los asuntos internos. Una vez más, bajo el dominio de un solo partido, la institución unipersonal tiende a imponerse.

En cambio, cuando las elecciones presidenciales y de asamblea producen ganadores diferentes y el partido del presidente no tiene una mayoría de escaños en la asamblea, se dice que hay un «**gobierno dividido**». Esta situación tiende a ser relativamente frecuente en regímenes con división o separación de poderes. Puede dar pie a un punto muerto legislativo o un conflicto interinstitucional, pero también puede hacer que actores diferentes y partidos políticos diferentes traten de encontrar

FUENTES

Parlamentarismo consensual

Las diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo se superponen en cierta medida con las diferencias entre los sistemas bipartidistas y los pluripartidistas. Los polos resultantes han sido llamados de «confrontación» y de «consenso».

El análisis del proceso político británico puede resumirse de este modo:

«La soberanía absoluta del parlamento y el monopolio de un solo partido sobre el gobierno ejecutivo dio como resultado la soberanía del partido mayoritario. El duopolio de los dos partidos principales y la alternancia de partidos en el gobierno comportaron la alternancia de dos partidos soberanos. La polarización de la política de partidos produjo un proceso de autoeliminación política, caracterizado por cambios súbitos y una hipersensibilidad a pequeñas fluctuaciones electorales. Los sesgos del sistema produjeron una caprichosa inestabilidad de las políticas públicas ... Los primeros argumentos [por una reforma electoral de representación proporcional y sistemas multipartidistas] trataban de la justicia electoral. Los argumentos actuales tratan de la eficiencia gubernamental ... Preferir positivamente gobiernos de tipo coalición a la alternancia de gobiernos de un solo partido cada vez más polarizados (y paralizados) exige una reforma electoral debido precisamente a la probabilidad de las coaliciones y no a pesar de ellas.»

Samuel E. Finer,

«Adversary Politics and the Eighties» (1982)



Arend Lijphart
(1936-)
Político

«Esta diferencia da cuenta en gran medida de la propensión «mayoritarista» de la democracia presidencial. El presidente es un ejecutivo unipersonal, mientras que el primer ministro y el gabinete forman un órgano ejecutivo colectivo. En los sistemas parlamentarios, la posición del primer ministro en el gabinete puede variar desde la preeminencia hasta la igualdad virtual con los otros ministros, pero siempre hay un grado relativamente alto de colegialidad en la toma de decisiones. En cambio, los miembros de los gabinetes presidenciales son meros consejeros, asesores y subordinados del presidente ... El presidencialismo es enemigo del tipo de pactos y compromisos consociacionales que pueden ser necesarios en el proceso de democratización y durante los períodos de crisis, mientras que la naturaleza colegial de los ejecutivos parlamentarios les hacen propicios a este tipo de pactos ... Mientras que la separación de poderes ejerce cierta presión hacia una democracia consensual, la elección popular del presidente y la concentración del poder ejecutivo en una sola persona son fuertes influencias hacia el «mayoritarismo.»

Arend Lijphart,

«Presidentialism and Majoritarian Democracy» (1994)

puentes y posibles acuerdos sobre algunos temas en los que pueden tener que tomar decisiones conjuntas, como analizaremos en el capítulo 12.

Frenos y contrapesos

En la versión inicial de Estados Unidos, el régimen «presidencial» incluye un complejo sistema de «frenos y contrapesos» o controles mutuos entre la Presidencia, la Cámara de Representantes, el Senado y el Tribunal Supremo.

Controles mutuos. Tanto el Congreso como el Presidente se controlan mutuamente en cierta medida. Por un lado, el Congreso de Estados Unidos puede imponer ciertos límites a los poderes y las decisiones del Presidente:

- Mientras que los miembros del Congreso puede ser reelegidos de manera indefinida (la media actual tanto de los representantes como de los senadores es de unos diez años), el presidente sólo puede ser elegido para dos mandatos (con un total de ocho años, tal como fue establecido a mediados del siglo veinte).
- El Senado debe ratificar y puede rechazar algunos nombramientos presidenciales de cargos ejecutivos, entre ellos varios miembros del gabinete.
- El Congreso nombra una serie de funcionarios y controla agencias de la administración (incluidas, por ejemplo, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional o USAID y la Administración Nacional Aeronáutica y del Espacio o NASA).

Por otro lado, el Presidente puede limitar los poderes del Congreso, sobre todo por medio de:

- El veto presidencial sobre la legislación del Congreso (en cierto modo adaptado del poder del monarca tradicional en el pasado).

Por último:

- El Tribunal Supremo somete la legislación a examen judicial.

Los mecanismos de contrapeso entre instituciones con orientaciones políticas diferentes, como los que acabamos de mencionar, juegan a favor del poder compartido y como dispositivos equivalentes a reglas de mayoría cualificada para la toma de decisiones. Para que diferentes órganos, como la Presidencia, la Cámara de Representantes y el Senado, en los que pueden preponderar diferentes partidos políticos, puedan tomar una decisión conjunta, tienen que **agregar las diferentes**

mayorías políticas en cada institución en una sola mayoría más amplia. El apoyo político necesario para tomar ciertas decisiones en un sistema de división de poderes es superior al requisito de una mayoría simple en cada institución. El esfuerzo de agregar diferentes preferencias es similar al que se requeriría en una sola institución que tomara decisiones con alguna regla de mayoría cualificada.

Bloqueo político. Las decisiones conjuntas por instituciones independientes cuyos miembros representan diferentes intereses o preferencias suelen ser poco innovadoras. Algunos autores han señalado que los obstáculos introducidos por numerosos controles institucionales pueden estabilizar políticas públicas socialmente ineficientes. Las elecciones separadas y los gobiernos divididos pueden crear una «legitimidad dual» propensa al «bloqueo», también llamado de «impasse» o «punto muerto», es decir, la parálisis legislativa y el conflicto interinstitucional.

Otros, con una perspectiva analítica similar, pero con una valoración diferente, observan que estos mecanismos institucionales también garantizan que las decisiones más importantes las toman amplias mayorías capaces de evitar que se imponga la voluntad de un grupo pequeño o minoritario. Como argumentó Alexander Hamilton, uno de los coautores de la constitución de Estados Unidos: «Quizá quepa decir que en el poder de evitar leyes malas se incluye también el de evitar las buenas; y que se puede emplear tanto para un propósito como para el otro. Pero esta objeción tendrá poca importancia para quienes sean capaces de valorar adecuadamente los inconvenientes de aquella inconstancia y mutabilidad de las leyes... porque resulta favorable a una mayor estabilidad en el sistema de legislación».

Presidencialismo

Una variante de régimen político con elecciones separadas para la presidencia y a la asamblea, que suele llamarse «presidencialismo», surgió en casi todas las repúblicas de América Latina a partir de mediados o fines del siglo diecinueve, así como en algunos países de África a partir de mediados del siglo veinte. Los nuevos líderes de la independencia en aquellos países trataron de crear **gobiernos fuertes como sustitutos de estados débiles**, en el sentido de que éstos no tenían control sobre el conjunto del territorio, eran incapaces de recaudar impuestos y vivían inmersos en una violencia persistente, así como en frecuentes conflictos fronterizos con otros estados. Pero erróneamente trataron de fortalecer el gobierno mediante la **concentración de poderes** en manos de un solo individuo, el presidente. Una serie de constitucionalistas, sobre todo en América Latina, pretendieron que estaban imitando la constitución de Estados Unidos, pero, a diferencia

de las prevenciones contra las decisiones expeditivas de una sola persona introducidas en Estados Unidos que hemos mencionado en la sección anterior, algunos de ellos se inspiraron en los modelos anteriores de las monarquías absolutas ajenas a toda división de poderes y a los regímenes mixtos, y aspiraron a tener «reyes electos con el nombre de presidentes», en palabras de Simón Bolívar.

El **dominio presidencialista** en regímenes de división formal de poderes se ha intentado a través del poder de veto del presidente sobre la legislación y su control del ejército, poderes que también existen en Estados Unidos, complementados con largos mandatos presidenciales y reelecciones, poderes ilimitados para nombrar y destituir a los miembros del gabinete y otros cargos de alto rango, capacidad de iniciativa legislativa y de dictar decretos legislativos, autoridad fiscal y administrativa, poderes de excepción discrecionales, suspensión de las garantías constitucionales y, en países que formalmente son federales, el derecho a intervenir en los asuntos de los estados. La otra cara de esta misma moneda son los congresos débiles, que con frecuencia están constreñidos por breves períodos de sesiones y carencia de recursos, y no suelen tener control sobre el gabinete. En contra de algunas expectativas, la concentración presidencialista de poder tiende a crear un gobierno pequeño, débil y contencioso, que debilita aún más al estado.

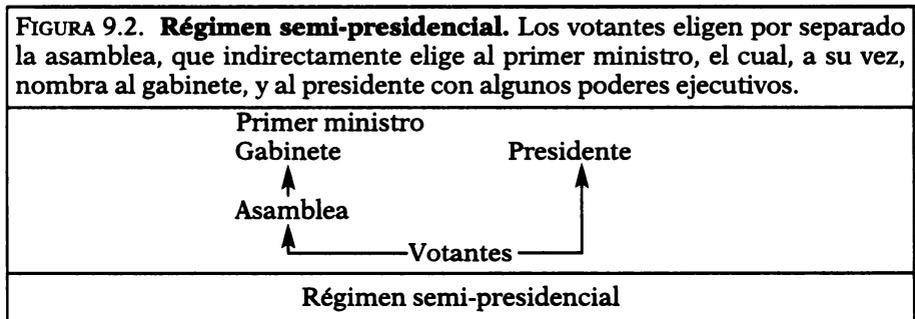
En procesos recientes de democratización o redemocratización en América Latina, algunos de estos rasgos se han suavizado. Las situaciones con mayoría presidencial de un solo partido en el congreso son ahora poco frecuentes. En consecuencia, la mayoría de gabinetes presidenciales en la región son actualmente **coaliciones multipartidistas**, lo cual puede favorecer la cooperación interinstitucional y las decisiones de consenso. Pero, por otro lado, algunas reformas institucionales recientes han tendido a proporcionar al presidente los poderes de promulgar decretos o de tramitar leyes de urgencia, lo cual puede llevarle a intentar gobernar por su cuenta y pasar por encima de un congreso adverso. Al mismo tiempo, a algunos congresos se les han otorgado algunos mecanismos de control sobre el gabinete, pero al estar más centrados en la censura que en la ratificación del nombramiento del gabinete, pueden asimismo desencadenar hostilidad y conflicto entre instituciones.

Semi-presidencialismo

Otra variante de la división de poderes, que habitualmente se denomina régimen «semi-presidencial», fue experimentada en Alemania y en Finlandia después de la Primera guerra mundial y modelada de una forma más consistente en Francia a partir de mediados del siglo veinte. También hay fórmulas institucionales de este tipo en algunos países de Europa oriental y África, a veces en procesos de transición desde dictaduras hacia regímenes parlamentarios.

Con la fórmula semi-presidencial, **la presidencia y la asamblea son elegidas por separado** como en un régimen de frenos y contrapesos. Pero es **la asamblea la que nombra y puede destituir al primer ministro**, como en un régimen parlamentario. Al mismo tiempo, **el presidente tiene algunos poderes ejecutivos reservados y puede disolver la asamblea**, pese a haber sido elegidos por separado. En este régimen la institución multipersonal es, por supuesto, la asamblea, pero dos instituciones unipersonales, el presidente y el primer ministro, comparten poderes ejecutivos en una «**diarquía gubernamental**», en palabras de Maurice Duverger.

La figura 9.2 resume estas relaciones. Compare, por favor, esta figura con la figura 9.1 de este mismo capítulo y considere si nos hallamos ante una alternativa intermedia entre los dos modelos básicos analizados previamente.



El régimen semi-presidencial funciona de forma muy diferente según si el partido del presidente tiene mayoría o no en la asamblea. Si el presidente disfruta de una compacta mayoría de partido en la asamblea, puede concentrar muchos poderes. El primer ministro pasa a ser una figura secundaria bajo el control del presidente. El presidente en una situación de **gobierno unificado** puede llegar a ser más poderoso que en los regímenes presidenciales clásicos, porque tiene el poder adicional de disolver la asamblea. Es también más poderoso que un primer ministro de estilo británico porque en la práctica acumula los poderes de éste más los del monarca.

En cambio si el desarrollo del multipartidismo sitúa al presidente ante un primer ministro, un gabinete y una mayoría en la asamblea con una orientación política diferente, el poder compartido es más efectivo. Los franceses denominan a esta situación «**cohabitación**». El presidente suele conservar poderes importantes, entre ellos el de nombrar algunos cargos ejecutivos y el veto parcial sobre la legislación, según las reglas concretas de cada país. Esto hace que el presidente sea ciertamente más poderoso que cualquier monarca o presidente de la república ceremoniales en un régimen parlamentario y confirma el dualismo ejecutivo separado.

RECUADRO CONCENTRACIÓN DE PODER

Los diferentes regímenes políticos pueden ser clasificados según niveles de concentración de poder más altos o más bajos. Una estimación del grado de concentración de poder es si una sola persona puede acumular tres cargos clave:

- jefe del estado,
- jefe del gobierno,
- y líder del partido mayoritario en la asamblea.

Examine la siguiente clasificación y compruebe si es coherente con lo que ha entendido del análisis precedente. Observe que los tipos 2 y 5 corresponden a la categoría clásica de régimen «parlamentario», aquí drásticamente dividida para diferentes sistemas de partidos, en tanto que los tipos 1, 3 y 4 son variantes de la categoría clásica de régimen «presidencial», como hemos analizado antes.

Podere unipersonales	Jefe de estado	Jefe del ejecutivo	Líder del partido mayoritario	Ejemplos
1. Presidencial o semi-presidencial unificado	X	X	X	EE.UU., B. Obama, 2009-; Francia, N. Sarkozy, 2007-2012.
2. Parlamentario de un solo partido	-	X	X	Reino Unido, A. Blair 1997-2007; España, J. L. R. Zapatero, 2004-.
3. Presidencial dividido	X	X	-	EE.UU., W. Clinton 1995-2001; Brasil, L.I. Da Silva, 2003-2011.
4. Semi-presidencial dividido	X	dual	-	Francia, J. Chirac, 1995-2001.
5. Parlamentario multipartido	-	coalición	-	Alemania, A. Merkel 2005-2009; Holanda, J. Balkenende 2006-.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué se entiende por «bloqueo»?

FUENTES

La tentación presidencialista

El refuerzo del poder del presidente ha sido una tentación permanente para los constituyentes ansiosos de efectividad, pero ha solido crear arbitrariedades y conflictos.

«La acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en las mismas manos, ya sean las de uno, varios o muchos, y ya sean hereditarios, auto-designados o elegidos, puede justamente ser considerada la definición misma de la tiranía.»

James Madison, presidente de Estados Unidos,
El federalista (1787)

«Nadie discutirá que la unidad es conveniente para la energía. En general, los actos de un solo hombre se caracterizan por su decisión, actividad, reserva y diligencia, en un grado mucho más notable que los actos de cualquier número mayor; y en la medida en que aumenta el número, disminuyen dichas cualidades.»

Alexander Hamilton,
El federalista (1787)

«En las repúblicas, el ejecutivo debe ser el órgano más fuerte ... Si no se ponen al alcance del Ejecutivo todos los medios, cae inevitablemente en la nulidad, la anarquía, la usurpación y la tiranía ... El presidente de la república es en nuestra constitución como el sol que, firme en el centro, da vida al universo.»

Simón Bolívar,
Discurso al Congreso de Venezuela en Angostura (1819)

«La separación de poderes, en lugar de asegurar un equilibrio estable, en casi todas partes ... dio lugar a la forma exagerada de presidencialismo conocida como «caudillismo» en los ambientes de América Latina.»

Karl Loewenstein,
The Presidency Outside the United States (1949)

«El jefe del ejecutivo en la política de América Latina a menudo ha sido un dictador presidencial o un «césar democrático» ... Cuanto más ilimitado y carente de controles es el poder político, mayor es la tendencia a la violación de los principios legales y morales.»

William S. Stokes,
Latin American Politics (1959)

«La autoridad indivisible del estado es confiada enteramente al Presidente por el pueblo que le ha elegido. No existe ninguna otra *autoridad*, ni ministerial, ni civil ni militar ni judicial, que no sea conferida y mantenida por él.»

Charles de Gaulle,
presidente de Francia (1964)

CASO

EL CONFLICTIVO PRESIDENCIALISMO DE PALESTINA

Unas relaciones interinstitucionales complicadas entre la presidencia y la asamblea pueden ser un obstáculo para nuevos países emergentes con precarios regímenes democráticos, como ha sucedido en varios países del Próximo Oriente. En Palestina, en particular, los conflictos institucionales internos han tenido grandes consecuencias internacionales. Tras los Acuerdos de Oslo entre los líderes palestino e israelí, hubo elecciones presidenciales y parlamentarias en 1996. Yasir Arafat fue elegido presidente con un 88% de los votos. Sin embargo, para el Consejo Legislativo, el partido de Arafat, el nacionalista Fatah (Movimiento de Liberación Nacional de Palestina) obtuvo sólo el 31% de los votos, pero un sistema electoral basado en distritos multinominales con la regla de la mayoría relativa le dio una mayoría absoluta del 63% de los escaños (55 de 88).

El Consejo Legislativo elaboró una constitución provisional de la Autoridad Nacional Palestina, con objeto de que estuviera vigente hasta que se alcanzara la plena independencia, que suscitó una larga polémica entre los legisladores y el presidente en cuanto a la división de poderes. Los legisladores lograron introducir la figura de un primer ministro, sujeto a la confianza y la censura del Consejo. Pero el presidente obtuvo los poderes característicos en un régimen presidencial, es decir, el mando sobre las fuerzas armadas y el veto legislativo (que sólo una mayoría cualificada del Consejo podría anular), además del poder de promulgar decretos legislativos, la capacidad de «dirigir el gobierno» y la facultad de declarar el estado de excepción sin la aprobación del Consejo. Arafat nombró un primer ministro, pero no le cedió el control de las fuerzas de seguridad, que era esencial para la pacificación interna, ni la representación exterior para negociar un acuerdo estable con Israel.

Tras la muerte de Arafat en 2005, Mahmoud Abbas, de Fatah, fue elegido presidente con el 63% de los votos, después de la retirada del principal candidato opositor del islamista Hamas (Movimiento de Resistencia Islámico). Para las siguientes elecciones legislativas de 2006, se aumentó el número de escaños y el sistema electoral fue cambiado por un sistema mixto con distritos uninominales por mayoría relativa y un distrito-«patria» único con representación proporcional. Sin embargo, aun un único candidato, el de Hamas (que se presentó con el nombre «Cambio y Reforma») obtuvo sólo un 44% de los votos pero recibió una mayoría absoluta del 56% de los escaños (74 de 132). Como consecuencia, se desarrolló una gran confrontación entre el presidente Abbas, que había sido elegido casi sin oposición, y el partido Hamas, que disfrutaba de una mayoría fabricada en el Consejo. El choque acabó conduciendo a la división del país. Cisjordania quedó bajo el control de Fatah y la Franja de Gaza bajo el control de Hamas, cada territorio con un primer ministro apoyado por uno de los dos partidos.

CONCLUSIÓN

Resumamos las principales ideas de este capítulo. Los diferentes regímenes institucionales que establecen diferentes formas de toma de decisiones están moldeados por relaciones formales entre cargos unipersonales y multipersonales, así como por diferentes sistemas de partidos políticos. Por un lado, una forma extrema de fusión de poderes institucionales es la concentración de poder en un gobierno de un solo partido. Por otro, la separación de poderes existe en realidad si varios partidos tienen que compartir las decisiones colectivas. En base al análisis anterior podemos enunciar la siguiente *Proposición*:

- *Bloqueo*. El gobierno de un solo partido promueve una alta concentración de poder, la cual puede generar eficacia en la toma de decisiones. En cambio, las elecciones separadas y la división de poderes tienden a producir gobierno dividido, «bloqueo» legislativo y estabilidad de políticas públicas.

RESUMEN

- Los diferentes regímenes políticos pueden ser definidos por las relaciones formales entre las instituciones, especialmente entre cargos unipersonales y multipersonales, y el sistema de partidos políticos.
- En un régimen parlamentario, el primer ministro unipersonal y el parlamento multipersonal son mutuamente dependientes. El parlamento elige al primer ministro y puede deponerlo por medio de una moción de censura o de confianza, en tanto que el primer ministro puede disolver el parlamento.
- Las amenazas de destrucción mutua entre el primer ministro y el parlamento inducen cooperación. Las decisiones se toman sobre la base de una misma mayoría de partidos políticos dando lugar a una fusión de poderes.
- Con un gobierno parlamentario de un solo partido existe una alta concentración de poder. El primer ministro predomina sobre el gabinete y el parlamento. Con gabinetes de coalición multipartidista las relaciones entre instituciones son más equilibradas.
- En un régimen presidencial hay elecciones separadas a la presidencia y a la asamblea, así como división de poderes entre las dos instituciones.
- Si el partido del presidente tiene una mayoría de escaños en la asamblea, hay «gobierno unificado»; en caso contrario, hay «gobierno dividido».
- En la versión estadounidense de la separación de poderes, existe un sistema de frenos y contrapesos entre las instituciones. Los controles mutuos entre instituciones pueden dar lugar a un bloqueo, esto es, una parálisis legislativa y un conflicto interinstitucional, pero también pueden evitar el gobierno de una minoría.
- Se puede esperar que el dominio presidencial tenga efectividad, pero también que produzca conflicto interinstitucional y arbitrariedad en la toma de decisiones.
- En un régimen semi-presidencial, la presidencia y la asamblea son elegidas por separado, la asamblea nombra y puede destituir al primer ministro, y el presidente puede disolver la asamblea.
- La mayor concentración de poder en un régimen democrático se da en regímenes presidenciales con gobierno unificado y en regímenes parlamentarios con gobierno de un solo partido, mientras que hay una mayor difusión del poder en situaciones de gobierno dividido y con gabinetes de coalición multipartidista.
- Hay una relación de intercambio entre la efectividad en la toma de decisiones, que se espera en situaciones con fusión de poderes, y la prevención de decisiones arbitrarias y del gobierno de minoría que se consiguen mediante frenos y contrapesos entre instituciones.

CONCEPTOS BÁSICOS

- Diseño institucional.* Elección de las reglas para la toma de decisiones colectivas.
- División de poderes horizontal.* Asignación de diferentes poderes a la asamblea, la presidencia, la justicia y otras instituciones.
- Asamblea.* Órgano de representación con múltiples miembros, también llamado parlamento, congreso y otros nombres.
- Primer ministro.* Jefe del ejecutivo, también llamado presidente del consejo de ministros, presidente del gobierno, canciller.
- Régimen parlamentario.* Dependencia mutua entre el primer ministro y el parlamento.
- Presidente.* Jefe del estado que, en algunos regímenes, comporta también la jefatura del ejecutivo.
- Régimen presidencial.* Elecciones y poderes separados entre la presidencia y la asamblea.
- Gobierno unificado.* El partido del presidente tiene una mayoría de escaños en la asamblea.
- Gobierno dividido.* El partido del presidente no tiene una mayoría en la asamblea.
- Frenos y contrapesos.* Controles mutuos entre instituciones, especialmente el presidente, las cámaras del parlamento y la judicatura.
- Bloqueo.* Parálisis legislativa y conflicto entre instituciones.
- Presidencialismo.* Dominio del ejecutivo y alta concentración de poder en el presidente.
- Régimen semi-presidencial.* Ejecutivo dual entre el presidente elegido y el primer ministro responsable ante la asamblea.
- Cohabitación.* En un régimen semi-presidencial, el presidente y el primer ministro pertenecen a partidos diferentes.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Cómo se elige al jefe del ejecutivo en un régimen parlamentario y en un régimen presidencial?
2. ¿Qué significa una «fusión de poderes»?
3. Defina «frenos y contrapesos».
4. ¿Cuál es la diferencia entre «gobierno unificado» y gobierno dividido»?
5. ¿Qué es el «bloqueo»?
6. ¿Qué es la «cohabitación»?

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. Defina los siguientes regímenes políticos:
 - a. Parlamentario.
 - b. Frenos y contrapesos.
 - c. Presidencial.
 - d. Semi-presidencial.

2. Nombre, como ejemplos, dos países para cada tipo de régimen político mencionado en la pregunta anterior.

3. Analice las consecuencias que para la formación de políticas públicas de:
 - a. Los gobiernos de un solo partido.
 - b. La división de poderes.
 - c. Los gobiernos de coalición pluripartidista.

Fuentes de datos:

Inter-parliamentary Union: www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp
Constitution Finder, University of Richmond:
<http://confinder.richmond.edu>.

Partidos políticos

Los partidos políticos son organizaciones que presentan propuestas de políticas públicas y candidatos a los cargos de liderazgo. Los partidos desempeñan un papel importante en la gobernanza en el seno de reglas institucionales. Si una persona quiere llegar a ser un líder político o tener influencia en política, es probable que se una a un partido político. Al considerar la afiliación, un individuo puede sentirse motivado por la provisión de bienes públicos y la promoción de políticas públicas que satisfagan las preferencias de ciertos grupos de ciudadanos, pongamos por caso, defender los intereses de los comerciantes o proteger la atmósfera de la contaminación. Pero también puede suceder que el individuo disfrute con el ejercicio del poder o con el aplauso público hasta el punto de estar dispuesto a promover cualquier causa viable.

En este capítulo estudiamos los partidos políticos como una forma especial de la acción colectiva y el liderazgo que estudiamos desde un punto de vista general en la primera parte de este libro. Primero, analizamos por qué existen partidos, cómo se han formado y algunas ventajas que pueden aportar a la comunidad. En segundo lugar, consideramos diferentes tipos de partidos políticos mediante el examen de los objetivos y las motivaciones de sus diferentes miembros y de las relaciones que mantienen entre ellos.

EN ESTE CAPÍTULO

Examinaremos qué es un partido político.

Analizaremos por qué existen partidos.

Consideraremos de qué modo un partido político puede convertirse en una «oligarquía».

Veremos cómo los activistas de los partidos mantienen posturas políticas más extremas que los votantes y los líderes.

Consideraremos las consecuencias políticas de los diferentes tipos de partidos políticos.

¿POR QUÉ HAY PARTIDOS?

Un partido político es una organización de individuos formada para competir por el **poder político** y proveer bienes públicos en forma de **políticas públicas**. Algunos miembros de los partidos políticos están interesados en alcanzar el poder como medio de promover su política pública preferida, en tanto que otros pueden utilizar los intereses colectivos y las propuestas políticas como instrumentos para buscar el poder. En general, los partidos políticos facilitan la gobernanza mediante su participación en elecciones competitivas en democracia y en la formación de gobiernos. Veamos, en primer lugar, cómo se forman los partidos políticos antes de analizar sus ventajas potenciales.

Formación de los partidos políticos

Los partidos políticos no siempre gozan de buena fama. Las encuestas de opinión en los países democráticos suelen relegar de manera característica a los partidos a la parte inferior de la escala del prestigio (por lo general cerca de los medios de comunicación, mientras que las universidades se encaraman a lo más alto). Desde que comenzó la formación de los primeros partidos políticos, que inicialmente fueron «facciones» en algunos lugares, fueron asociados a malas intenciones y a la introducción de la división en perjuicio de amplios intereses colectivos. En Estados Unidos de mediados del siglo diecinueve, por ejemplo, la Liga Municipal Nacional lamentaba que «aunque muchos votantes encuentran propuestas que desaprueban en todos los programas [de partido], no ven más alternativa que la de emitir su voto por uno o por otro, y de este modo parecen aprobar y apoyar ideas a las que en realidad son contrarios». Se trata de un sentimiento que algunos aún hoy comparten. Sin embargo, cuando la libertad y la democracia son establecidas en una comunidad, los partidos políticos tienden a ser reconocidos como males inevitables.

Podemos distinguir entre partidos políticos cuya formación es «endógena», los cuales surgen de elecciones y asambleas existentes, y partidos «exógenos» creados por iniciativa de personas que intentan entrar en competencia con los partidos ya establecidos.

Partidos endógenos. Los primeros partidos políticos modernos surgieron a partir del siglo dieciocho, aunque en diferentes momentos según los países, en el marco de elecciones y asambleas representativas tradicionales, como **candidaturas colectivas** y **coaliciones legislativas**. Algunos candidatos individuales encontraron incentivos para formar listas cerradas que los ciudadanos deberían votar «en bloque». Formar o sumarse a una candidatura coordinada podía aumentar la expectativa de ganar votos adicionales y la probabilidad de conseguir un escaño. Asimismo, la coordinación de las iniciativas y los votos de los representantes individuales en la asamblea legislativa podía aumentar las oportunidades de que una ley o una moción fueran aprobadas.

Así, los primeros partidos políticos adoptaron la forma de comités electorales y grupos parlamentarios, a los que se añadió un vínculo organizativo entre los dos. Los clubes improvisados o las coaliciones provisionales tendieron a convertirse en organizaciones permanentes. Para los que quedaban excluidos de las candidaturas y de las votaciones coordinadas la mejor respuesta fue organizarse a su vez, con lo que las elecciones y las asambleas con tradiciones de representación individual y pactos consensuales se convirtieron en el escenario de la competencia entre partidos políticos.

Partidos exógenos. En épocas más recientes se han formado nuevos partidos políticos a medida que el derecho al voto se extiende, se crean asambleas legislativas a gran escala y las sociedades son cada vez más complejas. Un partido político puede ser formado desde fuera de las elecciones y las asambleas existentes sobre la base de una nueva propuesta sobre alguna cuestión colectiva, con la intención de cambiar la política establecida. Dado que una propuesta política suele comportar ciertas ventajas o costes distribuidos de manera desigual entre los miembros de la comunidad, un partido de este tipo puede basarse en el apoyo de grupos de interés previamente existentes.

Por ejemplo, los partidos liberales pudieron formarse en torno a una propuesta política de libre comercio con el apoyo correspondiente de las organizaciones de comerciantes y consumidores; algunos partidos socialistas se formaron en torno a la propuesta de tomar el control colectivo de la propiedad privada con el apoyo de sindicatos obreros y organizaciones gremiales previamente existentes; un partido cristiano-demócrata o neo-conservador puede ser formado para defender los valores tradicionales de la familia con el apoyo de la iglesia o de grupos religiosos; un partido verde puede ser formado con propuestas políticas de proteger los recursos naturales con el apoyo de organizaciones agrarias y ecologistas. También se pueden formar nuevos partidos a partir de escisiones en otros ya existentes.

Funciones de los partidos

Organizar un partido político que pueda tener éxito comporta algunas tareas básicas:

- Proponer una **política pública** innovadora sobre algunos temas colectivos escogidos.
- Desarrollar la acción colectiva por medio del **liderazgo** y otros incentivos organizativos.
- Competir en las elecciones y ejercer influencia y poder en **asambleas y gobiernos**.

Política pública. En relación con el primera objetivo, es preciso que los partidos políticos promuevan el diseño de **políticas públicas innovadoras**. Tradicionalmente se decía que los políticos, aun cuando se creen exentos de cualquier influencia intelectual, suelen ser esclavos de algún escritor olvidado. «Cegados por poder, escuchan voces en el aire y destilan su exaltación de algún garabato académico de años atrás», en las ajustadas palabras del economista John M. Keynes. Pero en las democracias maduras, los políticos son cada vez más conscientes de la importancia de las ideas para el diseño de políticas públicas. Los líderes de los partidos políticos recurren de manera regular a asesores, grupos de estudios e institutos de investigación para el análisis y el diseño de políticas (¡algunos de ellos incluso se han graduado en ciencia política!).

La elección de las propuestas políticas depende en gran medida de cuáles son los **temas** que puede cobrar relieve tanto en la opinión pública y en las campañas electorales y mover a la gente a votar por uno u otro partido. Los partidos políticos escogen sólo unos pocos temas entre la enorme cantidad de potenciales bienes colectivos y cuestiones polémicas que surgen en cualquier sociedad compleja, para incluirlos en su programa político a corto y medio plazo. La agenda de un partido puede reducir el número de temas potencialmente prominentes y facilitar una toma de decisiones estable. Pero si bien la formación de la agenda pública permite identificar prioridades en la provisión de bienes públicos, también implica cálculos interesados de los partidos políticos para dar relieve a aquellos temas en los que pueden presentar propuestas ventajosas.

Selección de líderes. Los partidos seleccionan candidatos para las elecciones a escaños en consejos y asambleas, así como para los puestos de alcalde, presidente regional o gobernador, primer ministro, presidente y otros cargos electos o representativos. Los aspirantes a líder tienen en general que ser aceptados no sólo por los votantes sino también por los miembros y activistas del partido, como analizaremos más adelante en este capítulo.

Formación de gobierno. Los miembros de los partidos políticos aportan los individuos que pueden ocupar los cargos ejecutivos. La denuncia de «partitocracia» se refiere a la frecuente elección de personas que pueden no ser las más cualificadas para los cargos públicos, sino las más fieles a los líderes o las más arraigadas en la organización del partido. Sin embargo, el gobierno de partido permite que los gobernantes sean receptivos y responsables ante los votantes en democracia. Aun cuando algunos titulares de cargos individuales no se presenten a la reelección, la continuidad de los partidos políticos permite a los votantes recompensar o castigar los servicios prestados desde el gobierno por los anteriores titulares de los cargos, mediante la concesión o el rechazo del voto a las siguientes candidaturas del partido.

Alternativas

Los partidos políticos no son el único modo de promover políticas públicas satisfactorias y un amplio apoyo social a las decisiones colectivas. Otros mecanismos, como las coaliciones flexibles de representantes individuales, las asociaciones y los grupos de presión, las redes temáticas, las iniciativas legislativas populares o los referendos pueden ser mejores para ciertas cuestiones en diferentes condiciones. En algunos casos, el partido puede ser incluso parte del problema. Las finanzas de los partidos, en particular, son un tema frecuente de recelos y controversias. Si bien el mecanismo de los partidos políticos ha resultado ser útil para las principales tareas antes enumeradas, una democracia de alta calidad puede requerir una refinada combinación de partidos y otros medios.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué es un partido?
- ¿Cómo pueden los partidos políticos facilitar la toma de decisiones colectivas?

TIPOS DE PARTIDOS

Un partido político es una **organización**, es decir, un grupo de individuos con un propósito común en su actividad externa en la que compiten por los votos, el poder político y las decisiones sobre políticas públicas. Sin embargo, un partido político también puede ser concebido como una **institución** que aplica reglas en su proceso interno

FUENTES

Los partidos políticos como males necesarios

Varios autores clásicos identificaron muy temprano los riesgos y las ventajas de los partidos políticos.

En la Escocia del siglo dieciocho, David Hume consideró inicialmente que se deberían «detestar y odiar las sectas y las facciones ... [porque] subvierten el gobierno, hacen que la ley resulte impotente y engendran las más fieras animosidades». Algún tiempo después reflexionaba que «abolir todas las distinciones de partido puede que no sea factible, ni tampoco quizá deseable, en un gobierno libre». Pero entonces deseó que el gobierno no estuviera en manos de un solo partido sino de una coalición multipartita para «evitar toda ofensa irracional y el triunfo de un solo partido sobre los demás, alentar las opiniones moderadas, encontrar el justo medio en todas las discusiones, persuadir a cada uno de que su antagonista puede a veces estar en lo cierto, y mantener un equilibrio entre el elogio y la culpa que conferimos a cada parte».

Ensayos morales, políticos y literarios (1741, 1758)

Entre tanto, en Ginebra, Jean-Jacques Rousseau observaba: «Cuando aparecen las facciones y se forman asociaciones parciales a expensas de la asociación global, la voluntad de cada una de estas asociaciones se convierte en general con respecto a sus miembros mientras permanece particular con respecto a la comunidad: no puede ya entonces decirse que hay tantos votantes como hombres, sino que hay tantos como asociaciones ... Finalmente, cuando una de estas asociaciones es tan grande que se impone sobre todas las demás, el resultado ya no es una suma de pequeñas diferencias, sino una diferencia única; entonces deja de haber voluntad general, y la opinión que se impone no es sino una opinión particular». Si las facciones o partidos se hacen inevitables, es decir, «si existen sociedades parciales, es mejor que haya el mayor número posible y que se evite la desigualdad entre ellos».

El contrato social (1762)



James Madison
(1751-1836)
Escritor, político
y presidente de
EE.UU.

En Virginia y en el proceso de construcción de la Unión americana, James Madison también condenó al principio las facciones, pero más adelante las consideró un mal inevitable e incluso necesario. Señaló que, con partidos organizados, en las pequeñas comunidades tendería a haber un solo partido dominante imbuido de prejuicios locales y de ofuscaciones injustas, y «cuanto menor sea el número de individuos que compongan una mayoría y menor la esfera en la que estén situados, más fácil les será concertar y ejecutar su plan de opresión». En cambio, las grandes unidades políticas aportarían «la mayor seguridad que permite una variedad más grande de partidos, contra la eventualidad de que un partido cualquiera sea capaz de superar y oprimir al resto ... En un grado igual, la creciente variedad de partidos comprendidos dentro de la [amplia] unión aumenta esta seguridad».

El federalista (1788)

de toma de decisiones. A medida que las candidaturas electorales, las coaliciones legislativas o los grupos de interés o de opinión politizados perduran, se pueden «institucionalizar» en partidos políticos mediante la adopción de reglas y procedimientos internos. Éstos son relativamente más variables, sin embargo, que los que se suelen usar en instituciones formales como las asambleas, los gobiernos y los tribunales, los cuales serán analizados en capítulos posteriores de este libro. En el seno de un partido, los métodos informales y las costumbres tienden a ser más relevantes. Básicamente son útiles para alcanzar compromisos entre sus miembros, sobre todo en relación con la adopción de propuestas políticas y la selección de candidatos.

A fin de distinguir tipos organizativos de partidos políticos, nos centramos en los objetivos y los motivos de los diferentes tipos de miembros de un partido, que son sólo un caso especial de la relación entre líderes y seguidores que estudiamos en un capítulo anterior.

Miembros de partido

Los miembros de un partido político pueden ser clasificados en dos categorías: los líderes o políticos profesionales y los seguidores o activistas voluntarios. La primera categoría abarca aquellos que viven o aspiran a vivir de la política, entre los que se incluyen los titulares de cargos públicos, los líderes de partido y los candidatos electorales. También podemos incluir a sus empleados directos y a las personas nombradas tanto en la burocracia del partido como en ciertos niveles de la administración pública bajo su control. Se suele considerar que los políticos profesionales están orientados a la «**búsqueda de votos**» y la «**búsqueda de poder**».

La segunda categoría de miembros de un partido incluye a todos aquellos activistas o militantes, simpatizantes o afiliados que aportan su tiempo, esfuerzo o dinero al partido no porque esperen obtener un cargo sino para promover su política, ideología o valores preferidos. En esta categoría podemos incluir también a los miembros de grupos de interés o movimientos estrechamente relacionados con un partido en su búsqueda de decisiones concretas de carácter legislativo o gubernamental. De este modo, los activistas de partido pueden llamarse «**buscadores de políticos**». A continuación examinamos estas dos categorías de miembros de partido.

Políticos. Los políticos profesionales son aquellos que lideran un partido, promueven nuevas propuestas políticas, se presentan como candidatos a las elecciones y son titulares de escaños en las asambleas, carteras en el gobierno u otros cargos. Pueden abrazar ciertos valores o un espíritu de servicio público, pero es necesario que estén motivados a emprender una acción colectiva por incentivos selectivos y, especialmente, que tengan la **ambición** de cargos públicos. Puesto que la pro-

abilidad de éxito en política es siempre incierta y remota, es preciso que los políticos profesionales disfruten del ejercicio cotidiano del poder, es decir, de la capacidad de hacer que los demás hagan cosas, y tenga un elevado potencial de vanidad que desarrollar. Esto puede lograrse mediante apariciones frecuentes en los medios de comunicación, el gusto por el contacto con el público, los privilegios de una posición social elevada, los elogios, los títulos y los lugares en los protocolos, así como el disfrute de las numerosas prebendas que conlleva el cargo, incluido el uso de los activos del gobierno, el cálido ambiente que crean secretarías solícitas, ayudantes y ordenanzas y demás ventajas.

El dominio de los líderes de partido o políticos profesionales en el seno de los partidos políticos tiende a crear una «**oligarquía**» política. Un político profesional puro concebiría la elección de una propuesta política o la promulgación de una ley como un medio para alcanzar el poder (por cuya razón a muchos de ellos se les considera «oportunistas»). Sin embargo, los políticos que compiten en elecciones necesitan ganarse el apoyo de los votantes, lo cual les induce a escoger posturas políticas que los votantes puedan respaldar y, si se presentan a re-elección, cumplir con algo que los votantes puedan considerar suficientemente satisfactorio.

Activistas. Se supone que los activistas de partido son un vínculo entre los líderes de partido o cargos gubernamentales y el electorado. Deberían tener la oportunidad de participar en los ámbitos de deliberación política, así como difundir las posiciones políticas y las candidaturas del partido entre los votantes potenciales. Sin embargo, como lo que típicamente les motiva es la promoción de una política, un valor, una ideología o un interés concreto en el que tienen preferencias intensas, los activistas políticos no son necesariamente representativos de los gustos políticos del electorado. Los activistas voluntarios tienden a mantener **posiciones más «extremas»** que la mayoría de los votantes e incluso que los líderes del partido.

Si los activistas están dispuestos a pagar unos costes relativamente altos por participar en la acción colectiva, pueden lógicamente aspirar a alcanzar mayores beneficios que aquellos que cualquier ciudadano podría esperar razonablemente del simple acto de votar. Los activistas y los miembros de los grupos de presión pueden aportar dinero, trabajo u otros recursos a un partido o candidato con la expectativa de obtener decisiones políticas favorables (sean las que sean, desde subvenciones a la exportación hasta derechos para las minorías étnicas o seguridad medioambiental). Dentro de esta categoría cabe incluir también a los miembros de grupos de interés o de valor organizados si están vinculados de manera estable a un partido, como frecuentemente sucede con asociaciones empresariales, sindicatos obreros, algunas iglesias y movimientos sociales. Con frecuencia se tilda a los activistas de partido de «verdaderos creyentes», en contraste con la ambigüedad y flexibilidad que suele atri-

FUENTE

La oligarquía política



Robert Michels
(1876-1936)
Sociólogo político

«Quien alcanzó el poder, ya no será fácilmente inducido a regresar a la posición relativamente oscura que antes ocupó. El abandono de una posición pública alcanzada al precio de grandes esfuerzos y después de muchos años de lucha es un lujo que sólo puede permitirse un “grand seigneur” o un hombre excepcionalmente dotado de espíritu de autosacrificio. Semejante abnegación supera con creces las fuerzas del hombre medio.

»La conciencia del poder siempre produce vanidad, una indebida convicción en la grandeza personal. Cuando los líderes no son personas de medios y cuando no tienen más fuentes de ingresos, se aferran con tesón a sus cargos por razones económicas y llegan a considerar las funciones que ejercen como si fueran suyas por un derecho inalienable. Esto es especialmente cierto para los trabajadores manuales que, tras convertirse en líderes, pierden sus aptitudes para la ocupación que realizaban antes.

»La vida que entonces tenían que llevar [los líderes salidos de la burguesía], por grandes que fueran sus ventajas en ciertos aspectos, estaba llena de fatiga y penuria y al igual que sucede en todas las carreras en las que se adquiere fama, resultaba en extremo agotadora para el sistema nervioso. Aquellos dirigentes acababan por distanciarse de su profesión original cuanto más carecía ésta de relación con la vocación de político profesional que habían escogido. Ciertamente, un abogado puede seguir ejerciendo su profesión e incluso lo puede dedicar casi todo su tiempo, sin que ello le obligue a abandonar el partido. En el caso de los hombres de ciencia sucede algo muy distinto. Éstos, si se plantean tomar parte activa en la vida del partido, descubren cómo sus facultades científicas sufren una lenta pero continua atrofia. Al haber quedado absorbidos por la esfera política de lo diario, mueren para la que había sido hasta entonces su disciplina porque ya no disponen de tiempo para el estudio a fondo de problemas científicos ni para el desarrollo continuo de sus facultades intelectuales...

»La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización, dice oligarquía.»

Robert Michels,
Los partidos políticos (1911)

FUENTE

La política como profesión

«La política puede llevarse a cabo de manera “honorífica”, y entonces, como suele decirse, la realizan hombres “independientes”, es decir, ricos, y especialmente, los rentistas. Ahora bien, se ha facilitado el acceso al liderazgo político a hombres que carecen de patrimonio y a los que es preciso remunerar. El político profesional que vive “de” la política puede ser un puro “prebendado” o un “funcionario” asalariado. O recibe ingresos provenientes de derechos y gratificaciones por servicios concretos —las regalías y sobornos no son más que una variante irregular y formalmente ilegal de este tipo de ingresos—, o percibe un emolumento fijo en especie, en dinero o en ambas cosas a la vez. Puede adoptar el carácter de un “emprendedor”, como sucedía en el pasado con el condotiero o los titulares de cargos subrogados o comprados, o como lo era el “boss” americano que consideraba sus gastos como una inversión de capital que llevaría a buen puerto sacando provecho de su influencia. Además, [el político] puede recibir un salario fijo como lo reciben un periodista, un secretario de partido, un ministro de un gabinete actual o un funcionario político. La concesión de feudos en beneficio, las donaciones de tierras y las prebendas de todo género han sido cosas propias del pasado. Con el desarrollo de la economía monetaria, las regalías y las prebendas han pasado a ser gratificaciones características para los seguidores de príncipes, conquistadores y boyantes jefes de partido. Hoy en día, a cambio de leales servicios, los líderes de los partidos conceden cargos de todo género, ya sea en partidos, periódicos, sociedades cooperativas, la seguridad social, los municipios o el estado. Toda lucha entre partidos persigue no sólo fines objetivos sino el control de la distribución de los cargos.»

Max Weber,

La política como vocación (1919)

buirse a los políticos profesionales. Algunos de ellos también pueden tratar de acceder a cargos públicos, empleos, contratos o favores individuales, o sencillamente valorar la pertenencia al partido como una fuente de información, de gratificaciones sociales o psicológicas.

Juegos de dos niveles

Los miembros de un partido juegan siempre un «juego de dos niveles»: uno fuera, a nivel electoral e institucional, y otro dentro, en la toma de decisiones en el partido. Los políticos y los activistas se necesitan mutuamente. Puede que persigan metas diferentes, pero tienen un interés en común: ganar votos que les den acceso al poder, ya sea como un fin en sí mismo o como una condición necesaria para ver sus metas cumplidas, lo cual les lleva a buscar acuerdos. Los políticos y los acti-

FUENTE
Activistas extremos

Con respecto «a la configuración normal de los partidos principales y semi-principales que actúan allí donde se ha institucionalizado la competencia abierta, organizada y electoral por cargos de gobierno ... quisiera señalar las siguientes uniformidades:

1. Los líderes y los no-líderes [votantes] son casi más congruentes entre ellos, en posiciones intermedias en temas sustantivos que los grupos intermedios de sublíderes [activistas] con respecto tanto a los líderes de partido como a los no-líderes [votantes]. A esto se le podría llamar la Ley General de la Disparidad Curvilínea.
2. Los sublíderes [activistas] son, relativamente a los líderes y a los no-líderes [votantes] extremistas sustantivos. En un partido genéricamente de centro-izquierda, son los más izquierdistas; en un partido genéricamente de centro-derecha, son los más derechistas. De esto se sigue que, al menos para los sistemas bipartidistas, los sublíderes [activistas], en relación con los líderes y los no-líderes [votantes], son los que están más alejados de la opinión pública general.
3. En consecuencia, los líderes ocupan una posición intermedia (pero no exactamente la posición media) entre las opiniones medias de sus sublíderes [activistas] y sus no-líderes [votantes]. Desde el punto de vista de las relaciones en el partido, los líderes están más polarizados que sus respectivos no-líderes [votantes]. Pero el contraste es de rango menor y líderes no son el eslabón más extremista.

...Llamaré a estas dos últimas proposiciones la Ley Especial de la Disparidad Curvilínea».

John D. May,
«Opinion Structure of Political Parties» (1973)

vistas pueden unirse y trabajar juntos por alguna política, valor o lealtad ideológica común, pero también por amenazas mutuas de «salida» y «voz» —¿recuerda estos conceptos que presentamos en el capítulo 2? Los candidatos y titulares de cargos pueden estar dispuestos a abandonar el partido si no se mantienen posiciones potencialmente ganadoras, en tanto que los activistas decepcionados con las posiciones del partido pueden iniciar movimientos internos de protesta que perturben el funcionamiento regular del partido. Las tensiones internas entre miembros con motivaciones diferentes afectan a todos los partidos políticos.

Por un lado, los políticos pueden enfrentarse al siguiente **dilema**: si presentan una propuesta política capaz de obtener un amplio apoyo del electorado pero que probablemente les alejará del favor de los activistas o de los grupos de interés, pueden perder recursos organizativos

y de campaña necesarios para hacer que su mensaje llegue a los votantes potenciales. Si, al contrario, los políticos se apoyan demasiado en las creencias de los activistas y en los intereses de los grupos de presión se arriesgan a situarse en posiciones políticas extremas que probablemente no serán aceptadas por amplios sectores del electorado.

De manera análoga, los activistas pueden tener que escoger entre mantener sus posiciones políticas preferidas desde la oposición y aceptar políticas relativamente menos satisfactorias promulgadas desde el gobierno por líderes de partido motivados por la búsqueda de votos y de poder. Una cruda formulación de esta alternativa la presentó, por ejemplo, el entonces primer ministro británico, Anthony Blair, en la primera conferencia anual del partido laborista después de su llegada al poder en 1997 tras un largo período en la oposición a gobiernos conservadores (*tories*). Dirigiéndose a los militantes de base del partido que empezaban a mostrar su descontento con las decisiones políticas de «nuevo centro», Blair les espetó: «la elección no es entre el gobierno que tenéis y el gobierno que os gustaría. La elección es entre el gobierno que tenéis y un gobierno *tory*».

Dos variables principales conforman las relaciones entre los miembros de un partido y los tipos consiguientes de partidos políticos:

- **el número de miembros**
- **las reglas y los procedimientos internos** que crean diferentes oportunidades para la participación de los miembros en la toma de decisiones.

Por un lado, cabría esperar que los valores de la primera variable, la **afiliación a un partido**, aumentara con el tiempo, dado que es una forma de cooperación y participación que es esperable que se amplíe en marcos institucionales estables, según analizamos en el capítulo 3. Por otro lado, en muchos países se observa una tendencia hacia niveles bajos de organización permanente, en parte como consecuencia de nuevas formas de comunicación y de cambios tecnológicos, entre otros factores. Mientras que las democracias antiguas aún conservan algunas de las redes que se formaron en períodos anteriores, las nuevas democracias pueden haber perdido la oportunidad de reproducir algunos de los incentivos tradicionales para la afiliación, la pertenencia y la participación.

La segunda variable, **las reglas y los procedimientos internos de partido**, es relevante en lo que se refiere al tamaño y la estructura de la burocracia central del partido al servicio de sus líderes; el grado de descentralización, y el papel de las unidades de base o locales de la organización del partido integradas por activistas de base. El grado de participación de los activistas o los votantes del partido en la selección de los candidatos para cargos públicos, por ejemplo a través de elecciones primarias, votaciones en convenciones y congresos u otras

expresiones de opinión, pueden resultar particularmente influyentes en la presentación de las posiciones políticas del partido ante el público.

Tipos de organización partidaria

En el seno de cada partido, cabe distinguir varios tipos de equilibrio o soluciones estables como resultado de las proporciones de diferentes tipos de miembros del partido y de la aplicación de reglas internas relativamente más participativas o más restrictivas. Tradicionalmente se han distinguido tres tipos organizativos de partidos políticos:

- **Partido de cuadros**, que implica un nivel bajo de afiliación y reglas internas restrictivas.
- **Partido de masas**, que comporta una alta afiliación y reglas participativas.
- **Partido de militantes**, una combinación de afiliación baja y reglas participativas.

Partido de cuadros. Un partido puede estar dominado internamente por los líderes de partido o políticos profesionales, ya sea mediante el desaliento de la afiliación masiva o reglas internas restrictivas que favorezcan procesos de difusión de la información y de toma de decisiones jerárquicos, verticales y de arriba abajo. Esto comporta una elevada autonomía para lo que se llama la «oligarquía política», el «círculo privado» o la «coalición dominante» en el seno de un partido. Este tipo de relaciones internas, que corresponden al tradicional «partido de cuadros», surgió de elecciones y parlamentos antiguos, especialmente en los partidos conservadores y liberales. Pero se ha mantenido o reproducido también como un modelo organizativo regular para otros partidos también en tiempos más recientes. Si los líderes del partido están motivados electoralmente y son lo bastante hábiles, el partido de cuadros puede ser relativamente capaz de adoptar propuestas políticas susceptibles de obtener un amplio apoyo electoral y competir con éxito por posiciones ganadoras en legislativas y gabinetes.

Partido de masas. A la inversa, un partido puede tener numerosos activistas capaces de proporcionarle abundantes recursos organizativos y de campaña, y puede aplicar reglas internas que confieran a sus miembros oportunidades significativas de intervenir en las decisiones que toma el partido, no sólo desde las diferentes ramas de su organización, sino en asambleas abiertas, convenciones o congresos generales. Este modelo de «partido de masas» fue el característico de los primeros partidos socialistas y cristiano-demócratas. La difusión de las elecciones primarias en Estados Unidos, así como en otros países, amplió asimismo el número de participantes en la elección de los candidatos.

RECUADRO MEDICIÓN DE LA AFILIACIÓN PARTIDARIA

El número relativo de miembros de a un partido puede medirse mediante la *relación*:

$$M/E$$

Donde:

M: número de miembros del partido.

E: número de electores que votan al partido.

Si la relación M/E es baja, es probable que el partido esté dominado por líderes políticos que buscan votos y cargos a expensas de la fidelidad a las posiciones políticas, mientras que una relación alta por lo general indicará una mayor influencia de los activistas motivados políticamente.

Para un conjunto de partidos en un sistema, se puede emplear el número total de afiliados a los partidos en relación con el número de electores o de habitantes. Algunos casos dispares son los siguientes. Mientras que en países como Austria, India, Suecia y Holanda, más del 10% de la población total está afiliada a partidos políticos, en democracias recientes, como Estonia, Hungría y Polonia, pero también en España, Francia y Portugal, la afiliación partidaria es menor del 2% de la población.

En general, los afiliados al partido y los votantes en las primarias tienden a favorecer a candidatos relativamente más extremos o periféricos y a tener prioridades en temas diferentes que los electores. Pero los candidatos pueden obtener cierta legitimación ante el público general si son elegidos por un elevado número de participantes. Al mismo tiempo, los líderes y el aparato burocrático del partido pueden ejercer cierto control sobre el proceso, por ejemplo, apoyando a unos precandidatos y enfatizando que los elegidos en el proceso interno deben ser también «elegibles» en la contienda electoral real.

Partido de militantes. En épocas más recientes, una disminución en la afiliación, en paralelo al mantenimiento de reglas internas abiertas para la participación, ha llevado al surgimiento de nuevos partidos de «**militantes**». Éstos son proclives a adoptar propuestas políticas relativamente extremas sobre unos pocos temas escogidos, lo cual puede hacerles relativamente impopulares entre los votantes. Sin embargo, pueden mantener un núcleo estable y fiel de votantes muy interesados en estos temas políticos cuyo apoyo puede permitir a los líderes del partido una negociación favorable de las correspondientes decisiones legislativas especializadas o carteras de gabinete en coaliciones multipartidistas.

Partido-empresa. Pueden coexistir y competir partidos de los diferentes tipos que hemos mencionado hasta ahora. Pero con el tiempo, las distinciones entre partidos políticos que actúan en una misma comunidad política tienden a desdibujarse en la medida en que operan bajo estructuras de incentivos similares. En tiempos recientes, las ventajas de la afiliación a un partido han ido menguando de manera constante en muchos países como consecuencia de incentivos cambiantes para la acción colectiva.

Del lado de la demanda, los líderes de partido pueden sustituir los recaudadores de fondos por subvenciones estatales o por grandes donantes, mientras las campañas electorales se dejan en manos de profesionales y de los medios de comunicación más que de los voluntarios tradicionales. Los líderes de partido tienen por tanto nuevos canales para dirigirse directamente a un público más amplio, lo que les puede hacer creer que los miembros del partido son menos necesarios o incluso un estorbo.

Del lado de la oferta, el atractivo de la afiliación a un partido también ha disminuido. La creciente complejidad de las agendas públicas en las sociedades avanzadas hace que ciertos partidos tradicionales con una ideología que abarcaba un paquete de propuestas políticas sobre cuestiones dispares, estén menos adaptados a atraer seguidores con fuertes motivaciones en temas concretos. Esto fomenta indirectamente la aparición de movimientos no-partidistas centrados en un solo tema (entre otros muchos, por ejemplo, la inmigración, el aborto, la oposición a la guerra, la protección del medio ambiente o los derechos de los animales). La gente también tiene mayores oportunidades de obtener información política gracias a nuevas tecnologías de la información, especialmente la televisión, el teléfono y el internet, sin pagar los costes de la acción colectiva en un partido. Por último, los ciudadanos suelen tener una gama de alternativas de ocio más amplia que las reuniones de partido para obtener gratificaciones sociales o psicológicas.

Como consecuencia del declive de la afiliación, los partidos políticos se han ido convirtiendo cada vez más en las marcas de **equipos de emprendedores políticos**, en su mayoría titulares de cargos públicos y candidatos, que **presentan propuestas políticas para competir en las elecciones**. En muchos países, los partidos se hallan fuertemente protegidos por recursos y financiación del estado, lo que los convierte en «cárteles» o «empresas» ineficientes y deficientemente competitivas. Se dirigen a la ciudadanía a través de los medios de comunicación de masas más que a través del vínculo de los afiliados.

Todo esto podría considerarse un retorno al modelo del partido de cuadros. Sin embargo, algunos partidos tratan de mantener la apariencia de contar con una numerosa afiliación como corresponde al mode-

lo de partido de masas. De hecho, los partidos tienden a funcionar con jerarquías internas que facilitan procesos verticales de toma interna de decisiones, en tanto que los activistas y los seguidores del partido trabajan al servicio de sus candidatos. Los mítines y los actos electorales, incluso las convenciones y los congresos de los partidos se diseñan cada vez más para ajustarse a los noticieros de la televisión. Los activistas no remunerados aún pueden tener algún efecto en las campañas electorales a nivel local para movilizar al electorado. Pero, por encima de todo, la reserva de miembros no-profesionales del partido es la principal fuente de reclutamiento de futuros candidatos y de futuros líderes que harán de la política su medio de vida.

CASO CÓMO ELIGE SUS CANDIDATOS EL PARTIDO LABORISTA BRITÁNICO

El largo período que el partido laborista británico pasó en la oposición durante las décadas de 1980 y 1990 fue atribuido en parte al modo en que el partido escogía los candidatos al parlamento y al cargo de primer ministro. Mientras que en el ganador partido conservador, los líderes del partido y los miembros del parlamento controlaban las nominaciones, en el partido laborista todos los miembros del partido y los afiliados a los sindicatos tenían derecho de voto.

Desde entonces, «el partido que más ha hecho para cambiar el modo en que escoge a los aspirantes a ser miembros del parlamento es el laborista. En 1999, empezó a exigir que los aspirantes a miembros del parlamento fueran examinados por la oficina central del partido. Los candidatos fueron obligados a acudir los fines de semana a sesiones de formación, a presentar un currículum estandarizado y a ser entrevistados por un comité entre cuyos integrantes al menos uno era miembro del parlamento. La intención, según una figura veterana del partido, era “descartar a los charlatanes” que de algún modo pudieran haberse colado en el viejo sistema de selección en el que las organizaciones del partido en cada distrito electoral escogían a sus propios representantes. Habló con franqueza sobre lo que aquello significaba. Aquellos que “parecían no tener una línea pragmática sobre las discrepancias políticas” o que no pudieran “evitar parecer divisionista y combativo en caso de desacuerdo con la política del partido”, o que “mostrara una falta de preparación para obedecer a los jefes del grupo parlamentario”, serían eliminados. En teoría, la elección final del candidato seguía siendo responsabilidad de la organización de distrito electoral local. Pero la oficina central del partido también dificultó que los radicales de los distritos eliminaran a los miembros del parlamento que consideraban que obedecían demasiado ciegamente a Londres».

