UNED

Actores y comportamiento político

Irene Delgado Sotillos
Lourdes López Nieto
(Compiladoras)



Actores y comportamiento político

IRENE DELGADO SOTILLOS
LOURDES LÓPEZ NIETO
(Compiladoras)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

ACTORES Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamos públicos.

© *Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Madrid 2011

www.uned.es/publicaciones

© *Irene Delgado Sotillos y Lourdes López Nieto (Compiladoras)*

Todas nuestras publicaciones han sido sometidas a un sistema de evaluación antes de ser editadas.

ISBN electrónico: 978-84-362-6220-9

Edición digital: noviembre de 2011

ÍNDICE

Presentación

Tema 1. **Democracia y parlamentarismo**

1. La representación política y el sistema representativo
2. La democracia representativa
   2.1. Modelos de cambio político
3. El parlamentarismo
4. Selección de textos
   Giovanni Sartori. *Definir la democracia*
   Arend Lijphart. *Modelos de democracia. Introducción*
   Hanna Pitkin. *La representación política*
   Robert A. Dahl. *La Poliarquía*
   Juan J. Linz. *Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?*
   Arend Lijphart. *Calidad de la democracia y una democracia más benigna, más benévola*
5. Lecturas de referencia
6. Glosario

Tema 2. **Los partidos políticos**

1. Notas para el estudio de la evolución de los partidos políticos
2. Selección de textos
   Jordi Matas. *Los partidos políticos y los sistemas de partidos*
   Alan Ware. *Simpatizantes, afiliados y activistas*
   Klaus von Beyme. *El origen de los sistemas de partidos*
   Richard Katz y Meter Mair. *La supermacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas*

Steven B. Wolinetz. *Más allá del partido catch-all: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas*

3. Lecturas de referencia

Tema 3. **LOS GRUPOS DE INTERÉS**

1. Síntesis del trabajo de J. Molins sobre la teoría de grupos
   Teoría clásica
   La teoría olsoniana y las reformulaciones de la teoría clásica
   Un nuevo escenario en la intermediación de intereses: el rol del del Estado
   Los grupos y las políticas públicas
   Los grupos y el análisis comparativo
   Algunas conclusiones
2. Selección de textos
   Gianfranco Pasquino. *Participación política, grupos y movimientos*
   Rafael Rubio. *Los grupos de presión*
   Miguel Jerez. *Los grupos de presión*
   Arend Lijphart. *Grupos de Interés: pluralismo frente a corporalismo*
3. Lecturas de referencia

Tema 4. **REGLAS Y PROCESOS DE JUEGO DEMOCRÁTICO**

1. Las elecciones y los sistemas electorales
2. [1]Efectos de los sistemas electorales
   2.1. Los efectos de la adopción de fórmulas electorales
   2.2. El efecto de la magnitud del distrito
   2.3. Elfectos de las listas electorales
   2.4. Efectos de la conversión de votos en escaños
   2.5 . Efectos sobre el sistema de partidos
3. Selección de textos
   Dieter Nohlen. *Concepto, importancia y función de las elecciones*
   Dieter Nohlen *Derecho electoral: requisitos, desarrollo y consecuencias de la extensión del sufragio democrático*
   Josep M.ª Vallés. *El sistema electoral y sus elementos*
   Dieter Nohlen. *Sistema electoral: elementos particulares y efectos de los sistemas electorales*

Arend Lijphart. *Sistemas electorales: métodos de mayoría absoluta y mayoría relativa frente a representación proporcional*
Douglas W. Rae. *La ley electoral como instrumento político*
Arend Lijphart. Las consecuencias políticas de las leyes electorales, 1945-1985
Dieter Nohlen. *Sistemas electorales y sistemas de partidos políticos: una introducción al problema con carácter orientador*
Maurice Duverger. *La infuencia de los sistemas electorales en la vida política*
3. Lecturas de referencia
4. Glosario

PRESENTACIÓN

DATOS DE LA ASIGNATURA

Asignatura: ACTORES Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO
Tipo: Obligatoria
Créditos ECTS: 6
Grado: Ciencia Política y de la Administración
Descriptores: Sistema electoral. Parlamento. Partidos políticos. Grupos de interés. Elecciones. Comportamiento político.

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA ASIGNATURA

La asignatura ACTORES Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO es una asignatura obligatoria de 6 créditos ECTS. Forma parte de la docencia del Grado en *Ciencia Política y de la Administración*, impartido por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. El estudiante, tras profundizar en los conceptos básicos ya estudiados en asignaturas previas del grado, hará una extensión de los mismos con especial incidencia en el estudio de la democracia, los marcos institucionales, los actores y los ciudadanos. Se pretende que el alumno adquiera la capacidad suficiente para analizar las interacciones que se producen entre los actores —partidos, líderes y ciudadanos— dentro del proceso representativo. Con esta asignatura, el alumno tendrá una sólida preparación para afrontar y ampliar el estudio de la realidad política con otras asignaturas que se ofertan en este Grado.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

El objeto de estudio

Los estudiantes han de ser capaces de trabajar con el texto básico propuesto por el equipo docente y consultar otro tipo de fuentes. Se pretende

que al finalizar el curso los alumnos hayan adquirido los conocimientos conceptuales básicos, metodológicos e instrumentales que les permitan enfrentarse de forma autónoma tanto al análisis de las relaciones entre partidos políticos, otros actores y los ciudadanos como a la comprensión más amplia del sistema democrático. Además se espera que sean capaces de conocer los instrumentos políticos e institucionales que las democracias occidentales ofrecen para tal fin. Por tanto el objetivo general de la asignatura es, que los alumnos sean capaces de conocer y comprender en su complejidad el proceso representativo.

El presente volumen reúne textos que pueden ser considerados fundamentales para comprender los diferentes enfoques que han desarrollado la Ciencia Política para conocer y analizar la democracia representativa, los actores fundamentales que intervienen en la misma y las reglas y los procesos del juego democrático. La utilidad objetiva de un libro de estas características debe residir en ofrecer al lector una visión tan global como sea posible del origen de las diferentes perspectivas que han permitido el avance de la disciplina. Para esta asignatura se han seleccionado aquellos capítulos de libros que han sido considerados seminales de los diferentes enfoques que forman el desarrollo de la Ciencia Política durante el siglo xx. De ahí que en algunas ocasiones el lector se encuentre con referencias al libro completo del que se extraen las lecturas.

La primitiva Ciencia Política interpretaba el sentido de los textos clásicos del pensamiento político occidental, argumentaba normativamente cuáles eran los elementos necesarios para el «mejor de los gobiernos» y, finalmente, adoptaba el legalismo jurídico-formal, es decir, la primera Ciencia Política se preguntaba moral o jurídicamente por la naturaleza, el origen y evolución del estado, de la soberanía, de la justicia y del derecho, intentaba responder a estas cuestiones con ejercicios hermeneúticos y, paralelamente, motivaba minuciosas descripciones comparadas de los mecanismos legales y procesos políticos que determinaban las diferentes formas de gobierno.

De alguna manera, la historia de la Ciencia Política era equivalente a la historia y justificación de las instituciones democráticas y su desarrollo desde la Grecia clásica hasta la modernidad. Se puede afirmar que esta concepción sobre los temas, fines e instrumentos propios de la Ciencia Política perduraría hasta mediados del siglo xx: se mantuvo una continuidad teó-

rica y metodológica en la disciplina y se siguió analizando la historia del pensamiento político y su posible relación con las instituciones y prácticas políticas existentes en diferentes contextos sociales e históricos.

De la misma manera que históricamente se había pasado de la metafísica a la física, con la revolución conductista los politólogos pretendían el paso del «deber ser» al «ser», del «arte de la política» a la «ciencia de la política»; se pretendía un renovado posicionamientos metodológico anterior a cualquier interpretación que se realizara de la realidad política. En este contexto intelectual se produjo el cambio de perspectiva metodológica que supuso el paso de un paradigma eminentemente normativo e ideológico a otro de carácter sociológico, empírico y nomológico.

Los primeros análisis sobre comportamiento político fueron un fenómeno norteamericano y tuvieron eco en investigaciones realizadas en Europa occidental. Estos iniciales análisis *behavioristas* desarrollados en las universidades de Estados Unidos estaban orientados hacia los procesos sociales y encontraron en el individuo una fuente de estudio de incalculable riqueza. Obviaron las configuraciones estatales que predominaban en Europa, pero etapas posteriores incluyeron estos elementos que enriquecieron notablemente las aportaciones. Fue el resultado de la incorporación en el debate de las contribuciones de destacados académicos quienes familiarizaron a la ciencia política norteamericana con nuevas categorías de pensamiento.

Pero quizá el factor decisivo fue la adaptación de aquellos planteamientos behavioristas a la realidad política europea en la que era complejo aislar al individuo para lograr una explicación de la realidad política. Los anclajes ideológicos ligados a la estructuración que del universo ideológico realizaban los partidos políticos fue, entre otros muchos, uno de los factores clave que ya se habían desvelado para interpretar los conflictos políticos y sus implicaciones sobre la realidad política. Incluso la ligazón entre las «fracturas» sociales y sus efectos sobre los sistemas de partidos al politizarse sólo tuvieron cabida dentro de las coordenadas que el contexto europeo ceñía. Convergían por tanto, los aspectos más individuales del modelo behaviorista con la visión más social de la realidad política europea. Aquella definición de comportamiento político hoy se ha ampliado. La permisividad que el acercamiento entre posturas divergentes logra genera un «eclecticismo ordenado» fruto de la madurez alcanzada en la disciplina. El

término «comportamiento político» se entiende ya desde una acepción poliédrica del mismo, en el que confluyen diversas perspectivas y métodos, justificadas por ese proceso de conocimiento de la política que encuentra en el sistema representativo un cobijo singular.

