

que da funcionalidad al cambio político. De no producirse esto último, se daría la *sobrecarga* del sistema político, entendiéndose por ello las exigencias cuantitativas o cualitativas sobre las capacidades de un sistema político que el mismo no puede satisfacer en el tiempo disponible. Su consecuencia es la *ingobernabilidad* política.

La *persistencia* del sistema se da entonces por la capacidad del mismo para reorientar eficazmente la asignación autoritativa de valores entre los miembros de una comunidad política. Ello le permite preservar su *equilibrio*, entendido como el estado de reposo que se produce como consecuencia de la interacción de fuerzas opuestas que se contrarrestan. Es en la noción de *feedback* donde está, entonces, mejor representada la receptividad de los *sistemas políticos abiertos* —democráticos— a la demanda social, siendo su resultado la *persistencia a través del cambio* (el colapso soviético parece ejemplificar adecuadamente el fenómeno contrario).

### 3.4 LAS DEBILIDADES CONCEPTUALES DE LA TEORÍA SISTÉMICA DE EASTON

Su terminología, tomada de la cibernética, da a la ciencia política una nueva gramática. Pretende así poner distancia con las antiguas conceptualizaciones provenientes del derecho público y la filosofía política. Pero el costo es alto: por momentos lo *diagramático* diluye a lo real en el estudio de los procesos políticos.

Asimismo, si bien se reconoce el mérito que tiene Easton al destacar la circularidad de los procesos políticos, una crítica muy común a su esquema analítico es que en la elaboración del mismo da mucha mayor trascendencia a los *inputs* (como demanda y apoyo) provenientes del *ambiente social* que a los *outputs*, las decisiones políticas tomadas por el sistema político. Transforma así a los primeros en la fuerza motriz que reequilibra el sistema, y al hacerlo de este modo tan exclusivo —y excluyente— disminuye la comprensión de los procesos de cambio. Ocurre que, como es característico en el conductismo y en la tradición de investigación anglosajona, centra la clave de la política en la autorregulación social, disminuyendo el papel que les ha tocado cumplir al gobierno y demás instituciones políticas en los procesos de cambio, menospreciando la circunstancia de que también son iniciadores de los hechos políticos.

El *New Deal* que desde el Estado puso en práctica en los Estados Unidos Roosevelt a comienzos de los años 30, y que después de sus cuatro elecciones presidenciales se proyectó hasta avanzados los 70, constituye un dato empírico que contradice esta estructura teórica acentuadamente *inputista* que diseña Easton.

Es que, como él mismo lo declara en 1965<sup>11</sup>, la función de una teoría general es guiar la investigación empírica, incorporando aquello que ya ha sido descubierto y sugiriendo a la vez nuevas investigaciones. Y esto lo hace desde la perspectiva científica —e ideológica— del conductismo. Por eso es oportuno recordar con Wolin la peculiaridad existente en las teorías generales de la política: constituir a la vez que paradigmas científicos paradigmas políticos<sup>12</sup>. La teoría sistémica de la política, pese a su alto nivel de abstracción conceptual, no logra escapar a esa tradición, al soslayar la importancia de los gobiernos en las iniciativas tendientes a lograr el cambio político.

Esas debilidades teóricas hacen que desde los 80 su expectativa de constituir una teoría general de la política haya quedado totalmente abandonada, resurgiendo el concepto de Estado como unidad central del análisis de la política. Subsiste, en cambio, el uso del concepto de sistema político como *enfoque teórico*, útil por lo mismo para conectar distintas tradiciones de investigación, pero sin pretender ya uniformar su discurso con el conductista. Por eso es que pueden utilizarlo destacados politólogos tan diferenciados ideológicamente como Sartori, Huntington y Offe.

Se da la continuidad de la percepción sistémica de los procesos políticos a la vez que se agotan sus premisas epistemológicas.<sup>13</sup>

PINTO (PAB 41A 07) 1923-15.  
160.

### 4 La última fase del conductismo: las teorías económicas de la política

#### 4.1 SU ÉXITO EN LA TRADICIÓN DE INVESTIGACIÓN ANGLOSAJONA

Simultáneamente con el desarrollo y agotamiento de las teorías sistémicas, se produce el surgimiento de teorías económicas de la política. Poco tardarán en constituirse en el principal filón teórico de la ciencia política, identificando una tercera fase del conductismo. Será esta fase la que tendrá mayor gravitación ideológica sobre el escenario político estadounidense. En su caso puede decirse que se trata de una auténtica *profecía autocumplida*, dado que sus postulados científicos, difundidos profusamente desde mediados de los años 50, son asumidos finalmente como propios por el programa y la praxis política neoconservadora en los años 80, ante el grado de repercusión

<sup>11</sup> D. Easton: *Esquema...*, op. cit.

<sup>12</sup> S. S. Wolin: *Paradigms and Political Theories*, op. cit.

<sup>13</sup> L. Morlino: "Epitaffio per un approccio di successo: il sistema politico" en A. Panebianco (comp.): *L'Analisi della politica...*, op. cit., págs. 71-87.

que han alcanzado en una sociedad abrumada por la crisis fiscal del Estado keynesiano.

Esas teorías son el resultado del nuevo *marco de significado* de lo político que se ha ido concretando a lo largo del exitoso desarrollo socioeconómico que caracteriza al keynesianismo. El mismo ha repercutido fuertemente sobre los partidos y sindicatos reivindicativos, desmovilizándolos a medida que se iban satisfaciendo las demandas sociales que ellos expresaban. Sumado ello a una creciente complejidad social, han tenido como consecuencia política una cada vez mayor *desestructuración* de la sociedad.

Lo sintetiza Klaus Offe:

Quando T. H. Marshall teorizó acerca de la inherente tendencia de las democracias parlamentarias en transformarse a sí mismas en fuertes Estados benefactores (...) dio por supuesta la existencia de importantes organizaciones corporativas y de clase del trabajo, autoconscientes y bien organizadas, que utilizarían el voto como estrategia de las reformas sociales y de políticas sociales expansivas. Sin embargo, desde mediados de los 70 asistimos a una completa y rápida descomposición o desestructuración de esas corporaciones. Hay muchos indicadores que señalan que las preferencias políticas y las orientaciones de crecientes segmentos del electorado son un reflejo de este proceso de fragmentación, pluralización y, finalmente, individualización de las condiciones socioeconómicas y de la determinación de los intereses. La votación orientada por los problemas y no por los partidos; la creciente significación del nivel de fábrica sobre la regulación sectorial del conflicto industrial, y la regulación sectorial sobre la regulación nacional centralizada; la hendidura que corta transversalmente las líneas divisorias entre las clases y las organizaciones de clase son todos síntomas, observados con frecuencia, del proceso de amplia desestructuración de la sociedad.

La desorganización de las amplias, relativamente estables y amuralladas comunidades de intereses económicos (...) es desde mi punto de vista la clave para entender de modo adecuado la generalizada debilidad de los compromisos solidarios. Si ya "no tiene más sentido" referirse a una amplia y bien perfilada categoría de compañeros ciudadanos como "nuestra clase de gente", el único referente interpretativo para la acción es el individuo, que se refiere a sí mismo en términos de cálculos racionales.<sup>44</sup>

Enunciadas por economistas, estas teorías se inspiran en el modelo del *equilibrio general* elaborado por la economía neoclásica. Están centradas en un conjunto de afirmaciones extremadamente simples, que les sirven para construir, deductivamente, modelos económicos de análisis político. En estos modelos subyace un arquetipo de individuo, el *homo oeconomicus*, orientado racionalmente a maximizar sus beneficios, en una sociedad que perciben como *atomística*. Desde esta percepción, su unidad central de análisis es entonces el *individuo aislado*.

<sup>44</sup> K. Offe: *Contradicciones en el Estado de bienestar* (1988), Alianza, México, 1991, pág. 199.

Esta última característica ha distinguido al conductismo a lo largo del siglo, siendo definida como individualismo metodológico. Pero esta frase se distingue de las dos anteriores: ahora las conductas individuales no son explicadas a través de conceptos como los de *estímulo-respuesta*, originados en la psicología, o de *feedback*, proveniente de la cibernética, sino mediante nociones como las de *cálculo, objetivo y conducta racional*, tomadas de la economía neoclásica. Lo que sí subsiste es la expectativa conductista de explicar los comportamientos políticos a través de leyes generales de la conducta humana.

Esta fase del conductismo está estrechamente vinculada con el *utilitarismo*, tan ampliamente predominante en la tradición de investigación anglosajona del siglo XIX. Así lo destaca Homans:

(...) muchos científicos sociales que emplean el conductismo no se dan cuenta de que lo hacen. Lo llaman utilitarismo o teoría de la elección racional.<sup>45</sup>

El utilitarismo surge como filosofía social en Gran Bretaña. Enfrentado en el siglo XIX al liberalismo revolucionario del continente, le opone un liberalismo basado en la inteligencia práctica, útil para ser aplicada en la solución instrumental de problemas específicos. Por esta razón no cree en las utopías filosóficas; el conocimiento empírico debe dejar de lado al normativo, Hume desplaza a Kant como orientador de la Ilustración británica.