Extracto de Jeremy Paxman,
The Political Animal (2002)

CASO
ELECCIÓN DE CANDIDATOS ELEGIBLES

En la elección de candidatos, los motivos políticos e ideológicos se mezclan con la elegibilidad de los candidatos potenciales por el público en general. Vea esta discusión en las elecciones primarias presidenciales de Estados Unidos en 2004.

«El senador por Massachusetts John F. Kerry ganó ayer con facilidad la votación de los Demócratas del distrito en la asamblea local [*caucus*] de la ciudad, quedando muy por delante del antiguo gobernador de Vermont, Howard Dean, que hace tan sólo un mes iba en cabeza en unas primarias Demócratas no vinculantes, según dijeron los líderes del partido.

En un ambiente optimista en los ocho centros electorales, uno por cada distrito electoral de la ciudad, los Demócratas afirmaron que habían secundado al candidato con mayores posibilidades a su juicio de derrotar al presidente Bush en noviembre...

“Todos son buenos, pero el senador Kerry con su empuje tiene las mayores posibilidades de recuperar la Casa Blanca”, afirmó Roman Holton, un productor de televisión del suroeste de Washington, tras emitir su voto en el distrito 6. “Creo que es elegible, comentó Nina Ritch, de 26 años de edad, que reside en el noroeste de Washington, para explicar por qué había escogido a Kerry en el centro electoral del Distrito 3. ‘Es un buena sembrero’, añadió la maestra. “Todos son excelentes personas. Mientras derrote a Bush, no me importa quien salga” ...

Katherin White, una directora de personal que vive en el noroeste de la capital federal, comentó que al principio había sido partidaria de Dean pero que había votado por Kerry porque “creo que [Dean] es demasiado emocional y, como presidente, quiero a alguien tranquilo. Y creo que Kerry tiene posibilidades de derrotar a Bush...”

Ayer las asambleas locales del partido no parecían corresponder a su nombre porque había pocas deliberaciones o debates entre los fieles seguidores del partido, que parecían acudir con opiniones ya formadas. “Me siento decepcionado. Esperaba ver algún grupillo de gente aquí y otro allí tratando de persuadirme o dándome un pollo, dijo bromeando Jim Fallon, un abogado de 62 años de edad que vive en el sureste de la capital. Se suponía que esto era un *caucus*, añadió, pero no veo nada que se le parezca” .»

Extracto de *The Washington Post*,
15 de febrero de 2004

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Cómo podría distinguir los políticos profesionales de los activistas voluntarios?
- ¿Qué diferencias hay entre un partido de cuadros y un partido de masas?

CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos presentado algunas ventajas y algunos riesgos de la toma de decisiones colectivas por medio de partidos políticos. Los partidos políticos son medios para promover nuevas propuestas de política pública y tomar decisiones sobre cuestiones colectivas, aunque suelen ser sospechosos de introducir divisiones entre los ciudadanos. Los partidos seleccionan a sus líderes y a los candidatos que presentarán en elecciones competitivas, pero la mayoría de partidos sufren tensiones internas entre sus miembros. Teniendo en cuenta sus ventajas, los partidos políticos han logrado convencer a muchos de su inevitabilidad y conveniencia, aunque no todo el mundo está convencido de la deseabilidad de los partidos políticos.

Hay dos *Proposiciones* de la ciencia política bien establecidas con respecto a los partidos políticos:

- *Oligarquía de partido*. Una organización política tiende a convertirse en una «oligarquía», esto es, tiende a ser dominada por líderes políticos o profesionales de la política que buscan votos y cargos.
- *Activistas extremos*. Los activistas políticos voluntarios mantienen posiciones políticas o ideológicas más «extremas» que los votantes e incluso que el liderazgo del partido.

RESUMEN

- Un partido político es una organización que compite por el poder político y que provee políticas públicas.
- Los partidos políticos pueden formarse de modo «endógeno» desde las elecciones y las asambleas como candidaturas colectivas y coaliciones legislativas, las cuales pueden convertirse en organizaciones permanentes.
- Asimismo, los partidos políticos pueden formarse de modo «exógeno» desde fuera de las instituciones existentes, sobre la base de nuevas propuestas de políticas públicas en algunos temas y con el apoyo de grupos de interés o de valor ya existentes.
- Los partidos políticos proporcionan mecanismos para facilitar la toma de decisiones colectivas, sobre todo para el diseño de políticas públicas y la formación de la agenda (es decir, la selección de unas pocas cuestiones que abordar), así como la selección de líderes y la formación de gobierno.
- El dominio de los líderes de partido o políticos profesionales en el seno de los partidos políticos tiende a crear una «oligarquía» política ajena a la inmensa mayoría de ciudadanos.
- Los activistas voluntarios, motivados de forma característica por la promoción de una política pública o un interés concreto en el que tienen preferencias intensas, mantienen posiciones más «extremas» que la mayoría de votantes e incluso que los líderes del partido.
- Las posiciones de partido son el resultado de compromisos entre los líderes de partido que buscan votos y cargos y los activistas que buscan políticas públicas. Las principales variables de las interacciones internas de los partidos son: el número de miembros y las oportunidades que las reglas y procedimientos crean para la participación en la toma de decisiones internas. La fórmula M/E permite dar una estimación genérica de las relaciones internas de partido.
- Los partidos de «cuadros» tienen una afiliación baja y están dominados por los líderes del partido (una M/E baja). Pueden ser relativamente ventajosos para adoptar propuestas políticas capaces de obtener un amplio apoyo electoral.
- Los partidos de «masas» tienen una amplia afiliación y reglas que facilitan la participación de sus miembros en las decisiones del partido y la selección de candidatos (M/E alta).
- En épocas recientes, la afiliación a los partidos ha disminuido en muchos países como consecuencia de incentivos cambiantes para la acción colectiva. Los partidos políticos se apoyan cada vez más en recursos del estado y en los medios de comunicación de masas.

CONCEPTOS BÁSICOS

Partido político. Una organización para competir por el poder y proveer políticas públicas.

Partido endógeno. Un partido formado en el seno de asambleas y elecciones.

Partido exógeno. Un partido formado fuera de las instituciones con el apoyo de grupos previamente existentes.

Políticos. Candidatos y titulares de cargos públicos que viven de la política.

Búsqueda de votos. Una motivación de los políticos para presentarse a las elecciones.

Búsqueda de cargos. Una motivación de los políticos para presentarse a las elecciones.

Activistas. Contribuyentes voluntarios al partido, también llamados «militantes».

Búsqueda de políticas públicas. Motivación de los activistas o de un grupo de interés para apoyar a un partido.

Oligarquía de partido. Dominio de los políticos profesionales en un partido.

Relación M/E. Número de miembros del partido dividido por el número de electores del partido.

Partido de cuadros. Partido con un nivel de afiliación bajo dominado por políticos profesionales.

Partido de masas. Partido con una afiliación alta y una alta participación interna.

Partido de militantes. Partido con una afiliación baja y una alta participación interna.

Partido-empresa. Partido con una afiliación baja que se apoya principalmente en recursos estatales y en los medios de comunicación de masas.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Qué es un partido?
2. ¿Cómo pueden los partidos políticos facilitar la toma de decisiones colectivas?
3. ¿Cómo distinguiría a políticos profesionales de activistas voluntarios?
4. ¿Cuáles son las diferencias entre un partido de cuadros y un partido de masas?

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. Busque datos sobre los partidos políticos de su país en sus páginas de internet. Trate de responder a estas preguntas sobre la información proporcionada por los partidos:
 - a. ¿Destacan sus propuestas políticas más o menos que las características de sus candidatos?
 - b. ¿Facilitan datos acerca del número de afiliados o participantes en algunas de sus actividades? Trate de establecer la relación entre el número de activistas y el número de votos de los partidos en las elecciones más recientes.
 - c. ¿Hay diferencias significativas entre los partidos en los dos aspectos a los que se refieren las dos preguntas anteriores?
 - d. Comente.
2. A la luz de los datos para la pregunta anterior a partir de sus propios conocimientos y reflexión personal, haga una lista de incentivos positivos y negativos para afiliarse a un partido.
3. ¿Puede mencionar algún político cuya motivación principal sea la realización de una política pública o una meta ideológica más que la búsqueda de poder? ¿Y alguno con una jerarquía de motivaciones opuesta al anterior? ¿Qué factores personales, contextuales e institucionales pueden explicarlo?
4. Lea el recuadro con el fragmento de Max Weber sobre *La política como vocación*. ¿En qué medida cree que es aún válido en el mundo actual? Analice.

Fuente de datos:

Wikipedia Political parties: wikipedia.org/List_of_political_parties_by_country

Políticas públicas

Los partidos políticos suelen presentarse con marcas ideológicas características, como conservadurismo, ecologismo, liberalismo, nacionalismo, progresismo, socialismo, etcétera. Utilizan también diferentes símbolos, como animales, colores y banderas para distinguirse unos de otros. Cada marca ideológica, al igual que los símbolos, comporta un conjunto de valores y propuestas de políticas públicas en una serie de temas.

En el capítulo anterior estudiamos las características de los partidos políticos como organizaciones para la acción colectiva. En este capítulo analizamos las relaciones entre los diferentes partidos y entre partidos y políticas públicas, así como el papel que desempeñan las posiciones ideológicas en el eje «izquierda-derecha» en la configuración de las propuestas políticas. Veremos la importancia que tiene el número de partidos que compiten en un sistema político. Cuando sólo hay unos pocos partidos, el número de temas políticos que pueden convertirse en ocasiones de debate público y competencia electoral es bajo. A la inversa, la existencia de numerosos partidos puede ampliar la agenda pública y las oportunidades de elección de los ciudadanos. En cada una de estas situaciones cabe esperar diferentes grados de polarización o consenso entre partidos.

EN ESTE CAPÍTULO

Analizaremos cómo pueden politizarse las cuestiones públicas y cómo surgen nuevas propuestas de políticas públicas.

Analizaremos qué es una ideología política.

Reflexionaremos sobre los contenidos del eje ideológico izquierda-derecha.

Examinaremos las diferencias entre los sistemas bipartidista y multipartidista.

Aprenderemos que unos pocos partidos tienden a desarrollar una elevada polarización mientras que múltiples partidos pueden facilitar el consenso.

La politización de un tema comporta que se presenta una nueva propuesta de política pública sobre el tema a modo de alternativa a la política pública existente o de «status-quo». Como es lógico, un elevado número de temas politizados en una comunidad tiende a ir aparejado con un elevado número de partidos políticos que compiten en elecciones. En esta sección abordamos estas cuestiones.

Políticas públicas innovadoras

Formar un partido político o una candidatura electoral implica la politización de al menos un tema. Esto significa proponer una nueva política en el tema en contraste con la política existente que presumiblemente es insatisfactoria y a la que se suele llamar el **status-quo**. Las propuestas de políticas públicas comportan modos diferentes de proveer bienes públicos, así como decisiones redistributivas, que pueden dar diferentes grados de satisfacción a gente con diferentes intereses y gustos.

Un partido político o un político emprendedor pueden dar **relieve** a un tema político en el debate público y en la atención de los votantes si hablan del tema y lo convierten en noticia. El número de temas potencialmente politizados es inmenso en una sociedad compleja. Entre los temas tradicionalmente politizados están la defensa del territorio frente a potencias extranjeras, la guerra y la paz, la distribución de instituciones y recursos públicos en el territorio, la seguridad interior frente al crimen y la violencia, quién debería pagar impuestos y en qué cuantía, las relaciones entre las personas que tienen religiones, características raciales o lingüísticas diferentes, la validación de los derechos de propiedad, la libertad de comercio o la protección de los productores locales, el apoyo público a la agricultura o a la industria, los peligros del desempleo, así como los de la inflación, el papel de la iglesia en la escuela, la libertad de expresión o el derecho a la confidencialidad y la privacidad, la provisión de una cobertura médico-sanitaria, así como de pensiones de vejez, la protección de los recursos naturales

y del medio ambiente, la regulación del divorcio, el aborto y otras consecuencias de las relaciones sexuales, la prohibición o la legalización de ciertas drogas y cientos de otras que cualquier ciudadano atento puede identificar con facilidad.

Un tema puede cobrar relieve en la percepción de los votantes si se sabe que se han producido problemas relacionados con él que merecen cierta acción política. La política pública de status-quo puede haberse vuelto insatisfactoria aun si ha permanecido estable durante un largo período. La insatisfacción puede derivar no sólo de efectos no-intencionados e indeseables de una política, sino también de circunstancias cambiantes, como el entorno internacional, las nuevas tecnologías, el envejecimiento de la población o las migraciones, los cuales pueden hacer que una política tradicional resulte inefectiva o demasiado costosa. La insatisfacción también puede surgir como consecuencia de cambios en los valores y las prioridades de los ciudadanos, los cuales pueden ser provocados por cambios de políticas públicas en otros campos.

Los votantes pueden tener preferencias latentes, desconocidas cuando un tema no es prominente en el debate público si no tienen ninguna alternativa con que comparar. Si no se presenta ninguna nueva propuesta política contra el status-quo, el tema no cobrará relieve sino que permanecerá «subyacente» o «latente». La presentación de propuestas políticas alternativas y el correspondiente relieve de un tema pueden inducir la emergencia de preferencias relevantes de los votantes. Los votantes pueden entonces comparar la política pública de status-quo en un tema con una nueva propuesta política según ciertos valores y las consecuencias esperadas del cambio.

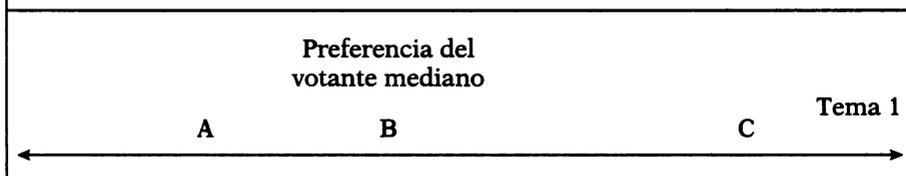
El espacio político

Las diferentes propuestas en un tema se pueden analizar con un modelo espacial como el que muestra la figura 11.1. Como se puede ver en este sencillo dibujo, cabe representar diferentes propuestas de políticas públicas y distintas preferencias de los votantes como posiciones a lo largo de un continuo. Imaginemos, por ejemplo, que el tema son los impuestos y las diferentes posiciones representan aumentos o reducciones en el impuesto sobre la renta. Alternativamente, se puede imaginar que el eje horizontal se refiere al tema de la familia y las diferentes posiciones abarcan, por ejemplo, desde el apoyo oficial a las familias tradicionales hasta la legalización del matrimonio homosexual. La distancia «espacial» entre posiciones representa las diferencias entre las propuestas políticas o entre las preferencias de los votantes. En muchos temas, como en estos ejemplos, la medida de las distancias implica aspectos tanto monetarios como reguladores.

Una cuestión importante para analizar la eficiencia de las diferentes propuestas políticas requiere la identificación de la preferencia del votante «mediano» en el espacio político. Como recordará de las matemáticas de la enseñanza secundaria, **la mediana es el punto que tiene menos de la mitad de los puntos a un lado y menos de la mitad al otro lado.**

La preferencia del votante mediano, si se convierte en una política aplicable, **minimiza la suma de las distancias de las preferencias de todos los votantes** y, por tanto, se puede considerar que **maximiza la utilidad social**. Que el punto mediano minimiza la suma de las distancias es una propiedad matemática bien establecida. A modo de ejemplo, examinemos el caso sencillo de un electorado compuesto por tres votantes, A, B y C, con preferencias diferenciadas (o tres grupos de votantes con las mismas preferencias y un número similar de miembros) situados en una dimensión de un solo tema, como en la figura 11.1. Supongamos, por ejemplo, que la distancia entre el votante A y el votante B es igual a la mitad de la distancia entre el votante B y el votante C, como sugiere el mismo gráfico. Si B, que es la preferencia del votante mediano, gana y se convierte en política pública, la distancia total desde las preferencias de los votantes hasta el ganador se puede medir como la distancia de A a B, pongamos que es 1 unidad, más la distancia de B a B, que es 0, más la distancia de C a B, que es 2 unidades. Así, la suma de distancias desde las preferencias de los votantes hasta el ganador es igual a 3 unidades. Compruebe que, en cambio, si el ganador fuera A, la suma de las distancias desde las preferencias de los votantes al ganador sería de 4 unidades; y si el ganador fuera C, la distancia sería de 5 unidades. Esto muestra que la alternativa del votante mediano (B en el ejemplo), minimiza la suma de las distancias y, por tanto, maximiza la utilidad social.

FIGURA 11.1. El eficiente votante mediano. Sobre un único tema, tres votantes sitúan sus puntos ideales en A, B y C. La preferencia del votante mediano, B, si se convierte en política pública, minimiza la suma de las distancias a las preferencias de todos los votantes.



FUENTES

El votante mediano maximiza la utilidad social



Aristóteles
(384-322 a. C.)
Filósofo político

«¿Cuál es el mejor régimen y la mejor forma de vida para los ciudadanos en general y para la mayoría de los seres humanos? ... La comunidad política que se basa en los que están en el medio es la mejor ... Los mejores legisladores son los que han salido de entre los ciudadanos medios.»

Aristóteles,
La política (c. 325 a.C.)

«Sólo si establecemos un plan preciso y unificado y seguimos la doctrina [de Confucio] del Medio podremos gobernar bien nuestro país. Si tratamos los asuntos de manera apropiada y armoniosa sin decantarnos a ninguno de los lados, todas las cosas sobre la Tierra florecerán.»

Emperador de China Qianlong (1735-1796) con una cita del Libro de los Ritos de Confucio: «Sujetó bien los dos extremos, determinó el medio y lo empleó en su gobierno del pueblo»

«La clase que universalmente se describe como la parte más sabia y la más virtuosa de toda comunidad, la gente de rango medio ... que da las contribuciones más distinguidas a la ciencia, el arte y la legislación, a todo lo que exalta y refina la naturaleza humana, es esa parte de la comunidad de la que, si ahora se extendiera hasta ella la base de la representación, su opinión sería en última instancia la decisiva. De cuantos quedan por debajo de ella, una inmensa mayoría no dejaría de ser guiada por su consejo y ejemplo ... Con respecto al fundamento del buen gobierno ... baste [*decir*] que la gran mayoría nunca deja de ser guiada por aquel rango [medio].»

James Mill,
«Government» (1820)

«Consideremos, por ejemplo, una situación en la que la sociedad está gobernada por un dictador omnisciente y benevolente que se enfrenta a la tarea de escoger las «mejores» políticas para su país ... El dictador cumple este objetivo mediante la elección de una posición idéntica a los deseos medios de la población, y así elige la media. De ahí que las condiciones competitivas que empujan a los dos partidos a converger hacia el resultado medio en el proceso electoral produce el tipo de resultado que un dictador benevolente debería elegir.»

Otto A. Davis, Melvin J. Hinich y Peter C. Ordeshook,
«An Expository Development of a Mathematical Model of the Electoral Process» (1970)

«La razonable justificación de la democracia de [Robert] Dahl [*Democracy and its Crisis*, 1989) ... orienta nuestra atención hacia la identificación de la posi-

ción política que en cierto sentido es la «más preferida» por los votantes. Creemos que la posición que tiene más derecho a representar esta política «más preferida» es la posición del votante mediano. En un solo tema o en una dimensión con un solo tema, si suponemos que las preferencias de los votantes tienen un solo punto máximo, la posición del votante mediano es la única política preferida a todas las demás por una mayoría de votantes.»

John D. Huber y G. Bingham Powell, Jr.,
«Congruence Between Citizens and Policy Makers
in Two Visions of Liberal Democracy» (1994)

Números de temas y de partidos

Ciertas dimensiones de temas politizadas se basan en antiguas **divisiones** sociales resultantes de transformaciones y acontecimiento históricos remotos. Como se señalaba tradicionalmente, los procesos de formación de estado nacionales bajo el modelo francés, especialmente en Europa, dio lugar a las divisiones estado-iglesia y centro-periferia, puesto que el estado trató de absorber tareas sociales que habían estado tradicionalmente en manos de la iglesia, de centralizar el control del gobierno y de homogeneizar la población en el territorio. A su vez, las revoluciones industriales bajo el modelo inglés produjeron divisiones tierra-industria y propietario-obrero debido al papel dominante de los empresarios industriales. Los partidos políticos conservadores y liberales que sostenían posturas antagónicas —la iglesia frente al estado, la agricultura frente a la industria, respectivamente— al principio tuvieron prominencia en estos procesos. Se formaron también nuevos partidos, entre ellos partidos étnico-territoriales y partidos socialistas, que defendían respectivamente las poblaciones periféricas y los intereses de los obreros.

Sin embargo, en cualquier sociedad con un gobierno operativo, el número de temas politizados y la fuerza relativa de cada partido no dependen necesariamente de la importancia de antiguas revoluciones ni de la profundidad de las divisiones asociadas a estructuras sociales de larga duración. Muchas otras relaciones sociales se pueden transformar en ocasiones de polarización política. Las iniciativas de politización pueden abarcar literalmente cualquier tema, contenido o aspecto de la vida humana que sea posible regular por medio de decisiones públicas y aplicables en las cuales se pueda proponer alguna alternativa al status-quo. En ello se incluye tanto la «politización» de temas que antes no dependían del sector público como la privatización de temas tradicionalmente sujetos a regulación pública.

Las sociedades relativamente simples con una heterogeneidad social baja pueden generar una **demand**a débil de partidos y establecer un límite a su número. Pero del lado de la **oferta**, nuevos políticos emprendedores pueden dar prominencia a temas políticos que no reflejen

divisiones sociales preexistentes. Los partidos pueden incluso establecerse ellos mismos como polos importantes de atracción y producir su propio alineamiento sin tener en cuenta los cimientos económicos, morales y étnicos de los procesos sociales.

Varios temas se pueden representar en una sola «**dimensión**» espacial si las posiciones de partido en los temas están correlacionadas, es decir, si las posiciones de partido pueden ser situadas en el mismo orden para todos los temas. Como hemos comentado, los partidos conservadores tradicionales apoyaban tanto la agricultura como la iglesia, mientras que los partidos liberales favorecían las regulaciones laicas o civiles y la industria. En la actualidad, es común que los partidos mantengan posiciones consistentes en una sola dimensión sobre un conjunto de temas socio-económicos, como los impuestos, la intervención del gobierno en la economía y la seguridad social. Es decir, un partido favorable a subir los impuestos también puede estar a favor de una mayor intervención del gobierno en la economía y un mayor gasto social, mientras que otro partido puede estar al mismo tiempo a favor de bajar los impuestos, una menor intervención y un menor gasto social. Conjuntos similares de posiciones correlacionadas se podrían definir, por ejemplo, en torno a un conjunto de temas morales y de familia, como el divorcio, el aborto, el matrimonio homosexual, la eutanasia, etc. Asimismo, una dimensión étnica que puede abarcar varios temas referidos a grupos religiosos, raciales o lingüísticos y a la distribución territorial del poder, puede ser identificada en una serie de países.

Si la competencia electoral se desarrolla entre sólo dos partidos, sus posiciones contrapuestas sobre varios temas siempre definirán sólo una dimensión en el «espacio» político: siempre habrá sólo una «línea» entre los dos puntos que representan a los partidos, aunque los contenidos de los temas en esa dimensión cambien a lo largo del tiempo. Aunque haya tres partidos, si hay un partido de «centro» en todos los temas, sólo se podrá formar de todos modos una sola dimensión.

Sólo si múltiples partidos adoptan posiciones no correlacionadas en diferentes temas surgen varias dimensiones. Para que exista un espacio multidimensional debe haber, pongamos por caso, un partido que esté a favor de bajar los impuestos y la libertad moral, y un partido que esté también a favor de bajar los impuestos pero que apoye los valores de la familia, etcétera. Cuanto mayor es el número de temas, mayor es también el número de partidos que puede haber con posiciones dispares en los temas.

Una relación general entre el número de dimensiones de temas y el número de partidos políticos relevantes es: **el número de temas más uno es igual al número de partidos:**

$$T + 1 = P$$

Donde:

T: número de dimensiones de temas,

P: número de partidos políticos.

La lógica que subyace a esta relación es que, cuando se forma una sola dimensión, por ejemplo, con temas socio-económicos, dos partidos con propuestas políticas alternativas definen la dimensión como controvertida (en torno, por ejemplo, a posiciones favorables al mercado y al intervencionismo). De este modo, los valores mínimos en democracia serían un tema con dos propuestas de partido: $T = 1$, $P = 2$. Una segunda dimensión, por ejemplo, en torno a cuestiones morales y de familia, puede tomar relieve si un tercer partido toma la iniciativa de introducir nuevas propuestas de políticas públicas en estos temas alternativos al status-quo. La relevancia de una tercera dimensión, en torno, pongamos por caso, a temas étnico-territoriales, implicaría que un cuarto partido entra en escena, y así sucesivamente.

Nuevos temas pueden crear la ocasión y el motivo para la formación de nuevos partidos, pero también se pueden desarrollar en el seno de partidos antiguos. Por ejemplo, la eclosión de movimientos estudiantiles y de liberación de la mujer en Europa, así como el movimiento afro-americano en Estados Unidos, no generó nuevos partidos políticos, sino más bien la incorporación de demandas y propuestas nuevas a partidos ya existente. Que ocurra lo uno o lo otro en parte depende de las restricciones que el sistema electoral e institucional imponga a la entrada de nuevos partidos en la competencia política, como analizaremos en otros capítulos de este libro. A la inversa, puede haber más de dos propuestas políticas (y el número correspondiente de partidos) en un tema, y un nuevo tema puede dar lugar a la creación no de un nuevo partido sino de dos con posiciones contrapuestas. Debido a estas variantes, la mejor contrastación empírica de la relación que acabamos de presentar es: $T+1 = P\pm 1$.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué relación hay entre el número de temas y el número de partidos políticos?

IDEOLOGÍA

Hemos analizado cómo los partidos políticos pueden innovar en la agenda pública mediante el relieve dado a nuevos temas, esto es, mediante la presentación de nuevas propuestas políticas en algunos temas. Pero la innovación en política está limitada por el papel constrictivo de las ideologías políticas. Una ideología se puede definir como una «dimensión» que engloba un elevado número de temas y valores políticos de tipo económico, moral, étnico u otros. Si diferentes partidos políticos y ciudadanos tienen preferencias correlacionadas en una

serie de temas, pueden sintetizar sus mensajes o preferencias en forma de una posición ideológica simple.

Supongamos, por ejemplo, que en una comunidad dada, hay una amplia coincidencia en las propuestas políticas de los partidos políticos en diferentes temas y dimensiones, como los impuestos, el gasto público en educación, la libertad de expresión, la inmigración y los valores de familia, en el sentido de que, por ejemplo, los que están a favor de impuestos altos y un gasto público elevado, también tienen en alto valor la libertad de expresión, promueven la legalización de los inmigrantes y dan prioridad a la libertad moral del individuo sobre la estabilidad de la familia, en tanto que otros partidos y ciudadanos sostienen las posiciones contrarias. Entonces, todos estos temas y dimensiones se pueden sintetizar en una sola dimensión ideológica, que se puede llamar «izquierda-derecha» o «liberal-conservadora», entre otras etiquetas.

¿Qué es una ideología?

Una ideología es una simplificación. Suele comportar marcas que utilizan los partidos políticos, como liberalismo, conservadurismo, nacionalismo, progresismo y socialismo, etcétera, las cuales pueden ser argumentadas con la ayuda de ciertos valores como la libertad, la seguridad, la igualdad, la eficiencia, la justicia o la paz, y pueden asociarse a símbolos que las identifican, como colores, héroes, fechas, animales, banderas, emblemas e insignias.

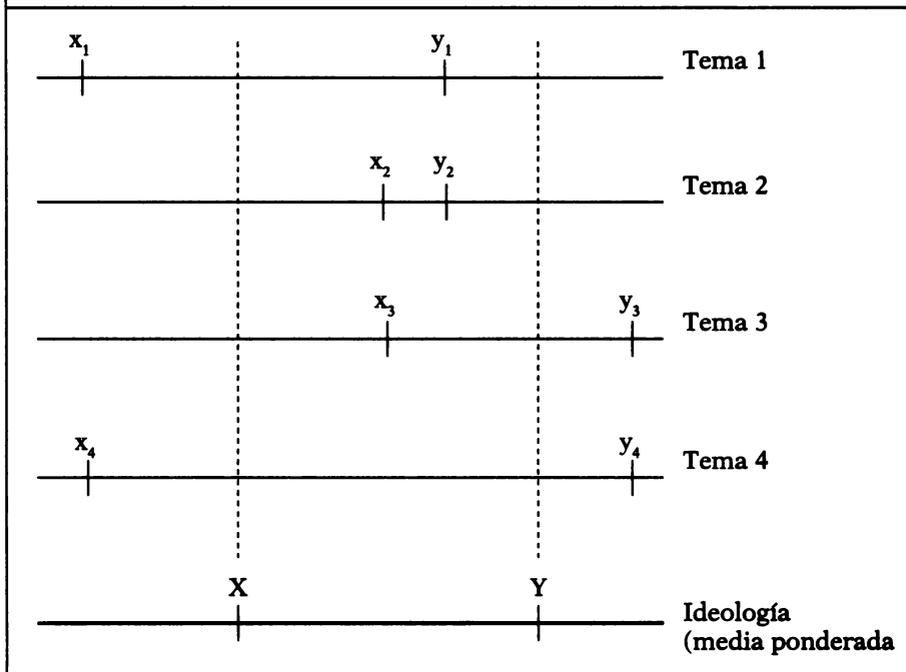
Una dimensión ideológica se puede representar mediante una sola línea, que cubra las posiciones «izquierda» y «derecha» o «liberal» y «conservador». Como se ilustra en la figura 11.2, la posición ideológica de un partido puede concebirse como una **media ponderada de las posiciones del partido en un elevado número de temas**. Observe que la posición ideológica «media» puede ser ponderada según la diferente importancia que el partido del que se trata concede a los diferentes temas.

Como se aprecia en la figura, las posiciones ideológicas de dos partidos pueden ser moderadamente distantes entre sí, pero esto puede ser compatible con posiciones cercanas de los partidos en algunos temas y posiciones más distantes en otros temas.

¿Por qué necesitamos ideologías?

Básicamente, por propósitos comunicativos. Del lado de la **demanda**, un ciudadano puede recurrir a una representación ideológica simplificada de los puntos de vista de un partido en muchas temas políticos con objeto de reducir los **costes de información**. Como se analizó en la primera parte de este libro, no sería racional que un votante con una influencia muy pequeña en el resultado electoral pagara costes elevados

FIGURA 11.2. **Ideología.** En el eje ideológico, las posiciones de los partidos X e Y se derivan como un promedio de sus posiciones en diferentes temas 1, 2, 3 y 4, esto es, a partir de x_1, x_2, x_3, x_4 para el partido X y de y_1, y_2, y_3, y_4 para el partido Y. A pesar de sostener posiciones ideológicas sintéticas, los partidos pueden mantener diferentes distancias relativas entre ellos en diferentes temas.



para obtener información detallada sobre las posturas de cada partido en cada tema. Los mensajes ideológicos y simbólicos pueden proporcionar indicios y pistas suficientemente buenas para tomar una decisión electoral en favor de un partido en probable conformidad con los intereses o preferencias del votante. Cuando un ciudadano recurre a una ideología para establecer sus preferencias, deja de pensar en el tema político del que se trata, dado que la ideología proporciona una preferencia dada. Si bien esto comporta ciertos riesgos intelectuales, ahorra tiempo, es decir, rebaja los costes de información y deliberación.

Del lado de la **oferta**, los partidos también tienen que presentar sus propuestas políticas ajustándose a las restricciones que impone un **mensaje** ideológico simplificado, dado que es el único modo de llegar a un público amplio. Los requisitos de comunicación pueden evitar que los partidos adopten posiciones dispares o aparentemente contradictorias en diferentes temas. Un partido competitivo no puede permitirse, por ejemplo, ser «de izquierdas» en un tema y «de derechas» en otro sin correr el peligro de ser malinterpretado por sus seguidores y votantes potenciales.

Sin embargo, la comunicación política a través de ideologías tiene importantes inconvenientes para la toma de decisiones electorales y la elaboración de políticas públicas. En primer lugar, la consistencia ideológica de los partidos puede producir disonancia cognitiva entre los votantes. Esto significa que a algunos votantes les puede resultar difícil gestionar situaciones en las que están de acuerdo con un partido en algunos temas y en desacuerdo en otros. Si los votantes abrazan la posición ideológica de un partido dado en lugar de seguir pensando y sopesando los pros y los contras en diferentes temas cuando hacen su elección, pueden sentirse insatisfechos en ciertos temas con el partido que escogen.

Las necesidades de comunicación también pueden evitar que los partidos hagan cambios espectaculares de posiciones políticas a fin de no confundir a sus votantes. La ideología fuerza a los partidos a adoptar posiciones más bien predecibles cuando surge un nuevo tema a fin de ser entendido por los electores en consistencia argumentativa con las posiciones previas de partido en otros temas. Cuanto más «fuerte» es la ideología, esto es, cuantos más votantes y partidos se basan en símbolos ideológicos simplificados, más determinará las políticas de partido.

Consideremos, por poner un caso, el surgimiento de un nuevo tema, como la investigación sobre las células madre, que puede politizarse y cobrar relieve en el debate público. Los partidos tienen restricciones ideológicas para analizar diferentes alternativas políticas y adoptar posiciones. Si bien las ideologías pueden que no ofrezcan una tutela detallada en cuanto a qué posición adoptar en el espacio político en el tema, sí indican el «área» política general, en el sentido espacial del término (como en la figura 11.2), esto es, si a la izquierda o a la derecha, que un partido debería ocupar. Si, por ejemplo, un partido ha defendido unos fuertes valores de familia en temas como el aborto, podría sentirse inclinado a oponerse a que se destinen fondos públicos a esta nueva línea de investigación con objeto de ser coherente con algunos de sus anteriores argumentos acerca de la vida antes del nacimiento, mientras que con otros partidos puede suceder lo contrario.

En todos los temas, los partidos tienden a situarse en la misma parte relativa del espectro ideológico en relación con otros, de modo que no saltan «por encima» de los otros. Los partidos se reconocen unos a otros sus fronteras espaciales y, por lo general, no pueden cambiar mucho sus posiciones relativas hacia la izquierda o hacia la derecha. La incoherencia ideológica podría confundir a los votantes y producir falta de credibilidad en un partido que hubiera renunciado a sus compromisos pasados. Pero la necesidad de mantener la «**coherencia ideológica**» a fin de mantener a sus miembros unidos y comunicarse de manera simple con los votantes limita la capacidad de los partidos de luchar con éxito o innovar en ciertos temas porque no pueden adoptar las posiciones más populares en ellos. La coherencia ideológica, por tanto, con-

dena a algunos partidos a aparecer en desventaja en ciertos temas y por tanto a no tener interés en darles relieve.

La dimensión ideológica izquierda-derecha

La representación ideológica más ampliamente aceptada de las posiciones de los partidos políticos es el eje espacial «izquierda-derecha». Esta representación empezó a utilizarse como una abreviatura de las preferencias políticas durante la Revolución francesa a fines del siglo dieciocho. Antes, «arriba-abajo» era una representación espacial mejor establecida de las diferentes posiciones políticas, la cual suponía de forma característica que el rey o el emperador estaban «arriba» y las diferentes capas de súbditos se colocaban en orden descendente hacia «abajo». A través de cambios turbulentos, la posición de «arriba» pasó a estar a la «derecha» y la posición de «abajo», a la «izquierda». Concretamente, en la Convención Constituyente reunida en París en 1789, los aristócratas y los defensores de la monarquía se sentaron a la derecha, en tanto que los favorables a la república lo hicieron a la izquierda de la tribuna de oradores. El agrupamiento de los miembros de la asamblea que tenían posturas similares facilitaba el recuento de votos, que los constituyentes emitían poniéndose de pie o sentándose.

Sin embargo, no fue hasta la segunda mitad del siglo diecinueve cuando las etiquetas «izquierda» y «derecha» se difundieron desde Francia al resto de la Europa continental. Por entonces, los partidos y los políticos en la izquierda promovían los derechos civiles y la libertad económica, mientras que la derecha defendía el antiguo orden jerárquico y el proteccionismo económico. Pero durante el siglo veinte, «izquierda» y «derecha» fueron asociadas respectivamente al intervencionismo del gobierno en la economía y al mercado libre, lo cual implicaba posiciones invertidas en algunas temas en comparación con las del siglo anterior.

El surgimiento de nuevos temas politizados suele requerir cierto debate colectivo para que los puntos de vista contrapuestos se adapten a las etiquetas izquierda-derecha. Los socialistas, incluidos los fundadores Karl Marx y Friedrich Engels, no utilizaron nunca los términos «izquierda» o «derecha» durante el siglo diecinueve. No las empezaron a adoptar hasta el decenio de 1920, tras la Revolución rusa, cuando los gobernantes comunistas lanzaron purgas y sanciones contra los desviacionistas «de izquierda» o «de derecha». De manera análoga, la emergencia del tema del medio ambiente a fines del siglo veinte no comportó al principio claras asociaciones con posiciones en el eje izquierda-derecha. Los partidos «verdes» en diferentes países escogieron puntos de vista ideológicos diferentes y no faltaron los partidos «conservadores» de la naturaleza, hasta que la mayoría de ellos convergieron hacia el lado izquierdo.

Aun en nuestros días, aunque la etiqueta «izquierda-derecha» es la más común en muchos países, no es tan ampliamente utilizada en Estados Unidos como en Europa y otras regiones del mundo. En algunos países, etiquetas como «liberal-conservador», «radical-moderado» o «duro-blando» son más populares para identificar la posición de los partidos políticos de una manera simplificada.

Los contenidos concretos de posición política de las posiciones ideológicas globales «izquierda» y «derecha» o «liberal» y «conservador» son accidentales. Al fin y al cabo no hay ninguna razón lógica o inherente para que el apoyo a la paz, por ejemplo, deba asociarse con el intervencionismo del gobierno o con el matrimonio homosexual. De hecho, diferentes partidos en diferentes países presentan diferentes combinaciones de posiciones políticas.

Para ilustrar este hecho, consideremos las posibilidades con sólo dos dimensiones de temas: una dimensión socio-económica con posiciones contrapuestas a favor de la competencia económica en el mercado o del gasto social y una dimensión moral con posiciones contrapuestas a favor de la libertad moral o de los valores familiares. Se podría sostener que el gasto social y los valores de familia son modos alternativos de proporcionar redes de seguridad; en consecuencia, la ausencia de los dos maximizaría los riesgos individuales, mientras que una fuerte presencia de los dos sería redundante. Sin embargo, las cuatro combinaciones posibles de políticas alternativas en los dos temas existen de hecho como programas de partido. Concretamente, la combinación mercado económico-libertad moral, la combinación más individualista, ha sido adoptada tradicionalmente por los liberales europeos; libertad económica-valores de familia es defendida por los neo-conservadores americanos; gasto social-libertad moral es característica de los liberales americanos y de los social-demócratas europeos; y gasto social-valores de familia, la combinación más proteccionista, es característica de los cristiano-demócratas europeos.

Si la dimensión económica es la más relevante, como suele suceder en Europa, entonces los que están más a favor del mercado, es decir, los liberales en Europa y los neo-conservadores en América, quedan situados a la derecha, mientras que los más favorables al gasto social, es decir, los social-demócratas y los cristiano-demócratas en Europa y los liberales en América están más bien a la izquierda. Pero si la dimensión moral gana relieve, como ha sucedido en épocas recientes en Estados Unidos, entonces los liberales y los social-demócratas quedan juntos a la izquierda, mientras que los neo-conservadores y los cristiano-demócratas se sitúan hacia la derecha. Vea la figura 11.3 para una representación gráfica de lo que acabamos de exponer.

El diferente relieve dado a las diferentes dimensiones, ya sea la socio-económica o la moral, es la razón por la que la etiqueta «liberal» se suele asociar con la derecha en Europa (donde se refiere sobre todo a los que están a favor del mercado), mientras que «liberal» se ha conver-

FIGURA 11.3. Partidos en dos dimensiones de temas. «Izquierda» y «derecha» pueden tener significados diferentes en diferentes sistemas de partidos dependiendo de qué dimensión sea la más importante, como en el entrecruzamiento de las dimensiones socio-económica y moral-familiar.

Valores de familia	Cristiano-demócratas UE	Neo-conservadores EE.UU.
Libertad moral	Social-demócratas UE	Liberales EE.UU.
	Gasto social	Mercado económico

tido en sinónimo de «izquierdista» en Estados Unidos (por referirse a los que están a favor de la libertad moral). De una forma bastante confusa para el observador lego en la materia, los europeos denominan «neo-liberales» a los defensores de los valores de familia, mientras que los americanos llaman «liberales» a los que están a favor de un elevado gasto público. Con las herramientas presentadas en este capítulo debería ser posible comprender por qué es así.

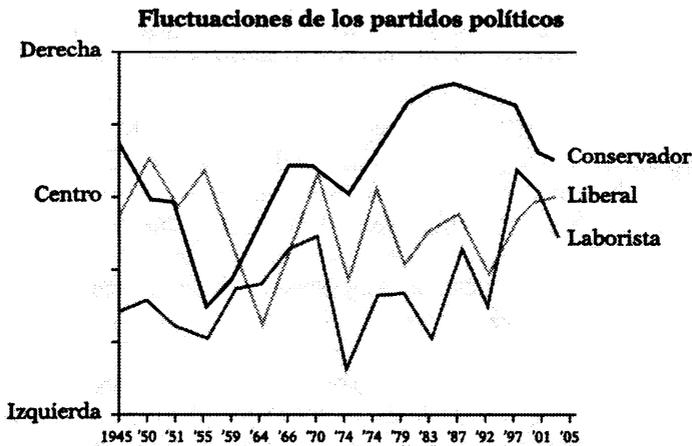
Este ejemplo muestra que las etiquetas ideológicas son envoltorios vacíos en los que se puede colocar y recolocar cualquier combinación de políticas públicas. Es conveniente, sin embargo, que un partido mantenga posiciones predecibles y relativamente estables en cada tema y en la dimensión ideológica que los engloba, a fin de poder ofrecer «paquetes» comprensibles a los votantes a lo largo del tiempo.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué relación hay entre la ideología y las propuestas de políticas públicas de un partido?
- Haga una lista con varias diferencias entre los partidos de «izquierda» y de «derecha».

CASO FLUCTUACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos pueden ciertamente modificar sus posiciones ideológicas relativas a lo largo del tiempo. El ejemplo del Reino Unido muestra cómo las distancias relativas de los partidos en el eje izquierda-derecha cambian con el tiempo. Como muestra el gráfico, primero, tras la Segunda guerra mundial, los laboristas innovaron en la izquierda mediante la introducción de programas de seguridad social y bienestar. Luego, durante los decenios de 1950 y 1960, los liberales y los conservadores se adaptaron y convergieron con los laboristas. Pero a partir del decenio de 1970, los conservadores se desplazaron hacia la derecha mediante la adopción de posiciones más proclives al libre mercado, a las cuales acabaron atrayendo a los laboristas.



FUENTE: Adaptado de Ian Budge y H-D. Klingemann, *Mapping Policy Preferences* (2001), y de Judith Bara, «The 2005 Manifestos», *JEPOP* (2006).

SISTEMAS DE PARTIDOS

Los diferentes perfiles de competencia entre los partidos políticos pueden analizarse como «sistemas de partidos». Para darse cuenta de lo diferentes que pueden ser los sistemas de partidos, considere los siguientes casos: sólo dos partidos principales compiten con expectativas razonables de ganar el gobierno en el Reino Unido y en Estados Unidos; a pesar de la existencia de múltiples partidos, sólo un gran partido estuvo en el gobierno durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo veinte en la India y en Japón; hay múltiples partidos con representación en Alemania, pero sólo los dos partidos mayores lideran

alternativamente la formación de diferentes gobiernos de coalición multipartidista; se suelen enfrentar dos bloques multipartidistas en Francia y en Italia; y hay múltiples partidos capaces de formar diversas coaliciones en Brasil, Finlandia, Holanda e Israel.

Como estos ejemplos sugieren, las relaciones entre un conjunto de partidos pueden identificarse por medio de dos variables:

- **El número de partidos**
- **Sus distancias relativas** en el espacio político o ideológico.

Abordaremos cada una de estas variables y proporcionaremos índices apropiados para efectuar mediciones cuantitativas.

Número de partidos

Ciertos regímenes autoritarios tratan de organizar su dominio por medio de un partido político que excluye de la competencia política a los demás o los limita fuertemente, aunque muchas dictaduras ni siquiera se molestan en organizar algo así. En cambio, en condiciones de libertad política y elecciones democráticas abiertas, es muy improbable que sólo se forme un único partido político. Con respecto a su número, cabe distinguir a los sistemas de partidos en democracia se pueden distinguir por si tienen:

- **dos partidos**
- **o múltiples partidos**

Sistema bipartidista. Si sólo dos partidos políticos suficientemente grandes compiten en las elecciones, la competencia electoral se centrará en un tema o en pocos temas, como hemos analizados en una de las secciones anteriores. Si sólo hay dos partidos, uno de ellos obtendrá habitualmente una mayoría de escaños y estará en condiciones de formar un gobierno de un solo partido.

En el pasado, los sistemas bipartidistas centrados en unos pocos temas y capaces de formar gabinetes con un solo partido, fueron considerados una fórmula adecuada para un gobierno efectivo y estable. Sin embargo, actualmente los sistemas bipartidistas son característicos sólo de unas pocas democracias antiguas con reglas electorales e institucionales bien establecidas, incluidos el Reino Unido y Estados Unidos. En muchos países la ampliación de los derechos de voto y la creciente complejidad de la competencia política han creado más oportunidades para el desarrollo de múltiples partidos.

Sistema multipartidista. La competencia electoral entre un elevado número de partidos políticos es de hecho un rasgo típico de la ma-

yor parte de los regímenes democráticos. Múltiples partidos tienden a politizar un elevado número de temas.

En una competencia multipartidista, ningún partido suele tener una mayoría de votos. Sin embargo, aunque se formen múltiples partidos, concurren a las elecciones y obtengan una representación adecuada, un solo partido puede ser lo bastante grande como para formar gobierno y convertirse en un partido «dominante» por un período relativamente largo. El partido del Congreso en la India, el partido cristiano-demócrata en Italia, el partido liberal-demócrata en Japón, los partidos social-demócratas en Suecia y Noruega, por ejemplos, fueron partidos dominantes durante largos períodos.

Más a menudo, dos partidos mayores entre muchos reciben la mayor parte de los votos y pueden encabezar la formación de gobiernos multipartidistas alternativos. En Alemania, por ejemplo, así como en Austria, Bélgica y Holanda, los cristiano-demócratas y los social-demócratas han alternado en la formación de gobiernos, siempre en coalición con otros partidos. Esta configuración ha sido llamada un sistema de «dos partidos y medio».

En cambio, cuando tres o más partidos obtienen porcentajes similares de votos y de escaños, se pueden formar varios gobiernos de coalición multipartidista. En Finlandia, por ejemplo, los partidos agrario (o de centro), conservador y socialista han encabezado gobiernos en diferentes coaliciones de las que formaban parte otros varios partidos. En Suiza, cuatro partidos —el cristiano, el radical, el socialista y el populista— suelen estar incluidos en la llamada «fórmula mágica» de gobierno en la que los diferentes partidos se alternan en el cargo de primer ministro.

El número de partidos se puede medir con índices que recogen no sólo el número absoluto, sino también el tamaño relativo de los partidos en el sistema, en términos de votos o de escaños. Los dos índices más utilizados miden la «fragmentación» (también «fraccionalización», lo opuesto de concentración) y el «número efectivo de partidos», que presentamos en el recuadro contiguo. Una estimación convencional es que hay sistemas multipartidistas cuando hay al menos tres partidos «efectivos». En otras palabras, sigue habiendo un sistema bipartidista, aunque haya más de dos partidos que obtengan votos y escaños, si dos de los partidos son lo bastante grandes (como sucede, por ejemplo, en la Cámara de los Comunes británica).

Distancia de partido

No sólo importa el número de partidos, sino también su distancia relativa. Los partidos políticos en un conjunto pueden situarse a corta o larga distancia entre sí en el espacio político o ideológico. Si los partidos compiten por votos y para ello adoptan posiciones políticas relativamente próximas, pueden construir «consenso», mientras que la in-

roducción de temas en los que sus posiciones son más alejadas tiende a crear «polarización».

El grado de consenso o polarización se puede estimar por la existencia de dos o múltiples polos y una balanza central. Un sistema de partidos puede estar relativamente muy polarizado si la competencia electoral se da, por ejemplo, entre laboristas y conservadores o entre dos bloques de múltiples partidos, uno de izquierdas y otro de derechas, o aún más si es entre partidos «antisistema» muy alejados, como comunistas y fascistas. El sistema puede estar relativamente menos polarizado si los dos polos se hallan relativamente cerca, por ejemplo, si son demócratas y republicanos o social-demócratas y cristiano-demócratas. Se puede obtener aún más consenso si existe una balanza intermedia entre dos partidos distantes, la cual puede ser proporcionado por un partido liberal, de centro, agrario, étnico o regional, entre otros.

Dicho con más precisión, el grado de polarización en un sistema de partidos es mínimo cuando sólo hay un partido internamente compacto, es decir, cuando todos los votantes prefieren la misma política e ideología, algo en realidad muy infrecuente en un régimen democrático. La polarización es máxima cuando el número de partidos es dos, tienen un tamaño similar y están situados a gran distancia uno de otro, es decir, el escenario clásico de la política de «confrontación». En cambio, en sistemas multipartidistas, cuanto más elevado es el número de partidos, más probable es que sus distancias relativas sean menores (porque puede haber partidos intermedios relativamente cercanos), menor sea el tamaño de cada uno y, por tanto, menor el grado de polarización entre ellos. Los índices de polarización recogen la distancia relativa entre las posiciones ideológicas de los partidos y el grado de concentración partidaria de votos o escaños, como se presenta también en el recuadro contiguo.

Polarización vs. consenso

Ha habido algunos debates acerca de la propensión de sistemas con diferentes números de partidos políticos a promover una competencia electoral polarizada o consensual. Una explicación para **una correlación inversa entre el número de partidos y el grado de polarización partidaria** es la siguiente. En sistemas bipartidistas, sólo se puede dar relieve al mismo tiempo a uno o unos pocos temas, como ya hemos analizado. Puesto que los partidos tienden a escoger precisamente aquellos temas en los que se hallan a una distancia significativa unos de otros, una agenda formada por sólo uno o unos pocos temas tenderá a producir un elevado grado de polarización entre los dos partidos. En sistemas multipartidistas, en cambio, los diferentes partidos pueden dar relieve a múltiples temas políticos al mismo tiempo, con lo cual se amplían la agenda pública y las oportunidades de elección de

los ciudadanos. Aunque puede haber distancias significativas entre algunos partidos en algunos de los temas, es probable que su distancia ideológica «media» sea relativamente baja porque la agenda incluirá también otros temas en los que algunos de los partidos pueden estar relativamente próximos en sus posiciones.

Un caso tradicionalmente ilustrativo es Suiza, donde hay un elevado número de partidos y un nivel muy elevado de consenso político entre ellos. Las mediciones con el índice de polarización presentado en este capítulo confirman, por ejemplo, que la polarización de partidos es mayor en el bipartidista Reino Unido, donde la política de confrontación tiende a predominar, que en la Alemania multipartidista, donde se construye un amplio consenso político a través de gobiernos de coalición multipartidistas. Una serie de análisis empíricos han mostrado que, en general, una fragmentación elevada, es decir, un número elevado de partidos, está asociada con una polarización baja.

RECUADRO MEDICIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

Las dos dimensiones de un sistema de partidos, es decir, el número de partidos y sus distancias relativas, pueden medirse cuantitativamente. Con una medición precisa se pueden comparar los sistemas de partidos en diferentes países y períodos. Algunas variantes de las medidas que presentamos aquí fueron expuestas en el capítulo 6 para medir la variedad étnica, pero los sistemas de partidos permiten usar la dimensión ideológica izquierda-derecha.

Número de partidos

El número de partidos en un sistema puede medirse utilizando alguno de estos índices:

$$\text{Fragmentación: } F = 1 - \sum P_i^2$$

$$\text{Número efectivo: } N = 1 / \sum P_i^2$$

Donde:

F: fragmentación,

N: número efectivo

P_i : tamaño del partido i (en proporción de votos o de escaños).

El índice de fragmentación tiene valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a un solo partido con todos los votos o escaños (probablemente no es una democracia) y 1 a un número infinito de votantes cada uno de los cuales vota por un partido diferente (presumiblemente los votantes mismos). El número efectivo de partidos tiene valores superiores a 1, y mayo-

res cuanto mayor es el número de partidos de tamaño similar. Los valores de los dos índices están muy correlacionados, puesto que $N = 1/(1-F)$.

Polarización partidaria

El grado de polarización en un sistema de dos partidos puede medirse con este índice, que expresa la distancia ponderada entre dos partidos:

$$\text{Polarización}_1: \text{Pol} = P_1x_1 - P_2x_2$$

Donde:

Pol: polarización

P_i : tamaño del partido i (en proporción de votos o de escaños)

x_i : posición ideológica del partido i .

En sistemas multipartidistas, es preciso estimar las distancias desde cada partido a cierto valor de referencia, que puede ser la puntuación media:

$$\text{Polarización}_2: \text{Pol} = \sum P_i(x_i - x)^2$$

Donde:

x : puntuación o posición media de los partidos en el sistema, dada por $x = \sum P_i x_i$

Para análisis aplicados se precisa una medida cuantitativa del espacio y las distancias ideológicas. Los valores cuantitativos puede ser proporcionados por encuestas de opinión en las que las posiciones de los partidos están situados en una escala de 0 a 10, en la que 0 representa la extrema izquierda y 10 la extrema derecha, u otras escalas similares, que se hallan disponibles para muchos países. El índice de polarización tiene valores mayores que 0 (hasta valores que dependen de la escala utilizada).

Ambos índices conceden mayor peso a los partidos grandes que a los pequeños dado que se suman los cuadrados de cada tamaño de partido. De este modo los índices expresan, ante todo, en qué medida unos pocos partidos grandes pueden ser dominantes o estar abiertos a una mayor competencia y cooperación.

PRUEBA RÁPIDA

- Ponga ejemplos de países con sistemas bipartidistas y de países con sistemas multipartidistas.

FUENTE

Tipos de sistemas de partidos



Giovanni Sartori
(1924-)
Politólogo

El estudio de los sistemas de partidos es tan cambiante como los propios sistemas de partidos, pero algunas clasificaciones y tipologías han sido muy influyentes para el análisis aplicado y los debates posteriores. Algunas consecuencias, sin embargo, han sido revisadas críticamente, como se exponen en el texto.

«A partir de la tipología que he desarrollado extensamente en otra parte [*Partidos y sistemas de partido*, 1976] puedo derivar tres pautas sistemáticas principales: 1) la mecánica bipartidista, es decir, la alternancia bipolar de un solo partido en el gobierno; 2) el multipartidismo moderado, es decir, los cambios bipolares entre gobiernos de coalición; 3)

el multipartidismo polarizado, es decir, sistemas caracterizados por una competencia multipolar, coaliciones unipolares situadas en el centro con diversas participaciones periféricas, y partidos antisistema. En esta tipología, la variable decisiva es la polarización sistémica, definida como la distancia (ideológica o de otro tipo) entre los partidos relevantes más distantes.»

Giovanni Sartori,
«The Influence of Electoral Systems» (1986)

CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos analizado la relación entre el número de partidos políticos en un sistema y el perfil de la competencia electoral. En principio, cuanto mayor es el número de partidos que se presentan en las elecciones, mayor es el número de temas que se politizan mediante la introducción de nuevas propuestas de políticas públicas. Los partidos, sin embargo, necesitan ideologías simplificadoras, como las que utilizan la representación espacial «izquierda» y «derecha», para que su mensaje llegue a una audiencia de masas, lo cual limita su espacio para la innovación política.

En general, los sistemas bipartidistas tienden a desarrollar una competencia electoral relativamente polarizada alrededor de un solo tema o de una fuerte ideología, mientras que los sistemas multipartidistas favorecen agendas públicas más abiertas, coaliciones más amplias y políticas de consenso. Podemos enunciar una nueva *Proposición* de la ciencia política como sigue:

- *Pluralismo consensual.* Hay una correlación inversa entre el número de partidos políticos y el grado de polarización partidaria. Una fragmentación alta está asociada a una polarización baja.

RESUMEN

- Los partidos políticos y las candidaturas electorales se basan en la politización de temas públicos. Politizar un tema implica proponer una nueva política pública a cierta «distancia» de la política existente y presumiblemente insatisfactoria, llamada status-quo.
- Aproximadamente, el número de dimensiones de temas más uno es igual al número de partidos o $T + 1 = P$.
- Ciertos temas politizados se basan en antiguas divisiones sociales, pero los emprendedores políticos pueden dar relieve a otros temas que no reflejen una demanda social preexistente.
- La ideología de un partido puede ser concebida como la media ponderada de las posiciones del partido en un número elevado de temas.
- Las ideologías son necesarias en política para reducir los costes de información y hacer llegar los mensajes del partido o de los candidatos a un público de masas. Pero las ideologías limitan la innovación en materia de políticas públicas.
- El eje espacial «izquierda-derecha» es la representación ideológica más ampliamente aceptada de las posiciones de los partidos políticos, aunque no es la única.
- En sistemas bipartidistas, la competencia electoral tiende a centrarse en unos pocos temas, mientras que en los sistemas multipartidistas la agenda pública se amplía.
- El número de partidos puede medirse ponderando el número absoluto de partidos con su tamaño, como con el índice de fragmentación: $F = I - \sum P_i^2$, o el número efectivo de partidos: $N = I / \sum P_i^2$.
- Un índice de polarización expresa la distancia relativa entre las posiciones ideológicas de varios partidos ponderada por el grado de concentración de votos o escaños del partido: $P = \sum P_i(x_i - \bar{x})^2$.
- Hay una correlación inversa entre la fragmentación de partido y la polarización partidaria. Los sistemas bipartidistas pueden fomentar la polarización, mientras que los sistemas multipartidistas favorecen el consenso.

CONCEPTOS BÁSICOS

Política pública. Decisión de un gobierno para la asignación de recursos a la provisión de un bien público o la regulación de una actividad privada.

Status-quo. La política pública existente, que es el referente habitual para propuestas alternativas.

Distancia. La representación espacial de las diferencias entre las propuestas o «posiciones» de políticas públicas.

Votante mediano. El votante con menos de la mitad de los votantes a cada lado del espacio político.

Ideología. Simplificación que engloba un elevado número de políticas públicas.

Izquierda-derecha. Representación ideológica de las posiciones políticas de un partido en clave espacial.

Sistema de partidos. Perfil de la competencia electoral basado en el número de partidos y su distancia ideológica.

Sistema bipartidista. Sólo dos partidos compiten por el gobierno.

Sistema multipartidista. Múltiples partidos obtienen escaños y comparten el gobierno.

Fragmentación. Lo contrario de la concentración: número de partidos ponderados por su tamaño.

Número efectivo de partidos. Otra medida de la fragmentación de partidos.

Polarización. Distancias relativas entre partidos ponderadas por su tamaño.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Cuál es la relación entre el número de partidos y el número de temas públicos?
2. ¿Qué es una ideología política?
3. ¿Qué diferencias hay entre los sistemas bipartidistas y los sistemas multipartidistas?
4. ¿Cuál es la relación entre el número de partidos y la polarización partidaria?

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. Busque los nombres y símbolos de diez partidos de un mínimo de tres países diferentes. Analice la relación entre los símbolos del partido y las ideologías políticas.
2. Suponga que tenemos los siguientes resultados electorales en este sistema bipartidista:

Partido	% de votos	Posición en el continuo izquierda-derecha (1-10)
Socialista	48	3
Conservador	52	8

- a. Calcule el índice de fragmentación y el número efectivo de partidos.
 - b. Calcule el índice de polarización.
3. Suponga que tenemos los siguientes resultados electorales en este sistema multipartidista:

Partido	% de votos	Posición en el continuo izquierda-derecha (1-10)
Verde	20	2
Laborista	35	4
Liberal	25	6
Popular	20	8

- a. Calcule el índice de fragmentación y el número efectivo de partidos.
 - b. Calcule el índice de polarización.
4. Compare los resultados de los dos ejercicios anteriores. ¿Observa alguna correlación entre la fragmentación y la polarización de partidos?
 5. Busque los datos apropiados y compare los valores de fragmentación y polarización en elecciones recientes celebradas en el Reino Unido y en Alemania.