Esta argumentación es una razón justificativa para sostener que los estudios sobre comportamiento político deben nutrirse de otros análisis que contienen elementos del sistema político en general, como los partidos, las reglas electorales o la formación de gobiernos, factores todos, en íntima conexión con las actitudes de los ciudadanos, y en muchos casos determinantes de su comportamiento político, sin los cuáles es complejo obtener una explicación coherente de la vida política. Ya no parece tener sentido mantener una posición extrema behaviorista por un lado e institucionalista en el otro. La literatura ha logrado conjugar ambas tendencias, fundiendo estas dos tradiciones. Si valoramos el interés por la investigación del comportamiento político en volumen de letras impresas el desarrollo de este campo de investigación, el balance es verdaderamente espectacular. Se afianza como una de las subdisciplinas dominantes de la ciencia política y se constituye en fuente teórica y metodológica fundamental para el progreso de los análisis políticos.

Objetivos específicos de aprendizaje

Con este libro el estudiante adquirirá los conocimientos exigidos para preparar el temario de la asignatura. Los objetivos específicos de aprendizaje son:

- Comprender la estructura y el funcionamiento de las instituciones políticas para conocer la organización y la actividad que desarrollan. Este objetivo se asienta en el análisis del marco de los sistemas democráticos representativos.
- Comprender el comportamiento de los actores políticos. Este objetivo debe permitir al alumno identificar a los principales actores políticos que desempeñan actividades dentro del sistema político y comprender su comportamiento en el sistema y en su entorno.
- Analizar el funcionamiento de los procesos electorales. El alumno conocerá y será capaz de analizar los procesos electorales: campañas,

estrategias electorales de los partidos, escenarios políticos y análisis e interpretación de los resultados electorales.

- Comprender y analizar el comportamiento de los ciudadanos y los valores democráticos. Este objetivo permite comprender las actitudes y comportamientos políticos así como el proceso de la formación y expresión de las preferencias políticas.

Los estudiantes adquirirán conocimientos vinculados a los siguientes aspectos:

- Conocer las principales formulaciones teóricas sobre el sistema representativo y sus principales instituciones políticas.
- Conocer la incardinación de las instituciones políticas en la estructura global del sistema político.
- Conocer y ser capaz de analizar instituciones, procesos y políticas desde una perspectiva comparada.
- Conocer los diferentes enfoques teóricos y las principales metodologías en política comparada.
- Interpretar las relaciones que establecen con las instituciones políticas y con las partes que conforman el sistema político.
- Identificar a los principales actores políticos, partidos políticos, líderes, grupos de presión, movimientos y organizaciones sociales… y las actividades que desempeñan dentro del sistema político.
- Conocer cómo interactúan los actores y las actividades que desarrollan dentro de los sistemas políticos.
- Conocer teorías sobre procesos de elección social.
- Conocer las principales aportaciones teóricas sobre actores y redes de actores.
- Conocer vías de acción, representación y de intermediación, así como las características de la acción colectiva.
- Conocer los principales sistemas electorales y sus implicaciones políticas.
- Conocer las reglas de los procesos electorales en todas sus dimensiones

- Conocer los elementos y el proceso electoral y/o institucional.

Los alumnos tras el aprendizaje habrán adquirido entre otras las siguientes habilidades:

- Serán capaces de revisar de forma crítica la literatura politológica.
- Podrán debatir sobre las diferentes aportaciones teóricas.
- Analizar identificar las instituciones, actores y los procesos electorales de diferentes países.

CONTENIDOS

Este texto es imprescindible para el estudio teórico de los contenidos del programa de la asignatura a que se vincula. Consta de cuatro temas referidos a diferentes aspectos del sistema representativo. Cada uno de ellos va precedido de una ficha que contiene información relativa a los objetivos de aprendizaje, un resumen que recoge de forma integradora y sintética las partes sustanciales del tema y que tienen como objetivo facilitar la comprensión global de los contenidos. Cada uno de los cuatro temas plantea los contenidos específicos, la materia de estudio propiamente dicha. A ella le sigue una selección de textos de autores que significan aportaciones relevantes desde diferentes corrientes teóricas y cuya lectura completa es esencial para la comprensión de la materia. El equipo docente ofrece además una serie de bibliografía complementaria en cada uno de los temas que amplía el proceso de aprendizaje.

Los contenidos específicos que se abordan en el texto son:

- La democracia y el parlamentarismo
- Los partidos políticos
- Los grupos de interés
- Las reglas y procesos del juego democrático

BIBLIOGRAFÍA

El equipo docente ofrece textos complementarios en cada uno de los temas que pueden ser consultados por los estudiantes para ampliar conocimientos en la materia. Sin embargo, incumpliría los requisitos de cualquier material de estudio si no se incluyera en ella al menos una pequeña bibliografía. La que aquí figura servirá para que cualquier estudiante interesado pueda ampliar contenidos, saciar curiosidades o seguir avanzando en el conocimiento de estos temas. Y, particularmente se recomienda la lectura de aquellos libros de los que se han extraído las lecturas seleccionadas en cada uno de los temas que integran este texto básico, y que son los siguientes:

CAMINAL, MIQUEL (2006): *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos.

DEL AGUILA, RAFAEL (1997): *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Trotta.

LIJPHART, AREND (1992): «Las consecuencias políticas de las leyes electorales, 1945-1985», *Estudios Políticos*, 46: 109-134.

LIJPHART, AREND (1987): *Las Democracias contemporáneas*, Barcelona: Ariel.

LIJPHART, AREND (2008): *Modelos de democracia*, Barcelona: Ariel.

LINZ, JUAN JOSÉ y ARTURO VALENZUELA (1997): *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid: Alianza.

MONTERO, JOSÉ RAMÓN, RICHARD GUNTHER y JUAN JOSÉ LINZ (2007): *Partidos Políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid: Trotta.

NOHLEN, DIETER (2004): *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE.

PASQUINO, GIANFRANCO, STEFANO BARTOLINI, MAURICIO COTTA, LEONARDO MORLINO y ANGELO PANEBIANCO (1998): *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza.

PITKIN, HANNA (1985): *El concepto de representación política*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RAE, DOUGLAS W. (1997): *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Madrid: Ediciones Centro de Investigación y Técnicas Políticas.

RUBIO, RAFAEL (2003): L*os grupos de presión*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SARTORI, GIOVANNI (2003): ¿*Qué es la democracia*?, Madrid: Taurus.

VALLÉS, JOSEP M.ª y ALBERT BOSCH (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Ariel.

VON BEYME, KLAUS (1986): *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

VV.AA (1992): *Diez textos básicos de Ciencia Política*: Barcelona: Ariel.

WARE, ALAN (1996): *Partidos Políticos y Sistemas de Partidos*, Madrid: Istmo.

Tema 1

Democracia y parlamentarismo

Irene Delgado

1. La representación política y el sistema representativo
2. La democracia representativa
   2.1. Modelos de cambio político
3. El parlamentarismo
4. Selección de textos
   Giovanni Sartori. *¿Qué es la democracia?: Definir la democracia*
   Arend Lijphart. *Modelos de democracia: Introducción*
   Hanna Pitkin. *La representación política*
   Robert A. Dahl. *La Poliarquía*
   Juan J. Linz. *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?*
   Arend Lijphart. *Calidad de la democracia y una democracia más benigna, más benévola*
5. Lecturas de referencia
6. Glosario

Objetivos específicos que se abordan en el tema

Analizar y conocer la democracia representativa e identificar las transformaciones que han afectado a elementos fundamentales de la misma, y a la manera en la que se ha producido la representación política. Se identificarán las dimensiones de análisis de la democracia, la empírica y la normativa, además de la pluralidad de enfoques y de definiciones que sobre este tema se han jalonado a lo largo del tiempo. Se profundizará en el conocimiento de los sistemas liberal-democrático y en el parlamento como institución central designado por elección popular.

Palabras clave. Conceptos fundamentales

Democracia. Parlamentarismo. Sistema parlamentario. Parlamento. Cambio político.

Relación con otros temas

Partidos políticos
Grupos de interés
Reglas y procesos del juego democrático

Resumen aspectos fundamentales tratados en el tema

El trazar un mapa universal de la democracia ofrece tantas versiones como definiciones tiene su término. El carácter ideal que tiene la democracia hace que no haya un sistema político que satisfaga totalmente sus requisitos. El modelo de poliarquía o estado liberal-democrático se enriquece

con el devenir del tiempo y se transforma adoptando una orientación social y promoviendo el crecimiento económico asegurando mayores niveles de bienestar para toda la población. En este contexto, los parlamentos ocupan un lugar relevante y de gran visibilidad. Su carácter electivo está justificado por la condición representativa que ostentan sus miembros. El sistema parlamentario de representación constituye un medio para la expresión de la voluntad popular y legitima a los gobernantes además de permitir una mayoría de gobierno.Y una de las cuestiones políticas más controvertidas es la adopción del sistema electoral, al que corresponde convertir las preferencias políticas de los ciudadanos en selección de representantes. La razón de este carácter estriba en que un sistema electoral no es un mecanismo técnicamente neutral, sino que puede favorecer a determinados grupos o candidatos cuando compiten por la elección.

1. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y EL SISTEMA REPRESENTATIVO

La política se encuentra ligada a una cadena de acontecimientos y decisiones en la que intervienen los actores individuales y los colectivos. Ambos se sitúan en un contexto que ayuda a comprender el sentido de las acciones, ya que impone ciertas directrices bajo las cuales se ordena el universo de las acciones. Desde una perspectiva sistémica, la vida política se convierte en una serie de procesos mediante los cuales las interacciones políticas de una sociedad constituyen un sistema de conductas, y éstas vienen condicionadas por el «ambiente» que determinará en gran medida las relaciones dentro del sistema político. Estamos, pues, aludiendo al carácter representativo de los sistemas, en los que se conjugan una pluralidad de dimensiones de la experiencia política: el principio de legitimación política, la estructura institucional y la modalidad del comportamiento. El fenómeno representativo se concibe como el proceso de relación entre los actores, los representados y los representantes. Con esta acepción se superan los tradicionales supuestos formalistas que entienden la representación como la autorización que el representante recibe para actuar en nombre de otros o quienes la consideran como «responsabilidad» del representante quien ha de responder ante otros. La representación política tiene muchos sentidos, aunque se hayan

identificado dos modelos de democracia, la directa y la representativa, que son, en definitiva, dos etapas distintas de un mismo modelo. El atributo «representativo» no califica únicamente a una estructura política (parlamento), sino además a un sistema en su conjunto, a los sistemas democráticos. Y las elecciones son uno de los rasgos centrales de la democracia liberal, son un objeto de estudio necesario, y ofrecen la clave para la comprensión de lo que es la representación política. Son un medio de provisión de personal para determinados órganos políticos, su fin está en la correcta y legítima composición de tales órganos, especialmente del Parlamento, pero condiciona su ulterior funcionamiento y, en consecuencia, el de todo el sistema político.

El sistema representativo se rige por normas, instituciones y procedimientos técnicos que permiten asegurar las funciones de la representación política, dentro de las estructuras sociales y políticas vigentes en un momento dado. Configuran sistemas políticos que aseguran la participación y presencia de los gobernados en el ejercicio del poder político garantizando así su legitimidad. Los sistemas representativos se articulan por medio la elección, de ahí que se propone en ocasiones utilizar el término sistema representativo frente al de sistema electoral, en la medida que el primero es un concepto más amplio que permite estudiar desde la práctica hasta los actores que intervienen en el proceso y las instituciones u órganos sobre los que revierte la representación política.

Desde esta perspectiva el concepto «sistema representativo» permite diseñar modelos de democracia y construir tipologías con gran capacidad explicativa sobre la base de variables tales como el sistema electoral, el sistema de partidos y su relación unidimensional o pluridimensional respecto a conflictos sociales, el tipo de gobierno o la hegemonía del ejecutivo sobre los otros poderes. E incluso además, la organización territorial del poder o el carácter escrito de la Constitución, todas ellas permiten definir los dos grandes modelos de democracia, el mayoritario o Westminster y la democracia consenso. Pero no existe unanimidad entre los especialistas a la hora de determinar el papel que los distintos elementos de un sistema representativo juegan en el funcionamiento de cada régimen político, y ni tan siquiera sobre cuántas y cuáles son las funciones de los mismos.

2. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La democracia está directa y estrechamente vinculada a la igualdad política y sugiere que para que un proceso se pueda calificar como tal, aunque solo se aplique a un grupo pequeño, exigiría que se cumplieran al menos cuatro requisitos: 1) las propuestas sobre lo que se debe hacer pueden plantearse por cualquier miembro del grupo; 2) todos los miembros del grupo pueden opinar sobre las decisiones a adoptar; 3) todos los miembros están en pie de igualdad para participar en los asuntos que atañen al grupo; 4) al final del debate se utiliza un procedimiento para decidir como actuar. Se puede optar por prácticas informales para llegar a consensos, o formales, como el voto. Los mecanismos y procedimientos de votación proveen una vía de vincular puntos de vista, opiniones y preferencias de los miembros a las políticas aprobadas por el grupo. Bajo estas premisas y en sentido puro, la democracia solo podría funcionar en pequeños grupos, lo que los teóricos denominan democracia directa. En contraposición a ello, la democracia representativa supone elegir por medio del voto. Por ello muchos teóricos de la democracia han visto que las elecciones son un mecanismo clave para extender la democracia a grandes grupos. Se argumenta que al elegir unos pocos que representen opiniones e intereses, un grupo de personas más amplio se puede beneficiar de la democracia como un instrumento para la toma de decisiones. En todo caso, la elección de representantes no excluye la utilización de algunos instrumentos de democracia directa como los referenda. Las elecciones permiten hacer que la democracia sea posible en electorados amplios, donde la democracia directa no es posible. Pero hay muchas instancias en las que la elección se utiliza para seleccionar a una persona que decida, aunque esta selección no vaya asociada a la idea de la democracia.

Las poliarquías serían los sistemas actuales más próximos al ideal democrático y se deben acompañar de al menos ocho garantías institucionales, que son: 1) libertad para constituir e integrarse en organizaciones; 2) libertad de expresión; 3) derecho de voto; 4) elegibilidad para cargo público; 5) fuentes alternativas de información; 6) elecciones libres y limpias; 7) derecho de los líderes políticos a competir por el voto; 8) que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia. Como se puede advertir todas estas garantías están vinculadas a la democracia, en dos de sus formatos posibles, directa cuando se practica en un grupo

pequeño e indirecta cuando se practica a través de representantes, aunque en ocasiones se combinen ambos formatos en un mismo sistema político.

La teoría de la democracia se funda conjuntamente sobre definiciones de carácter prescriptivo, (lo que debería ser) y descriptivas (lo que es en la práctica), las cuales al compararse tienden a trasvasarse. Cuando se encuentran suficientes semejanzas entre prescripción y hechos, entre el ideal y la realidad, podemos afirmar que estamos ante una democracia. La democracia tiene una definición normativa, pero de ello no se concluye que el deber ser de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática. Es un grave error cambiar una prescripción por una verificación y cuanto más frecuente es el error, tanto más las democracias quedan expuestas a malentendidos.

Otras disfunciones en torno al concepto de democracia proceden de los calificativos que se le atribuyen, como la denominada democracia social y la económica. En ambos casos, amplían y completan la democracia en sentido político, aunque en la práctica se refieran a microdemocracias, de mucha calidad democrática, pero poco sólidas. Por ello, la democracia sin adjetivos se asimila a la política, que es la que ordena y condiciona a los otros tipos, por lo que se teoriza como sistema político. Aunque la práctica política muestra que existen diversos tipos de democracia (parlamentaria, presidencial, mayoritaria y de consenso). Pero si en el ámbito empírico se advierte con claridad esa diversidad, resulta más incierto verificar lo que ocurre en el ámbito de la prescripción. En efecto, hay quienes plantean la existencia de una o varias teorías de la democracia, que se contraponen, como por ejemplo, la diferencia entre la democracia representativa y la participativa. La primera, que es una teoría de conjunto difícilmente se puede comparar con la segunda que solo es parcial. La democracia representativa es una democracia indirecta en la que el pueblo elige representantes que lo gobiernan, que incluye la participación y el referéndum, pero como elementos subordinados. Participación significa tomar parte activa y personalmente, lo que excluye ponerse en movimiento por otros, que se identifica con el concepto movilización. Desde el punto de vista teórico la democracia participativa bascula entre la representativa y la directa, siendo esta segunda el referente y objetivo ideal, lo que al menos al inicio no excluye que sobrevivan las elecciones y la representación, aunque no considera como auténtica la participación electoral. En este punto parece razonable considerar que parece poco deseable que la participación se reduzca a la emisión del voto, pese a las importantes conse-

cuencias que este tiene en la democracia representativa. Los instrumentos de democracia participativa o semidirecta —referéndum, iniciativa legislativa popular, derecho de petición— adquieren un carácter ambiguo. Por una parte reconocen en el pueblo una voluntad diferente a la de los representantes, lo que supone una contradicción con el principio clásico de representación política. En todo caso, su alcance práctico y real, salvo en el caso de Suiza o Estados Unidos suele ser limitado por las cautelas y contrapesos que se establecen en su formalización jurídica. Cabe pensar que estas razones motiven la limitada participación popular en estos mecanismos, a lo que se suma la menor implicación que adoptan los partidos políticos en torno a estas convocatorias. En otras ocasiones la repercusión política de los referenda puede ser amplia como por ejemplo muchos de los celebrados en el proceso de construcción europea.

2.1. Modelos de cambio político

Los estudios sobre las teorías de la democracia dirigen su interés hacia las formas y los efectos de la competencia partidista, la naturaleza y la mediación de intereses, la representación de grupos sociales y sus manifestaciones institucionales. Y concretamente un tema que ha suscitado gran interés es el efecto del tipo de régimen político sobre los modelos y resultados de las políticas. Así, se analiza la relación entre democracia o autoritarismo y desarrollo económico; o respecto a la supuesta ventaja de los regímenes autoritarios frente a los democráticos en cuanto a su crecimiento económico. Los debates que han generado no son del todo concluyentes al encontrarse resultados heterogéneos. Sin embargo, subyace en el fondo de los análisis un proceso político de dimensiones mayores que influye de forma definitiva en las orientaciones de los análisis politológicos. Los procesos de democratización, iniciados en el sur de Europa y posteriormente expandidos a Europa del Este, América Latina y parte de Asia y África es uno de los fenómenos históricos más relevantes de las últimas décadas. La atención que se ha prestado a este tema es resultado también de un mayor interés intelectual y un compromiso ético con la democracia, una vez superado el pesimismo que generó la proliferación de regímenes burocrático-autoritarios durante los años sesenta y principios de los setenta. Este interés no ha ido acompañado de un marco teórico suficientemente integrado, que produce abundante literatura sobre el cómo de las democratizaciones,

ya que no se dan claves suficientes para entender el porqué. Al inicio de la década de los setenta se plantea por vez primera que la estabilidad de las democracias y su génesis son dos fenómenos diferentes y, por tanto, debieran constituir objetos distintos de análisis. Lo que sí parece aceptado es que las explicaciones funcionalistas confundían ambos elementos y no permitían indagar sobre la génesis de los regímenes democráticos. Desde entonces los estudios de democratización pasaron del análisis de las «precondiciones funcionales» de la democracia predominante hasta entonces al estudio de las opciones estratégicas de las elites políticas que todo cambio de régimen entraña. Esta pequeña revolución teórica supuso un cambio de enfoque, en el que el estudio de las elites supuso el predominio de dos supuestos metodológicos. El primero, en los asuntos relacionados con los cambios de régimen en el sentido de que las relaciones causales entre las variables son sólo probabilísticas y los resultados de los procesos devienen inciertos. El segundo, respecto a que el resultado es producto de una concatenación de consecuencias intermedias cuya orientación está determinada por las decisiones de las elites. De este modo, en los estudios de democratización ha primado el análisis de las elites y de sus estrategias en el marco de los procesos tanto de desmantelamiento de los regímenes autoritarios, como de creación y formulación de las reglas de juego democráticos de los nuevos regímenes. Esta perspectiva ha prevalecido también entre los estudios de consolidación de los nuevos regímenes democráticos, a pesar de que las definiciones conceptuales han diferido sustancialmente.

