

PROGRAMAS, IDEOLOGÍAS Y PREFERENCIAS PARTIDISTAS: EL MODELO DE ANTHONY DOWNS

MANFRED WILHELMY V. W.
Universidad Católica
de Valparaíso

El libro de Anthony Downs *An Economic Theory of Democracy*¹ constituye un punto de partida ideal para estudiar las variaciones que se observan en los programas e ideologías de los partidos políticos. La obra de Downs es de carácter altamente abstracto, general y sistemático, lo que permite obtener a partir de ella una perspectiva amplia para la discusión del tema, incluyendo en el mismo referencias a contribuciones menos ambiciosas de otros autores. La obra de Downs difiere también de la mayor parte de la literatura sobre partidos políticos en su metodología; los fenómenos no son simplemente descritos, sino explicados mediante la identificación y análisis sistemático de los factores que contribuyen a producir determinados resultados. A lo largo del libro, el autor realiza un esfuerzo notable de desarrollo de los supuestos en que se basan sus hipótesis.

Resulta en cierto modo sorprendente que, dado el alto interés académico y público que han concitado en los últimos años en Chile los enfoques económicos de los fenómenos políticos (por ejemplo, los de Gordon Tullock, Kenneth Arrow y James Buchanan), la obra de Downs, que ciertamente ya constituye un clásico en la materia, haya recibido muy escasa consideración. Como un intento de aportar al debate científico sobre este tipo de teorización, se dedicará la primera parte de este trabajo al tratamiento que da Downs al problema de los cambios que experimentan los programas e ideologías partidistas. En la segunda parte se complementará el estudio mediante una discusión de otras posiciones

¹ *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, 1957. Las citas son de la edición en rústica.

en torno al tema. En ambos casos, se hará un intento de sugerir las implicaciones y limitaciones de los enfoques respectivos.

I

La discusión se centrará en las variaciones de programas e ideologías en los sistemas partidistas competitivos. Es posible que algunos de los factores que explican tales variaciones en los sistemas competitivos también logren explicarlas en los sistemas no-competitivos. Esto puede ocurrir especialmente en dos casos: primero, cuando circunstancias externas en relación con el sistema de partidos, como cambios económicos y demográficos, tienen efecto sobre éste. Tal efecto puede producir cambios en ambos tipos de sistemas. En segundo lugar, es posible que el conflicto partidista tenga en algunos casos caracteres y consecuencias parecidas en sistemas competitivos y no competitivos.

Sin embargo, las diferencias entre los partidos o coaliciones partidistas que no tienen que competir con otros partidos para obtener apoyo popular en orden a lograr sus objetivos (de control de instituciones políticas, de representación y de determinación de las políticas estatales) y los partidos que deben competir con tales metas, son más marcadas que cualesquiera similitudes funcionales que pudieren existir. Los partidos no-competitivos tienden a estar relativamente protegidos frente a los cambios que ocurren en su entorno, o sea, son en general menos sensibles a los cambios en los sistemas social, económico y político que los partidos de orientación y estilo competitivo, que no pueden dejar de ser altamente sensibles a tales cambios, salvo a un alto costo. Los partidos en sistemas no-competitivos tienden a detentar un mayor grado de control del Gobierno y la sociedad que los partidos competitivos. En tercer lugar, los conflictos internos en los sistemas no-competitivos tienden a constituir procesos más "cruciales", donde, por lo general, "hay más en juego" que en los sistemas competitivos, ya que los perdedores probables enfrentan la perspectiva de importantes sanciones políticas y personales, especialmente tratándose de sistemas de partido único.

Sigmund Neumann sostiene que la competencia es una característica esencial de un sistema partidista. Por lo tanto, un sistema

unipartidista es una contradicción, un absurdo². No obstante, es posible hablar de un sistema unipartidista en los términos propuestos por Harry Eckstein; la existencia de un sistema de este tipo "denota el hecho que hay competencia genuina entre facciones persistentes dentro de un partido formalmente unificado en vez de una competencia entre partidos formalmente autónomos"³. Sin pretender resolver este problema de definición, es necesario advertir que, como consecuencia de la falta de una conceptualización unívoca, las generalizaciones que se encuentran en la literatura no son siempre referidas a unos mismos fenómenos empíricamente determinables.

Para Downs, "un partido político es un conjunto (*team*) de hombres que buscan controlar el aparato de gobierno mediante la obtención de cargos (*office*), en una relación regular"⁴. Esta definición no pretende corresponder a la realidad de los partidos en los sistemas políticos que podemos observar; más bien, es parte del modelo de comportamiento político racional que constituye la teoría económica de la democracia.

En general, las diferencias entre programas e ideologías provienen del hecho que los partidos buscan obtener cargos y de la competencia entre candidatos, que en una democracia normalmente son más que los cargos a llenar. La motivación que orienta a los partidos a competir por cargos se encuentra en las recompensas que a sus dirigentes promete la perspectiva de llegar a ocupar cargos: prestigio, ingresos, deferencia. El deseo de obtener cargos es permanente; el objetivo primario del Gobierno es la reelección "y... la elección es el objetivo de los partidos que actualmente se encuentran fuera del poder"⁵. La aspiración de la oposición de obtener cargos no desaparece ni siquiera cuando sufre "derrotas continuas" a manos del partido que se encuentra en el poder⁶. Pero, de acuerdo con el modelo, la oposición no cederá a la tentación de escoger medios no electorales para desalojar del poder al

² *Toward a Comparative Study of Political Parties*, en NEUMANN, Sigmund, ed., *Political Parties*, Chicago, 1956, p. 395.

³ ECKSTEIN, Harry. *Party Systems*, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968.

⁴ DOWNS, op. cit., p. 25.

⁵ DOWNS, p. 11.

⁶ DOWNS, p. 63.

partido de Gobierno. Por lo tanto, la competencia entre los partidos se limita a una lucha por las preferencias del electorado. La coerción no tiene lugar en el modelo, salvo en la medida en que el Gobierno deba, ocasionalmente, tomar medidas coercitivas con el fin de "proveer el marco de orden sobre el que se construye el resto de la sociedad", lo que es necesario porque de otra manera "el comportamiento racional es imposible"⁷. Más precisamente entonces, el modelo excluye la coerción no gubernamental y, no autorizada. En el modelo económico de la democracia, las fuerzas de cambio tienen efecto exclusivamente a través de su influencia en el nivel de apoyo electoral de los partidos políticos.

Para identificar los factores que explican las diferencias entre programas e ideologías de los partidos es necesario considerar las estrategias de los partidos y del Gobierno, ya que el término "gobierno" se usa "en la acepción europea; esto es, se refiere al partido gobernante a menos que se señale lo contrario"⁸.