Fuentes de datos:

Wikipedia Political parties:

wikipedia.org/List_of_political_parties_by_country

Wikipedia elections: wikipedia.org/List_of_election_results_by_country

Gobierno de partido

Si las instituciones son las reglas del juego, en democracia los partidos son los principales jugadores. En casi todos los países democráticos del mundo en la actualidad, los gobiernos están formados por partidos políticos. En particular, la «fusión» de poderes entre el parlamento y el gabinete, a la que nos referimos en el capítulo 9, es obra de los partidos políticos. Aún más en un régimen con elecciones diferentes para el congreso y la presidencia, los partidos son los unificadores de las instituciones separadas.

En este capítulo analizamos, en primer lugar, cómo múltiples partidos políticos pueden formar una coalición mayoritaria en el parlamento y dar apoyo al gabinete. En segundo lugar, examinamos las condiciones para la cooperación entre instituciones en un régimen de separación de poderes, la cual depende en gran medida de la estructura del sistema de partidos.

EN ESTE CAPÍTULO

Estudiaremos cómo se nombran los gobiernos.

Aprenderemos qué significan «coalición ganadora mínima» y «coalición ganadora conectada y mínima».

Consideraremos la relación entre el número de partidos en el gabinete y su duración.

Analizaremos las condiciones de partido en las que el presidente o el congreso pueden imponerse.

Estudiaremos si el grado de bloqueo institucional puede depender del número de partidos.

Según si un gabinete de un sistema parlamentario está formado por un solo partido o por múltiples partidos, las políticas del gobierno y el bienestar consiguiente de los ciudadanos pueden ser significativamente diferentes. Empezamos a tratar este tema en el capítulo 9, donde señalamos que, en regímenes parlamentarios, la «fusión» de poderes entre el gobierno y el parlamento se produce dentro de una estructura de partidos políticos.

Concretamente, si un partido tiene una mayoría absoluta de escaños en el parlamento, lo cual suele estar asociado con elecciones en distritos uninominales, entonces se puede formar un gabinete de un solo partido, como en Gran Bretaña. De otro modo, el candidato a primer ministro puede tener que negociar una mayoría multipartidista para obtener apoyo y ser elegido en el parlamento, como en Alemania y en Holanda, o formar un gabinete en minoría, como sucede a menudo en algunos países escandinavos. La mayoría que apoya al primer ministro y forma el gabinete suele ser también una mayoría legislativa para aprobar las leyes y los presupuestos anuales, en tanto que en situaciones de minoría, el primer ministro puede tener que negociar el apoyo legislativo tema por tema con diferentes partidos de oposición. Cada una de estas opciones puede cambiar la agenda del gobierno y las decisiones en políticas públicas. En esta sección revisamos los diferentes procedimientos institucionales para formar gobierno en un régimen parlamentario, así como las diferentes fórmulas de gobierno de coalición multipartidista y algunas de sus consecuencias.

Nombrar el gobierno

Un primer ministro puede ser llamado también canciller, presidente del consejo de ministros, presidente del gobierno, entre otros títulos, según los países. Hay diferentes procedimientos para nombrar y destituir a esta figura en los regímenes parlamentarios, los cuales pueden influir en el tipo de gobierno que se forma.

Con relación a su nombramiento, existen varias fórmulas. En algunos países, el líder del partido con el mayor número de escaños, aunque no tenga una mayoría, es nombrado primer ministro inmediatamente después de las elecciones, aunque deba negociar aún un apoyo parlamentario más amplio. En otros muchos casos, se requiere una **investidura** formal del primer ministro por una mayoría de los miembros del parlamento. El parlamento puede asimismo deponer al primer ministro, así como, en algunos casos, a algunos ministros o miembros del gabinete individuales. En ciertos países, el gabinete puede dimitir sin necesidad de un voto formal y negativo, tras haber sido derrotado en el parlamento al presentar una ley importante o el presupuesto anual. De manera más habitual, un número de miembros del parlamento pueden presentar una moción de **censura** para que se vote en la cámara. Si una mayoría del parlamento apoya la moción, bien se forma una nueva mayoría capaz de nombrar a un nuevo ministro, bien se disuelve el parlamento y se convocan nuevas elecciones. Otra alternativa es que el primer ministro presente una moción de **confianza** para confirmar su apoyo parlamentario o desafiarlo con la amenaza de disolver el parlamento.

Algunas consecuencias de estos diferentes procedimientos se pueden identificar con claridad. El requisito de una investidura formal del primer ministro por una mayoría del parlamento, así como la moción de censura y la posibilidad de una moción de confianza, favorecen la formación de gobiernos de coalición entre múltiples partidos con apoyo de una **mayoría** en el parlamento. En cambio, la ausencia de una investidura formal favorece la formación y supervivencia de gobiernos de **minoría**.

Cargos y políticas

Con frecuencia se acusa a los políticos de buscar sólo cargos públicos y los beneficios y ventajas que conllevan. La ambición de poder es ciertamente una motivación importante para entrar y quedarse en la política. Pero, como hemos visto en capítulos anteriores al tratar del liderazgo y los partidos políticos, los políticos también necesitan comprometerse con ciertas políticas públicas y demostrar cierta coherencia ideológica. Para algunos políticos activos, la lucha por cierta política o valor puede ser una fuerza impulsora personal. Pero incluso para los más oportunistas, el desarrollo de políticas acordes a sus promesas previas y a las expectativas de los ciudadanos puede ser una condición favorable para obtener votos y acceder al poder en futuras elecciones.

Tanto la búsqueda de cargos como la búsqueda de objetivos políticos ideológicos son, por tanto, motivaciones realistas y legítimas de los líderes de partidos políticos. Cuando se forma un gobierno, el interés

de los miembros del parlamento de disfrutar de tanto **poder** como les sea posible se traduce en la aspiración de acumular tantas **carteras** del gobierno como sea posible para sus partidos respectivos. Esto se convierte en un criterio para formar una coalición con el **tamaño** mínimo viable. La explicación de esto es que si un gobierno está formado por una coalición de múltiples partidos sin socios superfluos, puede dar a cada partido una cuota relativamente alta de poder que ejercer y disfrutar. Sin embargo, la política de coalición guiada sólo por el criterio del tamaño puede «hacer extraños amigos de cama» como decía un personaje de William Shakespeare que trataba de compartir cobijo con un monstruo.

En cambio, para aquellos que tienen un interés más fuerte en las **políticas públicas**, un criterio relevante que pueden usar para escoger socios potenciales de gobierno es su proximidad o **distancia** relativa en el espacio político o ideológico. Los partidos «cercaños», por ejemplo en el eje izquierda-derecha, puede estar más dispuestos a establecer alguna política común y metas compatibles en un gobierno de coalición. De estas motivaciones y criterios derivan, como analizaremos más adelante, diferentes tipos de gobierno.

Coaliciones ganadoras mínimas. Para los partidos políticos interesados en el poder, alcanzar una elevada cuota de carteras en el gabinete requiere formar una coalición parlamentaria tan amplia como sea preciso para poder ganar, pero tan pequeña como sea posible a fin de excluir de ella a socios superfluos. Esta coalición es «mínima» en el sentido de que no incluye ningún partido que no sea necesario para ganar. Un partido tendrá una cuota mayor de poder si se resiste a la inclusión de partidos innecesarios en la coalición porque esto reduciría su **cuota de carteras** en el gabinete. En una coalición ganadora mínima, **cada uno de los partidos socios es pivote** (o decisivo), en el sentido de que la pérdida de un partido haría que la coalición no fuera ya una coalición ganadora.

Obviamente, en el caso particular de que un partido tenga una mayoría absoluta de escaños en el parlamento, la «coalición» ganadora mínima es el gobierno mayoritario de un solo partido sin socios adicionales. Según una serie de estudios sobre la formación de gobiernos en regímenes democráticos parlamentarios en todo el mundo, es más probable que se formen coaliciones ganadoras mínimas que coaliciones con una mayoría sobrada o gabinetes de minoría.

Un criterio adicional puede ser la minimización del número de partidos en la coalición. Si, por ejemplo, un partido en un parlamento puede formar parte de dos coaliciones ganadoras mínimas, una con dos partidos y la otra con tres partidos, la primera coalición puede ser preferida porque puede rebajar los costes de la negociación y el acuerdo y disminuir la probabilidad de que la coalición se rompa.

Coaliciones ganadoras conectadas y mínimas. Para partidos políticos interesados en políticas públicas, un criterio para escoger a socios potenciales en una coalición de gobierno es la minimización de la distancia en el espacio político-ideológico. Concretamente, los partidos pueden tratar de formar una coalición con partidos «conectados», por ejemplo en la dimensión izquierda-derecha, esto es, con partidos que son **contiguos a sus posiciones** y, bajo esta condición, sin partidos innecesarios. Para los partidos que buscan políticas, debería ser relativamente sencillo formar y mantener una coalición con partidos que sostienen posiciones políticas cercanas en temas relevantes, dado que la proximidad puede facilitar la negociación de un programa de gobierno y disminuir los conflictos políticos internos en el seno de la coalición. Una coalición ganadora conectada y mínima puede incluir a algunos socios superfluos en términos de tamaño que se hallan situados en posiciones ideológicas intermedias y son por tanto necesarios para mantener la conexión ideológica entre sus miembros. Pero también en una coalición ganadora conectada y mínima, **cada partido es pivote** porque la pérdida de un partido haría que la coalición no fuera ya ganadora o no estuviera ya conectada.

En un espacio político con una sola dimensión, como el eje izquierda-derecha, el **partido mediano** siempre estará incluido en una coalición ganadora conectada. Recuerde que la mediana es la posición que tiene menos de la mitad de posiciones a cada lado y es, por tanto, necesaria para formar una mayoría consistente en el espacio político. Los análisis empíricos muestran que es más probable que se formen coaliciones de gobierno que incluyan al partido mediano en el parlamento.

En espacios multidimensionales con numerosos partidos, formar una coalición es menos sencillo y puede requerir varias etapas de negociación. De forma verosímil, dos partidos pueden empezar por decidir la formación de una coalición sobre la base de su estrecha proximidad en la dimensión de temas que consideran más relevante. Entonces, si los dos partidos no bastan para reunir una mayoría de escaños, pueden atraer a un tercer partido sobre la base de su proximidad relativa en una segunda dimensión de temas, y así sucesivamente, hasta que la coalición pase a ser una coalición ganadora.

Un criterio adicional puede requerir que no haya demasiada distancia global ente los socios de una coalición. Así, entre dos potenciales coaliciones ganadoras conectadas y mínimas con el mismo número de partidos, los partidos pueden preferir aquella que comporta un rango ideológico más reducido entre sus miembros.

Conviene observar que estamos distinguiendo entre:

- La **motivación** de los miembros del partido, que básicamente se puede sintetizar como cargos de poder y políticas;
- los **criterios** para formar coaliciones, que son el tamaño y la dis-

tancia, los cuales corresponden respectivamente a las dos motivaciones antes mencionadas;

- y los **modelos** de coalición, que incluyen coaliciones ganadoras mínimas así como coaliciones ganadoras conectadas y mínimas, según las motivaciones y los criterios que acabamos de presentar.

Así:

<i>Motivación</i>		<i>Criterio</i>		<i>Modelo de coalición</i>
Poder	→	Tamaño	→	Ganadora mínima
Política	→	Distancia	→	Ganadora conectada y mínima

A modo de ejemplo, consideremos el caso de las elecciones parlamentarias celebradas en Polonia en 2007, presentadas en la figura 12.1. El partido de centro-derecha llamado Plataforma Cívica, que hasta entonces había estado en la oposición, obtuvo el mayor número de escaños, pero no alcanzó la mayoría. El partido de derechas Ley y Justicia, hasta entonces en el poder, quedó el segundo. Otros tres partidos consiguieron escaños, los Demócratas de Izquierda, el Partido de los Campesinos y la pequeña Minoría Alemana. Los dos socios anteriores de Ley y Justicia en el gobierno, la Liga de las Familias Polacas y Auto-defensa de la República de Polonia, no llegaron a superar el umbral del 5% de los votos, perdieron todos sus escaños y de este modo hicieron inviable la anterior coalición mayoritaria. Tras las elecciones, el líder de Ley y Justicia, Jaroslaw Kaczynski, dimitió de su cargo y el líder de la Plataforma Cívica, Donald Tusk, fue nombrado primer ministro. La Plataforma Cívica formó un nuevo gobierno de coalición mayoritaria con el Partido de los Campesinos, con un apoyo de 240 de los 460 escaños del parlamento. Compruebe en el gráfico que el partido del nuevo primer ministro era el partido mayor y el partido mediano en el parlamento. Observe también si la nueva coalición de gobierno era ganadora mínima y tenía el mínimo número de partidos, así como si estaba conectada ideológicamente en el eje izquierda-derecha.

FIGURA 12.1. Una coalición conectada y mínima. El ejemplo de Polonia en 2007 muestra la formación de una coalición de gobierno entre dos partidos, la Plataforma Cívica y el Partido de los Campesinos, mínima en tamaño, y asimismo conectada ideológicamente en la dimensión izquierda-derecha.

<i>Ideología</i>	<i>Étnico</i>	<i>Izquierda</i>	<i>Centro-izquierda</i>	<i>Centro</i>	<i>Derecha</i>		
Partidos	Alemán	Demócrata Izquierda	Campesinos	Plataforma Cívica	Derecho y Justicia	Total	May.
Escaños	1	53	31	209	166	460	231
Coalición de gobierno: Campesinos + Plataforma Cívica							

**RECUADRO
LA FORMACIÓN DE UNA COALICIÓN GANADORA**

La formación de una coalición de múltiples partidos con mayoría en el parlamento puede seguir diferentes criterios, los cuales son captados por medio de diferentes modelos. Examinemos el ejemplo siguiente, como se presenta en la figura. Cuatro partidos *W*, *X*, *Y*, *Z* tienen, 25, 30, 10 y 35 escaños respectivamente (100 en total); la mayoría necesaria para nombrar al primer ministro es 51; el orden alfabético define una dimensión.

La primera columna de la izquierda incluye todas las coaliciones ganadoras posibles que reúnen como mínimo 51 escaños. Observe que una coalición mayoritaria puede estar formada por dos, tres o cuatro partidos (la llamada coalición «total»). La segunda columna induce las coaliciones ganadoras mínimas, es decir, sólo aquellas que no incluyen ningún miembro superfluo. Compruebe que cada una de las coaliciones ganadoras en la primera columna que no está incluida en la segunda columna porque no se considera mínima, incluye miembros adicionales a alguna coalición en la segunda columna. Por último, la tercera columna incluye las coaliciones ganadoras conectadas y mínimas, es decir, las coaliciones formadas por partidos con posiciones contiguas en el eje alfabético y, bajo esta condición, desprovistas de cualquier socio superfluo.

Observe que el conjunto de coaliciones ganadoras conectadas y mínimas no es un subconjunto de las coaliciones ganadoras mínimas (ni lo contrario). Los dos modelos de coalición sólo coinciden en predecir como factible la coalición entre *W* y *X*, que es a la vez de tamaño mínimo y conectada. Pero cada modelo es compatible con coaliciones que no son compatibles con el otro modelo. Concretamente, el criterio que lleva a formar coaliciones de tamaño mínimo puede asimismo producir las coaliciones *W-Z* y *X-Z*, que no están conectadas, mientras que el criterio que lleva a formar coaliciones conectadas puede producir la coalición de tres partidos *X-Y-Z*, que no tiene tamaño mínimo.

Ideología	Izquierda	Centro-izquierda	Centro-derecha	Derecha	
Partidos	W	X	Y	Z	Total de escaños 100
Escaños	25	30	30	35	Mayoría 51

Coaliciones ganadoras	Escaños	Coaliciones ganadoras mínimas	Coaliciones conectadas mínimas
W-Y	55	W-X	W-X
W-X-Y	65		
W-X-Y-Z	100		
W-X-Z	90		
W-Y-Z	70		
W-Z	60	W-Z	
X-Y-Z	75		X-Y-Z
X-Z	65	X-Z	

Distribución del poder

Cuando en un parlamento se pueden formar diferentes coaliciones ganadoras, la composición de partido del gobierno puede depender del poder de negociación de cada partido y de la presencia o no de un partido dominante. Los diferentes partidos tienen diferentes preferencias políticas por diferentes carteras a cargo de diferentes temas. Todo esto puede explicar tanto qué partidos entran en el gobierno como qué carteras recibe cada partido. Disponemos de varios instrumentos para analizar estos puntos.

Medir el poder de negociación. Los diferentes partidos políticos pueden tener un poder de negociación para formar una coalición de gobierno que no corresponda mecánicamente al número de escaños que tienen en la cámara. Un partido relativamente menor que sea «pivote» para formar una mayoría, esto es, un partido capaz de contribuir con el número necesario de escaños a la formación de una coalición ganadora, puede tener un poder relativamente alto para negociar pagos compensatorios, por ejemplo, la entrada como socio en el gobierno, la asignación de carteras ministeriales y ciertas decisiones políticas. En cambio, un partido relativamente grande cuya contribución puede ser fácilmente sustituida por la de un partido más pequeño puede tener un poder de negociación relativamente bajo.

El poder de negociación de un partido en el parlamento se puede medir no por el número o la proporción de escaños, sino por **la proporción de coaliciones ganadoras potenciales en las que el partido es pivote**. Hay varios «índices de poder» disponibles para medir el poder de negociación de un partido. Difieren levemente en sus supuestos sobre los criterios de los actores, los modelos de coalición y las reglas de decisión, pero la mayoría producen resultados similares. El valor Shapley y el índice Banzhaf (por los nombres de sus respectivos inventores) son los más ampliamente usados.

Para ilustrar de qué modo se puede medir el poder de negociación, utilizaremos el ejemplo muy sencillo de un parlamento formado por tres partidos en el que ninguno de ellos tiene una mayoría absoluta de escaños. A fin de formar una coalición mayoritaria, bastan dos partidos. Supongamos que cualquier par de partidos es igualmente válido para formar una mayoría así. Puede darse la siguiente distribución de escaños, X: 40; Y: 40; Z: 20. Para formar una mayoría que tenga más de 50 escaños son posibles tres coaliciones: X-Y: 80 escaños; X-Z: 60 escaños; Y-Z: 60 escaños. El partido menor, Z, es pivote en dos de estas coaliciones ganadoras potenciales, al igual que cada uno de los dos partidos más grandes, y por tanto, es tan poderoso como ellos. Dicho de otro modo, los tres partidos tienen igual poder de negociación pese a sus grandes diferencias en número de escaños. Una de las posibles interpretaciones de este resultado es que los tres partidos tie-

nen, a priori, una probabilidad igual de ser miembros de un gobierno de coalición.

El partido dominante. En ciertas configuraciones, el partido más grande del parlamento, aunque no disponga de una mayoría de escaños, puede ser el partido dominante en la medida en que sea capaz de **bloquear cualquier gabinete de coalición** y quedarse con todas las carteras. En otras palabras, un partido es dominante si puede formar una coalición ganadora con algunos socios, pero los otros partidos no pueden formar una coalición ganadora sin ese partido.

Consideremos el ejemplo del partido social-demócrata de Suecia que ha formado un gobierno en minoría de un solo partido en la mayor parte de las ocasiones desde el decenio de 1930. La figura 12.2 presenta las elecciones de 2002, que fueron las últimas de una larga serie con lugar a situaciones parecidas. El partido mayor, el social-demócrata, liderado por el primer ministro por entonces en ejercicio, Göran Persson, obtuvo 144 escaños de un total de 349 en el parlamento (un 41% de escaños, menos de la mayoría). Los partidos situados a su derecha, Centro, Liberal, Cristiano y Moderado, no reunían una mayoría de escaños, como tampoco los reunían los partidos a su izquierda, los partidos Verde y de Izquierda. Como los cuatro partidos a la derecha eran incompatibles con los dos partidos a la izquierda, pues se hallaban situados a una excesiva distancia política e ideológica, no se podía formar ninguna coalición sin el partido social-demócrata, que, de este modo, era el partido «dominante». Tras las elecciones, los social-demócratas, ayudados por la ausencia de requisito de investidura, rechazaron las propuestas de los partidos de Izquierda y Verde para entrar en un gobierno de coalición y formaron, como en tantas ocasiones anteriores, un gabinete en minoría de un solo partido. El partido social-demócrata gobernó en solitario con apoyos legislativos variados, especialmente de la izquierda en temas de política interior, y de los partidos a su derecha en asuntos exteriores.

En el caso que hemos analizado, los partidos no-dominantes son incapaces de formar una coalición de mayoría debido a su distancia ideológica. Pero el tamaño también importa; si en un régimen parlamentario hay un partido dominante, éste suele ser el partido más grande. En cambio, en un sistema de división de poderes con elecciones separadas para la presidencia y la asamblea, el partido del presidente, aunque no sea el partido más grande en escaños en la asamblea, puede convertirse en el partido dominante porque es el que lidera el gabinete. En resumen: en cualquier régimen puede haber un partido dominante o «fuerte» sin el cual (bajo ciertas condiciones) no se puede formar un gabinete de mayoría. Entonces ese partido puede impedir cualquier coalición y formar un gabinete de minoría. Los **gabinetes minoritarios de un partido dominante son viables** y es más probable que se formen cuanto mayores son las divisiones político-ideológicas y menor es el tamaño de los partidos en la oposición.

FIGURA 12.2. Una minoría viable. Este ejemplo presenta al partido social-demócrata de Suecia en 2002 como el partido más grande y dominante que, a pesar de no tener una mayoría de escaños en el parlamento, puede bloquear cualquier coalición y formar un gobierno minoritario de un solo partido.

Ideología		Izquierda		Centro izquierda		Centro derecha		Derecha	
Partidos	Izquierda	Verde	Social-demócrata	Centro	Liberal	Cristiano	Moderado	Total	May
Escaños	30	17	144	22	48	33	55	349	175

Asignación de carteras. Los análisis que hemos presentado hasta aquí abordan sobre todo la cuestión de qué partidos tienen mayor probabilidad de entrar en un gabinete de coalición. Dentro del gabinete, sin embargo, se plantea el tema de la asignación de ministerios a los partidos de la coalición. Se ha podido observar ampliamente que la distribución de **carteras** ministeriales entre los partidos de la coalición tiende a ser **proporcional al número de escaños** que cada partido controla, esto es, a su contribución a la formación de una coalición ganadora.

Sin embargo, **los diferentes partidos tienen preferencias por carteras diferente**, según los temas en que ponen mayor énfasis, lo cual puede dar variadas asignaciones de carteras. El partido del primer ministro suele controlar la mayor parte de las carteras a cargo de los principales ámbitos políticos, especialmente economía, defensa e interior. Otras carteras ministeriales puede ser asignadas a partidos con un fuerte perfil en ciertos temas en los que tienden a hacer campaña para atraer el voto de los ciudadanos, como la política social para los laboristas o socialistas, la educación para los cristiano-demócratas, la economía y las finanzas para los liberales, la agricultura para los agrarios, etcétera.

Consideremos el caso de Alemania que resumimos en la figura 12.3. Como examinamos en el capítulo anterior, todos los gabinetes alemanes desde la Segunda guerra mundial han sido coaliciones de múltiples partidos. Los cristiano-demócratas (junto con los social-cristianos bávaros), seguidos por los social-demócratas, han tenido las proporciones más elevadas de carteras en el gobierno porque han sido los dos mayores partidos tanto en votos como en escaños y los únicos que han presidido gobiernos. Observe que el partido liberal-demócrata ha obtenido una proporción de carteras gubernamentales mayor que su porcentaje de escaños parlamentarios, debido a que este partido ha sido capaz de formar coaliciones tanto con los cristiano-demócratas como con los social-demócratas en diferentes períodos.

Los diferentes acuerdos de coalición se han basado ampliamente en las preferencias de los partidos por diferentes carteras. Mientras que a los cristiano-demócratas tienen que hacer algunas concesiones políticas para asignar algunas carteras a los liberal-demócratas, especialmente el ministerio de Asuntos Exteriores, los liberal-demócratas sintonizan bien con los cristiano-demócratas al frente de la cartera de

Economía, en una orientación de libre mercado. En cambio, mientras que los social-demócratas pueden estar relativamente cerca de las posiciones de los liberales en política exterior y en otras políticas, los liberales se hallan demasiado alejados de la política económica más intervencionista de los social-demócratas. Con el tiempo, los liberales han tendido, por tanto, a escoger a los cristianos como socios prioritarios. Así, los social-demócratas pasaron a escoger a los verdes como nuevo socio de gobierno para liderar un gobierno de coalición.

FIGURA 12.3. Escaños y ministerios. En Alemania durante el período de 1949 a 2010 el partido liberal-demócrata ha sido con frecuencia un partido pivote en la negociación de las carteras de gobierno con los dos grandes partidos, los cristiano-demócratas y los social-demócratas.

<i>Partido</i>	<i>Verdes y otros</i>	<i>Social-demócratas</i>	<i>Liberales</i>	<i>Cristianos y bávaros</i>	
<i>Escaños%</i>	8	38	9	45	Total: 100
<i>Carteras%</i>	4	32	13	51	Total: 100

Duración del gabinete

Las elecciones parlamentarias regulares suelen ser programadas a intervalos de tres, cuatro o cinco años, según los países. Pero un número significativo de gabinetes parlamentarios no duran tanto como podrían legalmente. Hay disoluciones del parlamento y elecciones anticipadas convocadas por el primer ministro, así como rupturas de coalición, dimisiones de los primeros ministros, mociones de censura que prosperan y mociones de confianza que fracasan. Varios factores permiten explicar la diversa duración de los gabinetes parlamentarios.

Durabilidad del gabinete. Las reglas para el nombramiento y la destitución de un gabinete parlamentario y la estructura de partidos de las coaliciones influyen de manera significativa en la durabilidad de un gabinete. Si se requiere una investidura formal del primer ministro, en la que se haga explícito el apoyo con el que cuenta, el gabinete puede ser relativamente duradero. En cambio, la ausencia de investidura formal y la moción de censura, que pueden hacer al gabinete vulnerable a una mayoría parlamentaria de oposición y conducir a unas elecciones anticipadas, tienden a reducir la duración de los gabinetes.

En relación con la composición de partido de los gabinetes, se observa que **los gabinetes de un solo partido mayoritario tienden a durar más** que los gabinetes de coalición de múltiples partidos o los gabinetes de minoría. En los gabinetes de coalición, cuanto mayor es el número de partidos y mayor la distancia ideológica entre ellos, más

vulnerables son las coaliciones a las divisiones y las deserciones y menos duraderas es de esperar que sean.

Acontecimientos críticos. En condiciones institucionales y políticas favorables, como las que acabamos de mencionar, algunos acontecimientos inesperados capaces de modificar la opinión pública acerca de la acción y los logros del gobierno pueden desencadenar una crisis de gabinete y la caída del gobierno. Los cambios en la opinión pública pueden ser el resultado de choques políticos, es decir, del mal resultado de ciertas políticas gubernamentales, los cuales pueden forzar a los partidos a adoptar nuevas posiciones en algunos temas, y de choques de agenda que comporten nuevos incrementos o decrementos en el relieve de ciertos temas en las preocupaciones de los votantes. Hay diversos tipos de acontecimientos inesperados que pueden generar estos choques, como las innovaciones tecnológicas, las migraciones y otros cambios en la población, la recesión económica o la inflación, los conflictos exteriores y los escándalos personales. Estos cambios pueden **modificar las expectativas electorales de los partidos**. Los líderes y los miembros de los partidos pueden mantenerse o no en un gobierno de coalición dependiendo de cómo prevean que la acción de gobierno puede influir en el comportamiento de los votantes en las siguientes elecciones. El peligro de perder votos puede ser decisivo para que un partido político modifique su estrategia en cuanto a su condición de socio del gobierno.

Bajo presiones de este tipo, caben varias respuestas. En gobiernos de un solo partido, las conspiraciones entre los miembros del partido para **sustituir al primer ministro en el poder** son relativamente probables, sobre todo si los miembros del partido prevén mejores perspectivas electorales con un nuevo candidato al frente del ejecutivo. En cambio, en gobiernos de coalición de múltiples partidos, la cohesión interna de los partidos tiende a aumentar, mientras que los socios de la coalición están más dispuestos a actuar en contra de la fórmula en el gobierno. Esto puede dar como resultado una **remodelación** o redistribución del poder en el seno del gobierno, la ruptura de la coalición gobernante y su **sustitución** por una coalición alternativa con suficiente apoyo en el parlamento, o la **disolución** del parlamento y la convocatoria de elecciones anticipadas. Acontecimientos de este género son relativamente frecuentes en los regímenes parlamentarios. Según un recuento realizado para 15 países de Europa occidental a partir de la Segunda guerra mundial, casi una sexta parte de los gobiernos parlamentarios no han agotado todo su mandato debido a un cambio de primer ministro o de la composición partidaria de la coalición de gobierno.

PRUEBA RÁPIDA

- Defina una coalición ganadora mínima.
- Defina una coalición ganadora conectada y mínima.

CASO
LA IMPORTANCIA DE NO SER DEMASIADOS

Los partidos políticos en el parlamento pueden preferir no compartir el poder con un número excesivo de socios y formar un gobierno «ganador mínimo» a fin de disfrutar de una mayor cuota de carteras y no tener que responder a demasiadas demandas y expectativas. En una de sus novelas, Benjamin Disraeli, un primer ministro conservador de Gran Bretaña en el siglo diecinueve, atribuyó estas reflexiones a un político de ficción ocupado en reunir apoyo parlamentario y formar gobierno, obviamente basadas en su propia experiencia.

«Somos demasiado fuertes», exclamó proféticamente uno de los miembros del afortunado gabinete, que resultó contar con el apoyo de una mayoría inconcebible de trescientos [miembros del parlamento] ... Es evidente que la carrera suicida de lo que por entonces se llamaba Partido Liberal había sido ocasionada y estimulada por su exceso poco natural de fuerza ... No era factible gratificar tantas ambiciones, satisfacer tantas expectativas ... Ningún gobierno puede estar seguro durante mucho tiempo sin una oposición temible. Ésta reduce sus seguidores a un número manejable mediante las influencias conjuntas de la fruición y la esperanza. Ofrece venganza a los descontentos y distinciones a los ambiciosos; y canaliza las energías de los espíritus ansiosos que de otro modo pueden convertirse en traidores en una votación o asesinos en un debate.»

Benjamin Disraeli,
Coningsby or The New Generation (1844)

GOBIERNO UNIFICADO Y DIVIDIDO

La cooperación entre instituciones separadas como la presidencia y la asamblea o las relaciones de mutua hostilidad y conflicto entre ellas pueden producir resultados distintos en las decisiones políticas y en el consiguiente bienestar de los ciudadanos. En la mayoría de países de las Américas, la presidencia y la asamblea, a la que se suele llamar congreso, son elegidos por separado, como tuvimos oportunidad de examinar en el capítulo anterior. Pero los partidos políticos pueden tender puentes de unión entre las instituciones y facilitar que se tomen decisiones conjuntas. **Los partidos políticos pueden ser los unificadores de los poderes separados.**

Concretamente, cuando el partido del presidente tiene una mayoría absoluta de escaños en el congreso, esto es, si existe un «gobierno unificado», las dos instituciones suelen trabajar conjuntamente, bajo la dirección del presidente. En cambio, con mayorías de apoyo al presidente y del congreso formadas por partidos políticos diferentes, es

decir, en condiciones de «gobierno dividido», la cooperación interinstitucional no se halla garantizada. Algunas reglas de procedimiento y configuraciones de partidos políticos pueden crear oportunidades e incentivos diferentes tanto para la cooperación como para el conflicto. A continuación examinamos este problema.

Elecciones divididas

Empecemos por señalar que las elecciones separadas para la presidencia y el congreso pueden producir ganadores diferentes. Esto se debe a distintos factores relacionados con las condiciones en que se celebran las elecciones, básicamente: la división de poderes, las campañas electorales separadas y las reglas electorales.

Poderes divididos. Ante todo, la gente puede preferir partidos diferentes para diferentes ámbitos de políticas públicas. Es probable que elecciones separadas se centren en **temas diferentes**. Habitualmente, las campañas electorales para la presidencia prestan mayor atención a bienes públicos de interés amplio y a las políticas de seguridad y exterior, en tanto que las elecciones al congreso tienden a tratar de políticas internas y temas locales. Puede ocurrir que los candidatos más adecuados para tratar de los diferentes temas sean de partidos diferentes.

Observe que cuanto mayor es el número de cargos separados —incluyendo, por ejemplo, la presidencia, las dos cámaras en la asamblea, así como las asambleas regionales y locales, los presidentes regionales o gobernadores y los alcaldes— menos son los temas que puede corresponder a cada uno de ellos. Entonces, cuanto menor es el número de temas relevantes en cada campaña electoral, más se simplificarán las elecciones y, por tanto, más predecible y estable será el resultado. En cambio, en una sola elección que trata de múltiples temas al mismo tiempo, los resultados pueden ser imprevisibles.

Como una motivación alternativa, algunos votantes pueden preferir precisamente que el poder quede repartido entre diferentes partidos en lugar de una alta concentración de poder en manos de un solo partido. En algunos casos, ello puede deberse a una preferencia por gobiernos pequeños y amplia libertad privada. Pero ciertos votantes moderados o «centristas» interesados en un gobierno más activo pueden esperar también que el poder compartido entre diferentes partidos produzca compromisos intermedios y decisiones políticas moderadas relativamente próximas a sus preferencias y, por tanto, **voten intencionalmente en favor del gobierno dividido**.

Elecciones separadas. Las elecciones a las diferentes instituciones pueden tener lugar en **momentos diferentes**. Es habitual que la presidencia y el congreso tengan **mandatos de duraciones diferentes**, de

entre cuatro y seis años la presidencia y entre dos y cuatro años la asamblea. También tienen **mandatos fijos**, como ya se ha dicho, de modo que el calendario electoral se establece a priori y no se puede cambiar. Así, dependiendo de los calendarios respectivos, algunas elecciones para ambas instituciones pueden coincidir en el tiempo y otras no. Si coinciden, es más probable que un solo partido pueda atraer votos unificados para todas las candidaturas del partido. En cambio, en elecciones no coincidentes, es más sencillo para los votantes identificar temas concretos para cada institución y distinguir qué ventajas aportan los diferentes partidos a cada tema, así como votar contra el partido en el poder para facilitar un gobierno dividido, si eso es lo que quieren.

Diferentes reglas electorales. Por último, los presidentes y las asambleas son elegidos mediante **diferentes sistemas electorales**. Un presidente, como cualquier otro cargo unipersonal, tiene que ser elegido mediante alguna regla basada en el principio de mayoría. En cambio, la asamblea o congreso puede ser elegido bien mediante una regla de mayoría, pero siempre en múltiples distritos, que pueden no coincidir con la elección del presidente, bien por representación proporcional, como en la mayor parte de los países con separación de poderes. Diferentes reglas electorales pueden producir diferente ganadores, aun en elecciones simultáneas con distribuciones similares de votos, como tendremos oportunidad de estudiar en los capítulos 13 y 14.

Teniendo en cuenta todo ello —diferentes temas para diferentes cargos, elecciones separadas, diferentes reglas electorales—, podemos comprender que las elecciones a instituciones separadas es probable que produzcan *ganadores diferentes*, esto es, una configuración diferente de partidos políticos en cada institución.

Proceso legislativo

El procedimiento legislativo característico en un régimen de división de poderes incluye los siguientes pasos:

1. **El congreso puede aprobar una ley por mayoría simple.** Si es posible ordenar las preferencias de los legisladores en el tema en cuestión en una sola dimensión, entonces es probable que el legislador mediano o el partido mediano cuente con una ventaja y logre atraer una mayoría que apoye su propuesta.
2. **El presidente puede aprobar o vetar la ley.**
3. En este último caso, **el congreso puede anular el veto presidencial** por medio de cierta regla definida, por lo general una **mayoría cualificada**, pongamos, por ejemplo, dos terceras partes (2/3). Si el veto presidencial es anulado por el congreso, la ley es aprobada. En cambio, si el presidente veta la ley del

congreso y los legisladores de la oposición no tienen el número suficiente votos para anular el veto, la ley es anulada y la política existente o el status-quo previo siguen en vigor.

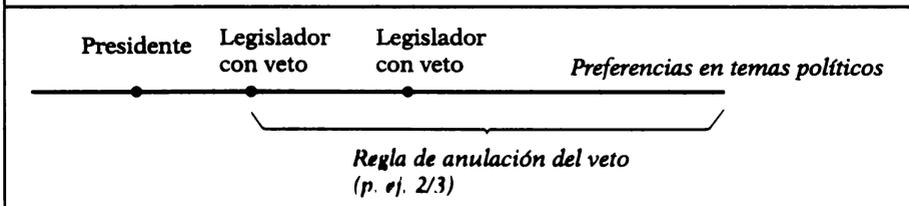
Estas reglas crean tres actores «pivotes» de los que dependen las decisiones legislativas. Estos actores son:

1. **El legislador mediano** o el partido mediano del congreso, el cual, debido a su posición intermedia con menos de la mitad de los legisladores a uno y otro lado, es probable que reúna una mayoría legislativa en torno a su posición.
2. **El presidente** con poderes para ratificar o vetar leyes.
3. **El legislador con veto** o el partido con veto que, según si se decanta hacia el veto presidencial o hacia la mayoría del congreso, puede confirmar el veto o hacer que el congreso logre anularlo.

Consideremos por un momento la figura del legislador con veto. Si las preferencias de los miembros del congreso en el tema de que se trata se pueden ordenar en una sola dimensión, el legislador con veto debería tener un número de miembros del congreso del lado del presidente igual a uno menos de lo establecido por la regla de anulación del veto presidencial, es decir, si esta regla es $2/3$, el legislador con veto es el que tiene $1/3$ de los legisladores del lado del presidente. Su voto será decisivo bien para dar al congreso el apoyo suficiente para anular el veto del presidente o para impedirlo.

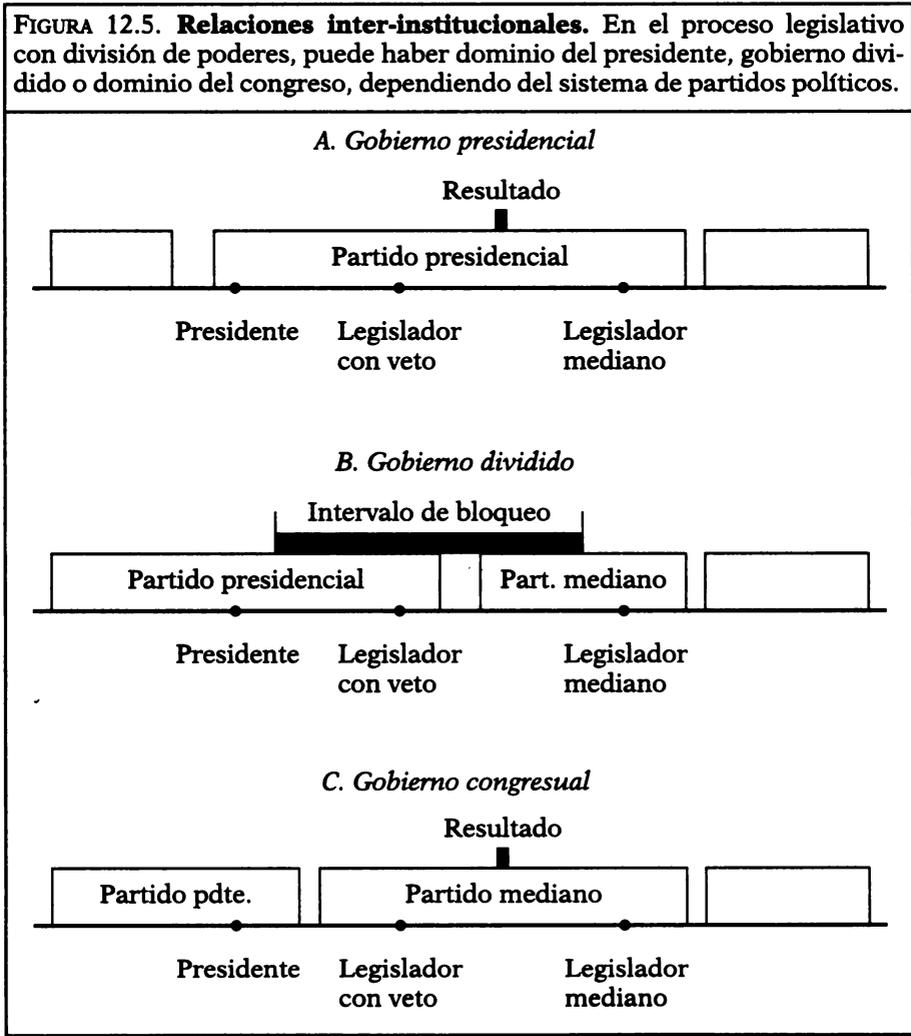
Observe que el supuesto de una sola dimensión política se emplea para cada decisión legislativa. Como analizamos en el capítulo 11, en las elecciones generales una sola dimensión ideológica, como el eje izquierda-derecha, puede tratar de sintetizar múltiples temas con preferencias dispersas de los votantes en un espacio multidimensional. Sin embargo, el modelo presente se refiere a las decisiones legislativas sobre un solo tema o política pública a la vez, lo cual facilita la simplicidad de las preferencias de los legisladores. Véase la figura 12.4 para mayor claridad.

FIGURA 12.4. Actores pivote para legislar. En un régimen con separación de poderes, los actores decisivos en el proceso legislativo son el legislador mediano en el congreso capaz de aprobar una ley, el presidente que puede vetar la ley del congreso, y el legislador con veto que puede confirmar o anular el veto presidencial.



Dominio del presidente y del congreso

Con las nociones que hemos facilitado, podemos analizar con mayor precisión las condiciones y las consecuencias de las situaciones de gobierno «unificado» y de gobierno «dividido». Se puede distinguir tres configuraciones básicas, a saber, el dominio presidencial, un gobierno fuertemente dividido y el dominio del congreso. Como hemos mencionado previamente, estas diferentes relaciones inter-institucionales dependen en parte de las configuraciones del sistema de partidos políticos. Para empezar examinemos la ilustración de la figura 12.5.



Gobierno presidencial. El partido del presidente puede incluir al legislador con veto y al legislador mediano, esto es, un solo partido puede incluir a todos los actores pivotes del proceso, como se ilustra en la figura 12.5.A. Se trata de una circunstancia que se da ciertamente cuando el partido del presidente tiene mayoría absoluta de escaños en el congreso y suficiente disciplina interna para votar en bloque sobre los principales temas, una situación a la que en general se refiere como «**gobierno unificado**».

Pero también puede darse el caso de que el partido del presidente sea lo bastante grande y esté situado apropiadamente en torno al «centro» del espacio político como para incluir a todos los actores decisivos, aunque no controle una mayoría absoluta de escaños, en cuyo caso un gobierno «casi unificado» puede tener más o menos las mismas repercusiones, es decir, el control por un solo partido de la legislación. Esta última situación es en cierto modo similar a la de un partido dominante capaz de formar un gobierno de minoría en un régimen parlamentario, como hemos analizado anteriormente. Con un **partido dominante presidencial** puede haber cooperación interinstitucional, aunque será bajo el dominio del presidente, la institución unipersonal que suele sacar ventaja de este tipo de situaciones.

El dominio de un solo partido en el gobierno federal ha existido en Estados Unidos, durante varios períodos y alcanzó su punto crítico en el decenio de 1930 y principios del de 1940 bajo la presidencia del demócrata Franklin D. Roosevelt. Este tipo de situación ha sido menos frecuente en épocas recientes. Sin embargo, es un rasgo común en algunos estados de la Unión, especialmente en el Sur, lo que facilita el predominio del gobernador sobre la legislatura estado.

En algunos países de América Latina ha habido también partidos presidenciales dominantes capaces de mantener cierto grado de estabilidad junto con una elevada concentración de poder en el presidente. Entre ellos se incluyen, por ejemplo, los nacional-revolucionarios en Bolivia y en México, los liberales en Colombia, los social-demócratas (PNL) en Costa Rica y los colorados en Uruguay durante algunos períodos. En la actualidad, sin embargo, la mayor parte de los presidentes no pueden gobernar de manera absoluta, puesto que actúan en contextos democráticos multipartidistas.

Gobierno dividido. En otra situación, el partido del presidente no tiene una mayoría de escaños en el congreso y por tanto no incluye al legislador mediano, pero en cambio incluye al legislador con veto, como ilustra la figura 12.5.B. Se trata de la situación más típica de «gobierno dividido», que puede entorpecer la cooperación interinstitucional y que se legisle de manera efectiva. Sin embargo, pueden existir diferentes oportunidades de cooperación.

Imaginemos, por ejemplo, que la política pública de status-quo existente sobre un tema sea muy insatisfactoria para todos los actores

porque esté situada, pongamos por caso, en el extremo de la derecha en el espectro político, como se representa en la figura 12.4 (esto no necesariamente implica posiciones ideológicas «de derechas», puesto que las posiciones gráficas no comportan contenidos ideológicos concretos, sino sólo una posición «extrema» con relación a las preferencias actuales de los actores). Entonces, una ley aprobada con el apoyo del legislador mediano, que en el ejemplo escogido supone desplazar el status-quo desde el extremo de la derecha hacia el centro, será más «próxima» a la preferencia del presidente. Así, el presidente puede no ejercer su veto sobre esta ley sino aprobarla, aunque hubiese preferido una reforma más drástica. Puede existir por tanto cierto grado de cooperación.

En cambio, si la política de status-quo se halla situada en el «espacio» entre la preferencia del presidente y la del partido mediano, la cooperación entre las dos instituciones puede resultar difícil. Esta situación implica que el tema es fuente de divisiones, puesto que el partido mediano, que controla el congreso, prefiere una alternativa política hacia un lado del espectro y el presidente prefiere otra alternativa situada hacia el otro lado. El presidente puede vetar cualquier cambio que aproxime el resultado a la preferencia del partido mediano y lo aleje de la preferencia del presidente (hacia la «derecha» en el gráfico).

La distancia entre las preferencias políticas del partido presidencial y las del partido mediano puede llamarse «**conjunto de equilibrio**» o «**intervalo de bloqueo**», esto es, el conjunto de decisiones políticas que pueden ser estables a pesar de que tanto el presidente como la mayoría del congreso estén a favor de un cambio de política. Cuanto mayor es el intervalo, como se señala en la figura 12.5.B, mayor es la probabilidad de que una política pueda perdurar, aunque el cambio pueda ser apoyado por una mayoría de votantes o una mayoría de congresistas.

En los Estados Unidos de América ha habido mayorías de partido diferentes en apoyo del presidente y en el congreso en más del 40% de las elecciones desde 1832 y en el 63% desde 1945. Asimismo, un 60% de los estados de la Unión tenían diferentes partidos en el cargo de gobernador y al frente de la mayoría de la legislatura a principios del siglo veintiuno.

El «gobierno dividido» puede provocar parálisis legislativa y tensiones entre las instituciones. Pero también puede inducir a los actores implicados a buscar puntos de contacto y posibles acuerdos en otros temas en las que pueden tomar decisiones conjuntas. El intercambio de votos entre representantes individuales sobre diferentes temas viene a ser una «**compraventa de votos**» o un intercambio según el criterio «hoy por ti, mañana por mí». Esta práctica favorece la productividad legislativa, pero puede inducir a los legisladores a centrarse en temas locales dispares y elaborar leyes que tengan el apoyo sincero de sólo una minoría de congresistas.

Gobierno congresual. Como una variante del gobierno dividido, un partido presidencial minoritario y extremo puede que no sea el partido

con veto ni el partido mediano, como se ilustra la figura 12.5.C. La probabilidad de esta situación puede depender en parte de las diferencias entre las reglas electorales usadas para la elección presidencial y la elección congresual. Este tipo de «gobierno congresual» puede producir decisiones legislativas que coincidan con las preferencias del partido mediano, de un modo análogo a cómo lo podría hacer un parlamento en un régimen parlamentario. Pero entonces la presidencia puede quedar desprovista de toda influencia legislativa, dado que no podría vetar las decisiones del congreso (los vetos presidenciales se podrían anular). En un régimen con separación de poderes y elección popular del presidente, este tipo de gobierno puede provocar una cierta sensación de «**legitimidad dual**» proclive al conflicto. Entonces cada institución puede tratar de gobernar por su cuenta. Concretamente, si el presidente tiene la autoridad de promulgar decretos con vigencia inmediata u otros poderes legislativos, puede tener la tentación de legislar independientemente del congreso. En algunos países de América Latina, en particular, una serie de presidentes con lealtades no-partidistas o excéntricas y un apoyo legislativo extremadamente reducido por debajo de la regla del veto han terminado en conflicto institucional con el congreso, ya sea siendo destituidos, disolviendo ilegalmente el congreso o dimitiendo del cargo. Las coaliciones multipartidistas, no obstante, pueden evitar el conflicto interinstitucional, promover la cooperación y facilitar la gobernanza, como analizamos en la siguiente sección.

Presidentes multipartidistas

Las oportunidades para que un solo partido controle todos los actores pivote en el proceso legislativo dependen en gran medida del número de partidos en el sistema. Con un partido dominante, como hemos mencionado, la presidencia y el congreso pueden trabajar juntos y tomar decisiones efectivas sobre leyes y políticas. En cambio, con dos partidos disciplinados y equilibrados son relativamente probables un gobierno dividido y el consiguiente bloqueo. Por último, el florecimiento de múltiples partidos puede facilitar los acuerdos entre el partido del presidente y los actores pivote del congreso para tomar decisiones legislativas factibles, dependiendo de los incentivos institucionales.

Analicemos esto con la ayuda de algunos gráficos. Parece claro que si sólo hay dos grandes partidos políticos, la probabilidad de tener un gobierno dividido es alta. El partido del presidente puede que no tenga una mayoría de escaños en el congreso. Si los dos partidos tienen una elevada disciplina interna y sus miembros en el congreso votan en bloque, las dos preferencias políticas pueden estar significativamente distantes unas de otras y los legisladores pueden «atrincherarse» en torno a ellas. En un congreso con sólo dos partidos disciplinados, las decisiones requieren acuerdos unánimes, los cuales suelen ser difíciles de con-

CASO GOBIERNOS DIVIDIDOS EN LAS AMÉRICAS

La mayor parte de las elecciones en Estados Unidos desde 1945 han dado como resultado mayorías de partido diferentes en el congreso y en apoyo del presidente (en 18 de 32 elecciones hasta 2008). Sin embargo, con relativa frecuencia, el presidente puede reunir una mayoría en el congreso o adaptarse a las iniciativas del congreso gracias al bajo nivel de disciplina de partido entre los congresistas. Muchos compromisos se alcanzan mediante negociaciones sobre temas locales, el reparto de favores o decisiones redistributivas en favor de diferentes territorios, así como mediante la compraventa y el intercambio de votos entre congresistas en diferentes políticas públicas. Los dos partidos también ajustan entre sí algunas posiciones políticas importantes.

La situación suele ser diferente en muchos países de América Latina, donde los congresistas muestran niveles más elevados de disciplina de partido. El partido del presidente no ha tenido mayoría en el congreso en dos terceras partes de las elecciones celebradas en 19 países de América

Conflicto y cooperación en el gobierno dividido. En el caso de México después de 2006, el partido del presidente, PAN, estaba en conflicto con el partido mediano en el congreso, PRI; mientras que en Chile después de 2005, el partido del presidente, PS, carecía incluso del poder de veto, pero formaba coalición con el partido mediano en el congreso, PDC.

A. México 2006

Ideología:	Izquierda	----- Centro-izquierda -----			Derecha	
Partidos:	PRD-Bien de todos	PASDC	PRI-Por México	PNA	PAN-Acción Nacional	Total
Escaños:	157	4	123	9	206	500
			<i>Mediano</i>		<i>Presidente y veto</i>	

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PASDC: Partido alternativa Socialdemócrata y Campesina.

PRI: Partido Revolucionario Institucional (*partido mediano*).

PNA: Partido Nueva Alianza.

PAN: Partido Acción Nacional (*partido del presidente y partido con veto*).

B. Chile 2005

Ideología:	Izquierda	----- Centro -----			Derecha	
Partidos:	PS-Socialista	PD	PRSD	PDC-Democracia	Cristiana	RN-Renovación
Escaños:	15	21	9	20	21	33
	<i>Presidente</i>	<i>Veto</i>		<i>Mediano</i>		120

PS: Partido Socialista (*partido del presidente*).

PD: Partido por la Democracia.

PRSD: Partido Radical Social Demócrata (*partido con veto*).

PDC: Partido Demócrata Cristiano (*partido mediano*).

RN: Renovación Nacional.

UDI: Unión Democrática Independiente.

Latina (con la excepción de Cuba) en períodos democráticos desde 1979 (en 78 de las 114 elecciones celebradas hasta 2006). Pero en la mayor parte de los casos, el presidente no ha formado una coalición mayoritaria en el congreso para legislar y apoyar al gabinete ejecutivo.

Comparemos dos casos con fórmulas diferentes y resultados contrapuestos. Tras las elecciones presidenciales y congresuales celebradas en México en 2006, se confirmó una situación de gobierno dividido. El partido del presidente, Acción Nacional, liderado por Felipe Calderón (que fue elegido presidente por la regla de pluralidad con una minoría de votos), obtuvo sólo un 40% de los escaños en el congreso, como muestra el gráfico 12.6.A. Esto le dio poder de veto (puesto que la regla de anulación del veto es $2/3$), pero no la posición mediana, que quedó en manos del anterior partido de gobierno por un largo período, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). La política de confrontación prevaleció, con lo que mucha de la legislación y las principales reformas estructurales pendientes quedaron paralizadas.

La situación en Chile tras las elecciones a la presidencia y el congreso en 2005 fue diferente. El Partido Socialista, de la presidenta Michele Bachelet (que fue elegida presidenta por mayoría en una segunda vuelta), obtuvo sólo una octava parte de los escaños del congreso, quedando así privado incluso del poder de veto (dado que la regla de anulación es también $2/3$), como se muestra en la sección B de la figura. Sin embargo, en contraste con la situación descrita para México, el partido mediano en el congreso chileno, el Partido Demócrata Cristiano, era un aliado de los socialistas, junto con otros dos partidos de centro-izquierda, en la «Concertación para la Democracia» que de manera regular apoyaba a un solo candidato en las elecciones presidenciales, en este caso Bachelet. Aunque los cuatro partidos se presentaron por separado a las elecciones al congreso, su coalición electoral para la presidencia se convirtió también en una coalición legislativa que facilitó la cooperación interinstitucional y la gobernabilidad. Compruebe en la figura que entiende por qué los partidos mencionados son el partido mediano y el partido con veto.

seguir en un régimen democrático. El proceso de toma de decisiones puede ser relativamente polémico e imponer altos costes de negociación y otros costes de transacción a los legisladores y los funcionarios del ejecutivo. Con un sistema bipartidista fuerte, es difícil que el presidente pueda llegar a acuerdos con la oposición y pueden desarrollarse una política de confrontación y el bloqueo.

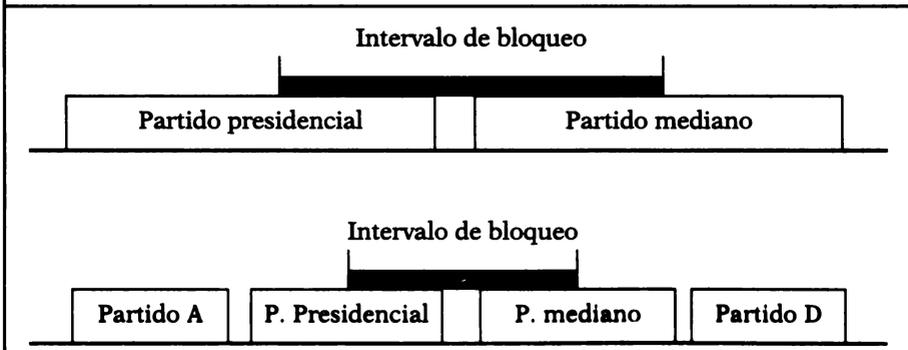
En cambio, la situación puede ser relativamente más fluida con un sistema multipartidista, puesto que la distancia entre el partido del presidente y el partido mediano en el congreso puede ser relativamente pequeña. Observe la figura 12.6 y fíjese en que con las mismas posiciones para las preferencias hipotéticas del presidente, el legislador con veto y el legislador mediano, la distancia que define **el intervalo de bloqueo es menor con múltiples partidos que con sólo dos partidos**. En al-

gunos países con un sistema de separación de poderes ha habido confrontación bipolar y conflicto, como en Argentina y en Colombia, por ejemplo. Con sistemas multipartidistas, en cambio, los presidentes en minoría tienden a ser capaces de gestionar negociaciones multilaterales para alcanzar amplios acuerdos y hacer que prosperen sus iniciativas en el congreso, como sucede con relativa frecuencia en Brasil y en Chile, por mencionar sólo dos casos.

La situación puede ser aún más favorable para acuerdos flexibles si los miembros del congreso **no están sujetos a una fuerte disciplina de partido** y pueden adoptar posturas individuales sobre temas de políticas públicas. Aunque sólo haya oficialmente dos grandes partidos, el poder de los miembros del congreso para adoptar posiciones individuales diferentes puede ampliar la gama real de preferencias en el congreso y facilitar la formación de mayorías suficientes entre los que estén relativamente más próximos. Este elemento puede explicar por qué la toma de decisiones políticas en Estados Unidos es más difícil e insatisfactoria cuando aumenta la disciplina de partido que cuando los congresistas individuales van más por su cuenta.

Un amplio margen de libertad para que los legisladores individuales voten por su cuenta está vinculado a elecciones con una fuerte representación personal, esto es, a sistemas electorales basados en distritos uninominales o una fuerte competición interna entre candidatos individuales, como ocurre, en particular, en Estados Unidos. En cambio, la disciplina de partido suele estar asociada a una fuerte representación de partido y, sobre todo, a elecciones en que los representantes son escogidos en listas de partido. Esto no implica un juicio general favorable a la indisciplina de partido. Si un congreso dominado por preferencias y decisiones de voto individuales es probable que se centre en temas locales o favores privados, unos partidos más responsables pueden

FIGURA 12.6. Bloqueo legislativo y sistemas de partidos. El intervalo de bloqueo o conjunto de políticas estables es mayor con dos partidos que con múltiples partidos.



proveer propuestas políticas relativamente más consistentes. Pero en un contexto de bipartidismo, la indisciplina de partido puede lubricar los engranajes del gobierno dividido.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué es el «intervalo de bloqueo»?

CONCLUSIÓN

Hemos analizado cómo los partidos políticos pueden unificar instituciones separadas y reunir el suficiente apoyo para el jefe del ejecutivo de modo que haga factible la gobernabilidad. En los regímenes parlamentarios, la estrategia clave consiste en formar una coalición multipartidista en apoyo del gabinete o evitar que la oposición forme una mayoría alternativa. En los regímenes de división de poderes, la toma de decisiones inter-institucional requiere la cooperación entre la presidencia y los actores «pivote» o decisivos en el parlamento.

Las siguientes *Proposiciones* resumen las conclusiones más firmes:

- *Coaliciones mínimas.* Los partidos políticos en el parlamento tienden a formar coaliciones ganadoras de mínimo tamaño y a preferir socios situados en posiciones contiguas en el espacio político-ideológico. La distribución de carteras en el gabinete entre los partidos de la coalición tiende a ser proporcional al número de escaños que controla cada partido.
- *Duración del gabinete.* Los gabinetes de mayoría formados por un solo partido tienden a durar más que los gabinetes de coalición multipartidista o los gabinetes de minoría.
- *Bloqueo bipartidista.* En un sistema con división de poderes entre la presidencia y el congreso, el «intervalo de bloqueo» o rango de políticas estables es relativamente pequeño con múltiples partidos y con libertad de voto para los miembros individuales del congreso. En cambio, un sistema bipartidista con fuerte disciplina de partido favorece la confrontación y el bloqueo interinstitucional.