La capacidad política de las elites se convierte en variable explicativa principal del nuevo marco teórico, prestando escasa atención a los estudios relacionados con explicaciones estructurales como requisitos para la existencia y estabilidad de las democracias. Se cambia el foco de atención de las variables económicas y sociales hacia las variables políticas. Esta forma de aproximación adolece de cierta incoherencia teórica, ya que mientras la llegada de la democracia se atribuye a la suerte y a las decisiones de los actores, su colapso se atribuye a factores institucionales y estructurales. Contrasta con los enfoques «contingentes», énfasis alternativo que conduce a suponer que quienes lideran regímenes autoritarios son menos dependientes de los condicionamientos estructurales, mientras que quienes dirigen regímenes democráticos están en mayor medida condicionados de elementos estructurales. Esta crítica hace equivalentes las variables estructurales con las socioeconómicas y considera ciertas variables políti-

cas como parte del contexto estructural. Pero estas variables, tal como son tratadas aparecen contextualizando el comportamiento de las elites, apuntando a un equilibrio estructural-contingente en el enfoque. Con todo, sería deseable que el estudio de procesos de cambio de régimen político tanto desde como hacia la democracia, contemplara el mismo grupo de factores. En este sentido, se ha demostrado la importancia que desempeñó «la habilidad política» de las elites para evitar el colapso de algunas democracias en la década de los treinta, en un contexto de graves crisis sociales y económicas a las que tuvieron que hacer frente. Del mismo modo, el estudio de los procesos de democratización indaga sobre los factores estructurales que han hecho posible el exitoso desmantelamiento de los regímenes autoritarios y su reemplazo por regímenes democráticos.Un énfasis exclusivo en el enfoque contingente para el análisis de las transiciones conduce a una disfunción entre las habilidades que las elites parecen poseer para crear democracias y sus limitaciones para consolidarlas. Varios trabajos destacan los condicionamientos que limitan la capacidad de maniobra de las elites en los procesos de consolidación. De este modo, parece como si, después de crear la democracia, las aptas e imaginativas elites perdieran parte de sus capacidades para hacer frente a las adversidades de su consolidación y estabilidad.

Las aproximaciones estructurales a los procesos de cambio político no han colaborado demasiado a esclarecer estos interrogantes. Existen algunos estudios de casos que han mostrado la importancia relativa de los factores estructurales. Así, por ejemplo, la literatura sobre la transición política en España ha señalado con reiteración la importancia que han tenido los factores estructurales en facilitar el camino a la «habilidad política» de las elites en el proceso de desmantelamiento del régimen franquista y en la creación y consolidación de la democracia. El éxito económico y social de los regímenes autoritarios como factor coadyuvante de la democratización sólo puede afirmarse para los casos de Chile, Corea del Sur, Taiwan, España y Brasil hasta la primera liberalización en 1974; sin embargo, resulta insostenible para los casos de Argentina, Uruguay, Perú y los países de Europa del Este, en donde el colapso de sus regímenes totalitarios parece estar claramente relacionado con la ineficacia y el estancamiento económico.

Parece así que el crecimiento económico no puede por sí solo explicar los cambios de régimen. La evidencia simplemente no sostiene la hipótesis

de que un alto nivel de desarrollo socioeconómico es una condición necesaria para la aparición de la competencia política democrática. Todo ello refleja la enorme dificultad de integrar en el estudio de la democratización, procesos estructurales con procesos contingentes. Se abre entonces una nueva vía, que considera la importancia de los acuerdos entre las elites para la consolidación y posterior estabilidad de los regímenes democráticos. Un régimen democrático se consolida cuando todas las elites de los grupos políticos más significativos aceptan las instituciones democráticas existentes y se adhieren a sus reglas básicas de juego. El acuerdo entre las elites puede lograrse a través de dos procesos: uno consiste en negociar con vistas a alcanzar un pacto y el otro es simplemente el resultado de un proceso de convergencia entre las elites. El primero se caracteriza principalmente por la rapidez, por ser un proceso que se realiza en negociaciones cara a cara y con gran secretismo entre elites con cierta experiencia, cuyos acuerdos se plasman de manera escrita. La convergencia entre las elites, por el contrario, se produce como resultado de la constatación por una parte de las elites, previamente incapaces, o renuentes a negociar, de lo inconducente de continuar resistiéndose al consenso. La diferencia básica entre ambos tipos de acercamiento entre las elites es que, mientras que en el primero hay un expreso deseo por parte de todas ellas de negociar, en la convergencia las elites políticas acaban aceptándose, más que por su deseo, por el cambio progresivo de las condiciones generales.

Con un enfoque más contingente, se exploran los métodos por los cuáles los principales actores de los procesos de democratización persiguen sus objetivos modelando con sus propias decisiones el contexto en el que otros actores toman las suyas. De este modo, los procesos de democratización se definen como una sucesión de decisiones estratégicas, y ayuda a conocer mejor las diferentes estrategias de los líderes durante los procesos de liberalización y transición. Se examinan cinco posibles resultados, dados los objetivos y los recursos de las elites políticas y la estructura de los conflictos que tiene que manejar, concluyendo que sólo una de ellas puede conducir a una democracia estable y duradera. Sin embargo, no se explica la razón por la cual este último resultado exitoso es el que predomina en la actual ola democratizadora. No se especifica el modo y el grado en que los factores estructurales y las transformaciones de los conflictos influyen en los objetivos y recursos con los que cuentan las elites para tomar sus decisiones estratégicas.

A pesar de otros diversos de intentos de descubrir los factores intrínsecos de la democratización, la tesis de la «tercera ola» supone un intento de congeniar una visión más estructuralista con las teorías sobre los procesos de democratización. La actual ola democratizadora se caracteriza por la presencia de cinco factores: falta de legitimidad y baja efectividad de las no-democracias, mayor nivel de afluencia económica global, el cambio religioso, el cambio de orientación de la política exterior de las principales potencias y lo que se denomina efecto de «bola de nieve» o «contagio». Es importante recalcar que estos factores no suponen «precondiciones» para el surgimiento de la democracia. Ningún factor es suficiente ni necesario para explicar el desarrollo democrático en todos y cada uno de los casos. La democratización resulta de la combinación de muchas causas, que se transforman y combinan de modo diferente según los países. Son las decisiones políticas de los líderes las que desencadenan los procesos de cambio de régimen, y donde la distinta naturaleza de los regímenes no democráticos tiene una incidencia directa en los procesos de democratización. Se introduce así una nueva tipología de las transiciones a la democracia: *transformation*, *replacement* y *transplacement*. Se agrupan también los problemas para la consolidación democrática en tres grupos: los propios de la transición, los contextuales y los de funcionamiento del propio sistema democrático. Para que las democracias sobrevivan en el futuro las elites tienen que creer que este sistema es el «menos malo» para gobernar y además tienen que tener la habilidad política para crearlas y mantenerlas.

La mayor contribución de esta aportación es el intento de integrar en un estudio comparado los factores estructurales —político, culturales, económicos y sociales— de la actual democratización con las teorías de transición y consolidación. Otros estudios han apuntado, sin embargo, factores que pueden haber resultado más relevantes durante los procesos de democratización y muestran el importante cambio ideológico que en general se ha producido tanto en la derecha como en la izquierda posibilitando una mayor aproximación. Ello se ha debido principalmente a la caída de los regímenes comunistas y a la específica evolución que están viviendo los Estados del bienestar de las democracias occidentales. El incremento de la capacidad de la derecha de ganar elecciones democráticas debido a su mayor poder de atracción ideológica sobre los votantes y su acceso a los medios de comunicación de masas. También se subraya el descrédito de los militares debido a su afán de autonomizarse del resto del Estado y de los

sectores civiles que en su momento apoyaron su intervención. Además, algunos de los factores señalados parecen bastante cuestionables, entre ellos el papel de la política exterior de la «potencia en su área de influencia». En este sentido parece indudable el influjo que la actitud integradora de la Unión Europea ha tenido en los procesos democratizadores del sur de Europa. E incuestionable resultó también la importancia de la política exterior de Gorbachov en la democratización de los países del este de Europa. Las transformaciones o redimensionalización de los espacios políticos, dominados por las configuraciones estatales convergen en direcciones opuestas, por un lado se aprecian tendencias orientadas hacia la división territorial del poder, mediante el establecimiento de «mesogobiernos» que suelen coincidir con regiones o nacionalidades de marcada idiosincrasia cultural. Subyace en estos casos el interés por acercar el gobierno a los ciudadanos y lograr una mayor eficacia del proceso representativo. Sin embargo, en otra dirección actúan fuerzas que operan hacia una redimensionalización a nivel supraestatal de los espacios políticos basada en la creciente globalización que afecta a la gran mayoría de las dimensiones de la vida política. Obedece a una gran interdependencia global y reclama estructuras políticas más amplias para abordar nuevas problemáticas. Ambas tendencias reflejan cierto socavamiento del Estado, adquieren significativa relevancia y obligan a mantener una actitud reflexiva.

3. EL PARLAMENTARISMO

Desde el punto de vista de la teoría constitucional ha habido cierta indecisión a la hora de tipificar el sistema parlamentario cuando se ha tratado de diferenciarlo del régimen representativo puro y de la participación política directa. El sistema parlamentario de representación constituye un medio para la expresión de la voluntad popular y legitima a los gobernantes además de permitir una mayoría de gobierno. En este último supuesto, cobran relieve los sistemas electorales, los partidos políticos y el comportamiento electoral.

