

2. ¿TIENE IMPORTANCIA LA POLIARQUÍA?

Tal vez algunos lectores piensen que, a fin de cuentas, no importan demasiado las diferencias entre los distintos regímenes políticos. Quizá opinen, con Gaetano Mosca, que en todo régimen siempre hay una minoría rectora que es la que verdaderamente gobierna. El escepticismo de Mosca opone muchos argumentos, y muy ásperos, en desafío a la creencia de que la transformación de un régimen debe tener, necesariamente, consecuencias grandiosas para los ciudadanos de un país, tanto más cuanto que lo que superficialmente parece un cambio de régimen se reduce, a veces, a variar simplemente las personas, la retórica, o los preceptos constitucionales vacíos de contenido.

Sin embargo, son pocos los que mantienen con firmeza la opinión de que las diferencias entre los regímenes —por ejemplo, entre la poliarquía y la hegemonía abierta— son esencialmente deleznales. A mi modo de ver tal suele ser la postura que toman algunos intelectuales que, en el fondo, son demócratas liberales o radicales desilusionados por los fallos palpables de las poliarquías o casi-poliarquías; mientras que, a la inversa, los intelectuales que conocen por propia experiencia la dureza de los regímenes hegemónicos represivos, pocas veces piensan que son diferencias nimias.

Quizá los dos ejemplos más elocuentes sean los de los intelectuales italianos Mosca y Croce que pasaron sus vidas atacando al régimen parlamentario de la Italia anterior al fascismo, a todas luces lamentable e imperfecto. Si bien durante los setenta años anteriores a la unificación y al fascismo la forma de gobierno en Italia recorrió el camino clásico que conduce de la oligarquía competitiva a la poliarquía comprehensiva, los defectos del *transformismo* en los asuntos políticos y del *incivismo* general de los italianos en la vida pública eran demasiado ostensibles para permitir que el régimen parlamentario ganara apoyo suficiente. Pero aunque fueran muchos sus defectos, Mosca supo ver en aquel régimen diferencias importantes y esenciales con respecto al fascismo y, lo que es más, comprendió que por defectuoso que fuera, era muy superior a éste. En su último discurso al Senado italiano, en 1925, Mosca confesó que hablaba

no sin cierta emoción porque, seamos francos, estamos asistiendo a los ritos funerarios de una forma de gobierno. Nunca hubiera pensado que sería yo el

encargado de pronunciar la oración fúnebre del régimen parlamentario..., yo, que siempre tuve hacia él una actitud agria, me veo obligado a lamentar su pérdida... Hay que ser sinceros: el régimen parlamentario era mejor.

Pero no le fue permitido beber la pócima amarga como un único gran gesto de pesar: vivió hasta 1941 y fue testigo de todo lo que sucedió, de todo menos de la desintegración de aquel calamitoso nuevo orden. En cuanto a Croce, quien en un principio dio su bienvenida al fascismo, tuvo que admitir, finalmente, que durante todo el tiempo en que había estado vertiendo su desprecio por el régimen parlamentario,

nunca le habría parecido posible, ni por lo más remoto, que Italia llegara a verse privada de la libertad que tan cara le había costado y que la generación a la que él pertenecía había tenido por una adquisición permanente

Hacia 1945, Gaetano Salvemini, que como intelectual de ideas radicales había criticado ferozmente la Italia de Giolitti, no dudó en admitir que, aun con todos sus defectos, el régimen parlamentario era mucho mejor en actuación y en potencial que lo que después vino, y concluyó: «En cuanto a los resultados de la dictadura fascista, en contraste con los de la democracia italiana, ahí están ante nuestros ojos. Esperemos que los italianos no seamos los únicos en aprovechar la lección de esta horrible experiencia»¹.

¹ La cita de Mosca está en *The Myth of the Ruling Class*, de James MAISEL, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1958, pp. 225-226. La de Croce está en *Democratic Theory*, de Giovanni SARTORI, Wayne State University Press, Detroit, 1962, p. 37. La temprana aceptación del fascismo por parte de Croce se analiza en *Croce, Ético-Político e Filosofo della Libertà*, de Sartori, Università degli Studi, Firenze, s. d., p. 191. La declaración de Salvemini se recoge en el ensayo introductorio a *Italy in the Giolittian Era: Italian Democracy in the Making, 1900-1914*, de William SALOMONE, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1945, 1960. En su breve ensayo, Salvemini argumenta que el Gobierno representativo que estaba surgiendo en Italia no desmerecía mucho al compararlo con los de Inglaterra y Estados Unidos. Estas opiniones se resumen en su declaración de que «la democracia italiana tal vez hubiera necesitado una generación más de tanteos y errores antes de llegar a ser 'no una democracia perfecta', pero sí una 'democracia menos imperfecta'. La crisis que siguió a la Primera Guerra Mundial fue, sin embargo, fatal para el proceso democrático». Salvemini continúa:

