
III. ¿CÓMO FUNCIONAN LAS DEMOCRACIAS?

Poliarquía

Al sociólogo americano Robert A. Dahl debemos el concepto de poliarquía. El libro, publicado en la década de los cincuenta, vino a tiempo para proponer una salida a un viejo dilema. O bien la democracia es vista como la expresión de la soberanía popular (Rousseau). O bien como el espacio político para un conjunto de opciones e intereses de la sociedad civil, incluyendo los derechos a la propiedad privada, línea que proviene del empirismo inglés (Hobbes, John Locke, y John Stuart Mill). Habría, pues, en el seno mismo del sistema democrático constituido, un dualismo fundamental. Lo popular roussoniano tendería a la homogeneidad, pero en su postura más extrema, en el radicalismo jacobino, tendería a la dictadura de la mayoría, como señaló Benjamín Constant a los inicios del siglo XIX. Por otra parte, la diversidad de opiniones e intereses, escondería la tácita y no siempre confesada solidaridad entre poderosos. Dahl pone en circulación otra hipótesis. Observa cómo funcionan las democracias modernas y señala el hecho de que sean pluralistas. El poder legítimo se vería obligado a ser difuso y no concentrado, acaso porque el sistema de estratificación de clases de las sociedades modernas genera, políticamente, la existencia de grupos múltiples, visiblemente enfrentados en opiniones e intereses. Y si esto es cierto, entonces, la diversidad de actores, tanto económicos como sociales y políticos, no correspondería al dualismo confrontacional de la lectura tradicional, «de lucha a muerte» entre los de arriba, más dispersos de lo que aparentan, con los de abajo, menos unidos de lo que se cree. Ciertamente, concede el sociólogo François Bourricaud, el monto de los ingresos, la calidad del empleo, condicionan a individuos y grupos en una jerarquía de status. Pero el régimen poliárquico –siguiendo a Bourricaud– no es que no evite el conflicto, sino que ninguno acapara por completo ni los medios de producción ni de inversión, y en consecuencia, los diversos grupos se encuentran en una situación de competencia. Los regímenes poliárquicos son regímenes de partidos múltiples y competitivos entre sí. «El mérito de autores como Dahl –señala Bourricaud– que prefieren hablar de poliarquía más bien que de democracia –es que ello da lugar a aprobar y no a condenar la pluralidad de partidos, interesándose más bien en esclarecer sus funciones.» (Dictionnaire critique de La Sociologie, PUF, París, 2004)

No está en los propósitos de este manual el examinar cuanto juegan en las democracias industriales el bipartidismo como fórmula preferida de la

poliarquía, sus variaciones en Inglaterra, Suiza o los Estados Unidos, o en países donde los partidos forman conglomerados más heterogéneos. Sería el caso de países de la región latinoamericana y España. Conviene en cambio destacar que la poliarquía no tendría sentido sino fuese democrática: los derechos de los particulares son garantizados. Y las libertades públicas. Se supone que los dirigentes tienden a convencer a los gobernados en vista de elecciones, modificaciones presupuestales o administrativas. Pero no estaba en el horizonte de los días de Dahl si ese sistema de competencia entre grupos directivos (para no usar el término que le precede, entre elites) a través del sufragio, podía extenderse a lo que por entonces se llamaba el Tercer Mundo.

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 llamarse «método descriptivo») consiste en considerar como una sola clase de fenómenos a todos los estados nación y 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. (p. 395)

{...} 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 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.

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 debe 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.
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.

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

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.

Así pues:

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

Como se puede apreciar, la poliarquía designaba una pluralidad de actores, autónomos unos de otros, elegidos, pero también grupos de interés, asociaciones civiles, etc.

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 económico y educación, y que se relacionan 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. 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 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.

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 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.

{...} 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.

Robert A. Dahl, *Democracia y pluralismo, La poliarquía*, en: Rafael del Aguila, Fernando Vallespín y otros-*La Democracia en sus textos, Ciencias sociales, Alianza Editorial, 1998.*

En suma, Dahl desmentía a la representación del poder sostenida por un gran politólogo americano por esos mismos años, Charles W. Mills, autor de «La elite del poder». Por lo demás, el poder no era en la manera de ver el mundo político americano de Dahl, solo el fruto del status socio-económico, es el caso del poder de la información por ejemplo. Otros autores, como David Riesman habían sugerido un vistazo más pluralista al mundo del poder o poderes en los Estados Unidos, y Talcott Parsons, discutió también la existencia de una suerte de poder ilegítimo e invisible, a desmedro de los ciudadanos. Una obra posterior, en 1961, Who Governs?, ¿Quién gobierna?, estudia el papel de la riqueza, el prestigio, como recursos del poder, separándolo de la autoridad. En sus últimos trabajos, hacia el 2002, regresó sobre sus pasos, considerando que la Constitución americana era menos democrática que lo que por su parte había creído.

David Held. Modelos de democracia

En las décadas siguientes, la cuestión que había abierto Dahl –¿cómo era el funcionamiento de la democracia?–, fue continuado por diversos investigadores. Convendría situarlos en la preocupación, que no ha perdido actualidad, al contrario, de lo que llamamos gobernabilidad, «gouvernance»,