El conflicto básico en una democracia surge del hecho que el Gobierno aspira a permanecer en el poder, mientras la oposición trata de llegar a formar un nuevo Gobierno. Por lo tanto, los ocupantes de los cargos representativos son egoístas, pero esta característica de los gobernantes no impide que se cumpla una función de utilidad social. Un Gobierno que no sirve para maximizar el ingreso utilidad⁹ de los votantes (que también son egoístas) difícilmente será reelegido. El sistema electoral constituye tanto un correctivo como un vehículo todopoderoso para el egoísmo político. En consecuencia, es el imperativo de ganar o de mantener el apoyo popular lo que explica el gasto del Gobierno (o sea, su forma de recompensar al electorado o, más precisamente, ciertas categorías de votantes) y el financiamiento público (o sea, las cargas que se imponen al electorado o a ciertas categorías de electores): "los gastos se aumentan hasta que la ganancia en votos del gasto marginal es igual a la pérdida de votos del financiamiento marginal"¹⁰.

Hechas estas observaciones preliminares sobre el enfoque de Downs, estamos en condiciones de entrar al estudio del tema central propuesto.

⁷ DOWNS, p. 11.

⁸ DOWNS, p. 12, nota 8.

⁹ DOWNS, pp. 36-38.

¹⁰ DOWNS, pp. 52 y 69-70.

II

En el modelo económico de la democracia, las ideologías y programas partidistas varían como consecuencia: 1º del comportamiento de los otros partidos; 2º del cambio social, la diversidad y la incertidumbre prevalecientes en la sociedad, y 3º de la adaptación del partido a una distribución específica de los votantes. Sobre la base de estos factores, Downs trata de explicar tanto los cambios en los programas e ideologías como las diferencias entre unos y otros.

1. COMPETENCIA PARTIDISTA, PROGRAMAS E IDEOLOGÍAS

Los partidos de oposición calculan sus reacciones frente a las políticas gubernamentales de manera de maximizar la probabilidad de desplazar al Gobierno al tiempo de la próxima elección. Bajo condiciones de información perfecta, el Gobierno seguirá la estrategia de complacer a la mayoría; la oposición bajo estas condiciones será elegida: 1º si iguala completamente las políticas del Gobierno; 2º si logra formar una coalición de electores minoritarios en relación con algunos asuntos, los cuales sienten por sus posiciones minoritarias una preferencia más fuerte que la que sienten por las posiciones mayoritarias que sostienen en relación con otros asuntos, y 3º si la estructura del electorado es tal que no existe consenso. En este caso, el Gobierno no puede seguir el principio mayoritario, o sea, no puede adoptar una política racional, lo que será aprovechado por la oposición para sus propios fines. Este es el llamado "problema de Arrow", el que ha sido estudiado también por Anatol Rapoport y otros¹¹. Las estrategias 2 y 3 solamente se pueden seguir bajo determinadas circunstancias especificadas por Downs¹², por lo que el planteamiento de ellas no debe considerarse más que como una hipótesis preliminar. Además, es preciso señalar que se trata de estrategias que solamente son racionales bajo condiciones de información perfecta; la situación puede variar considerablemente una vez que se introduce la incertidum-

11 *Various Meanings of "Theory"*, en: POLSBY, Nelson et al., eds., *Politics and Social Life*, Boston, 1963, pp. 83-84.

12 DOWNS, pp. 54-62.

bre. Se trata de enunciados contenidos en los capítulos 3 y 4 de *An Economic Theory of Democracy*, los que deben considerarse preliminares en relación con el análisis posterior¹³.

Bajo condiciones de información imperfecta, diferentes interpretaciones de los efectos de las políticas del Gobierno y de las consecuencias probables de las estrategias de acción de los partidos afectan la capacidad de éstos de modificar su comportamiento. Como consecuencia de lo anterior, un partido de oposición debe considerar factores tales como la magnitud de su última derrota electoral para determinar las necesidades de cambio en su orientación política, con el fin de obtener un mayor apoyo electoral. En las palabras de Downs, "el deseo de deshacerse de un perdedor pone a los partidos de oposición bajo presión de alterar sus promesas. Si los partidos perdieron por un margen abrumador, esta presión puede originar una fuerte irresponsabilidad. Pero si la votación fue estrecha, prevalecerá la presión tendiente a conservar el apoyo anterior manteniendo la mayoría de las promesas"¹⁴.

Sin embargo, los partidos no pueden modificar arbitrariamente sus programas e ideologías. Existen otros factores que determinan el grado y la rapidez con que pueden cambiar sus programas e ideologías.

2. CAMBIO SOCIAL, DIVERSIDAD E INCERTIDUMBRE

Downs señala que "tres factores en nuestro modelo explican cómo la hipótesis de maximización de votos puede dar origen a cambios ideológicos. Ellos son la heterogeneidad de la sociedad, la inevitabilidad del conflicto social, y la incertidumbre"¹⁵.

La incertidumbre explica tanto los orígenes de la ideología como sus variaciones. Una ideología es "una imagen verbal de la sociedad buena y de los medios para construir tal sociedad"¹⁶. Las ideologías surgen en un mundo incierto como medios de evitar el costo de informarse sobre todos los problemas. Además, constituyen un criterio suplementario para tomar una decisión electoral cuan-

¹³ DOWNS, p. 13.

¹⁴ DOWNS, p. 109. La "responsabilidad" se define en p. 105.

¹⁵ DOWNS, p. 100.

¹⁶ DOWNS, p. 96.

do el elector llega al punto en que su "diferencial partidista"¹⁷ es igual a cero. Este uso de la ideología es racional para el elector "solamente en el corto plazo", por cuanto éste no tiene interés en las expresiones verbales, sino en aumentar su ingreso utilidad; por lo tanto, se abstendrá de votar "elección tras elección" siempre que el diferencial partidista sea igual a cero. Pero en realidad esta situación es altamente excepcional para el elector, porque es muy improbable que su diferencial sea cero en más de una elección. Las variaciones marginales en las políticas de los partidos, o declaraciones específicas de éstos, pueden inclinar al votante racional en una dirección. La situación más corriente es, entonces, la del uso de ideologías para ahorrar costos de información. La incertidumbre explica los cambios de ideología, puesto que bajo condiciones de información imperfecta no se sabe qué conjunto de proposiciones y llamados generará la respuesta pública más favorable, esto es, qué ideología será más ventajosa en términos electorales. Sobre este problema cada partido podrá llegar a sus propias conclusiones.

La división del trabajo en la sociedad crea grupos sociales que formulan demandas a otros grupos, tendientes a aumentar su participación en el producto social. De esta manera, surge el conflicto social, fenómeno que puede ser explicado en términos de hipótesis completamente individualistas (como ocurre en la filosofía política de Thomas Hobbes). No obstante, el conflicto es políticamente significativo una vez que se institucionaliza y tiene lugar sobre bases grupales. Las ideologías y programas de los partidos varían por cuanto cada partido atrae solamente un conjunto limitado de grupos sociales; para impresionar favorablemente a todos los grupos, un partido tendría que formular una ideología internamente inconsistente, la que no sería utilizada por los electores, ya que no constituiría un "atajo racional", o sea, un medio de evitar costos de información.