«Considerando retrospectivamente mis treinta años de labor de cruzado, de nada me lamento. Admito, no obstante, que debería haber sido más prudente y moderar mis ataques al Gobierno de Giolitti. El conocimiento que tengo de los hombres que siguieron a Giolitti en Italia, así como de los países donde he vivido durante los últimos veinte años, me han convencido de que él no era ni mejor ni peor que muchos políticos no italianos que le siguieron. Pues mientras nosotros —los cruzados italianos— le atacábamos desde la izquierda acusándole de ser —y lo era— un corruptor de la democracia italiana que se estaba forjando, otros le asaltaban por la derecha por ser demasiado demócrata para su gusto. Nuestras críticas nada hacían para permitirle que dirigiera la evolución de la vida pública italiana hacia formas menos imperfectas de democracia, sino que contribuyeron a la victoria de los grupos militares, nacionalistas y reaccionarios que pensaban que incluso la democracia de Giolitti era demasiado perfecta.»

Si bien un testimonio personal de este tipo no prueba ningún razonamiento, sí previene contra la fácil aceptación de la idea de que el cambio de régimen político no importa demasiado. Pero mucho me temo que analizar razonadamente hasta qué punto y bajo qué condiciones «importa» la naturaleza del régimen, requeriría toda una obra y tengo la intención de no emprender tal hazaña en este libro. Además, si los datos y la teoría distan mucho de ser instrumentos útiles para determinar las condiciones más favorables al desarrollo de los distintos regímenes, todavía son mucho más inservibles por lo que respecta a los distintos resultados (en la actual jerga de la ciencia política, *outputs*) de los diversos regímenes. No obstante, hay muy buenas razones para pensar que la transformación de un régimen hegemónico en otro más competitivo o de una oligarquía competitiva en una poliarquía produce consecuencias significativas.

1. Están en primer lugar las libertades de corte liberal clásico que forman parte de la definición del debate público y de la participación: oportunidades para oponerse al gobierno, para formar organizaciones políticas, para expresarse libremente en materias políticas sin miedo a las represalias del gobierno, leer y oír puntos de vista distintos sobre una misma cuestión, emitir voto secreto en elecciones donde los candidatos de los distintos partidos luchan por obtener esos votos y, tras las cuales, los derrotados acepten pacíficamente la victoria de los ganadores, etc. En las poliarquías firmemente establecidas hace ya tiempo que todas estas libertades perdieron su atractivo de causa nueva, no digamos de apelación revolucionaria. Habiéndose hecho familiares, a medias conseguidas, insuficientes para asegurar una sociedad aceptable, trivializadas a lo largo de generaciones, anegadas en un exceso de retórica, con harta frecuencia se las toma como algo natural, como una herencia de escasa entidad, mientras sus méritos se agrandan, sin duda alguna, para los que las han perdido o nunca las tuvieron. Este fue el tipo de libertades que los críticos del régimen parlamentario italiano, como Mosca, Croce y Salvemini dieron tan por cosa hecha, que no acertaron a prever el grado que podría alcanzar la opresión bajo el nuevo régimen. Para conseguir estas libertades se organizaron las fuerzas más liberales de Checoslovaquia antes de que su revolución fuera detenida por los soviets. En España, llegar a tener estas libertades es la meta común de muchos de los adversarios al régimen dictatorial de Franco.

2. La participación abierta y la competencia política combinadas originan un cambio en la composición política de los dirigentes, especialmente entre aquéllos que obtienen sus cargos por vía electiva, es decir, los miembros del parlamento. Al acceder nuevos grupos al sufragio, los candidatos más afines con las características sociales de los recién incorporados obtienen mayor participación en los cargos electivos. Así, cuando en una oligarquía competitiva el sufragio limitado se ex-

tiende a la clase media crece el número de líderes políticos y de miembros del parlamento procedentes de este estrato. Algo semejante ocurrió cuando se le concedieron a la clase obrera derechos civiles, en especial en aquellos países donde los partidos laboristas o socialistas conquistaron la mayor parte de sus votos ². Cuando al acabar la guerra civil norteamericana la Reconstrucción otorgó el sufragio a los negros del Sur, éstos empezaron, por vez primera, a conseguir cargos públicos, pero al extinguirse la Reconstrucción los negros desaparecieron de la vida civil. Posteriormente y tras de reconquistar el derecho a votar, con la aprobación del Acta de los Derechos Civiles en 1964, volvieron otra vez a ocupar cargos públicos ³.