El acceso al sufragio, es decir, a una representación electiva real, por parte de la mayoría de ciudadanos supuso desde el punto de vista de la representación dos circunstancias trascendentes. La necesidad por parte de los representantes de ser mucho más receptivos a los intereses y aspiraciones más diversificadas y generales y, en parte debido a ello, articular la

representación, de modo ya definitivo y cerrando una evolución larga, mediante partidos sólidos y estables, lo que hace casi imposible e ilusorio el que un candidato solitario pueda acceder a la condición de representante. La generalización del sufragio, el pluralismo social provoca procesos de cambio social imparables que produce diversas respuestas que van desde las críticas que pretenderán mantener los principios teóricos del Estado liberal representativo —negando por tanto la realidad o pretendiendo confundir teoría y práctica de la democracia—, hasta posiciones que plantean la necesidad de modificar la teoría sin destruirla. Caben asimismo posiciones más extremas que cuestionarían la democracia representativa, para sustituirla por la deliberativa, o la participativa, junto a otras aparentemente conciliadoras que pretenderían la coexistencia de este tipo de democracia y de la participativa, aunque el objetivo final pudiera ser la sustitución de la representativa. Pero cabe acuerdo casi general sobre el papel del Parlamento en el que reside la representación política del pueblo.

Partiendo de la premisa de que la representación política liberal y su praxis, los sistemas representativos correspondientes, chocan en la realidad del Estado democrático que muestra una transformación respecto al reconocimiento explícito del papel de los partidos políticos como instrumentos que forman y manifiestan la voluntad popular, lo que los sitúan como auténtico centro de poder frente a los poderes clásicos. La praxis política es bastante homogénea; en todos los países los partidos desempeñan un papel esencial a lo largo de todo el proceso electoral. En todo caso, estos hechos no distorsionan los sistemas representativos, ni están cuestionados por la mayoría de los ciudadanos, que pese a plantear determinadas críticas a los políticos individualmente, consideran que los partidos son la forma racional de organizar los poderes del estado canalizando el mandato representativo. La supremacía de los partidos sobre los representantes se deja ver también en la organización y desempeño de las funciones parlamentarias, dominadas por la acción del grupo parlamentario y por la disciplina de voto, que en todo caso entraña el riesgo de una automatización de la actividad parlamentaria siguiendo las instrucciones de voto de las direcciones de los partidos.

En síntesis, la democracia representativa ha experimentado cambios ligados al devenir histórico y que han afectado a la representación política. La primera fase ha estado ligada al auge del parlamentarismo y a la articulación de los partidos políticos como actores principales. En este contexto

el parlamento se sitúa en el centro del sistema político y la ampliación del sufragio a fines del siglo XIX supuso el cambio en la naturaleza de la democracia representativa. Los partidos se convierten en partidos de masas y asumen nuevas funciones dentro del sistema político. Funciones que se amplían hasta llegar a convertirse en lo que se ha denominado «democracia de partidos». El mandato representativo se transforma en un mandato que liga a los electores con un partido y un mandato que vincula al diputado con el partido al que pertenece. Las prácticas políticas que se instauran bajo esta nueva realidad han llegado a distanciar a los representantes de sus representados hasta el punto de poner en tela de juicio la propia representación política. Pareciera que los regímenes parlamentarios contemporáneos no respondiesen al modelo de separación de poderes con supremacía del legislativo. Se produce una alteración de posiciones entre los poderes legislativo y ejecutivo en la medida en que los debates y decisiones políticas relevantes se toman al margen de la institución representativa, apareciendo nuevas instancia de representación y de negociación de intereses de los ciudadanos. En esos procesos el poder ejecutivo ha ido ganando terreno al legislativo asumiendo en esas nuevas funciones una legitimidad democrática autónoma. Por ello ya hace tiempo se señaló que el parlamentarismo como régimen político con supremacía del parlamento había tocado a su fin. En esta nueva situación ha habido quien se ha planteado si la evolución del parlamento en los sistemas políticos contemporáneos debe considerarse el resultado de una crisis o, más bien, una simple transformación relacionada con el desarrollo de nuevas formas de representación y con el reforzamiento e institucionalización de diversos elementos asociativos. Lo cierto es que el parlamento, tanto en cuanto a su papel en el sistema político como a su dinámica de funcionamiento interno, ha experimentado significativos cambios, respecto de aquel sistema institucional que, teóricamente, debería basarse en la preeminencia de la institución parlamentaria, en cuanto órgano de representación de los ciudadanos, respecto de las demás instituciones del Estado. Sin entrar a valorar los motivos que avalarían esa primacía frente a un (siempre inestable) equilibrio, lo cierto es que las afirmaciones clásicas sobre la primacía del parlamento en la dinámica política están hoy totalmente desprovistas de valor real.

Debemos tener en cuenta el calado de las transformaciones que se han registrado a lo largo de los últimos cien años en los sistemas políticos en los que la institución está llamada a operar, y valorar la capacidad de adapta-

ción y flexibilidad de la que ésta ha hecho gala. Efectivamente, ha dejado de realizar ciertas funciones y otras las desarrolla en colaboración con otras instancias o grupos. Pero ha asumido nuevas tareas de gran importancia para esos sistemas políticos, al tiempo que cumple más que satisfactoriamente objetivos que sólo ella puede desempeñar, dando muestras de una llamativa flexibilidad. Así, las críticas a la institución no deben llevar a predicar sin más su crisis y afirmar que el parlamento carece hoy de relevancia. Continúa siendo una institución básica en los sistemas democráticos si bien ha experimentado transformaciones importantes en el modo en que desempeña las funciones que tradicionalmente ha tenido asignadas. Efectivamente, las competencias concretas de las institución parlamentaria se han visto mediatizadas por la confluencia de un conjunto de factores: la creciente intervención del gobierno en la actividad legislativas; la influencia que el funcionamiento de las mayorías parlamentarias tiene sobre la función de control de la acción de gobierno; la aparición de nuevas instancias de representación de los intereses de los ciudadanos y de resolución extraparlamentaria de los conflictos que su confluencia pudiera plantear (nuevos movimientos sociales y fenómenos de carácter neocorporativo); la inmersión en unidades supranacionales de organización política; el aumento y la complejidad técnicas de las decisiones a tomar, etc.

4. SELECCIÓN DE TEXTOS

Dada la cantidad tan extraordinaria de bibliografía sobre la temática que se aborda en este capítulo, la selección de los textos es escasa si se pretende conocer en profundidad y analizar la Democracia. Por tal razón nuestra ambición ha quedado reducida a encuadrar y contextualizar alguno de sus aspectos más importes vertebrados por su carácter «representativo». Los documentos seleccionados abarcan desde el concepto de representación hasta una evaluación de la calidad de la democracia sin obviar temas de interés, tales como la compleja definición de la democracia, las tipologías o modelos y las características básicas de los regímenes parlamentarios frente a los presidenciales.

*Definir la Democracia**

GIOVANNI SARTORI

Descripción y prescripción

Definir la democracia es importante porque establece qué esperamos de la democracia. Si vamos a definir la democracia de manera «irreal», no encontraremos nunca «realidades democráticas». Y, a veces, cuando declaremos «esto es democracia» o «esto no lo es», quedará claro que el juicio depende de la definición o de nuestra idea sobre qué es la democracia, qué puede ser o qué debe ser.

Si definir la democracia es explicar qué significa el vocablo, el problema se resuelve rápido; basta saber un poco de griego. La palabra significa, literalmente, poder *(kratos)* del pueblo *(demos)*. Pero habremos resuelto sólo un problema de etimología: únicamente se ha *explicado el nombre*. Y el problema de definir la democracia es mucho más complejo. El término democracia *está para algo*. ¿Para qué? El que la palabra «democracia» tenga un preciso significado literal o etimológico, no ayuda para nada a entender a qué realidad corresponde ni cómo están construidas y funcionan las democracias posibles. No nos ayuda porque entre la palabray su referencia, entre el nombre y el objeto, el paso es larguísimo.

Ya que el significado literal del término corresponde poco y mal a su referencia, ¿cómo remediar esto? A primera vista puede parecer que la solución es fácil. Si es verdad que la dicción nos desvía, ¿por qué denominar las cosas con etiquetas que no corresponden? Se ha constatado que las democracias son de hecho «poliarquías». Admitida la afirmación como exacta, ¿por qué no llamarlas así? La respuesta es que aun cuando el término «democracia» no nos sirve para fines descriptivos, es necesario para efectos normativos. Un sistema democrático es ubicado por una deontologíademocrática, y ello porque la democracia *es* y no puede ser desligada de aquello que la democracia *debería ser*. Una experiencia democrática se desarrolla a

---

* Giovanni Sartori, *¿Que es la democracia?* Madrid: Taurus, 2003.

horcajadas sobre el desnivel entre el deber ser y el ser, a lo largo de la trayectoria signada por las aspiraciones ideales, que siempre van más allá de las condiciones reales.

De ello se deriva que el problema de definir la democracia se desdobla, porque, si por un lado la democracia requiere de una *definición prescriptiva,* por el otro no se puede ignorar la *definición descriptiva.* Sin la verificación, la prescripción es «irreal»; pero sin el ideal, una democracia «no es tal». Detengamos nuestra atención sobre este punto: la democracia tiene, en primer lugar, una definición normativa; pero de ello no se concluye que el deber ser de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática. Es un grave error cambiar una prescripción por una verificación; y cuanto más frecuente es el error, tanto más las democracias quedan expuestas a malentendidos y trampas.