Además, las ideologías y programas varían como consecuencia del cambio social. La fuerza numérica así como los intereses de los diversos grupos sociales se ven modificados por toda clase de factores económicos, técnicos, etc.: "por lo tanto, la combinación correcta en una elección puede ser la equivocada en la próxima"¹⁸.

17 Downs, pp. 39-40.

18 Downs, p. 101.

Para el partido de Gobierno, el límite del cambio ideológico y de los cambios de política está determinado por el imperativo de responsabilidad, consistente en la necesidad de conducirse de manera consistente con las acciones pasadas. El comportamiento irresponsable contribuirá a erosionar el apoyo de que goza el partido, por cuanto el comportamiento de éste no corresponderá a las expectativas de los electores racionales.

Cabe agregar que ningún partido puede cambiar su ideología y programas a voluntad porque tiene que ser confiable, esto es, debe comportarse en forma predecible a partir de sus declaraciones preelectorales. Los votantes no creerán en las promesas de un partido que no es confiable. Para calcular su diferencial partidista, ellos tendrán que revisar las políticas anteriores del partido, lo que los hará incurrir en los gastos de información que querían ahorrar. Esto pone en desventaja al partido que no es confiable. Los partidos de oposición deben ser confiables, ya que los electores se interesan principalmente en sus declaraciones; pero el partido en el poder también debe ser confiable, puesto que si queda fuera del Gobierno en la próxima elección, deberá entrar a jugar el rol de oposición, oportunidad en la cual los electores recordarán su comportamiento mientras fue Gobierno. En consecuencia, el imperativo de confiabilidad limita los cambios programáticos e ideológicos al exigir correspondencia entre declaraciones y actuaciones.

Por último, resulta obvio que las limitaciones que afectan los cambios en las políticas de Gobierno afectan también el grado en que son posibles los cambios programáticos e ideológicos en general. Todos los partidos enfrentan el problema crucial de ajustar sus ideologías a condiciones sujetas a modificaciones. Los partidos más oportunistas tienden a la movilidad ideológica, mientras los más responsables tienden a la rigidez en este aspecto.

3. LA FUNCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN ELECTORAL

Downs trata la distribución de las preferencias electorales como una variable independiente. Las variables dependientes¹⁹ son

¹⁹ El profesor Edward Tufte propone hablar de la primera como "descriptora" y de las segundas como "respuestas".

el tipo de sistema partidista (bi o multipartidista), el grado de estabilidad del Gobierno democrático, y la formación eventual de nuevos partidos. El número de partidos en el sistema a su vez "determina si las ideologías partidistas serán similares, o diferentes y definidas" ²⁰.

Más precisamente: el número de modas en la distribución de las preferencias electorales es la variable independiente, el número de partidos es la variable interviniente y las características de las ideologías de los partidos constituyen la variable dependiente.

3.1. EFECTOS DE UNA DISTRIBUCIÓN UNIMODAL

Downs razona asumiendo que los electores toman posiciones acerca de un solo asunto, distribuyéndose en un continuo de izquierda a derecha; posteriormente abandona este supuesto con el fin de teorizar sobre partidos interesados en múltiples políticas.

Si la distribución de los votantes es unimodal, existirá un sistema bipartidista, especialmente si la forma de la distribución se parece a la curva normal. Tal forma de distribución incentiva a los partidos a la convergencia en sus programas e ideologías, ya que siempre ganarán más votos (moderados) al moverse hacia el centro que los que por tal tendencia podrán perder (entre los votos "extremistas"). En una distribución de este tipo, el elector "extremista" no tiene más alternativa que votar por el partido de centro más cercano a su posición (o menos alejado de ella), aunque le sirva solamente para disminuir la probabilidad de elección del partido ubicado "al otro lado del centro"; en otras palabras, tal elector no se abstendrá; votará aunque sea para evitar lo que para él podría ser un mal mayor. Solamente algunos electores "extremistas", fuertemente orientados a cambiar la estructura del sistema partidista en el futuro, tenderán a abstenerse con el fin de penalizar a los partidos que se mueven hacia el centro ²¹.

El límite de la convergencia está determinado por la posición del partido adversario: "los partidos políticos no pueden pasar uno por encima del otro", puesto que "la integridad y la responsabilidad crean una inmovilidad relativa" ²².

²⁰ DOWNS, p. 139.

²¹ DOWNS, pp. 49 y 119.

²² DOWNS, p. 122.

Una distribución unimodal permite a cada partido buscar y obtener apoyo en muchos sectores e intereses diferentes en el electorado. Es probable que los partidos desarrollen conjuntos de políticas poco integradas y heterogéneas. Sin embargo, esto no alienará al electorado, ya que diversas categorías de votantes percibirán partes específicas del programa como favorables para sus intereses, y considerarán como menos importantes otras políticas que les resultan menos favorables, pero que se encuentran más alejadas de sus intereses. En otras palabras, los partidos prepararán sus programas y elaborarán sus llamados tratando de ser vistos favorablemente por "un amplio espectro de la escala de izquierda a derecha"; a su vez, "el grado de integración de una ideología partidista depende de qué parte de la escala se está tratando de cubrir mediante el conjunto de políticas"²³. De esto se concluye que la existencia de una distribución unimodal estimula la ambigüedad.

3.2. EFECTOS DE UNA DISTRIBUCIÓN BIMODAL

Si las dos modas de la distribución están situadas cerca de los extremos, también surgirá un sistema bipartidista. Sin embargo, no se tratará de un sistema moderado o que cambie en dirección a la moderación, porque los partidos perderán más electores que favorecen los extremos, que la ganancia de electores moderados que podrían esperar en caso de moverse hacia el centro. Según Downs, esta distribución de "apoyo polarizado" tiende a privar de estabilidad a las políticas de Gobierno, y "en una situación de este tipo, la democracia probablemente producirá el caos"²⁴. Esta situación había sido anteriormente analizada por Dahl, quien la llamó "desacuerdo simétrico grave". Para Dahl, "es imposible descubrir cualquier solución puramente constitucional" a tal forma de conflicto²⁵. El resultado más probable del conflicto polarizado es, en cambio, la revolución. Aunque el tema trasciende los límites del modelo económico de la democracia, Downs hace algunas consideraciones de tipo descriptivo —no causal— acerca de las revolucio-

²³ DOWNS, p. 123.

²⁴ DOWNS, p. 120.

²⁵ DAHL, Robert A., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 1956, cap.

nes, que son "series de movimientos de hombres a lo largo de la escala política" ²⁶.