Quien expone por primera vez en forma sistemática cuál es la relación que debe existir para el utilitarismo entre el individuo y el Estado, es Jeremías Bentham. Los otros grandes expositores de esta filosofía social son James Mill, John Stuart Mill —quien fue el que mayor repercusión intelectual obtuvo de todos ellos— y Herbert Spencer. A su vez, David Ricardo y Alfred Marshall son los grandes difusores de la teoría económica del utilitarismo, que se alimenta, a su vez, con su filosofía social.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> G. C. Homans: *op. cit.*, pág. 90.

<sup>46</sup> G. Sartori sintetiza admirablemente la relación existente en el tiempo entre la economía ortodoxa y la filosofía social del utilitarismo: "(...) son los economistas —Smith, Ricardo, y en general los librecambistas— quienes muestran cómo la vida asociada prospera y se desarrolla cuando el Estado no interviene; cómo la vida asociada encuentra en la división del trabajo su propio principio de organización; y entonces cuánta parte de la vida asociada es extraña al Estado y no es regulada ni por sus leyes ni por su derecho. Las leyes de la economía no son leyes jurídicas: son leyes del mercado. Y el mercado es de un automatismo espontáneo, es un mecanismo que funciona por sí mismo, por su cuenta (...). Es en la óptica de los economistas, entonces, que la sociedad resulta ser más auténtica cuanto más espontánea es, cuanto más liberada está no sólo de las interferencias de la política sino también de las molestias del derecho. Es verdad que la 'sociedad espontánea' de los economistas era la sociedad económica. Mas el ejemplo era fácilmente extensible a la sociedad en general", en *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1987, págs. 249-250.

Todos, desde una perspectiva intelectual típicamente británica y pese a sostener que se aproximan empíricamente al conocimiento, construyen sus desarrollos teóricos desde *presupuestos* que no se analizan sino se aceptan como hechos. El más importante es la percepción que tienen del individuo como de un ser racional y egoísta, en continua competencia con otros, que busca en ese intercambio obtener el placer y evitar el dolor, maximizando la primera de esas situaciones en la medida de lo posible. El estudio de lo político es, entonces, el estudio de los individuos aislados que componen la sociedad.

Esta característica hace postular al utilitarismo la necesidad de permitir al máximo la libre competencia entre los individuos, al entender que la misma favorece al interés colectivo. Tal cual lo planteará la economía clásica, los vicios privados constituirán las virtudes públicas, dado que el egoísmo individual sería el factor decisivo para dar su dinámica progresista a las sociedades contemporáneas, al hacer posible el libre ejercicio de esa racionalidad individual el proceso de desarrollo social. El único límite al libre albedrío es el contrato, las estipulaciones legales que establecen los límites de la libertad individual; el Estado debe por esa razón interferir lo menos posible en ese intercambio.

Desde una perspectiva científica mecanicista que les da el paradigma newtoniano vigente en la época, los utilitaristas sostienen haber encontrado una *ley general de la conducta humana* (y así poder explicar la totalidad de los fenómenos sociales). El utilitarismo pretende detectar leyes generales de la conducta humana, porque visualiza a los individuos y a sus instituciones como *ahistóricos*, siendo por ello generalizables y predictibles los comportamientos humanos, dado que no inciden sobre los mismos circunstancias de tiempo y lugar.

El análisis de las instituciones no tiene entonces importancia científica, pues tanto la acción política como la económica pueden explicarse a través de esa ley general de la conducta humana. Como consecuencia de ello, la economía y la política, disciplinas independientes entre sí, se vinculan mediante el análisis de la *psicología individual* de su protagonista, el *homo oeconomicus*, quien orienta su conducta por el *cálculo racional* de la utilidad que tiene para él la acción.

Tres son las premisas teóricas fundamentales en las que se sustenta el discurso utilitarista: a) una teoría del egoísmo de las motivaciones individuales; b) la convicción de la armonía natural de los intereses humanos, que al permitir la autorregulación social hace innecesaria la mediación estatal; y c) el convencimiento de la ahistoricidad de la conducta humana.

Todas estas consideraciones hacen que el utilitarismo defina a la sociedad como compuesta por individuos cuya conducta en el mercado está orientada por la búsqueda del placer y el rechazo al dolor. Para esta concepción de lo social, "la justificación moral de una acción depende exclusivamente de

su utilidad, o sea del valor de las consecuencias de la misma"<sup>47</sup>. La acción no está orientada éticamente por valores, como sostenía Kant, sino por las consecuencias que tiene para el sujeto que la protagoniza. Constituye por eso una *doctrina ética* del egoísmo individual.

Desde esta percepción de lo social, la misma racionalidad orienta a la política. Es el libre intercambio entre los individuos, ajeno a toda interferencia del Estado, lo que permite la autorregulación política de la sociedad. Este criterio le deja un papel muy reducido a la acción gubernamental, cuya función queda reducida a la preservación del orden en la sociedad. Dado que los individuos son *racionales*, el libre e irrestricto ejercicio de sus libertades los conducirá a la autorregulación política de la sociedad. Estos desarrollos teóricos permiten comprender cómo el utilitarismo culmina a fin de siglo en el *darwinismo social* de Spencer.

Como se ve, el utilitarismo ha preparado el terreno durante más de un siglo al conductismo, y dentro del mismo en particular a su última fase. James D. Buchanan, el expositor más notorio de la teoría de la elección pública, define en 1965 al análisis económico de la política como una "teoría individualista de la política"<sup>48</sup>.

El primer gran autor que afrontará la polémica cuestión de identificar el funcionamiento del *mercado político* con el del *mercado económico* será el economista Joseph Alois Schumpeter, cuyo peso intelectual sobre la tradición de investigación anglosajona de análisis político será muy grande.

#### 4.2 SCHUMPETER Y LA DEMOCRACIA "EMPÍRICA"

En 1942, en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, un vienesés exiliado, J. A. Schumpeter, publica en Estados Unidos una revisión crítica del concepto de democracia. Abrumado por la dictadura plebiscitaria de Hitler, ve con sumo escepticismo al modelo de democracia que imaginara Jean Jacques Rousseau dos siglos antes. Su obra, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*<sup>49</sup>, reivindica en cambio la democracia "empírica", entendiéndola por tal a la que se da real y exitosamente en el mundo anglosajón.

Como el griego Polibio, que definió la grandeza del gobierno mixto que

<sup>47</sup> G. Pontara: "Utilitarismo" en *Diccionario de Política*, suplemento, dirigido por N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (1983), Siglo XXI, México, 1988.

<sup>48</sup> J. D. Buchanan: "Una Teoría Individualista del Proceso Político" en D. Easton (comp.): *Enfoques sobre teoría política* (1965), Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

<sup>49</sup> J. A. Schumpeter: *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1942), Folio, Barcelona, 1984.

distinguía a Roma en la Antigüedad, otro extranjero, el austriaco Schumpeter, es quien en este caso describe mejor que nadie la eficacia institucional del gobierno democrático anglosajón. Son las democracias británica y estadounidense —las únicas grandes democracias subsistentes en el año 1942, cuando el totalitarismo impera en Europa— las que inspiran sus agudas reflexiones. Estas democracias le proveen el material empírico necesario para convalidar sus tesis, estrechamente vinculadas con su expectativa de definir la democracia realmente existente.

Schumpeter contrapone "otra" teoría de la democracia a la teoría "clásica" enunciada por Rousseau en el siglo XVIII. Es la de Schumpeter una teoría competitiva de la democracia, pues ve a esta última como caracterizada por la libre competencia entre las élites por el voto popular. Como ya lo hiciera Max Weber, percibe a la democracia como el régimen político más adecuado para seleccionar un liderazgo político eficiente a través de la libre competencia por el voto popular.

Para Schumpeter:

La filosofía de la democracia del siglo XVIII puede ser compendiada en la siguiente definición: el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad.<sup>50</sup>

La crítica que Schumpeter realiza a esta teoría "clásica" de la democracia está centrada sobre una doble objeción: no existen para él ni un bien común ni una voluntad general:

En primer lugar no hay tal bien común, unívocamente determinado, en el que todo el mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacerse estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional. Esto no se debe primordialmente al hecho de que algunos puedan querer cosas distintas del bien común, sino al hecho mucho más fundamental de que, para los distintos individuos y grupos, el bien común ha de significar necesariamente cosas diferentes.<sup>51</sup>

Schumpeter percibe claramente que la cada vez más compleja sociedad de masas de nuestro tiempo difícilmente puede evidenciar la misma homogeneidad de valores que la que caracterizó a las pequeñas sociedades agrarias que dieron su sentido a esta teoría, la Ginebra de Rousseau y los pequeños condados de los Padres Fundadores de la Constitución de los Estados Unidos. Para Schumpeter, la heterogeneidad de valores y los principios con-

<sup>50</sup> J. A. Schumpeter: *op. cit.*, pág. 321.

<sup>51</sup> J. A. Schumpeter: *op. cit.*, pág. 322.

trastantes que distinguen a nuestra época hacen imposible la determinación unívoca de un bien común válido para todos.