² Estos cambios resultan del todo evidentes, pero, que yo sepa, carecemos de análisis comparativos. Estudios sistemáticos y de gran alcance han sido realizados por Mattei DOGAN, «Political Ascent in a Class Society: French Deputies 1870-1958», Swaine MARVICK (ed), *Political Decision-Makers: Recruitment and Performance*, The Free Press, Glencoe, 1961 pp. 57-90, y W.L. GUTTSMAN, *The British Political Elite*, MacGibbon and Key, London, 1963. En cuanto a los cambios que se produjeron en Inglaterra después de 1832 resultan evidentes, pero poco sistemáticos. No obstante, compárense los datos de sir Lewis A. AMIER sobre los miembros del Parlamento procedentes de los distritos electorales en 1761 en *The Structure of Politics and the Accession of George III*, 2.^a ed., Macmillan, London, 1961, p. 84 ss., con W. Ivor JENNINGS, *Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge, 1939, cuadro II, p. 38, y con GUTTSMAN, *The British Political Elite*. En cuanto a los cambios en la composición de las clases sociales y ocupacionales en el parlamento italiano desde 1909 a 1963 (el sufragio universal se introdujo en 1913 y la representación proporcional en 1919), véase S. SOMOGY, L. LOTTI, A. PREDIERI y G. SARTORI, *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1963, pp. 160-162, 168-169 y 197-200.

Por lo que respecta a la Argentina y las diferencias de nivel socioeconómico entre los parlamentarios de los partidos políticos dominantes en la Cámara con anterioridad al sufragio universal, en 1911, y de los partidos radical y socialista, que obtuvieron la mayoría de los escaños tras las elecciones de 1916, véase Darío CANTÓN, *Universal Suffrage as an Agent of Mobilization*, informe presentado en el VI Congreso de Sociología, Evian, (Francia), septiembre 1966, p. 24.

³ El sufragio de los negros bajo la Reconstrucción y sus resultados se analizan en C. Vann WOODWARD, *The Burden of Southern History*, Vintage Books, New York, 1960, pp. 98-103. Para la época actual los datos facilitados por el «Proyecto de educación del votante», del Consejo Regional del Sur, muestran que en el verano de 1968 habían aumentado sensiblemente los porcentajes de negros inscritos para votar. Damos a continuación estos porcentajes seguidos de los correspondientes a los blancos, entre paréntesis: Alabama, 56,7 (82,5); Arkansas, 67,5 (75,2); Florida, 62,1 (83,8); Georgia, 56,1 (84,7); Luisiana, 59,3 (87,9) 50,8; Mississippi, 59,4 (92,4); Carolina del Norte, 55,3 (87,7); Carolina del Sur, 50,8 (65,3); Tennessee, 72,6 (81,3); Texas, 83,1 (72,3); Virginia, 58,4 (57,0). El porcentaje total para todos estos Estados fue de un 62,0 por 100 (78,1). Fuente: Southern Regional Council, Voter Education Project, del Registro de Votantes del Sur, verano, 1968 (Southern Regional Council, Atlanta, 1968). En el verano de 1969 se eligieron en los estados del Sur a unos 473 funcionarios públicos negros, entre los que se contaban 17 alcaldes y 200 concejales. Fuente: *Black Elected Officials in the Southern States*, memorándum de la American Political Science Association para los miembros seleccionados, agosto 12, 1969, enviado por Emory F. VIA, director, Labor Program, Southern Regional Council, Inc.

Esto no equivale a afirmar que los dirigentes políticos y los parlamentos son siempre una muestra representativa de los distintos estratos sociológicos, ocupacionales, y demás agrupamientos de la sociedad. No lo son nunca. En las Cámaras legislativas actuales la clase media y las profesiones liberales están super-representadas numéricamente, mientras que los obreros están sub-representados (incluso entre los diputados de los partidos laboristas, socialistas y comunistas), lo mismo ocurre con otras categorías: campesinos y amas de casa, por ejemplo ⁴. Pero aun cuando la «clase política» no sea nunca una muestra representativa de las categorías sociales y económicas de un país —y muchos defensores de la democracia representativa sostienen que no necesitan, ni deben serlo ⁵—, el sufragio universal junto con la rivalidad política dan lugar a parlamentos cuyos miembros, en el sentido puramente estadístico, son en general más representativos, individual y políticamente, que en ningún otro sistema.