Una segunda distribución bimodal consiste en una "gran moda" cerca del extremo izquierdo de la distribución, donde se amasa la clase obrera, y una "pequeña moda" cerca del extremo derecho, donde se sitúa la clase alta. En esta situación, resultarán elegidos gobiernos de izquierda. No habrá incentivos para el movimiento de partidos e ideologías hacia el centro, excepto en cuanto los gobiernos puedan resultar exitosos, llegando a "desproletarizar" a la clase trabajadora. No obstante, ello afectaría las bases mismas de su poder y militancia ideológica ²⁷.

Este tipo de distribución, que tiende a surgir cuando se extiende el sufragio, explica el origen de nuevos partidos en la izquierda, así como la declinación de los partidos tradicionales de izquierda: éstos, afectados de inmovilidad ideológica, no pueden aprovechar plenamente la nueva distribución del electorado.

3.3. EFECTOS DE LAS DISTRIBUCIONES POLIMODALES

Las distribuciones polimodales tienden a producir sistemas multipartidistas. El número de partidos depende de la forma de la distribución: es necesario considerar la cantidad de modas y su tamaño. Además, la viabilidad de un sistema multipartidista depende del tipo de sistema electoral; se ve particularmente favorecido por la representación proporcional. El tipo de cambio programático-ideológico en un sistema de este tipo es condicionado por la forma de la distribución del electorado. En general, ningún partido puede ganar el apoyo de una proporción de votantes comparable a la que logra captar cada uno en un sistema bipartidista. Hay grupos sociales claramente definidos, cuyos intereses son directamente reflejados por cada partido. En la mayoría de los casos, no será ventajosa para un partido la convergencia de posiciones, ya que perderá por lo menos tantos votantes como podría ganar de ella; además, la inmovilidad ideológica es fuerte en un sistema multipartidista. Por consiguiente, un sistema de este tipo tiende a incentivar la diversidad programática e ideológica, así como un ni-

²⁶ DOWNS, *op. cit.*, pp. 120 y 121.

²⁷ Los teóricos marxista-leninistas prestan considerable atención a este problema, por razones fáciles de comprender.

vel relativamente alto de integración de los programas en torno a un conjunto claro de ideas.

Lo anterior se da al nivel de los partidos; pero la situación cambia tratándose del Gobierno. La mayoría de las democracias multipartidistas son gobernadas por coaliciones. Partidos de "orientación mayoritaria" y partidos "dominantes" son raros en los sistemas multipartidistas²⁸. Por esta razón, es necesario que haya permanentes compromisos programático-ideológicos entre los partidos de Gobierno, lo que produce ambigüedad, modificando sustancialmente la situación de competencia preelectoral.

Consecuentemente, la ambigüedad parece ser inevitable tanto en sistemas bi como multipartidistas. La racionalidad pura, "la búsqueda de los objetivos propios de la manera más eficiente", no es posible en un sistema bipartidista, porque los partidos no ofrecen políticas unívocas al electorado (si bien los votantes pueden percibir las cosas de otro modo). Tampoco es posible la racionalidad pura en un sistema multipartidista, debido a que los partidos entrarán en transacciones y compromisos en el Gobierno. Sin embargo, de acuerdo al autor es posible lograr un "second best" por medio de la política: "la política es el sistema de resolución de conflictos que permite que cada individuo alcance algunos de sus objetivos"²⁹. En general, la democracia y la racionalidad serán posibles si hay un alto grado de consenso social; ello ocurrirá cuando la distribución del electorado sea unimodal, y especialmente en la medida que sea mayor la moda en la mitad de la escala de izquierda a derecha. Una gran dispersión en la distribución del electorado, por el contrario, incentiva el conflicto; "la sociedad pierde su núcleo vital de armonía" y "la democracia no puede producir gobierno efectivo". "La racionalidad individual en la política se derrumba" debido a que la resolución de los conflictos se vuelve extremadamente difícil"³⁰.

28 DUVERGER, Maurice, *Political Parties* (obra traducida del francés), Nueva York, 1959, p. 283; Eckstein, op. cit.

29 DOWNS, p. 161.

30 DOWNS, p. 162.

UNA CRITICA DE LOS MODELOS Y CONCEPTOS DE CAMBIO PROGRAMATICO E IDEOLOGICO

En esta sección se plantearán algunas interrogantes acerca de los supuestos e hipótesis del modelo económico presentado. En segundo lugar, se considerará algunas ideas alternativas acerca del tema.

El enfoque de Downs ha sido criticado por H. R. Rogers desde una perspectiva inductivista, opuesta a la construcción de este tipo de modelos³¹. Comparando el estudio de la política con la física y otras ciencias "exactas", Rogers ve en éstas un mayor nivel de desarrollo teórico, lo que ciertamente es correcto. Sin embargo, no se sigue de esta constatación que el camino de desarrollo de la ciencia política se encuentre en la pura acumulación de datos, como parece proponer Rogers, ya que a falta de criterios de relevancia se cae en un empiricismo irracional. En su respuesta a Rogers, Downs plantea precisamente que los hechos deben ser observados y analizados teniendo en mente ciertos intereses de naturaleza teórica³².

El inductivista "antiteórico" probablemente introducirá en su investigación un "contrabando", a veces no deliberado, de teorías y juicios de valor implícitos. Superada esta dificultad preliminar, analizaremos algunos problemas planteados por el modelo económico, para lo cual tendremos especialmente presente la advertencia del profesor Stokes en su crítica del enfoque de Downs: "la utilidad de los modelos depende absolutamente de la interacción entre la construcción teórica y la observación empírica"³³.

La crítica enfatizará dos aspectos: el rol de la distribución del electorado y la teoría de la convergencia ideológica y del consenso.

31 ROGERS, H. R., *Some Methodological Difficulties in Anthony Down's An Economic Theory of Democracy*, *American Political Science Review*, junio 1959, pp. 483-485.

32 DOWNS, Anthony, *Dr. Roger's Methodological Difficulties - A Reply* misma Revista, diciembre 1959, pp. 1094-1097. Véase la definición de "hecho" en Easton, David, *The Political System*, Nueva York, 1953.

