

3. LA POLIARQUÍA*

por ROBERT A. DAHL

Democracia poliárquica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. La condición 1 debe interpretarse con cuidado pues la expresión «actos» se presta a ambigüedad. Supongamos que los miembros de la organización deben elegir entre las alternativas x e y ; cada miembro tiene preferencia por una u otra; y la proporción de los que prefieren x respecto a los que prefieren y es a/b . Así que si los que realmente votan lo hacen en esta proporción, la magnitud del voto no es estrictamente pertinente. Lo único que hace falta según la regla es que los votantes sean plenamente representativos de todos los miembros. En realidad, en una elección entre dos alternativas sería aún más fácil cumplir la regla, pues sólo exigiría que si $a/b > 1$, entonces $a_1/b_1 > 1$, y si $a/b < 1$, entonces $a_1/b_1 < 1$, donde a_1 es el número de votantes que prefieren x y b_1 el número de votantes que prefieren y . Sin embargo, en términos de observables, ¿por qué «acto» conocemos la proporción a/b , si no es por la votación o algo equivalente a ella? Así pues, si los que nos interesan son observables y no se exige la condición 1 para el propio proceso de votación, hemos de exigirla para algún acto previo que «supongamos que constituye una expresión de preferencia entre las alternativas previstas» y del que dependa en parte el resultado de la propia votación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Las órdenes de los cargos electos se cumplen.

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

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

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

8.3. o ambas cosas.

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

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

ejemplo, o aportan dinero para las campañas, o intentan convencer a otros para que acepten sus puntos de vista políticos.⁶ En las elecciones de 1952, sólo el 11 % de una muestra de ámbito nacional ayudaron financieramente a los partidos políticos, asistieron a reuniones del partido o trabajaron para uno de los partidos o de los candidatos; sólo el 27 % hablaron con otras personas para intentar explicarles por qué deberían votar a uno de los partidos o de los candidatos.⁷ Las élites políticas operan, pues, con unos límites que son frecuentemente vagos y ambiguos, aunque a veces sean estrechos y bien definidos, establecidos por las expectativas que tienen de las reacciones del grupo de ciudadanos políticamente activos que acuden a las urnas. Otras organizaciones, como los sindicatos, en las que la igualdad política está prescrita en los estatutos oficiales, operan más o menos del mismo modo, aunque las élites y los miembros políticamente activos sean a menudo una proporción aún más pequeña del total.⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La amplitud del acuerdo (consenso) sobre cada una de las ocho normas aumenta con el grado de instrucción social en la norma.
4. El consenso es pues una función de la instrucción social total en todas las normas.

De las hipótesis precedentes se deduce también que:

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

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

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

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

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

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

De la 5 y la 6 se deduce que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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