3. A medida que el sistema se hace más competitivo o más representativo, los políticos buscan el apoyo de los grupos que van ganando el acceso a la vida política, y responden de maneras muy diversas a las nuevas oportunidades de participación y de debate público. Los efectos de las respuestas de los políticos pueden ser trascendentes: justamente acabo de describir una de estas respuestas, la de presentar candidatos que hagan pensar a los votantes que, en cierto modo, están «cerca» de ellos. Otra es la de adaptar la retórica, los programas, la forma de gobierno y la ideología a lo que se piensa son los deseos o intereses de los grupos, segmentos o estratos hasta entonces no representados. Y así, el nacimiento de los partidos laborista y socialista en Europa está íntimamente ligado a la concesión del derecho al voto a los estratos rural y obrero. En aquellos países donde los partidos tuvieron cierta libertad para organizarse antes de que se ampliara el sufragio, como ha ocurrido en muchos países que hoy son poliarquías, una de las primeras deman-

⁴ Sobre Inglaterra véase W. L. GUTTSMAN, «Changes in British Labour Leadership», en *Political Decision-Makers*, 91-137. Para datos sobre los miembros de la Cámara de los Comunes en las décadas de 1950 y 1960, véase J. BLONDEL, *Voters, Parties and Leaders*, Penguin, Baltimore, 1963, pp. 125-145, y Peter J. PULZER M, *Political Representation and Elections, Parties and Voting*, in *Great Britain*, Praeger, New York, 1967, pp. 67 ss.

En cuanto al parlamento italiano posterior a la guerra, véase SARTORI y otros, *Il Parlamento Italiano*, pp. 93-97. Para los miembros del parlamento belga en 1964 véase F. DE-BUYST, *La fonction parlementaire en Belgique: Mécanismes d'accès et images*, CRISP, Brussels, 1966, pp. 90-109. Debuyt ofrece también cuadros comparativos de los antecedentes profesionales de los miembros de las asambleas legislativas de Bélgica, Francia, Inglaterra, Italia y Estados Unidos (Senado (p. 110), y de los porcentajes de diputados o de altos cargos de los diversos partidos socialistas y comunistas europeos procedentes de la clase media baja o de la clase obrera (p. 113).

⁵ Hanna Fenichel PRKIN, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, cap.4, pp. 60-91.

das de los partidos socialista y laborista fue el sufragio universal. Una vez que las clases trabajadoras tuvieron derecho a votar, dichos partidos organizaron sus actividades con la mira puesta en movilizar estos estratos.

La competencia y la representividad producen modificaciones en el sistema de partidos mismo. Los cambios más drásticos y visibles tienen lugar, claro está, cuando un régimen con un solo partido hegemónico se ve reemplazado de forma súbita por una poliarquía: de repente, la hegemonía unipartidista da paso a dos o más partidos opuestos, como ocurrió en Italia, Alemania y Japón al final de la Segunda Guerra Mundial. El desarrollo de los países donde el acceso a las oportunidades de participación y debate se prolonga durante ciertos períodos mucho más extensos es similar pero más lento. Cuando el sufragio deja de ser exclusivo de los «patricios» y sus clientes, los viejos partidos y sus facciones basados principalmente en conexiones sociales con los «notables» —lazos familiares, de clase, residencia, estilo de vida, y tradición—, se ven desplazados o reforzados por partidos con más garra para atraer a las clases medias. El proceso se repite cuando se otorga a los obreros el derecho al voto.

En Inglaterra el viejo partido «Whigs» dio paso a los liberales tras el Acta de Reforma de 1832; y las «Reform Acts» de 1867 y 1884 facilitaron la formación y crecimiento del partido laborista. En Noruega el forcejeo en torno a la movilización del campesinado en las décadas de 1860 y 1870 condujo a la formación de coaliciones electorales y parlamentarias de derechas e izquierdas. La lucha por el sufragio universal y su obtención en 1900 originó nuevos partidos: mientras que la antigua derecha pasó a ser el Partido Conservador, la vieja alianza de izquierdas se fragmentó en sus principales componentes: liberales, cristianos rurales fundamentalistas, y campesinos, y el partido laborista atrajo a la mayor parte de la clase trabajadora⁶. Si bien los detalles varían de un país a otro, el patrón es similar en el caso de las poliarquías que han tenido un proceso evolutivo muy prolongado.

Los partidos varían también en su estructura y organización. Como se ha dicho muchas veces, la necesidad de movilizar un electorado mayor dejó vía libre para el desarrollo de las «modernas» organizaciones de partidos; pues, al tiempo que creció el electorado, los convenios tradicionales de tipo informal, que daban buenos resultados con un grupo reducido de votantes (muchos de los cuales estaban dominados por los notables), se fueron volviendo inadecuados. En la nueva forma de competencia, el partido que quiera sobrevivir tiene que ir en busca

⁶ Véase Stein ROKKAN, «Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism», en Robert A. DAHL, (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966, pp. 70-115, esp. 75-81.

de sus miembros, simpatizantes, seguidores y votantes potenciales, mediante organizaciones a nivel de barriada, sección, célula y demás. Buena parte de estas organizaciones políticas, hoy familiares, se iniciaron en Estados Unidos, el primer país en introducir el sufragio universal, pero suelen aparecer en todo lugar donde la competencia política actúe dentro de un sistema de sufragio amplio. En Inglaterra, por ejemplo, la formación de las asociaciones conservadora y liberal de carácter local, y la famosa Birmigham Caucus pisó los talones al sufragio universal, otorgado en 1867, y al voto secreto, concedido en 1872⁷.