La realidad de los hechos hace que Schumpeter desestime también la posibilidad de la existencia de una voluntad general:

Y a menos que haya un centro, el bien común, hacia el cual graviten todas las voluntades individuales, a largo plazo al menos, no obtendremos ese tipo especial de *volonté générale* "natural" (...) Tanto la existencia como la dignidad de esta especie de *volonté générale* desaparecen tan pronto como nos falta la idea de un bien común.<sup>52</sup>

La experiencia histórica parece demostrarle a Schumpeter que ciudadanos desinformados, por el costo en tiempo y pérdida de descanso que significa para ellos la participación política, resultan ser muy ajenos al ciudadano racional y criterioso que para Rousseau debía orientar conscientemente su voto hacia el bien común. A ello debe sumársele que:

El debilitamiento del sentido de responsabilidad y la falta de voliciones efectivas explican a la vez la ignorancia de este ciudadano corriente y la falta de juicio en cuestiones de política nacional y extranjera, que son más sorprendentes, si esto puede sorprender, en el caso de personas instruidas (...) no se preocupa de digerir la información ni de aplicarle los cánones de la crítica que tan bien sabe manejar, y se impacienta ante una argumentación larga o complicada. Todo esto viene a poner de manifiesto que, sin la iniciativa que desarrolla la responsabilidad directa, persistirá la ignorancia política, aun cuando el público disponga de la información más abundante y completa.<sup>53</sup>

La adhesión de las clases medias ilustradas del continente europeo a los fascismos incide fuertemente sobre el pesimismo con el que Schumpeter analiza la racionalidad de la ciudadanía frente a la toma de decisiones cruciales que comprometen el futuro de una sociedad.

Por todo lo expuesto, Schumpeter opone a lo que él considera las ilusiones y los mitos de la "doctrina clásica" "otra doctrina", que invierte la relación existente entre el pueblo y sus representantes, trasladando el énfasis del primero a los segundos. Para Schumpeter la democracia es entonces un método de procedimientos:

método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> J. A. Schumpeter: *op. cit.*, pág. 324.

<sup>53</sup> J. A. Schumpeter: *op. cit.*, pág. 335.

<sup>54</sup> J. A. Schumpeter: *op. cit.*, pág. 343.

Los líderes y no el pueblo, son quienes en esta democracia "empírica" protagonizan la política, y su importancia está dada tanto por su capacidad de mando como por su talento para motivar la voluntad popular, transformándola en un instrumento de acción política. En la democracia el pueblo no gobierna sino que se limita a crear un gobierno a través de un acto individual, el voto, en las elecciones. Estas son las que permiten seleccionar un líder o un grupo de líderes, en un sentido prospectivo, y quizás poder controlar luego su gestión en las siguientes elecciones, en un sentido retrospectivo.

Se ha creado así una directa analogía entre la *competencia política* y la *competencia económica*, que asocia la imagen del *líder político* a la del *empresario* y la de los *electores* a la de los *consumidores*. Los partidos y sus miembros son comparados a su vez por Schumpeter con las asociaciones de empresarios y comerciantes. Sin embargo, su aguda mirada crítica le permite a este economista poner distancia con la ilusión del mercado competitivo puro que planteó la economía neoclásica.

El modelo teórico que Schumpeter elabora observando la realidad contemporánea es el de la *competencia oligopólica*. La competencia política democrática está reducida a las opciones realmente existentes en un sistema de partidos como lo demuestran los casos británico y estadounidense.

Schumpeter también pone distancia con la economía neoclásica al referirse a la *información* que orienta la toma de decisiones del votante-consumidor. Sagaz observador de la realidad política europea y estadounidense, enuncia su "ley de la racionalidad decreciente". Los individuos proceden con cada vez menos racionalidad a medida que las situaciones sobre las que deben informarse para decidir se hacen más lejanas y abstractas; tienden por eso a estar sometidos a impulsos, prejuicios y sugerencias extrarracionales, que perturban la concreción racional de objetivos políticos. Por ambas razones no existe para Schumpeter un *mercado político* ideal similar al que imaginara la economía neoclásica al definir el *mercado económico*.

Schumpeter tendrá una notable influencia sobre la ciencia política estadounidense del medio siglo posterior a la publicación de su obra, pues la misma es la cantera de la que se extraen los materiales que nutren los estudios conductistas sobre participación política, la teoría pluralista y las teorías económicas, que identifican y prestigian a esa ciencia política. Es importante destacar, sin embargo, que esa influencia pasa previamente por el filtro que representa la tradición de investigación anglosajona. Para esta última, resulta más grato utilizar el concepto de *grupo* —trabajado por Bentley, Truman y Dahl— que el concepto de *élite*, ante las connotaciones valorativas antidemocráticas que éste tiene desde su incorporación a las ciencias sociales

por Vilfredo Pareto (por su ideologización por los fascismos, que tergiversaron completamente su significado).

Preguntándose sobre quién vota y por qué, los estudios conductistas sobre la *participación política* han apoyado con la evidencia empírica, expresada estadísticamente, muchas de las grandes intuiciones teóricas de Schumpeter<sup>35</sup>. Basándose en conclusiones sustentadas en los muestreos de opinión obtenidos a través de las encuestas, estos estudios han insistido y teorizado sobre el carácter extrarracional de las decisiones políticas y del comportamiento electoral, desarrollando de esta manera la "ley de la racionalidad decreciente". Han demostrado cómo la *conducta política* es por lo general una respuesta a las iniciativas de los líderes políticos, apoyada más en estímulos o identificaciones emotivas que en análisis racionales de la situación política.

Sobre el rol de las élites y su interacción política ha trabajado la *teoría pluralista*, cuyo más destacado expositor actual es Robert Dahl. Inspirándose en Schumpeter y en la teoría de los grupos que distingue a la tradición de investigación estadounidense, Dahl ha realizado múltiples estudios sobre los regímenes políticos *poliárquicos*, los que para él son por su pluralismo los más próximos a la democracia ideal. En sus análisis, Dahl logra poner en evidencia los variados y complejos procesos a través de los que se forman e interactúan las élites políticas. Al hacerlo, demuestra que la *élite* gobernante no está compuesta por un bloque estable y homogéneo de intereses sino por constelaciones de grupos de interés, los que entran en coalición o conflicto según las áreas decisionales en las que les toca actuar.

Completa de este modo los análisis teóricos de Schumpeter: si para éste lo que cuenta es la competencia entre las élites en el *momento de las elecciones*, Dahl demuestra que es también muy importante la competencia entre las élites sobre los *problemas* que se suscitan *entre las elecciones*. Más que la competencia electoral, lo que salvaguarda a la democracia es el incesante sucederse de *mutables* coaliciones decisionales entre los grupos, siendo el *pluralismo* de estos últimos el que impide la hegemonía de algunos de ellos sobre los demás<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> D. T. Campbell: "Variation and selective retention in socio-cultural evolution" en H. R. Barringer, G. L. Blancksten y R. W. Mack (comps.): *Social Change in Developing areas*, Cambridge, 1965; V.O. Key: *Southern politics*, Nueva York, Vintage Books, 1949.

<sup>36</sup> R. Dahl: *Un prefacio a la teoría democrática* (1956), Cernika, México, 1981; *Who governs? Democracy and power in an american city*, New Haven, Yale University Press, 1961; *La poliarquía. Del autoritarismo a la Democracia* (1971), Biblioteca Universitaria Guardiania, Madrid, 1974. R. Dahl y Ch. E. Lindblom: *Política, economía y bienestar* (1953), Paidós, Buenos Aires, 1971. Estos desarrollos teóricos han debido afrontar las argumentaciones adversas de P. Bachrach: *Crítica de la teoría elitista de la democracia* (1967), Amorrortu, Buenos Aires, 1973, y de C. Pateman: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970.

Las teorías económicas trabajan principalmente sobre el paralelismo que realiza Schumpeter entre los campos de la política y de la economía, entre el político y el empresario. Pero, fuertemente influidas por el utilitarismo, destacan el carácter racional de las decisiones políticas que toman los individuos. Utilizan para ello premisas de la economía neoclásica y, sin embargo, llegan a las mismas conclusiones de Schumpeter. Demuestran —especialmente Downs— que, pese a ser racionales, los electores tienden comúnmente a ser desinformados y apáticos, siendo ésa la razón que permite que sean manipulados por las imágenes y estímulos producidos por sus líderes políticos.

Es entonces Schumpeter el primer gran economista que se vuelca decidida y explícitamente al análisis político, iniciando un derrotero intelectual que será compartido por muchos otros grandes economistas de nuestro tiempo.

#### 4.3 LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN RACIONAL

Siguiendo la línea trazada por el conductismo, subyace en su construcción teórica un modelo de hombre, racional e individualista, que actúa en una sociedad poblada por individuos aislados, quienes compiten entre sí por los escasos recursos de la misma. Este modelo de hombre es ajeno a la acción racional provista de sentido que definió Max Weber al hablar de la interacción social. La suya es una racionalidad instrumental, orientada por la filosofía social del utilitarismo. El interés central de este tipo de análisis no lo constituyen entonces los valores sociales que dan sentido a una comunidad política, sino el individuo aislado. Como resultado, los hechos sociales y políticos son explicados como la consecuencia de conductas acentuadamente individualistas y egoístas.