Tómese la trampa principal: la tesis difundida y creída durante más de medio siglo de que las democracias eran dos, una occidental y otra comunista. ¿Cómo se ha demostrado la tesis de las «dos democracias»? Precisamente haciendo una comparación engañosa entre el ser y el deber ser. La demostración seria exige dos formas de confrontación: una dirigida a los *ideales* y otra a los *hechos.* En cambio, la falsa demostración unifica y entrecruza las confrontaciones de la siguiente manera: comparando los *ideales* (no realizados) del comunismo, con los *hechos* (y los errores) de las democracias liberales. De este modo se gana siempre, pero sólo en el papel. La democracia alternativa del Este —aun cuando fuese llamada democracia popular— era un ideal sin realidad.

Como se comprende, la distinción entre democracia en sentido prescriptivo y democracia en sentido descriptivo es verdaderamente fundamental. Cierto es que, por un lado, complica el planteamiento, pero, por el otro, lo limpia y lo pone en orden.

Democracia política, social, económica

El término «democracia» desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término. Sin embargo, si hoy hablamos también de democracia social y de democracia económica, sería oportuno establecer qué entendemos por ello.

La noción de democracia social surge con Tocqueville en su obra *La democracia en América*. Al visitar Estados Unidos en 1831, Tocqueville quedó impresionado, sobre todo por el estado de la sociedad que Europa no conocía. Recuérdese que, en cuanto a su sistema político, Estados Unidos declaraba ser entonces una república y no, todavía, una democracia. Fue cuando Tocqueville, con criterio sociológico, percibió la democracia estadounidense como una sociedad caracterizada por una igualdad de condiciones y guiada, preponderantemente, por un «espíritu igualitario». Aquel espíritu igualitario, en parte, reflejaba la ausencia de un pasado feudal; pero expresaba, también, una profunda característica del espíritu estadounidense.

Así pues, democracia no es aquí lo contrario de régimen opresor, de tiranía, sino de «aristocracia»: una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical. Después de Tocqueville es Bryce quien mejor representa a la democracia como *ethos,* como un modo de vivir y convivir y, en consecuencia, como una condición general de la sociedad. Para Bryce (1888) democracia es, prioritariamente, un concepto político; pero también para él la democracia estadounidense se caracterizaba por una «igualdad de estima», por un *ethos* igualitario que se resuelve en el valor igual con el que las personas se reconocen las unas a las otras. Entonces, en la acepción original del término, «democracia social» revela una sociedad cuyo *ethos* exige a sus propios miembros verse y tratarse socialmente como iguales.

De la acepción original se puede deducir fácilmente otro significado de «democracia social»: el conjunto de las democracias primarias —pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas— que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base, a partir de la sociedad civil. En este sentido, un término lleno de significado es el de «sociedad multigrupal», o sea, aquélla estructurada en grupos que se autogobiernan. En consecuencia, aquí democracia social está en la infraestructura de las microdemocracias, las cuales sirven de base a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política.

Democracia económica es, a primera vista, una expresión que se explica por sí misma. Pero sólo en principio, porque desde el momento en que la democracia política se apoya sobre la igualdad jurídico-política, y la democracia social se apoya primariamente sobre la igualdad de estatus, en esa secuencia democracia económica significa igualdad económica, eliminación de los extremos de pobreza y riqueza y, en consecuencia, redistribución que persigue el bienestar generalizado. Ésta es la interpretación que podemos lla-

mar intuitiva de la expresión; pero la «democracia económica» adquiere un significado preciso y caracterizador de *subespecie* de la «democracia industrial».

El concepto se remonta a Sidney y Beatrice Webb, quienes en 1897 escribieron *Industrial Democracy*, obra sólida, coronada posteriormente con otra sobre un sistema político: *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain* (1920). Aquí el argumento es nítido. Democracia económica es la democracia en el lugar de trabajo y dentro de la organización y la gestión del trabajo. En la sociedad industrial el trabajo se concreta en las fábricas y, entonces, es en la fábrica donde se hace necesario situar a la democracia. De esta manera, al miembro de la ciudad política, al *polítes*, lo sustituye el miembro de una comunidad económica concreta, el trabajador, de tal modo que se reconstituye la microdemocracia o, mejor dicho, se instaura una miríada de microdemocracias en las que se da, conjuntamente, la titularidad y el ejercicio del poder. En su forma acabada, la democracia industrial se representa, entonces, como el autogobierno del trabajador en la propia sede del trabajo, del obrero en la propia fábrica; un autogobierno local que debería estar integrado en el ámbito nacional por una democracia funcional, es decir, por un sistema político fundado sobre criterios de representación funcional, de representación del trabajo y la competencia.

En la práctica, la democracia industrial ha encontrado su encarnación más avanzada en la «autogestión» yugoslava, una experiencia que ya se considera fracasada en cuanto a la economía y falaz en lo político. Por regla, y con mayor éxito, la democracia industrial se ha afirmado sobre fórmulas de la participación obrera en la conducción de la empresa —la *mitbestimmung* alemana— y sus prácticas institucionalizadas de consulta entre la dirección empresarial y los sindicatos. Una vía alterna es la acción obrera, la cual puede ser concebida y diseñada como una forma de democracia industrial, pero que, de por sí, implica copropiedad y participación en las ganancias más que democratización.

Democracia económica se presta, asimismo, para ser entendida de un modo muy general como la visión marxista de la democracia, en función de la premisa de que la política y sus estructuras son solamente «sobreestructuras» que reflejan un subyacente *unterbau* económico. Que el mucho discurrir sobre democracia económica sea de amplia inspiración marxista (es decir, que descienda de la interpretación materialista de la historia) está fuera de duda. Sin

embargo, las «teorías económicas de la democracia» propiamente dichas y precisamente formuladas que surgen con Anthony Downs (1957) y que luego se han desarrollado, en general, en términos de *social choice,* de teoría de opciones sociales, provienen de economistas y no tienen ninguna influencia marxista: se valen de conceptos y analogías de la ciencia económica para interpretar procesos políticos (Buchanan y Tullock, 1962; Riker, 1982).

El hecho es que el marxismo —cuando menos, desde Marx a Lenin— juega bien contra la democracia, a la que declara capitalista y burguesa; pero juega mal en su propia casa, es decir, cuando se trata de explicar cuál es la democracia que reivindica para sí, la democracia del comunismo realizado. En *Estado y Revolución,* Lenin dice y se contradice, pero al final su conclusión es que el comunismo, aboliendo la política, al mismo tiempo cancela la democracia (véase Sartori, 1987: 461-466). En tal sentido, el marxismo no despliega una democracia económica. Lo que se refuta es que la democracia económica y la teoría económica de la democracia son, no obstante la similitud de las expresiones, cosas totalmente ajenas la una de la otra.

Puestas en claro las diferencias, ¿cuál es la relación entre democracia política, democracia social y democracia económica? Ocurre aquí que la primera es *condición necesaria* de las otras. Las democracias en sentido social y/o económico amplían y completan la democracia en sentido político; cuando existen, son también democracias más auténticas, ya que son microdemocracias, democracias de pequeños grupos. Por lo demás, si no existe democracia en el sistema político, las pequeñas democracias sociales y de fábrica corren el riesgo, a cada momento, de ser destruidas o amordazadas. Por ello «democracia» sin adjetivos se entiende como democracia política. Entre ésta y las otras democracias, la diferencia es que la democracia política es supraordenada y condicionante, y las otras son subordinadas y condicionadas. Si falta la democracia mayor, con facilidad faltan las democracias menores; lo cual explica por qué la democracia ha sido siempre un concepto preeminentemente desarrollado y teorizado como sistema político.

Democracia en singular y en plural

Sobre la base de que la democracia *tout court,* sin adjetivos, se entiende como democracia política, ¿debemos hablar así también de democracia en singular, o tal vez, de democracia en plural?

A nivel empírico es claro que las democracias son de tipo diverso. Por ejemplo: de tipo presidencial o parlamentario, de tipo francés o inglés, proporcionales o mayoritarias, y así sucesivamente. Pero el problema atropella perjudicialmente la teoría, el ámbito especulativo, y se discute si existe un filón central, una teoría *mainstream,* o si tal vez sólo existen teorías democráticas en plural, que sean alternativas e irreductibles unas con otras. La primera tesis concibe la teoría de la democracia (en singular) como un tronco del que después nacen múltiples ramas. La segunda, en cambio, sostiene que no existe un tronco, que las democracias (en plural) constituyen en sí un árbol cada una.

¿Cuáles son o serían estas teorías irreductiblemente diferentes? Las enumeraciones abundan. Se insiste sobre la oposición entre una llamada teoría clásica, por un lado, y una teoría llamada a menudo competitiva, pluralista o schumpeteriana de la democracia, por otro lado. De igual manera, la oposición ritual es entre teoría participativa y teoría representativa. Barry Holden (1974) plantea sin rodeos su análisis alrededor de cinco núcleos de teoría democrática: l. radical, 2. neorradical, 3. pluralista, 4. elitista, 5. liberaldemocrática.

De una vez digo que ninguna, de estas separaciones —entendidas precisamente como separaciones entre teorías alternativas, de las que hay que escoger— me convence. Que las mencionadas separaciones no se sostienen, es lo que iremos viendo poco a poco. Pero para indicar inmediatamente su inconsistencia, basta citar la distinción entre teoría prescriptiva y teoría descriptiva, con la premisa de que una teoría de la democracia, si lo es de verdad, debe comprender a ambas. Una teoría que sea sólo prescriptiva o sólo descriptiva es una teoría parcial, incompleta y, como tal, una subteoría (que no es un árbol en sí).

Para ilustrarlo, tomemos la llamada teoría participativa. Para colocarla como alternativa de la teoría representativa de la democracia (que es la teoría de conjunto), es necesario hacer una teoría que igualmente las comprenda. Pero los participacionistas tienen en la mano sólo un engranaje; y por más que lo hagan grande, un engranaje no hace un reloj: una parte del todo no puede sustituir al todo. Y lo mismo vale para otras presuntas teorías alternativas: clásica, radical, elitista y similares.