Al modificarse la organización de los partidos y penetrar cada vez más profundamente en las zonas rural y urbana aún acaecen más cambios en la vida política: aumentan la competencia y la participación; los partidos nacionales movilizan a sus votantes y disminuye el número de elecciones sin partidos y sin controversia pública. La lucha por ganar afiliados, simpatizantes o votantes aviva la politización del electorado al menos en las etapas iniciales de tal forma, que en los distritos donde los partidos compiten por los votos, la participación del electorado suele ser mucho mayor⁸.

4. En todos los países, cuantas mayores oportunidades haya para expresar, organizar, y representar las preferencias políticas, mayor será el número y variedad de preferencias e intereses políticos con probabilidades de estar presentes en la vida política. Por consiguiente, en todo momento y en todo país, el número y variedad de preferencias represen-

⁷ Véase por ejemplo PULZER, *Political Representation*. Sobre el origen de la Unión Nacional, considerada como el «asistente» del partido conservador, como una organización para atraerse a los nuevos trabajadores de las ciudades que estrenaban derechos civiles, véase R.T. MCKENZIE, *British Political Parties*, Heinemann, London, 1955, p. 146 hasta el final. Sobre las asociaciones liberales en la Birmigham Caucus, véase sir Ivor JENNINGS, *Party Politics*, vol. 2, *The Growth of Parties*, Cambridge University Press, Cambridge, 1960, pp. 134 ss.

⁸ También faltan en este caso datos comparativos transversales a nivel nacional. En Inglaterra el porcentaje de distritos electorales sin oponentes en las elecciones parlamentarias de 1835 fue del 57 por 100; el 43 por 100 en 1868 y el 23 por 100 en 1880. PULZER, *Political Representation*, pp. 61-62. En Noruega, y cuando el partido laborista creó unidades para movilizar a los votantes a nivel local (comunidades), la oposición hizo otro tanto, de forma que a partir de 1900 disminuyó el número de comunas rurales que no tenían pluralidad de partidos en las elecciones (del 78 por 100 en 1901 al 2 por 100 en 1959), mientras aumentaba el número de las que tenían listas con dos o más partidos. La concurrencia de votantes era sensiblemente más baja en las comunas en que no se presentaba más que un partido que donde había representación proporcional y listas de varios partidos. Véase Stein ROKKAN y Henry VALEN, «The Mobilization of the Periphery: Data on Turnout Party Membership and Candidate Recruitment in Norway», en Stein ROKKAN (ed.), *Approaches to the study of political participation*, The Chr. Michelsen Institute, Bergen, 1962, pp. 111-58, esp. cuadros 2.2.1, y 2.2., pp. 144-145. Véase también Torstein HJEL-LUM, «The Politicization of Local Government: Rates of Change, Conditioning Factors, Effects on Political Culture», *Scandinavian Political Studies*, 2 (1968), 69-93, cuadros 1 y 2, pp. 73-74.

tadas en el proceso político suelen ser mayores cuando su forma de gobierno no es ni una poliarquía ni un régimen mixto; y mayores serán en éste que en una hegemonía. De donde se deduce que en la transformación de una hegemonía en un régimen mixto o en una poliarquía, o de un régimen mixto en una poliarquía, acrecerá el número y variedad de preferencias e intereses representados en el proceso político, cualquiera que sea el país ⁹.

5. Las consecuencias que acompañan a las formas de gobierno con umbrales de participación y debate público muy bajos son, desgraciadamente, oscuras. Es un campo en el que se hace muy difícil emprender investigaciones transversales a nivel nacional. En este sentido los estudios realizados sobre las variaciones existentes entre los cincuenta Estados de la Unión en lo que concierne a las distintas formas de gobierno, de métodos políticos y de variables socioeconómicas, han llegado a resultados bastante ambiguos sobre las correlaciones que se dan entre las variaciones en la forma de gobierno y las que se producen en la competencia y participación política, aunque, naturalmente, en este caso la escala de variabilidad sea sensiblemente más limitada que la que se puede aplicar a las naciones ¹⁰. Debido a que determinados factores, como el nivel de desarrollo socioeconómico del país, o las características de sus sistemas sociales y económicos inciden notablemente en la forma de gobierno, bien pudiera ser que el carácter del régimen ejerza sobre las acciones del gobierno un efecto muy poco independiente.