Para poder explicar esta conducta, la teoría de la elección racional sostiene que toda sociedad afronta la necesidad de definir políticamente la asignación de sus recursos económicos escasos y está obligada por ello a elegir —racionalmente— entre diferentes objetivos alternativos. La teoría presupone entonces que los individuos que componen esa sociedad actúan siempre racionalmente, eligiendo entre las alternativas posibles aquella que ocupa el primer lugar entre sus preferencias. Para esta perspectiva de análisis, es racional el individuo que pretende maximizar sus objetivos políticos; está motivado para ello por expectativas de costo-beneficio definidas individualmente, las que excluyen una conducta fundamentada socialmente, es decir, orientada ideológica o valorativamente.

Entre los principales expositores de esta teoría se destacan Anthony

Downs, que en 1957 estudia la lógica que guía los comportamientos electorales<sup>57</sup>; y Mancur Olson, quien en 1965 analiza el dilema que le plantea al individuo la acción colectiva<sup>58</sup>. Para hacerlo, construyen modelos económicos, entendiendo por tales a los que Brian M. Barry define así:

El modelo será una simplificación deliberada del tipo de situación que quiere considerar. Postulará la existencia de cierto número de actores que tienen determinados fines (como maximizar sus ingresos) y tratará de resolver deductivamente cómo actuarán en un tipo de situación que ofrece algunas alternativas, partiendo del supuesto de que persiguen sus metas de manera racional.<sup>59</sup>

##### 4.3.1 Downs y la "paradoja del votante"

La Teoría Económica de la Democracia que publica Downs en 1957 obtiene una gran repercusión. En la obra de Downs, el *homo oeconomicus* del utilitarismo ocupa el lugar del *zoon politikon* aristotélico: es el egoísmo individual y no la solidaridad social lo que guía la conducta política del ciudadano. Observando, desde la perspectiva científica de la economía, la acción política que caracteriza a la democracia, Downs plantea la necesidad teórica de integrar la teoría económica con la política en una *teoría del equilibrio general*.

Está convencido de que, para hacerlo, debe afrontar una doble omisión. La de los cultores de la ciencia política —cuyas teorías *normativas* le parece que les han impedido advertir la *realidad* de los hechos políticos— y la de los economistas, que han percibido la acción gubernamental como una conducta *extraña* al mercado, al estimar que la misma se orienta por consideraciones políticas ajenas al campo de estudios de la economía, dado que esa acción estaría dirigida a maximizar el bienestar social y no el interés individual.

Para Downs, es erróneo identificar la función de gobierno con la maximización del bienestar social; según él, el mercado y el gobierno se rigen por las mismas reglas de juego, no tienen una distinta lógica. Como consecuencia de la división del trabajo, cada actor que intervenga en uno o en otro campo tiene en su accionar tanto una motivación privada como una función social. La teoría económica de la acción política en la democracia pretende demostrar que los individuos que persiguen egoístamente sus propios fines

<sup>57</sup> A. Downs: *Teoría económica de la democracia* (1957). Aguilar, Madrid, 1973.

<sup>58</sup> M. Olson: *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965.

<sup>59</sup> B. Barry: *Los sociólogos, los economistas y la democracia* (1970), Amorrortu, Buenos Aires, 1974.

también pueden realizar eficientemente su función social en el espacio de la política.

El demostrar su hipótesis de que es posible integrar su teoría de la acción gubernamental en una *teoría del equilibrio general*, que sirva para explicar las conductas políticas democráticas, del mismo modo que lo hace con los comportamientos económicos en el mercado, le exige a Downs desarrollar un *enfoque positivo* de la política. Sólo explicando adecuadamente y de manera realista las razones de la conducta egoísta de los ciudadanos, puede pretender dejar de lado las teorías normativas de la política, vigentes tanto en la teoría científica como en la práctica política estadounidense.

Para lograr concretar este objetivo, Downs parte de algunos *axiomas*, indiscutibles como tales, que le sirven para fundamentar su argumentación. El primero de ellos enuncia que un partido político es un equipo de individuos que busca obtener, a través del mismo, los cargos gubernamentales que les permitirán gozar de la *renta*, el *prestigio* y el *poder* que trae consigo el ejercicio de esos cargos.

Desde esta visión *utilitarista* construye Downs su modelo económico de la política democrática. Para él, cada actor, tanto el individuo que integra un partido como el que vota, se comporta racionalmente en todo momento. Es preciso aclarar, como lo hace el mismo Downs, que el término "racional" es conceptualizado en el sentido que le da la economía neoclásica: *la racionalidad política equivale a la eficiencia económica*. Consiste entonces en que los beneficios marginales sean mayores que los costos marginales para el individuo que toma una decisión. No se está, pues, ante ciudadanos solidarios; para Downs la acción individual persigue los mismos fines en la economía y en la política: busca minimizar el empleo de sus recursos escasos y maximizar los beneficios a obtener.

Para la argumentación de Downs, la función social del gobernante es, entonces, un subproducto de sus expectativas privadas. El gobernante es percibido, como ya lo hiciera quince años antes Schumpeter, como un empresario que "vende" políticas públicas a cambio de votos, debiendo afrontar la competencia con otros partidos. Que el gobierno maximice o no el bienestar social depende de cómo esa dura competencia influye sobre su comportamiento. La búsqueda del bienestar social no es visualizada entonces como el objetivo último de la política —tal cual lo destacara una extensa línea del pensamiento político occidental que va desde Aristóteles a la Declaración de Principios que precede a la Constitución de los Estados Unidos— sino como una táctica coyuntural que utilizan los gobernantes, en ciertos casos, para conquistar el *mercado político*.

Esta lectura realista de la política democrática que realiza Downs lo lleva a plantear un segundo *axioma*: los ciudadanos ejercitan el mismo tipo de *cálculo racional* cuando les toca elegir el gobierno que más los beneficia. El

factor que más influye sobre ellos, al informarse sobre el comportamiento efectivo de los partidos en el transcurso de la campaña electoral, no son las promesas proselitistas sino su real comportamiento durante el período inmediatamente anterior. De este modo los individuos deciden cómo votar, comparando la utilidad que realmente les ha producido en ese período el accionar del partido gobernante con la utilidad que hubieran podido recibir en el caso de que los partidos de la oposición hubiesen estado en el poder. Se apoyan así en *hechos* y no en conjeturas.

Pero sucede que la falta de una completa información para fundamentar decisiones cruciales es una condición básica de la vida humana, que influye en las estructuras de casi todas las instituciones sociales, y particularmente en las políticas. Por esa razón, Downs dedica gran parte de su obra al análisis del impacto que tiene el *conocimiento político imperfecto* sobre la acción política democrática. Al hacerlo, destaca que la decisión racional del votante es obstaculizada por la falta de un conocimiento adecuado sobre la fiabilidad de las distintas ofertas políticas que se disputan su voto, situación que lo deja en un alto grado de *incertidumbre* sobre cómo orientar el mismo.

La política democrática da una respuesta parcial a esta falta de información que afrontan los votantes. Lo hace a través de mediaciones. En primer lugar están los persuasores, es decir, los individuos que por su posición social o su presencia relevante en los medios masivos de comunicación están en condiciones de influir políticamente sobre otros individuos. Para hacerlo, les brindan una visión de conjunto de la política, seleccionando ciertos hechos subjetiva y parcialmente, para de esta manera poder realizar un balance positivo de la acción gubernamental que permita orientar en su favor al voto dubitativo. Así, a través de la mediación, los políticos informan a la ciudadanía.

En segundo término encontramos a los encuestadores. Al sondear éstos la intención de voto o la receptividad de la ciudadanía ante determinadas políticas, permiten que los partidos se informen sobre las expectativas de esa ciudadanía, para de este modo poder reorientar de manera utilitaria sus políticas en el caso de ser necesario. De este modo la ciudadanía informa a los políticos.

Una seria consecuencia del conocimiento imperfecto en la política y de la necesidad de persuasión del votante que ello implica es, para Downs, la alta posibilidad de corrupción gubernamental que esto produce. Dado que, para persuadir a los votantes de la bondad de sus políticas públicas, el gobierno necesita contar con cuantiosos recursos económicos que le permitan hacer frente al costo que implica la difusión de informaciones que le sean favorables, una manera de obtener esos recursos es vender favores políticos. Este mismo razonamiento hace que Downs considere racional la sumisión de los gobiernos a los grupos de presión, al ser estos últimos los que cuentan con

los medios económicos necesarios para poder apoyar esas campañas informativas.