La tesis de las múltiples teorías se contrapone a la teoría completa, a la teoría de conjunto; un grupo de porciones de teoría, de subteorías incomple-

tas que caen en el clásico error de la *pars pro toto,* de suplantar el todo por una parte. Por lo tanto, y contrariamente, yo sostendré que la teoría de la democracia (en singular) está dividida únicamente por la discontinuidad que separa la democracia de los antiguos de la democracia de los modernos, y que esta última es fundamentalmente una: la teoría de la democracia liberal. Bien entendido, de este *mainstream,* o filón central, se expanden muchas vetas. También es lícito ir en pos de la teoría de conjunto partiendo de teorías parciales. La representación puede ser analizada en nombre de la participación, la explicación descriptiva en nombre de instancias morales, la macrodemocracia en nombre de las pequeñas democracias, y así sucesivamente. Se puede afirmar entonces que la teoría *completa* de la democracia es conjuntamente a) descriptiva y prescriptiva, y también b) es de aplicación de la teoría a la práctica. Hoy es la teoría del Estado liberaldemocrático.

Las trampas

Definir la democracia —lo estamos viendo— no es nada simple ni fácil. «Democracia» es una palabra que se usa en largos discursos. Al desarrollar los planteamientos, debemos cuidarnos de toda clase de trampas. La insidia de fondo —y siempre recurrente— es el simplismo y por ello (en frase de Lenin) «la enfermedad mortal del infantilismo». Es cierto que se debe hacer fácil, en lo posible, la idea de democracia, ya que la ciudad democrática exige, más que cualquier otra, que sus propios principios y mecanismos sean generalmente entendidos. Pero de mucha simplificación también se puede morir. El único modo de resolver los problemas es conociéndolos, sabiendo que existen. El simplismo los cancela y, así, los agrava.

El simplismo democrático no es necesariamente simple; baste decir también que las «grandes simplificaciones» se prestan para ser elaboradas, se hacen sutiles y se desarrollan en cientos de páginas. De una elemental «idea fija» somos capaces de levantar una pagoda. El simplismo honesto, declarado, no me inquieta más de lo que debe; sin embargo, el «simplismo-pagoda» me inquieta mucho y será, en los próximos capítulos, mi blanco de ataque.

Decía que el discurso sobre la democracia está lleno de trampas. El primer engaño es el terminológico: discutir sobre la palabra ignorando la cosa. Ese simplismo que trataré primero bajo la expresión «democracia etimológica» o literal. El segundo simplismo es el «realístico» o, mejor dicho, del rea-

lismo malo: declarar que lo que cuenta es lo real y para nada lo ideal. El tercer simplismo es, por el contrario, el «perfeccionista»: el ideal a toda marcha y en dosis siempre en aumento. Después de tales engaños mi hilo expositor será el convertir lo ideal en real: cuál es la relación correcta entre deber ser y ser. Todos más o menos sabemos (es lo fácil) cómo y cuál debería de ser la democracia ideal; mas muy poco se sabe (es lo difícil) acerca de las condiciones de la democracia posible.

La empresa es de gran aliento porque la democracia que debemos comprender es —insisto— la democracia política. Respecto de aquel *optimum* que se encuentra en los específicos microcosmos sociales, la democracia política —entendida como la reducción de las múltiples voluntades de millones de personas a un único comando— es sólo el último y más pálido reflejo. Entre una experiencia democrática en pequeño y una experiencia democrática en grande hay un abismo. La humanidad ha penado durante más de dos mil años para establecer un puente entre las dos riberas; y en el paso del grupo primario y de las grandes sociedades democráticas actuales a la democracia de los grandes números y de los ausentes —vale decir, de poblaciones enteras y de naciones— es preciso dejar por el camino muchos de los requisitos que aseguran la autenticidad de una experiencia democrática. La democracia política es la que actúa —para fines democráticos— en las peores condiciones posibles; y no se puede esperar de la democracia a gran escala, de la difícil democracia política, lo que se obtiene de la democracia a pequeña escala.

*Modelos de democracia. Introducción**

AREND LIJPHART

En principio, existen muchas formas de organizar y gobernar una democracia; asimismo, en la práctica las democracias modernas exhiben un abanico de instituciones gubernamentales formales, como cuerpos legislativos y tribunales, así como sistemas de partidos políticos y de grupos de interés. Sin embargo, las pautas y regularidades aparecen claramente cuando estas instituciones se examinan desde la perspectiva de lo mayoritarias o consensuales que son sus normas y prácticas. El contraste entre mayoritarismo y consenso aparece en la definición más básica y literal de democracia, a saber, gobierno del pueblo o, en el caso de la democracia representativa, gobierno de los representantes del pueblo. La famosa estipulación del presidente Abraham Lincoln va más allá y afirma que el gobierno es no sólo *del* pueblo sino también *para* el pueblo o, lo que es lo mismo, el gobierno actúa de acuerdo con las preferencias del pueblo[1].

La definición de democracia como «el gobierno del y para el pueblo» plantea una pregunta fundamental: ¿quién gobernará y a los intereses de quién responderá el gobierno cuando el pueblo esté en desacuerdo y tenga preferencias divergentes?

Una respuesta a este dilema es lo que diga la mayoría. Ésta es la esencia del modelo mayoritario de democracia. La respuesta mayoritaria es simple y directa y desprende un gran atractivo, puesto que es obvio que el gobierno de la mayoría y de acuerdo con los deseos de la mayoría se acerca más al ideal democrático de «gobierno del y para el pueblo» que el gobierno por y de acuerdo con una minoría.

Una respuesta alternativa al dilema es el mayor número de gente posible. Éste es el punto capital del modelo consensual. No se diferencia del modelo

---

* Arend Lijphart. *Modelos de Democracia*, Barcelona: Ariel, 2000.

[1] Tal como apunta Clifford D. May (1987), probablemente el mérito de esta definición debería recaer en la figura de Daniel Webster en lugar de en la de Lincoln. Webster pronunció un discurso en 1830. treinta y tres años antes del discurso de Lincoln en Gettysburg. en el que habló de un «gobierno del pueblo, hecho para el pueblo, por el pueblo y responsable ante el pueblo».

mayoritario en lo referente a aceptar que el gobierno de la mayoría es mejor que el gobierno de la minoría, pero acepta el gobierno de la mayoría únicamente como un requisito *mínimo*. En lugar de contentarse con mayorías estrechas para la toma de decisiones, busca maximizar el tamaño de estas mayorías. Sus normas e instituciones pretenden una amplia participación en el gobierno y un amplio acuerdo sobre las políticas que el gobierno debería seguir. El modelo mayoritario concentra el poder político en manos de una mayoría escasa y, a menudo, incluso en una mera mayoría relativa en lugar de una mayoría, tal como se mostrará en el capítulo 2, mientras el modelo consensual intenta dividir, dispersar y limitar el poder de distintas formas. Una diferencia estrechamente relacionada es que el modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso. Por ello, la democracia consensual podría denominarse también «democracia de negociación» (Kaiser, 1997: 434).

Tomando en consideración las instituciones y normas democráticas más importantes, pueden deducirse diez diferencias de los principios mayoritario y consensual. Puesto que las características mayoritarias derivan del mismo principio y, por lo tanto, están conectadas de forma lógica, cabría esperar que también coincidieran en el mundo real, como ocurre con las características consensuales. En consecuencia, cabría esperar que las diez variables se hallaran fuertemente relacionadas. Investigaciones previas han confirmado ampliamente estas expectativas, con una notable excepción: las variables se agrupan en dos dimensiones claramente separadas (Lijphart, 1984: 211-222; 1987: 245-255; 1997*a:* 196-201). La primera dimensión agrupa cinco características de la organización del poder ejecutivo, los sistemas de partido y electorales y los grupos de interés. En aras de la brevedad, me referiré a esta primera dimensión como la *dimensión de ejecutivos-partidos*. Considerando que generalmente la mayoría de las cinco diferencias de la segunda dimensión se asocian al contraste entre federalismo y gobierno unitario, un asunto al que volveré a referirme en breve, designaré esta segunda dimensión con el nombre de *dimensión federal-unitaria*.

Las diez diferencias se relacionan más abajo en términos de contrastes dicotómicos entre los modelos mayoritario y consensual, pero todas ellas son variables en las que determinados países pueden encontrarse en los extremos del continuo o en el espacio que los separa. La característica mayoritaria encabeza la lista en cada caso.

Las cinco diferencias en la dimensión ejecutivos-partidos son las siguientes:

1. Concentración del poder ejecutivo en gabinetes mayoritarios de partido único frente a la división del poder ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas.
2. Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en las que el ejecutivo domina frente al equilibrio de poder ejecutivo-legislativo.
3. Bipartidismo frente a sistemas multipartidistas.
4. Sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales frente a la representación proporcional.
5. Sistemas de grupos de interés de mayoría relativa con competencia libre entre los grupos frente a sistemas de grupos de interés coordinados y «corporatistas» orientados al compromiso y a la concertación.

Las cinco diferencias en la dimensión federal-unitaria son las siguientes:

1. Gobierno unitario y centralizado frente a gobierno federal y descentralizado.
2. Concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral frente a la división del poder legislativo en dos cámaras igualmente fuertes pero constituidas de forma diferente.
3. Constituciones flexibles que aceptan enmiendas mediante mayorías simples frente a constituciones rígidas que únicamente pueden cambiarse por medio de mayorías extraordinarias.
4. Sistemas en los que las legislaturas tienen la última palabra en lo referente a la constitucionalidad de su propia legislación frente a sistemas en los que las leyes están sujetas a una revisión judicial para analizar su grado de constitucionalidad mediante tribunales supremos o constitucionales.
5. Bancos centrales que dependen del ejecutivo frente a bancos centrales independientes.