33 STOKES, Donald, *Spatial Models of Party Competition*, *American Political Science Review*, junio 1963, p. 377.

1. UNA RECONSIDERACIÓN DEL ROL DE LA DISTRIBUCIÓN DEL ELECTORADO

En el modelo de Downs la distribución del electorado es una variable independiente que contribuye a explicar el comportamiento de tres variables dependientes: el número de partidos, el grado de estabilidad de los gobiernos democráticos y el surgimiento de nuevos partidos. El modelo no hace lugar al problema del origen de la variable independiente; Downs es bien explícito al señalar que considera tal problema fuera del ámbito de su estudio³⁴. Sin embargo, no es enteramente consistente a través de la obra en esta postura metodológica; en realidad, cambia su posición, llegando a sugerir un modelo de causación recíproca entre la distribución electoral, la estructura electoral y el sistema de partidos. Sostiene Downs que "el tipo de estructura electoral" tiende a acomodarse a la forma de la distribución del electorado, pero "el número de partidos existente conforma los puntos de vista políticos de las nuevas generaciones y de esta manera influye sobre sus posiciones en la escala"³⁵. De esta manera, se introduce una nueva variable dependiente, y se considera que existe una relación de causación doble entre la distribución del electorado y la cantidad de partidos en el sistema. En este sentido, se abandona la causación jerárquica. Más aún, el supuesto de racionalidad del modelo tiende a debilitarse en esta nueva versión, puesto que los partidos se miran como agentes de socialización de las nuevas generaciones, o sea, los partidos inculcan la adhesión a símbolos y creencias, propugnan ciertos valores políticos y, en general, desarrollan proselitismo entre los nuevos miembros del sistema. Pero el supuesto de racionalidad exige que el elector considere irrelevantes tales intentos de los partidos. Es necesario recordar que el "homo politicus" de Downs corresponde al "homo economicus" de la teoría clásica, el que, en cierto sentido, no es un hombre socializado, sino un ser que sencillamente computa para cada decisión alternativa el ingreso que de ella cabe esperar, ajustando su comportamiento estrictamente al criterio utilitario. Puede decirse que el votante racional es un hombre que no ha tenido infancia; sus puntos de vista políticos no se

³⁴ DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*, p. 140.

³⁵ DOWNS, *op. cit.*, pp. 124 y 125.

han formado en la exposición a los puntos de vista de los partidos mientras no era completamente racional.

En conclusión, se puede señalar que hay inconsistencia en el modelo económico entre la decisión de tratar la distribución del electorado como una variable independiente o "causa", y la necesidad de explicar ciertos fenómenos concretos como la socialización. Surge así la impresión que hay supuestos "forzados" en el modelo, lo que lleva a conflictos con la realidad que se trata de explicar, o a un abandono implícito de tales supuestos.

Teóricos como Maurice Duverger, Sigmund Neumann, Gabriel Almond, David Easton y David Apter han enfatizado el rol de los partidos políticos en la formación de la distribución del electorado o, más ampliamente, en la estructura de la opinión pública, puesto que aquélla no es más que una expresión —y no siempre la más exacta— de ésta.

Para Duverger, "... la estructura de la opinión pública es en gran medida una consecuencia del sistema de partidos, siendo conformada por ... toda una combinación de complicados factores"³⁶. Entre estos factores, el autor cita algunas variables más bien generales y vagas: "las circunstancias de la historia", "la evolución de la política"; pero también alude, más precisamente, al sistema electoral. Su conclusión es que no hay una relación unidireccional sino más bien recíproca entre el sistema de partidos y la estructura de la opinión pública. En cuanto a Neumann, este autor cita, con aprobación, el punto de vista de Lord Bryce: los partidos "generan orden a partir del caos de una multitud de votantes"³⁷. La voluntad pública se parece a una materia prima: la "organización de la voluntad pública caótica" es una de las funciones básicas de los partidos políticos.

En las ambiciosas construcciones conceptuales del estructural-funcionalismo y del análisis de sistemas, los partidos políticos se consideran como estructuras dirigidas principalmente a la "agregación" u "homogenización" de las demandas de los miembros del sistema político. La opinión pública tiende a ser un conjunto de deseos difusos, particularistas y afectivos cuando no hay partidos. Los grupos de interés son los primeros organizadores de este "caos",

³⁶ DUVERGER, op. cit., pp. 372 y 381.

³⁷ NEUMANN, op. cit., p. 396.

pero sus demandas siguen presentándose principalmente a nivel particularista. Los partidos políticos introducen homogeneidad y organización al conjunto total de demandas, o, más precisamente, a aquellas que "canalizan" efectivamente a través de sus compuertas, generando amplias políticas o programas partidistas³⁸. El rol de los partidos como instrumentos de socialización política y de movilización social en los "nuevos estados" ha sido enfatizado por autores de esta tendencia, en la que se puede incluir también la obra de David Apter³⁹.

La idea según la cual el partido político es una institución fundamental en la formación de una opinión pública ha aumentado su prestigio e influencia desde que la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania consagró su rol como agente de la "formación de la voluntad política" (*politische Willensbildung*).

Existen, por consiguiente, tendencias teóricas y prácticas que atribuyen considerable importancia a los partidos políticos en la conformación de la opinión pública. Es verdad que muchos de los juicios de esta escuela están más cerca de constituir concepciones normativas que generalizaciones corroborables en la investigación empírica. Esto puede decirse aún de los modelos muy similares de Easton y Almond. Las preferencias de ambos parecen inclinarse a favor de un sistema partidista del tipo británico, en que el electorado tiene un significativo nivel de actividad política —por lo menos en comparación con otros sistemas— existiendo, además, un conjunto de grupos de interés que transmite las demandas del "hombre común" a los partidos políticos; éstos transforman tales demandas, llegando a darles un alto nivel de generalidad, el que es apropiado para su eventual conversión en política gubernamental, de imponerse en la lucha electoral. En el lenguaje de la teoría de los sistemas, algunos "inputs" ("insumos" o "influjos" en el caso de "entradas" políticas) se convierten en "outputs" ("productos" consistentes en decisiones y acciones autoritativas).

Almond señala que este tipo de sistema provee una "buena mantención de límites" entre el sistema político y la sociedad;

³⁸ ALMOND, Gabriel, *The Functional Study of Comparative Politics*, cap. 1 de ALMOND, Gabriel y COLEMAN, James, eds., *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, 1960; David Easton, *A System Analysis of Political Life*, Nueva York, 1965.

³⁹ APTER, David, *The Politics of Modernization*, Chicago, 1965.

Easton ve en él la mejor aproximación a un sistema autoajustante perpetuo, y precisamente su interés teórico es la determinación de las condiciones de persistencia de los sistemas políticos.

Los textos comentados han sido, sin duda, sumamente útiles en cuanto dieron, hace más de veinte años en algunos casos, marcos conceptuales apropiados para la descripción del funcionamiento de sistemas políticos en una perspectiva comparativa; pero su contenido en términos de proposiciones específicas susceptibles de examen empírico es relativamente pobre y, en general, se encuentra en ellos cierta falta de precisión en el establecimiento de las relaciones entre los fenómenos. El "principio de indeterminación" o de causación múltiple formulado por teóricos como Harold Lasswell y Abraham Kaplan y por Seymour M. Lipset, ha sido llevado tan lejos en estos textos que llega a ser difícil derivar juicios operacionales de los mismos.