Quizá tengamos que considerar otros aspectos para calibrar el impacto del régimen en la forma de gobierno y, sobre todo, en las actividades de éste que comprendan la aplicación de coacciones físicas muy severas a un gran número de personas. Cuanto más bajas sean las barreras para el debate público y mayor el número de personas incluidas en el sis-

⁹ En la introducción a *Regimes and Oppositions*, Yale University Press, New Haven, 1971, he desarrollado ampliamente este punto.

¹⁰ Los primeros análisis estadísticos indican que algunas variables políticas, como la participación en el voto y la competencia entre partidos tenían muy poca relación con la forma de gobierno: el factor decisivo para explicar esa relación era el nivel de desarrollo socioeconómico expresado, por ejemplo, por la renta per cápita. Thomas R. DYE, *Politics, Economics and the Public*, Ran McNally, Chicago, 1966, y Richard E. DAWSON y James A. ROBBINSON, «Inter-party Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States», *Journal of Politics*, 25 (1963), 265-289. Véase también Ira SHARKANSKY, *The politics of taxing and spending*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1969, pp. 121-145. Los análisis más recientes indican, sin embargo, que las variables políticas sí tienen efectos. Charles F. CNUDE y Donald J. McCROME, «Party Competition and Welfare Policies in the American States», *American Political Science Review*, 53 (septiembre 1969), 858-66; Ira SARKANSKY y Richard I. HOFFERBERT, «Dimensions of State Politics, Economics and Public Policy», *ibid.*, pp. 867-878, y Brian R. FRY y Richard F. WINTERS, «The Politics of Redistribution», *ibid.*, 54 (junio, 1970), 508-522.

tema político, mayores son también las dificultades con que tropieza el gobierno de un país para adoptar y hacer cumplir métodos que exijan la aplicación de sanciones rigurosas a porcentajes relativamente importantes de la población; y menores son las probabilidades de que lo intente siquiera.

La evidencia sobre este punto es impresionante, si bien, hasta donde tengo conocimiento, jamás ha habido ninguna poliarquía que haya tomado nunca medidas ni siquiera parecidas a la coacción aplicada en profundidad y extensión por el gobierno de la U.R.S.S., con motivo de la colectivización obligatoria de la tierra, durante los años 1931-1932 en que se deportó a millones de personas a los campos de trabajo de Siberia, o murieron de hambre o fueron ejecutados. Las purgas de Stalin en los años treinta todavía llevaron a la prisión, tortura o muerte a algunos millones más ¹¹. La política de exterminación de sus antagonistas y del pueblo judío seguida por Hitler es de sobra conocida para insistir sobre ella. En los regímenes hegemónicos los cambios de jefatura y de planes de acción básicos suelen implicar derramamientos de sangre. Cuando Indonesia se convirtió bruscamente de una dictadura procomunista en otra anticomunista por los menos un cuarto de millón de personas perdieron sus vidas en unos pocos meses ¹², y a finales de 1969 se encarceló a unas 116.000 personas sospechosas de simpatías procomunistas ¹³.

Con todo esto no quiero decir que en las hegemonías tengan que darse, inevitablemente, esta clase de coacciones, ni tampoco en los regímenes mixtos, sino que el riesgo es mayor, mientras que no ocurre lo mismo con las poliarquías. La excepción manifiesta, que enseguida acude a la mente, no hace más que confirmar la regla. En el capítulo 6

¹¹ Sobre estos puntos tal vez nunca lograremos datos reales. En su famosa carta, el físico ruso Andrei D. Sajarov da una cifra superior a 15 millones de muertos atribuibles a Stalin, cifra que es aceptada por muchos intelectuales rusos (*New York Times*, julio 22, 1968, p. 15). Robert CONQUEST, en su meticulosa y detallada relación —si bien desde una posición hostil— estima que la colectivización produjo «unos cinco millones y medio de muertos por el hambre y sus efectos y «unos tres millones más que perecieron en los campos de trabajo que empezaban a funcionar». Según CONQUEST, «las cifras más precisas» arrojan una población de casi cinco millones» confinados en los campos de trabajo en 1933-35 y de seis millones de 1935-1937; para 1938 acepta la cifra de «unos ocho millones de personas que sufrían purgas en los campos». De los internados en esos campos entre 1936-1938 cree que murieron «unos tres millones» (*The Great Terror, Stalin's Purge of the Thirties*, Macmillan, New York, 1968, pp. 23-24, 333, 335-336).

