

Robert A. Dahl

La poliarquía

Participación y oposición

tecno
s

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
AGRADECIMIENTOS	11
1. DEMOCRATIZACIÓN Y OPOSICIÓN PÚBLICA	13
CONCEPTOS	13
<i>Replanteamiento de la pregunta</i>	20
<i>Puntualizaciones</i>	20
SUPUESTOS	23
2. ¿TIENE IMPORTANCIA LA POLIARQUÍA?	27
3. SECUENCIAS HISTÓRICAS	41
EL CAMINO HACIA LA POLIARQUÍA	41
INSTAURACIÓN DEL RÉGIMEN COMPETITIVO	46
4. EL ORDEN SOCIOECONÓMICO: ¿CONCENTRACIÓN O DISPERSIÓN?	55
SUPUESTOS	55
SOCIEDADES AGRARIAS	59
SOCIEDADES COMERCIALES E INDUSTRIALES	64
5. EL ORDEN SOCIOECONÓMICO: NIVEL DE DESARROLLO	67
ALGUNAS IDEAS ADMITIDAS	67
ALGUNAS CUESTIONES SIN ACLARAR	71
EXPLIQUEMOS LA RELACIÓN	76
6. IGUALDADES Y DESIGUALDADES	83
DISTRIBUCIÓN DE LOS RESORTES Y DISTINCIONES POLÍTICAS	83
CREACIÓN DE RESENTIMIENTOS Y FRUSTRACIONES	89
<i>Respuestas de los gobernantes</i>	90
<i>Respuestas de los grupos marginados</i>	94
7. SUBCULTURAS, PAUTAS DE SEGMENTACIÓN Y EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL	101
INSTITUCIONES POLÍTICAS Y EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL	113
8. LAS OPINIONES DE LOS ACTIVISTAS POLÍTICOS	117
SUPUESTOS	117
ALGUNAS CREENCIAS DECISIVAS	121
<i>Legitimidad de la poliarquía</i>	121
<i>Argentina: el caso-no-tan divergente</i>	124
<i>Autoridad</i>	130
<i>Efectividad</i>	133
<i>Confianza</i>	137
<i>Cooperación</i>	140

EXPLICACIÓN DE LAS CREENCIAS: UN PARADIGMA ENGAÑOSO	147
LA CULTURA POLÍTICA COMO EXPLICACIÓN	150
ADQUISICIÓN DE LAS OPINIONES POLÍTICAS	151
<i>Acceso a las ideas</i>	153
<i>El prestigio</i>	155
<i>Congruencia con las opiniones previas</i>	157
<i>Congruencia con la experiencia</i>	159
OTRO PARADIGMA	162
9. CONTROL EXTRANJERO	169
10. LA TEORÍA: RESUMEN Y PUNTUALIZACIONES	181
ALGUNAS PUNTUALIZACIONES	184
11. EPILOGO: ALGUNAS DEDUCCIONES APLICABLES A LAS ESTRATEGIAS PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN	187
DEDUCCIONES APLICABLES A LA AYUDA EXTERIOR	188
DEDUCCIONES APLICABLES A LA ACCIÓN POLÍTICA	192
<i>Inventario de la situación</i>	193
<i>Garantías mutuas</i>	194
<i>El Poder Ejecutivo</i>	196
<i>Evitar la fragmentación</i>	197
<i>Gobiernos locales</i>	201
APÉNDICE A	205
<i>Las variables</i>	205
<i>Ponderación</i>	210
<i>Determinación de los tipos de la escala</i>	214
<i>Clasificación de los tipos fuera de la escala</i>	214
<i>Exactitud de la correspondencia</i>	215
<i>Advertencia del autor</i>	215
APÉNDICE B	219
<i>Poliarquías actuales (hacia el año 1969)</i>	219
ÍNDICE DE NOMBRES Y CONCEPTOS	223

AGRADECIMIENTOS

Quisiera expresar mi agradecimiento a la Fundación Rockefeller por el apoyo económico que nos ha prestado y que tanto ha contribuido a hacer posible la presente obra y otras más, ya realizadas, sobre el tema de los gobiernos y sus oposiciones. Estoy también en deuda con el Consejo de la Universidad de Yale por la ayuda económica que me ha otorgado el «Fondo Henry L. Stimson para la Investigación de Asuntos Mundiales», y con la Universidad de Yale por su «Beca al Investigador» que ha hecho posible que yo terminara este manuscrito.

De especial provecho para mí han sido los comentarios de algunos de mis colegas que tuvieron ocasión de leer mis borradores totalmente o en parte. Son ellos: Frederick Barghoorn, Robert Dix, William Foltz, Michael Leiserson, Rajni Kothari, Juan Linz, y Gordon Skilling, coautores todos ellos de la obra, compañera de ésta, *Regimes and Oppositions*; así como Hans Daalder, Joseph La Palombara, Val Lorwin, Nelson Polsby y Stein Rokkan. Quiero agradecer, asimismo, a mis alumnos de grado medio y de licenciatura el que hayan accedido a someterse a la lectura de mi borrador y exponer sus reacciones que también me han sido de gran utilidad.

Por la paciencia, pericia y rapidez con que han transformado mis manuscritos en textos legibles quiero expresar a la vez agradecimiento y admiración a Mrs. Betty Mauceri, Mrs. Miriam Swanson y Mrs. Nancy Hoskins. Y reconocer mi deuda, siempre en aumento, con Mrs. Mariam Ash por supervisar la edición de Yale University Press.

R. A. D.

1. DEMOCRATIZACIÓN Y OPOSICIÓN PÚBLICA

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

CONCEPTOS

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

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

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

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

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

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

Prosiguiendo mi exposición voy a dar por sentado que las relaciones entre las ocho garantías y las tres condiciones básicas son tan evidentes que no necesitan mayor aclaración ¹.