Una insuficiencia común de la literatura citada es la falta de criterios para especificar empíricamente qué se entiende por opinión pública. Por una parte, el modelo económico expresa que "todos los adultos que son residentes permanentes en la sociedad, se encuentran en su sano juicio y se sujetan al orden jurídico nacional, cumplen los requisitos para votar en cada... elección"⁴⁰. En el modelo económico, la opinión pública se encuentra expresada por las diversas distribuciones de los electores en la dimensión izquierda-derecha. Tanto el tipo de sistema partidista como, indirectamente, sus programas e ideologías son consecuencias de los diversos estados de la opinión pública. Pero desde la obra de E. E. Schattschneider *The Semi-Sovereign People*⁴¹ se ha reparado en la necesidad de distinguir entre la distribución del electorado y el cuerpo general de ciudadanos en un sistema democrático. Mientras teóricos de la democracia como Downs suponen que existe un alto nivel de participación, la realidad es que, como en el caso de Estados Unidos, una proporción significativa de la ciudadanía se mantiene al margen de la participación electoral. La abstención masiva es "la enfermedad de la democracia"⁴². Para Schattschneider, el futuro de su país (Estados Unidos) depende del problema crucial

40. DOWNS, p. 23.

41. SCHATTSCHNEIDER, E. E., *The Semisovereign People*, Nueva York, 1960.

42. SCHATTSCHNEIDER, op. cit., p. 97.

del nivel de participación electoral, que se ha mantenido en niveles insuficientes⁴³. Esta opinión nos parece acertada, ya que existe una relación directa entre el nivel de participación política y la naturaleza de los problemas políticos que se tratan; el carácter más o menos oligárquico o democrático de un sistema influye decisivamente en el contenido de la agenda de discusión política. A la inversa, la determinación de la naturaleza de los asuntos influye en la composición de los grupos participantes en su resolución. La abstención masiva tiende, de esta manera, a constituir una fase en un círculo vicioso.

Por consiguiente, los estudios de comportamiento electoral no revelan, necesariamente, el estado total de la opinión pública. La investigación de la abstención parece ser casi tan importante como la de la votación, y las "actitudes" de los ciudadanos de una muestra deben ser estudiadas junto con lo que Philip Converse ha llamado sus "no-actitudes"⁴⁴.

Diferentes niveles de inscripción electoral contribuyen a explicar parte de la diferencia observable entre el comportamiento electoral y el estado de la opinión pública. La principal conclusión de un estudio sobre inscripciones electorales en Estados Unidos fue que "las diferencias locales en la participación electoral se relacionan en gran medida con diferencias locales en los niveles de inscripción, y éstos, a su vez, reflejan en grado considerable diferencias en las reglas y procedimientos de inscripción"⁴⁵.

Aparte de Schattschneider, Duverger es uno de los pocos autores que tratan de identificar las diversas facetas del fenómeno de la opinión pública. Para Duverger, las diferentes distribuciones electorales no constituyen una buena medida del estado de la opinión pública debido a que cambios en el sistema electoral pueden alterar tal distribución sin un cambio correspondiente de opiniones. Pero el problema es que no podemos conocer la "opinión primaria". "De hecho, no existe la opinión primaria"; por lo menos, no es posible determinarla"⁴⁶. Podrá eventualmente ser estudiada

43 SCHATTSCHNEIDER, op. cit., p. 104, subrayado en el original.

44 CONVERSE, Philip E., *Attitudes and Non-Attitudes*, mimeografiado.

45 KELLEY, Stanley et al., *Registration and Voting: Putting First Things First*, *American Political Science Review*, junio 1967, pp. 359-379.

46 DUVERGER, op. cit., p. 377.

mediante "encuestas Gallup", pero, en general, es imposible evaluar el grado en que los sistemas electorales modifican el estado de la opinión como consecuencia de la naturaleza "oculta" de esta última; por lo tanto, esta materia se presta más bien a "creencias o intuiciones"⁴⁷. Sin embargo, Duverger intenta determinar por lo menos "las diferentes tendencias de cada una de las distintas distorsiones"⁴⁸. Con este fin, analiza, en primer término, el efecto de diversos sistemas electorales —sistemas de mayoría y de representación proporcional, votación uninominal y de lista. En segundo lugar, estudia el impacto de los sistemas bi y multipartidistas sobre la opinión pública, sugiriendo que el sistema de partidos constituye una variable interviniente entre el sistema electoral y la opinión pública.

Aunque Duverger desarrolla una argumentación interesante, su análisis no es enteramente convincente. Al tratar de determinar la dependencia de la opinión pública en relación con otras variables, Duverger elabora supuestos arbitrarios sobre el estado "natural" de la opinión pública, permitiendo, de esta manera, la introducción de "creencia e intuición" en la generación de sus conclusiones. La siguiente cita ejemplifica lo señalado: "La desventaja de un sistema dnalista sería, por lo tanto, su tendencia a abolir las diferencias secundarias existentes dentro de cada "familia espiritual", pero éste tendría, sin embargo, el mérito esencial de expresar correctamente su antagonismo general. Por otra parte, un sistema de partidos múltiples, independientes, como el que produce la representación proporcional, tendría el serio defecto de obliterar por completo la división básica en la opinión, enfatizando las divisiones en pntos de detalle"⁴⁹.

De esta manera, el análisis de Duverger, si bien es más explícito que otros acerca de los problemas que afectan la relación entre sistema de partidos y opinión pública o distribución del electorado, no llega muy lejos en su esfuerzo de solución analítica.

47 DUVERGER, op. cit., p. 382. Cabe preguntarse si esta opinión obedece a la poca disposición de los franceses a dar informaciones políticas. Véase CONVERSE, Philip y DUPEUX, Georges, *Politicalization of the Electorate in France and the United States*, en CAMPBELL, Angus et al., *Elections and The Political Order*, Nueva York, 1966.

48 DUVERGER, op. cit., p. 387.

49 *Ibíd.*

En suma, el modelo económico se basa en el supuesto que la distribución del electorado y la opinión pública constituyen un mismo fenómeno. Este supuesto difícilmente se cumplirá en los sistemas políticos reales, lo que resta considerable poder explicativo al modelo. Por otro lado, los demás intentos de generalización acerca de la opinión pública no proporciona explicaciones sino creencias *a priori*. Consecuentemente, las relaciones entre la opinión pública y los cambios ideológicos y programáticos siguen constituyendo un problema sin solución satisfactoria. El problema es serio, puesto que los diversos niveles de participación y los problemas sobre los que se han elaborado supuestos deben ser tratados como variables si se quiere obtener explicaciones acerca de ellos.

2. CONVERGENCIA Y CONFLICTO

El tema del cambio ideológico ha constituido uno de los más controvertidos en la literatura de ciencia política y filosofía política en las últimas décadas. Para entrar al tema, creemos importante, primeramente, señalar las diferencias entre el modelo económico y lo que se ha dado en llamar la escuela del "fin de las ideologías".