El análisis realista de Downs parece chocar, sin embargo, con la vigencia universal de las *ideologías* en la política democrática. Downs entiende que esto no contradice su hipótesis, pues sostiene que el valor de las ideologías es un valor empírico. Las ideologías son para él las que permiten destacar, simple y simbólicamente, las diferencias existentes entre los partidos que compiten electoralmente para controlar el gobierno. Dado que el costo de informarse es muy alto para los votantes, su conocimiento imperfecto de la acción del gobierno hace que éstos decidan su voto comparando ideologías, en lugar de comparar políticas gubernamentales. Para Downs, esto hace que cada partido se vea obligado a "inventar" una ideología que le permita atraer votos, y una vez que ha colocado la ideología en el *mercado político* no puede abandonarla sin provocar desconfianza electoral.

Es decir que, para Downs, las ideologías no son los fines que orientan la política sino los medios necesarios para obtener los éxitos electorales que permitan mantener u obtener el gobierno, maximizando así las ganancias de los integrantes de un partido al permitirles acceder a los beneficios que supone para ellos control del aparato gubernamental. Desde el particular punto de vista de Downs, las ideologías constituyen los mensajes publicitarios que permiten "vender" exitosamente una política. Por eso, del mismo modo que ocurre con un producto en el mercado, cualquier ideología exitosa es imitada muy rápidamente por los restantes competidores, para de esta manera obtener los mismos convincentes resultados en el electorado.

Esta característica de la competencia democrática es la que permite, según Downs, que se reduzca al máximo la distancia ideológica existente entre los partidos políticos, siendo esta circunstancia lo que da estabilidad a las democracias. La escasa distancia ideológica existente entre ellos permite que los partidos se alternen en el gobierno sin que se produzca fractura institucional alguna, ante el "parentesco de familia" que caracteriza a los partidos políticos democráticos.

Para Downs, existe entonces *equilibrio político* cuando ya no tienen éxito los intentos de formar nuevos partidos políticos y cuando ninguno de los partidos existentes está motivado para modificar radicalmente su posición en la escala ideológica que caracteriza a una determinada sociedad. Es ésa la razón que le hace pensar a este autor que las actitudes políticas y la estabilidad de los gobiernos dependen básicamente de la distribución de los votantes en la escala izquierda-derecha. Si una mayoría de los partidos está próxima ideológicamente, es sumamente probable que un gobierno democrático sea estable, a la vez que efectivo, independientemente del número de partidos que exista.

Para la argumentación *utilitarista* de Downs, los partidos no se guían

por la búsqueda de la concreción de grandes principios ideológicos sino por los intereses —individuales y egoístas— de sus miembros. Que estos intereses individuales promuevan acciones políticas que desemboquen en el bienestar social es una consecuencia, no obligada, de la competencia electoral entre los partidos. En la misma, para maximizar sus posibilidades electorales y así usufructuar los beneficios del poder, los componentes del aparato gubernamental realizan políticas sociales que les permitan mejorar la imagen de su producto —la acción de gobierno— en el *mercado político*.

¿Cuál es a su vez para Downs el *cálculo racional* que asume el votante? Para él, la cantidad de información que debe reunir el ciudadano para decidir cómo votar está determinada por un *axioma* económico: cualquier acto es racional siempre que el ingreso marginal que produzca sea mayor que su coste marginal. El ciudadano requiere información para decidir a qué partido va a votar y qué grupos de presión va a integrar, para poder influir de ambas maneras sobre las políticas gubernamentales.

En el primer caso, votar correctamente significa para el votante obtener beneficios si apoya al partido que realmente le proporciona mayor utilidad. Pero esta expectativa choca con una dura realidad. Para que su voto sea eficaz, debe ser realmente decisivo en la elección; de lo contrario el votar correctamente no produce utilidad alguna, del mismo modo podría haber votado incorrectamente. Dado que el costo de votar es muy bajo, millones de ciudadanos pueden permitirse votar y la posibilidad de que un voto individual resulte ser decisivo es entonces ínfima. La probabilidad de que su voto determine qué partido va a gobernar es tan remota que para el ciudadano el costo de procurarse información, de sumergirse en el debate político, será siempre mayor que el beneficio que le produzca el hecho de votar.

La consecuencia de este razonamiento de Downs es que la *apatía cívica*, la escasa participación política de la ciudadanía, expresada por el bajísimo porcentaje de votantes que caracteriza al escenario político estadounidense, pasa a ser racional. Para Downs, "la ignorancia en política no es la consecuencia de una actitud apática y poco patriótica; es, más bien, una respuesta completamente racional a los hechos de la vida política en una democracia amplia"<sup>60</sup>.

Estas conclusiones son ampliamente incompatibles con las teorías normativas de la democracia. ¿Cómo justificarlas? Para este teórico, lo explica el hecho de que los beneficios obtenibles para una ciudadanía bien informada son, en los hechos, indivisibles. Esto hace que el individuo minimice racionalmente el costo de informarse políticamente, pues su voto individual no

<sup>60</sup> A. Downs: "Teoría económica de la acción política en una democracia" (1957) en G. Almond, R. Dahl, A. Downs, M. Duverger, S. Lipset, G. Mosca, M. Olson, W. Riker, S. Rokkan y S. Verba: *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 1992.



gravita sobre los beneficios que pueda depararle una elección, dado que es uno entre millones, y asimismo porque los beneficios que se obtengan comprenden a todos, aun a los que no votan. Es esta la paradoja del votante, que tan sólidamente expone Downs.

Sólo cuando el gobierno lo obliga a colaborar, en la recaudación de impuestos o en la defensa, cuyos beneficios son también indivisibles, se da para Downs la participación cívica del individuo. En ausencia de algún mecanismo que asegure una acción racional, prevalece la racionalidad individual: el individuo no vota si la utilidad del voto no es mayor que el costo de informarse políticamente.

La misma situación se da en un segundo caso, el de la integración de los grupos de presión, que constituyen los actores por excelencia de la vida política estadounidense. Aquí el costo de la información es mucho más grande, dado que para intervenir en los mismos se debe ser experto en el área de las políticas públicas en las que se quiere influir. Es por esto que los únicos que consideran racional su participación en la política son aquellos integrantes de los grupos de presión que perciben sus rentas de las áreas cuyos intereses representan estos grupos, es decir, los productores, no los consumidores. Este razonamiento lleva a Downs a afirmar que es lógico que el gobierno se sienta responsable sólo ante los primeros, al ser el liderazgo de estos grupos de interés el que para él mejor representa las expectativas políticas de la sociedad estadounidense.

Desde la perspectiva utilitarista de Downs, es racional la actitud de estos tres actores que protagonizan la política. La de los consumidores de políticas, que no intentan informarse, intervenir políticamente, porque los costos serían superiores a las ganancias que podrían obtener. La de los productores de políticas, que se informan e intervienen políticamente, pues obtienen sus rentas de esta actividad. La del gobierno, que tiende a favorecer a estos últimos, ante su estratégica participación en los grupos de presión dado que son quienes condicionan sus políticas públicas a través del lobby.

De este modo, la obra de Downs continúa con un cada vez más difundido análisis económico de la política, centrado en la hipótesis de que no existe contradicción alguna entre la conducta económica y la conducta política.

La crítica que puede realizarse a la sólida obra de Downs es la misma que se le realiza al resto del análisis conductista de la política: el pretender universalizar las características de la vida política estadounidense. La apatía cívica distingue a la sociedad estadounidense, donde sólo vota una minoría de ciudadanos, pero no a las sociedades democráticas europeas, que tienen muy altos indicadores de participación electoral. Y es éste el punto débil del desarrollo teórico de Downs: explica por qué no votan los ciudadanos, pero no por qué votan.

#### 4.3.2 Olson y la lógica de la acción colectiva

Olson edita en 1965 *The Logic of Collective Action*, obra de relieve y repercusión similares a la de Downs. En ella sostiene que, pese a que el enfoque y los instrumentos de análisis utilizados en su libro han sido provistos por la teoría económica, sus conclusiones pueden estimarse válidas también para los sociólogos y los científicos políticos. La tesis que expone Olson es que el beneficiario potencial de un bien público o colectivo, razona utilitaristamente si le conviene o no contribuir al mismo. El modelo económico de Olson se asienta entonces en la existencia de un cálculo racional en el individuo que afronta responsabilidades sociales: ¿le conviene o le perjudica contribuir a constituir un bien público o colectivo?

Del mismo modo que Downs, Olson percibe a este individuo como un *homo oeconomicus*, racional y egoísta, ajeno por lo mismo a expectativas solidarias en el momento de decidir su participación en el grupo. Hay en esta percepción de Olson una buena dosis de realismo: un bien público o colectivo no puede conformarse si no se logra un beneficio específico para cada individuo, dado que individuos racionales —en el sentido que da el utilitarismo a este término— no querrán colaborar en grupos que no les ofrezcan la posibilidad de beneficiar sus intereses particulares. La existencia de intereses comunes no es suficiente para constituir el grupo.

Olson piensa entonces que no son convalidables empíricamente las tesis sobre el grupo como actor privilegiado de la política estadounidense. Expuestas las características del mismo por grandes teóricos de la ciencia política como Bentley y Truman, la ciencia política americana de este siglo entendió siempre que los individuos que tienen intereses comunes se organizan, coyuntural y espontáneamente en grupos, para así luchar colectivamente por el éxito de los intereses representados por los mismos. Los individuos que componen la sociedad están entonces comprometidos voluntariamente en una pluralidad de grupos, y es la interacción competitiva entre los mismos la que da su carácter democrático al proceso político estadounidense.