RESUMEN

- Los partidos políticos son los unificadores de los poderes separados entre el ejecutivo y el legislativo.
- En regímenes parlamentarios multipartidistas, el requerimiento de la investidura formal del primer ministro y la posibilidad de una moción de censura favorecen la formación de gobiernos de coalición mayoritarios.
- Los partidos y los políticos que buscan el poder tienden a formar coaliciones ganadoras de tamaño mínimo sin socios superfluos a fin de maximizar su cuota de carteras.
- Los partidos y los políticos motivados por políticas públicas tienden a formar coaliciones ganadoras conectadas y mínimas con partidos situados en posiciones contiguas en el espacio político-ideológico. Una coalición ganadora conectada incluye siempre al partido mediano.
- El poder de negociación de un partido puede medirse por la proporción de coaliciones potenciales ganadoras en las que el partido es pivote o decisivo.
- Un partido es dominante si puede bloquear cualquier coalición y formar un gabinete en minoría de un solo partido.
- La distribución de carteras del gabinete entre los socios de una coalición tiende a ser proporcional al número de escaños que controla cada partido. Los acuerdos de coalición se pueden basar en las preferencias de los partidos para la asignación de las diferentes carteras.
- Los gabinetes mayoritarios de un solo partido tienden a durar más que las coaliciones multipartidistas o los gabinetes de minoría.
- Algunos acontecimientos inesperados pueden modificar las expectativas electorales de los partidos y provocar una remodelación del gobierno, la sustitución de la coalición en el poder o la disolución del parlamento.
- En un régimen con separación de poderes, los actores pivote en el proceso legislativo son el legislador mediano, el presidente y el legislador con veto.
- Un gobierno unificado implica que el partido presidencial dominante tiene una mayoría de escaños en el congreso que incluye tanto al legislador mediano como al legislador con veto.
- Hay gobierno dividido cuando el partido del presidente no tiene una mayoría de escaños en el congreso. Si el partido del presidente no controla el legislador con veto, es probable que surjan conflictos entre la presidencia y la asamblea.
- El «intervalo de bloqueo» o rango de políticas estables es menor con múltiples partidos que con dos partidos, y aún menor con baja disciplina de partido y libertad de voto de los representantes individuales.

CONCEPTOS BÁSICOS

Gobierno. En sentido estricto, el órgano ejecutivo colectivo, también llamado gabinete.

Investidura. Requerimiento del voto de una mayoría del parlamento en apoyo del primer ministro.

Censura. Una mayoría del parlamento puede destituir al primer ministro.

Confianza. El primer ministro puede comprobar el apoyo con el que cuenta en la asamblea.

Coalición ganadora mínima. Coalición mayoritaria sin socios superfluos.

Coalición ganadora conectada y mínima. Formada por partidos situados en posiciones contiguas en el espacio político-ideológico.

Índice de poder. Medida del poder de negociación de un partido mediante la proporción de potenciales coaliciones ganadoras en las que el partido es pivote.

Partido dominante. El partido mayor capaz de impedir cualquier coalición y de formar un gabinete de minoría de un solo partido.

Legislador mediano. Actor pivote capaz de atraer una mayoría parlamentaria a favor de su propuesta.

Legislador con veto. Actor pivote capaz de confirmar o anular el veto presidencial.

Intervalo de bloqueo. Rango de políticas estables situadas entre las preferencias del presidente y del legislador mediano.

Compra-venta de votos. Intercambio de votos entre diferentes grupos de legisladores en diferentes temas.

PREGUNTAS DE REPASO

1. Defina una coalición ganadora mínima.
2. Defina una coalición ganadora conectada y mínima.
3. ¿Qué tipo de gabinetes parlamentarios tienden a durar más?
4. Defina el legislador con veto.
5. ¿Qué es el «intervalo de bloqueo»?

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. En el parlamento que se describe a continuación hay cinco partidos ordenados de izquierda a derecha por orden alfabético y la distribución de escaños indicada.
 - a. Enumere todas las posibles coaliciones ganadoras.
 - b. Enumere todas las posibles coaliciones ganadoras mínimas.
 - c. Enumere todas las posibles coaliciones ganadoras conectadas y mínimas.

Ideología:	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha	Derecha
Partidos:	V	W	X	Y	Z
Escaños:	20	15	10	25	30

Total de escaños: 100
 Mayoría: 51

2. Observe la distribución de escaños entre los partidos en el parlamento de Noruega elegido en 2005:
 - a. Enumere todas las posibles coaliciones ganadoras.
 - b. Enumere todas las posibles coaliciones ganadoras mínimas.
 - c. Enumere todas las posibles coaliciones ganadoras conectadas y mínimas.
 - d. Analice las características del gobierno de coalición «Roji-Verde» que se formó: liderada por el partido laborista (DNA), incluía a los socialistas (SV) y a los Agrarios de Centro (SP, considerados «verdes»).
 - e. Analice la viabilidad de otras coaliciones mayoritarias.

Ideología:	Izquierda	Centro-izquierda	Centro	Centro-derecha		Derecha	
Partidos:	Socialista	Laborista	Agrario	Cristiano	Liberal	Progreso	Conservador
	SV	DNA	SP	KRF	V	FRP	H
Escaños:	15	61	11	11	10	38	23

Total de escaños: 169
 Mayoría: 85

3. Calcule los índices de poder de cada actor en el proceso de formar una coalición de mayoría contando para ello el número de socios decisivos en cada coalición posible.
 - a. En el ejemplo del problema 1.
 - b. En el ejemplo del problema 2.

Fuente de datos:

Banco Mundial sobre Instituciones políticas:
<http://go.worldbank.org/2EAGGLRZ40>

Páginas interactivas y calculadoras:

Algoritmos Informáticos para el Análisis del Poder de Voto:
<http://www.warwick.ac.uk/~ecaee/>

Índices de Poder: <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/koenig/>

Página del Poder de Voto y el Índice de Poder:

<http://powerslave.val.utu.fi/calculate.html>

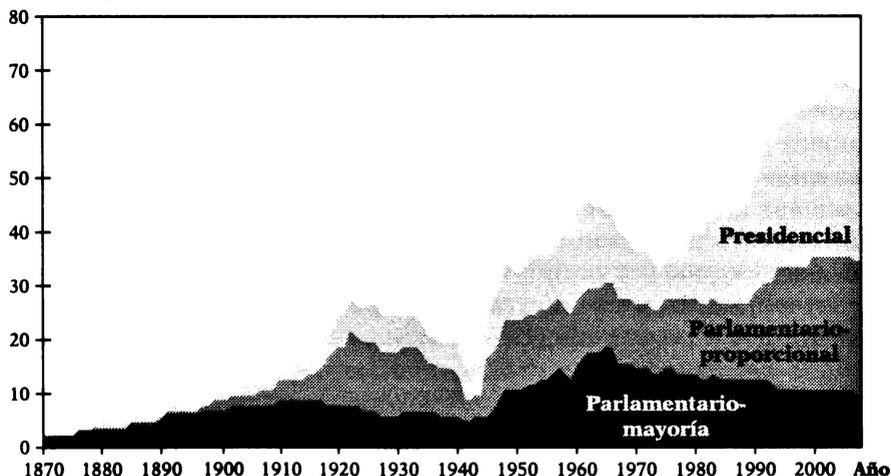
Regímenes políticos, 1870-2008

El modelo británico de régimen parlamentario con una fórmula electoral basada en la regla de mayoría que favorece gobiernos formados por un solo partido fue atractivo durante la primera ola de democratización. Sin embargo, después de la Segunda guerra mundial, la mayor parte de las experiencias en nuevas democracias con este modelo que favorece la concentración de poder en un solo grupo fracasaron, sobre todo en antiguas colonias de África y Asia con una composición étnica plural.

En cambio, los regímenes parlamentarios con fórmulas de representación proporcional que favorecen gobiernos de coalición multipartidista se han consolidado desde mediados del siglo veinte, sobre todo en Europa. También se han difundido las fórmulas presidenciales y semi-presidenciales. Pese a cierta controversia, las elecciones presidenciales directas fueron reestablecidas en América Latina durante los procesos de redemocratización a fines del siglo veinte y también han sido adoptadas por algunos recién llegados a la democracia en Europa

Tipos de régimen democrático

Número (países > 1m hab.)



FUENTES: Elaboración propia para sesenta y cuatro países democráticos con más de un millón de habitantes a partir de datos actualizados previamente compilados en Josep M. Colomer, *Instituciones políticas* (2ª ed. 2007) y *Cómo votamos* (2004).

oriental, África y Asia. A principios del siglo veintiuno, de todos los regímenes democráticos en países con más de un millón de habitantes, sólo una sexta parte son regímenes parlamentarios con reglas electorales de mayoría, mientras que una tercera parte son regímenes parlamentarios con representación proporcional y la mitad son regímenes presidenciales o semi-presidenciales.

PARTE IV

ELECCIÓN



La política necesita liderazgo y representación, esto es, gente que actúe en interés de otros y sea responsable ante ellos. En esta parte estudiamos cómo puede organizarse la representación política por medio de elecciones. Si la elección de representantes tiene lugar con reglas capaces de incorporar a diferentes grupos, puede producir, en general, un buen encaje entre las preferencias de los votantes y las mayorías legislativas y gubernamentales. Las elecciones comportan competencia entre candidatos sobre propuestas de políticas públicas en diferentes temas y determinan la calidad y los contenidos del gobierno representativo.

Votación de presidentes

Las instituciones representativas incluyen en general algún cargo unipersonal, como la alcaldía, la gubernatura, la jefatura de gobierno o la presidencia. En este capítulo analizamos diferentes procedimientos para elegir presidentes y otros líderes unipersonales mediante votos y elecciones. Los líderes pueden ser elegidos por unanimidad, la cual implica un amplio consenso, pero puede requerir difíciles acuerdos. También pueden ser elegidos mediante diferentes reglas y procedimientos basados en el principio de la mayoría. La regla de la mayoría es más efectiva que la unanimidad en la toma de decisiones, pero puede comportar sesgos en el proceso de selección y diferentes grados de satisfacción de la gente con los elegidos.

EN ESTE CAPÍTULO

Consideraremos las ventajas y los inconvenientes de elegir a los líderes por consentimiento unánime.

Distinguiremos entre mayoría «simple» y mayoría «relativa».

Estudiaremos diversos procedimientos electorales basados en el principio de la mayoría.

Analizaremos cómo diferentes reglas electorales están asociadas a diferentes números de partidos o candidatos.

Muchos de nosotros hemos tenido este tipo de experiencia. Si la comunidad, la organización o el grupo al que uno está afiliado permanece unido y tiene un propósito claro, se puede escoger un líder por llamada aquiescencia, murmullos de aprobación a favor del candidato propuesto, gritos de elogio o de aclamación, palmas y aplausos, golpes de nudillos sobre la mesa u otras expresiones de acuerdo. Pero si la comunidad es grande y heterogénea, el requisito de unanimidad pueda hacer que las decisiones sean difíciles de tomar, inducir parálisis y provocar conflictos y escisiones.

Consentimiento unánime

Si la comunidad tiene un claro interés común y comparte los mismos valores y preferencias, se puede escoger un líder por aclamación o aquiescencia. Una variedad de observaciones históricas sugieren que ya en las asambleas de la Antigüedad se tomaban muchas decisiones y se elegía a los líderes por práctica unanimidad. El derecho romano, por ejemplo, estableció el principio de que «aquello que concierne de manera similar a todos, debe ser aprobado por todos», el cual fue adoptado más tarde por la iglesia cristiana como «quien gobierna a todos debe ser elegido por todos». En la Europa antigua y medieval, los cónsules eran elegidos por los comerciantes, los obispos por los sacerdotes y los fieles, los magistrados por los ciudadanos, sobre la base de amplios acuerdos. Muchas regulaciones en aquella época establecían que las decisiones institucionales se debían tomar por «consenso y aclamación», «aprobación y consenso», «sin discrepancia» o «sin contradicción», por *liberum veto*, etcétera.

La fórmula de un colegio electoral —similar al que se utiliza actualmente en Estados Unidos para nombrar al presidente—, el cual solía requerir un amplio consenso, era ya empleado en los «*comitia*» de la antigua Roma y en muchas ciudades medievales del Mediterráneo para elegir a un único alto magistrado, así como por la iglesia para elegir al papa. También los reyes medievales francos y carolingios, así como los

de Bohemia, Hungría y Polonia, eran elegidos por sus iguales reunidos en colegios de electores en los que se esperaba la unanimidad.

La regla de la unanimidad tiene algunas propiedades buenas. Las decisiones unánimes corresponden al criterio de eficiencia social asociado al nombre del economista italiano Vilfredo Pareto. Una decisión colectiva se dice que es **«Pareto-superior» si aumenta la satisfacción de algunos participantes o al menos no disminuye la de ninguno.** La regla de la unanimidad garantiza este criterio porque concede a cada votante la posibilidad de vetar cualquier decisión colectiva que pueda ser considerada insatisfactoria.

Ventaja del status-quo

Sin embargo, puede ser imposible tomar decisiones por unanimidad si las preferencias de los votantes están situadas a lo largo de una sola dimensión, como el eje izquierda-derecha o cualquier otra dimensión política o ideológica en la que los participantes tengan preferencias consistentes. **Cualquier votante puede vetar un cambio del status-quo** que se aleje de su preferencia. En las elecciones de líderes, los votantes con ventaja o, en términos espaciales, aquellos cuyas preferencias están «más cerca» de los gobernantes en el cargo, pueden consolidar sus privilegios. Si el sucesor tiene que ser elegido por unanimidad, el líder en el cargo puede seguir en él a pesar de la existencia de candidatos alternativos capaces de reducir la distancia agregada desde las preferencias de todos los votantes individuales y aumentar así la satisfacción colectiva.

Las decisiones y elecciones por unanimidad pueden, por tanto, requerir negociaciones costosas sobre varios temas y dimensiones al mismo tiempo. Mientras que un candidato puede estar situado a una distancia significativa de las preferencias de algunos votantes sobre un tema o un valor —pongamos por caso la política económica—, puede asimismo estar más cerca en otros temas o valores —como, por ejemplo, la territorialidad o las habilidades personales— y convertirse en un candidato globalmente satisfactorio y aceptable. Globalmente, todos aceptan a un candidato, por una u otra razón. Pero un posible ganador por unanimidad dará a los diferentes votantes diferentes grados de satisfacción de sus preferencias en diferentes temas o dimensiones.

Cuando la regla de la unanimidad no es capaz de producir decisiones colectivas satisfactorias, suelen surgir dos alternativas. Una es la escisión de la comunidad (llámese divorcio, cisma o secesión). La otra es un cambio de la regla a otra menor que la unanimidad, habitualmente basada en el principio de la mayoría, como examinamos en la siguiente sección.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué significa «Pareto-superior»?

MAYORÍA

Estamos acostumbrados a aceptar que una decisión tomada por una mayoría de los miembros de una comunidad o un grupo al que uno se ha afiliado voluntariamente deben ser obedecidas y aplicadas. Sin embargo, puede que esto no sea tan evidente. De hecho, la introducción de la regla de la mayoría para la toma de decisiones colectivas vinculantes fue uno de los cambios más innovadores de la historia de la humanidad. Supone nada menos que la gente acepte cumplir una decisión que no comparte —algo que los animales no humanos ciertamente no hacen—. En realidad, la regla de la mayoría surgió en el pasado y en la actualidad es ampliamente aceptada como un criterio para tomar decisiones colectivas, sobre todo porque la regla de la unanimidad es muy ineficaz y puede generar parálisis y descontento, como hemos analizado. Por decirlo como el teórico político inglés John Locke en el siglo diecisiete, con esta regla «el acto de la mayoría pasa por ser el acto del todo».

La regla de la mayoría, sin embargo, no es fácil de aplicar. Si sólo hay dos alternativas o candidaturas entre las que escoger, la regla de la mayoría puede producir resultados relativamente satisfactorios. Pero con más de dos alternativas o candidaturas puede dar lugar a diferentes decisiones o diferentes candidatos electos, dependiendo del procedimiento que se utilice, aunque todos ellos se basen en el principio de la mayoría, como analizamos en este capítulo.

Empecemos con algunas clarificaciones. Deberíamos distinguir entre mayoría «absoluta», que implica que más de la mitad de los votantes tienen que escoger la misma opción, y mayoría «relativa», también llamada «pluralidad», que da la victoria al grupo mayor, aunque abarque menos de la mitad de los votantes. Entre las reglas de mayoría absoluta, podemos tener una mayoría «simple», que establece el umbral para la victoria exactamente en la mitad de los votos, y una supermayoría o «mayoría cualificada» que puede requerir $3/5$, $2/3$, $3/4$ o cualquier otro umbral superior a $1/2$. Entre las reglas de mayoría relativa o pluralidad cabe distinguir asimismo la pluralidad simple de otras reglas que requieren un umbral mínimo inferior a $1/2$, como $1/3$ o $2/5$. Cuando se habla de «mayoría» sin más especificaciones debemos suponer que nos referimos a la regla de la mitad (mayoría absoluta simple). Observe que mayoría «simple» no es lo mismo que mayoría «relativa». Para clarificar esta distinción vea la figura 13.1

FIGURA 13.1. Reglas de mayoría.	
Mayoría absoluta: 1/2	<ul style="list-style-type: none"> Supermayoría o mayoría cualificada: 2/3, 3/5, 3/4, etc. Mayoría simple: 1/2
Mayoría relativa o pluralidad	<ul style="list-style-type: none"> Pluralidad simple: el mayor número (aunque sea inferior a 1/2) Pluralidad cualificada: 1/3, 2/5, etc. (menos de 1/2)

La mayoría del votante mediano

El principio de la mayoría ha sido elogiado por ser el único sistema que satisface los siguientes criterios. 1) decisividad o capacidad de producir un resultado; 2) anonimato o igualdad de los votantes; 3) neutralidad con respecto a los temas, de modo que ni el status-quo ni el grupo mayor tienen ventaja; y 4) monotonicidad o una respuesta positiva a los cambios en las preferencias de los votantes, como lo enunció el matemático Kenneth O. May.

Sin embargo, la regla de la mayoría puede garantizar buenos resultados sólo si hay **dos candidatos**, partidos o propuestas políticas a escoger y las preferencias de los votantes están situadas a lo largo de una sola dimensión política o ideológica, como el eje izquierda-derecha. En este caso, la regla de la mayoría dará la victoria al candidato que esté más cerca de la **preferencia del votante mediano**. Recordemos que el votante mediano es aquel cuya preferencia está situada en una posición intermedia con menos de la mitad de los votantes a cada uno de sus dos lados, y es siempre necesario para formar una mayoría consistente en una sola dimensión. Puesto que la preferencia del votante mediano minimiza la suma de las distancias desde todas las demás preferencias individuales —como analizamos en el capítulo 11—, puede considerarse que el ganador por la regla de la mayoría en una competición entre dos candidatos maximiza la utilidad social. Sin embargo, cuando hay más de dos candidatos, la regla de la mayoría puede no ser decisiva, esto es, puede ser incapaz de producir un ganador porque puede ocurrir que ningún candidato obtenga más de la mitad de los votos.

Mayoría con segunda vuelta

Para intentar que el principio de la mayoría sea operativo, se han inventado varios procedimientos electorales. El que suele conocerse como mayoría con segunda vuelta, el cual se utiliza en las elecciones

FUENTES

La mayoría es el todo

El principio de la mayoría se inventó para reemplazar al principio de unanimidad, que en comunidades complejas hacía difícil tomar decisiones. Supone que todos deben aceptar las decisiones de la mayoría como si fueran compartidas por todos.

«Lo que se hace por dos tercios del sacro colegio [de cardenales] es obra sin duda del Espíritu Santo, y no cabe oponerse.»

Papa Pío II (1458)

«La mayoría debería tener por naturaleza el derecho y la autoridad del todo.»

Hugo Grotius,
De Juri Belli ac Pacis (1624)



John Locke
(1623-1704)
Teórico político

«La voluntad y la determinación de la mayoría ... pasa por el acto del todo y determina el poder del todo, pues tiene el poder del todo por ley de la naturaleza y de la razón.»

John Locke,
Dos tratados del gobierno (1689)

«La ley de la mayoría de los votos es en sí establecida por una convención y supone la unanimidad al menos en una ocasión [fundacional] ... La voz de la mayoría obliga siempre a todos los demás.»

Jean-Jacques Rousseau,
El contrato social (1762)

«La máxima fundamental del gobierno republicano ... requiere que prevalezca el sentido de la mayoría.»

Alexander Hamilton,
El federalista (1787)

«¿Qué es el Tercer Estamento? Es el todo.»

Emmanuel-Joseph Sieyès,
¿Qué es el tercer estamento? (1789)



James M. Buchanan (1919-)
y Gordon Tullock (1922-)
Economistas políticos

«En el análisis político, muchos académicos parecen haber pasado por alto el lugar central que debe ocupar la regla de la unanimidad en cualquier teoría normativa del gobierno democrático. Hemos sido testigos de una inversión por la cual la regla de la mayoría ha sido elevada a la condición que debería ocupar la regla de la unanimidad. En el mejor de los casos, la regla de la mayoría debería ser considerada como uno más entre otros muchos medios prácticos que se han hecho necesarios debido a los costes de asegurar un acuerdo amplio en los temas políticos cuando el interés individual y el de grupo divergen.»

James M. Buchanan y Gordon Tullock,
El cálculo del consenso (1962)

RECUADRO PROCEDIMIENTOS DE MAYORÍA

Varios filósofos cristianos y académicos ilustrados inventaron procedimientos de votación basados en el principio de la mayoría que se han convertido en referencias clave para evaluar los resultados en elecciones reales. El catalán Ramon Llull en el siglo trece y el francés marqués de Condorcet en el siglo dieciocho casi coincidieron en proponer variantes de *comparaciones por pares*. Mediante estos procedimientos, una elección requiere múltiples vueltas de votación entre todos los pares posibles de candidatos. En la versión de Llull, el ganador es el candidato que gana el mayor número de comparaciones por pares, en tanto que en la versión de Condorcet se requiere que gane *todas* las comparaciones por pares, esto es, el ganador es el candidato capaz de ganar por mayoría a cualquier otro candidato. Cuando los votantes perciben a los candidatos como ordenados en una sola dimensión lineal, como el eje izquierda-derecha, el ganador por el procedimiento Condorcet es siempre el preferido por el *votante mediano*. El «ganador Condorcet» puede considerarse muy satisfactorio para el electorado y puede utilizarse como un referente positivo para comparar resultados con otros procedimientos. Sin embargo, en espacios multidimensionales, un candidato así puede que no exista.

Otro procedimiento sofisticado, conocido como *recuento de rangos ordinales*, fue ideado independientemente por el alemán Nicolás de Cusa en el siglo quince y el francés Jean-Charles de Borda en el siglo dieciocho. Este procedimiento requiere que el votante ordene todos los candidatos y les dé 1, 2, 3 y sucesivos puntos desde el menos preferido al más preferido. El ganador es el candidato que haya reunido la suma mayor de puntos. El «ganador Cusano-Borda» puede considerarse asimismo muy satisfactorio para el electorado y utilizarse como referencia normativa. Pero la votación con este procedimiento se puede manipular porque algunos votantes pueden dar una puntuación menor a candidatos rivales de lo que correspondería según sus preferencias sinceras con objeto de evitar su victoria. Por esta razón el de Cusa alertó que los electores deberían «actuar en conciencia» y Borda señaló que su procedimiento había sido concebido «sólo para hombres honestos».

Para entender cómo funcionan estos procedimientos, examinemos el ejemplo que se presenta en la figura 13.2 al final de este Recuadro. Tres grupos de votantes A, B y C, respectivamente con 40, 35 y 25 votantes cada uno (100 en total), prefieren los candidatos X, Y, Z en diferentes órdenes, respectivamente $X > Y > Z$, $Y > Z > X$ y $Z > Y > X$, siempre de un modo consistente con el orden alfabético (que en este caso se puede considerar como la única «dimensión»).

Primero, apliquemos el procedimiento Llull-Condorcet. En la comparación entre el par de candidatos X-Y, el candidato Y gana por mayoría con los votos de B y de C, quienes prefieren Y a X ($25+35 = 60$) frente a los de A que prefiere X a Y (40). En el par X-Z, el candidato Z gana por mayoría con los votos de B y de C ($25+35=60$) frente a los de A (40). Y en el par Y-Z, el candidato Y gana por mayoría con los votos de A y de B ($40+25 = 65$) fren-

te a los de C (35). Así, el candidato Y es el único capaz de ganar por mayoría a cada uno de los otros candidatos y es el ganador-Condorcet. El candidato más rechazado, esto es, aquel que pierde todas las comparaciones por pares, X, es el perdedor-Condorcet.

Apliquemos ahora el procedimiento Cusano-Borda. Según las preferencias de los votantes, el candidato X recibe $3 \times 40 = 120$ puntos de A; $1 \times 25 = 25$ puntos de B y $1 \times 35 = 35$ de C, esto es, 180 puntos en total. El candidato Y recibe $2 \times 40 = 80$ puntos de A, $3 \times 25 = 75$ puntos de B y $2 \times 35 = 70$ puntos de C, esto es, 225 puntos en total. Y el candidato Z recibe $1 \times 40 = 40$ puntos de A, $2 \times 25 = 50$ puntos de B y $3 \times 35 = 105$ de C, 195 puntos en total. El ganador Cusano-Borda con la puntuación más alta es por tanto Y. (El número total de puntos es ahora 300, esto es, 100 por el número de candidatos, 3.)

Observe que el ganador mediante ambos procedimientos, el candidato Y, no es el que tiene el número más alto de primeras preferencias (que es X con 40 de A), sino el que tiene el número más bajo de primeras preferencias, sólo 25 de B. Y no sólo no sería el ganador si se aplicara la regla de la pluralidad, sino que ni tan sólo pasaría a la segunda vuelta si éste fuera el procedimiento empleado. Sin embargo, Y es el candidato menos rechazado (obsérvese que no es la última preferencia de ninguno de los votantes) y puede, pues, ser considerado el candidato más ampliamente aceptado. La victoria de Y por comparaciones por pares o por recuento de rangos ordinales puede reflejar el apoyo de una amplia mayoría. En cambio, el ganador mediante la regla de la pluralidad, X, es el candidato más rechazado (el perdedor-Condorcet y el que obtiene la puntuación más baja según el recuento de Borda).

Votantes	A-40	B-25	C-35
Primera preferencia	X	Y	Z
	Y	Z	Y
Última preferencia	Z	X	X

Procedimiento Condorcet X (40) < Y (25-35)
 X (40) < Z (25+35)
 Y (40+25) > Z (35)

Ganador: Y

Procedimiento Borda A-40 B-25 C-35
 X: $3 \times 40 + 1 \times 25 + 1 \times 35 = 180$
 Y: $2 \times 40 + 3 \times 25 + 2 \times 35 = 225$
 Z: $1 \times 40 + 2 \times 25 + 3 \times 35 = 195$

Ganador: Y

presidenciales de numerosos países, puede garantizar un ganador en todas las elecciones. Requiere una mayoría de votos en la primera vuelta, pero en una segunda vuelta la elección puede reducirse a los dos candidatos más votados con objeto de asegurar un apoyo mayoritario a uno de ellos. La mayoría con segunda vuelta permite la competencia de múltiples partidos en la primera vuelta e incentiva la formación de dos amplias coaliciones en la segunda vuelta.

Recuerde que, en una sola dimensión de temas, el candidato del votante mediano siempre es capaz de formar una mayoría a su alrededor contra cualquier otro candidato. Sin embargo, con el procedimiento de mayoría con segunda vuelta, el candidato preferido por el votante mediano puede obtener menos votos que otros dos candidatos más extremos en la primera vuelta y quedar eliminado. Esto comporta que el ganador en la segunda vuelta puede no ser el candidato del votante mediano. Así, el ganador por mayoría en segunda vuelta podría ser derrotado por otro candidato (el preferido por el votante mediano) por mayoría absoluta si se pudiera elegir entre los dos. Así ha sucedido, por ejemplo, en la mayor parte de las elecciones presidenciales por mayoría con segunda vuelta en Francia desde 1965, así como en un cierto número de elecciones presidenciales en países de América Latina desde el decenio de 1980.

El ganador por mayoría con segunda vuelta depende, por tanto, del número y las características de los candidatos que se presentan a la primera vuelta, ya que estos factores pueden ser decisivos para seleccionar los dos candidatos que pasen a la segunda vuelta. Por esta razón se dice que el ganador por mayoría con segunda vuelta es **«dependiente de alternativas irrelevantes»**: la victoria de un candidato puede ser una consecuencia indirecta de la fusión o escisión de candidaturas que no son ganadoras pero de las que puede depender la selección del ganador.

Consideremos como ejemplo la elección presidencial en Francia en 2007, representada en la figura 13.2. Más de diez candidatos concurren a la primera vuelta. De izquierda a derecha: cinco candidatos de izquierdas (incluidos uno verde, un comunista y varios trotskistas) que se repartieron un 11% de votos en total, la socialista Segolène Royal que obtuvo un 26% de los votos, el demócrata François Bayrou con un 19%, el conservador Nicolas Sarkozy con un 31%, el ultraderechista Le Pen con un 11% y otros candidatos de extrema derecha con un 2% de los votos en total. Observe que el candidato del votante mediano era Bayrou, puesto que tenía menos de la mitad de los votos a cada uno de los lados del espectro político de izquierda-derecha (un 37% de los votantes votaron por candidatos situados a su izquierda y un 44% por candidatos a su derecha). Bayrou habría ganado probablemente frente a cualquier otro candidato por mayoría absoluta. Pero como fue el tercero en número de votos en la primera vuelta, quedó eliminado de la segunda vuelta.

FIGURA 13.2. Una elección por mayoría con segunda vuelta. El ejemplo de las elecciones presidenciales en Francia en 2007 muestra que, bajo la regla de la mayoría con una segunda vuelta, el candidato del votante mediano puede ser eliminado en la primera vuelta y perder las elecciones, a pesar de ser el probable ganador por mayoría absoluta frente a cualquier otro candidato.

Ideología	Izquierda		Centro	Derecha	
Candidatos	5 de izquierdas	Royal	Bayrou	Sarkozy	Le Pen, 2 otros
% votos en 1.ª vuelta	1, 2, 2, 2, 4	26	19 Votante mediano	31	11,2
% votos en 2.ª vuelta		47		53	

Pluralidad

Puede parecer de sentido común que el ganador de una elección debe ser el candidato que obtiene el mayor número de votos. Sin embargo, esto es sólo un recurso para las elecciones en las que ningún candidato obtiene una mayoría absoluta o un apoyo más amplio. La regla de la «mayoría relativa» o «pluralidad» no requiere ningún número, proporción o umbral de votos concretos para ganar unas elecciones; simplemente gana el que queda primero. Esta regla es, por tanto, muy efectiva porque siempre produce un ganador. Pero puede ciertamente comportar fuertes sesgos en la elección del ganador. La regla de la pluralidad, que se ha usado en Inglaterra durante mucho tiempo, fue exportada a Estados Unidos y a otras antiguas colonias británicas y se ha usado en elecciones directas de presidentes en una serie de países de América Latina, Extremo Oriente y África.

La regla de la pluralidad crea fuertes incentivos para que los candidatos potenciales **se coordinen en sólo dos candidaturas** con objeto de asegurar un apoyo mayoritario. En las elecciones de Estados Unidos, en particular, se suele alcanzar un elevado nivel de coordinación en sólo dos candidatos, aunque esto requiere una costosa competencia a largo plazo y una negociación entre muchos candidatos potenciales y preliminares (incluyendo elecciones primarias, convenciones de los partidos y otros mecanismos). En general, deberíamos esperar que, en las elecciones presidenciales, la regla de la pluralidad opere satisfactoriamente en entornos dominados por un solo partido o con dos partidos equilibrados que obtienen victorias alternas en elecciones sucesivas.

Sin embargo, a veces la coordinación falla y una candidatura menor puede dividir el apoyo a un candidato importante y dar indirectamente la victoria al principal rival. La regla de la pluralidad puede ser **muy dependiente de alternativas irrelevantes**. Alienta tácticas no

sólo del tipo «une (a los nuestros) y vencerás», sino del tipo «divide (a los demás) y vencerás». Imaginemos, por ejemplo, que el partido «Izquierda» gana por mayoría al partido «Derecha» en una elección con sólo un par de candidatos. Si un nuevo partido, «Extrema Izquierda», entra en la competencia y hay un número suficiente de votantes que prefieren «Extrema Izquierda» a «Izquierda», entonces el ganador por la regla de la pluralidad puede ser el partido «Derecha». El mismo electorado con las mismas preferencias puede decidir diferentes ganadores más votados, dependiendo de la introducción o la retirada de una alternativa, «Extrema Izquierda», que de hecho no gana y es «irrelevante».

Aunque la regla de la pluralidad se basa en el principio de la mayoría, cuando hay más de dos candidatos puede dar la victoria a un candidato con el apoyo de una **minoría**. En Estados Unidos casi la mitad de los presidentes elegidos por el colegio electoral ampliamente basado en la regla de la pluralidad obtuvieron una minoría de votos populares (17 de los 36 presidentes electos desde 1828), en tanto que en los 9 países de América Latina que han usado la regla de la pluralidad en elecciones presidenciales democráticas desde 1945, más del 70% de los presidentes han sido elegidos con una minoría de votos (41 presidentes de un total de 58).

Con más de dos candidatos, el ganador por pluralidad puede ser incluso **el candidato más rechazado**. El ganador por pluralidad puede ser un candidato extremo que sea la última preferencia de una mayoría de votantes que pueden haber repartido sus votos entre varios otros candidatos perdedores, relativamente más próximos a sus preferencias. Dicho de otro modo, el ganador por la regla de la pluralidad puede ser un candidato que hubiera sido derrotado por *cualquier otro candidato* en competiciones entre pares de candidatos. En el recuadro sobre procedimientos de mayoría presentamos un ejemplo.

Comparación de la mayoría con segunda vuelta y la pluralidad

Como hemos visto, ningún procedimiento práctico de votación basado en el principio de la mayoría puede garantizar que el ganador cuente con el apoyo mayoritario de las primeras preferencias de los votantes. Los resultados varían, sin embargo, para las diferentes reglas. Comparemos las dos reglas que más se utilizan en las elecciones democráticas de presidentes, así como para muchos alcaldes, gobernadores y otros cargos unipersonales: la mayoría con segunda vuelta y la pluralidad. Hemos visto que ninguna de estas reglas garantiza que el candidato del votante mediano, capaz de atraer el apoyo de la mayoría contra cualquier otro candidato, ganará las elecciones. Esto se debe al hecho de que el ganador por cualquiera de estos dos procedimientos puede ser dependiente de candidaturas irrelevantes que divi-

RECUADRO LA «IMPOSIBILIDAD» DE SER JUSTO

Ninguna regla de votación o de toma de decisiones garantiza que los resultados cumplan algunos requisitos de equidad aparentemente sencillos. Por ejemplo, el ganador mediante la regla de la pluralidad simple entre tres candidatos puede ser el más rechazado por una mayoría absoluta de votantes que hayan dividido sus votos entre los otros dos candidatos. Asimismo, el ganador puede ser derrotado mediante la simple formación de una coalición entre los perdedores, aunque ningún votante haya cambiado entre tanto de preferencias. De hecho, todas las reglas de votación pueden producir resultados ineficientes y en cierta medida son vulnerables a la inestabilidad o a la manipulación por los votantes y los líderes.

El «teorema de imposibilidad», como lo formuló inicialmente el economista y premio Nobel Kenneth Arrow, propone una serie de condiciones normativas para tomar una decisión colectiva aceptable. Entre ellas se incluyen: i) la monotonicidad o el requisito de una relación coherente entre las preferencias de los ciudadanos y la elección colectiva; ii) la independencia de la elección colectiva respecto de preferencias individuales relativas a alternativas irrelevantes que no pueden ganar la competencia electoral; y iii) «no dictadura» o la inexistencia de un actor que sea decisivo de oficio. Ninguna regla de toma de decisiones puede cumplir todas estas condiciones siempre.

Sin embargo, se han identificado ciertas condiciones relativas a las preferencias de los ciudadanos con objeto de garantizar decisiones eficientes y estables con ciertos procedimientos de votación. Duncan Black fue el primero que introdujo el concepto de «unimodalidad» de las curvas de preferencias individuales —que formalmente es equivalente a la condición de una sola dimensión en la distribución colectiva de preferencias—, como condición suficiente para evitar algunas importantes paradojas. Estas y otras contribuciones sugieren las ventajas que tienen las sociedades relativamente armoniosas en la producción de decisiones colectivas estables y consistentes, incluso con procedimientos potencialmente manipulables.

Cualquier juicio relativo a la imparcialidad de las reglas de votación implica una elección de valores que en última instancia depende de una opinión subjetiva. Es cierto que diferentes reglas de votación producen resultados diferentes en cuanto a la satisfacción de las preferencias de los ciudadanos. Los teoremas de la «imposibilidad» nos dicen que es imposible garantizar elecciones estables y eficientes con cualquier regla, si se considera que todas las preferencias de los ciudadanos y todas las alternativas para votar imaginables son factibles. Pero de hecho es «posible» obtener elecciones estables y eficientes con ciertas reglas en comunidades con distribuciones relativamente armoniosas de preferencias. Un punto importante para evaluación, el diseño y la elección de reglas institucionales es que ciertas reglas dan lugar a elecciones ineficientes con mayor probabilidad que otras, como analizamos en este libro.

dan los votos de otros candidatos. Pero las dos reglas actúan de modos diferentes.

Por un lado, la regla de la pluralidad fomenta la coordinación y la formación de unas pocas candidaturas amplias para la única vuelta de votación. Sin embargo, esta coordinación tiene que basarse en las expectativas de votos para cada candidatura más que en el apoyo real. En cambio, la regla de la mayoría con segunda vuelta tiende a diferir los acuerdos potenciales entre las candidaturas. Los candidatos menores pueden presentarse de manera independiente en la primera vuelta con la expectativa de obtener suficientes votos y negociar su apoyo a alguno de los dos candidatos más votados para la segunda vuelta con base en los votos obtenidos en la primera vuelta. Así pues, deberíamos esperar **más candidatos en la primera vuelta de unas elecciones por mayoría con segunda vuelta** que en unas por la regla de la pluralidad, lo cual puede hacer que el resultado de la primera vuelta sea más azaroso bajo el procedimiento de segunda vuelta.

Por otro lado, **la probabilidad de que el candidato del votante mediano gane es doble con la regla de la mayoría** que con la regla de la pluralidad. Esto se debe al hecho de que si el candidato del votante mediano se presenta a la segunda vuelta, cabe esperar que este candidato gane por mayoría frente a cualquier otro rival. Recuerde que en una contienda electoral entre dos candidatos, el candidato del votante mediano siempre puede formar una mayoría atrayendo los votos que tiene a su «lado». Así, la probabilidad de que el candidato del votante mediano gane por mayoría en segunda vuelta es igual a la probabilidad de que sea uno de los dos candidatos más votados en la primera vuelta, la cual, a priori, es doble que la probabilidad de que sea el candidato más votado en la vuelta única con la regla de la pluralidad.

Las dos consecuencias de la regla de la mayoría con segunda vuelta —un número más elevado de candidaturas en la primera vuelta y ventaja para el candidato del votante mediano en la segunda— se contrarrestan de algún modo. Las observaciones empíricas sugieren que la frecuencia de los ganadores del votante mediano es algo mayor con la regla de la mayoría con segunda vuelta que con la regla de la pluralidad, probablemente debido a cierta coordinación entre candidatos ya en la primera vuelta.

Lo que es más importante, la regla de **la mayoría con segunda vuelta puede evitar la victoria del «peor» candidato posible**. El ganador en la segunda vuelta no puede ser el candidato menos preferido por una mayoría electoral, en contraste con la relativa frecuencia con la que esto puede ocurrir en elecciones presidenciales por la regla de la pluralidad, como ya dijimos. En el peor de los casos, el ganador en la segunda vuelta será considerado el mal menor por muchos de los votantes.

La elección de las reglas de mayoría

Las elecciones de los cargos unipersonales por la regla de la mayoría tienden a ser impredecibles y arriesgadas. Al fin y al cabo, nunca es sencillo ni fácil agregar variados intereses y valores de muchas personas en un solo ganador. En unas elecciones para un cargo unipersonal por la regla de la mayoría, el ganador se lo lleva todo y los demás candidatos nada, con independencia del apoyo popular que puedan obtener.

Se pueden elegir diferentes procedimientos electorales basados en el principio de la mayoría sobre la base de los resultados esperados. En concreto, en entornos dominados por **un solo partido** o con **dos partidos equilibrados** que esperen obtener victorias alternas en elecciones sucesivas, el partido o partido dominantes pueden escoger y mantener la regla de la **pluralidad**. Con la aparición de nuevos partidos, sin embargo, los votos de los grandes partidos pueden escindirse y hacer que las elecciones sean más arriesgadas, lo cual puede llevar a los participantes a adoptar la regla de la **mayoría con segunda vuelta** u otras reglas que permitan la **competencia multipartidaria**. Con el tiempo, para elecciones presidenciales en países democráticos, los antiguos colegios electorales han sido reemplazados por la regla de la pluralidad y ésta por la de mayoría u otras reglas con una segunda vuelta. La figura 13.3 muestra las cifras.

FIGURA 13.3. Reglas electorales presidenciales. En los países democráticos con elecciones separadas para la presidencia, los colegios electorales han sido reemplazados por elecciones directas mediante la regla de la pluralidad y éstas por la regla de la mayoría y otras con una segunda vuelta.

Año	1874	1922	1960	2006
<i>Regla electoral:</i>				
Colegio electoral	6	4	3	1
Pluralidad	-	4	9	10
Segunda vuelta	-	6	4	38
Voto preferente	-	-	1	2
<i>Número de países:</i>	6	14	17	51

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Cuál es la diferencia entre mayoría «simple» y mayoría «relativa»?
- ¿Cuándo la victoria de un candidato depende de «alternativas irrelevantes»?

CASO DIVIDE Y VENCERÁS EN BLANCO Y NEGRO

Las elecciones por la regla de la pluralidad, puesto que permiten ganar con sólo una minoría de votos, fomentan las tácticas de fusión de candidaturas potenciales y división de los rivales. La mayor parte de los alcaldes en Estados Unidos son elegidos mediante la regla de la pluralidad. Durante la segunda mitad del siglo veinte, una serie de ciudades americanas se polarizaron en torno a divisiones raciales, cuando hubo migraciones masivas de americano-africanos a las grandes ciudades y vigorosas campañas de defensa de los derechos civiles. En las décadas de 1970 y 1980, fueron elegidos por primera vez una serie de alcaldes negros, incluido en las cuatro mayores ciudades de Estados Unidos: Nueva York, Los Ángeles, Chicago y Filadelfia. Todas estas ciudades se hallaban divididas de forma bastante igualada en términos raciales, con una población blanca entre el 45% y el 55% del total, de modo que para ganar una alcaldía por la regla de la pluralidad era crucial concentrar o dividir los votos étnicos. Concretamente, un candidato negro podía ganar movilizándolo a los votantes negros, atrayendo un número suficiente de hispanos y judíos para formar una especie de coalición «arco iris», y dividiendo a los blancos, mientras que los blancos solían necesitar que su voto se concentrara en un solo candidato con independencia del partido al que perteneciera.

Un buen ejemplo es la muy segregada ciudad de Chicago. Dado que es una ciudad muy mayoritariamente demócrata, la elección primaria de los demócratas suele dar el ganador de las elecciones generales. En 1983, por primera vez un candidato de raza negra, Harold Washington, ganó por sorpresa la elección primaria demócrata para la alcaldía mediante la regla de la pluralidad con una minoría del 36% de los votos, mientras que los votantes blancos se dividieron entre dos candidatos, la alcaldesa en el cargo, Jane Byrne, y el hijo de un célebre alcalde anterior del mismo nombre, Richard Daley, Jr. (con un 34 y un 30% de los votos, respectivamente). Washington probablemente habría perdido por mayoría frente a cualquiera de los otros dos candidatos en una segunda vuelta. En la elección general, el candidato blanco de los republicanos obtuvo el mayor apoyo nunca conseguido, incluido el de muchos demócratas de toda la vida que abandonaron el partido con el único propósito de votar contra el candidato negro, pero Washington ganó por un estrecho margen, con el 51% de los votos, incluyendo el apoyo casi unánime de los negros muy movilizados, tres cuartos de los hispanos y un tercio de los judíos. Cuatro años después, Washington fue reelegido frente a dos candidatos blancos, uno por el partido republicano y un antiguo demócrata que se presentó por el partido Solidaridad de Illinois.

Pero Washington falleció poco después. En la ulterior elección primaria de los demócratas en 1989 se conformó un escenario completamente distinto: los negros se dividieron entonces entre dos candidatos, el alcalde en funciones, Eugene Sawyer, y el heredero del legado de Washington, Timothy Evans, en esta ocasión frente a un bloque blanco unificado en torno al candidato Richard Daley, Jr., que ganó. Evans, a pesar de todo, se presentó en la elección general como el candidato de un nuevo partido de

Harold Washington, con la finalidad de dividir de nuevo el voto blanco, como Washington había hecho antes en dos ocasiones. Pero esta vez los republicanos presentaron un candidato irrelevante para facilitar la victoria de Daley. El blanco Daley fue sucesivamente reelegido, como lo había sido antes su padre, durante más de veinte años.

CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos examinado diferentes reglas y procedimientos para elegir alcaldes, gobernadores, presidentes y otros cargos unipersonales. La regla de la unanimidad está asociada a un consenso alto, pero también puede inducir estabilidad de alguna decisión o cargo insatisfactorios. En cambio, la regla de la mayoría es más efectiva en la toma de decisiones y permite más cambios. Pero el principio de la mayoría tiene que aplicarse mediante procedimientos específicos, entre los cuales los más habituales para las elecciones de alcalde, gobernador o presidente son la pluralidad y la mayoría con segunda vuelta, ninguna de las cuales garantiza la victoria del candidato preferido por una mayoría de los votantes.

Las diferentes reglas electorales están asociadas a diferentes configuraciones de la competencia partidista. Una *Proposición* de la ciencia política bien establecida es la siguiente:

- *Bipartidismo con mayoría*

Las elecciones de presidente y de otros cargos unipersonales por la regla de la pluralidad o mayoría relativa están asociadas al dominio de un solo partido o a dos partidos en competencia. En cambio, la mayoría con segunda vuelta está asociada a una mayor competencia multipartidista en la primera vuelta y a dos bloques en la segunda vuelta.

RESUMEN

- La regla de la unanimidad produce ganadores muy consensuados en comunidades homogéneas con un claro interés común.
- Una decisión unánime es «Pareto-superior» porque puede aumentar la satisfacción de algunos participantes o al menos no disminuir la de ninguno.
- La regla de la unanimidad favorece la estabilidad del status-quo o la continuidad del gobernante en el cargo, aunque muchos votantes prefieran alguna alternativa.
- La regla de la mayoría produce buenos resultados si hay sólo dos candidatos al dar la victoria a la preferencia del votante mediano.
- La regla de la mayoría con segunda vuelta permite la competencia de múltiples partidos en la primera vuelta e incentiva la formación de dos amplias coaliciones en la segunda vuelta.
- Con la regla de la mayoría con segunda vuelta, el candidato del votante mediano puede ser eliminado en la primera vuelta. La victoria de un candidato puede ser una consecuencia indirecta de la fusión o la escisión de candidaturas irrelevantes.
- La regla de la mayoría relativa o pluralidad crea fuertes incentivos para que los candidatos potenciales se coordinen en sólo dos candidaturas para asegurar un apoyo mayoritario.
- La regla de la pluralidad, sin embargo, es muy dependiente de alternativas irrelevantes. Fomenta tácticas como «une y vencerás» y «divide y vencerás».
- Con múltiples candidatos, el ganador de pluralidad puede ser un «perdedor Condorcet» o el candidato más rechazado por una mayoría de votantes.

CONCEPTOS BÁSICOS

Representación. Elección de personas para que actúen en interés de los votantes.

Regla de la unanimidad. Requiere el acuerdo de todos los votantes.

Mayoría absoluta. Más de la mitad de los votos.

Mayoría simple. Sólo un voto más de la mitad de los votos.

Supermayoría o mayoría cualificada. Dos tercios, tres cuartos u otro umbral superior a la mitad.

Pluralidad o mayoría relativa. El mayor número de votos, aunque sean menos que una mayoría.

Mayoría con segunda vuelta. Mayoría absoluta en la primera vuelta con una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.

Comparaciones por pares. Procedimiento Lull o Condorcet de votación.

Ganador Condorcet. El ganador por mayoría en todas las comparaciones por pares con otros candidatos.

Perdedor Condorcet. El perdedor en todas comparaciones por pares.

Recuento de rangos ordinales. Procedimiento de votación de Nicolás de Cusa o Borda por medio de puntuaciones ordinales a los candidatos.

Criterio de Pareto. Una decisión es eficiente si aumenta la satisfacción de algunos votantes o al menos no disminuye la de ninguno.

Dependencia de alternativas irrelevantes. El ganador depende de candidaturas que no ganan.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Qué es el «criterio de Pareto»?
2. ¿Qué diferencia hay entre mayoría absoluta y mayoría relativa?
3. ¿Qué es el ganador Condorcet?
4. ¿Qué reglas pueden fomentar la táctica «divide y vencerás»?

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. Considere el siguiente electorado, distribuido uniformemente (de modo que la probabilidad de tener un votante en cada posición del eje es la misma). Una candidato moderado de izquierda, X, se halla colocado en un punto con un 25% de los votantes a su izquierda; un candidato de centro, Y, se halla situado en el 40%; y un candidato de extrema derecha, Z, se halla colocado en el 90% (por tanto sólo el 10% de los votantes quedan a su derecha). Cada votante escoge al candidato más cercano a sus preferencias.
- ¿Qué candidato gana por la regla de la pluralidad?
 - ¿Algún comentario?

Candidatos: X Y Z
 Votantes: Izquierda 0 — 25 — 40 ————— 90 — 100 Derecha

2. Observe la distribución de las preferencias de los votantes en este electorado:

Número de votantes	8	7	6
Primera preferencia:	X	Z	Y
	Y	Y	X
Última preferencia:	Z	X	Z

En una elección se aplica la regla de la mayoría absoluta, con una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados si es necesario.

- ¿Quién gana?
- Supongamos ahora que en la siguiente elección el candidato X gana apoyo y el candidato Z pierde apoyo entre los votantes, de modo que ahora los tres grupos de votantes están formados por 10, 5 y 6 votantes, respectivamente (de izquierda a derecha en el gráfico).
- Con la misma regla electoral, ¿quién gana?
 - Comentarios.
3. Dada la siguiente distribución de las preferencias de los votantes, identifique el ganador con cada una de las siguientes reglas de votación:
- Pluralidad.
 - Mayoría con segunda vuelta.
 - Comparación por pares o procedimiento Condorcet.
 - Recuento de rangos ordinales o procedimiento Borda.

Número de votantes:	3	2	1	1
Primera preferencia:	X	Y	Z	W
	Z	W	W	Y
	W	V	V	Z
	V	Z	Y	V
Última preferencia:	Y	X	X	X

4. Busque una fuente de datos y haga una lista con los presidentes de Estados Unidos (con el nombre y el año de la elección) que han sido elegidos con una minoría de votos populares.
5. Busque resultados del torneo deportivo que más le guste (fútbol, baloncesto, motociclismo, tenis o algún otro).
 - a. El ganador del campeonato ¿ganó en todos los encuentros o circuitos?
 - b. ¿Cómo podría un equipo o individuo ganar el campeonato venciendo en un número menor de encuentros que algún otro participante?

Elección de asambleas

Ha habido y hay asambleas y parlamentos deliberativos, consultivos y legislativos en prácticamente todas las comunidades políticas del mundo. En una comunidad pequeña y muy homogénea, una asamblea abierta con la participación directa de todas las personas o de los cabezas de familia puede tomar decisiones por aprobación —como sucede en las asambleas y «arengas» locales—. En organizaciones políticas más amplias y más divididas, una asamblea representativa debería estar formada por personas y partidos capaces de promover los diversos intereses y preferencias de los miembros del grupo. Tanto la representación personal como la representación de partido suelen ser necesarias para este objetivo.

En este capítulo, analizamos los elementos principales de un sistema electoral para una asamblea representativa democrática. Éstos son: el número de escaños o «tamaño» de la asamblea; el número de escaños a elegir o «magnitud» de cada distrito o circunscripción; la «fórmula» para la asignación de escaños a los partidos políticos sobre la base de los votos; y la papeleta o «forma de voto» para seleccionar representantes individuales. Como veremos, diferentes reglas electorales están asociadas a diferentes cualidades personales de los representantes y a diferentes sistemas de partidos políticos.

EN ESTE CAPÍTULO

Estudiaremos cuán grandes pueden ser las asambleas democráticas.

*Sopesaremos los beneficios de la representación personal
y de la representación de partido.*

*Consideraremos por qué algunos grandes países eligen
representantes en pequeños distritos uninominales.*

*Analizaremos diferentes reglas y procedimientos de votación para la
representación proporcional.*

*Examinaremos la relación entre el tamaño de la asamblea,
la magnitud del distrito y el número de partidos.*

Aprenderemos qué es la «regla Micro-mega».

¿Cuán grande puede ser una asamblea democrática? Por supuesto, su tamaño puede variar con el tamaño de la comunidad. Basta reflexionar sólo un momento en esta cuestión para entender que los países grandes tienden a tener asambleas grandes, en tanto que los países pequeños tienden a tener asambleas pequeñas. Cuanto mayor es el número de habitantes y más variados sus intereses, valores y preferencias, más representantes pueden ser necesarios para dar cuenta de ellos. Ciertamente el número de escaños de una asamblea o parlamento depende en muy alta medida del número de habitantes que forman la comunidad a la que la asamblea pretende representar.

Países grandes, asambleas grandes

En la actualidad las asambleas democráticas más pequeñas son las de micro-países en pequeñas islas del mar Caribe, incluidos Barbados, Granada o Santa Lucía, cuyos parlamentos tienen menos de 30 miembros. Las asambleas democráticas más grandes son el Parlamento Europeo, con más de 700 escaños, y la Cámara de los Comunes británica, el Bundestag alemán y la Cámara de los Diputados italiana, con más de 600 escaños cada uno. Dado que la población crece en la mayoría de los países, el número de escaños en las asambleas democráticas tiende a aumentar, aunque la actualización pueden comportar notables demoras.

El tamaño de la asamblea tiene una importante influencia en el trabajo de cada representante individual. Por un lado, las interacciones entre los representantes y los votantes pueden verse facilitadas por un número relativamente alto de escaños, lo cual puede llevar a que cada representante se dirija sólo a unos pocos votantes. Pero en una asamblea con muchos miembros, los costes de hablar, escuchar, transmitir y compartir información, discutir propuestas y argumentos, negociar y pactar entre sus miembros pueden ser demasiado elevados. Para cada miembro del parlamento, **los costes de interactuar con los votantes contrarrestan los de interactuar con los otros parlamen-**

tarios. Así, la mayoría de los países tienen asambleas de un tamaño intermedio, que aumentan con la población, pero a un ritmo menos que proporcional, a fin de permitir que los miembros del parlamento desarrollen el trabajo colectivo con costes moderados. Las asambleas de la mayoría de los países democráticos tienen entre 100 y 300 miembros. Por la misma lógica, algunos países no-democráticos tienen asambleas legislativas enormes (como China, con 3.000 miembros), lo cual produce tanto una falsa impresión de participación como una parálisis interna real.

Como un valor medio para todos los países democráticos, la mejor aproximación parece ser que el tamaño de la asamblea, *S*, es igual a la **raíz cúbica** de la población, *Pop*, como lo expresa la fórmula

$$\text{Pop}^{1/3} = S$$

Por ejemplo, en México, cuya población es de unos 110 millones de habitantes, la Cámara de Diputados tiene 500 escaños $(110\text{m})^{1/3} = 479$, y en España, con unos 44 millones de habitantes, el Congreso de los Diputados tiene 350 escaños $(44\text{m})^{1/3} = 353$. Dado que la población de un país varía continuamente, el tamaño de la asamblea puede ser más ajustado en ciertos momentos que en otros. Algunos países pueden desviarse más notablemente de esa fórmula. Por ejemplo, la Cámara de los Comunes británica, con sus 646 escaños, es más grande que lo predicho por la fórmula, en tanto que la Cámara de Representantes en Estados Unidos, cuyo tamaño de 435 escaños no ha sido actualizada de acuerdo con el crecimiento de la población desde hace unos cien años, es relativamente pequeña.

Las asambleas regionales y locales en los países federales son relativamente más pequeñas en relación con la población que en la fórmula que acabamos de presentar. Esto es una expresión de sus competencias limitadas y del número de temas relativamente más bajo que pueden tratar en comparación con los parlamentos de los países más grandes. En las federaciones, sin embargo, suele haber una segunda cámara federal que da a la población de los territorios pequeños un canal adicional de representación, como vimos en el capítulo 6.

Prorrateo de escaños

Todos los miembros de una asamblea pueden ser elegidos en un solo distrito, como sucede, por ejemplo, en Israel (con 120 escaños) y en Holanda (con unos 150 escaños). Sin embargo, escoger una lista tan larga de candidatos puede impedir a los votantes conocer a sus representantes y hacerlos incapaces de seleccionar candidatos individuales. Es más habitual que los miembros de una asamblea sean elegidos en varios distritos. Puede haber tantos distritos electorales como escaños

en la asamblea si cada distrito tiene sólo un escaño como en Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia o India, o algún otro número si hay distritos multinominales, como en Alemania, Brasil, Japón, Suecia y otros muchos países.

A fin de alcanzar una representación equitativa de la comunidad, cada distrito debería tener un número similar de habitantes. Pero en muchos casos, los distritos electorales corresponden a comarcas, condados, provincias, regiones u otras divisiones políticas o administrativas previamente existentes, lo cual puede crear desequilibrios en la representación. Los escaños tienen que ser objeto de **prorrateo** entre diferentes distritos según alguna regla matemática de **proporcionalidad**, como veremos en una sección posterior.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué relación existe entre el tamaño de la asamblea y la población de un país?

REPRESENTACIÓN PERSONAL Y REPRESENTACIÓN DE PARTIDO

Si ha votado alguna vez en unas elecciones de delegados estudiantiles, asociaciones de vecinos, comunidades de propietarios o clubes y organizaciones comparables, es probable que haya utilizado un sistema electoral estándar que es muy antiguo y popular en grupos pequeños y gobiernos locales de todo el mundo. Si ha pasado por este tipo de experiencia, las páginas que siguen le ofrecen la oportunidad de recordar cómo votó, por cuántos candidatos y de qué manera se seleccionó el ganador, o entender ahora aquello que hizo posiblemente pensar que era un modo «natural» de votar.

Voto comunitario

Tanto si ha pasado por esta experiencia como si no, un sistema electoral tradicional se compone de los siguientes elementos:

- 1) Se eligen varios delegados o representantes, es decir, la magnitud del distrito es mayor que 1, $M > 1$;
- 2) los candidatos más votados ganan; es decir, se aplica alguna **regla de mayoría** y
- 3) cada votante puede votar por tantos candidatos como puestos a elegir sin restricciones de listas, en una **papeleta abierta**.

Una variante es el **voto aprobatorio**, que permite la elección de tantos candidatos como el votante quiera, a partir de uno, y no necesariamente en el mismo número que el de representantes a elegir. Dado que cada votante puede votar por sólo aquellos candidatos que considera aceptables, los ganadores probablemente obtendrán un amplio consenso y un rechazo bajo.

En asociaciones profesionales, clubes y sindicatos, así como en las ciudades pequeñas, por regla general, los partidos políticos no desempeñan un papel muy relevante, si es que llegan a desempeñar alguno, y pueden ser incluso desdeñados como facciones que crean división. El tipo de sistema electoral que acabamos de describir produce **representación personal**, esto es, está dirigido a la elección de representantes individuales sin ninguna limitación de partido, porque en general, este tipo de comunidades u organizaciones son relativamente armónicas y sus miembros tienen intereses comunes claramente identificables y bienes colectivos prioritarios que alcanzar. En este género de comunidades, la elección de representantes o delegados es concebida como un procedimiento para escoger a las mejores personas para realizar los objetivos de la comunidad. Este tipo de **votación comunitaria** puede ser compatible con el voto a mano alzada, el voto oral y el voto secreto. Aunque pueden emplearse las reglas de mayoría o de pluralidad, la elección de varios representantes tiende a ser más bien consensual y aceptable, en contraste con ciertos sesgos y paradojas que identificamos en el capítulo anterior para la presidencia y otros cargos unipersonales en comunidades o países grandes con competencia entre partidos políticos.

Si bien las reglas electorales tradicionales que acabamos de describir son capaces de producir una representación satisfactoria y aceptable, también pueden crear incentivos para que los aspirantes auto-interesados a líderes políticos coordinen la formación de candidaturas y el voto. Para candidatos ambiciosos, formar o sumarse a una candidatura coordinada puede aumentar las perspectivas de ganar votos y escaños adicionales.