¹² Donald HINDLEY, quien llevó a cabo algunas entrevistas en Indonesia de mayo a diciembre de 1967, declara que «en total, tal vez murieran asesinadas unas 250.000 personas y otras tantas fueran encarceladas y confinadas en los campos de concentración». No obstante, en una advertencia a su estudio señala que «observadores extranjeros bien informados estimaron que el número de muertos llegaba al millón» [«Dilemmas of Consensus and Division: Indonesia's Search for a Political Format», *Government and Opposition*, 4 (invierno, 1969), 79].

¹³ *New York Times*, junio 22, 1970, p. 8.

explicaré que para que los blancos coaccionen a los negros del sur de Norteamérica, esta región ha tenido que desarrollar un sistema doble: un tipo de poliarquía para los blancos y una hegemonía para los negros. Es importante no olvidarse de esta situación, no ya por el prurito de aquilatar las definiciones, o por «salvar» la poliarquía a toda costa, sino precisamente a causa de la generalización de carácter empírico que viene a reforzar: si el Sur hubiera permitido que los negros emancipados participaran en el sistema de debate público no habría tenido que someterlos a la represión sistemática mediante la coacción y el temor, porque según mi opinión, era una minoría demasiado numerosa, y sólo excluyéndola a la fuerza de la poliarquía podía mantenerse ese régimen de opresión y terror en aquella región. Precisamente, y en la misma medida en que se han excluido a los negros en Norteamérica, debe restringirse para este país la denominación de poliarquía totalmente representativa¹⁴. De hecho era entonces menos representativa que la mayoría de los países después de la Primera Guerra Mundial, ya que respecto a la adopción del sufragio universal ningún otro país con régimen poliárquico excluía a un grupo tan numeroso, excepción hecha de Suiza y de la poliarquía transitoria establecida en Argentina. (No sería del todo irrazonable definir la poliarquía como un régimen que requiere una representación mayor de la que había en Estados Unidos por esa época, en cuyo caso habría que clasificar a este país como casi poliarquía.)

El ejemplo de Estados Unidos sugiere una última puntualización con respecto a las consecuencias de los regímenes a causa de su acción política. Yo no creo que las democracias tengan mayor consideración que otros regímenes con las personas a las que privan de sus derechos cívicos. Entre los grupos excluidos estaban (y todavía lo están en alguna medida) los negros que vivían en el sur de Norteamérica, pero en todas las poliarquías están excluidos los extranjeros que vivan fuera de las fronteras del país en cuestión. Y aun cuando no haya razones para pensar que sean peores, tampoco puede decirse que los países con regímenes poliárquicos sean mejores que los otros a la hora de satisfacer los intereses de las personas que viven al otro lado de sus fronteras.

6. Se podría especular sobre las consecuencias derivadas de las diferencias entre los regímenes. Así, por ejemplo, cabe la posibilidad de que si las diferencias persisten durante períodos de tiempo muy prolongados, los distintos regímenes influyan en las creencias, actitudes, cultura y personalidad de sus ciudadanos. Como veremos en el capítulo 8, estas diferencias se tratan como variables intervinientes o independien-

¹⁴ Los negros del Sur sumaban el 10,3 por 100 de la población de los Estados Unidos en 1900, el 8,4 por 100 en 1920 y el 6,8 por 100 en 1950 (U. S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*, Government Printing Office, Washington D. C., 1961, pp. 7 y 12).

tes que afectan a los regímenes. Pero también es razonable pensar que haya una interacción recíproca entre este tipo de factores y el carácter de un régimen: si los factores influyen en las oportunidades que ofrece un régimen determinado, al cabo del tiempo la naturaleza del régimen actúa sobre las creencias, actitudes, cultura y, quizá incluso, sobre las personalidades que tienen probabilidades de desarrollarse en dicho país. Estas últimas frases contienen perspectivas fascinantes y fundamentales, pero, asimismo, son tantas las alternativas hipotéticas admisibles, y es tan difícil poder juzgarlas a la luz de una evidencia satisfactoria que no insistiré en esta obra sobre tal punto.

La fuerza del argumento queda, no obstante, suficientemente aclarada. Parece lógico pensar que regímenes distintos tengan consecuencias distintas, y aunque muchos puedan negar la importancia de dichas consecuencias, al menos tanto los defensores de la poliarquía como sus adversarios concuerdan en que son verdaderamente significativas y trascendentes. Si los resultados de la poliarquía no fueran distintos de las consecuencias de los regímenes no poliárquicos, o si no carecieran de importancia, no habría razón para preferir la poliarquía a una dictadura unipartidista, o al contrario. Aunque, seguramente, muchos lectores opinen que estas consecuencias son de verdad importantes, sobre todo las primeras.