Pese a ser la teoría de los grupos la más original construcción teórica de la ciencia política estadounidense, Olson es escéptico al respecto. Para él no es la solidaridad social sino el interés individual lo que permite la constitución exitosa de un grupo. La lógica de la acción colectiva no es altruista sino egoísta. La tesis utilitarista defendida por Olson sostiene que un individuo que racionalmente busca maximizar su bienestar personal sólo puede ser convencido de participar en el mismo y de este modo hacerse cargo de los costos que la consecución del objetivo común implica a través del uso de sanciones (incentivos selectivos negativos) o de beneficios individuales (incentivos selectivos positivos), independientes del objetivo compartido que identifica y

define al grupo. En ausencia de esos incentivos, el grupo no estará en condiciones de organizarse y obtener la adhesión de individuos racionales.

Para Olson sólo incentivos selectivos positivos —que son beneficios individuales y no colectivos— para aquellos que se comprometen con la acción colectiva, o bien incentivos selectivos negativos para aquellos que se sustraen a sus obligaciones pueden motivar a individuos racionales a apoyar a un grupo. La contribución de los individuos a una organización que defiende sus intereses comunes es una consecuencia indirecta de la defensa de sus intereses privados.

Olson sostiene que es el problema del *free-riding* lo que desalienta la participación política en un bien público o colectivo. Dado que siempre existen en los grupos individuos que se sustraen a colaborar con las obligaciones colectivas pero que igualmente se benefician con los beneficios obtenidos por el grupo, esta situación desalienta a aquellos que colaboran solidariamente con el mismo, pues en el caso de tener éxito las gestiones del grupo sólo obtendrán similar beneficio al obtenido por los *polizones* que le retacearon su apoyo. Así lo expresa Olson:

Dado que cualquier ganancia se aplica a todos los miembros del grupo, los que no contribuyen para nada al esfuerzo conseguirán tanto como los que hicieron su aporte personal. Vale la pena dejar que lo haga otro, pero el otro tampoco tiene demasiados incentivos —si es que tiene alguno— para actuar en favor del grupo.<sup>51</sup>

Se da esta situación en el caso de los activistas de un partido, que afrontan la apatía de la mayoría de sus adherentes ante una elección; de los miembros de un sindicato que encaran una huelga crucial para los intereses de sus representados, sin que estos últimos asuman el mismo tipo de compromiso personal que los cuadros sindicales. Pero en los dos casos, de obtenerse triunfos electorales o sindicales, los beneficios que ellos traen consigo no discriminan entre quienes han aportado positivamente a los mismos y una mayoría de *polizones* que, si bien ha retaceado su colaboración, usufructúa también el éxito.

Para Olson esta realidad tiene efectos desalentadores para los que más aportan al grupo. Por eso sostiene que:

Sólo un incentivo distinto y selectivo estimulará a un individuo en un grupo latente a actuar en un sentido orientado por el grupo (...) Una acción de grupo se puede obtener sólo a través de un incentivo que opera no de manera indistinta, como un bien colectivo, sobre el grupo como un todo, sino con selectividad respec-

<sup>51</sup> M. Olson: "La Lógica de la Acción Colectiva" en G. Almond, R. Dahl, A. Downs, M. Duverger, S. Lipset, G. Mosca, M. Olson, W. Riker, S. Rokkan y S. Verba: *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Ariel, Barcelona, 1992, pág. 204.

to de los individuos en el grupo. El incentivo debe ser selectivo en el sentido de que los que no se unan en la organización que trabaja para los intereses del grupo, o contribuyan de otra manera a su realización, se pueden tratar de manera diferente a los que lo hacen.<sup>52</sup>

El resultado del razonamiento de Olson es devastador para las expectativas democráticas de participación política. Puede sintetizarse en la argumentación de que "la mayoría de los individuos se sienten personalmente poco comprometidos con la acción colectiva que sirve al interés público, y por lo tanto permite que otros actúen en su beneficio por cuenta propia".<sup>53</sup>

La argumentación de Olson es convincente, particularmente para el caso estadounidense ante la escasa representatividad social que caracteriza a los partidos y sindicatos norteamericanos. Pero la refuta una evidencia empírica insoslayable: la existencia en Europa de muy fuertes partidos y sindicatos que identifican, permanente y no coyunturalmente, intereses sectoriales. Por eso en este último caso la participación política y la identificación partidaria y social son extremadamente altas; basta al respecto recordar la permanente orientación electoral de los distritos obreros y campesinos en el continente europeo.

¿Cómo es posible esto? Alessandro Pizzorno ha sabido explicarlo muy claramente: el problema del *free-riding* no es tal si se piensa que, si bien los "intereses selectivos positivos" no pueden dejar de existir —y de beneficiar al liderazgo que hace posible la institucionalización y persistencia de la organización—, los restantes miembros de la misma se benefician a su vez con la *identidad* que la organización les otorga. Es por eso que no le retacean su lealtad, pues es esa *identidad colectiva* la que les ha permitido la concreción de grandes logros sociales. Esa identidad es la que les permite agregar y reivindicar exitosamente sus demandas sectoriales, en el curso de los procesos electorales democráticos. Por eso los componentes de esas organizaciones entienden que "el significado de mis acciones no es el de adquirir utilidad sino el de asegurarme reconocimiento".<sup>54</sup>

Frente al *principio utilitarista del individualismo*, el *principio comunitario de la alteridad*: es en el encuentro con otros individuos que comparten sus mismas expectativas donde el individuo logra concretar eficazmente sus demandas sociales. Esta última racionalidad orienta a las organizaciones políticas y sindicales de las democracias europeas; la argumentación de Pizzor-

<sup>52</sup> M. Olson: *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965, pág. 51.

<sup>53</sup> R. R. Alford y R. Friedland: *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia* (1985). Manantial, Buenos Aires, 1991, pág. 104.

<sup>54</sup> A. Pizzorno: "Sul confronto intertemporale della utilità" en *Stato e Mercato*, N° 16, abril de 1986.

no explica adecuadamente la distinta realidad política y social existente hoy en la Unión Europea, donde por esa razón son las *organizaciones* y no los individuos los protagonistas del *intercambio político*<sup>55</sup>.

#### 4.3.3 La Escuela de Virginia y la teoría de la elección pública

Tras los grandes precursores que fueron Schumpeter, Downs y Olson, los economistas *institucionalizan* el análisis económico de la política al nuclearse en la Escuela de Virginia. Esta difunde la *teoría de la elección pública*, que tendrá gran repercusión académica y política desde mediados de los años 60, por el planteo extremadamente simple de lo político que hacen sus enunciados; esta misma simplicidad es la que le ha permitido elaborar clara y sintéticamente sus principios. Su gran figura es James D. Buchanan; otros grandes autores de la Escuela son Gordon Tullock y Dennis C. Mueller.<sup>56</sup>

Es este último quien mejor sintetiza sus objetivos:

La elección pública puede definirse como el estudio económico del proceso de adopción de decisiones en un contexto ajeno al mercado, o simplemente, como la aplicación de la teoría económica a la ciencia política: El objeto del estudio de la elección pública es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta del votante, la política de partidos, la burocracia, etc. Igual que en teoría económica, los postulados básicos de conducta de la elección pública son los referentes al hombre considerado como un ser egoísta, racional y maximizador de la utilidad.<sup>57</sup>

El modelo desarrollado por la teoría de la elección pública, pretende trasladar el enfoque económico al campo de las opciones y decisiones políticas. Para ello, se propone explicar las similitudes existentes entre las aproximaciones económicas y políticas al análisis de lo social. Parte de un presu-

<sup>55</sup> G. Pasquino: "Partecipazione politica, gruppi e movimenti" en G. Pasquino (comp.): *Manuale di scienza della politica*, Il Mulino, Bologna, 1986.

<sup>56</sup> J. M. Buchanan y G. Tullock: *El cálculo del consenso. Fundamentación lógica de la democracia constitucional*, (1962), Espasa Calpe, Madrid, 1980. J. M. Buchanan: *Una Teoría Individualista del Proceso Político*, op. cit., (1965). J. M. Buchanan: *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press, 1975. J. M. Buchanan: "Política sin romanticismos. Esbozo de una teoría positiva de la elección pública y de sus implicaciones normativas" en J. Casas (ed.): *El análisis económico de lo político*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984. G. Tullock: *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs, Washington, 1965. D. C. Mueller: *Elección pública* (1979), Alianza, Madrid, 1984.

<sup>57</sup> D. C. Mueller: *Elección Pública*, op. cit., pág. 14.

puesto teórico: las motivaciones que guían la conducta individual están caracterizadas por una absoluta coherencia y continuidad, tanto entre los individuos que participan en el mercado económico como entre los que actúan en la vida política. Identifican esas motivaciones con la búsqueda de la utilidad individual.