Asimismo, en algunos escenarios históricos, la creciente complejidad de la sociedad, en especial durante el proceso de construcción o renovación de instituciones comunitarias locales en el marco de nuevos estados grandes, llevó a la formación de partidos políticos. La elección de representantes individuales y la representación personal pueden ser efectivas para promover las preferencias de la comunidad si éstas están bien definidas. Pero los partidos políticos consistentes pueden ser necesarios para seleccionar los temas más relevantes en la agenda pública y diseñar políticas públicas cuando hay diferentes intereses en conflicto y la gente tiene preferencias políticas apreciablemente diferentes. Como analizamos en el capítulo 10, los partidos se pueden crear tanto de un modo endógeno, a partir de elecciones y asambleas existentes, como de un modo exógeno, a partir de nuevos intereses sociales y la politización de nuevos temas.

Bajo el tipo tradicional de sistema electoral que hemos descrito más arriba, la formación de facciones o partidos tiende a inducir el **voto «en bloque»** a una lista cerrada de candidatos, el cual puede alterar drásticamente el resultado electoral. La competencia entre partidos políticos tiende a producir una **victoria absoluta de uno solo**. Los sesgos que identificamos en el capítulo anterior para cargos unipersonales con la regla de la mayoría se agravan porque ahora es un grupo de candidatos el que se presenta «en bloque» y «se lo lleva todo», esto es, todos los cargos o puestos sujetos a elección. Especialmente en organizaciones profesionales, clubes, aldeas y otras comunidades pequeñas con intereses comunes amplios, la introducción de la competencia entre partidos y los consiguientes sesgos en la selección de representantes personales puede producir insatisfacción entre los miembros de la comunidad. La idea misma de representación personal de la comunidad como un todo puede quedar malherida.

Distritos uninominales

El sistema tradicional de elecciones por la regla de la mayoría en distritos multinominales, tal como la examinamos más arriba, aún se sigue utilizando en un cierto número de elecciones de gobiernos locales en las que se puede suponer que los ciudadanos comparten algún interés común claramente definido. Sin embargo, para grandes asambleas y parlamentos estatales en países más variados y heterogéneos, los distritos multinominales han sido en general sustituidos por distritos más pequeños y uninominales.

Restablecer el voto comunitario. La introducción de elecciones en distritos uninominales hizo posible, en cada distrito, restablecer el sentido tradicional del **voto comunitario** en unidades pequeñas y homogéneas, y la consiguiente **representación personal** de los intereses de la comunidad. Los distritos uninominales se difundieron en paralelo al crecimiento de la variedad y heterogeneidad del electorado, esto es, durante los procesos de construcción o de reforma a gran escala de los parlamentos en los grandes estados, los cuales corrieron parejos a la disolución de comunidades compactas tradicionales debido a los cambios económicos contemporáneos y estuvieron acompañados por la extensión de los derechos de voto.

Concretamente, los distritos uninominales fueron introducidos en Escocia y Gales, y en proporciones menores en Inglaterra, durante el siglo dieciocho, y pasaron a ser la norma general para la Cámara de los Comunes británica a fines del siglo diecinueve. Asimismo, fueron introducidos en el estado americano de Vermont a fines del siglo dieciocho y se extendieron de manera paulatina al resto del país, sobre todo para las elecciones a la Cámara de Representantes a mediados del siglo

diecinueve. En Canadá, los distritos uninominales no se convirtieron en la única fórmula para todos los escaños de la Cámara de los Comunes hasta fines del siglo veinte. La Asamblea Nacional de Francia osciló entre los distritos multinominales y los uninominales durante largos períodos desde el siglo diecinueve hasta que acabó decantándose por los uninominales en la segunda mitad del siglo veinte. En India, se utilizaron aún algunos distritos multinominales en el primer par de elecciones después de la independencia a mediados del siglo veinte, antes de adoptar sólo distritos uninominales para toda la *Lok Sabha*, la cámara baja del parlamento.

Con elecciones en múltiples distritos uninominales, un candidato que, en un gran distrito multinominal, habría sido aplastado por un partido puede ser elegido como representante por algún distrito pequeño. Las comunidades más pequeñas pueden por tanto elegir a sus representantes con amplio consenso y sin fuertes sesgos partidarios. Esto, sin embargo, depende del modo en que se tracen los límites del distrito. Al fin y al cabo, el «**prorrateo**» o la «**redistribución**» consiste en trazar los límites de una comunidad que pueda aceptar la elección de un solo representante.

Para ayudar u obstaculizar este propósito, cabe lo que en Estados Unidos se llama «*gerrymandering*» (por el apellido de Elbridge Gerry, un gobernador de Massachusetts en el siglo dieciocho, y la forma de «salamandra» que tenían algunos distritos electorales de su estado). En Estados Unidos hubo *gerrymandering* desde la inicial delimitación de los territorios en estados, pero los distritos para la Cámara de Representantes vuelven a delimitarse cada diez años, después de cada censo, habitualmente al mismo tiempo que los distritos para las legislaturas de los estados. El prorrateo puede ser usado para identificar grupos de personas con intereses económicos o culturales similares, así como para crear áreas dominadas por un grupo étnico, como los americano-africanos o los hispanos, que si bien son minorías a escala federal, se hallan muy concentrados en algunas zonas, en particular en California, Texas y el Sur de Estados Unidos.

También en Gran Bretaña, Canadá y otros países, el prorrateo puede ser usado para dar a los miembros de diferentes grupos económicos, religiosos o lingüísticos minoritarios la oportunidad de elegir representantes mediante la regla de mayoría, para mayor ventaja, desde luego, de los candidatos y partidos correspondientes. En realidad, en muchos distritos electorales para la Cámara de Representantes de EE.UU., así como para las Cámaras de los Comunes de Gran Bretaña y de Canadá, los escaños se ganan por márgenes relativamente grandes, lo que sugiere niveles relativamente altos de homogeneidad del electorado a escala del distrito. Concretamente, en Estados Unidos más de tres cuartas partes de los escaños de la Cámara de Representantes se ganan con más del 60% de los votos, la mayor parte reelige al mismo representante durante largos períodos y en algunos sólo se presenta un candidato.

Mayorías minoritarias. Cuando el votante puede votar sólo por un candidato y sólo un candidato es elegido en un distrito pequeño, la representación personal se funde con la representación de partido en la decisión del votante. Pero la agregación de representantes individuales en grandes partidos parlamentarios tiene ciertos inconvenientes. Aunque haya un partido dominante o sólo dos partidos en competencia en cada distrito sobre la base de su homogeneidad relativamente alta, los partidos pueden ser diferentes en distintos distritos y dar lugar a **sistemas multipartidistas** en la gran asamblea federal o nacional. En la mayor parte de los distritos británicos, canadienses e indios, sólo uno o dos partidos compiten con éxito. Pero en las Cámaras de los Comunes británica y canadiense y en la *Lok Sabha* india existen múltiples partidos cada uno con un amplio apoyo desigualmente distribuido en diferentes partes del país. En Estados Unidos el dominio de un partido a escala de distrito es relativamente frecuente, pero algunos partidos locales no están estrechamente alineados con los partidos federales; como señalaba su presidente, Thomas P. O'Neill, en la Cámara de los Representantes «toda política es local».

En las elecciones de asamblea basadas en múltiples distritos uninominales, aunque el ganador en cada distrito obtenga una mayoría absoluta de votos (algo que no siempre sucede), un partido puede obtener una mayoría absoluta de escaños en la asamblea ganando sólo «una mayoría [de votos] de la mayoría [de distritos], que pueden ser, y a menudo son sólo una minoría del todo, como observó el parlamentario y economista político inglés del siglo diecinueve, John Stuart Mill. De hecho en la mayoría de los países que utilizan distritos uninominales y aplican la regla de pluralidad, la mayor parte de las veces un partido obtiene **una mayoría absoluta de escaños** en la asamblea legislativa a partir de **una minoría de votos populares** en todo el país. Concretamente, así ha sucedido en Gran Bretaña en un 63% de los casos desde 1885 (en 26 de 41 elecciones), en Canadá en un 50% desde 1878 (en 18 de 16 elecciones), en Nueva Zelanda en un 65% entre 1890 y 1993 (en 22 de 30 elecciones) y en la India en un 71% de los casos desde 1952 (en 10 de 14 elecciones). En Estados Unidos, con un sistema bipartidista mejor ajustado, ha sucedido así en un 30% de las elecciones desde 1828 (en 27 de 91 elecciones).

También puede suceder que un partido obtenga **más votos populares** que otro pero se le asignen **menos escaños**. Debido a los distintos grados de homogeneidad de los distritos electorales, si un partido gana por un margen muy amplio en algunos distritos y otro partido gana por los pelos en algunos otros distritos más, como consecuencia de un sistema en el que «el ganador se lo lleva todo», este último partido puede obtener más escaños que el primero pese a haber obtenido menos votos en todo el país. Esto ocurrió, en particular, en Gran Bretaña 6 veces, en Canadá en 3, en Nueva Zelanda en 4 y en la Cámara de Representantes de Estados Unidos en 10 (así como en 3 ocasiones como mínimo en el

colegio electoral que elige al presidente). Sólo si todos los distritos contuvieran una población con grados similares de homogeneidad económica, cultural y étnica y produjeran ganadores con amplias mayorías de votos, estaría garantizado que los partidos formados por estos individuos ganadores reunirían un número total de escaños en la asamblea federal proporcional al número total de votos que obtienen en el país.

Representación proporcional

Como vimos antes, las elecciones tradicionales por la regla de mayoría fueron ampliamente utilizadas en contextos de comunidades simples con electorados más bien homogéneos que tratan de temas locales. Pero la creación de nuevos partidos que procuran politizar nuevos temas así como la emergencia de nuevas demandas políticas en sociedades cada vez más complejas hicieron que los resultados con la regla de mayoría fueran cada vez más insatisfactorios tanto para los votantes como para los candidatos. Con un pluralismo político y social creciente, la regla de la mayoría, debido a que con ella el ganador «se lo lleva todo», tendía a producir en realidad ganadores por minoría. Como hemos visto, los procedimientos más habituales aplicados a las elecciones basadas en el principio de la mayoría no garantizaban que el ganador tuviera el apoyo de la mayoría o al menos no de una mayoría de primeras preferencias de los votantes.

Con el desarrollo de los partidos políticos, se inventaron reglas de representación proporcional con el objeto de incluir minorías variadas en las asambleas y facilitar la formación de una mayoría política efectiva para legislar y gobernar. En una serie de países, la introducción de reglas de representación proporcional a principios del siglo veinte corrió pareja a la expansión de los derechos de sufragio y las consiguientes demandas de representación de diferentes grupos sociales, políticos y étnicos.

A fin de establecer una representación equitativa de los partidos políticos, a cada partido se le puede dar una porción de escaños correspondiente a sus votos. En elecciones en distritos multinominales con reglas de representación proporcional, los escaños se asignan a múltiples partidos que compiten en la elección a partir de los votos obtenidos. En cierto sentido, la representación de partido implica la formación de nuevas comunidades no-territoriales de gente con preferencias políticas homogéneas, las cuales pueden obtener una representación adecuada. En sociedades grandes y complejas, aunque los votantes individuales que comparten algunos intereses económicos, culturales o étnicos relevantes e inclinaciones políticas afines no vivan en zonas contiguas ni en el mismo distrito electoral, pueden votar por el mismo partido político y ser recompensados con el número correspondiente

de escaños. En ausencia de comunidades locales tradicionales con características homogéneas, los partidos políticos pueden actuar como una especie de nuevas comunidades políticamente formadas que atraen a gente con rasgos similares. Con la desaparición de los distritos pequeños y del voto comunitario en el que las preferencias de la gente eran bastante transparentes, las elecciones por representación proporcional entre vecinos diferenciados suele comportar papeletas escritas y voto secreto.

Cuotas proporcionales. A fin de distribuir escaños entre partidos, cada fórmula de representación proporcional define una cuota de votos que vale un escaño. Tantas veces como los votos que obtiene un partido sean múltiplos de la cuota, tantos escaños serán asignados a ese partido. Las dos fórmulas que presentamos a continuación son las más utilizadas en las democracias actuales.

La **cuota «simple»** (o cuota Hamilton-Hare por sus inventores, véase el recuadro contiguo) es el cociente entre el número total de votos y el número total de escaños que se eligen en un distrito, V/M . Esta fórmula es bastante intuitiva de la noción de proporcionalidad. Sin embargo, como los votos que obtienen los partidos no suelen ser múltiplos exactos de la cuota, sólo una fracción de los escaños puede ser asignada con este criterio. Los escaños restantes tienen que ser asignados utilizando alguna otra fórmula complementaria, como los «restos más altos» de votos que puedan tener los partidos después de haber aplicado la cuota simple o un segundo nivel de asignación de escaños.

La otra fórmula, la **«media más alta»** (también llamada «cifra distributiva», cuota «suficiente» o cuota Jefferson-d'Hondt por sus inventores) permite asignar todos los escaños con un solo criterio. Lógicamente, para cumplir su objetivo de asignar todos los escaños, esta cuota tiene que ser más pequeña que la cuota «simple». Se puede calcular después de las elecciones mediante varios procedimientos (más detalles en el recuadro contiguo). Con esta cuota más pequeña, los partidos más grandes pueden obtener cierta ventaja porque sus votos contienen más múltiplos de la cuota que es premiada con escaños. En general, en cada distrito esta cuota da alguna sobre-representación a los partidos mayores que la media.

Papeletas personalizadas. La representación proporcional, aunque tiene por objeto principal la representación equitativa de los partidos, también permite formas parciales de representación personal. Una vez que cada partido ha fijado su tamaño a partir de los votos obtenidos, algunos o todos los escaños del partido pueden ser ocupados por representantes individuales que hayan sido seleccionados por los votantes.

Para ello se pueden utilizar varios procedimientos. Cada votante puede seleccionar y ordenar todos los candidatos, como en la forma de **voto preferente empleado** en las fórmulas de estilo británico e irlandés

RECUADRO CUOTAS PROPORCIONALES

Las diversas cuotas matemáticas para la asignación proporcional de escaños fueron diseñadas por algunos de los autores de la constitución de Estados Unidos a fines del siglo dieciocho, así como por ciertos juristas y políticos europeos a fines del siglo diecinueve. Para los primeros el problema consistía en el prorrateo de escaños en la Cámara de Representantes entre los diferentes estados previamente independientes, con base en la población, en tanto que los segundos buscaban fórmulas para asignar escaños a los diferentes partidos políticos con base en los votos obtenidos. Pero las fórmulas básicas coinciden.

Para los dos objetivos antes mencionados, el americano Alexander Hamilton y el inglés Thomas Hare coincidieron en proponer la «cuota simple», que es el cociente del número total de habitantes o de votos dividido por el número total de escaños, esto es, $1/M$ (donde M es la magnitud o número de escaños). El principal inconveniente de esta fórmula es que requiere alguna fórmula suplementaria para asignar algunos escaños, como los «restos más altos» de habitantes o votos o «cualquier otro artilugio que el ingenio humano pueda idear y a la que las combinaciones políticas del momento den fuerzas para introducir», como criticó Thomas Jefferson.

Otra fórmula, la «media más alta» fue concebida por el antes mencionado político y más tarde presidente de Estados Unidos, Thomas Jefferson, y por el profesor de derecho civil belga, Victor d'Hondt, con objeto de asignar todos los escaños por medio de una sola cuota «suficiente». Esta cuota tiene que ser más pequeña que la anterior y se puede calcular por prueba y error, mediante una serie de divisores o reduciendo la cuota simple hasta que cuadre.

La cuota Hamilton-Hare puede producir una proporcionalidad alta entre las proporciones de habitantes o votos y las proporciones de escaños. La cuota más pequeña de Jefferson-d'Hondt puede dar cierta sobre-representación a los estados o partidos mayores que la media, los cuales pueden tener más múltiplos de la cuota.

Para comprender cómo funcionan estos procedimientos, examinemos el siguiente ejemplo, que presenta el cuadro adjunto. Centrémonos en la asignación de escaños a los partidos (aunque los cálculos serían los mismos para el prorrateo de escaños entre distritos electorales). En el ejemplo, cuatro partidos, W , X , Y , Z , obtienen 40, 30, 20 y 10 votos respectivamente (100 en total); la magnitud de distrito, M , o escaños a asignar es 6.

Apliquemos primero la cuota Hamilton-Hare. La cuota es $100/6 = 16,7$. Mediante esta cuota, el partido W obtiene $(40/16,7=)$ 2 escaños (y retiene $40 - (16,7*2)=6,7$ votos); el partido X recibe $(30/16,7=)$ 1 escaño (y retiene $30-16,7= 13,3$ votos); el partido Y recibe $(20/16,7=)$ 1 escaño (y obtiene $20-16,7=3,3$ votos); y el partido Z recibe $(10/16,7 =)$ 0 escaños (y conserva todos sus 10 votos). Así la asignación inicial de escaños es $W: 2; X: 1; Y: 1$ y $Z: 0$, de modo que se ha asignado un total de 4 escaños. Los dos es-

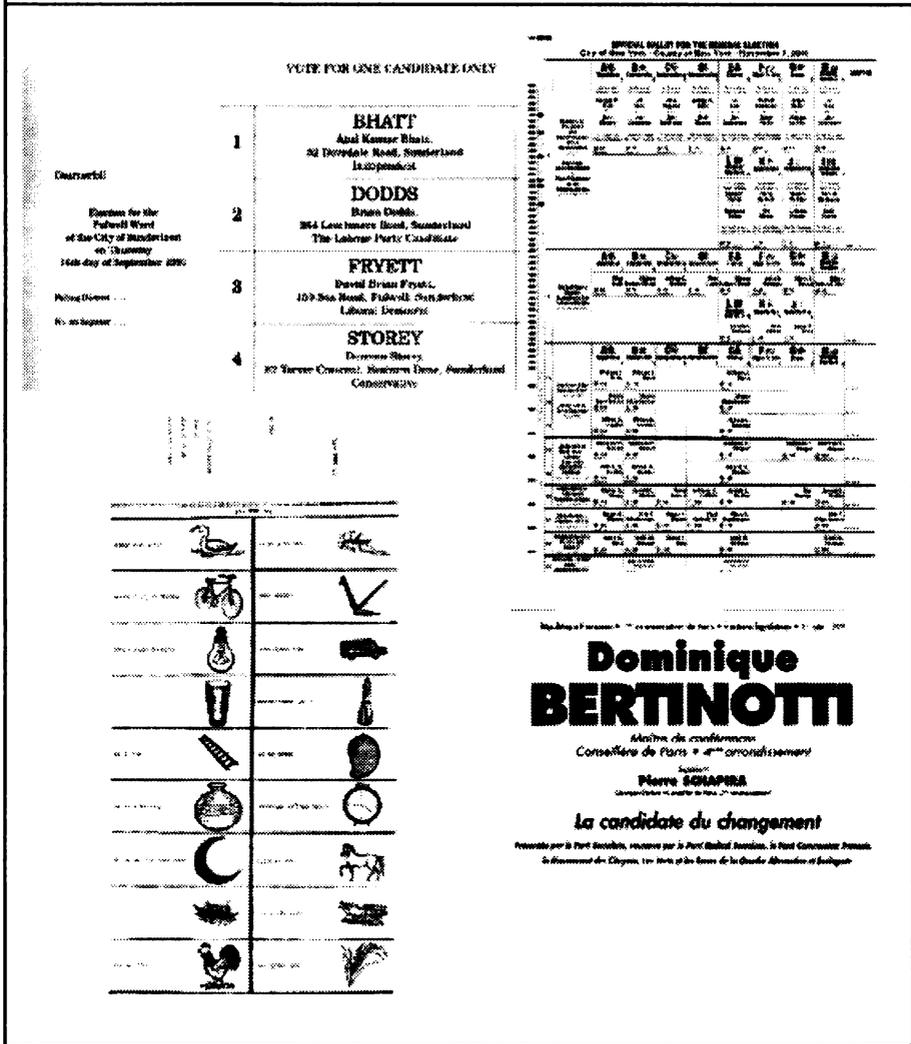
caños hasta seis se pueden asignar a los partidos que tienen los restos más altos de votos, que son X, con un resto de 13,3 votos, y Z con un resto de 10 votos. De modo que la asignación completa es W: 2; X: 2; Y: 1 y Z: 1.

Apliquemos ahora la cuota Jefferson-d'Hondt. Dividimos primero el número de votos de cada partido por las series de divisores 1, 2, 3, etc., a fin de obtener una serie de cocientes hasta el cociente M enésimo más alto (en este caso el sexto) o la «media más alta», que será la cuota de distribución. Tal como se indica en la figura, de los seis cocientes más altos, W tiene 3, X tiene 2, Y tiene 1 y Z tiene 0. Recuerde que la cuota de distribución es el más bajo de los seis cocientes más altos, 13,3 (que es menor que la cuota Hamilton-Hare, 16,7). Obsérvese que las asignaciones de escaños a los partidos corresponden a los múltiplos de esta cuota W: $40/13,3 = 3$; X: $30/13,3 = 2$; Y: $20/13,3 = 1$ y Z: $10/13,3 = 0$.

Como puede observar, las dos cuotas producen diferentes asignaciones de los seis escaños entre los cuatro partidos. La cuota Hamilton-Hare da escaños a los cuatro partidos -2, 2, 1, 1-, en tanto que la cuota Jefferson-d'Hondt da un número más alto de escaños al partido más grande, W, y ningún escaño al partido más pequeño, Z -3, 2, 1, 0. Trate de descifrar el siguiente Cuadro para aprender cómo se aplican estas reglas.

Cuota simple o Hamilton-Hare					
Partidos	W	X	Y	Z	
Votos	40	30	20	10	Total: 100 M = 6
Asignación	40/16,7	30/16,7	20/16,7	10/16,7	Cuota: $100/6 = 16,7$
Cuotas	2	1	1	0	Total: 4
Restos	6,7 -	13,3 1	3,3 -	10 1	
Escaños	2	2	1	1	
Media más alta o Jefferson-d'Hondt					
Partidos	W	X	Y	Z	
Votos:	40	30	20	10	Total: 100
Divisores: 1	40	30	20	10	
2	20	15	10	5	
3	13,3	10	6,7	3,3	Cuota: 13,3
4	10	7,5	5	2,5	
Asignación:	40/13,3	30/13,3	20/13,3	10/13,3	
Escaños:	3	2	1	0	

FIGURA 14.1. Papeletas en distritos uninominales: Gran Bretaña, Estados Unidos, India y Francia.



de «voto único transferible», o simplemente seleccionar algunos candidatos en una lista de partido que serán elegidos para ocupar con prioridad los escaños del partido, como con las **listas abiertas** utilizadas en muchos países del centro y el norte de Europa. El **voto doble** permite que el votante seleccione tanto una lista cerrada de partido como un candidato individual (que puede ser o no del mismo partido), como en Alemania y Nueva Zelanda entre otros países. En los sistemas llamados **mixtos**, algunos escaños de la asamblea son elegidos en distritos uninominales por la regla de mayoría y otros son elegidos por represen-

tación proporcional. Estos procedimientos suelen dar como resultado una combinación de candidatos seleccionados por la dirección del partido y otros seleccionados por los votantes. Sólo las **listas cerradas** (que son una forma de voto «en bloque») limitan la elección del votante a una sigla de partido y no permiten ninguna modificación en la selección de candidatos que propone el partido, como sucede en España y algunos otros países.

Consecuencias políticas

Las reglas electorales tienen consecuencias políticas significativas. Los efectos más directos pueden observarse en tres estadios: la formación de candidaturas, el voto de los ciudadanos y la asignación de escaños a los partidos políticos.

Recordemos algunos de los efectos de la regla de pluralidad en distritos uninominales:

- Primero, en el estadio de presentar las candidaturas, alienta la «**coordinación**» de los candidatos potenciales en un reducido número de candidaturas con objeto de disminuir el riesgo de resultar un perdedor absoluto.
- En segundo lugar, si pese a ello se presentan más de dos candidaturas, algunos votantes pueden optar por votar a uno de los candidatos más grandes y con mayor probabilidad de ganar, reduciendo así la variedad de los votos. Entonces se dice que hay cierto voto «**estratégico**» o no sincero.
- Por último, **un único ganador se lo lleva todo**, aunque no llegue a la mayoría.

En cambio, las reglas de representación proporcional pueden dar escaños a varios grupos. Concretamente:

- Alientan a **múltiples partidos** a presentarse por separado según su propio perfil, es decir, a no retirarse ni fusionarse.
- Los votantes tienen más opciones y tienden a escoger **sinceramente** aquellas candidaturas que más prefieren, aunque puedan ser pequeñas, porque obtendrán representación según sus votos.
- Después de las elecciones, diferentes **minorías** pueden quedar incluidas en la asamblea e influir en la toma de decisiones colectivas según su apoyo popular. Suele formarse una **mayoría agregativa**.

Estos mecanismos son relevantes porque tienen consecuencias en algunos rasgos importantes de los sistemas políticos: la cualidad de las personas electas, el número de partidos políticos que obtienen repre-

sentación y el grado de correspondencia entre la proporción de votos y los escaños obtenidos por los partidos, y las características de las mayorías legislativas y gubernamentales que puede formarse después de las elecciones. En las páginas que siguen tratamos de estas cuestiones.

Sobre la representación personal. **La cualidad personal de los representantes individuales** ha sido un tema de preocupación tradicional en relación con la calidad de la democracia representativa. John Stuart Mill, por ejemplo, se refería, en la Inglaterra del siglo diecinueve, al «grado de inteligencia en el cuerpo representativo», se quejaba de que cada vez resultaba «más difícil para cualquier que tenga sólo talentos y carácter conseguir entrar en la Cámara de los Comunes» y señalaba la importancia que tenían los procedimientos de votación, junto con las reglas internas de los partidos, en la selección de los candidatos electorales.

A fin de cumplir la aspiración clásica de ser «gobernados por los mejores», la democracia requiere que las personas dotadas de talentos y habilidades se presenten a las elecciones. Presentarse a las elecciones puede depender de los costes de oportunidad de los candidatos potenciales, como analizamos en el capítulo 4, y de los procedimientos internos del partido, los cuales pueden requerir una mayor o menor competencia, como vimos en el capítulo 10.

Desde el punto de vista exclusivo de la participación de los ciudadanos, la forma de voto también tiene cierta influencia. Podemos ordenar las formas de voto básicas que hemos presentado previamente según las mayores o las menores oportunidades que den a los votantes para participar en la selección de los candidatos individuales. Cabe esperar que cuanto mayores sean las oportunidades de los votantes para escoger candidatos individuales, mejores pueden ser las cualidades personales de los elegidos.

En primer lugar, algunos procedimientos permiten a los votantes seleccionar candidatos individuales para **todos** los escaños a elegir. Ésta es la base del voto preferente, por el cual los candidatos tienen que ser ordenados (como se usa en Irlanda en distritos multinominales relativamente pequeños y en Australia en distritos uninominales), así como del voto aprobatorio y de la tradicional papeleta abierta (como se usa en Suiza, donde los votantes pueden también acumular varios votos en un solo candidato).

En segundo lugar, con distritos uninominales, **todos** los escaños se ocupan también a partir de las preferencias de los votantes por candidatos individuales. Las opciones son más amplias para los votantes si se celebran elecciones primarias para escoger a los candidatos (como en Estados Unidos, entre otros lugares). Pero la representación personal y la representación de partido se funden en una sola decisión del votante, con lo que se limita el papel de las características personales de los candidatos en la decisión de voto (como ocurre, en particular, en Gran Bretaña).

En tercer lugar, otras formas de voto dan a los votantes la oportunidad de seleccionar **algunos** de los candidatos a ser elegidos, como sucede con el voto doble (en Alemania y otros países), los sistemas mixtos (como en Japón y otros lugares) y las listas abiertas (como, por ejemplo, en Finlandia y Polonia). Por último **ningún** candidato individual puede ser seleccionado por los votantes con las listas cerradas (como sucede, por ejemplo, en España o en Israel).

Los efectos de las formas de voto en la representación personal son independientes de la influencia de las fórmulas electorales en la representación de partido. En particular, tal como puede observar en la ordenación de las formas de voto que acabamos de presentar, las que están asociadas a fórmulas de representación proporcional, que suelen implicar una representación multipartidaria, pueden producir tanto los mejores resultados (voto preferente) como los peores (lista cerrada) en cuanto a la representación personal.

Sobre la representación de partido. Diferentes reglas electorales pueden estar asociadas a diferentes sistemas de partidos. Concretamente, podemos establecer una relación entre el número de partidos en el parlamento, P , y los dos elementos básicos de cualquier sistema electoral: el número total de escaños en la asamblea S , y el número medio de escaños en todos los distritos, M . En general, **cuanto mayores sean la asamblea y la magnitud del distrito, más partidos pueden estar representados**. De un modo más preciso, el mejor ajuste parece darlo la fórmula del «producto de escaños», como la presentó el politólogo y premio Johan Skytte, Rein Taagepera. Esto es:

$$(SM)^{1/4} = P$$

Por ejemplo, la Cámara de los Comunes británica tiene un tamaño $S = 650$ escaños y es elegida mediante la regla de pluralidad en distritos uninominales, $M = 1$. Según la fórmula del «producto de escaños», sería de esperar que en el parlamento hubiera entre cinco y seis partidos; de hecho, se hallan presentes los partidos conservador, laborista, liberal-demócrata, escocés y galés (además de los partidos elegidos en Irlanda del Norte mediante otro sistema electoral). En Noruega, la Cámara de Diputados tiene un tamaño $S = 169$ escaños y es elegida mediante representación proporcional en distritos multinominales con una magnitud media $M = 9$. Según la fórmula, debería haber más de seis partidos con escaños; de hecho, tras las elecciones en 2005, hubo siete partidos. Sin embargo, en Estados Unidos, los valores de las variables $S = 435$ escaños y $M = 1$, predecirían la presencia de más de cuatro partidos, lo cual de nuevo llama nuestra atención al esfuerzo agregativo y las divisiones internas que implica la existencia de sólo dos grandes partidos «paraguas» o «tiendas».

Lógicamente, las elecciones en grandes distritos mediante reglas de representación proporcional producen más «proporcionalidad» en-

tre las proporciones de votos y las proporciones de escaños de los partidos que las elecciones en distritos uninominales, como se pretende. **En general, el grado de proporcionalidad es mayor cuanto mayor es la magnitud del distrito.**

La proporcionalidad entre votos y escaños para cada partido producida por diferentes reglas puede medirse con varios índices, todos ellos muy correlacionados (vea el Recuadro). Con medidas convencionales, la proporcionalidad puede tomar valores tan altos como el 98%, como en Alemania con representación proporcional en un solo y muy extenso distrito que abarca toda la nación, o ser inferior al 80%, debido a la sobre-representación a favor de los partidos mayores y la sub-representación de los partidos pequeños, como en los sistemas con regla de pluralidad en distritos uninominales y múltiples partidos de Gran Bretaña. Sin embargo, en los distritos uninominales con regla de pluralidad en Estados Unidos, el grado de proporcionalidad tiende a ser de un 95%, gracias a la eficaz coordinación en sólo dos partidos.

Sobre el gobierno y las políticas públicas. Mientras que las elecciones en **distritos uninominales favorecen el gobierno de un solo partido**, la **representación proporcional** está asociada habitualmente a **gobiernos de coalición multipartidistas**. Como ya vimos, la regla de pluralidad, puede fabricar una mayoría absoluta de escaños de

RECUADRO MEDICIÓN DE LA PROPORCIONALIDAD

La proporcionalidad en la asignación de escaños a los partidos políticos en relación a los votos obtenidos por los partidos puede medirse con varios índices, entre ellos los siguientes:

$$\text{Proporcionalidad: Prop} = 1 - \sum_i^N |v_i^2 - s_i^2|$$

$$\text{Mínimos cuadrados: Mc} = 1 - \left(\frac{1}{2} \sum_i^N (v_i - s_i)^2 \right)^{1/2}$$

Donde:

Prop: índice de proporcionalidad.

Mc: índice de mínimos cuadrados.

v_i : proporción de votos para cada partido i

s_i : proporción de escaños para cada partido i .

En las versiones que presentamos aquí, en las que las desviaciones de la proporcionalidad se restan de la unidad, los dos índices tienen valores entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a una situación en la que ningún partido con escaños tiene votos y ningún partido con votos tiene escaños (que sería no-democrática), y 1 corresponde a que cada partido tiene exactamente la misma proporción de escaños que de votos. Los valores de los dos índices están muy correlacionados.

un solo partido a partir de una minoría de votos populares, como en el caso emblemático de Gran Bretaña. En cambio, los gobierno de coalición de múltiples partidos suelen basarse en una mayoría de escaños y de votos populares como, por ejemplo, en Alemania, así como en la mayor parte de los países europeos. En la práctica, los sistemas electorales basados en la regla de mayoría a menudo crean gobiernos con un apoyo electoral minoritario, mientras que las reglas de representación proporcional, que son capaces de incluir a las minorías, tienden a producir gobiernos parlamentarios con un apoyo electoral mayoritario.

El número de partidos y la amplitud del apoyo electoral a los ganadores tienen consecuencias para la toma de decisiones políticas. Las elecciones en pequeños distritos son propensas a centrarse en cuestiones y temas locales, mientras que en las elecciones multipartidarias, cada partido puede tratar de un conjunto diferente de temas, ampliando globalmente la agenda pública y el debate político.

Asimismo el grado de estabilidad o de cambio de las políticas públicas puede depender del sistema electoral. En sistemas electorales con la regla de pluralidad, un pequeño cambio en el total de votos populares puede producir una completa alternancia del partido en el gobierno y en las políticas consiguientes. Con la representación proporcional, en cambio, puesto que varios partidos pueden tener oportunidades de compartir el poder, suelen alcanzar compromisos que produzcan una continuidad política relativamente mayor a largo plazo.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué es la «representación proporcional»?
- ¿Qué relación existe entre la magnitud de distrito y el número de partidos?

LA ELECCIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Como hemos visto, diferentes países democráticos usan diferentes reglas electorales para elegir sus asambleas y parlamentos. Una pregunta interesante es por qué algunos países, como por ejemplo, India, usan distritos uninominales y otros como, por poner un caso, Estonia, usan reglas de representación proporcional. Sabemos que la elección de ciertas reglas electorales, como el tamaño de la asamblea, depende de ciertas variables estructurales del país, sobre todo su tamaño o número de habitantes. Pero la elección de los sistemas electorales depende aún más del desarrollo de diferentes números de partidos políticos, cada uno de los cuales suele tratar de adoptar las reglas que le son más favorables.

La regla Micro-mega

En general, los partidos políticos tienden a elegir reglas electorales, así como eligen otras instituciones, con la expectativa de que les darán cierta ventaja para promover sus objetivos. Concretamente, la elección de los sistemas electorales tiende a seguir la llamada «regla Micro-mega», según la cual **el grande prefiere lo pequeño y el pequeño prefiere lo grande**. Unos pocos partidos grandes tienden a preferir asambleas pequeñas, magnitudes de distrito pequeñas (la más pequeña es 1), y reglas basadas en pequeñas cuotas de votos para la asignación de escaños (la más pequeña es la pluralidad simple, que no requiere de ningún umbral específico), a fin de excluir a otros de la competencia. Análogamente, múltiples partidos pequeños tienden a preferir asambleas grandes, magnitudes de distrito grandes y cuotas grandes (como las de la representación proporcional), las cuales son capaces de incluirlos en su seno.

Más claramente: si hay sólo unos pocos partidos, el partido o el par de partidos mayores pueden tener expectativas de convertirse en ganadores absolutos mediante la regla de mayoría. En consecuencia tienden a establecer o mantener distritos uninominales con la regla de la mayoría. Pero si el número de partidos aumenta, con la regla de la mayoría por la cual el ganador se lo lleva todo, cualquier partido corre el riesgo de convertirse en un perdedor absoluto, por lo que puede preferir pasar a sistemas con reglas de representación proporcional capaces de darles una cuota apropiada de escaños.

De hecho, los distritos uninominales han sido apoyados en países con un solo partido dominante o con dos partidos que se alternan con cierta frecuencia en el poder, como un partido conservador y un partido liberal (o un republicano y un demócrata, como en Estados Unidos) o, en épocas más recientes, un partido conservador y uno socialista (como en Gran Bretaña). En cambio, los distritos multinominales y la representación proporcional suelen ser favorecidos en sistemas multipartidistas, tanto por gobernantes tradicionales en el poder, como conservadores o liberales, cuando se encuentran bajo la amenaza de perder su posición dominante, como por los partidos de la oposición minoritarios pero en crecimiento, como históricamente fue el caso de los partidos socialistas, cristianos y étnicos, entre otros.

Pequeñas asambleas, grandes distritos

Recuerde que en la sección anterior establecimos una precisa relación entre el número de partidos políticos y los elementos básicos de los sistemas electorales. En la fórmula del «producto de escaños» $(SM)^{1/4} = P$, que acabamos de presentar, la variable P (número de partidos) parece como si dependiera del tamaño de la asamblea, S , y la mag-

nitud del distrito, M . Sin embargo, esta relación puede invertirse a fin de presentar el elemento primordial de los sistemas electorales, la magnitud de distrito, M , como derivada del número de partidos y del tamaño de la asamblea. Concretamente:

$$P^4/S = M$$

En general, los distritos uninominales están asociados a la regla de la mayoría, en tanto que los distritos multinominales utilizan reglas de representación proporcional. Según esta fórmula debemos esperar distritos pequeños y en particular distritos uninominales, $M = 1$, en entornos con pocos partidos, P , y asambleas grandes, S . De la misma manera, los distritos grandes con múltiples escaños, $M > 1$, deberían ser más frecuentes en países con muchos partidos y asambleas pequeñas. Estudiemos esta relación en mayor detalle.

Al examinar de nuevo la fórmula que hemos presentado, vemos que cuanto mayor es el número de partidos, P , mayor debería ser también la magnitud esperada del distrito, M . En este sentido, **el desarrollo de un número elevado de partidos puede inducir la adopción de distritos multinominales con reglas de representación proporcional**. No se trata sólo de que la representación proporcional favorece la presentación de múltiples partidos, como ya hemos señalado antes, sino que el desarrollo de múltiples partidos, aun bajo las limitaciones de algún sistema electoral desfavorable basado en la regla de la mayoría, suele preceder y promover el establecimiento de la representación proporcional.

Según la fórmula expuesta arriba, cuanto mayor es el país, y por tanto mayor es también la asamblea, S , menor debería ser la esperable magnitud del distrito, M . Los países muy grandes tienden a tener regímenes dictatoriales o regímenes democráticos federales, como examinamos en el capítulo 6. Los grandes países democráticos federales con asambleas grandes pueden, por tanto, estar asociados a distritos uninominales pequeños, capaces de producir voto comunitario. Los diseñadores de instituciones en la gran India federal, por ejemplo, optaron por distritos uninominales, mientras que los de la pequeña y unitaria Estonia, optaron por distritos multinominales con reglas de representación proporcional. De este modo, en la medida en que la elección del sistema electoral puede depender del tamaño del país, caben **grandes asambleas federales con distritos pequeños y pequeñas asambleas con distritos grandes**. En realidad existe un límite a esta relación: los países muy pequeños y los micro-países con tan sólo unas decenas de miles de habitantes, en los que surgen únicamente uno o dos partidos relevantes, pueden funcionar de un modo aceptable con instituciones muy «simples» como las que se basan en distritos uninominales y la regla de la mayoría.

La fórmula que hemos presentado puede dar cierta respuesta a la intrigante pregunta de por qué algunos países grandes, pese al hecho de

que un tamaño grande suele estar vinculado a una amplia variedad de ciudadanos, intereses y gustos políticos, mantienen distritos uninominales pequeños y no han adoptado la representación proporcional. La respuesta parece apuntar a que en países grandes como Australia, Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos, Francia, India, una asamblea grande y, en la mayor parte de los casos, el federalismo, pueden ser lo bastante inclusivos debido a la variedad territorial de los representantes electos en comunidades pequeñas y relativamente homogéneas o distritos uninominales. En cambio, en países relativamente pequeños, como Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Holanda, Noruega y Suiza, entre otros muchos, el tamaño de la asamblea es pequeño y, en consecuencia, el desarrollo de múltiples partidos favoreció con mayor fuerza la adopción de distritos multinominales grandes y más inclusivos con reglas de representación proporcional.

A largo plazo, como vimos en la segunda parte de este libro, tanto el número de países como el número de democracias en el mundo aumentan, mientras que los países grandes se descentralizan, lo cual conduce a una disminución general del tamaño de los países democráticos. De ahí que el tamaño de las asambleas democráticas también decrezca, puesto que guarda una correlación positiva con la población del país. Esto también contribuye a explicar por qué **los nuevos países tienden a adoptar sistemas electorales con reglas de representación proporcional**.

De las dos variables examinadas para la adopción de diferentes magnitudes de distrito, M , el impacto del número de partidos, P , es más fuerte que el del tamaño de la asamblea, S . Observe que así lo indica la fórmula en la que P aparece elevado a la cuarta potencia. Una implicación relevante para los políticos que se dedican al diseño institucional es que si el tamaño de la asamblea es más bien estable porque depende del tamaño del país y su impacto es relativamente bajo, para un país pequeño con una asamblea pequeña el surgimiento de sólo unos pocos partidos puede ser suficiente para producir un cambio de sistema electoral en favor de la representación proporcional. En cambio, para un país grande y una asamblea grande, serían necesarios muchos partidos para producir un resultado semejante. Compruebe que ha entendido las direcciones y la intensidad de estas relaciones entre variables a partir de la fórmula básica que hemos presentado anteriormente.

En la actualidad, los distritos uninominales con reglas de mayoría o de pluralidad se usan para las elecciones de las asambleas básicamente en unos cuantos regímenes democráticos duraderos en antiguas colonias británicas o francesas. Las reglas de representación proporcional, como ya indicamos, empezaron a ser empleadas a principios del siglo veinte en países relativamente pequeños pero complejos social y étnicamente de Europa occidental, especialmente cuando introdujeron nuevas regulaciones del sufragio masculino universal, como Bélgica, Holanda, Suiza y los estados escandinavos. En la actualidad se

utilizan en la mayor parte de los regímenes democráticos del mundo, como lo muestra la figura 14.2.

FIGURA 14.2. Reglas electorales de asambleas. Para las elecciones de asambleas y parlamentos en países democráticos con más de un millón de habitantes, las reglas de mayoría han sido sustituidas por sistemas mixtos y reglas de representación proporcional.

Año	1874	1922	1960	2002
<i>Sistema electoral:</i>				
Elecciones indirectas	6	2	–	–
Reglas de mayoría	14	11	16	20
Sistemas mixtos	–	2	–	18
Representación proporcional	–	18	23	51
<i>Número de países:</i>	<i>20</i>	<i>33</i>	<i>39</i>	<i>89</i>

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué es la «regla Micro-mega»?

CASO

LA PROTECCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La representación proporcional ha sido promovida por nuevos partidos con pocas oportunidades de recibir escaños en distritos uninominales en los que el ganador se lo lleva todo. Los principales promotores han sido los nuevos partidos radicales y étnicos frente al antiguo dominio de conservadores y liberales en el siglo diecinueve, los nuevos partidos socialistas y cristianos a principios del siglo veinte, y otros partidos menores en diferentes épocas y lugares. Sin embargo, las expectativas cambiantes pueden alterar las preferencias de los partidos acerca de las reglas electorales. En particular, cuando algunos partidos que han sido dominantes se sienten amenazados por nuevos partidos con apoyo creciente, pueden inclinarse a favor de introducir reglas de proporcionalidad, en tanto que los nuevos partidos con éxito también pueden cambiar rápidamente de chaqueta sobre esta cuestión.

La representación proporcional daría a cada grupo «protección frente a la legislación de clase de otros, sin reclamar el poder de ejercerla para sí».

John Stuart Mill,

Miembro radical de la Cámara de los Comunes británica (1861)

«Nuestro partido obtendría grandes ventajas de la introducción de este sistema electoral ... Bajo el actual sistema electoral, la mayor parte de nuestros votos se pierde, mientras que bajo la representación proporcional nuestra fuerza en el parlamento se doblaría o triplicaría.»

Wilhelm Liebknecht,

Líder del Partido Social-demócrata alemán (1890)

«Esto acabará con aquello. Así es la fórmula de votación por distrito. Éstos acaban con aquéllos. Así es la fórmula de votación por lista sin representación proporcional. Éstos y aquéllos tendrán la parte que les corresponde. Así es la fórmula de votación por lista con representación proporcional.»

Jean Jaurès,

Líder del Partido Socialista francés (1903)

«Con el sufragio universal y las elecciones en distritos uninominales, no queda lejos el momento en que los intereses de los agricultores de los diversos lugares del país no estarán ya bien representados en los cuerpos electos ... [Con la representación proporcional] el peligro de un cambio en la dirección ahora indicada queda muy reducido. Aunque los agricultores no sean ya una mayoría, la agricultura debe tener, no obstante, la posibilidad de disfrutar de una porción adecuada de representación.»

Arvid Lindman,

Primer ministro conservador de Suecia (1907)

FUENTES

El huevo o la gallina

Entre los politólogos se ha discutido durante mucho tiempo si los sistemas electorales generan la formación de partidos políticos y dan forma a los sistemas de partidos o si, al contrario, son los partidos los que eligen los sistemas electorales para consolidar sus posiciones. Algunos de los primeros estudiosos de las consecuencias de los sistemas electorales ya insinuaban la relación opuesta, como lo muestran estas citas:



Maurice Duverger
(1917-)
Constitucionalista

«Expresé los efectos [del sistema electoral] en 1946 [«L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique»] en la formulación de tres leyes sociológicas: 1) un voto de mayoría a una sola vuelta conduce a un sistema bipartidista; 2) la representación proporcional conduce a un sistema multipartidista y 3) un voto de mayoría a dos vueltas conduce a un sistema multipartidista, proclive a la formación de coaliciones ... El desenlace brutal de un voto de mayoría a una sola vuelta fuerza a los partidos con tendencias similares a reagrupar sus fuerzas ante el peligro de ser totalmente derrotados ... En un sistema de representación proporcional, la situación es bastante diferente. Puesto que cada minoría, no importa lo débil que sea, tiene asegurada la representación en la legislatura, nada impide

de la formación de partidos a partir de escisiones, a menudo separados tan sólo por meros matices de opinión. También está claro que la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos no es un fenómeno unidireccional; así como el voto a una sola vuelta tiende hacia un sistema bipartidista, un sistema bipartidista también favorece la adopción de un sistema de votación a una sola vuelta.»

Maurice Duverger,

«Factors in a Two-Party and Multiparty System» (1972)

«De hecho, en la mayor parte de los casos no tiene mucho sentido tratar los sistemas electorales como variables independientes y los sistemas de partidos como variables dependientes. Los estrategas de partido en general ejercerán una influencia decisiva en la legislación electoral y optarán por aquellos sistemas de agregación que puedan consolidar con mayor probabilidad sus posiciones, ya a través de un aumento de su representación, a través del fortalecimiento de las alianzas preferidas o mediante garantías contra los movimientos de escisión.»



Rein Taagepera
(1933-)
Político

Seymour M. Lipset y Stein Rokkan,
*Cleavage Structures, Party Systems,
and Voter Alignments* (1967)

«Cuando una asamblea con S escaños es elegida en distritos de M escaños, el número más probable de partidos que obtendrán escaños (N_0) es:

$$N_o = (MS)^{1/4}$$

Esto significa que, con un gran número de casos, debemos esperar que la mitad estén por encima y la mitad por debajo del valor N_o .»

Rein Taagepera,
Predicting Party Sizes. The Logic of Simple Electoral Systems (2007)

CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos estudiado diferentes fórmulas para elegir una asamblea representativa según su capacidad de producir una representación personal y una representación de partido satisfactorias. En relación con las características personales de los representantes, hemos considerado la hipótesis de que en parte dependen de las oportunidades dadas a los votantes para participar en la selección de los candidatos individuales, y en especial, de la forma del voto.

En relación con la representación de partido, hemos analizado la relación entre el número total de escaños o tamaño de la asamblea, el número de escaños a elegir en cada distrito o magnitud de distrito, y el número de partidos con representación.

Algunas de los resultados se pueden resumir como dos *Proposiciones* de la ciencia política:

- *Más escaños, más partidos.* Para las elecciones de asamblea y parlamento, cuanto mayor es la asamblea y mayor es la magnitud del distrito, mayor es el número de partidos políticos.
- *Regla Micro-mega.* Los partidos grandes prefieren asambleas pequeñas y magnitudes de distrito pequeñas con la regla de la pluralidad, mientras que los partidos pequeños prefieren asambleas grandes y distritos grandes con representación proporcional.
- *Asambleas pequeñas, grandes distritos.* Los regímenes democráticos en países grandes suelen tener una gran asamblea federal, la cual puede ser elegida con distintos sistemas electorales, incluidos pequeños distritos uninominales. En cambio, en países más pequeños y unitarios con asambleas pequeñas el desarrollo de múltiples partidos favorece la adopción de grandes distritos multinominales más inclusivos con reglas de representación proporcional. A largo plazo, las reglas de representación proporcional se han ido adoptando en un número cada vez mayor de países.

RESUMEN

- El número de escaños o el tamaño de una asamblea representativa democráticas, S , está relacionado con la población del país, Pop , con una raíz cúbica: $S = Pop^{1/3}$.
- Las tradicionales comunidades pequeñas y locales pueden usar distritos multinominales, $M > 1$, una regla de mayoría y una papeleta abierta, los cuales permiten el voto comunitario y la representación personal.
- Con la aparición de partidos políticos, las elecciones en distritos uninominales, $M = 1$, tiende a restablecer el sentido tradicional del voto comunitario. La representación personal y la representación de partido se funden en una sola decisión del votante.
- Sin embargo, una asamblea elegida en múltiples distritos uninominales puede dar a un partido una mayoría absoluta de escaños a partir de una minoría de votos populares o incluso un número de escaños mayor que otro partido con más votos.
- Los partidos pueden recibir escaños sobre la base de los votos mediante reglas de representación proporcional. La cuota «simple» de Hamilton-Hare produce una elevada proporcionalidad entre los porcentajes de votos de los partidos y los porcentajes de escaños, en tanto que la cuota de la «media más alta» de Jefferson-d'Hondt da sobre-representación a los partidos más grandes.
- La proporcionalidad se puede medir mediante la comparación de las proporciones de votos V_i y las proporciones de escaños S_i , como en el índice:

$$\text{Prop} = 1 - \sum_i^N |V_i^2 - S_i^2|$$

o con los mínimos cuadrados:

$$\text{Mc} = 1 - \frac{1}{2} \left(\sum_i^N (V_i - S_i)^2 \right)^{1/2}$$

- La cualidad personal de los representantes depende en parte de las oportunidades que los votantes tengan de escoger candidatos individuales para todos los escaños, como con el voto preferente o las elecciones primarias, o sólo algunos, como con las listas abiertas, el voto doble y los sistemas mixtos, o ninguno, como con las listas cerradas.
- El número de partidos, P , puede depender del tamaño de la asamblea, S , y de la magnitud del distrito, M , como lo expresa la fórmula $(SM)^{1/4} = P$.
- Los distritos uninominales favorecen el gobierno de un solo partido, mientras que la representación proporcional suele estar asociada a gobiernos de coalición de múltiples partidos.
- Los partidos más grandes prefieren distritos pequeños y cuotas pequeñas como la pluralidad, mientras que los partidos más pequeños prefieren distritos grandes y cuotas grandes de representación proporcional.

- Con el tiempo, un número cada vez mayor de países tiende a adoptar reglas de representación proporcional.

CONCEPTOS BÁSICOS

Tamaño de la asamblea (S). Número total de escaños en la asamblea.

Prorratio. Distribución de escaños entre diferentes distritos electorales.

Magnitud (M). Número de escaños a elegir en un distrito.

Distrito uninominal. Magnitud igual a uno.

Distrito multinominal. Magnitud mayor que uno.

Fórmula electoral. Método matemático para asignar escaños a los partidos.

Representación proporcional. Asignación de escaños a los partidos sobre la base de cuotas de votos.

Cuota simple. Fórmula proporcional de Hamilton-Hare: $1/M$.

Media más alta. Fórmula proporcional de Jefferson-d'Hondt para asignar todos los escaños.

Proporcionalidad. Grado de adecuación entre las proporciones de votos y de escaños de los partidos.

Forma de voto. Procedimiento para seleccionar partidos y candidatos individuales.

Papeleta abierta. El votante puede escoger candidatos sin limitaciones de partido.

Voto aprobatorio. El votante puede escoger tantos candidatos como desee.

Voto preferente. El votante tiene que ordenar a todos los candidatos.

Lista abierta. El votante tiene que elegir un partido y puede seleccionar algunos candidatos del partido.

Voto doble. El votante tiene que seleccionar un partido y un candidato individual.

Sistema mixto. Algunos escaños son elegidos por la regla de mayoría y otros por representación proporcional.

Lista cerrada. El votante tiene que elegir la lista de candidatos de un partido tal como se presenta.

Micro-mega. Regla según la cual los partidos grandes prefieren distritos pequeños y los partidos pequeños prefieren distritos grandes.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Qué relación hay entre el tamaño de la asamblea y la población del país?
2. ¿Qué relación hay entre la magnitud de distrito y el número de partidos?
3. ¿Qué es la regla Micro-mega?

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. En la elección indicada más abajo, asigne 6 escaños entre 4 partidos aplicando cada una de las siguientes reglas de representación proporcional.
 - a. Cuota simple (Hamilton-Hare) más restos mayores.
 - b. Media más alta (Jefferson-d'Hondt).

Partidos	Votos
<i>W</i>	23
<i>X</i>	14
<i>Y</i>	30
<i>Z</i>	33
Total	100

2. En la elección indicada más abajo, asigne 6 escaños entre 4 partidos aplicando cada una de las siguientes reglas de representación proporcional.
 - a. Cuota simple (Hamilton-Hare) más restos mayores.
 - b. Media más alta (Jefferson-d'Hondt).

Partidos	Votos
<i>W</i>	60.000
<i>X</i>	50.000
<i>Y</i>	38.000
<i>Z</i>	12.500
Total	161.000

3. Examine las asignaciones de escaños a los partidos en los dos problemas anteriores. Para cada elección, ¿cuál considera que es más proporcional?
4. Busque los resultados de una elección reciente en Israel. Compare los porcentajes de votos de cada partido y las proporciones de escaños obtenidos. Comente.

Fuentes de datos:

Wikipedia Elections:

http://wikipedia.org/List_of_election_results_by_country

ACE The Electoral Knowledge Network: <http://aceproject.org/>

Competencia electoral

En democracia, diferentes partidos políticos y candidatos compiten por los votos de la gente. Puede que usted esté acostumbrado a ver a los políticos haciendo promesas, los medios de comunicación examinando a los candidatos que aspiran a ocupar los altos cargos, los votantes culpando a los cargos del gobierno por no haber cumplido las expectativas previas y, sin embargo, ver también a mucha gente que acude a votar el día de las elecciones. Los partidos políticos y los candidatos hacen promesas políticas y remarcan su credibilidad, si es el caso, con la intención de atraer votos y apoyo de la gente. A veces parece como si en la competencia electoral los partidos políticos hablaran el mismo blablablá, mientras que en otras ocasiones se atacan unos a otros sin piedad. En las páginas que siguen tratamos de entenderlo.

En este capítulo empezamos analizando las preferencias de los votantes sobre diferentes alternativas políticas. Luego pasamos a estudiar las estrategias electorales de los partidos. También consideramos la influencia que tienen en los resultados electorales otros factores, como las características personales de los candidatos individuales y la lealtad de algunos votantes hacia un partido político, con independencia de sus propuestas políticas.

EN ESTE CAPÍTULO

Examinaremos qué determina el partido por el que vota un individuo.

Analizaremos por qué los partidos políticos mantienen propuestas políticas similares en algunos temas y diferentes en otros.

Estudiaremos la estrategia electoral que consiste en adoptar la preferencia del votante mediano.

Consideraremos la ventaja electoral de los partidos en el gobierno con respecto a los que están en la oposición.

Reflexionaremos en cómo ciertas personas pueden «identificarse» con un partido.

Las elecciones democráticas han sido comparadas con los mercados porque los emprendedores políticos lideran partidos que ofrecen alternativas políticas y los votantes escogen entre ellas mediante sus votos. Los mercados electorales, sin embargo, se diferencian de los mercados económicos en que no tratan principalmente de bienes privados, sino, como subrayamos en la primera parte de este libro, de bienes públicos o colectivos y decisiones de políticas redistributivas. En comparación con los intercambios privados entre empresas y consumidores, los intercambios electorales entre partidos y votantes dan lugar a decisiones colectivas que son aplicables a todos los miembros de la comunidad.

Preferencias individuales

En el capítulo anterior mencionamos que los votantes pueden no revelar sus preferencias hasta que un tema toma relieve en el debate público o una campaña electoral. Por ejemplo, los ciudadanos de un país aislado que no se hayan visto envueltos en una guerra grave con otros estados puede que no aprecien las ventajas de una política de defensa fuerte hasta que sean amenazados por una agresión extranjera. De manera similar, puede prevalecer la indiferencia en temas de seguridad en comunidades que no han vivido hechos graves de violencia política o terrorismo. En economías cerradas y autosuficientes, las propuestas de libre comercio pueden no entenderse. Los miembros de sociedades étnicamente homogéneas suelen estar orgullosos de considerarse no «racistas» hasta que llegan en masa emigrantes de otras razas, con otras religiones o que hablan otras lenguas. La gente puede llegar a ser tolerante hacia la libertad individual sólo cuando se desarrollan formas de cohabitación familiar no convencionales, etcétera.

Como estos ejemplos sugieren, es el surgimiento de un problema colectivo y el consiguiente diseño y difusión de alternativas políticas por los líderes y partidos políticos en temas que cobran relieve lo que hace que las **preferencias de los votantes** sean relevantes. Cuando un

tema adquiere relieve, es decir, cuando existe un problema que puede ser abordado por medio de una decisión colectiva, entonces los ciudadanos pueden comparar las propuestas alternativas con el status-quo, sopesar las consecuencias esperadas de cada una de las políticas y valorarlas de acuerdo con sus diferentes intereses o valores.

En la teoría espacial de la votación se supone que cada votante tiene una posición preferida o «**punto ideal**» en cada uno de los temas. El individuo puede estimar las **distancias** desde su punto ideal a las diferentes propuestas políticas, entre ellas la política de status-quo que se suele identificar con el partido en el gobierno. En principio, un votante dado votará por la alternativa a la que la distancia es mínima, esto es, por la alternativa más «cercana» o menos alejada del punto ideal del votante.

Si el individuo desarrolla preferencias sobre varios temas que resultan ser consistentes con el «paquete» de políticas que ofrece un partido político, el individuo puede adoptar también una posición ideológica próxima a ese partido. Los votantes muy ideológicos pueden pasar a ser miembros de un partido, como analizamos en el capítulo 10. Pero muchos votantes no se identifican con un solo partido en todos los temas.

De hecho, el grado de consistencia ideológica de las preferencias de los votantes puede estar sobrevalorado a primera vista, puesto que en parte puede deberse a las restricciones que el sistema institucional impone a la capacidad de elección de los ciudadanos. Ciertamente, la mayor parte de las elecciones democráticas no permiten que los votantes escojan políticas concretas en diferentes temas, por ejemplo, en defensa, seguridad, impuestos, comercio, educación, etcétera. Esto contrasta con el tipo de decisiones que tomamos cuando adquirimos bienes de consumo en un mercado económico privado, en el que podemos escoger diferentes cantidades de productos de marcas diferentes. La capacidad de elección electoral suele estar limitada a sólo un partido o candidato que es el portador de un conjunto de políticas sobre diferentes temas. Elegir un partido es como adquirir un solo paquete de productos de una sola marca en un supermercado en lugar de preparar la propia cesta. O si se prefiere enunciarlo de otro modo, en las elecciones políticas no se nos ofrecen asignaturas optativas, como probablemente sucede en su escuela o facultad, uno tiene que quedarse con el paquete completo de asignaturas obligatorias.

Esto significa que, si bien de hecho cada votante escoge un solo partido o candidato, muchos votantes no son ideológicos en el sentido de que tengan un conjunto de preferencias políticas que coincidan al completo con las de la candidatura por la que votan. Una implicación relevante es que muchos votantes pueden ser sensibles a los cambios en las propuestas políticas que los partidos políticos introducen en ciertos temas, como analizaremos más adelante.

La función de utilidad del votante

La preferencia del votante en cada tema puede considerarse como una «**función de utilidad**» que puede escribirse como sigue:

$$U_A(X) = -(A-X)^2$$

Esto debe leerse así: la utilidad para el votante *A* de la alternativa *X* es una función decreciente de la distancia entre el punto ideal de *A* y la posición de *X*. Que la función sea decreciente significa que a medida que la distancia aumenta, la utilidad decrece, y a la inversa.

