

## ÍNDICE

Presentación.....	9
La Ciencia Política. Una introducción.....	13

### PARTE I

1. Categorías para el análisis sistémico de la política. <i>D. Easton</i> .....	25
2. Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias. <i>Juan J. Linz</i> .....	39
3. La Poliarquía. <i>R. Dahl</i> . .....	93
4. Parlamentos y representación. <i>M. Cotta</i> .....	115
5. El poder político. <i>K. Von Weyme</i> .....	185
6. Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica? <i>J. J. Linz</i> . .....	243

### PARTE II

7. La cultura política. <i>G. Almond</i> y <i>S. Verba</i> .....	361
8. Participación política, grupos y movimientos. <i>G. Pasquino</i> .....	405
9. La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas. <i>R. Katz</i> y <i>P. Mair</i> .....	461
10. Grupos de interés: pluralismo frente a corporatismo. <i>A. Lijphart</i> .....	491

<b>11.</b> La influencia de los sistemas electorales en la vida política. <i>M. Duverger</i> .....	503
<b>12.</b> Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. <i>S. Lipset</i> y <i>S. Rokkan</i> .....	557

## 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:

---

<sup>1</sup> Ed. original: R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, cap. 3, The University of Chicago Press, 1956. Edición en castellano en VV.AA. *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona: Ariel, 2000.

¿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.

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 política 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<sup>2</sup>. Por el otro, podríamos buscar pruebas psicológicas indagando meticolosa 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<sup>3</sup>.

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 calificarse 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

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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?*

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 elección<sup>4</sup> 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

---

<sup>4</sup> «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».

durante el período de votación<sup>5</sup>. Pero es 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

---

<sup>5</sup> 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.

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 adoptarnos como criterio la magnitud de las posibles carencias para efectuar una mala elección<sup>6</sup>, 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, 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 acarrearra 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

---

<sup>6</sup> 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.

preferiría  $z$  a  $x$  y  $x$  a  $y$ ; pero si prefiriese obstinadamente  $x$  a  $z$  no tendremos 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