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

1. En el pasado y en el presente los regímenes divergen grandemente por la amplitud con que conceden abiertamente, aplican públicamente, y garantizan plenamente estas ocho oportunidades institucionales, cuando menos a algunos miembros del sistema político que quieran oponerse al gobierno. De forma que una escala que refleje las ocho condiciones nos permitirá comparar los distintos regímenes de acuerdo con la amplitud con que facilitan la oposición, el debate público o la lucha política ². Ahora bien, puesto que un régimen puede permitir que se le oponga una parte muy pequeña o muy grande de la población, parece evidente que necesitamos una segunda dimensión.

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

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

CUADRO 1.1

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

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

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

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

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

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

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

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

Para expresar con mayor claridad la relación existente entre debate público y democratización representemos gráficamente las dos dimensiones como se muestra en la figura 1.2³. Como quiera que, teórica-

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

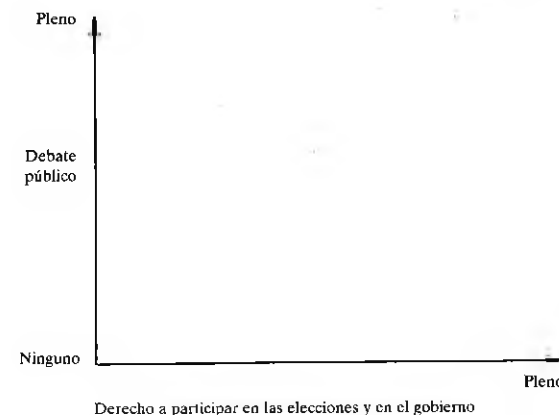


FIGURA 1.1. Dos dimensiones teóricas de la democratización.

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

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

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

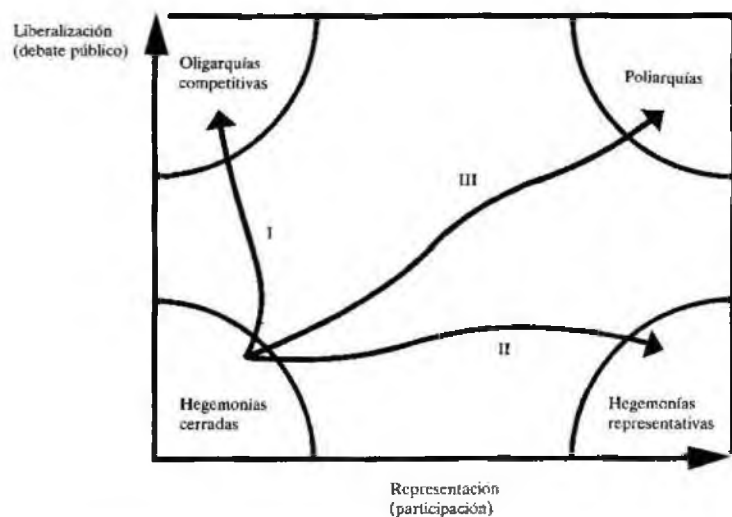


FIGURA 1.2. Liberalización, representación y democratización.

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

augmenten o reduzcan las oportunidades de debate público. Al referirme a los sistemas que quedan dentro de este espacio central utilizaré a veces los términos «próximo» o «casi»: en un régimen «próximo» al hegemónico hay más oportunidades para el debate público que en un régimen de hegemonía total; un régimen «casi» poliárquico puede ser bastante representativo, pero presentar, en cambio, restricciones más severas para el debate público que la poliarquía total. O puede ofrecer oportunidades de discusión pública semejantes a las de una poliarquía plena y ser, en cambio, menos representativa que ésta⁴.

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

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

REPLANTEAMIENTO DE LA PREGUNTA

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

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

PUNTUALIZACIONES

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

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

Se considerarán aquí la primera y la segunda de estas transformaciones, pero no la tercera⁵. Tenga éxito o fracase, la tercera oleada de la

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

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

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

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

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

Sin embargo, no deja de ser razonable la insistencia en profundizar más en este examen, ya que una descripción total de las oportunidades de participación y debate existentes en un país exige, sin duda, una referencia a las oportunidades que ofrecen las unidades subnacionales. El extraordinario ensayo de Yugoslavia de permitir una base amplia de autogobierno en las unidades subnacionales significa que las oportunidades de participación y debate son allí mayores, a pesar de ser un régimen de un solo partido, que por ejemplo las que se dan en Brasil o Argentina. Considerar este tema en su integridad exigiría, pues, prestar atención a todas las posibilidades que se indican en la figura 1.3, tanto más que algunas de las críticas que recientemente se hacen a la democratización incompleta de las poliarquías afirman que mientras éstas pueden ser competitivas a nivel nacional, una gran proporción de sus organismos subnacionales, en especial las asociaciones privadas, son hegemónicas u oligárquicos⁶.

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

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

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

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

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

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

SUPUESTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El axioma 3 se ilustra gráficamente en la figura 1.4.

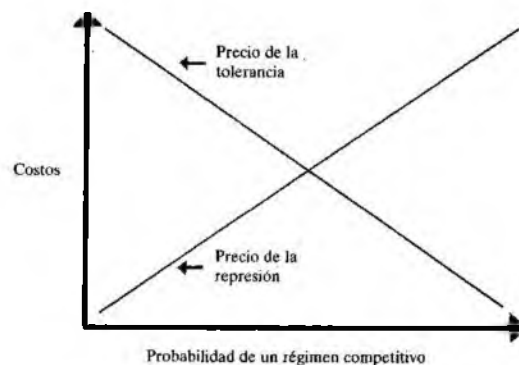


FIGURA 1.4. Probabilidad de un régimen competitivo.

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

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

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

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

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