La decisión del votante se puede tomar comparando las distancias desde el punto ideal del votante a los diferentes partidos políticos:

$$|A-X| \geq |A-Y|$$

Dediquemos ahora unos instantes a memorizar esta sencilla notación formal. Observe que utilizamos símbolos diferentes para variables diferentes.

Para los temas: *1, 2, 3... m*

Para los votantes: *A, B, C...* siendo cualquier votante $i \in N$.

Para los partidos o candidatos: *X, Y, Z...*

Entonces el punto ideal del votante *A* sobre el tema *1* se representará como: a_1 . Y el punto ideal global o ideológico del votante *A* sobre los temas *1* y *2*, será:

$$A = (a_1, a_2).$$

A su vez, la posición política del partido *X* en el tema *1* será: x_1 .

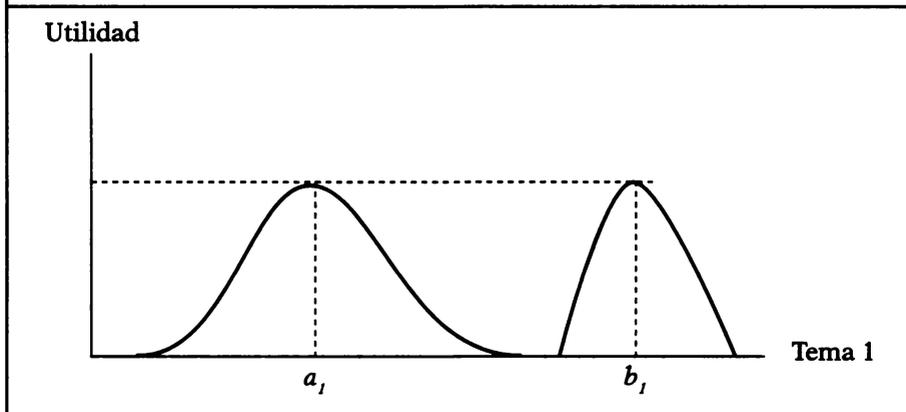
Y el paquete de propuestas políticas o posiciones ideológicas del partido *X* en los temas *1* y *2*:

$$X = (x_1, x_2).$$

A partir de esto podemos leer y comprender la fórmula de la función de utilidad que hemos escrito más arriba, así como algunas otras que presentaremos más adelante.

También podemos utilizar una simple geometría para representar las preferencias de los votantes en el «espacio» político. Concretamente, la función de utilidad de cada votante puede ser representada como una **curva de preferencia**, como en la figura 15.1. El eje horizontal representa el conjunto de alternativas políticas en un solo tema, dimensión o ideología global. El eje vertical representa la utilidad del individuo. Así, para el punto ideal del individuo *A* en el eje horizontal, la curva alcanza su máximo en el eje vertical. Puesto que la utilidad del votante es más baja para las alternativas menos preferidas o más distantes, la curva decrece cuanto más lejos se hallan las alternativas en el eje horizontal del punto ideal del votante. Como sugieren los ejemplos de *A* y *B* en el gráfico, las curvas de preferencia individual en un espa-

FIGURA 15.1. Preferencias individuales. En un tema cualquiera, I , las funciones de utilidad de los votantes A y B puede representarse mediante curvas de preferencia, las cuales alcanzan su pico en el punto ideal del votante, a_I y b_I , respectivamente, y son simétricas.



cio de una sola dimensión o un solo tema pueden tener formas diferentes más o menos puntiagudas o suaves. Pero todas son:

- **Unimodales** (con un solo pico) en el punto ideal del votante.
- **Simétricas** en torno al punto ideal. Esto implica que si dos alternativas son equidistantes del punto ideal del votante a diferentes lados del espacio político, uno a su derecha y otro a su izquierda, el votante será indiferente entre ellas. Si bien esta suposición es discutible, hace operativo el análisis y es capaz de producir resultados analíticos razonables.

Distribución colectiva de preferencias

En un electorado, diferentes votantes tienen diferentes preferencias políticas o ideológicas. La distribución colectiva de preferencias individuales puede representarse como el número de individuos con los mismos puntos ideales. Pero dado que las comunidades tienen diferentes tamaños, que pueden abarcar desde unas pocas docenas a muchos millones de individuos, a fin de compararlos y establecer postulados con validez general, es mejor utilizar proporciones de individuos. Para cada posición, tomamos el número de votantes con ese punto ideal dividido por el número total de votantes en la comunidad. Esto también puede llamarse «densidad» de preferencias, la cual representa, para cada posición, x_I , la probabilidad de que un votante, escogido al azar, prefiera esa posición como su punto ideal.

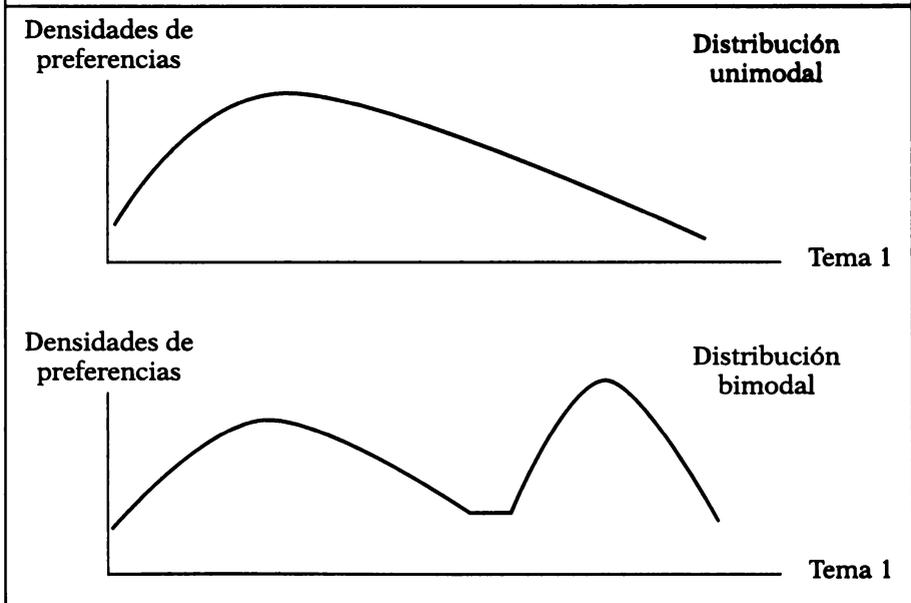
En la realidad una distribución colectiva de preferencias puede adoptar cualquier forma. Si el espacio está definido, por ejemplo, en el

eje izquierda-derecha, una comunidad se puede considerar colectivamente más de izquierdas, más de centro o más de derechas, dependiendo de la densidad de las preferencias individuales en cada posición. Si el espacio se define de otro modo en un eje cultural (pongamos por caso, según la religión, la raza o la lengua), pueden existir formas muy diferentes dependiendo del tamaño relativo y las distancias de cada grupo.

Una distribución *unimodal* implica un elevado consenso en torno a la política que atrae al mayor número de votantes: la moda. Una distribución *bimodal*, en cambio, comporta una elevada polarización entre dos grupos diferentes de votantes que prefieren alternativas distantes. Esto puede corresponder a una sociedad profundamente dividida, por ejemplo en relación con la distribución de la renta entre ricos y pobres, o con respecto a características étnicas. También puede representar preferencias sobre un tema en el que se haya presentado una nueva propuesta muy controvertida que desafía el status-quo y no se ha acordado una política consensual.

Para interpretar la figura 15.2 observe que, mientras, como es habitual, el eje horizontal representa las posiciones políticas o ideológicas, aquí el eje vertical representa proporciones o densidades de personas (no utilidades, como en el caso de las preferencias individuales de la figura 15.1).

FIGURA 15.2. Preferencias colectivas. En un tema cualquiera, 1, los puntos ideales de los votantes pueden distribuirse diferentemente, como de un modo unimodal o bimodal.



**RECUADRO
VOTAR PARTIDOS Y VOTAR TEMAS**

Observe la siguiente paradoja que puede aparecer cuando a los votantes se les da la opción de votar por un «paquete» de políticas públicas de un partido político en lugar de votar cada tema por separado.

Supongamos que hay tres votantes (o tres grupos homogéneos de tamaño similar): *A*, *B* y *C*. La agenda pública está formada por tres temas políticos: 1, 2 y 3, pongamos por caso, impuestos, educación y política exterior. Para cada tema sólo hay dos alternativas, *x* e *y*. Los dos partidos contendientes, *X* e *Y*, defienden esas alternativas para todos los temas.

Mire la figura adjunta en columnas verticales: *A* prefiere la alternativa *x* en el tema 1, x_1 , la alternativa *y* en el tema 2, y_2 , y la alternativa *y* en el tema 3, y_3 . Puesto que coincide con las alternativas del partido *Y* en la mayoría de los temas —aunque no en todas—, vota por *Y* (en la parte inferior de la columna *A*). De manera análoga, el votante *B* vota por el partido *X* y el votante *C* vota por el partido *Y* según sus preferencias en la mayoría de los temas. De este modo el partido *Y* gana con dos tercios de los votos. El ganador pondrá en práctica las políticas y_1, y_2, y_3 .

Pero ¿qué hubiera sucedido si los votantes hubieran podido votar por separado cada tema, por ejemplo, mediante una serie de referendos? Como se ve en el Cuadro cuando se lee horizontalmente, las alternativas ganadoras habrían sido x_1, x_2 e y_3 , cada una con un apoyo mayoritario de los votantes, como se indica en la columna de la derecha. Observe, por tanto, que en la mayoría de los temas, el partido ganador sostiene posiciones políticas que no tienen el apoyo mayoritario de los votantes.

Votantes	A	B	C	
Temas				Política más preferida por los votantes
1 (<i>impuestos</i>)	x_1	x_1	y_1	x_1 (A+B)
2 (<i>educación</i>)	y_2	x_2	x_2	x_2 (B+C)
3 (<i>exterior</i>)	y_3	y_3	y_3	y_3 (A+B+C)
Votos de partido	Y	X	Y	Partido ganador: Y (y_1, y_2, y_3).

FUENTES

Elecciones como mercados



Joseph A.
Schumpeter (1883-
1950)
Economista
político

«Democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierna realmente en ninguno de los sentidos evidentes de los términos 'pueblo' y 'gobernar'. Democracia significa sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarlo. Pero puesto que también podrían decidir esto por medios completamente no-democráticos, hemos tenido que acotar nuestra definición añadiendo un criterio adicional que identifica el método democrático, a saber, la libre competencia entre aspirantes a líderes por el voto del electorado ... Y definimos: el método democrático es aquel sistema institucional para llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo.»

Joseph A. Schumpeter,
Capitalismo, socialismo y democracia (1942)



Anthony Downs
(1930-)
Economista
político

«Mi hipótesis supone que, en una democracia, el gobierno siempre actúa para maximizar el número de votos que recibirá. En efecto, es un emprendedor que vende políticas por votos en lugar de productos por dinero. Además, tiene que competir por los votos con otros partidos, al igual que dos o más oligopolistas compiten por las ventas en un mercado. Que un gobierno así maximice o no el bienestar social ... depende de cómo la lucha competitiva por el poder influya en su comportamiento. No podemos suponer a priori que este comportamiento es socialmente óptimo ni tampoco podemos suponer a priori que una empresa dada produce el producto socialmente óptimo.»

Anthony Downs,
Teoría económica de la democracia (1957)

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Cómo podemos representar posiciones políticas en un espacio de temas?
- ¿Qué es el «punto ideal» de un votante?

PARTIDOS ELECTORALES

La competencia electoral entre dos grandes partidos puede producir una «convergencia» de los dos partidos en torno a una posición similar y moderada en el espacio político o ideológico. Cuando esto sucede, algunos culpan a los partidos de ser irresponsables, de no dar oportunidades reales de elección a los ciudadanos y de ser como los gemelos Tweedledee y Tweedledum (o como dos marcas de un mismo refresco).

La «convergencia», esto es, la aproximación mutua de posiciones, puede ser ciertamente el resultado de estrategias deliberadas de dos partidos políticos que tratan de ganar elecciones. No obstante, la competencia electoral no siempre produce convergencia ni tan sólo cuando sólo compiten dos partidos. También la distancia política puede ser una estrategia intencionada para innovar en la agenda pública. Ahora pasamos a analizar estas diferentes estrategias de partido.

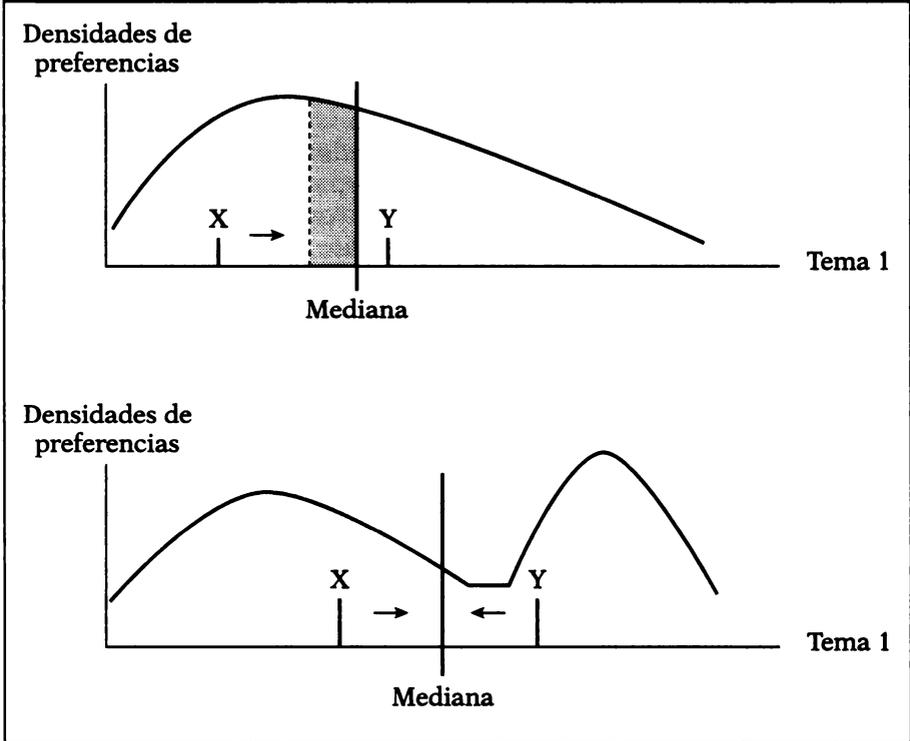
Convergencia en el votante mediano

Supongamos que dos partidos políticos (o candidatos) compiten por los votos de la gente a partir de sus posiciones en un eje con sólo una política o ideología globalizante. Esta situación se puede representar como en la figura 15.3. Si todos votan por el partido que está más cerca de su punto ideal, el electorado se escindirá por la posición intermedia situada exactamente a la misma distancia de cada uno de los dos partidos. En la figura, todos aquellos votantes situados a la izquierda de la línea punteada están más próximos al partido X, en tanto que todos los demás votantes situados a la derecha de aquella línea están más próximos al partido Y, de modo que votarán por los partidos respectivos.

Para ver cuál será el resultado electoral, consideremos el «**punto mediano**». Recuerde que la mediana es aquel punto que tiene menos de la mitad de los puntos a un lado y menos de la mitad al otro, como lo indica la línea vertical en la figura 15.3. Si todos votan por el partido más cercano a sus puntos ideales, el partido Y obtendrá todos los votos de los votantes situados a la derecha de la línea vertical entre los dos partidos; pero puesto que esta línea se halla a la izquierda de la mediana, el partido Y obtendrá los votos de la mitad del electorado situado a la derecha del punto mediano más aquellos situados en el área sombreada que se hallan más cerca del partido Y que del partido X. En otras palabras, el partido más cercano al votante mediano obtendrá más de la mitad de los votos y ganará.

Observe que el mismo razonamiento vale para la distribución bimodal de preferencias, como se representa en el segundo gráfico, pero a que implica polarización entre los votantes. A costa de perder el afecto de votantes relativamente alejados, no sólo en los extremos sino

FIGURA 15.3. Convergencia en el votante mediano. Dos partidos o candidatos que compiten en un espacio de un solo tema tienen incentivos para adoptar posiciones convergentes alrededor del punto ideal del votante mediano. La línea vertical indica el punto mediano. En el primer gráfico con una distribución unimodal de preferencias, la línea punteada está a la misma distancia de los dos partidos, X e Y. El área compartida se halla más cerca del partido Y, que gana más de la mitad de los votos. El partido perdedor, X, tiene incentivos para aproximarse a la mediana, como lo indica la flecha. Observe que el mismo razonamiento se aplica al segundo gráfico, pese a tener una distribución bimodal de preferencias.



también en las dos modas de la distribución, los partidos que tratan de ganar las elecciones con el apoyo de la mayoría puede acercarse al punto mediano para disputarse los decisivos votantes intermedios.

Si los partidos pueden modificar sus posiciones, esto es, si pueden moverse en el espacio, este resultado puede no ser estable, puesto que el partido perdedor tendrá incentivos para acercarse al punto mediano en las siguientes elecciones con el objeto de atraer hacia su lado a los votantes intermedios, como lo sugiere la flecha en el gráfico 15.3. Este movimiento puede no resultar sencillo, sobre todo si el partido perdedor ha estado tradicionalmente vinculado a una política o una posición ideológica rígidas. Los cambios hacia posiciones más «centristas» podrían ser ma-

lentendidos o generar desconfianza entre los votantes, así como enfrentarse a la oposición de activistas política o ideológicamente motivados en el seno del partido. Pero sólo cuando **los dos partidos convergen en sus posiciones en torno a la preferencia del votante mediano**, el resultado electoral puede considerarse estable o en «**equilibrio**». Una vez allí, ningún partido tendría incentivos electorales para alterar sus posiciones, esto es, para alejarse del otro partido. El partido que unilateralmente se alejara del votante mediano sería derrotado en la siguiente elección.

La idea de luchar por el «centro» político estuvo de moda en la política electoral de muchos países democráticos desde mediados del siglo veinte. Desde luego la posición del votante mediano gana en una competencia bipartidista porque, por definición, cualquier mayoría de votantes con posiciones contiguas en el espacio político tiene que incluir al votante mediano.

Observe, sin embargo, que el resultado de la convergencia debería producir un empate en votos entre los dos partidos. Puede ser lógico que los líderes de los partidos no se resignen a este resultado y busquen otros medios de romper o prevenir ese empate y ganar las elecciones.

En la realidad, algunos partidos tienden a converger y otros partidos mantienen posiciones distantes entre ellos. Un sistema bipartidista puede comportar proximidad en algunos países, pero puede estar asociado a polarización en otros como vimos en el capítulo 11. Más a menudo, los partidos tienden a converger en ciertos temas, pero entonces optan por dar relieve a nuevos temas en los que mantiene posiciones distantes. Es decir, convergen en algunos temas y al mismo tiempo mantienen posiciones distantes en otros temas ofreciendo para ello propuestas políticas opuestas, a pesar de las distancias ideológicas «medias» entre ellos.

Lo que el teorema del votante mediano predice no es que todos los pares de partidos convergirán siempre, aunque ésta fue una interpretación relativamente frecuente del teorema hace cierto tiempo. Con más precisión, podemos establecer los siguientes postulados:

- En un sistema con dos partidos, el partido en la posición mediana gana una mayoría de votos frente a un partido en cualquier otra posición.
- Si un partido está en la posición mediana y el otro no, el primer partido gana (en cuyo caso puede haber polarización).
- Para cualesquiera posiciones de dos partidos, el partido que se halla más cerca de la posición mediana gana una mayoría de votos, sean cuales sean sus distancias relativas.

Distancia contra el status-quo

Las distancias duraderas entre partidos políticos pueden explicarse por el hecho de que los partidos no suelen adoptar posiciones políti-

cas de manera simultánea, basadas sólo en cálculos sobre la estrategia probable de otros partidos. Aunque los modelos convencionales de la teoría espacial tradicionalmente suponían lo contrario, cabe suponer que la competencia electoral puede desarrollarse también en una secuencia dinámica. El partido que es el primero en moverse, es decir, aquel que da relieve a un tema en el que se puede centrar la competencia, puede tener ventaja. Por supuesto, los líderes de los partidos pueden escoger dar relevancia a un tema concreto porque pueden pensar que su posición política en el tema será capaz de conseguir el favor de la mayoría del público, incluido, por definición, el votante mediano.

Los miembros del partido en el **poder** pueden tener **ventaja** en la promoción de temas y la formación de la agenda porque pueden presentar políticas reales, esto es, políticas que han sido puestas en práctica desde el gobierno, con consecuencias concretas sobre el bienestar de los ciudadanos, en contraste con los resultados dudosos e hipotéticos de las propuestas políticas que presenta la oposición. La ventaja del gobierno puede ser mayor cuanto más elevado sea el número de políticas públicas y mayor el tamaño del presupuesto. Un partido o un candidato **de oposición** puede innovar en la agenda pública sólo si politiza nuevos temas en los que puede ser capaz de presentar propuestas potencialmente ganadoras.

Más en general, la secuencia se inicia cuando un partido escoge un tema para politizarlo, pongamos por caso, mejor seguridad, impuestos más bajos, mayor apoyo público a las escuelas, más libre comercio, o mayor ayuda a la creación de empleos. Si un partido da relieve a un tema, si logra que el tema sea muy relevante para la elección de los votantes y si su propuesta política en ese tema es valorada positivamente por la mayoría de los votantes, incluyendo, por tanto, al votante mediano en el tema, ese partido será el ganador de la elección. Mientras el tema del que se trate se halle en el centro del debate político, los otros partidos, en lugar de enrocarse en sus posiciones perdedoras, pueden preferir adaptarse. De este modo pueden «converger» unilateralmente hacia la posición del ganador, que debería estar situada en torno al punto ideal del votante mediano. Esto puede crear **consenso político** en el tema. Pero el partido que ha sido el primero en adoptar la posición ganadora puede obtener crédito por ello y contar con ventaja ante la opinión pública cuando el tema cobra relieve en el debate público. Lógicamente, los perdedores pueden tratar de cambiar el resultado electoral dando relieve a otros temas en los que pueden mantener posiciones más populares.

El equilibrio electoral puede comportar, por tanto, que los dos grandes partidos adopten posiciones similares en un tema, como postula el teorema del votante mediano. Pero cada uno de los partidos es probable que ponga énfasis diferentes en el tema en cuestión —mayor por el partido ganador y menor por los otros—. Puede haber «convergencia», pero con ventaja del partido que haya iniciado la toma de posiciones.

CASO

LA COMPETENCIA ELECTORAL EN ESTADOS UNIDOS

Los dos principales partidos de Estados Unidos han cambiado sus posiciones políticas y han escogido diferentes dimensiones de temas en las que disputar las elecciones a lo largo del tiempo. Se puede identificar dos dimensiones principales en el espacio político-ideológico: la economía y la cultura, cada una incluyendo una serie de temas con posiciones contrapuestas, como industria-agricultura, empresas-trabajadores y crecimiento económico en la primera, y varios temas socio-morales como la raza, la familia y la inmigración en la segunda (como propusieron Gary Miller y Norman Schofield). Mire el gráfico para identificar las posiciones básicas de los candidatos de los partidos: izquierda-derecha en la dimensión económica y liberal-conservador en la dimensión cultural.

Desde que se estableció el actual sistema bipartidista en Estados Unidos, se puede distinguir varios períodos. Tras 150 años de girar en el sentido de las agujas del reloj, los dos partidos han alternado casi completamente sus posiciones relativas, como sugiere el gráfico.

1860-1928. *Principal acontecimiento y presidente:* El republicano A. Lincoln gana la guerra civil.

Principales temas: Abolición de la esclavitud (cultura liberal); desarrollo de la industria (economía centro). En 1896 el tema económico pasa a ser más relevante y el partido republicano adopta una posición más favorable a las empresas. Los demócratas son debilitados electoralmente por la emergencia de los populistas como tercer partido.

Balance: Los republicanos ganan el 80% de las elecciones presidenciales y el 67% de las elecciones a la Cámara.

Final: La crisis financiera de 1929 y la depresión económica subsiguiente quiebran el apoyo a los republicanos en la dimensión económica.

1932-1964. *Principal acontecimiento y presidente:* El demócrata F. D. Roosevelt gana la Segunda guerra mundial.

Principales temas: Intervención del estado (economía izquierda); segregación racial en el sur (cultura conservadora).

Balance: Los demócratas ganan el 77% de las elecciones presidenciales y el 97% de las elecciones a la Cámara.

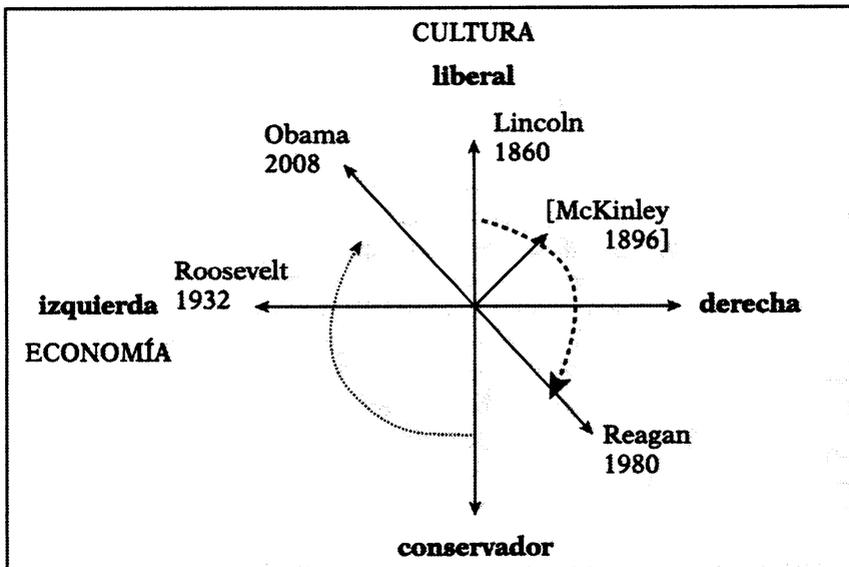
Final: Los movimientos de derechos civiles y de liberación sexual quiebran el apoyo a los demócratas en la dimensión cultural. Escisión de candidaturas sureñas favorables a la segregación.

1968-2004. *Principal acontecimiento y presidente:* El republicano R. Reagan gana la Guerra fría.

Principales temas: Mercados financieros sin regular (economía derecha); valores de familia (cultura conservadora).

Balance: Los republicanos ganan el 70% de las elecciones presidenciales y el 30% de las elecciones a la Cámara.

Final: La crisis financiera de 2008 quiebra el apoyo a los republicanos en la dimensión económica.



Nota:

-----: posiciones y movimientos de los republicanos.

.....: posiciones y movimientos de los demócratas.

FACTORES NO-POLÍTICOS

En las primeras elecciones democráticas en España a fines del decenio de 1970, una prima mía que vivía en el campo me dijo que había votado por un cierto partido de centro-izquierda, aunque confesó que no sabía gran cosa sobre los tumbos del partido en aquel entonces. Me explicó que durante el período democrático anterior en el decenio de 1930, el partido en cuestión —uno de los pocos que se volvía a presentar tras un período tan largo sin elecciones— había distribuido efectivamente tierras cultivables a los pequeños campesinos, entre ellos a su abuelo, en cuya casa ella aún vivía. Aunque éste puede ser un caso extremo, suele ser bastante común que algunos votantes decidan su voto no sólo comparando la distancia relativa de los candidatos a su punto ideal en la dimensión política o ideológica actual, sino estimando el grado de credibilidad de los candidatos y los partidos sobre la base de sus desempeños anteriores.

CASO
POLÍTICAS «EXTREMAS» PUEDEN CREAR CONSENSO

Cuando, después de la Segunda guerra mundial, el partido laborista británico en el gobierno introdujo un sistema general de seguridad social en el que se incluían una atención médica y sanitaria universal, pensiones para los ancianos y otras redes de seguridad, hizo una política muy innovadora y muy alejada del status-quo existente. Así ganó rápidamente un gran apoyo entre amplias capas de la sociedad e indujo al partido conservador a adaptarse. Hubo consenso político en el tema durante varios decenios en Gran Bretaña, así como en otros países con experiencias similares. Pero el laborismo británico, así como otros partidos social-demócratas, fueron, en general, más ampliamente apoyados por el público interesado en el tema que los partidos conservadores.

Como otro ejemplo, la política de presupuestos equilibrados, es decir, la igualación de los ingresos y gastos públicos en el ciclo económico, fue muy innovadora, lo cual implica distante respecto del status-quo, cuando comenzó a introducirse en Estados Unidos durante el decenio de 1980. Con posterioridad, a la luz de sus efectos universalmente beneficiosos en reducir la inflación, la política de presupuestos casi equilibrados fue adoptada por la Unión Europea, así como por el Fondo Monetario Internacional para los países con menos ingresos. El consenso político se difundió ampliamente. En este caso, funcionó con ventaja para los conservadores, a los que se adaptaron los liberales, los social-demócratas y otros partidos.

Se podrían contar historias similares con respecto a políticas que en algún momento fueron innovadoras, como los derechos civiles para las minorías étnicas, el libre comercio transnacional, la igualdad de derechos de las mujeres, la reprivatización de empresas públicas que producían bienes privados, la supresión del servicio militar obligatorio, la justicia internacional para crímenes contra la humanidad, etcétera. Todas estas propuestas fueron muy innovadoras y aparentemente «extremas» en comparación con el status-quo cuando fueron formuladas por primera vez. Con el tiempo, se fue construyendo consenso político en estos y otros temas después de ciertos éxitos. Suelen implicar iniciativa de unos partidos y la adaptación de los demás.

PRUEBA RÁPIDA

- Defina la posición del votante mediano como un equilibrio.
- ¿Qué es la ventaja electoral del gobierno?

La personalidad del candidato

Algunos de los escándalos más sonados en la política democrática están provocados por mentiras y comportamientos privados de los políticos, a veces sobre negocios con recursos y fondos públicos y a veces con respecto a asuntos de amor o sexo. En ciertas elecciones, las características personales de los candidatos, tanto morales como físicas, toman un gran relieve. Desde luego puede haber diferencias en la reputación de honestidad y competencia de los diferentes candidatos según los desempeños pasados en cargos públicos o en una profesión privada o meramente por su aspecto físico y su forma de hablar. Estas diferencias pueden ser independientes de las posiciones políticas e ideológicas, aunque hay quien tiende a vincular, por ejemplo, los candidatos procedentes de partidos con buen desempeño en los valores morales con una buena moral y a los que ponen énfasis en la política social, con la solidaridad o la empatía. En general, los partidos políticos con un historial de buen desempeño en el gobierno pueden tener ventaja ante el público, en comparación con otros que no han cumplido sus promesas o con conflictos internos recientes, lo cual les hace parecer poco fiables.

Considere el siguiente comentario del ex-presidente de Estados Unidos, William Clinton, emitido en paralelo a las sesiones de la convención del partido demócrata en la que se habían presentado dos candidatos principales a la nominación, el senador Barack Obama y su esposa, Hilary Rodham Clinton. «Supongamos, por ejemplo, que eres un votante y tienes el candidato X y el candidato Y. El candidato X está de acuerdo contigo en todo, pero no crees que esa persona pueda cumplir nada de lo que dice. El candidato Y está en desacuerdo contigo en la mitad de los temas, pero crees que en la otra mitad el candidato podrá cumplir lo que dice. ¿A quién votarás?».

Veamos cómo podemos introducir la variable «credibilidad» en la función de utilidad del votante. Llamemos $\alpha_{A(X)}$ a la evaluación que el votante A hace del candidato del partido X (después de α se pueden seguir utilizando las letras griegas para otros candidatos: β , χ , δ , ϵ ...). La función de utilidad que presentamos al comenzar este capítulo se convierte en la siguiente:

$$U'_A(X) = -[\alpha_{A(X)} \times (A-X)^2]$$

Observe que **multiplicamos** la evaluación que el votante A hace del carácter del candidato que presenta el partido X por la función de su distancia. Esto sugiere que el carácter del candidato se utiliza como una **ponderación** de las promesas políticas, como un elemento de fiabilidad. Si, por ejemplo, un candidato en el cargo que no ha cumplido lo que había prometido en una elección anterior repite aquel mismo énfasis en una nueva campaña electoral, los votantes pueden descon-

fiar de su capacidad para cumplir su palabra y abandonarlo aunque se hallen próximos a sus posiciones políticas o ideológicas. O, en otro caso, si un partido anuncia un cambio de posición en la dimensión ideológica, los votantes pueden creer este anuncio sólo hasta cierto punto o tener dudas acerca de cómo será realmente el comportamiento futuro del partido en el gobierno.

A partir de la fórmula podemos entender que cuanto menor es la distancia entre el votante y el partido, más importancia cobra el factor de la credibilidad en la función del votante. Dicho de otro modo, cuanto **más próximas** se hallan los votantes de las posiciones de los partidos o cuanto mayor es el nivel de **consenso** político e ideológico entre los partidos (lo cual implica escasas diferencias en sus distancias a las preferencias de los votantes), más importante pueden ser estos factores **no-políticos** para decidir a quién votar. A la inversa, cuanto mayor es la distancia entre las posiciones políticas de los partidos, menos relevantes pueden ser las características personales de los candidatos o incluso la fiabilidad del partido.

Concretamente, si las propuestas políticas de las candidaturas están suficientemente próximas entre sí en los temas con más relieve en una campaña electoral, un candidato con cualidades personales que sea muy apreciado por el público puede ganar unas elecciones que de otro modo podría perder. De manera análoga, un candidato considerado corrupto, inepto o impredecible puede perder unas elecciones que hubiera podido ganar según sus posiciones políticas.

En términos formales

$$|A-X| > |A-Y|$$

$$\alpha_{A(X)} > \beta_{A(Y)}$$

$$U'_A(X) > U'_A(Y)$$

Esto debe leerse así: Incluso si el punto ideal de un votante es más distante del partido X que del partido Y, si las características del candidato α del partido X están suficientemente mejor evaluadas que las características β del partido Y, la utilidad ponderada para el votante A del partido X puede ser más alta que la utilidad ponderada del partido Y.

Identificación de partido

El primer ministro italiano, Giulio Andreotti, que tenía una experiencia extremadamente dilatada en el ejercicio de cargos públicos, afirmaba que «el poder desgasta... sobre todo a los que no lo tienen». Existe ciertamente una asimetría entre los partidos políticos en competencia electoral, dependiendo de si están en el gobierno o en la oposición. Examinemos dos aspectos de esta relación.

En primer lugar, **el partido en el gobierno puede tener ventaja** en temas no-políticos porque puede dar información selecta al público sobre su acción de gobierno. En general, los votantes son más capaces de evaluar el grado en que un partido en el gobierno ha cumplido sus promesas que de estimar la probabilidad de que un partido en la oposición hubiera gobernado o gobernará en el futuro de acuerdo con sus promesas. La evaluación del partido en el poder puede basarse en información sobre hechos, en tanto que la estimación de la oposición puede derivar sólo de hipótesis especulativas y de expectativas acerca de lo que podría haber sido o podría ser. Ante un futuro incierto, los votantes pueden otorgar al partido en el gobierno conocido «el beneficio de la duda». En realidad los partidos en el poder tienden a ganar la reelección, lo que lleva a pensar que las elecciones con cambio las pierde el gobierno más que las gana la oposición.

Como un segundo aspecto de la relación entre el gobierno y la oposición, consideramos ahora las implicaciones políticas posibles de la **memoria limitada** de la gente y de la tendencia a recordar cosas recientes mejor que otras remotas. Los logros recientes alcanzados por un partido en el gobierno pueden tener un mayor peso que los logros de otros partidos en períodos anteriores en la evaluación de los votantes. Muchas personas tienden a perdonar y olvidar actuaciones pasadas, pero pueden estar más dispuestas a premiar o castigar el comportamiento en el período actual.

A partir de estos dos aspectos —ventaja informativa del partido en el poder y mayor importancia de los períodos recientes— podemos derivar que si un partido en el gobierno es capaz de hacerlo moderadamente bien, mucha gente puede evaluar retrospectivamente al partido de forma positiva. A largo plazo, algunos votantes pueden acumular estas evaluaciones favorables al partido en el gobierno. Si la ventaja es lo bastante elevada para hacer que el votante siempre vote por el mismo partido, podemos decir que el votante está «**identificado**» con el partido. Incluso si algunas antiguas políticas del partido pierdan base, algunos votantes pueden continuar fieles al partido, del mismo modo que algunos consumidores siguen siendo fieles a una marca comercial, debido a los costes que entraña recabar nueva información sobre potenciales alternativas.

Expresemos este razonamiento en términos formales. Primero, la evaluación por los votantes de las características no-políticas de los candidatos del partido en el gobierno, que podemos llamar X, puede ser mayores que las de los candidatos de los partidos de la oposición, como Y:

$$\alpha_{A(X)} > \beta_{A(Y)}$$

En **segundo lugar**, los logros recientes puede tener más peso que los **pasados**.

$$\alpha_t > \alpha_{t-1} > \alpha_{t-2} > \alpha_{t-3}$$

donde α_t es la evaluación del desempeño del candidato o del partido en el período actual t , α_{t-1} es la evaluación en el período anterior, $t-1$, etcétera.

Para un votante con una suficiente experiencia de votar y observar la actuación de los partidos en el gobierno en períodos sucesivos, la elección se puede hacer comparando dos partidos según estas ecuaciones:

$$\begin{aligned} U''_A(X) &= U_{At}(X) + \alpha_{At-1} \times U_{At-1}(X) + \alpha_{At-2} \times U_{At-2}(X) + \dots \\ < U''_A(Y) &= U_{At}(Y) + \beta_{At-1} \times U_{At-1}(Y) + \beta_{At-2} \times U_{At-2}(Y) + \dots \end{aligned}$$

que deben leerse así: la utilidad para el votante A del partido X es igual a la suma de las utilidades para el votante A del partido X en los períodos de tiempo sucesivos, t , $t-1$, $t-2$... ponderados por la evaluación α que el votante A hace del desempeño del candidato o del partido X en esos períodos. Análogamente para el partido Y.

Este enfoque puede dar cuenta de una serie de hechos observables, entre ellos los siguientes:

- En las nuevas democracias, los votantes pueden ser relativamente volátiles, esto es, propensos a cambiar su voto de unas elecciones a otras, y los sistemas de partidos no están consolidados, puesto que los votantes no han tenido oportunidades de desarrollar una «identificación» de partido.
- Los temas y las campañas electorales actuales son más importantes para la decisión electoral de los votantes jóvenes que para los mayores, ya que éstos pueden incluir recuerdos de los desempeños pasados en su evaluación de los partidos y los candidatos.
- Los votantes jóvenes pueden ser más volátiles como consecuencia de nuevas propuestas políticas de los partidos, nuevos temas politizados o cambios de posiciones ideológicas, puesto que dan menos peso a los temas no-políticos.
- La fidelidad de los votantes a un partido puede aumentar con el tiempo. A largo plazo, puede convertirse en «identificación» de partido.
- En muchos países, la mayoría de las elecciones democráticas —¡pero no todas!— las gana el partido en el gobierno, sobre todo si los principales candidatos se presentan a reelección.
- En una democracia bien establecida, un cambio significativo en el voto puede requerir un acontecimiento súbito que introduzca un cambio espectacular en la agenda de temas políticos o nueva información adversa sobre las características del candidato o la fiabilidad del partido.

Considere también los siguientes datos. En el Reino Unido entre 1950 y 2005, el primer ministro en el cargo se presentó a la reelección

encabezando su partido en 16 elecciones y ganó en 10. En Alemania, aunque hay un sistema multipartidista con gobiernos de coalición, los líderes de los dos partidos más importantes son considerados candidatos a cancilleres; entre 1953 y 2005, el canciller en el cargo se presentó a la reelección en 15 elecciones y ganó en 12. En España, entre 1979 y 2008, el jefe del gobierno en el cargo se presentó a la reelección en 7 elecciones y ganó en 6. En Estados Unidos, la cuestión es un poco distinta porque hay un límite de mandatos para la reelección del presidente; desde 1948, el presidente en ejercicio se presentó a la reelección en 10 elecciones y ganó en 7, mientras que, en cambio, cuando no se presentaba ningún presidente en ejercicio, el partido en la oposición ganó en 5 de un total de 6 elecciones. Se pueden encontrar proporciones comparables en muchos países democráticos.

**RECUADRO
MEDICIÓN DEL CAMBIO ELECTORAL**

Los cambios en el apoyo de los votantes a los partidos políticos se pueden medir utilizando el índice de volatilidad:

$$\text{Volatilidad: } V = \frac{1}{2} \sum |P_i - P_{i(t+1)}|$$

Donde:

V : volatilidad,

P_i : proporción de votos al partido i en la elección en el tiempo t ,

$P_{i(t+1)}$ proporción de votos al partido i en la siguiente elección en el tiempo $t+1$.

El índice de volatilidad captura el número mínimo de votantes que cambian el partido por el que votan de una elección a otra (el número real puede ser más elevado puesto que cambios en direcciones opuestas se anulan entre sí). Este índice tiene valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a una secuencia en la que todos los partidos obtienen las mismas proporciones de votos en dos elecciones sucesivas y 1 a una sustitución completa de todos los partidos en el sistema por otros nuevos.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Por qué el partido en el gobierno puede tener ventaja sobre la oposición?

CASO
LOS POLÍTICOS PUEDEN TRATAR DE OCULTAR TEMAS
DESFAVORABLES

A veces la ventaja del gobierno se puede usar no para subrayar sus logros, sino para ocultar su desempeño real. Tras haber ganado las elecciones, el primer ministro de Hungría, Ferenc Gyurcsany, señala:

«Hicimos lo que pudimos el mes pasado. Hicimos todo cuanto fue posible hacer en secreto en los meses anteriores, asegurándonos de que los papeles en los que nos basábamos no fueran a aparecer en las últimas semanas de la campaña electoral. Mantuvimos el secreto... Ningún país de Europa lo ha hecho tan mal como nosotros. Hemos mentido clamorosamente durante los últimos 18 o 24 meses. Quedaba perfectamente claro que lo que decíamos no era verdad. Nos hallamos más allá de las posibilidades del país. Y entre tanto, no hicimos nada en realidad durante cuatro años. Nada. No se puede mencionar ninguna medida significativa de gobierno de la que podamos sentirnos orgullosos, aparte del hecho de que al final conseguimos sacar la gobernanza de la mugre. Nada... La divina providencia, la abundancia de efectivo en la economía mundial, y cientos de trucos, de los que no tenéis por qué ser conscientes en público, nos han ayudado a sobrevivir a esto. Pero ya no podemos continuar así. No podemos. Tenemos que exponer, el primer día, lo que es preciso hacer para asegurar que este año se pueda llevar a cabo un ajuste y que van a entrar en vigor ciertas regulaciones en materia fiscal a partir del 1 de septiembre. Reforma o fracaso... A punto he estado de dejarme la piel en el intento porque tuve que fingir durante 18 meses que estábamos gobernando. En vez de eso, no hacíamos más que mentir, mentíamos por la mañana, por la tarde y por la noche.»

Ferenc Gyurcsany,
 primer ministro de Hungría, en una reunión interna de partido, 2006.

CONCLUSIÓN

Los partidos políticos convergen en las mismas posiciones políticas en algunos temas y mantienen posiciones distantes en otros. En este capítulo hemos presentado un modelo dinámico de competencia electoral entre dos partidos que permite comprender ambas estrategias de partido. La convergencia puede ser el resultado del proceso en cada tema. A largo plazo, se puede formar consenso político en una serie de temas en torno a la preferencia del votante mediano. Al mismo tiempo, hay siempre nuevos temas en los que los partidos pueden competir mediante la adopción de nuevas posiciones políticas o ideológicas distantes.

Se pueden enunciar dos *Proposiciones* de la Ciencia Política en relación con la competencia electoral:

- *El votante mediano*. Una convergencia de dos partidos en torno a la posición del votante mediano es un resultado electoral de equilibrio. En una competencia bipartidista en cada dimensión de temas, los partidos motivados electoralmente tienen incentivos para adoptar una política en torno a la preferencia del votante mediano, acercarse el uno al otro y converger en sus posiciones políticas o ideológicas. Una vez que convergen, ningún partido tiene incentivos electorales para alejarse del otro partido.
- *La ventaja del cargo*. La competencia electoral es asimétrica en el gobierno y la oposición. El partido en el gobierno puede obtener ventaja en la competencia electoral mediante la introducción de temas políticos escogidos en la agenda pública, así como facilitando o escamoteando información sobre sus logros para obtener credibilidad.

RESUMEN

- Las elecciones políticas pueden compararse a mercados económicos en que los partidos políticos ofrecen alternativas políticas y los votantes escogen entre ellas mediante sus votos.
- Los votantes revelan sus preferencias cuando la competencia electoral les permite comparar diferentes alternativas políticas sobre temas. Cada votante tiene una posición preferida o punto ideal en cada tema relevante. El votante toma su decisión comparando las distancias desde el punto ideal del votante a los diferentes propuestas de los partidos políticos o los candidatos.
- En una competencia de dos partidos, el partido que más cerca está de la posición del votante mediano gana una mayoría de votos. Los dos partidos tienen incentivos para converger en torno a la posición del votante mediano, la cual puede producir un empate en votos.
- A largo plazo, las políticas con éxito y la consiguiente convergencia pueden crear consenso político en una serie de temas. Pero, en general, el proceso implica la iniciativa de algunos partidos, que pueden obtener ventaja, y la adaptación de otros.
- El partido en el gobierno puede tener ventaja en la formación de la agenda mediante la información sobre sus logros pasados y la consiguiente obtención de credibilidad.
- A largo plazo, los votantes pueden desarrollar un sentido de identificación con un partido sobre la base de logros pasados acumulativos.

CONCEPTOS BÁSICOS

Mercado electoral. Competencia entre partidos políticos para obtener votos.

Punto ideal. La posición política más preferida del votante.

Función de utilidad del votante. La utilidad para el votante A del partido X es decreciente con respecto a la distancia entre el punto ideal de A y la posición política de X.

Curva de preferencia del votante. Tiene un solo pico y es simétrica en torno a la posición del punto ideal del votante.

Densidad de preferencias. El conjunto de probabilidades de tener un votante en cada punto ideal.

Convergencia. Estrategia de los partidos de acercarse mutuamente en torno a la posición del votante mediano en el espacio político o ideológico.

Ventaja del cargo. Asimetría en la competencia electoral entre el gobierno y la oposición.

Identificación de partido. Voto a un partido por los desempeños en el pasado más que por los temas actuales.

Volatilidad electoral. Cambio en los votos de los partidos entre una elección y otra.

Agregación. Proceso institucional de concentración de las preferencias diversas de la gente en una sola preferencia de apoyo a una política pública u otra decisión.

PREGUNTAS DE REPASO

1. Escriba la función de utilidad del votante.
2. ¿Qué dice el teorema del votante mediano?
3. ¿Por qué el partido en el gobierno puede tener ventaja en la competencia electoral?
4. ¿Qué es la identificación de partido?

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. Imagine que usted es un vendedor de helados que llega en pleno verano a una larga playa en la que la gente, sus potenciales clientes, se hallan distribuidos al azar.
 - a. ¿Dónde situaría el carrito de los helados a fin de minimizar las distancias a los bañistas?
 - b. Imagine que un segundo vendedor de helados aparece con la misma calidad de producto y los mismos precios. Sólo puede competir si reduce las distancias a los clientes potenciales. ¿Dónde colocaría su carrito?
 - c. Imagine que llega un tercer heladero ambulante, también regateando sólo con la distancia. ¿Dónde se colocaría?
 - d. ¿Puede sugerir una comparación entre este problema y el de la competencia electoral entre partidos políticos a lo largo de una sola dimensión política o ideológica lineal? Identifique similitudes y diferencias.
2. Para una dimensión de temas en una escala del 0 al 10, examinemos la siguiente distribución de preferencias de los votantes:

Escala:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Número de votantes:	3	5	15	20	15	12	10	10	7	3

- a. ¿Cuál es la posición mediana?
- b. Suponga que los votantes con posiciones de la 1 a la 5 pueden considerarse de «izquierdas», mientras que los de la 6 a la 10 son de «derechas». ¿Hay más gente en la izquierda o en la derecha?
- c. Suponga que este electorado vota por dos partidos alternativos, X, a la izquierda, e Y, a la derecha, situados respectivamente a $X = 2$ e $Y = 7$. ¿Qué partido gana una mayoría?
- d. Suponga que se crea un tercer partido de centro, Z, que adopta una posición en 5. En una competencia de tres partidos, ¿qué partido gana más votos?
- e. Suponga que ahora los dos partidos iniciales consiguen moverse hacia posiciones más centristas, $X = 3$ e $Y = 6$. Mientras tanto, Z permanece en 5. En la nueva competencia entre tres partidos, ¿qué partido gana más votos?
- f. Suponga que el movimiento de Y que acabamos de mencionar que le aleja de su posición derechista tradicional provoca que una rama radical deje el partido y cree un nuevo partido situado en la posición de extrema derecha, $W = 10$. Los otros tres partidos permanecen en sus posiciones como en la pregunta del apartado e. En una competencia de cuatro partidos, ¿qué partido gana más votos?
- g. ¿Se le ocurre algún comentario sobre estos movimientos y resultados?

3. Para una dimensión de temas dada en una escala del 1 al 8, examinemos la siguiente distribución de preferencias de los votantes:

Escala:	1	2	3	4	5	6	7	8
Número de votantes:	7	11	15	16	18	16	11	6

- a. ¿Cuál es la posición mediana?
 - b. Suponga que este electorado vota por dos partidos alternativos, X de izquierda moderada e Y de derecha, situados respectivamente en $X = 3$ e $Y = 7$. ¿Qué partido gana una mayoría?
 - c. Si un tercer partido quiere entrar en la competencia y ganar las elecciones contra los otros dos partidos, ¿dónde debería situarse?
4. Suponga una distribución uniforme de preferencias con la misma densidad de preferencias en cada punto. Puede marcar diferentes posiciones de partido en el eje utilizando los porcentajes de votantes a su izquierda. Por ejemplo, un partido de un cuarto de distancia de la extrema izquierda estaría en 25, un partido de centro estaría en 50, etcétera. Suponga que dos partidos actúan en colusión y deciden coordinar sus posiciones a fin de garantizar que uno de los dos siempre ganará las elecciones, bloquear el sistema y hacer que a un tercer partido le sea imposible, sea cuál sea la posición que adopte, ganar más votos que los dos partidos iniciales. ¿Dónde deberían colocarse estos dos partidos iniciales?
5. Examine la distribución bimodal de preferencias del gráfico 15.2.
- a. Señale aproximadamente el punto mediano, que debería hallarse en torno al centro, en un área con pocos votantes.
 - b. Estime cuál sería el resultado si dos partidos adoptaran posiciones distantes, por ejemplo, sobre las dos modas. Dibuje la línea que divide en dos mitades la distancia entre los dos partidos.
 - c. Estudie si algún partido sería capaz de atraer más votantes desplazando su posición hacia el punto mediano.
 - d. Reflexione cuál podría ser la reacción del partido perdedor a fin de ganar más votos.
 - e. Compare los resultados con los analizados previamente para una distribución unimodal de preferencias.
6. El teorema del votante mediano es aplicado a situaciones en las que no hay elecciones formales, pero en los que se puede identificar un actor decisivo con las propiedades medianas. Si ha pensado escribir un trabajo de curso, considere utilizar la siguiente herramienta analítica:

La página de internet de Bueno de Mesquita ofrece la posibilidad de analizar una situación de conflicto potencial entre grupos de países mediante la estimación de tres parámetros: las posiciones relativas de los actores, su influencia potencial en producir un resultado y la importancia del tema para cada actor. Visite Bueno de Mesquita Policy Forecaster: http://bdm.cqpress.com/policy_forecaster.asp

Formación de la agenda

Con ocasión de unas elecciones en Estados Unidos, el ex-presidente William Clinton, que no se presentaba como candidato, hizo la siguiente reflexión: «Las elecciones presidenciales en Estados Unidos siempre giran en torno a tres cuestiones: En primer lugar, ¿cómo se sentiría uno teniendo a esa persona como presidente?... Como segundo elemento, está la posición del candidato en ciertos temas. El tercer factor es el siguiente: ¿de qué trata esta elección? ¿Trata de si Estados Unidos va a tener una actitud multilateral en su política exterior? ¿O de si se deberían bajar los impuestos a los ricos o se debería hacer más por los pobres?».

En el capítulo anterior analizamos dos de las cuestiones de Clinton: la influencia de las características personales de los candidatos y sus posiciones en materia de políticas públicas. En éste analizamos la otra cuestión: de qué tratan las elecciones. La elección de temas y la formación de la agenda pública pueden ser el ámbito en el que los partidos políticos, los líderes y los candidatos pueden tener mayor margen de maniobra. La información gubernamental y las campañas electorales se centran en gran medida en ello.

EN ESTE CAPÍTULO

Analizaremos cómo la competencia electoral en múltiples temas genera la inestabilidad, mientras que las decisiones sobre un solo tema pueden producir resultados estables.

Aprenderemos qué es el «conjunto ganador».

Examinaremos cómo los partidos políticos eligen temas en las campañas electorales.

Distinguiremos entre temas con posiciones y temas con valía.

Examinaremos cómo se pueden usar diferentes valores y argumentos en apoyo de propuestas políticas.

Analizaremos cómo se puede crear consenso político y por qué la competencia electoral se concentra en temas que comportan división.

Los partidos políticos pueden presentarse a las elecciones con un conjunto de propuestas políticas sobre muchos temas, habitualmente cubiertos con un valor o una etiqueta ideológica, como un solo «paquete» que se toma o se deja. Un paquete puede incluir, por ejemplo, políticas sobre impuestos, seguridad, mercado, gasto social, familia, raza, lengua, migración, relaciones exteriores y otros muchos temas. Esto puede impedir que los votantes escojan su posición política preferida en cada tema. El votante puede tener que escoger, por ejemplo, entre el paquete de un partido que incluye impuestos bajos, dureza contra el crimen, libre mercado, servicios privados, valores de familia, segregación efectiva e aislamiento externo, y el paquete de otro partido que incluye impuestos más altos, regulaciones gubernamentales, permisividad con el crimen, asistencia sanitaria universal, libertad moral, discriminación positiva y guerra en el extranjero, —como si estuviera comprando productos de una sola marca en el supermercado, ¿recuerda?—.

En primer lugar examinamos cómo esta restricción en la elección de los votantes puede generar insatisfacción y resultados electorales imprevisibles. En la segunda parte, examinamos cómo se pueden seleccionar unos pocos temas para centrar la agenda pública y las campañas electorales.

Indiferencias individuales

Cuando han de decidirse políticas en varias dimensiones de temas a partir de un solo voto, decimos que los votantes están situados en un espacio «**multidimensional**». A fin de entender de qué modo esto puede funcionar, empecemos por recordar el análisis de las preferencias de los votantes individuales que hemos mostrado en el capítulo anterior. Recordemos este enfoque «espacial»:

Cada votante tiene una posición preferida o «**punto ideal**» en cada uno de los temas. El individuo puede estimar las **distancias** desde su

punto ideal a las diferentes propuestas políticas, entre ellas la política de **status-quo** que se suele identificar con el partido en el gobierno.

A efectos de simplificación, supongamos ahora que tratamos con sólo dos dimensiones al mismo tiempo; por ejemplo, la dimensión 1, con temas socio-económicos, y la dimensión 2, con temas de moral y familia. Como en nuestro análisis anterior, una línea recta puede representar el conjunto de alternativas políticas en cada dimensión de temas, pongamos por caso a lo largo del eje gasto social-mercado económico y del eje libertad moral-valores de familia, respectivamente. Pero en un espacio bidimensional, hay un área formada por las dos dimensiones lineales en las que se pueden situar los puntos ideales de los votantes, como en la figura 16.1. Observe, por tanto, que el punto ideal del votante A en un tema puede estar situado en cualquier punto de una **línea**, como a_1 en el tema 1 y a_2 en el tema 2, pero el punto ideal del votante A en el espacio bidimensional puede estar situado en cualquier punto dentro del **área**. Concretamente, el punto ideal del votante A en el espacio bidimensional formado por los temas 1 y 2 es el punto de intersección de los puntos ideales de A en cada uno de los temas, y se representa como: $A(a_1, a_2)$. De forma similar, el paquete de propuestas políticas del partido X en el mismo espacio de dos temas puede representarse como: $X(x_1, x_2)$.

Entonces la distancia entre el punto ideal del votante A y la posición del partido X, que es la línea marcada en grueso en la figura, puede hallarse mediante Pitágoras, que sin duda conocerá de las matemáticas de la enseñanza media.

$$(A-X)^2 = (a_1 - x_1)^2 + (a_2 - x_2)^2$$

lo que implica:

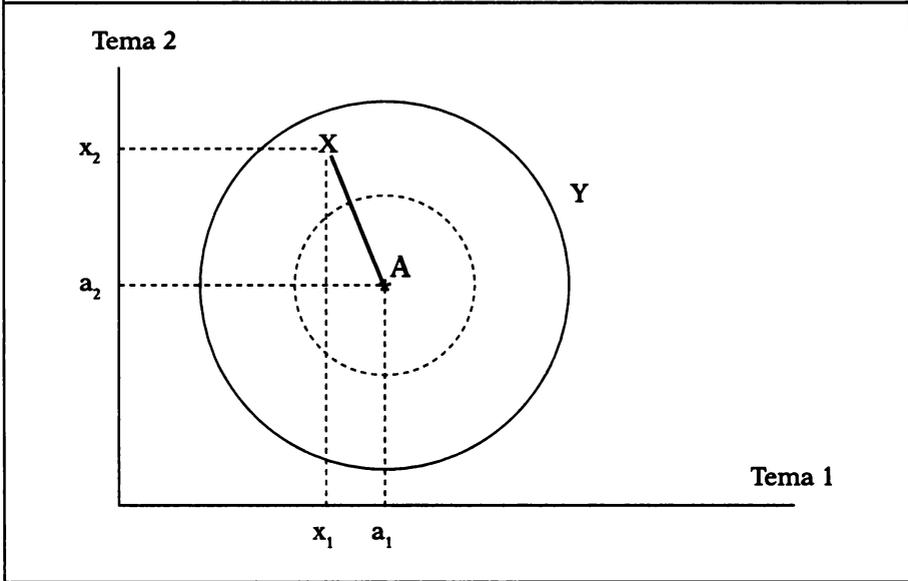
$$|A - X| = [\sum^2 (a - x_i)^2]^{\frac{1}{2}}$$

Generalizando para un número m de temas, la distancia entre el votante A y el partido Y en un espacio multidimensional es:

$$|A - X| = [\sum^m (a - x_i)^2]^{\frac{1}{m}}$$

La función de utilidad del votante puede representarse también con una geometría sencilla como una **curva de indiferencia**, por ejemplo una circunferencia centrada en el punto ideal del votante, como se muestra en la figura 16.1. La preferencia o punto ideal del votante A se halla a una distancia igual de cualquier punto de la circunferencia. De este modo, el votante A prefiere cualquier política situada

FIGURA 16.1. Curvas de indiferencia. En las dos dimensiones de temas, 1 y 2, los puntos ideales del votante son a_1 y a_2 , respectivamente. El punto ideal del votante A en el espacio bidimensional es el punto de intersección de los dos puntos ideales: $A(a_1, a_2)$. El paquete de propuestas políticas del partido X en los temas 1 y 2 es el punto de intersección de las dos propuestas políticas: $X(x_1, x_2)$. Análogamente para Y. La función de utilidad del votante A puede representarse por medio de curvas de indiferencias centradas en el punto ideal de A. El votante A está más cerca del partido X que del partido Y.



dentro de la circunferencia a cualquier política situada fuera, puesto que los votantes prefieren las alternativas «más cercanas» o menos distantes de sus puntos ideales a las más distantes.

Entonces ¿cómo votaría el votante? Si el paquete de propuestas del partido X sobre los dos temas se sitúa en un punto dentro de la curva de indiferencia del votante A, y el paquete de propuestas políticas del partido Y se sitúa fuera de esa curva de indiferencia, A preferirá X a Y. Cualquier conjunto de propuestas políticas de partido pueden compararse trazando las curvas apropiadas de indiferencia, los cuales pueden adoptar la forma de circunferencias o elipses concéntricas, como sugiere la línea punteada en la figura 16.1.