La causa de la controversia en torno al mérito relativo de la poliarquía frente a los regímenes hegemónicos o mixtos tal vez no estribe tanto en los resultados que deben esperarse del debate público y de la representación que antes hemos analizado, como en las consecuencias de otras características. Por ejemplo, se ha dicho que, hoy por hoy, en la mayoría de los países africanos es preferible el régimen de un solo partido, porque expresa un consenso o solidaridad naturales, o porque es necesario para conseguir el desarrollo económico, para construir la nación al margen de las distintas subculturas del país, o para asegurar la estabilidad política. Como muy convincentemente ha demostrado S. E. Finer, algunos de estos argumentos son intrínsecamente contradictorios —no se puede, lógicamente, defender el partido único como expresión del consenso «natural» y, a renglón seguido, alegar que se precisa para construir la solidaridad nacional al margen de diferencias y discordias tribales: la verdad es que los hechos parecen desmentir todas las ventajas imputadas a los regímenes de partido único¹⁵.

Pero no es mi propósito entablar aquí y ahora la defensa de la poliarquía. Me basta con poner de manifiesto las importantes consecuencias que se derivan de reducir los obstáculos que impiden el debate público y

¹⁵ S. E. FINER, «The One-Party Regimes in Africa: Reconsiderations», *Government and Opposition*, 2 (julio-octubre, 1967), 491-508.

de aumentar el número de personas con facultad para participar en él. Creo yo que muchos estarán de acuerdo conmigo en que no ya sólo estas consecuencias son importantes, sino deseables, en que muchas veces —si no siempre— sus beneficios compensan con creces las consecuencias adversas, y que en tales casos merece la pena luchar por el beneficio neto resultante.

El esquema conceptual utilizado por mí en este libro refleja mi compromiso (quizá algunos lo llamen «sesgo») en favor de la poliarquía y contra los regímenes menos democratizados. (Lo que tal vez no sea tan palpable, puesto que tiene menos relación con el tema de este libro, es un sesgo en favor de una democratización mayor de las poliarquías.) No obstante, yo no doy por hecho que, invariablemente, sea de desear la transformación de las hegemonías en poliarquías. Quiero dejar de una vez por todas bien establecida mi convicción de que el tránsito de una hegemonía a una poliarquía suele *ser* deseable y esta creencia mía es uno de los motivos para analizar el tema de este libro, y para formular las preguntas y conceptos básicos en la forma que lo hago.

En términos estrictos, sin embargo, se pueden estudiar los interrogantes que se plantean en esta obra y emplear los conceptos que en ella se exponen sin ideas preconcebidas de ningún tipo sobre el deseo de cambio en favor de una dirección determinada. La verdad es que incluso los que mantienen la postura extrema, es decir, que *nunca* es deseable el cambio de la hegemonía a la poliarquía tendrían que reconocer, creo yo, las condiciones que se requerirían para impedir tal cambio. En este sentido el análisis pretende ser independiente de mis compromisos o inclinaciones en favor de la poliarquía, si bien dadas las dificultades para el análisis de los datos en este estadio, tal vez no tenga demasiado éxito.

Finalmente, quiero dejar bien claro que no doy por hecho que el tránsito de la hegemonía a la poliarquía sea históricamente inevitable. Al igual que todavía es dudoso el triunfo de la tercera oleada de democratización —y aún pudiera ocurrir una limitación regresiva de las oportunidades de debate público que hoy existen en las poliarquías, así también resultaría absurdo suponer que una especie de ley histórica del desarrollo impone a las sociedades, inevitablemente, el paso de la hegemonía política al debate público— o, en último caso, en la dirección opuesta. Como quiera que las modernas naciones-estado han desarrollado movimientos en ambas direcciones, unos cuantos casos bien conocidos bastarán para echar por tierra cualquier ley sobre desarrollo en un sentido único: El pasado de Argentina, Brasil, Alemania, Italia, Rusia, Checoslovaquia y Japón, por ejemplo, son un buen motivo de reflexión. Como ya veremos, del análisis que se hace en la presente obra se infiere, entre otras cosas, que las condiciones más favorables para la poliarquía son comparativamente poco comunes y no se consiguen fácilmente.

Volviendo ahora a la pregunta planteada al final del capítulo ante-

rior, ¿qué condiciones favorecen significativamente las oportunidades para el debate público y la poliarquía?, digamos que en los capítulos siguientes examinaremos las consecuencias de siete series de condiciones: secuencias históricas, grado de concentración en el orden socioeconómico, nivel de desarrollo socioeconómico, desigualdades, segmentación subcultural, control extranjero y creencias de los activistas políticos.