La tesis del "fin de las ideologías", tan popular a comienzos de la década pasada, representó una inferencia prematura a partir de ciertos procesos y tendencias de las décadas anteriores. En la política europea, el imperativo de recuperación de la devastación bélica, así como la percepción de una significativa amenaza del Este, llevaron a los partidos a enfatizar aspectos de corte más práctico que doctrinal. Se atribuyó la mayor importancia al desarrollo económico y la recuperación militar. Cuando, hacia fines de la década de 1950, se habían registrado avances importantes en ambos aspectos, la base social de los conflictos ideológicos había cambiado profundamente. El viejo conservantismo dogmático parecía haberse convertido definitivamente en cosa del pasado. En Estados Unidos, los republicanos debieron abandonar su oposición a las políticas del "New Deal" con tal de poder seguir recibiendo algún apoyo electoral. Había surgido un nuevo consenso, probablemente algo a la izquierda del antiguo consenso de décadas anteriores, pero, en general, se trataba de un triunfo del centro. Downs parece haberse inspirado en esta interpretación de las tendencias prevalecientes al

escribir su libro: la distribución unimodal de los electores, con las consecuencias expuestas, constituía la representación teórica de la historia de la época. Sin embargo, la tesis de Downs no debe ser confundida con la del "fin de las ideologías".

El uso de ideologías para la toma de decisiones electorales es, para Downs, racional bajo determinadas circunstancias; el autor reconoce los cambios sociales y políticos que inciden en las ideologías, pero no anuncia su desaparición ni cree que la distribución unimodal habría de imponerse en la mayoría de los sistemas democráticos en el porvenir. De hecho, Downs da considerable importancia a las distribuciones electorales donde las ideologías son más importantes. De esta manera, el modelo económico constituye un mejor punto de partida para estudiar, por ejemplo, la política italiana, francesa o chilena que las teorías del "fin de las ideologías" ⁵⁰.

En realidad, resulta cuestionable el uso de tales teorías aún en el caso del propio sistema político norteamericano. Ya E. E. Schattschneider anunció que existía un considerable potencial para el aumento de la "conflictividad" de la política norteamericana. La evolución de dicho sistema político, que desde 1960 ha enfrentado arduos problemas de política interna y exterior, los que han llegado de diversas maneras a incidir negativamente en la estabilidad gubernamental, confirman la justeza de la observación del autor ⁵¹.

Downs asume que el nivel de conciencia ideológica de los electores es relativamente alto. Este supuesto resulta de la racionalidad de los votantes y del hecho que éstos, bajo condiciones de incertidumbre, usan ideologías para tomar sus decisiones. El autor tiene muy presente que, de hecho, "algunos hombres efectivamente votan para complacer a sus mujeres —y viceversa— en vez de expresar sus preferencias políticas. Tal comportamiento muchas veces es altamente racional en el contexto de las situaciones en que tiene lugar" ⁵². Pero el método del autor evita el problema de la irra-

50 LAPALOMBARA, Joseph, *Decline of Ideology: A Dissent and an Interpretation*, *American Political Science Review*, marzo 1966, pp. 5-16. SARTORI, Giovanni, *Politics, Ideology and Belief Systems*, *American Political Science Review*, junio 1969.

51 Véase especialmente el capítulo VI de SCHATTSCHNEIDER, op cit.

52 DOWNS, op. cit., p. 8.

cionalidad política por tratarse de un fenómeno altamente complejo que no se presta al razonamiento deductivo. Los supuestos del modelo determinan el rango de fenómenos que caben en él⁵³.

Diversos estudios empíricos del comportamiento electoral muestran que una gran proporción del electorado tiene un bajo nivel de conciencia del aspecto ideológico de la política. Sin embargo, es necesario analizar con precaución las conclusiones de tales estudios. El teórico del "fin de las ideologías" ve en ellos una magnífica confirmación de su tesis, mientras el revolucionario se queja de la alienación y "falsa conciencia" que invaden al público. En realidad, como señalaba Schattschneider, tales inferencias provienen de una definición de la democracia que impone criterios académicos al comportamiento político⁵⁴, al suponer que "la gente realmente decide acerca del Gobierno en forma más o menos permanente"⁵⁵. ¿Cuál es la realidad?

El estudio de Herbert McClosky y H. E. Dahlgren⁵⁶ demostró que la familia y otras relaciones de grupo primario tienen importancia decisiva en la creación, conservación y cambio de las lealtades partidistas. El famoso estudio *The Civic Culture* demostró la importancia de estas vinculaciones en cinco sistemas políticos⁵⁷. Todo esto correspondería a lo que Downs llama irracionalidad política.

Los autores de *The American Voter* concluyeron en 1960 que solamente una baja proporción del electorado, alrededor de la décima parte, usa criterios de juicio político que pueden considerarse "ideológicos". Por otra parte, "alrededor del 85% del electorado de 1956 utilizó herramientas más simples para enfrentar sus problemas"⁵⁸. Con la excepción de aquellos sistemas políticos como Gran

53 DOWNS, p. 10.

54 SCHATTSCHNEIDER, op. cit., p. 135

55 SCHATTSCHNEIDER, op. cit., p. 133.

56 MCCLOSKEY, H. y DAHLGREN, H. E., *Primary Group Influence on Party Loyalty*, *American Political Science Review*, septiembre 1959, pp. 757-776.

57 ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney, *The Civic Culture*, Princeton, 1963.

58 CAMPBELL, Angus et al., *The American Voter*, Nueva York, 1960, p. 234.

CONVERSE, Philip, en *The Nature of Belief Systems in Mass Publics*, en APTER, David, ed., *Ideology and Discontent*, Nueva York, 1965, llega a una conclusión similar.

Bretaña⁵⁹ y unos pocos más, es razonable esperar niveles aún más altos de "ignorancia ideológica" en otros países, debido a los menores niveles de educación, mayores limitaciones en el sistema de comunicaciones y otros factores relacionados.

Pero de lo anterior no se infiere que las ideologías estén o hayan estado en declinación o desaparición en las sociedades avanzadas. No hay evidencia empírica que indique que en algún momento del pasado la importancia de las ideologías para el electorado haya sido significativamente mayor. El supuesto de un electorado altamente ideologizado que subyace a la teoría económica de la democracia se encuentra tan alejado de la realidad de los sistemas políticos, que sirve solamente en el contexto del sistema imaginario del modelo de Downs. Parece especialmente poco apropiado hablar de altos niveles de consenso o conflicto ideológico en los sistemas políticos en que el electorado es pasivo en términos ideológicos, limitando su reacción al apoyo o rechazo de determinados dirigentes que utilizan ideologías para articular y fortalecer conjuntos de demandas. McClosky propone la siguiente modificación a la teoría del consenso: éste no constituye un requisito de la estabilidad democrática; más bien es necesario cuando operan fuerzas de "desestabilización" que ponen en peligro el funcionamiento normal de la democracia⁶⁰. En estas situaciones, el electorado se ideologiza mucho más que en circunstancias "normales".