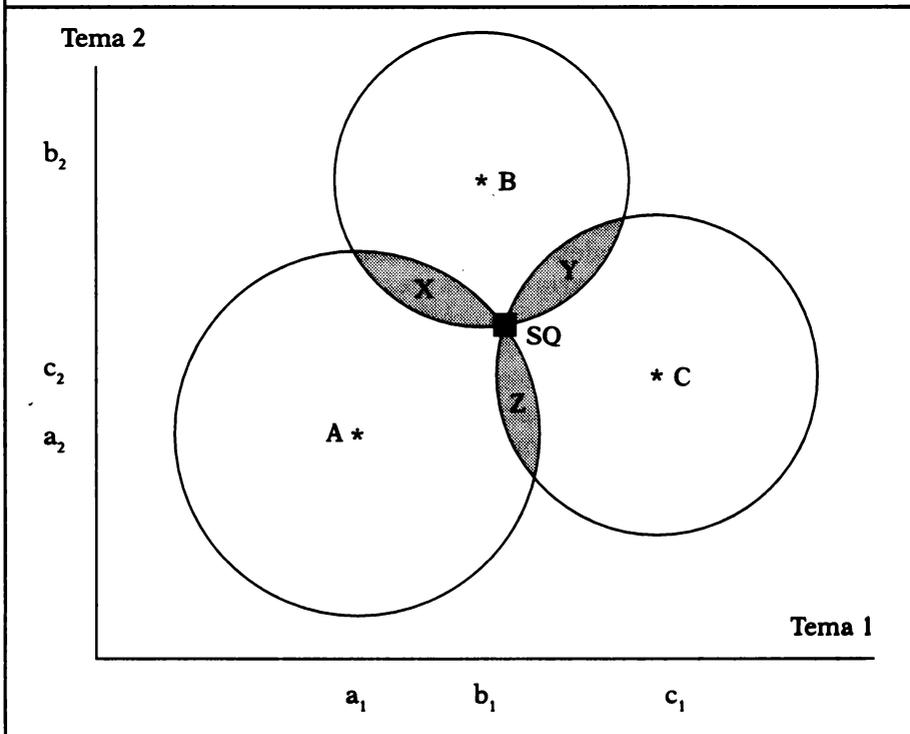
El conjunto ganador

Los resultados electorales en un espacio multidimensional se pueden explicar con la ayuda de modelos espaciales como los que utilizamos en esta parte del libro. Permítanme presentar el concepto de «con-

junto ganador», que es un modo de llamar al área que incluye **todos los potenciales ganadores electorales en un espacio multidimensional**. El caso más sencillo que cabe considerar es una competencia entre dos partidos, la cual necesariamente produce un ganador con la mayoría de votos y un perdedor con una minoría de votos (salvo en el caso improbable de empate, que no vamos a considerar). Las herramientas analíticas que aprenderá a utilizar aquí son válidas también para un espacio con más de dos dimensiones, mayores números de votantes y más partidos en competencia.

Se han dibujado tres curvas de indiferencia alrededor de los puntos ideales de los votantes A, B y C. en la figura 16.2. Cada curva cruza la política de status-quo SQ. Esto permite a cada votante comparar cualquier nueva propuesta política con la política existente o status-quo por sus distancias relativas del punto ideal del votante. Cualquier política situada dentro de la curva de indiferencia del votante será preferida a la política de status-quo.

FIGURA 16.2. **Conjunto ganador.** En un espacio bidimensional con tres votantes A, B y C, cualquier punto en el interior de la intersección de las curvas de indiferencia de dos votantes será preferido por los dos votantes al status-quo, SQ, y ganará por mayoría. El área sombreada incluye el conjunto de todos los puntos ganadores posibles o «conjunto ganador».



Supongamos que el partido en el gobierno, que se identifica con la posición política existente SQ, es desafiado por otro partido situado en X en la figura. Como puede ver, X está más cerca del punto ideal de A que del status-quo (porque se halla dentro de la circunferencia de A) y también más cerca del punto ideal de B que el status-quo (porque se halla dentro de la circunferencia de B). Ambos votantes, A y B, prefieren por tanto X al status-quo. C, en cambio, preferirá el status-quo, que se halla en la circunferencia de C, al más alejado X. Si sólo hay tres votantes, A y B pueden formar una mayoría de dos tercios, votar por X, y hacer que X sea el ganador frente al partido del status-quo.

Algo parecido ocurriría si el partido del status-quo fuera desafiado por un partido en Y o por un partido en Z. Para cada una de estas alternativas, dos de los tres votantes preferirán la posición del aspirante a la del partido del status-quo porque el aspirante está dentro de sus curvas de indiferencia (B y C para Y; A y C para Z, como puede comprobar en el gráfico). De hecho, un partido podría ganar por mayoría contra el status-quo si estuviera situado en algún punto fuera del área en gris con forma de trébol en el gráfico. Esta área que muestra varios pétalos se llama el «conjunto ganador», esto es, el área de todos los puntos potencialmente ganadores en una contienda entre dos partidos.

Cuanto mayor es el conjunto ganador, mayor es el número de posiciones potencialmente ganadoras contra el status-quo. En otras palabras, cuanto mayor es el conjunto ganador, mayor es la probabilidad de que un partido de oposición pueda ganar con un paquete innovador de propuestas políticas frente al partido del status-quo en el poder.

Mire otra vez el gráfico 16.2 y observe que la gente que vota en un espacio multidimensional puede estar relativamente insatisfecha, en tanto que los partidos perdedores pueden disponer de un amplio espacio de maniobra apoyándose en esa insatisfacción. Para comprenderlo, imagine una elección entre los partidos SQ y X. El votante A vota por X, porque X se halla dentro de la curva de indiferencia de A. Pero mientras que la posición de X en el tema 1 es más próxima al punto ideal de A que el status-quo (en el eje horizontal), la posición de X en el tema 2 está más alejada del punto ideal de A que el status-quo (en el eje vertical). Examine estas distancias en las dos dimensiones lineales de la figura 16.2. Disparidades similares se producen con los otros votantes y con los otros pares de partidos en competencia, como puede comprobar en el gráfico 16.2.

Esto implica que en una elección multidimensional, algunos votantes tienen que votar por un partido a partir de sus preferencias en algunos temas pero en contra de sus preferencias en otros temas. Algunos votantes pueden tener que aceptar un paquete de propuestas políticas en numerosos temas aunque estén en desacuerdo con algunas de las propuestas y prefieran algunas de las políticas de status-quo que serán derrotadas en las elecciones gracias, en parte, a sus propios votos. En nuestro ejemplo, algunos votantes pueden tener que votar por un

partido que sostiene una propuesta política sobre temas socio-económicos, por ejemplo, favorable a la economía de mercado, que puede gustarles, pero también una política sobre valores de la familia que puede desagradarles en comparación con la política de status-quo en este tema. O viceversa.

A fin de que estos votantes acepten el paquete de propuestas políticas de un partido, algunas de las cuales pueden desagradarles, la utilidad del votante o la «proximidad» al partido en algunos temas tiene que ser mayor que la «distancia» en otros. El votante tiene que estar «más satisfecho» con la primera política (por ejemplo, el mercado económico) que insatisfecho con la segunda política (pongamos por caso, los valores de la familia). Compruebe otra vez en el gráfico 16. 2 que la distancia relativa del votante A al status-quo y a la propuesta de X en el tema 2, aun cuando es mayor para X (en el eje vertical), es menor que la distancia relativa del votante a las dos alternativas en el tema 1 (en el eje horizontal). Dicho de otro modo, la «proximidad» relativa del votante A a X en el tema 1 le hace votar por X pese a su lejanía de X en el tema 2. Para los demás votantes, la elección puede comportar una satisfacción e insatisfacción relativas en otras combinaciones de temas.

Hay dos implicaciones de esta observación que analizaremos más adelante:

- El grado de **utilidad** o satisfacción de la gente con el resultado electoral **en una elección multidimensional es inferior** de lo que sería en un conjunto de elecciones o decisiones votadas sobre cada tema por separado. Esto es así porque, en una votación única multidimensional, algunos votantes tienen que votar por un partido del que no les gustan algunas políticas. En cambio, si se votan por separado diferentes temas, cada votante puede votar por su política preferida en cada tema.
- La insatisfacción de los votantes con algunas políticas ganadoras del partido que han votado crea una oportunidad de **manioobra** del partido perdedor. El perdedor puede ofrecer mejores propuestas en los temas que más desagradan a los votantes del partido ganador hasta el punto de compensar su satisfacción con el partido ganador en otros temas.

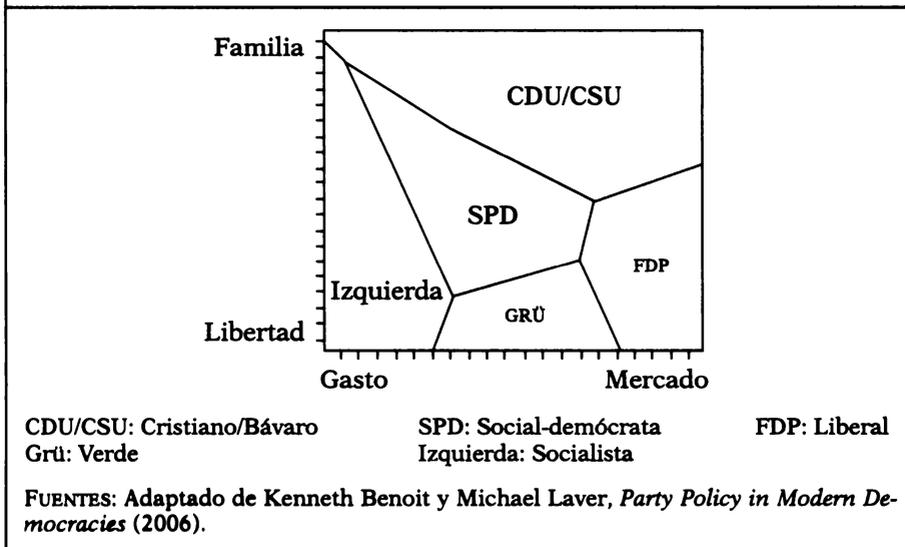
En nuestro ejemplo, el partido perdedor podría ofrecer ahora, por ejemplo, una propuesta más satisfactoria en temas morales capaz de compensar la satisfacción del votante con el partido ganador en temas socio-económicos, aunque la propuesta del partido perdedor en cuestiones socio-económicas pueda ser menos satisfactoria que la del ganador, induciendo así a que el votante vote por el otro partido. Un paquete ganador que sea, por ejemplo, relativamente favorable al gasto social y la libertad moral podría ser derrotado por otro que fuera más favorable a la economía de mercado y la libertad moral, pero entonces éste podría

ser derrotado por otro paquete inclinado hacia el gasto social y los valores de la familia, etcétera. Cuanto mayor es el número de temas en los paquetes de propuestas políticas, mayor es el espacio de maniobra para ofrecer sucesivos paquetes de partido. Esto puede dar lugar a resultados electorales inciertos, alternancias relativamente frecuentes de los partidos ganadores en el poder e **inestabilidad en la formulación de políticas públicas**.

Áreas de atracción de partido. Antes de retomar la dinámica de la formación de la agenda por partidos que compiten, tomemos una instantánea o fotografía fija de la competencia entre partidos. Supongamos que las posiciones de partido están dadas en un espacio multidimensional estable y no pueden ser modificadas. Para una elección concreta, podemos estimar la capacidad de cada partido para atraer votos.

Para ello podemos emplear diagramas como los de la figura 16.3. Entre cada par de posiciones de partido, se traza la **línea bisectriz** que separa en el espacio todos aquellos puntos ideales de votantes que son relativamente próximos a cada uno de los dos partidos. Los votantes a cada lado de la línea se hallan más cerca de un partido diferente. Como

FIGURA 16.3. Partidos en un espacio multidimensional. Como un ejemplo de distribución multidimensional de votos, los principales partidos políticos de Alemania están situados en un espacio bidimensional definido por temas socioeconómicos y morales-familiares. Las líneas punteadas indican las áreas del espacio político más próximas a cada partido. Los tamaños de letra sugieren los tamaños en votos para cada partido.

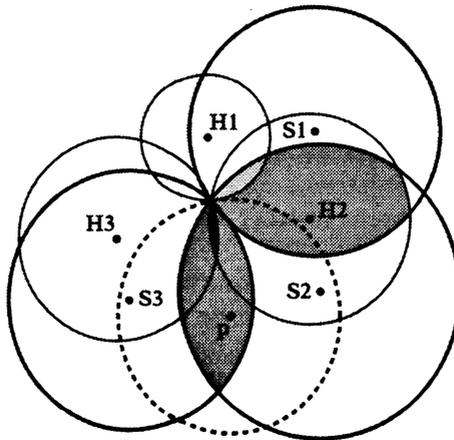


**RECUADRO
DECISIONES POR MAYORÍA CUALIFICADA**

Las herramientas de la teoría «espacial» que presentamos en este capítulo permiten analizar la toma de decisiones a través de instituciones múltiples como en regímenes políticos con separación de poderes. Supongamos, para simplificar, que las instituciones existentes incluyen una cámara con sólo tres miembros (que podrían representar tres grupos de representantes con preferencias similares), otra cámara con otros tres miembros (o tres grupos de senadores) y el presidente como una sola persona. Supongamos además que hay dos dimensiones políticas a fin de poder dibujar en una hoja de papel. El gráfico 16.4 representa las curvas de indiferencia alrededor de los puntos ideales de los tres miembros de la primera cámara, H_1 , H_2 y H_3 ; los puntos ideales de los tres miembros de la segunda cámara, S_1 , S_2 y S_3 ; y el punto ideal del presidente, P . Todas las curvas cruzan por el punto SQ que representa el status-quo.

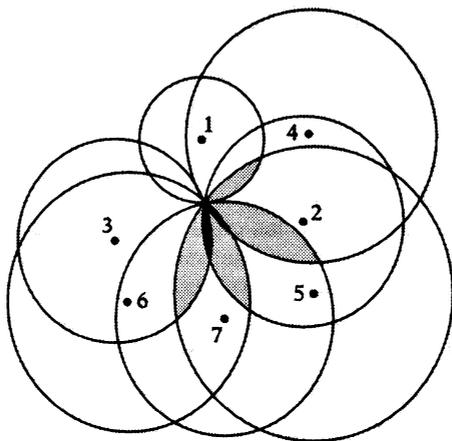
Supongamos en primer lugar que cada una de las dos cámaras toma sus decisiones internas mediante la regla de la mayoría simple. Para cada cámara, cualquier punto dentro del espacio de intersección de las curvas de indiferencia de dos miembros será preferido por una mayoría de dos miembros (sobre tres) al status-quo, SQ , y ganará. Así podemos identificar el «conjunto ganador» o el conjunto de los puntos que ganan por mayoría en cada una de las cámaras, el cual aparece representado en el gráfico mediante áreas sombreadas. Entonces la intersección de los conjuntos ganadores de las dos cámaras más la curva de indiferencia del presidente es el conjunto de todos los puntos ganadores o el conjunto ganador para la decisión conjunta de las tres instituciones, el cual está representado por la pequeña área negra en la figura 16.4.

FIGURA 16.4. Toma de decisiones interinstitucional por dos cámaras y un presidente.



Observe ahora la figura 16.5 como un modelo para una decisión hipotética de todos los votantes juntos en una sola cámara que comprende los siete miembros antes identificados. El área sombreada representa el conjunto ganador por mayoría simple (4/7, el cual, como puede ver, es relativamente grande, sugiriendo, pues, que pueden producirse muchos resultados diferentes. En cambio, si la regla de decisión es una mayoría cualificada, como los 5/7 en el ejemplo, el conjunto ganador es sólo la pequeña área en negro (en realidad puede haber en este caso un núcleo de posiciones ganadoras estables).

FIGURA 16.5. Decisión de siete votantes en una sola cámara.



El análisis sugiere que la división de poderes tiene consecuencias para la toma de decisiones parecidas al requisito de alguna regla de supermayoría o mayoría cualificada. En las dos situaciones de toma de decisiones en múltiples cámaras, cada una mediante mayoría simple, como corresponde a un régimen de división de poderes, y de toma de decisiones en una sola cámara mediante alguna regla de supermayoría o mayoría cualificada, el conjunto de resultados posibles es pequeño, lo que implica una estabilidad relativa de las políticas. Esto contrasta con el gran tamaño del conjunto ganador de los mismos votantes en la toma de decisiones en una sola cámara mediante la regla de la mayoría simple, la cual puede comportar una inestabilidad mayor. Este modelo debería ser también válido para valores alternativos de las variables, como por ejemplo un espacio con más de dos dimensiones y números más elevados de votantes.

FUENTES

Inestabilidad multidimensional

Se sabe desde hace tiempo que las decisiones en un solo tema pueden producir resultados estables, mientras que la competencia en temas multidimensionales entre paquetes de un solo partido fomenta la inestabilidad.



Niccolò Machiavelli
(1469-1527)

Teórico político

«Es cosa cierta que algunas divisiones dañan la república y otras la revigorizan. Las que dañan son aquellas cuestiones que vienen acompañadas por facciones y parcialidades; vigorizadoras son aquellas otras que persisten sin facciones ni parcialidades. Puesto que no se puede fundar una república sin despertar animadversiones, debería por lo menos establecerse que no hubiera facciones.»

Niccolò Machiavelli,
Historias florentinas (1525)

«El informe del Comité de la Cámara francesa advertía “que sólo es posible una mayoría estable cuando domina una sola cuestión esencial”. Pero las cuestiones esenciales no existen ni son eternas o únicas, y “cuando los problemas graves se suceden, las mayorías cambian en cualquier momento”. También la “política establecida” no tiene hoy el mismo sentido que tenía en el pasado, no puede aplicarse ya de una forma invariable a todo el conjunto de problemas de la vida nacional. Cuando las líneas divisorias de la nación eran claras y simples, cuando todas las aspiraciones y todas las tendencias sociales y políticas estaban clasificadas en dos compartimentos, provenían, en cada uno de los dos lados, de una idea maestra, correspondían al mismo temperamento y comportaban el mismo espíritu y la misma línea de conducta en su realización práctica; cualquier desviación demostraba incoherencia, debilidad de carácter político, incluso una quiebra moral. En la actualidad, con cuestiones múltiples y superpuestas, el espíritu de continuidad sólo puede mostrarse dentro de los límites de un gran problema o de algunos problemas estrechamente unidos por afinidad natural.»

Moisei Ostrogorski,
La démocratie et l'organisation des parties politiques (1902)

«En gran parte de la literatura formal que trata de la regla de la mayoría en espacios políticos multidimensionales aún parece haber una tendencia a considerar la regla de la mayoría como una noción bien definida, que en general decantará el resultado social hacia alternativas como la “mediana” ... Sin embargo, la situación habitual será que hay caminos de mayoría entre cualquier par de puntos en el espacio ... [Esto] parece implicar que hay posibilidades esencialmente ilimitadas de manipulación de la agenda.»

Richard McKelvey,
«General Conditions for Global Intransitivities
in Formal Voting Models» (1979)

puede observar, estas líneas divisorias —punteadas en la figura 16.3— se pueden trazar para cualquier número de partidos políticos. Al final, tenemos un conjunto de **áreas de atracción de voto para cada partido**. Cada una de estas áreas puede ser considerada una «cuenca fluvial» dentro de la cual el «agua», es decir, los votos van a parar al partido más cercano.

No olvide que cada «cuenca» define un área de posiciones políticas, cuya medida no es necesariamente proporcional al número de personas que tienen sus preferencias en ellas. Si es posible estimar el número de puntos ideales de los votantes situados dentro de cada «cuenca», entonces estaremos en condiciones de predecir los tamaños relativos de cada partido en votos. También podemos observar el grado de variedad de las preferencias de los votantes que votan por el mismo partido.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué es un «conjunto ganador»?

FIJAR LA AGENDA

Fijar la agenda pública implica seleccionar temas en los que se centrarán las elecciones y las decisiones. En contraste con la inestabilidad en la competencia partidista en temas multidimensionales que hemos estudiado en la sección anterior, si la agenda está formada por una serie de decisiones sobre un solo tema, puede haber resultados políticos estables en cada tema. Cuando los partidos dan relieve a unos pocos temas en el debate público y las campañas electorales, el votante puede tener la oportunidad de escoger no un gran paquete de propuestas políticas sobre muchos temas al mismo tiempo, sino de centrarse en sólo unos pocos temas o en uno solo, por ejemplo los impuestos, el crimen, el gasto social, la familia, la raza o cualquier otro en cada elección. En cada tema, se puede establecer una política, habitualmente con ventaja del partido con el mejor desempeño gubernamental en el tema. En esta sección estudiamos las estrategias de los partidos para seleccionar temas, enmarcar sus propuestas políticas con valores y argumentos, y ganar ventaja electoral.

Ventaja de partido en temas

No todos los temas políticos pueden ser objeto del mismo grado de manipulación partidista. En algunos de ellos, como hemos analiza-

do antes, diferentes partidos pueden sostener propuestas políticas alternativas. Pero sobre otros temas puede haber un amplio consenso. Casi todo el mundo, por ejemplo, prefiere la prosperidad económica a la depresión, y la paz a la guerra, y si un partido concurre a las elecciones proponiendo la austeridad general o el inicio de una guerra de agresión contra un pueblo inocente, se expone a ser ampliamente rechazado.

Podemos distinguir, por tanto, entre **temas con posiciones y temas con valía**. Los primeros, los temas con posiciones, implican competencia entre propuestas políticas distantes —pongamos por caso, a favor de las escuelas privadas o de las escuelas públicas—. Los temas con valía son aquellos de los que casi todo el mundo quiere más y se da por sentado que la meta de la acción de gobierno debería ser su provisión —como, por ejemplo, la prosperidad o la paz—. La competencia entre partidos en estos temas consiste en reclamar mérito o ser considerados culpables de ellos, sobre todo en base a los logros previos de los partidos en el gobierno y la consiguiente probabilidad de tener un buen desempeño futuro.

Un tema con posiciones puede convertirse en un tema con valía si los partidos convergen en sus posiciones y se forma un nuevo consenso en torno a una política pública concreta. Por ejemplo, puede surgir un amplio apoyo a no subir los impuestos tras un largo período de aumento constante de los recursos fiscales del gobierno. A la inversa, un consenso previamente existente puede romperse como consecuencia de algunos **choques**. Un tema con valía, como la paz a cualquier precio, puede convertirse de repente en un tema que genera divisiones si el país sufre un ataque externo.

Algunos temas en los que se reconoce una política pública como ampliamente deseable pueden aparecer como «propiedad» provisional de un partido. Esto puede ser el resultado de la acumulación de actuaciones positivas en el tema a lo largo del tiempo. Los temas con «propiedad» son aquellos en los que un partido tiene credibilidad y es reconocido como más capaz a largo plazo. Cuando un tema cobra relieve en las preocupaciones del público, el partido que es «propietario» del tema, si se da el caso, tiene ventaja y es probable que obtenga un amplio apoyo público y electoral.

La «**propiedad de temas**» puede ser considerada por los votantes como una forma de la «identificación de partido» que analizamos en el capítulo anterior, pero limitada a temas concretos. Los votantes pueden votar por un partido por el desempeño pasado del partido más que por sus posiciones actuales, pero sólo cuando un tema en el que el partido tiene ventaja sea prominente en las elecciones.

Por ejemplo, los partidos social-demócratas y laboristas tienen una elevada reputación en temas de políticas sociales, en tanto que los liberales son más creíbles cuando dan énfasis a los derechos individuales, y los conservadores están asociados a mejores desempeños en ma-

teria de defensa y seguridad. En Estados Unidos, los demócratas han tenido tradicionalmente buena reputación en educación, asistencia sanitaria y derechos civiles, en tanto que los republicanos han contado con más seguidores en temas de seguridad nacional, lucha contra el crimen y asuntos fiscales.

Sin embargo, la propiedad de los temas puede cambiar. Tras un fracaso político importante, que puede ser originado por innovaciones internacionales, tecnológicas o demográficas o por cambios en los valores de la gente, los votantes pueden cambiar de parecer en relación a qué partidos pueden asociarse de forma positiva o negativa a cada tema.

El controvertido tema de la raza en Estados Unidos, por ejemplo, había cobrado un extraordinario relieve por obra de los republicanos en el decenio de 1860, en la forma concreta de proponer la prohibición de la esclavitud en el Sur, un proceso que condujo a la guerra civil. En cambio, casi un siglo después, en el decenio de 1960, fueron los demócratas los que dieron una respuesta positiva a las movilizaciones de la población americano-africana mediante la presentación de una nueva legislación sobre derechos civiles y medidas de discriminación positiva. Entre medio, el tema de la raza había permanecido en amplia medida latente durante varios decenios. A largo plazo, los votantes pueden realinearse en relación con los partidos políticos como consecuencia de la introducción o la reintroducción de ciertas dimensiones de temas en la agenda pública.

Campañas electorales

Un tema puede cobrar relieve en la percepción de los votantes si se sabe que han surgido problemas relacionados con el mismo que merecen cierta acción política. La política del status-quo podría haber pasado a ser insatisfactoria, aunque haya sido estable durante un largo período. Una insatisfacción duradera puede ser el resultado del hecho de que un solo voto sobre un paquete de múltiples temas políticos puede impedir la aprobación de posiciones políticas en ciertos temas que son preferidos por una mayoría de votantes, como señalamos antes. La insatisfacción puede también derivar de circunstancias cambiantes, como nuevas tecnologías, migraciones y otros cambios en la población, los cuales pueden producir efectos nuevos y no-deseados de una política tradicional, así como de cambios en los valores de los votantes, quizá como consecuencia de los efectos de nuevas políticas en otros temas.

Los líderes o candidatos electoralmente motivados pueden sentirse impulsados a dar relieve a un nuevo tema por demanda del público, presiones de los activistas o la amenaza de que un nuevo partido que haga campaña sobre el tema entre en la competencia. Para un partido político o un político emprendedor, dar relieve a un tema supone adoptar una nueva posición política en el tema en contraste con la política

CASO LA GUERRA COMO TEMA ELECTORAL

En algunas campañas electorales, los partidos no pueden centrarse en los temas en los que sus propuestas políticas tienen más apoyo popular, sino que un acontecimiento inesperado crea una agenda exógena que se hace ineludible. Éste fue el caso de la elección a las Cortes Generales en España del 14 de marzo de 2004. La mayoría de las encuestas pre-electorales publicadas predecían la victoria del Partido Popular. Tras la retirada voluntaria del jefe del gobierno saliente, José M. Aznar, el nuevo candidato del PP, el vicepresidente Mariano Rajoy, apoyó su campaña en el desempeño en el gobierno más que en propuestas políticas innovadoras. En cambio, el Partido Socialista (PSOE) en la oposición, liderado por un nuevo candidato, José L. Rodríguez Zapatero, intentó dar relieve a temas nuevos en los que podía esperar una posición ventajosa, como la vivienda, la educación, los derechos de los trabajadores y de las mujeres, y la guerra de Iraq.

El jueves 11 de marzo de 2004 a las 7,35 de la mañana, diez bombas explotaron en cuatro trenes que llegaban a la estación de Atocha, en Madrid, causando casi doscientos muertos. Habían pasado dos años y medio desde los mortíferos ataques terroristas del grupo islamista Al-Qaida en Estados Unidos conocidos como el 11-S. La masacre del 11-M provocó gran conmoción entre los españoles y fue titular de portada en todo el mundo. Durante la campaña electoral, el PP había subrayado su «lucha contra el terrorismo» del grupo independentista vasco ETA y había acusado al PSOE de debilidad en el tema. Inmediatamente después del ataque en Atocha el gobierno proclamó que había sido obra de ETA. Al día siguiente varios millones de personas participaron en concentraciones y manifestaciones de duelo y de protesta en prácticamente todas las ciudades y pueblos de España. La impresión general era que el gobierno y el PP estaban obteniendo amplios apoyos.

Sin embargo, el día antes de las elecciones la policía detuvo a cinco sospechosos, todos de origen árabe, y un portavoz de Al-Qaida reclamó formalmente su responsabilidad. La opinión pública en España era muy contraria a la participación en la guerra de Iraq, que había sido justificada como respuesta al terrorismo islamista tras el 11-S. La participación de Aznar en la coalición con Estados Unidos y Gran Bretaña había sido muy arriesgada en términos de política interna. Inesperadamente, «la guerra» se convirtió en el tema decisivo de las elecciones. Según los cálculos del Centro de Investigaciones Sociológicas, más de un 10% de los electores decidieron en el último momento participar o cambiar su voto a favor del PSOE, que ganó las elecciones contra pronóstico. Se discutió mucho si la tozudez del gobierno en negar la autoría más probable del ataque terrorista había sido, peor que un crimen, un error político. Pero, aunque la táctica de desinformar pudo contribuir a la derrota del PP, sus dirigentes se arriesgaron a ello porque sintieron que reconocer la autoría islamista habría dado aún más relieve a un tema, la guerra de Iraq, en el que tenían clara desventaja.

de status-quo supuestamente insatisfactoria. Para lanzar una campaña electoral son precisas dos acciones adicionales:

- Seleccionar temas hablando de ellos y haciendo que se conviertan en noticia con una cierta inversión de esfuerzo, o **herestética**.
- Enmarcar la nueva posición o propuesta política con algún valor o argumento, o **retórica**.

Herestética. Es el arte de seleccionar temas. En las campañas electorales, los partidos dedican un gran esfuerzo a persuadir a los votantes de que algunos temas deberían ser «relevantes» para su decisión. La elección de **aquello de lo que hablar puede ser más importante que lo que se dice**, puesto que el mensaje se puede predecir a partir de la posición política previamente establecida del partido en el tema.

Cada partido tiene un volumen fijo de «esfuerzo», medible en términos de tiempo, dinero, personal y organización que se puede distribuir entre todos los temas. Además, los partidos pueden seleccionar candidatos que sean más competentes en los temas en los que desean poner énfasis, como un modo de comprometerse de manera creíble a dedicar esfuerzo a un tema concreto. La cuota de esfuerzo dedicada a un tema puede determinar la ponderación que los votantes le den al evaluar la posición del partido en ese tema.

Las elecciones de los votantes están determinadas por los límites de los recursos de que disponen, como vimos en la primera parte de este libro en relación con los problemas de la acción colectiva. Como participantes o espectadores en las campañas electorales, la capacidad de los votantes se basa en la memoria y la potencialidad de atención. Los votantes tienen una cantidad limitada de atención que dedicar a los temas políticos y es probable que concedan mayor peso a los mensajes repetitivos, intensos y gráficos.

Para muchos votantes, una hipótesis razonable es que el relieve de un tema sugiere el pre-compromiso del partido de que, si llega al gobierno, dedicará la fracción de tiempo y de recursos correspondiente al tema. Sería arriesgado para un votante votar por un partido sobre la base de temas que no cobran relieve en la campaña, aunque le preocupen mucho, porque es probable que el partido, una vez en el gobierno, no les preste mucha atención. Resulta menos arriesgado esperar que el partido dedique más esfuerzo de gobierno a temas en los que se ha comprometido durante la campaña electoral, aunque tampoco hay garantía de ello.

En el debate público, los anuncios de campaña y los mensajes de los medios de comunicación, cada partido trata de dar relieve a aquellos temas en los que es más creíble y espera obtener la atención y los votos de los electores. Un partido o un candidato hábiles pueden crear acontecimientos oportunos, que pueden ir desde las típicas visitas a pueblos y ciudades y conferencias de prensa hasta la presentación de libros y con-

flictos internacionales provocados con astucia. También puede lanzar ataques personales o provocaciones al partido o candidato rivales a fin de desviar su atención o ponerlos a la defensiva para luego llenar el vacío correspondiente que hayan dejado con su mensaje preferido. Pero ningún partido tiene un control completo del entorno, en el que otros partidos, grupos de interés, los medios de comunicación y acontecimientos inesperados contribuyen a dar forma a la agenda pública.

Cabe distinguir dos tipos de agendas de campaña, según si son endógenas a la competencia de partido o exógenas por venir impuestas por acontecimientos externos, grupos de presión o medios de comunicación independientes.

En la formación **endógena** de las agendas de campaña se pueden distinguir dos estrategias:

- El criterio del «**predominio**». El partido insiste en un tema en el que su propuesta tiene éxito y da ventaja al partido. El otro partido tiende a dejarlo de lado y trata de cambiar el tema de la conversación.
- El criterio de la «**dispersión**». El partido abandona un tema cuando su propuesta no consigue atraer la atención o el apoyo de los votantes. Todos los partidos dejan de lado el tema cuando ningún partido tiene una clara ventaja en él.

El primer ministro británico Winston Churchill decía que «un fanático es alguien que no puede cambiar de opinión y no cambia de tema». Un buen consejo para una campaña es no ser un fanático: si el candidato no puede cambiar de opinión (es decir, la propuesta política con la que está asociado), debería cambiar de tema.

Estas estrategias de partido dan lugar a campañas electorales en las que ningún partido debate con otro. En toda campaña electoral, los partidos pueden luchar en varias dimensiones a la vez escogiendo para ello diferentes temas a los que poner énfasis, de modo que hablan de diferentes cuestiones y cuando son preguntados directamente tienden a cambiar de tema. En sucesivas campañas, la agenda tiende a cambiar a temas diferentes.

En agendas de campaña **exógenas**, un partido puede verse forzado a tratar un tema en el que tiene una posición desfavorable, por ejemplo, tras una repentina crisis económica, un gran escándalo, protestas masivas de la población, un desastre natural, un atentado terrorista o una guerra exterior. Los candidatos atrapados en un campo desfavorable pueden reaccionar con fervor y afirmar «¡Éste no es el tema!», lo cual suele significar que no es un tema del que el candidato quiera hablar porque no tiene en él una posición ventajosa. También puede tratar de negar que el acontecimiento en cuestión tenga algún relieve.

Sin embargo, si el tema ha recibido mucha atención en las noticias y en la percepción de los votantes, la mejor respuesta para el partido en

desventaja puede ser dar relieve al valor menos desfavorable dentro de ese tema. En los siguientes párrafos examinamos esta táctica.

Retórica. Es el arte de enmarcar la posición o la propuesta política del partido en un tema mediante valores y argumentos persuasivos. Entre los **valores** en pugna cabe incluir la libertad, la seguridad, la igualdad, la eficiencia, la justicia, la paz y otros. Existen dos tipos de **argumentos**: los argumentos «negativos», orientados a rechazar el status-quo, que es probable que reciban una ponderación relativamente alta entre los votantes, y los argumentos «positivos» para escoger nuevas propuestas, los cuales pueden ser aceptados por defecto. Los argumentos pueden referirse a la autoridad, la experiencia, los precedentes, la analogía, el peligro, el miedo, la desconfianza, el riesgo, el desdén y otros expedientes disponibles.

El debate sobre diferentes valores para cada dimensión de tema puede crear un nuevo **espacio de valores multidimensional**. Por ejemplo, la asistencia sanitaria universal y el aborto pueden ser dos temas a los que diferentes partidos traten de dar relieve en una elección. Si el tema de la asistencia sanitaria adquiere un mayor relieve en el debate público, los mensajes de los medios de comunicación y la atención de los votantes, entonces un partido puede optar por resaltar su cualidad de inversión social en favor del bienestar de la gente, en tanto que otro partido puede dar relieve a la implicación de que requiere nuevos «impuestos», creando de este modo dos dimensiones de valores para el tema. Si el tema que cobra más relieve es el aborto, un partido puede destacar, dentro del tema, el valor de la libertad de «elección», en tanto que otro partido puede tratar de dar mayor relieve al valor de la «vida». Los partidos pueden verse obligados a hablar del mismo tema, pero, al enfatizar diferentes valores relacionados con el tema, nadie debatirá realmente con nadie.

Políticas públicas acumulativas

Cuando un nuevo tema cobra relieve a través de una nueva propuesta política a fin de atraer la atención y los votos de los electores, pueden darse tres resultados alternativos.

Primero, el partido puede fracasar en su propósito, no llegar nunca al gobierno y no estar en condiciones de poner en práctica su política. Segundo, un partido puede ganar suficiente apoyo para entrar en el gobierno y poner en práctica su política, pero ésta puede producir efectos inesperados o indeseados, de modo que los votantes prefieran de nuevo el status-quo previo o una posición similar. En estos dos casos, que suponen de hecho un fracaso político, la política previa de status-quo se impondrá. Es probable que el partido que haya dado relieve al nuevo tema retire su propuesta política o quede debilitado electoralmente en futuras elecciones. Puede aplicar el criterio de la dispersión y pasar a dar relieve a otros temas.

Por último, la nueva política puede ser un éxito en el sentido de que resulte satisfactoria para los ciudadanos y esto puede reforzar el apoyo electoral del partido. En este caso, como la nueva política puede aplicarse con una amplia aceptación popular, es probable que el partido ganador aplique el criterio de «predominio» y siga dando énfasis al tema. Otros partidos pueden adaptar sus posiciones en el tema al nuevo status-quo. Se puede crear un nuevo consenso político. Pero los partidos desfavorecidos y adaptativos tenderán a dar menos relieve al tema.

En todos los casos revisados, cabe esperar que el tema pierda relieve en futuras contiendas. A largo plazo, por tanto, con independencia de que las nuevas propuestas políticas triunfen o fracasen, deberíamos esperar que un creciente número de temas en los que se consolida una política sean sucesivamente descartados de la contienda electoral. Sin embargo, el número de temas que permanecen sin relevancia, pero latentes, potencialmente politizables y susceptibles de cobrar relieve mediante la oferta de nuevas propuestas políticas, así abiertas a la innovación y el cambio políticos, es siempre muy grande. Para las democracias avanzadas, los análisis empíricos de la formación de políticas públicas muestran largos períodos de estancamiento interrumpidos de vez en cuando por ráfagas de rápido cambio político.

FUENTE

Escoger temas

«Lo que necesitamos es un lenguaje que exprese el hecho de que se deberían dar diferentes ponderaciones a diferentes dimensiones en diferentes momentos. En algunos momentos de la historia política, las dimensiones de clase, religiosas, exteriores o regionales tienen una mayor significación cognitiva y motivacional para el electorado que en otros momentos, aparte de los cambios en las posiciones de los partidos que compiten y el público que las consume. Los cambios electorales drásticos pueden ser el resultado de cambios en el sistema de coordinación del espacio más que de cambios en la distribución de los partidos y los votantes.

Creo que la evidencia muestra que los gestores de los partidos son muy sensibles a los cambios en los motivos de la evaluación electoral. Las fortunas políticas se hacen y se pierden según la capacidad de los líderes de los partidos de percibir qué dimensiones serán relevantes para el público cuando evalúe los candidatos y los desempeños de los partidos ... Las habilidades de los líderes políticos que deben maniobrar en busca del apoyo público en una democracia consisten en parte en saber qué dimensiones de temas son relevantes para el electorado o pueden llegar a serlo si cuentan con la propaganda adecuada.»

Donald Stokes,

«Spatial Models of Party Competition» (1963)

FUENTE
Argumentos políticos



Jeremy Bentham
(1748-1832)
Teórico político

«Por el nombre de falacia suele designarse habitualmente cualquier argumento empleado o tema sugerido con el propósito o con una cierta probabilidad de producir el efecto de engaño, de causar que cierta opinión errónea sea sostenida por cualquier persona a cuya inteligencia puede habersele presentado tal argumento ... Cabe disponer las clases de falacias según el orden en que cabe suponer recurrirán a ellas los enemigos del progreso según la urgencia de cada momento.

En primer lugar, las falacias de autoridad: la apelación a la autoridad, a la sabiduría de nuestros antepasados, a leyes irrevocables, a la falta de precedentes y a la autoridad concedida por ellos mismos, y los elogios personales. El objetivo inmediato es reprimir todo ejercicio de la facultad de razonamiento.

En segundo lugar, las falacias de peligro: “¡ninguna innovación!”, desconfianza, “atacádonos, atacáis al gobierno”, y los insultos personales (por mal diseño, mala personalidad, mala motivación, inconsistencia, conexiones sospechosas). El objeto es reprimir de plano el debate en que se proponía entrar.

En tercer lugar, falacias de dilación: “no os quejéis”, “esperad un poco, no es el momento”, “¡una cosa después de otra! ¡no tan deprisa! ¡poco o poco pero seguros!”, despistes ingeniosos. El objetivo es posponer ese debate con vistas a eludirlo de plano.

En cuarto lugar, falacias de confusión: generalidades vagas (orden, establecimiento, constitución, equilibrio de poderes, revolución gloriosa), ídolos alegóricos (el gobierno, el derecho, la iglesia), falacias anti-rationales (“utópico”, “bueno en teoría, pero malo en la práctica”...). El objetivo es producir, cuando no se puede evitar ya el debate, una confusión tal en las mentes de quienes lo oyen que los incapacite para formarse un juicio correcto del asunto que se había presentado a deliberación.»

Jeremy Bentham
The Book of Fallacies (1824)

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Qué diferencia hay entre tema con posiciones y tema con valfa?
- ¿Qué diferencia hay entre herestética y retórica?

CASO MANIPULAR LA AGENDA

Los consejeros de los candidatos y los estrategas de campaña hacen un amplio uso de las posibilidades de manipulación de la agenda pública. Escoger temas de los que hablar, en lugar de enunciar propuestas políticas detalladas, se ha convertido en una herramienta electoral de primer orden.

«La política americana se ha afincado en una pauta durante el siglo veinte en la que se enfrentan la solidaridad demócrata con la frugalidad republicana. El corazón del asno lucha contra la cabeza del elefante. Cada una de las principales políticas se decanta de manera inherente hacia uno u otro partido. Los demócratas basan su atractivo en cuatro grandes temas: el medio ambiente, la gente mayor, la educación y el crecimiento económico. El cuadrante del viejo y grande partido republicano lo marcan el crimen, los impuestos, la asistencia social y la responsabilidad fiscal. Casi todas las elecciones presentan un choque de mensajes estructurados según este esquema. Un demócrata abogará por dedicar más dinero a las escuelas en tanto que un republicano alertará de una subida inminente de los impuestos. Un demócrata pedirá que se apliquen medidas enérgicas contra los que contaminan, mientras un republicano reclamará medidas más severas contra la delincuencia en las calles. Los votantes, que aborrecen por un igual el crimen y la contaminación y buscan tanto buenas escuelas como que los impuestos bajen, tienen que escoger qué virtud —y qué mal como acompañante— quieren.»

Dick Morris,
The New Prince (1999)

«¡No existe el centro! me dijo en cierta ocasión [Karl] Rove; su espíritu se dedica a buscar grupos que otros asesores políticos aún no han descubierto y luego averigua cuáles son sus pasiones particulares. En otra conversación me dijo 'El centro' no es la palabra acertada. 'Los no comprometidos' es un modo mejor de expresarlo. Porque decir «el centro» implica que hay personas con una actitud filosóficamente centrista, y no es así. Algunos de estos «no afiliados» están a la izquierda. Otros se sitúan a la derecha. Algunas de estas personas sin compromisos políticos son muy difíciles de caracterizar filosóficamente en el tradicional continuo izquierda-derecha.»

Nicholas Lemann,
«The Controller» (2003)

«Si en octubre [de 2008] estamos hablando de Rusia y de la defensa nacional, así como de quién puede dirigir América en un mundo difícil, John McCain será presidente», predijo Thomas Rath, el principal estratega republicano en el fluctuante estado de New Hampshire. "Si en cambio habla-

mos ampliamente de cuestiones internas y de asistencia sanitaria, Barack Obama será probablemente presidente". Los acontecimientos pueden influir en aquello de lo que se hable. Si Rusia invade otro país el 20 de octubre o Irán hace explotar un arma nuclear, la ventaja será para McCain; si se produce otra quiebra [financiera] como la de Bear Stearns, o un desplome del mercado de valores, habrá que poner algunos puntos a favor de Obama.»

Albert R. Hunt,
«Letter from Washington»
(*New York Times*, 7 de septiembre de 2008)

CASO TEMAS ELECTORALES EN ANUNCIOS DE TELEVISIÓN

Una revisión de los anuncios de televisión emitidos en las campañas electorales en Estados Unidos durante más de cincuenta años (1952-2004) muestra que los demócratas y los republicanos dan prioridad a diferentes temas. Los republicanos han conseguido formar la agenda presidencial más veces que los demócratas, lo que ha conducido a estos últimos a replicar en los temas preferidos de los primeros en numerosas ocasiones. Los dos temas que con mayor relieve en una colección de 300 anuncios electorales de televisión son la seguridad nacional y los impuestos (con 90 y 77 anuncios respectivamente).

Dos tercios de los anuncios sobre seguridad nacional fueron emitidos por candidatos republicanos. La mayor parte de las guerras en las que Estados Unidos se vio envuelto durante el siglo veinte se libraron en períodos con presidentes demócratas. Pero cuando, en 1952, el que fuera héroe de la Segunda guerra mundial, el general Dwight Eisenhower, tras haber sido cortejado por los demócratas, se convirtió en el candidato presidencial del partido republicano, creó una imagen que ha perdurado desde entonces. Los votantes han tendido a considerar a los candidatos republicanos más fuertes y experimentados que los demócratas en los temas relacionados con el ejército. Por ejemplo, el candidato Richard Nixon afirmó explícitamente en un anuncio de televisión en 1960 que «la amenaza comunista es el tema más importante». Los demócratas fueron criticados repetidamente por su debilidad e ineficiencia para poner fin a la guerra y establecer una paz robusta, sobre todo a partir de la guerra de Vietnam. Sin embargo, la guerra de Iraq podría haber invertido esta correlación.

El tema de la reducción de impuestos ya había sido enfatizado por el candidato republicano, Barry Goldwater, en la elección de 1964 con la consigna «hacer que el gobierno sea nuestro siervo y no nuestro amo», difundida por televisión. Los demócratas, en cambio, fueron retratados como el partido de «los impuestos y el gasto», sobre todo a partir de 1980, cuando el vicepresidente y candidato presidencial Walter Mondale aun prometía aumentar los impuestos con objeto de reducir el creciente défi-

cit público. El republicano Ronald Reagan se opuso con recortes de impuestos con objeto de facilitar la creación de empleo y el crecimiento. El tema, sin embargo, fue contraproducente para el presidente republicano George Bush, padre, en 1992, cuando el candidato demócrata Bill Clinton le acusó de haber roto su promesa ampliamente aireada: «lean mis labios: no más impuestos».

Los demócratas han ganado clara ventaja en el tema de la educación, en el que han hecho hincapié de manera regular (23 anuncios). También han dado relieve a los derechos civiles (19 anuncios), a los que se han opuesto a veces los republicanos, por ejemplo, en la campaña de Nixon en 1972 contra el transporte escolar. Sin embargo, el tema racial debilitó el apoyo demócrata en los estados del Sur, donde surgieron candidatos contrarios a los derechos civiles, especialmente en 1948 y 1968.

La dimensión más controvertida afectó a la asistencia social y los temas de la familia (incluidos en 10 anuncios demócratas y 11 republicanos). Los republicanos se opusieron a la asistencia social desde 1972, pero 20 años más tarde, el demócrata Clinton anunció: «Ha llegado el momento de hacer de la asistencia social lo que debe ser: una segunda oportunidad, no un modo de vida» y «terminar con la asistencia social tal y como la conocemos».

Fuente: Elaboración propia del autor a partir de la clasificación y lista de contenidos de 300 anuncios de televisión durante el período 1952-2004. American Museum of the Moving Image, 'The Living Room Candidates: Presidential Campaign Commercials 1952-2004', disponible en <http://livingroomcandidate.movingimage.us>

CONCLUSIÓN

En elecciones con dos partidos que tratan de múltiples dimensiones de temas al mismo tiempo, los partidos pueden manipular la combinación de propuestas políticas en los diferentes temas en sus «paquetes». Debido a los diferentes grados de satisfacción de los votantes con diferentes temas en el mismo paquete de propuestas de un partido, cabe esperar cambios en los votos y alternancia de los partidos en el gobierno. Con el tiempo, esto puede dar lugar a una elevada inestabilidad de las políticas públicas. En cambio, si uno o pocos temas son escogidos por separado en cada elección, una política puede obtener un amplio apoyo y permanecer estable. Es probable entonces que los partidos de oposición escojan dar relieve a nuevos temas, lo cual puede producir inestabilidad de la agenda, esto es, cambios en los temas de los que se habla en el debate público, pero no necesariamente inestabilidad de la política en cada tema. Con el tiempo, la agenda pública estará formada por una serie de temas unidimensionales cambiantes en cada uno de los cuales se puede fijar una sola posición política.

Esto permite establecer las siguientes *Proposiciones* de la ciencia política:

- *Propiedad de los temas.* Un tema deja de ser controvertido cuando los partidos convergen en sus posiciones en torno a la preferencia del votante mediano y se forma un nuevo consenso en torno a una política concreta. Pero un partido puede sacar ventaja y «apropiarse» de un tema si su desempeño pasado en el gobierno le da credibilidad para formular la política en el tema.
- *Campañas sin debate.* En las campañas electorales, los partidos y los candidatos rivales tienden a optar por poner énfasis en diferentes temas, según las diferentes propiedades de temas y su ventaja relativa esperada.
- *Consenso político.* A corto plazo, políticas mediocres, así como partidos con mediocre desempeño en el gobierno, pueden sobrevivir debido a la falta de alternativas suficientemente populares. A largo plazo, se puede acumular un amplio consenso político en un número creciente de temas.

RESUMEN

- En un espacio multidimensional de temas, la función de utilidad de cada votante puede representarse mediante un conjunto de circunferencias centradas en el punto ideal del votante. Mediante una comparación de las distancias, el votante preferirá cualquier política situada dentro a las situadas fuera de una circunferencia.
- El área que incluye a todos los ganadores potenciales se llama «conjunto ganador». Cuanto mayor es el conjunto ganador, mayor es el número de posiciones ganadoras potenciales contra el status-quo y, por tanto, mayor es la inestabilidad política potencial.
- En contraste con la inestabilidad de la competencia de partido en múltiples dimensiones de temas, si la agenda está formada por serie de decisiones sobre temas separados puede haber resultados estables.
- Sobre temas con posiciones, los partidos compiten con propuestas políticas alternativas. En los temas con valor en los que se ha formado un amplio consenso, la competencia entre partidos consiste en reclamar su mérito o su culpa por ello.
- Un partido puede tener ventaja o la «propiedad» de un tema a partir de su desempeño anterior en el gobierno y la probabilidad de una buena actuación futura.
- Herestética es el arte de seleccionar temas en la agenda pública. Mediante el criterio del «predominio», cuando un partido tiene ventaja en un tema, hace hincapié en ese tema, mientras que el otro partido lo abandona. Mediante el criterio de la «dispersión», cuando ningún partido tiene ventaja clara en un tema, ambos lo abandonan. Como consecuencia, los partidos tienden a cambiar el tema de conversación y a promover una serie de temas diferentes en campañas sucesivas.
- Retórica es el arte de enmarcar propuestas políticas de partido en un tema con valores y argumentos persuasivos. El debate sobre diferentes valores para cada tema puede crear un nuevo espacio multidimensional de valores en el que los partidos enfatizan diferentes valores.
- A largo plazo, puede haber un consenso político acumulativo entre partidos políticos en una sucesión de temas, rotos sólo por choques temporales.

CONCEPTOS BÁSICOS

Formación de la agenda. Selección de los temas políticos a los que se dará relieve en el debate público o la legislación.

Curva de indiferencia. Circunferencia o elipse centrada en el punto ideal del votante.

Conjunto ganador. El área que incluye a todos los ganadores potenciales contra el status-quo.

Área de atracción de partido. Espacio de los puntos ideales de los votantes más cercano al partido.

Tema con posiciones. Tema en el que los partidos mantienen propuestas políticas distantes.

Tema con valía. Tema con amplio consenso en el que los partidos compiten por la credibilidad.

Propiedad de temas. Ventaja de un partido en un tema a partir de desempeños pasados positivos.

Herestética. El arte de seleccionar temas políticos.

Criterio del predominio. Un partido con ventaja pone énfasis en un tema y otros partidos lo abandonan.

Criterio de la dispersión. Ningún partido tiene una ventaja clara y todos abandonan el tema.

Retórica. El arte de enmarcar una propuesta política con valores y argumentos.

PREGUNTAS DE REPASO

1. Dibuje un espacio bidimensional, el punto de status-quo, el punto ideal de un votante y la curva de indiferencia de un votante.
2. Enuncie los criterios de predominio y de dispersión en la selección de temas.
3. ¿Qué diferencia hay entre herestética y retórica?

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. Dibuje un espacio bidimensional con posiciones de 0 a 10 en cada dimensión. Coloque el status-quo en el espacio en SQ (4,4). Sitúe los puntos ideales de los siguientes votantes: A (2,2), B (4,6), C (6,4).
 - a. Trace las curvas de indiferencia de cada uno de los tres votantes A, B y C, en relación al status-quo, SQ. Identifique el conjunto ganador, esto es, el conjunto de todas las posiciones ganadoras posibles contra el status-quo por cualquier mayoría de 2 votantes de 3.
 - b. ¿Está la posición X (5,5) dentro del conjunto ganador?
 - c. Calcule, mediante Pitágoras, las distancias desde cada uno de los tres votantes, A, B y C, a SQ y a X. ¿A qué partido votará cada uno de los votantes?
 - d. Supongamos que el nuevo status-quo se halla situado en SQ' (5,5).
 - e. ¿Se halla el previo SQ (4,4) dentro del conjunto ganador de SQ'?
 - f. ¿Está la posición Y (5,4) dentro del conjunto ganador de SQ'?
 - g. ¿Está la posición Z (4,5) dentro del conjunto ganador de SQ'?
 - h. ¿Está la posición W (6,6) dentro del conjunto ganador de SQ'?
 - i. Calcule, mediante Pitágoras, las distancias desde cada uno de los tres votantes, A, B y C, a Y, Z, W y SQ'.

2. Dibuje un espacio bidimensional con posiciones de 0 a 10 en cada dimensión. Sitúe en el espacio las siguientes posiciones de partidos: X (4,6), Y (7,3), Z (7,8).
 - a. Trace las bisectrices entre cada par de posiciones de partido e identifique el área de atracción de cada partido.
 - b. Para el votante A (5,5), ¿cuál es el partido más cercano?
 - c. ¿Y para el votante B (7,5)?
 - d. ¿Y para el votante C (7,6)?

3. Para un posible trabajo de curso, escoja una campaña electoral a la que pueda prestar atención si tiene ocasión. Puede ser cualquier tipo de elecciones políticas, así como elecciones universitarias o de centro, o cualquier contienda electoral que pueda presenciar. Haga un recuento de los principales mensajes en los medios durante unas pocas semanas de campaña, centrándose para ello en los titulares de portada de un par de periódicos, en los titulares de los noticiarios televisados de un par de canales de televisión, en los anuncios de partido o de candidato emitidos en televisión, en folletos o en carteles. Defina bien las fuentes que piensa analizar. Para cada información, identifique:
 - a. Qué partido o candidato envía el mensaje.
 - b. Cuál es el tema.
 - c. Si es un mensaje positivo o negativo.
 - d. Evalúe el impacto esperado de los mensajes recopilados sobre el resultado electoral.

4. Elija un discurso político y analice:
 - a. El tema o temas de que trata.

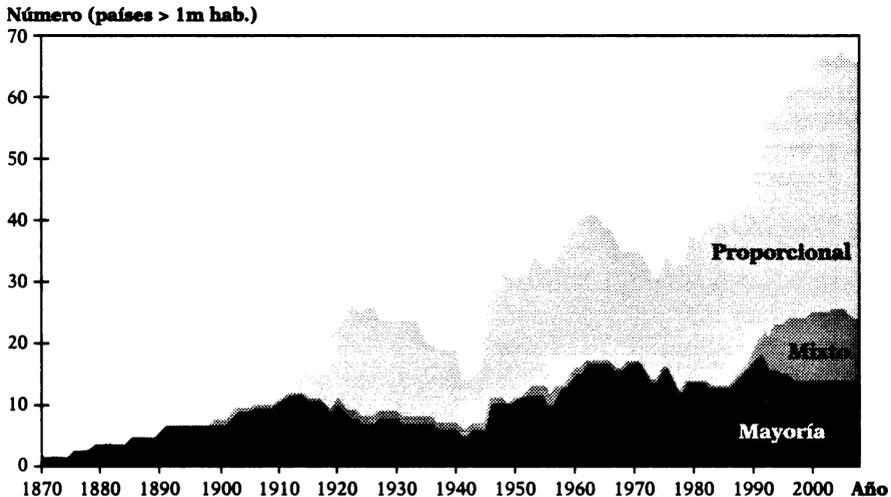
- b. Los valores que enfatiza.
- c. Estudie posibles valores y argumentos alternativos sobre los mismos temas.

Puede encontrar colecciones de discursos políticos interesantes clicando en: «discursos políticos» o «political speeches» en su navegador o visitando las páginas: <http://www.inep.org/content/category/5/145/73/>
<http://historyplace.com/speeches/previous.htm>

Sistemas electorales de asamblea, 1870-2007

En los países democráticos, las elecciones indirectas a la asamblea legislativa prácticamente desaparecieron a principios del siglo veinte. El atractivo de la regla de la mayoría, que fue la fórmula básica en las pocas democracias existentes a fines del siglo diecinueve y principios del veinte, fue sustituido por la representación proporcional, especialmente después de la Primera guerra mundial. Esta tendencia se ha intensificado en los procesos de democratización recientes. Los sistemas mixtos de mayoría y representación proporcional también se han difundido más recientemente, sobre todo como resultado de cambios desde regímenes no-democráticos o desde la regla de la mayoría. En la actualidad, la inmensa mayoría de los países democráticos con más de un millón de habitantes utilizan sistemas electorales con reglas de representación proporcional.

Sistemas electorales de asamblea

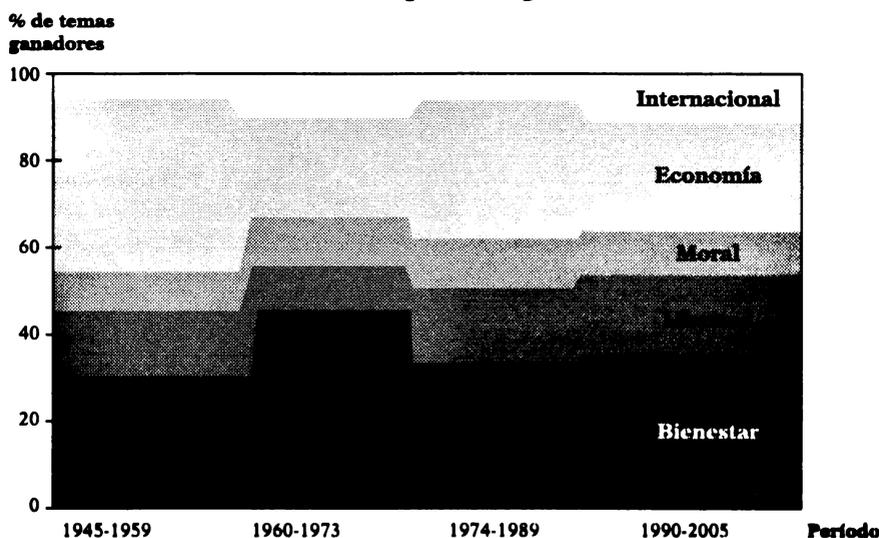


FUENTES: Elaboración propia del autor para 64 países democráticos con más de un millón de habitantes con datos actualizados previamente compilado en Josep M. Colomer, *Instituciones políticas* (2007) y *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro* (2004).

Temas electorales de los partidos ganadores, 1945-2005

Los partidos políticos ganan elecciones destacando diferentes temas en las campañas electorales. El más enfatizado por el partido ganador durante el período de reconstrucción tras la Segunda guerra mundial y durante la depresión en los años 1970 y 1980 fue el estado de la economía. Las políticas de bienestar se enfatizaron en el período de expansión del gasto social en el decenio de 1960 y durante las reformas del estado del bienestar en el de 1990. Después, los temas de la libertad han ido aumentando su importancia en sucesivos períodos. Los morales han sido relativamente menos relevantes en las campañas de los partidos ganadores. Las relaciones internacionales y la política exterior han aumentado algo a partir de 1990, en un período con intercambios transnacionales crecientes. Los partidos social-demócratas y laboristas han priorizado las políticas de bienestar (máxima en el decenio de 1960), en tanto que los conservadores han destacado la eficiencia de la economía, sobre todo en el decenio de 1980. En cierto modo, los partidos liberales y cristiano-demócratas compartían las temáticas del bienestar y de la economía y los cristiano-demócratas promovieron también la de la moral y la familia en el decenio de 1970.