Buchanan declara en 1972 que este enfoque teórico representa para él una "extensión directa de los presupuestos conductistas de la teoría económica ortodoxa como teoría explicativa y predictiva de la formación de las decisiones públicas"<sup>58</sup>. Es por eso importante aclarar que lo que así se concreta es, más que un estudio *interdisciplinario* de lo político, un radical *reduccionismo económico*, que generaliza a todos los actores sociales la tesis del cálculo racional que guía al *homo oeconomicus*. Se da entonces el "imperialismo de la economía" del que habla Gordon Tullock.<sup>59</sup>

La lectura de la política que realiza esta perspectiva analítica, tendrá una fuerte repercusión ideológica. En las sociedades democráticas en las que rige el Estado keynesiano, quienes adhieren a la misma pasarán a analizar al Estado ya no como una variable exógena, que actúa sobre la sociedad para corregir o moderar los problemas producidos por el mercado económico, sino como una variable endógena del mismo, cuya conducta es orientada por la misma lógica que inspira la conducta del mercado (y que, entonces, está condenado a reproducir las mismas fallas que quiere corregir o moderar políticamente).<sup>60</sup>

Desde un planteo metodológico rigurosamente individualista, se percibe a las conductas individuales como orientadoras de la acción política democrática. No hay espacio en este enfoque teórico para la dimensión organizativa. No existe desde la perspectiva analítica de la elección pública un actor como el gobierno, los partidos y los sindicatos. Existen los gobernantes, los líderes partidarios o los dirigentes sindicales, dado que gobierno, partidos y sindicatos, son visualizados como aparatos burocráticos a través de los cuales los individuos que actúan en ellos buscan alcanzar sus fines egoístas, prescindiendo del interés general. El cálculo racional del individuo, orientado a maximizar sus objetivos personales, constituye la norma orientadora de la acción política para la teoría de la elección pública, caracterizada por su visión individualista de la sociedad.

Mueller resume así su metodología:

<sup>58</sup> J. M. Buchanan: "Politics, Policy and The Pigovian Margins" en J. M. Buchanan y R. D. Tollison (comps.): *Theory of Public Choice*, University of Michigan Press, 1972, pág. 173.

<sup>59</sup> G. Tullock: "Economic Imperialism" en J. M. Buchanan y R. Tollison (comps.): op. cit.

<sup>60</sup> L. Bordonaga y G. Provasi: *Politica, Economia e Rappresentanza degli interessi. Uno studio sulle recenti difficoltà delle democrazie occidentali*. Il Mulino, Bologna, 1984, pág. 67.

En el ámbito de la teoría económica ya se han obtenido algunas reglas bien fundadas y ampliamente aceptadas que suministran un fundamento metodológico para el desarrollo y contrastación de las teorías. El hombre es un ser racional que maximiza (o quizás, satisface) una función objetivo. Esta función objetivo se define respecto de diferentes variables bien caracterizadas. La interacción entre los individuos puede reflejarse mediante ciertos modelos analíticos, bastante sencillos, parecidos a los utilizados en los juegos cooperativos. Esta es la pauta general. Se entiende que los supuestos utilizados son lo bastante próximos a la realidad como para facilitar la explicación de ciertas claves de conducta económica. En la disciplina de la elección pública se utilizan esos supuestos para facilitar la explicación y la predicción de la conducta política.<sup>71</sup>

Esto nos lleva a la discusión del concepto de democracia como mercado. En la base de los análisis realizados por quienes adhieren a la teoría de la elección pública, se encuentra un modelo de democracia basado en el modelo del mercado competitivo puro. Los partidos políticos, los individuos que los componen y los votantes, orientan su conducta por el principio racional de la maximización de su propia utilidad.

Para realizar este tipo de análisis de la política, la teoría de la elección pública se sustenta metodológicamente en la economía. Mueller lo sintetiza así:

Probablemente el logro más importante de la teoría económica es la demostración de que los individuos, dotados de motivos estrictamente egoístas, pueden resultar mutuamente beneficiados mediante el intercambio.<sup>72</sup>

El eje conceptual de este enfoque teórico consiste entonces en pasar a analizar la vida política democrática con la lógica del mercado económico. Por eso se llega a centrar el proceso político en la oferta y la demanda; es natural, pues, que los gobiernos busquen manipular la economía para obtener ventajas electorales. El ciclo político-económico pasa a definir entonces la mecánica con la que se sustenta este proceso.

Como modelo económico, presenta una perspectiva esencialmente individualista de la sociedad. Frente a liderazgos partidarios —que cumplen en el mercado político el rol que desempeñan los empresarios en el mercado económico, caracterizándose por la búsqueda de la maximización de sus ganancias electorales— se encuentran los votantes, cuyo papel equivale al de los consumidores. Por un lado, el liderazgo de los partidos está interesado en ofrecer políticas que satisfagan, en la medida de lo posible, las expectativas

<sup>71</sup> D. C. Mueller: *op. cit.*, pág. 18.

<sup>72</sup> D. C. Mueller: *op. cit.*, pág. 21.

de la mayor parte de los electores; por el otro, los electores realizan su opción teniendo en cuenta las políticas públicas ofrecidas por el gobierno y la oposición. Tomando como referencia el intercambio económico, éstos son los dos actores centrales de la política, alrededor de los cuales se organizan los procesos democráticos. El intercambio político entre estos actores es directo y exclusivo: no está mediado por factores ideológicos, organizativos o institucionales.

En la conocida obra de Buchanan y Tullock sigue teniendo vigencia el individualismo metodológico del primer conductismo, pero articulando más adecuadamente sus desarrollos teóricos. Su análisis del cálculo racional que orienta políticamente al individuo está centrado en la opción constitucional. Si bien descarta la imagen clásica del ciudadano volcado a satisfacer el interés público, ya no percibe a la sociedad como atomística, por eso produce la revitalización del contractualismo.

Para su neocontractualismo, puesto que la democracia y el mercado son producto de la Ilustración, se evidencia desde entonces la estrecha relación existente entre ambos. Por eso la constitución se transforma en el centro articulador de la opción individual y colectiva que caracteriza tanto a la democracia como al mercado. Para estos autores, es la constitución que se han dado los Estados Unidos la que resguarda la iniciativa individual y la libertad de decisión, tanto en el ámbito político como en el económico.

Pero su perspectiva no es jurídicista sino economicista. Su visión de lo político entiende que la responsabilidad de orientar las decisiones colectivas no es competencia de las mayorías electorales sino de la presión de los grupos. Actualizando el discurso de Bentley, entienden que los grupos cumplen en la democracia el mismo rol que los empresarios tienen a su cargo en el mercado, siendo éste para ellos "uno de los desarrollos más significativos en el escenario político americano".

Por eso constituye una preocupación fundamental para Buchanan el controlar la expansión burocrática estatal, que para él ha dado lugar al Leviatán de nuestro tiempo. Para respaldar su argumentación invoca la autoridad de los Padres Fundadores de los Estados Unidos, quienes al diseñar la primera constitución democrática de la modernidad estuvieron siempre dispuestos a poner limitaciones a la autoridad gubernamental, para salvaguardar de este modo la autonomía del individuo.

Como la creciente burocratización del Estado keynesiano lo ha llevado a distinguirse por un cada vez mayor déficit fiscal, la restauración del equilibrio presupuestario constituye un imperativo constitucional para Buchanan, aunque ello implique reducir drásticamente los servicios sociales que lo caracterizan. El antikeynesianismo de Buchanan es notorio y los contenidos del discurso teórico de la elección pública le son muy afi-

nes.<sup>73</sup> Es ésta la razón por la cual puede decirse que estas premisas teóricas han tenido gran influencia sobre su sociedad, contribuyendo a legitimar la teoría y la práctica neoconservadoras, vigentes desde comienzos de los 80, particularmente en lo referente a sus dos expresiones de política económica más notorias: la disminución de los impuestos progresivos a las ganancias individuales y la búsqueda del equilibrio presupuestario a través de la mutilación de las prestaciones sociales estatales.<sup>74</sup>

#### 4.3.4 Las críticas a las teorías económicas de la democracia

Un serio problema que se le plantea a la implementación de este modelo económico al análisis político, es su posible grado de generalización. La crítica a la que es más vulnerable como enfoque teórico es a su *ahistoricidad*, a no tener en cuenta las circunstancias de tiempo y lugar en que se produce el hecho político, a los *horizontes culturales* que lo orientan. Pretende universalizar las conductas políticas que caracterizan a la sociedad estadounidense, fuertes liderazgos personales y muy débiles partidos y sindicatos, proyectándolas sobre los demás sistemas políticos democráticos.