Pero la idea de consenso está lejos de ser materia de consenso. Hay considerables diferencias conceptuales acerca de la naturaleza y función del consenso; para algunos, se trata de un requisito de la democracia, mientras para otros es un resultado de la misma⁶¹. Comentaremos brevemente algunas de estas diferencias conceptuales.

⁵⁹ ROSE, Richard, *The Political Ideas of British Party Activists*, *American Political Science Review*, junio 1962, pp. 359-371. Véase también ROSE, Richard, *Politics in England*, Boston 1964.

⁶⁰ McCLOSKEY, H., *Consensus and Ideology in American Politics*, *American Political Science Review*, junio 1964, pp. 361-382.

⁶¹ La primera posición corresponde a DOWNS, p. 162, nota 62. La segunda está representada por PLAMENATZ, John et al., *Cultural Prerequisites to a Successfully Functioning Democracy*, *American Political Science Review* N° 50, 1956, pp. 101-137, esp. p. 127, y por CRICK, Bernard, *in Defence of Politics*, Londres, 1962; véase nota 60.

El consenso ha sido definido como un estado de acuerdo acerca de valores e instituciones fundamentales del mundo político. En este sentido, para Eric Weil, "la efectividad del sistema constitucional requiere que las divergencias entre los partidos políticos sean tan estrechas que el conflicto no alcance a los principios del Estado, esto es, los fines últimos y la forma constitucional, y abarque solamente los medios a emplearse y las decisiones acerca de situaciones particulares. En otras palabras, es necesario que el partido que está fuera del poder (la oposición) esté dispuesto a aceptar las medidas del Gobierno actual, a pesar del hecho de que habría preferido otra alternativa; es necesario que aquello que se considera *s a g r a d o* no sea herido"⁶².

Una segunda definición del consenso se refiere a los medios. Los hombres podrán diferir en sus creencias acerca de los fines últimos, pero la estabilidad del sistema democrático requiere que apoyen positivamente las instituciones y procesos políticos, en calidad de medios para el logro de los objetivos individuales. Esta concepción presupone que los hombres son capaces, por lo menos, de alcanzar acuerdo en un valor fundamental: la estructura constitucional y legal que hace posible a cada hombre lograr sus propios fines⁶³. (Esta concepción muestra parentesco con las enseñanzas de Thomas Hobbes).

En tercer lugar, el consenso puede ser definido como un estado de acuerdo sobre los valores políticos fundamentales y los medios para alcanzarlos.

En apoyo de la primera versión del concepto se ha citado frecuentemente el caso del sistema británico de postguerra. Los problemas políticos debatidos por los partidos son "comparativamente menores", como dijera un observador. Pero Samuel Beer ha demostrado que este hecho no implica un acuerdo sobre valores básicos. De hecho, señala Beer, "las prioridades sociales del Partido Conservador... siguieron inspirándose en un "Torysmo" esencial... la creencia Tory en la desigualdad social y económica estableció una diferencia fundamental entre conservadores y laboristas... (por otra parte) el socialismo británico al menos enfatizó el te-

⁶² WEIL, Eric, *Philosophie Politique*, París, 1956.

⁶³ Este concepto ha sido brillantemente desarrollado por DE JOUVENEL, Bertrand, *De la Souveraineté*, París, 1956.

ma de la igualdad" ⁶⁴. La reciente formación de la socialdemocracia a partir del laborismo confirma la importancia de las divisiones ideológicas en Gran Bretaña.

La idea de un consenso fundamental ha sido muy popular como interpretación del sistema político norteamericano. V. O. Key resume como puntos de acuerdo fundamental "la estructura y procedimiento constitucionales" y "la aceptación en términos generales del sistema capitalista" ⁶⁵. Los elementos del consenso cambian a través del tiempo: existe un "consenso móvil". Se trata, sin embargo, de proposiciones muy generales, frente a las cuales es posible señalar, como se hizo anteriormente, el crecimiento del nivel de conflicto en las últimas décadas, el que parece haber alcanzado a afectar a aspectos básicos del sistema político. Es aún más difícil encontrar ejemplos de consenso sobre los elementos fundamentales del sistema político en otros países, excepto tal vez en sociedades pequeñas, primitivas, no estatales, las que sirven como ejemplos de la tercera acepción, la más exigente, del consenso; pero se trata evidentemente de fenómenos residuales, más interesantes para la antropología cultural que para la ciencia política. Por estas consideraciones, la idea de consenso como acuerdo sobre "lo fundamental" no parece constituir concepto apropiado para el estudio de los sistemas políticos democráticos contemporáneos.

La segunda idea de consenso, referida a los medios, no es más útil. En la mayoría de los países, amplios sectores de la población no contribuyen con su aceptación de los medios de acción política utilizados por los partidos. Sobre el particular, nos remitimos a las consideraciones acerca de la pasividad de amplios sectores de la ciudadanía hechas en párrafos anteriores.

De hecho, no existe una clara noción acerca del consenso, del que se dice que constituiría la base de la democracia, y hacia el cual las ideologías en algunos países habrían estado convergiendo. La reformulación del concepto de consenso excede largamente las dimensiones de este ensayo; sin embargo, sería ésta una crítica enteramente inaceptable si no indicara por lo menos la dirección ge-

⁶⁴ BEER, Samuel H., *Modern British Politics*, Londres, 1965, p. 387. BEER también sostiene que el Partido Conservador no ha abandonado su tradicional apego a los ideales de gobierno fuerte y al gobierno por las clases altas, mientras el laborismo adhiere a la democracia de masas.

⁶⁵ KEY, V. O., *Politics, Parties and Pressure Groups*, 5ª ed., Nueva York, 1964.

neral en la cual, a nuestro juicio, debería buscarse una respuesta: el rol de la crítica debe ser tanto negativo como positivo.

Los juicios acerca del consenso deberían especificar el objeto a que se refiere el presunto acuerdo o convergencia de voluntades. Los objetos de acuerdo podrían localizarse dentro de un rango que abarque desde los aspectos más fundamentales hasta los puramente instrumentales, dentro del conjunto de orden político. Desde luego, la distinción dicotómica entre ambos aspectos es imposible. En segundo lugar, es necesario determinar de quien es el consenso: ¿de los electores, del público, de los dirigentes, o sólo de los profesores de ciencia política? Finalmente, es necesario considerar el hecho que el acuerdo, tanto en término de objeto como de sujetos, está sometido a diversos grados de estabilidad o inestabilidad. La formulación de proposiciones claras sobre consenso es una necesidad ineludible para la teorización sobre la democracia que, en forma interesante, pero con resultados parciales e incompletos, y a veces cuestionables, ha abordado la teoría económica de la democracia.