Temas electorales de los partidos ganadores, 1945-2005

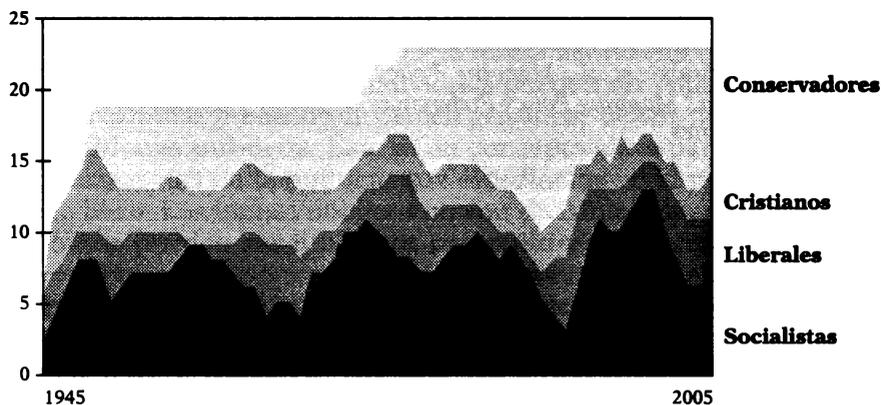


Partido de gobierno, 1945-2005

En democracia diferentes partidos ganan elecciones y encabezan la formación del gobierno. No se ha encontrado ninguna tendencia ideológica a largo plazo en una revisión de la orientación de partido e ideológica de los jefes del ejecutivo (primeros ministros o presidentes del ejecutivo) en 23 países establemente democráticos durante el período de sesenta años comprendido entre 1945 y 2005. Los jefes del ejecutivo social-demócratas o laboristas eran más de la mitad del total a fines del decenio de 1950, a principios del de 1970 y a fines del de 1990 (su momento máximo), en tanto que los conservadores y los cristianodemócratas, si se cuentan juntos, fueron más de la mitad en el decenio de 1960, a fines del decenio de 1980 y a principios del de 1990 (un momento máximo para los conservadores solos), y a principios del decenio de 2000.

Partidos de gobierno, 1945-2005

Número de
jefes ejecutivos



NOTAS A ESTAS FIGURAS

Sobre los temas

Los temas de «bienestar» incluyen énfasis en el bienestar, la justicia social, la asistencia social, la educación y el medio ambiente.

Los temas de «economía» incluyen énfasis en la economía, la libre empresa, el mercado, los incentivos, la productividad, las infraestructuras así como en las nacionalizaciones y la planificación.

Los temas de «libertad» incluyen énfasis en la libertad individual, los derechos humanos, la democracia, la constitución, la descentralización.

Los temas «internacionales» incluyen énfasis en las relaciones exteriores, el internacionalismo, el ejército, la paz y la soberanía.

Los temas de «moral» incluyen énfasis en la familia, la armonía social, el nacionalismo y la multiculturalidad.

Sobre los partidos

Los partidos «socialistas» incluyen a los socialistas, los social-demócratas, los laboristas y los demócratas italianos.

Los partidos «liberales» incluyen a los liberales, los agrarios, los centristas y los demócratas estadounidenses.

Los «cristiano-demócratas» también se llaman populares.

Los «conservadores» incluyen a los conservadores, los liberales japoneses, los social-demócratas y los centristas portugueses y los republicanos estadounidenses.

FUENTES: Elaboración propia del autor para 437 campañas electorales (el partido más votado en 366 elecciones más el que no fue el más votado pero formó gobierno en 71 casos) en 23 países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía, durante el período 1945-2005, con datos procedentes de Ian Budge *et al.*, *Mapping Policy Preferences* (2001), Hans-Dieter Klingemann *et al.*, *Mapping Policy Preferences II* (2006) y «Notes on Elections» en *Electoral Studies*.

Reflexiones finales

Después de leer y estudiar este libro, quizá esté persuadido de que la política es una ciencia noble y una actividad menos sombría de lo que algunos creen. A la luz de nuestros análisis, la política no es siempre buena, pero tampoco es siempre mala. A veces los gobiernos son capaces de resolver problemas colectivos y proveer bienes públicos. A veces pueden distorsionar las vidas de los ciudadanos y malversar recursos colectivos. Los gobiernos no siempre son filantrópicos, pero tampoco son siempre ogros. Más o menos como los mercados. Ciertamente, los mercados a veces proveen bienes privados y prosperidad colectiva, y a veces son incapaces de asignar recursos de una manera eficiente y causan pobreza y despilfarro. Tanto la política como la economía —a través del gobierno y los mercados— funcionan satisfactoriamente si operan dentro de fórmulas institucionales apropiadas y la gente se comporta según las expectativas creadas por los incentivos y las oportunidades disponibles. De otro modo, puede que no.

Sin embargo, hay una diferencia fundamental entre la política y la economía. Mientras que los individuos pueden ser capaces de producir, intercambiar y consumir bienes privados, tienen problemas para proveer **bienes públicos**. Éste es un concepto clave para comprender los fundamentos de la política, que estudiamos en el primer capítulo de este libro. Los bienes públicos no son divisibles en partes privadas, por lo que pueden ser utilizados por múltiples individuos, incluidos aquellos que no han contribuido a su provisión y mantenimiento. La seguridad, la justicia, la moneda, los medios de transporte, las escuelas, el medio ambiente, entre otros muchos, son ejemplos notorios de bienes públicos.

Como vimos en la primera parte de este libro, la provisión de bienes públicos no siempre se logra en la medida deseada por los ciudadanos porque no depende de los costes de los bienes, sino de los costes de la acción colectiva para esa provisión. Sin embargo, la gente puede aprender a cooperar a través de interacciones continuadas en un marco estable y sacando lecciones de los fracasos y conflictos. La acción colectiva se puede promover también mediante el **liderazgo**. Éste es otro concepto clave para comprender la política. Los líderes no comparten

necesariamente todos los intereses y demandas que atienden. Pero los ciudadanos pueden darles su apoyo a cambio de que hagan efectiva la provisión de bienes públicos.

El problema más fundamental de la política es quién y con quién está cada uno dispuesto a tomar decisiones para la provisión de bienes públicos, compartir las cargas de la **comunidad**, incluidos los impuestos y otros deberes, y cumplir con las reglas aun cuando uno se halle en minoría o resulte perdedor en una elección colectiva. Éste es el problema de construir ciudades, naciones, estados e imperios, así como el de las migraciones. Básicamente requiere el establecimiento de fronteras para una población o un territorio en el que se puedan tomar decisiones colectivas aplicables.

Como estudiamos en la segunda parte del libro, los individuos en comunidades pequeñas o relativamente consistentes es más probable que tengan preferencias políticas armónicas y, por tanto, sean capaces de participar en la acción colectiva, tomar decisiones consensuales y cumplir con los demás. Pero la gente también comparte intereses y preferencias con otra gente que vive a distancias remotas y con las que puede tener otras diferencias. Los bienes públicos se definen a diferentes escalas territoriales —de la seguridad a la moneda única, de las redes de comunicación a los transportes, de las escuelas y los hospitales a la asistencia personal—. La provisión eficiente de estos bienes puede requerir instituciones a múltiples niveles, así como procesos de toma de decisiones tanto a gran escala como a pequeña escala que implican a conjuntos diferentes de personas en el interior de diferentes territorios.

La **democracia** —otro de los conceptos esenciales del libro— es sólo un procedimiento para la toma de decisiones colectivas aplicables basado en la libertad, el derecho de la gente a participar y las elecciones entre candidatos y partidos políticos alternativos. El que una comunidad sea o no capaz de perseguir el bien público por medios democráticos puede depender de su grado de armonía interna y de su capacidad de identificar temas prioritarios y tomar decisiones con un amplio apoyo, así como de las fórmulas y procedimientos institucionales concretos adoptados para tomar esas decisiones. Algunos elementos fundamentales para una buena gobernanza democrática son la moderación de los conflictos redistributivos y un diseño institucional inclusivo.

En general, las instituciones complejas pueden evitar, reducir o canalizar conflictos potenciales y favorecer la consecución de amplios acuerdos. Pero diferentes fórmulas institucionales, como las que revisamos en la tercera parte de este libro, dan respuestas variadas al problema de la representación de los ciudadanos en el gobierno. Mientras que las **instituciones** —un concepto ciertamente fundamental— son las reglas del juego, los partidos políticos son los jugadores. Los partidos son los agentes de la formación de coaliciones mayoritarias, así como puentes de unión entre los poderes separados. La concentración del poder en un solo partido político puede ser efectiva para tomar de-

cisiones rápidas, pero la difusión del poder a través de múltiples partidos e instituciones separadas puede promover una amplia aceptación de las decisiones colectivas y resultados consensuales.

El sistema democrático más ampliamente difundido para escoger líderes y desarrollar intercambios entre líderes y ciudadanos en la época moderna son las elecciones competitivas, como estudiamos en la cuarta parte de este libro. Las elecciones contribuyen a resolver el problema de la **representación** y la **agregación** —otros conceptos fundamentales— de las diversas preferencias individuales. Las elecciones multipartidarias seleccionan líderes y gobernantes y contribuyen a formar la agenda pública. La toma de decisiones democráticas requiere la formación de una mayoría política que dé su apoyo a las decisiones legislativas y gubernamentales. Cuando se cumplen condiciones favorables como las que hemos resumido aquí, la política tiende a ser más bien buena. Una actividad que vale la pena estudiar científicamente, además de participar en ella.

Lecturas básicas (unos 100 títulos)

Si le ha gustado el curso de ciencia política que acaba de terminar, puede que quiera conocer algunas de las fuentes básicas de este libro. En la lista que sigue he incluido tanto algunas obras relativamente antiguas y fundamentales como algunas aportaciones más recientes que han contribuido al progreso científico. Este verano puede escoger un tema en el que esté más interesado y leer algunas de las obras que se refieren a continuación. Si sigue un grado en ciencia política, quizá quiera fijarse el objetivo de haber leído o al menos hojeado detenidamente este centenar aproximado de lecturas cuando termine los estudios.

General

Robert Goodin, (dir.) *Oxford Handbook of Political Science*. 10 vols., Oxford University Press, 2006-2009.

George T. Kurian, (dir.) *International Encyclopedia of Political Science*, 5 vols., Congressional Quarterly Press, 2009.

Political Science: The State of the Discipline. Seymour M. Lipset (dir.) 1ª ed., 1983; Ada Finifter (dir.), 2ª ed., 1993; Ira Kaznetson y Helen Milner (dirs.), 3ª ed., 2002, American Political Science Association.

Annual Review of Political Science (director fundador Nelson W. Polsby), publicada con periodicidad anual desde 1998. *Annual Reviews*.

I. ACCIÓN

Capítulo 1. Bien público

Paul A. Samuelson. 1954. «The Pure Theory of Public Expenditure».

— 1955. «Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure», *The Review of Economics and Statistics*, 36 y 37.

- James Buchanan. 1965. «An Economic Theory of Clubs», *Economica*, 32.
- Garret Hardin. 1968. «The Tragedy of the Commons», *Science*, 162.
- Ronald H. Coase. 1988. *The Firm, the Market, and the Law*. The University of Chicago Press.
- Elinor Ostrom. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

Capítulo 2. Acción colectiva

- Mancur Olson (1965) 1971. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. Limusa, 1992.
- Albert O. Hirschmann. 1970. *Salida, voz y lealtad*. Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Russell Hardin. 1982. *Collective Action*. The Johns Hopkins University Press. (Trad. parcial: «La acción colectiva y el Dilema del prisionero», en Josep M. Colomer ed. *Lecturas de teoría política positiva*. Instituto de Estudios Fiscales, 1991.)
- John H. Aldrich. 1993. «Rational Choice and Turnout», *American Journal of Political Science*, 37, 1.
- Todd Sandler. 2004. *Global Collective Action*. Cambridge University Press.

Capítulo 3. Cooperación y conflicto

- John von Neumann y Oskar Morgenstern. 1944. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton University Press.
- John F. Nash. 1950. «The Bargaining Problem», *Econometrica*, 18.
1951. «Non-cooperative Games», *Annals of Mathematics*, 54.
- Anatol Rapoport y M. A. Guyer. 1966. «A Taxonomy of 2x2 Games», *General Systems*, 11.
- Robert Axelrod (1984). 2006. *La evolución de la cooperación*. Alianza, 1986.
- Michael Taylor. 1987. *The Possibility of Cooperation*. Cambridge University Press.
- William Poundstone. 1993. *El Dilema del prisionero, John von Neumann, la teoría de juegos y la bomba*. Alianza, 1995.

Capítulo 4. Liderazgo

- Max Weber. 1922. «Tipos de Dominación», en Weber. 1978. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Norman Frohlich, Joe A. Oppenheimer y Oran R. Young. 1971. *Political Leadership and Collective Goods*. Princeton University Press.

(Trad. parcial: «Liderazgo político y bienes colectivos», en Josep M. Colomer ed. *Lecturas de teoría política positiva*. Instituto de Estudios Fiscales, 1991.)

James McGregor Burns. 1978. *Leadership*. Harper & Row.

Thomas C. Schelling. 1978. *Micromotives and Macrobehavior*. Norton.
(trad. parcial: «Termostatos, cacharros y otras familias de modelos», en Josep M. Colomer ed. *Lecturas de teoría política positiva*. Instituto de Estudios Fiscales, 1991.)

Gerald Marwell y Pamela Oliver. 1993. *The Critical Mass in Collective Action*. Cambridge University Press.

Josep M. Colomer. 1995. «Leadership Games in Collective Action», *Rationality and Society*, 7, 2.

Joseph S. Nye, Jr. 2008. *The Powers to Lead*. Oxford University Press.

Ilustración

Vito Tanzi y Ludger Schuknecht. 2000. *Public Spending in the 20th Century. A global perspective*. Cambridge University Press.

II. COMUNIDAD

Capítulo 5. Autogobierno

Stein Rokkan. (1973) 1999. *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe* (Peter Flora con S. Kuhnle and D. Urwin, eds.). Oxford University Press.

Elman R. Service. 1975. *Los orígenes del estado y de la civilización: El proceso de evolución cultural*. Alianza, 1984.

Charles Tilly (dir.). 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. 3 vols. Princeton University Press.

Samuel Finer. 1997. *The History of Government from the Earliest Times*. Oxford University Press.

Martin L. van Creveld. 1999. *The Rise and Decline of the State*. Cambridge University Press.

Alberto Alesina y Enrico Spolaore. 2003. *The Size of Nations*. MIT Press.

Capítulo 6. Federación

William H. Riker (1964 adaptado). 1987. *The Development of American Federalism*. Kluwer.

Robert A. Dahl y Edward Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford University Press.

- Daniel J. Elazar. 1987. *Exploring Federalism*. University of Alabama Press.
- Vincent Ostrom. 1987. *The Political Theory of a Compound Republic. Designing the American experiment*. University of Nebraska Press.
- Douglass C. North y Barry W. Weingast. 1989. «The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England», *Journal of Economic History*, 49.
- Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook y Olga Shvetsova. 2004. *Designing Federalism. A Theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge University Press.

Capítulo 7. Dictadura

- Juan J. Linz (1975). 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Lynne Rienner.
- Theda Skocpol. 1979. *States and Social Revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge University Press.
- Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter. 1986. *Transiciones desde un régimen autoritario*. Paidós, 1988.
- Adam Przeworski. 1991. *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en Europa del Este y América Latina*. Cambridge University Press, 1995.
- Josep M. Colomer. 2000. *Transiciones estratégicas. Democratización y teoría de juegos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- Mancur Olson. 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing communist and capitalist dictatorships*. Oxford University Press.
- David Laitin. 2007. *Nations, States, and Violence*. Oxford University Press.
- Jennifer Gandhi. 2008. *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge University Press.

Capítulo 8. Democracia

- Seymour M. Lipset. 1960. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Tecnos, 1987.
- Gabriel Almond y Sidney Verba (1963). 1989. *La cultura cívica. Estudio de la participación política democrática en cinco países*. Euroamérica, 1970.
- Robert A. Dahl. 1971. 1989. *La democracia y sus críticos*. Paidós, 1992.
- Robert D. Putnam. 1993. *Making Democracy Work. Civic traditions and modern Italy*. Princeton University Press.
- Bruce Russett. 1993. *Grasping the Democratic Peace. Principles for a post-Cold War world*. Princeton University Press.
- Amartya Sen. 1999. *Development as Freedom*. Knopf.

- Adam Przeworski, Mike Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development. Political institutions and material well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge University Press.
- Daron Acemoglu y James A. Robinson. 2005. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press.

Ilustración

- Josep M. Colomer. 2007. *Grandes imperios, pequeñas naciones*. Anagrama, 2006. *Grans imperis, petites nacions*. Proa, 2006.

III. GOBIERNO

Capítulo 9. División de poderes

- James Bryce (1888, 1910). 1995. *The American Commonwealth*. Liberty Fund.
- Nicholas R. Miller. 1983. «Pluralism and Social Choice», *American Political Science Review*, 21.
- Gary W. Cox. 1987. *The Efficient Secret. The Cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge University Press.
- Thomas H. Hammond y Gary J. Miller. 1987. «The Core of the Constitution», *American Political Science Review*, 81.
- Bernard Grofman y Donald Wittman (dirs.). 1989. «*The Federalist Papers*» and the New Institutionalism. Agathon.
- Matthew S. Shugart y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press.

Capítulo 10. Partidos políticos

- Robert Michels. 1911. *Political Parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Free Press.
- Max Weber. 1918-1919. *La ciencia como profesión, la política como profesión*. Espasa-Calpe, 1992.
- Maurice Duverger. 1951. *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, 1957.
- John D. May. 1973. «Opinion Structure of Political Parties», *Political Studies*, 21, 2.
- John Aldrich. 1995. *Why Parties? The origin and transformation of political parties in America*. The University of Chicago Press.

Capítulo 11. Políticas públicas

- Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (dirs.) 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national perspectives*. The Free Press. (Trad. parcial: «Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales», en *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel, 1992.)
- Giovanni Sartori. 1976. *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza, 1980.
- Rein Taagepera y Bernard Grofman. 1985. «Rethinking Duverger's law: Predicting the effective number of parties in plurality and PR systems: parties minus issues equals one», *European Journal of Political Research*, 13.
- Kenneth Benoit y Michael Laver. 2007. *Party Policy in Modern Democracies*. Routledge.

Capítulo 12. Gobierno de partido

- William H. Riker. 1962. *Theory of Political Coalitions*. Yale University Press. (trad. parcial: «Teoría de juegos y de las coaliciones políticas», en *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel, 1992) .
- Michael Laver y Norman Schofield (1990). 2003. *Multiparty Government*. Oxford University Press.
- Michael Laver y Kenneth Shepsle. 1997. *Making and Breaking Governments*. Cambridge University Press.
- Kenneth Krehbiel. 1998. *Pivotal Politics: A theory of U.S. lawmaking*. The University of Chicago Press.
- Arend Lijphart. 1999. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel, 2000.
- G. Bingham Powell. 2000. *Elections as Instruments of Democracy*. Yale University Press.

Ilustración

- Josep M. Colomer. 2001. *Instituciones políticas*, 2.^a edición revisada. Ariel, 2007.

IV. ELECCIÓN

Capítulo 13. Votación de presidentes

- Kenneth O. May. 1952. «A Set of Independent, Necessary, and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision», *Econometrica* 20.

- James Buchanan y Gordon Tullock. 1962. *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de una democracia constitucional*. Espasa-Calpe, 1980.
- Steven Brams. (1979) 2007. *The Presidential Election Game*. A. K. Peters. (Trad. parcial: «Los partidos políticos, monstruos con tres cabezas», en Josep M. Colomer ed. *Lecturas de teoría política positiva*. Instituto de Estudios Fiscales, 1991.)
- Iain McLean y Arnold Urken (dirs.) 1995. *Classics of Social Choice*. University of Michigan Press.
- Anthony McGann. 2006. *The Logic of Democracy*. The University of Michigan Press.
- William Poundstone. 2008. *Gaming the Vote*. Hill & Wang.
- Gabriel L. Negretto. 2009. *Making Constitutions. Presidents, parties and institutional design in Latin America*.

Capítulo 14. Elección de asambleas

- Michel L. Balinski y H. Peyton Young (1982). 2001. *Fair Representation: Meeting the ideal of one man, one vote*. Brookings Institution Press.
- Bernard Grofman y Arend Lijphart (dirs.). 1986. *Electoral Laws and their Political Consequences*. Agathon.
- John M. Carey y Matthew S. Shugart. 1995. «Incentives to Cultivate a Personal Vote: A rank ordering of electoral formulas», *Electoral Studies*, 14.
- Gary W. Cox. 1997. *Hacer que los votos cuenten. La coordinación estratégica en los sistemas electorales del mundo*. Gedisa, 2003.
- Josep M. Colomer. 2005. «Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)», *Revista Española de Ciencia Política*, 9, 2003.
- Rein Taagepera. 2007. *Predicting Party Sizes: The logic of simple electoral systems*. Oxford University Press.

Capítulo 15. Competencia electoral

- Anthony Downs. 1957. *Teoría económica de la democracia*. Aguilar, 1973.
- Otto A. Davis, Melvin J. Hinich y Peter C. Ordeshook. 1970. «Desarrollo expositivo de un modelo matemático del proceso electoral», en Josep M. Colomer ed. *Lecturas de teoría política positiva*. Instituto de Estudios Fiscales, 1991.)
- Robert S. Erikson. 1971. «The Advantage of Incumbency in Congressional Elections», *Polity* 3, 3.
- Kenneth Shepsle. 1991. *Models of Multiparty Electoral Competition*. Routledge.

- Melvin J. Hinich y Michael C. Munger. 1996. *Ideology and the Theory of Political Choice*. The University of Michigan Press.
- 1997. *Teoría analítica de la política*. Gedisa, 2003.
- Bernard Manin. 1997. *Los principios del gobierno representativo*. Alianza, 1998.
- Gary Miller y Norman Schofield. 2003. «Activism and Partisan Realignment in the United States», *American Political Science Review*, 97, 2.

Capítulo 16. Formación de la agenda

- Donald E. Stokes. 1963. «Spatial Models of Party Competition», *American Political Science Review* 57, 2.
- Ricard D. McKelvey. 1976. «Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control», *Journal of Economic Theory*, 12.
- William H. Riker. 1986. *The Art of Political Manipulation*. Yale University Press.
- (dir.). 1993. *Agenda Formation*. University of Michigan Press.
- Bryan Jones. 1995. *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. The University of Chicago Press.
- J. R. Petrocik, W. L. Benoit y G. Hansen. 2002. «Issue ownership and presidential campaigning, 1952-2000», *Political Science Quarterly*, 118. 4.

Ilustración

- Josep M. Colomer (dir.). 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. Palgrave-Macmillan. (Trad. parcial: *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Gedisa, 2004.)
- Ian Budge et al. 2001. *Mapping Policy Preferences: Estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*. Oxford University Press.
- Hans-Dieter Klingemann et al. 2006. *Mapping Policy Preferences II: Estimates for parties, electors and governments in Central and Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*. Oxford University Press.

Índice de conceptos básicos

- Acción colectiva.** Participación o contribución de los miembros individuales de un grupo de interés a la provisión de bienes públicos.
- Activistas.** Contribuyentes voluntarios al partido, también llamados «militantes».
- Agenda.** Selección de temas de políticas públicas sometidos a decisiones colectivas.
- Agregación.** Proceso institucional de concentración de las preferencias diversas de la gente en una sola preferencia de apoyo a una política pública u otra decisión.
- Área de atracción de partido.** Espacio de los puntos ideales de los votantes más cercano al partido.
- Asamblea.** Órgano de representación con múltiples miembros, también llamado parlamento, congreso y otros nombres.
- Autoritarismo.** Control y represión más desempeño económico y una institucionalización limitada.
- Bicameralismo.** La cámara baja en la asamblea representa a toda la población, en tanto que la cámara alta da sobre-representación a la población de los territorios pequeños.
- Bien con rivalidad o congestivo.** El uso que una persona hace del bien disminuye la utilidad de otras personas que usan el mismo bien.
- Bien de club.** El bien que usan algunas personas mediante la exclusión de otras.
- Bien en red.** Da mayores beneficios a cada usuario cuanto mayor es el número de usuarios.
- Bien privado o individual.** Un bien divisible que puede usarse individualmente.
- Bien público o colectivo.** Un bien indivisible que es ofrecido de manera conjunta a todos los usuarios potenciales.
- Bien público puro.** Puede ser usado por una persona sin reducir la utilidad de otro usuario.
- Bipartidismo.** Sólo dos partidos compiten por el gobierno.
- Bloqueo.** Parálisis legislativa y conflicto entre instituciones.
- Búsqueda de cargos.** Una motivación de los políticos para presentarse a las elecciones.

- Búsqueda de políticas públicas.** Motivación de los activistas o de un grupo de interés para apoyar a un partido.
- Búsqueda de votos.** Una motivación de los políticos para presentarse a las elecciones.
- Cadena de participación.** Proceso de implicación de personas con diferentes umbrales de participación una vez se ha alcanzado la masa crítica.
- Censura.** Una mayoría del parlamento puede destituir al primer ministro.
- Coalición ganadora conectada y mínima.** Formada por partidos situados en posiciones contiguas en el espacio político-ideológico.
- Coalición ganadora mínima.** Coalición mayoritaria sin socios superfluos.
- Cohabitación.** En un régimen semi-presidencial, el presidente y el primer ministro pertenecen a partidos diferentes.
- Comparaciones por pares.** Procedimiento Lull o Condorcet de votación.
- Compra-venta de votos.** Intercambio de votos entre diferentes grupos de legisladores en diferentes temas.
- Competencia.** Acción entre varios jugadores cada uno de los cuales procura por su propio beneficio.
- Comunes.** Bienes con rivalidad o congestivos sobre los que no cabe imponer una exclusión y que pueden agotarse.
- Comunidad.** Conjunto de personas que aceptan tomar decisiones colectivas vinculantes en temas de interés común.
- Confianza.** El primer ministro puede comprobar el apoyo con el que cuenta en la asamblea.
- Conjunto ganador.** El área que incluye a todos los ganadores potenciales contra el status-quo.
- Consolidación.** Democracia es tanto para los ganadores como para los perdedores el único juego existente.
- Convergencia.** Estrategia de los partidos de acercarse mutuamente en torno a la posición del votante mediano en el espacio político o ideológico.
- Cooperación.** Acción para el beneficio común.
- Coste de oportunidad.** Beneficio derivado de actividades alternativas.
- Criterio de la dispersión.** Ningún partido tiene una ventaja clara y todos abandonan el tema.
- Criterio de Pareto.** Una decisión es eficiente si aumenta la satisfacción de algunos votantes o al menos no disminuye la de ninguno.
- Criterio del predominio.** Un partido con ventaja pone énfasis en un tema y otros partidos lo abandonan.
- Cultura cívica.** Valores de confianza, cooperación y participación en actividades colectivas.
- Cuota simple.** Fórmula proporcional de Hamilton-Hare: $1/M$.
- Curva de indiferencia.** Circunferencia o elipse centrada en el punto ideal del votante.

- Curva de preferencia del votante.** Tiene un solo pico y es simétrica en torno a la posición del punto ideal del votante.
- Democracia.** Gobierno por medio de libertad y elecciones.
- Democratización.** Sustitución de una dictadura por una democracia.
- Densidad de preferencias.** El conjunto de probabilidades de tener un votante en cada punto ideal.
- Dependencia de alternativas irrelevantes.** El ganador depende de candidaturas que no ganan.
- Descentralización política.** Proporción de los gobiernos locales controlados por partidos que no están en el gobierno central.
- Despotismo.** Dictadura personalista, no ideológica y arbitraria.
- Dictadura.** Gobierno por dirigentes no-electos y autoproclamados.
- Dilema del prisionero.** Juego de suma distinta de cero con un resultado de equilibrio ineficiente en el que nadie coopera.
- Diseño institucional.** Elección de las reglas para la toma de decisiones colectivas.
- Distancia.** La representación espacial de las diferencias entre las propuestas o «posiciones» de políticas públicas.
- Distrito multinominal.** Magnitud mayor que uno.
- Distrito uninominal.** Magnitud igual a uno.
- División de poderes horizontal.** Asignación de diferentes poderes a la asamblea, la presidencia, la justicia y otras instituciones.
- División de poderes vertical.** Asignación de diferentes poderes a los gobiernos central y locales.
- Elección.** Selección de cargos públicos mediante la competencia entre diversos candidatos y los votos de un electorado amplio.
- Equilibrio.** Resultado estable del juego. En el concepto de Nash, un resultado en el que ningún actor tiene incentivos para alterar su decisión mediante un cambio unilateral de su estrategia.
- Estado.** Poder soberano sobre la población en un territorio delimitado por fronteras claras.
- Estado nacional.** Una comunidad cultural unificada en un estado soberano.
- Estado plurinacional.** Poder compartido por gente con múltiples religiones, razas o lenguas.
- Estrategia dominante.** La mejor decisión que puede tomar un actor con independencia de la decisión del otro actor.
- Externalidad.** El efecto de la acción de alguien sobre la utilidad de otras personas, ya sea positivo o negativo.
- Federación.** Autogobierno local y unión a gran escala, lo cual comporta autonomía y poderes compartidos.
- Forma de voto.** Procedimiento para seleccionar partidos y candidatos individuales.
- Fórmula electoral.** Método matemático para asignar escaños a los partidos.
- Fragmentación étnica.** Número de grupos étnicos diferentes, que

pueden ser definidos por filiaciones religiosas, raciales o lingüísticas, ponderados por su tamaño.

Fragmentación política. Lo contrario de la concentración: número de partidos ponderados por su tamaño.

Frenos y contrapesos. Controles mutuos entre instituciones, especialmente el presidente, las cámaras del parlamento y la judicatura.

Función de utilidad del votante. La utilidad para el votante A del partido X es decreciente con respecto a la distancia entre el punto ideal de A y la posición política de X.

Ganador Condorcet. El ganador por mayoría en todas las comparaciones por pares con otros candidatos.

Gobernanza multinivel. Un conjunto de instituciones que cubren diferentes territorios que se solapan para proveer diferentes bienes colectivos.

Gobierno. En sentido estricto, el órgano ejecutivo colectivo, también llamado gabinete.

Gobierno dividido. El partido del presidente no tiene una mayoría en la asamblea.

Gobierno unificado. El partido del presidente tiene una mayoría de escaños en la asamblea.

Grupo latente. Abstención general de los individuos que comparten un interés común.

Grupo privilegiado. Un miembro o unos pocos miembros pagan el coste total de un bien público.

Guerra civil. Conflicto violento prolongado en un país.

Herestética. El arte de seleccionar temas políticos.

Identificación de partido. Voto a un partido por los desempeños en el pasado más que por los temas actuales.

Ideología. Simplificación que engloba un elevado número de políticas públicas.

Imperio. Compuesto de diversas unidades territoriales en un vasto territorio con jurisdicciones a múltiples niveles.

Incentivos selectivos. Bienes privados que son provistos de manera condicional a los participantes en la acción colectiva.

Índice de poder. Medida del poder de negociación de un partido mediante la proporción de potenciales coaliciones ganadoras en las que el partido es pivote.

Inducción hacia atrás. Razonamiento que conduce a la mutua deserción cuando se conoce el final de la interacción.

Instituciones. Reglas formales del juego de la política, especialmente para la selección de los líderes y la toma de decisiones colectivas.

Intervalo de bloqueo. Rango de políticas estables situadas entre las preferencias del presidente y del legislador mediano.

Investidura. Requerimiento del voto de una mayoría del parlamento en apoyo del primer ministro.

- Izquierda-derecha.** Representación ideológica de las posiciones políticas de un partido en clave espacial.
- Juego de conflicto o de suma cero.** Las ganancias de algunas personas comportan pérdidas para las demás.
- Juego de coordinación.** Interacción con resultados eficientes para todos los participantes.
- Juego de la Caza del ciervo.** Juego del seguro con resultados de equilibrio de deserción mutua y de cooperación mutua.
- Juego de suma positiva o distinta de cero.** La cooperación mutua puede producir ganancias para todos los participantes.
- Juego del Gallina.** Juego con dos resultados posibles en el que algunos actores cooperan y otros desertan.
- Legislador con veto.** Actor pivote capaz de confirmar o anular el veto presidencial.
- Legislador mediano.** Actor pivote capaz de atraer una mayoría parlamentaria a favor de su propuesta.
- Líder.** Proveedor de bienes públicos y privados a los miembros de una comunidad o grupo de interés.
- Liderazgo eficiente.** Provisión de la cantidad de bienes públicos deseada por los seguidores a un coste óptimo.
- Lista abierta.** El votante tiene que elegir un partido y puede seleccionar algunos candidatos del partido.
- Lista cerrada.** El votante tiene que elegir la lista de candidatos de un partido tal como se presenta.
- Magnitud.** Número de escaños a elegir en un distrito.
- Masa crítica.** Cantidad de participantes que generan participación adicional.
- Maxi-min.** Criterio de decisión para evitar el peor resultado y garantizar el máximo resultado mínimo.
- Mayoría absoluta.** Más de la mitad de los votos.
- Mayoría con segunda vuelta.** Mayoría absoluta en la primera vuelta con una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados.
- Mayoría simple.** Sólo un voto más de la mitad de los votos.
- Media más alta.** Fórmula proporcional de Jefferson-d'Hondt para asignar todos los escaños.
- Mercado electoral.** Competencia entre partidos políticos para obtener votos.
- Micro-mega.** Regla según la cual los partidos grandes prefieren distritos pequeños y los partidos pequeños prefieren distritos grandes.
- Mixto.** Sistema electoral en el que algunos escaños son elegidos por la regla de mayoría y otros por representación proporcional.
- Movilización.** Reunir personas y recursos para la acción.
- Multipartidismo.** Múltiples partidos obtienen escaños y comparten el gobierno.
- Nación.** Una comunidad relativamente armoniosa capaz de gobernarse a sí misma.

- Número efectivo de grupos.** Una medida de la fragmentación étnica.
- Número efectivo de partidos.** Una medida de la fragmentación de partidos.
- Oligarquía de partido.** Dominio de los políticos profesionales en un partido.
- Papeleta abierta.** El votante puede escoger candidatos sin limitaciones de partido.
- Parlamentarismo.** Dependencia mutua entre el primer ministro y el parlamento.
- Partido de cuadros.** Partido con un nivel de afiliación bajo dominado por políticos profesionales.
- Partido de masas.** Partido con una afiliación alta y una alta participación interna.
- Partido de militantes.** Partido con una afiliación baja y una alta participación interna.
- Partido dominante.** El partido mayor capaz de impedir cualquier coalición y de formar un gabinete de minoría de un solo partido.
- Partido-empresa.** Partido con una afiliación baja que se apoya principalmente en recursos estatales y en los medios de comunicación de masas.
- Partido endógeno.** Un partido formado en el seno de asambleas y elecciones.
- Partido exógeno.** Un partido formado fuera de las instituciones con el apoyo de grupos previamente existentes.
- Partido político.** Una organización para competir por el poder y proveer políticas públicas.
- Paz democrática.** Las democracias son menos propensas a las guerras que las dictaduras.
- Perdedor Condorcet.** El perdedor en todas comparaciones por pares.
- Pluralidad o mayoría relativa.** El mayor número de votos, aunque sean menos que una mayoría.
- Polarización étnica.** Tamaños relativos de los diferentes grupos étnicos.
- Polarización política.** Distancias relativas entre partidos ponderadas por su tamaño.
- Política pública.** Decisión de un gobierno para la asignación de recursos a la provisión de un bien público o la regulación de una actividad privada.
- Políticos.** Candidatos y titulares de cargos públicos que viven de la política.
- Polizón.** El usuario de un bien público que no contribuye a su provisión.
- Presidencial, régimen.** Elecciones y poderes separados entre la presidencia y la asamblea.
- Presidencialismo.** Dominio del ejecutivo y alta concentración de poder en el presidente.

- Presidente.** Jefe del estado, que en algunos regímenes comporta también la jefatura del ejecutivo.
- Primer ministro.** Jefe del ejecutivo, también llamado presidente del consejo de ministros, presidente del gobierno, canciller.
- Propiedad de temas.** Ventaja de un partido en un tema a partir de desempeños pasados positivos.
- Proporcionalidad.** Grado de adecuación entre las proporciones de votos y de escaños de los partidos.
- Prorrateo.** Distribución de escaños entre diferentes distritos electorales.
- Punto ideal.** La posición política más preferida del votante.
- Recuento de rangos ordinales.** Procedimiento de votación de Nicolás de Cusa o Borda por medio de puntuaciones ordinales a los candidatos.
- Relación M/E.** Número de miembros del partido dividido por el número de electores del partido.
- Representación.** Elección de personas para que actúen en interés de los votantes.
- Representación proporcional.** Asignación de escaños a los partidos sobre la base de cuotas de votos.
- Retórica.** El arte de enmarcar una propuesta política con valores y argumentos.
- Revolución.** Cambio de régimen por medios violentos, el cual puede dar lugar a una guerra civil.
- Salida.** Cambio a un proveedor alternativo de bienes públicos. Acción rival a la voz.
- Seguidor.** Miembro de una comunidad o grupo de interés que da al líder su apoyo o su voto.
- Semi-presidencialismo.** Ejecutivo dual entre el presidente elegido y el primer ministro responsable ante la asamblea.
- Sistema de partidos.** Perfil de la competencia electoral basado en el número de partidos y su distancia ideológica.
- Soberanía.** La fuente única de legitimidad que ejerce un monopolio de la fuerza organizada.
- Status-quo.** La política pública existente, que es el referente habitual para propuestas alternativas.
- Supermayoría o mayoría cualificada.** Dos tercios, tres cuartos u otro umbral superior a la mitad.
- Tamaño de la asamblea.** Número total de escaños en la asamblea.
- Tema con posiciones.** Tema en el que los partidos mantienen propuestas políticas distantes.
- Tema con valía.** Tema con amplio consenso en el que los partidos compiten por la credibilidad.
- Toma y daca.** Meta-estrategia para partidas repetidas del juego del Dilema del prisionero que puede producir una cooperación sostenida.

- Totalitarismo.** Régimen que lo abarca todo, que utiliza de manera característica la ideología y el terror.
- Transición.** Democratización sin gran violencia por medio de negociaciones entre los autoritarios en el poder y la oposición.
- Umbral de participación.** Nivel de participación mínima necesario para que un individuo participe.
- Unanimidad.** Requiere el acuerdo de todos los votantes.
- Ventaja del cargo.** Asimetría en la competencia electoral entre el gobierno y la oposición.
- Vigencia del derecho.** Derechos de propiedad, garantías de los contratos y una justicia independiente.
- Volatilidad electoral.** Cambio en los votos de los partidos entre una elección y otra.
- Votante mediano.** El votante con menos de la mitad de los votantes a cada lado del espacio político.
- Voto aprobatorio.** El votante puede escoger tantos candidatos como desee.
- Voto doble.** El votante tiene que seleccionar un partido y un candidato individual.
- Voto preferente.** El votante tiene que ordenar a todos los candidatos.
- Voz.** Acción, habitualmente identificada con la protesta o demanda de bienes públicos.

Índice de nombres

- Abbas, Mahmoud, 222
Acemoglu, Daron, 193
Adenauer, Konrad, 83
Alesina, Alberto, 112
Alighieri, Dante, 109
Almond, Gabriel, 183
Alvarez, Michael E., 193
Andreotti, Giulio, 376
Anás, 123
Arafat, Yasir, 222
Arendt, Hanna, 163
Aristóteles, XI, 5, 112, 254
Arrow, Kenneth, 319
Augusto, Octavio, 123
Axelrod, Robert, 58
- Bachelet, Michelle, 298-299
Bagehot, Walter, 211
Balkenende, J., 220
Banzhaf III, John F., 283
Bayrou, François, 316-317
Becker, Gary, 39
Bentham, Jeremy, 56, 196, 407
Black, Duncan, 319
Blair, Anthony, 220, 239
Bodin, Jean, 111
Bolívar, Simón, 218, 221
Brzezinski, Zbigniew, 163
Borda, Jean-Charles de, 314-315, 325-326
Buchanan, James, 313
Bueno de Mesquita, Bruce, 385
Burns, James McGregor, 87
Bush, George, 410
Bush, George W., 244
Byrne, Jane, 322
- Calderón, Felipe, 298
Carlos I, 159
Cheibub, José A., 193
Chirac, Jacques, 220
Chong, Dennis, 64
Churchill, Winston, 175, 404
Clinton, Hillary, 375
Clinton, William H., 194, 220, 371, 375, 387, 410
Condorcet, N. C., 314-315, 324-326
Confucio, 254
Cusano, Nicolás, 314-315
- Dahl, Robert, 148, 177, 254
Daley, Richard, Jr., 322-323
David, 125
Davis, Otto, 254
Dean, Howard, 244
De Gaulle, Charles, 221
Deng Xiaoping, 190
D'Hondt, Victor, 339-341, 356-357
Disraeli, Benjamin, 288
Downs, Anthony, 367
Duverger, Maurice, 219, 354
- Eisenhower, Dwight, 409
Elazar, Daniel J., 148
Engels, Friedrich, 261
Evans, Timothy, 322
- Franco, Francisco, 158, 167
Frohlich, Norman, 87
- Gandhi, Indira, 190
Gerry, Elbridge, 336
Goldwater, Barry, 409

- Gorbachov, Mijail, 142, 166
 Grotius, Hugo, 313
 Gyurcsany, Ferenc, 380
- Hamilton, Alexander, 217, 221, 313, 319, 340-341, 356-358
 Hardin, Garrett, 12
 Hare, Thomas, 339, 340-341, 356-358
 Herodes el Grande, 123
 Hialsham, Lord, 212
 Hinich, Melvin J., 254
 Hitler, Adolf, 159, 161, 163
 Hobbes, Thomas, 53
 Huber, Evelyn, 192
 Huber, John D., 255
 Hume, David, 8, 42, 233
- Jaurès, Jean, 353
 Jefferson, Thomas, 148, 339-341, 356, 358
 Jesús de Nazaret, 123
- Kaczynski, Jaroslaw, 281
 Kant, Immanuel, 191, 195
 Kerry, John, 244
 Keynes, John M., 231
- Le Pen, Jean M., 316-317
 Lenin, Vladimir I., 181
 Liebknecht, Wilhelm, 353
 Lijphart, Arend, 215
 Limongi, Fernando, 193
 Lincoln, Abraham, 83, 372-373
 Lindman, Arvid, 353
 Linz, Juan J., 163
 Lipset, Seymour M., 192, 354
 Llull, Ramon, 314, 325
 Locke, John, 211, 311, 313
 Loewenstein, Karl, 221
 Luis XIV, 159
- Macaulay, Thomas B., 184
 MacDougall, Terry E., 83
 McKelvey, Richard, 398
 Machiavelli, Niccolò, 398
 Madison, James, 221, 233
 Mao Zedong, 159-161, 190
 Marx, Karl, 65, 184, 196, 261
 May, John D., 238
- May, Kenneth O., 312
 Merkel, Angela, 220
 Michels, Robert, 236
 Mill, James, 254
 Mill, John Stuart, 337, 345, 353
 Montesquieu, Charles de S., 112, 211
 Moore, Barrington, 192
 Morgenstern, Oskar, 59
 Morris, Dick, 408
- Nasar, Silvia, 56
 Nash, John F., 52, 56, 74
 Nehru, Jawaharlal, 190
 Neumann, John von, 59
 Nixon, Richard, 409
 Nye Jr., Joseph S., 87
- O'Neill, Thomas P., 333
 Obama, Barack, 220, 373, 375, 409
 Olson, Mancur, 34-35
 Oppenheimer, Joe A., 87
 Ordeshook, Peter C., 254
 Ostrogorski, Moisei, 398
 Ostrom, Vincent, 148
- Pareto, Vilfredo, 310-311, 324-325
 Paxman, Jeremy, 243
 Persson, Göran, 284
 Pedro I, 159
 Pilato, Poncio, 123
 Pfo II, 313
 Platón, 112
 Powell, G. Bingham, 255
 Przewroski, Adam, 185, 193
 Puccini, Giacomo, 54
 Putnam, Robert D., 183
- Qianhong, 254
- Reagan, Ronald, 83, 194, 372-373, 410
 Riker, William H., 149
 Ríos, Fernando de los, 181
 Robinson, James A., IX, 193
 Rokkan, Stein, 117, 354
 Roosevelt, Franklin D., 83, 293, 372
 Rousseau, Jean-Jacques, 58, 71, 112, 233, 313
 Rove, Karl, 408
 Royal, Segolène, 316-317

Rueschmeyer, Dietrich, 192
 Russell, Bertrand, 71

Samuelson, Paul a., 8, 13
 Sarkozy, Nicolas, 220, 316-317
 Sartori, Giovanni, 270
 Sawyer, Eugene, 322
 Schelling, Thomas, 88
 Schumpeter, Joseph A., 367
 Sen, Amartya, 187
 Shakespeare, William, 279
 Shapley, Lloyd, 283
 Shigeru, Yoshida, 83
 Sieyès, E-J., 313
 Silva, Luis I. da, 220
 Smith, Adam, 40, 42, 196
 Spolaore, Enrico, 112
 Stalin, Yosif, 142, 159, 161, 163
 Stepan, Alfred, 163
 Stephens, John D., 192

Stokes, Donald, 406
 Stokes, W. S., 221
 Suárez, Adolfo, 83-84, 167

Taagepera, Rein, IX, 346, 354-355
 Tocqueville, Alexis de, 148, 183
 Tuftee, Edward, 148
 Tullock, Gordon, 313
 Tusk, Donald, 281

Vargas Llosa, Mario, 160
 Verba, Sidney, 183

Washington, George, 83
 Washington, Harold, 322-323
 Weber, Max, 87, 237, 248
 Wills, Garry, 83

Young, Oran R, 87

Algunos pensadores



Algunos pensadores

-384-322	Aristóteles
1469-1527	Niccolò Machiavelli
1588-1679	Thomas Hobbes
1632-1704	John Locke
1689-1755	Montesquieu
1711-1776	David Hume
1712-1778	Jean-Jacques Rousseau
1723-1790	Adam Smith
1724-1804	Immanuel Kant
1748-1832	Jeremy Bentham
1751-1836	James Madison
1805-1859	Alexis de Tocqueville
1806-1873	John S. Mill
1818-1883	Karl Marx
1864-1920	Max Weber
1876-1936	Robert Michels
1883-1950	Joseph A. Schumpeter
1903-1957	John von Neumann
1915-	Robert A. Dahl
1915-	Paul Samuelson
1917-	Maurice Duverger
1919-	James M. Buchanan
1920-1993	William H. Riker
1921-1979	Stein Rokkan
1922-	Gordon Tullock
1922-2006	Martin S. Lipset
1924-	Giovanni Sartori
1926-	Juan J. Linz
1930-	Gary S. Becker
1930-	Anthony Downs
1932-1998	Mancur Olson
1933-	Amartya Sen
1933-	Rein Taagepera
1936-	Arend Lijphart

Índice general

Reconocimientos	IX
Introducción	XI
<i>¿Qué es la política?</i>	XI
<i>¿Por qué ciencia?</i>	XIII
<i>El libro</i>	XV
RECUADRO: El método científico en política	XVII
Algunas cosas que sabemos: 30 proposiciones en ciencia política	XXI

PARTE I ACCIÓN

1. Bien público	3
<i>Bienes públicos</i>	5
Indivisibilidad	6
Externalidades	7
FUENTES: Bienes privados y bienes públicos	8
<i>Tipos de bienes públicos</i>	9
Bienes de club	10
Los comunes	11
FUENTE: La tragedia de los comunes	12
<i>La política de los bienes públicos</i>	13
Conflictos redistributivos	13
El crecimiento del gasto público	15
RECUADRO: La medición de la acción gubernamental	15
CASO: Los bienes públicos implican redistribución	17
<i>Conclusión</i>	18

<i>Resumen</i>	19
CONCEPTOS BÁSICOS	20
PREGUNTAS DE REPASO	20
PROBLEMAS Y APLICACIONES	21
2. Acción colectiva	23
<i>La lógica individual</i>	25
La función de acción colectiva	26
<i>Beneficios y costes ponderados</i>	27
El polizón	29
Incentivos selectivos	30
CASO: Beneficios y costes de votar	33
FUENTE: La lógica individual de la acción colectiva	34
<i>El tamaño de los grupos</i>	34
Tipos de grupo	35
Identidad colectiva	37
Voz y salida	38
La explotación del grande por el pequeño	40
CASO: Agricultores en Estados Unidos y Europa	39
Ricos y pobres en China	41
FUENTES: Los grupos pequeños se organizan mejor	42
<i>Conclusión</i>	43
<i>Resumen</i>	44
CONCEPTOS BÁSICOS	45
PREGUNTAS DE REPASO	45
PROBLEMAS Y APLICACIONES	46
3. Cooperación y conflicto	47
<i>El Dilema del prisionero</i>	49
Cooperar y desertar	49
Otros dilemas políticos	53
RECUADRO: ¡Por la rubia!	56
CASO: El Dilema del prisionero en la ópera	54
FUENTE: La teoría de juegos	59
<i>La evolución de la cooperación</i>	57
Toma y daca	58
Partidas indefinidas	60
Contextos favorables	61
CASO: Derechos civiles y movimientos sociales	64

<i>Otros juegos de acción colectiva</i>	65
Juego del Gallina	65
La Caza del ciervo	69
RECUADRO: Juegos básicos	70
FUENTES: Gallinas y ciervos	71
<i>Conclusión</i>	72
<i>Resumen</i>	73
CONCEPTOS BÁSICOS	74
PREGUNTAS DE REPASO	74
PROBLEMAS Y APLICACIONES	75
4. Liderazgo	77
<i>Cualidades de liderazgo</i>	79
¿Qué es un líder?	79
Beneficios y costes de oportunidad de los líderes	80
Las habilidades personales de los líderes	81
CASO: Algunos líderes destacados	83
FUENTES: Liderazgo efectivo	87
<i>Líderes y seguidores</i>	82
Reacción en cadena	84
La movilización	86
RECUADRO: Juegos de liderazgo	90
<i>Instituciones para el liderazgo</i>	91
Líderes voluntarios	91
Líderes renuentes	92
Asimetrías de grupo	93
<i>Conclusión</i>	94
<i>Resumen</i>	95
CONCEPTOS BÁSICOS	96
PREGUNTAS DE REPASO	96
PROBLEMAS Y APLICACIONES	97
El gasto público entre 1870 y 2005	99

PARTE II
COMUNIDAD

5. Autogobierno	103
<i>Gobernanza multinivel</i>	105
La enciclopedia de los bienes públicos	105

Costes de provisión	106
Instituciones complejas	107
CASO: Autogobierno local en el Renacimiento	109
El criterio de subsidiariedad	110
FUENTES: Lo pequeño es democrático	112
<i>Soberanía</i>	108
La construcción del estado y la construcción de la nación ..	113
Guerras entre estados	115
Estados fallidos	116
FUENTE: Estados nacionales y multinacionales	117
<i>Ciudad, estado, imperio</i>	118
Ciudad	118
Estado	120
Imperio	121
CASO: La pequeña Judea en el imperio romano	123
La construcción de los 'imperios' americano y europeo ...	124
<i>Conclusión</i>	125
<i>Resumen</i>	126
CONCEPTOS BÁSICOS	127
PREGUNTAS DE REPASO	127
PROBLEMAS Y APLICACIONES	128
6. Federación	129
<i>El tamaño de la comunidad</i>	131
Beneficios democráticos	131
Tamaño y democracia	133
Eficiencia económica	134
<i>Unión</i>	135
Variedad étnica	135
Instituciones divididas	139
La opción del federalismo	145
RECUADRO: Medición de la variedad étnica	138
CASO: Suiza consensual	140
La desunión soviética	142
El estado español de las autonomías	147
FUENTES: Autogobierno y unión	148
<i>Conclusión</i>	146
<i>Resumen</i>	150
CONCEPTOS BÁSICOS	151
PREGUNTAS DE REPASO	151

PROBLEMAS Y APLICACIONES	152
7. Dictadura	153
<i>Formas de dictadura</i>	<i>155</i>
Despotismo	156
Autoritarismo	157
Totalitarismo	159
CASO: La sucesión del dictador	160
¿Está el islam asociado a dictadura?	162
FUENTES: Dictaduras autoritarias y totalitarias	163
<i>La caída de las dictaduras</i>	<i>161</i>
Revolución y guerra civil	164
Democratización	165
RECUADRO: El juego de transición	168
CASO: La democratización gradual de Gran Bretaña y Estados Unidos	169
<i>Conclusión</i>	<i>170</i>
<i>Resumen</i>	<i>171</i>
CONCEPTOS BÁSICOS	172
PREGUNTAS DE REPASO	172
PROBLEMAS Y APLICACIONES	173
8. Democracia	175
<i>¿Qué es democracia?</i>	<i>177</i>
Derrocar a los gobernantes	178
Consolidación	179
RECUADRO: Medición de la democracia	180
CASO: Olas de democracia en el mundo	182
FUENTES: Cultura cívica	183
<i>Democracia y desarrollo</i>	<i>181</i>
El desarrollo favorece la democracia	184
La democracia favorece el desarrollo	185
RECUADRO: Riqueza económica y régimen político	188
CASO: India democrática, China dictatorial	190
FUENTES: Correlaciones socio-económicas con democratización política	192
<i>Paz democrática</i>	<i>191</i>
Paz por votos	191
La paz favorece la democracia	196
FUENTE: La paz universal	195

<i>Conclusión</i>	197
<i>Resumen</i>	198
CONCEPTOS BÁSICOS	198
PREGUNTAS DE REPASO	198
PROBLEMAS Y APLICACIONES	199
La construcción de los países, 1870-2007	201
Democracia y dictadura, 1870-2007	202

PARTE III
GOBIERNO

9. División de poderes	205
<i>Asambleas y presidentes</i>	207
Régimen parlamentario	208
Régimen presidencial	208
<i>Régimen parlamentario</i>	210
Parlamentarismo de un solo partido	211
Parlamentarismo multipartito	212
CASO: El jefe de estado ceremonial	214
FUENTES: Parlamentarismo consensual	215
<i>Régimen presidencial</i>	213
Frenos y contrapesos	216
Presidencialismo	217
Semi-presidencialismo	218
RECUADRO: Concentración de poder	220
CASO: El conflictivo presidencialismo de Palestina	222
FUENTES: La tentación presidencialista	221
<i>Conclusión</i>	223
<i>Resumen</i>	224
CONCEPTOS BÁSICOS	225
PREGUNTAS DE REPASO	225
PROBLEMAS Y APLICACIONES	226
10. Partidos políticos	227
<i>¿Por qué hay partidos?</i>	229
Formación de los partidos políticos	229
Funciones de los partidos	231
Alternativas	232
FUENTES: Los partidos políticos como males necesarios	233

<i>Tipos de partidos</i>	232
Miembros de partido	234
Juegos de dos niveles	237
Tipos de organización partidaria	240
RECUADRO: Medición de la afiliación partidaria	241
CASO: Cómo elige sus candidatos el partido laborista británico ..	243
Elección de candidatos elegibles	244
FUENTES: La oligarquía política	236
La política como profesión	237
Activistas extremos	238
<i>Conclusión</i>	245
<i>Resumen</i>	246
CONCEPTOS BÁSICOS	247
PREGUNTAS DE REPASO	247
PROBLEMAS Y APLICACIONES	248
11. Políticas públicas	249
<i>Politización de temas</i>	251
Políticas públicas innovadoras	251
El espacio político	252
Números de temas y de partidos	255
FUENTE: El votante mediano maximiza la utilidad social	254
<i>Ideología</i>	257
¿Qué es una ideología?	258
¿Por qué necesitamos ideologías?	258
La dimensión ideológica izquierda-derecha	261
CASO: Fluctuaciones de los partidos políticos	264
<i>Sistemas de partidos</i>	264
Número de partidos	265
Distancia de partido	266
Polarización vs. consenso	267
RECUADRO: Medición de los sistemas de partidos	268
FUENTE: Tipos de sistemas de partidos	270
<i>Conclusión</i>	270
<i>Resumen</i>	271
CONCEPTOS BÁSICOS	272
PREGUNTAS DE REPASO	272
PROBLEMAS Y APLICACIONES	273
12. Gobierno de partido	275

<i>Gobierno unipartito y multipartito</i>	277
Nombrar el gobierno	277
Cargos y políticas	278
Distribución del poder	283
Duración del gabinete	286
RECUADRO: La formación de una coalición ganadora	282
CASO: La importancia de no ser demasiados	288
<i>Gobierno unificado y gobierno dividido</i>	288
Elecciones divididas	289
Proceso legislativo	290
Dominio del presidente y del congreso	292
Presidentes multipartidistas	295
CASO: Gobiernos divididos en las Américas	296
<i>Conclusión</i>	299
<i>Resumen</i>	300
CONCEPTOS BÁSICOS	301
PREGUNTAS DE REPASO	301
PROBLEMAS Y APLICACIONES	302
Regímenes políticos, 1870-2008	303

PARTE IV
ELECCIÓN

13. Votación de presidentes	307
<i>Unanimidad</i>	309
Consentimiento unánime	309
Ventaja del status-quo	310
<i>Mayoría</i>	311
La mayoría del votante mediano	312
Mayoría con segunda vuelta	312
Pluralidad	317
Comparación de la mayoría con segunda vuelta y la pluralidad	318
La elección de las reglas de mayoría	321
RECUADROS: La «imposibilidad» de ser justo	319
Procedimientos de mayoría	314
CASO: Divide y vencerás en blanco y negro	322
FUENTES: La mayoría es el todo	313
<i>Conclusión</i>	323
<i>Resumen</i>	324
CONCEPTOS BÁSICOS	325

PREGUNTAS DE REPASO	325
PROBLEMAS Y APLICACIONES	326
14. Elección de asambleas	329
<i>Tamaño de la asamblea</i>	331
Países grandes, asambleas grandes	331
Prorrateo de escaños	332
<i>Representación personal y representación de partido</i>	333
Voto comunitario	333
Distritos uninominales	335
Representación proporcional	338
Consecuencias políticas	344
RECUADROS: Cuotas proporcionales	340
Medición de la proporcionalidad	347
<i>La elección de los sistemas electorales</i>	348
La regla Micro-mega	349
Pequeñas asambleas, grandes distritos	349
CASO: La protección de la representación proporcional	353
FUENTES: El huevo o la gallina	354
<i>Conclusión</i>	355
<i>Resumen</i>	356
CONCEPTOS BÁSICOS	357
PREGUNTAS DE REPASO	357
PROBLEMAS Y APLICACIONES	358
15. Competencia electoral	359
<i>Los votantes</i>	361
Preferencias individuales	361
La función de utilidad del votante	363
Distribución colectiva de preferencias	364
RECUADRO: Votar partidos y votar temas	366
FUENTES: Elecciones como mercados	367
<i>Partidos electorales</i>	368
Convergencia en el votante mediano	368
Distancia contra el status-quo	370
CASO: Políticas «extremas» pueden crear consenso	374
La competencia electoral en Estados Unidos	372
<i>Factores no-políticos</i>	373
La personalidad del candidato	375
Identificación de partido	376

RECUADRO: Medición del cambio electoral	379
CASO: Los políticos pueden tratar de ocultar temas desfavorables	380
<i>Conclusión</i>	381
<i>Resumen</i>	382
CONCEPTOS BÁSICOS	383
PREGUNTAS DE REPASO	383
PROBLEMAS Y APLICACIONES	384
16. Formación de la agenda	387
<i>Temas múltiples</i>	389
Indiferencias individuales	389
El conjunto ganador	391
RECUADRO: Decisiones por mayoría cualificadora	396
FUENTES: Inestabilidad multidimensional	398
<i>Fijar la agenda</i>	399
Ventaja de partido en temas	399
Campañas electorales	401
Políticas públicas acumulativas	405
CASO: Manipular la agenda	407
Temas electorales en anuncios de televisión	409
La guerra como tema electoral	402
FUENTES: Escoger temas	406
Argumentos políticos	407
<i>Conclusión</i>	411
<i>Resumen</i>	412
CONCEPTOS BÁSICOS	413
PREGUNTAS DE REPASO	413
PROBLEMAS Y APLICACIONES	414
Sistemas electorales de asamblea, 1870-2007	417
Temas electorales de los partidos ganadores, 1945-2005 ...	418
Partido de gobierno, 1945-2005	419
Reflexiones finales	421
Lecturas básicas (unos 100 títulos)	424
Índice	
<i>Conceptos básicos</i>	433
<i>Nombres</i>	441
Algunos pensadores	445