Frente a estas expectativas, surge sin embargo el hecho evidente de que en el continente europeo son las organizaciones, más que los individuos, las grandes protagonistas actuales de la política. Esto es explicable

<sup>73</sup> Buchanan resume así el desarrollo del tema que hiciera conjuntamente con R. Wagner en su obra *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*: "El libro era un intento de examinar las consecuencias políticas de Mr. Keynes, y el tema central era demostrar que un importante elemento de la constitución fiscal americana, concretamente la regla del equilibrio presupuestario, había sido destruida por la aplicación política del keynesianismo. Los economistas han ignorado ciegamente la asimetría presente en la aplicación de los preceptos políticos keynesianos, asimetría que la mayor parte de los más elementales teóricos hubiera reconocido. Ingenuamente presumían que los políticos podrían crear a voluntad excedentes presupuestarios, con la misma facilidad con las que crean los déficit. Olvidan la regla elemental de que los políticos disfrutan gastando y no les gusta controlar los costos. En *Democracy in Deficit*, Wagner y yo solicitábamos explícitamente la restauración del equilibrio presupuestario como imperativo constitucional", en J. M. Buchanan: "De las preferencias privadas a la filosofía pública. El desarrollo de la elección pública" en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N° 2, Madrid, 1980.

<sup>74</sup> Eso lleva a García Cotarelo a destacar: "Probablemente lo más característico de Buchanan sea su teoría de la incompatibilidad entre la democracia y el déficit público y su propuesta de que una reforma constitucional incluya, entre los principios fundamentales del sistema, la regla de oro de la teoría hacendística clásica, esto es, el presupuesto equilibrado (...) resulta paradójico que Buchanan haga incompatible con la democracia una situación que, por otro lado, considera producto típico del sistema político democrático", en R. García Cotarelo: "Objeto, método y teoría" en M. Pastor (comp.): *Ciencia Política*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1983, pág. 45.

por la dimensión cualitativa y cuantitativa que tienen sus partidos políticos y sindicatos, así como por la circunstancia de estar caracterizados esos sistemas políticos por otro tipo de democracia, la *consensual*, no la *competitiva* que caracteriza a los Estados Unidos. Es por eso improbable hablar de un *ciclo político-económico*, ya que los grandes *compromisos* establecidos entre las organizaciones políticas, económicas y sindicales evitan, a la vez que oposiciones irresponsables, competencias electorales dañosas para las economías nacionales, dado que una sobreoferta política en las elecciones estaría reñida con una lógica partidaria basada en el compromiso y no en la competencia *ilimitada* entre las organizaciones. Aquí los factores ideológicos, organizativos e institucionales son los que encauzan la toma de decisiones políticas. El caso alemán resulta un ejemplo altamente ilustrativo al respecto, tanto por su eficacia política como su eficiencia económica.

Estas circunstancias hacen que en la Unión Europea el mercado político no se subsuma en la lógica del mercado económico; preserva su propia lógica y tiende a solucionar los problemas que éste último produce y no puede resolver. Como tan lúcidamente lo destaca Norberto Bobbio, sólo el mercado político puede equilibrar al mercado económico.<sup>75</sup>

Por eso, si bien estas teorías económicas tienen vasta difusión en la ciencia política estadounidense —donde han logrado actualizar el discurso conductista— y su repercusión política es muy notoria, no gozan del mismo eco en la ciencia política europea. Esta última estima también ineludible la reducción del cuantioso déficit fiscal que ha producido el *Estado keynesiano de bienestar*, pero no comparte la idea de su eliminación para devolverle al mercado económico la preeminencia política perdida en esas sociedades democráticas. Esta expectativa la expresa muy bien Klaus Offe al criticar el trasfondo ideológico de los modelos económicos:

...la Derecha está más bien intentando volver a levantar las fronteras entre Estado y sociedad, volver a diferenciar esferas de actividad que se han hecho altamente interdependientes. No parece defender la simple utopía de un mercado plenamente emancipado, sino más bien de mercados libres y Estados fuertes (...) Sin embargo, el Estado del bienestar puede considerarse como un mecanismo relativamente eficaz para reducir conflictos (...) Especialmente si consideramos que el volumen de fuerza laboral susceptible de ser absorbida por el capital oligopólico decrece sostenidamente, el Estado del bienestar debe verse como un medio altamente eficiente y eficaz para resolver problemas de reproducción colectiva y, por tanto, para reducir el conflicto económico y político. Esta es una de las razones de que incluso los ideólogos neoconservadores más extremistas se muestren renuentes a la hora de alterar los arreglos institucionales básicos sobre la reproducción

<sup>75</sup> N. Bobbio: *El Futuro de la Democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

colectiva. Estos ideólogos perciben claramente que el desmantelamiento del Estado del bienestar desembocaría en conflicto generalizado y en formas de conducta anómica y "criminal" que en conjunto serían más destructivas que las enormes cargas del propio Estado del bienestar. El Estado del bienestar es ciertamente un arreglo altamente problemático, costoso y paralizante, pero su ausencia será todavía más paralizante...<sup>76</sup>

Desde el punto de vista epistemológico la ciencia política europea tampoco es muy benévola con estos modelos. Como lo expresa Adriano Pappalardo en una obra colectiva de la ciencia política italiana, se cree que

existe una relación inversa entre la complejidad de los fenómenos sociales y la capacidad de explicación de los modelos construidos sobre drásticas simplificaciones del individualismo metodológico y del cálculo racional.<sup>77</sup>

Sin embargo, por muchas que sean las objeciones que se le realizan, las teorías económicas están hoy sólidamente instaladas en el centro del escenario político. Su eficaz proyección ideológica es muy notoria, al estar asociadas a las políticas públicas neoliberales vigentes en las democracias occidentales desde los años 80. Si, anteriormente, la teoría de la modernización expuesta por el primer conductismo entendía que la democratización creciente de una sociedad era el producto del incremento de la alfabetización, la urbanización y la industrialización —incremento que estaba supeditado a la intervención en esos campos del Estado keynesiano de bienestar— hoy la teoría económica de la democracia sostiene que los procesos democráticos están orientados por la libre intervención de las fuerzas del mercado. Es ésta, quizás, la razón de la importancia que tienen actualmente esas teorías: el sustentar intelectualmente este tipo de políticas de exclusión social, claramente opuestas a las del medio siglo anterior.

Por eso Mueller puede responder a esas críticas sosteniendo que

los puntos de vista de la ciencia política sobre el hombre, el votante o el político son, en general, muy diferentes de los adoptados en los modelos de elección pública. El entorno en que se llevan a cabo las interacciones de estos personajes suele describirse como dotado de una riqueza institucional muy superior a la que está implícita en los modelos abstractos. Para muchos teóricos de la ciencia política los modelos de elección pública constituyen una ingenua caricatura de la conducta política. La respuesta que da el teórico de la elección pública a estas críticas es la misma que han venido dando los economistas a lo largo de los años ante críticas análo-

<sup>76</sup> K. Offe: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, op. cit., págs. 280 y 292.

<sup>77</sup> A. Pappalardo: "L'analisi economica della politica" en *L'analisi della politica*, op. cit., pág. 215.

gas que se han suscitado contra sus modelos ingenuos de la conducta económica. La utilización de modelos simplificados de conducta política está justificada siempre que éstos sean más eficaces que los modelos rivales para explicar la conducta política.<sup>78</sup>

Mueller hace suyo el concepto de Milton Friedman de que los modelos hay que probarlos por la exactitud de sus predicciones, más que por la racionalidad de sus argumentaciones... y los modelos económicos han sabido predecir el actual comportamiento político estadounidense (cuyo efecto de demostración es muy grande).

Pero esa capacidad de predicción de la elección pública no es proyectable al comportamiento político europeo. Una explicación convincente de por qué se da esta situación, la da Goran Therborn<sup>79</sup>, para quien la definición que hace Offe del *Estado keynesiano de bienestar* sólo es aplicable a las democracias europeas, pues la misma implica no sólo la intervención estatal en la economía sino también un *compromiso político* entre el capital y el trabajo. La concreción histórica de este compromiso son las grandes prestaciones estatales que garantizan el bienestar de esas sociedades desde la posguerra.

Para Therborn, ese concepto no es aplicable al caso estadounidense. Lo que allí ha tenido vigencia es el *Estado keynesiano*, que produjo una gran intervención estatal en la economía, incrementó los planteles burocráticos del gobierno y causó un gran déficit fiscal, pero sin existir un compromiso político entre el capital y el trabajo como se dio en el caso europeo. Por esa razón las grandes prestaciones sociales que caracterizan a las democracias de Europa, particularmente a las del centro y el norte del continente, no se concretaron en los Estados Unidos.

Esto ha provocado que, cuando la crisis fiscal del Estado afectó a todas las democracias, las europeas la afrontaron reduciendo su asistencialismo pero preservando sus prestaciones sociales, pues su *legitimidad política* está basada en el compromiso citado, sustentado en el acuerdo entre los grandes actores sociales que lo expresan —al articular sus intereses en un juego de suma positiva—: empresarios, partidos y sindicatos.

Por eso es difícil que pueda universalizarse la teoría de la elección pública como el marco conceptual por excelencia para el análisis político. Si los europeos aceptan al neocontractualismo lo hacen desde una perspectiva ético-política muy diferente de la que reivindica Buchanan, como tan admirablemente lo expresa Norberto Bobbio.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> D. C. Mueller, op. cit., pág. 18.

<sup>79</sup> G. Therborn: "Los retos del Estado de bienestar" en R. Muñoz de Bustillo y otros: *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1988.

<sup>80</sup> N. Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, op. cit.