Algunos teóricos del federalismo, como Ivo D. Duchacek (1970), Daniel J. Elazar (1968), Cad J. Friedrich (1950: 189-221) y K. C. Wheare (1946) sugieren una explicación plausible de este modelo bidimensional. Estos expertos mantienen que el federalismo tiene un significado primario y uno secundario. Su definición primaria es la siguiente: una división del poder garantizada entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Las características secundarias son el fuerte bicameralismo, una constitución rígida y una fuer-

te revisión judicial. Su argumento es que la garantía de una división de poder federal sólo puede funcionar si 1) tanto la garantía como las líneas exactas de la división de poder están claramente estipuladas en la Constitución y esta garantía no puede cambiarse de forma unilateral ni a nivel central ni a nivel regional, de aquí la necesidad de una constitución rígida; 2) si existe un árbitro neutral que pueda resolver conflictos relacionados con la división del poder entre los dos niveles de gobierno, de aquí la necesidad de una revisión judicial; 3) existe una cámara federal en el cuerpo legislativo nacional en la que las regiones se hallen fuertemente representadas, de aquí la necesidad de un bicameralismo sólido. Además, 4) el propósito principal del federalismo es el de promover y proteger un sistema de gobierno descentralizado. Estas características federalistas pueden encontrarse en las primeras cuatro variables de la segunda dimensión. Tal como se ha mencionado anteriormente, esta dimensión se designa, por lo tanto, con el nombre de dimensión federal-unitaria.

Sin embargo, la explicación federalista no es del todo satisfactoria por dos razones. Un problema es que, aunque puede explicar la agrupación de las cuatro variables en una dimensión, no explica la razón por la que esta dimensión debería distinguirse tan claramente de la otra dimensión. En segundo lugar, no puede explicar por qué la variable de la independencia del banco central es parte de la dimensión federal-unitaria. Una explicación más convincente del modelo bidimensional es la distinción entre «agencia colectiva» y «responsabilidad compartida» por un lado y agencias y responsabilidades divididas por el otro, tal como sugiere Robert E. Goodin (1996: 331)[2]. Ambas son formas de difusión del poder, pero la primera dimensión de democracia consensual con sus interacciones multipartidistas cara a cara *dentro de* los gabinetes, cuerpos legislativos, comités legislativos y sesiones de concertación entre los gobiernos y los grupos de interés encaja perfectamente con la forma de responsabilidad colectiva. Por el contrario, tanto las cuatro características federalistas como el papel de los bancos centrales responden al formato de difusión mediante la separación institucional: división de poder entre instituciones separadas federales y estatales, dos cámaras separadas en el cuerpo legislativo y tribunales supremos y bancos centrales separados e independientes. Visto desde esta perspectiva, la primera dimensión podría

[2] George Tsebelis (1995, 302) hace una distinción parecida entre «jugadores con veto institucional», que se encuentran en distintas instituciones, y «jugadores con veto partidista», como los partidos dentro de una coalición de gobierno.

también designarse como la dimensión de la responsabilidad conjunta o del poder conjunto, y la segunda como la dimensión de la responsabilidad dividida o del poder dividido. No obstante, a pesar de que estas etiquetas serían más correctas, precisas y teóricamente tendrían más sentido, mis etiquetas originales, «ejecutivospartidos» y «federal-unitaria», tienen la gran ventaja de que son más fáciles de recordar, por lo que seguiré haciendo uso de ellas a lo largo de este libro.

La distinción entre dos formas básicas de democracia, la mayoritaria y la consensual, no es en absoluto una invención reciente en la ciencia política. De hecho, he tomado prestados estos dos términos de Robert G. Dixon, Jr. (1968: 10). Hans Hattenhauer y Werner Kaltefleiter (1986) también enfrentan el «principio de mayoría» al consenso y Jürg Steiner (1971) yuxtapone «los principios de mayoría y proporcionalidad». G. Bingham Powell (1982) distingue entre formas de democracia mayoritarias y ampliamente «representativas» y, en obras posteriores, entre dos «visiones de la democracia liberal»: el control mayoritario y la influencia proporcionada (Huber y Powell 1994). Robert A. Dahl (1956) establece contrastes parecidos entre democracia «populista» y «madisoniana»; William H. Riker (1982) entre «populismo» y «liberalismo»; Jane Mansbridge (1980) entre democracia «de confrontación» y «unitaria», y S. E. Finer (1975) entre «política de confrontación» y política centrista y de coalición.

Sin embargo, en la ciencia política existe una tendencia sorprendentemente fuerte y persistente a equiparar la democracia únicamente con la democracia mayoritaria y a no reconocer la democracia consensual como una forma de democracia alternativa e igualmente válida. Un ejemplo particularmente claro lo constituye el argumento planteado por Stephanie Lawson (1993: 192-193) según el cual, una oposición política fuerte es «*la condición sine qua non* de la democracia contemporánea» y su objetivo primordial es «convertirse en gobierno». Este punto de vista se basa en el supuesto mayoritario que la democracia implica un sistema bipartidista (o posiblemente dos bloques de partidos opuestos) que van alternándose en el gobierno. No tiene en cuenta que los gobiernos de los sistemas más multipartidistas y consensuales tienden a ser coaliciones y que, por lo general, un cambio en el gobierno de estos sistemas supone únicamente un cambio parcial en la composición de partido del gobierno en lugar de la oposición «convirtiéndose» en gobierno.

El uso frecuente de la prueba de la «alternancia» para determinar el grado de estabilidad y consolidación de una democracia traiciona el mismo supuesto mayoritario. Samuel P. Huntington (1991: 266-267) llega incluso a proponer una «prueba de doble alternancia», según la cual

> «una democracia puede considerarse consolidada si el partido o el grupo que toma el poder en las elecciones iniciales durante la transición [a la democracia] pierde las siguientes elecciones y pasa el poder a los ganadores de las mismas, y si éstos, a su vez, lo pasan sin problema alguno a los vencedores de las elecciones ulteriores».

De las veinte democracias de larga duración analizadas en este libro, que son sin lugar a dudas sistemas democráticos estables y consolidados, cuatro de ellas —Alemania, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza— no superaron ni siquiera la prueba de una sola alternancia durante el medio siglo transcurrido desde finales de los años cuarenta a 1996, es decir, que experimentaron numerosos cambios en el gabinete pero sin llegar nunca a un cambio completo. Ocho democracias del mismo grupo —los mismos cuatro países más Bélgica, Finlandia, Israel e Italia— no superan la prueba de la doble alternancia.

Este libro mostrará que las democracias mayoritarias puras o casi puras son, de hecho, bastante raras, limitándose a Reino Unido, Nueva Zelanda (hasta 1996) y las antiguas colonias británicas del Caribe (pero sólo con respecto a la dimensión ejecutivos-partidos). La mayoría de las democracias tienen rasgos consensuales significativos e incluso predominantes. Además, como se demuestra en este libro, la democracia consensual puede considerarse más democrática que la democracia mayoritaria en la mayoría de los aspectos.

Las diez características en contraste de los dos modelos de democracia, relacionadas anteriormente, se describen de forma preliminar y ejemplificada mediante esbozos de casos de democracia mayoritaria relativamente puros —Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados— y casos de democracia consensual también relativamente puros —Suiza, Bélgica y la Unión Europea— en los capítulos 2 y 3. Los treinta y seis casos empíricos de democracia, incluyendo los cinco que acabamos de mencionar (pero no la Unión Europea), que se seleccionaron para la realización del análisis comparativo, se introducen sistemáticamente en el capítulo 4. Las diez variables institucionales se estudian con mayor detalle en los nueve capítulos que forman la

parte central de este libro (capítulos 5 a 13). El capítulo 14 resume los resultados y sitúa a las treinta y seis democracias en un «mapa conceptual» bidimensional de democracia; analiza también los cambios acaecidos en este mapa con el paso del tiempo y muestra que la mayoría de países ocupan posiciones estables en el mismo. Los capítulos 15 y 16 formulan la pregunta «¿y qué?»: ¿es de alguna importancia, especialmente en referencia a la ejecución de una política económica efectiva y a la calidad de la democracia, el tipo de democracia que se adopta? Estos capítulos muestran que las diferencias existentes con respecto a la efectividad del gobierno son pequeñas, aunque los sistemas consensuales suelen obtener mejores resultados en un amplio conjunto de indicadores de calidad democrática. El capítulo 17 concluye con un repaso a las implicaciones políticas de las recomendaciones del libro para los países en proceso de democratización y para los que han adoptado la democracia recientemente.

*La representación política**

HANNA PITKIN

Las teorías liberal y burkeana pueden ser útiles en más de una forma para nuestra perspectiva de la representación entendida como una actuación sustantiva por otros. No sólo enriquecen e ilustran lo que ya se ha dicho sobre el papel del representante, sino que, dado que estos autores se interesan de un modo explícito por la representación política, sus ideas pueden servir para abordar una discusión más bien abstracta bajo la forma de una confrontación más directa con las realidades de la vida política. Con ello, deberíamos estar ahora en condiciones de resumir lo que hemos aprendido sobre la última perspectiva de la representación, y luego confrontarla y relacionarla con lo que conocemos sobre las labores de la política. La formulación de la perspectiva a la que hemos llegado podría expresarse más o menos como sigue: representación significa aquí actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe. El representado debe ser también (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes, y no comportarse meramente como necesitado de cuidado. Y, a despecho del potencial resultante de cara al conflicto entre representante y representado sobre lo que ha de hacerse, ese conflicto por lo común no debe tener lugar. El representante tiene que actuar de tal manera que no haya conflicto, o si éste surge, se hace precisa una explicación. No debe hallarse persistentemente en disparidad con los deseos de los representados sin tener buenas razones en términos de los intereses de sus representados, sin tener una buena explicación de por qué sus deseos no están de acuerdo con el interés de ellos.

Esta perspectiva más bien compleja establece únicamente los límites externos de lo que será aceptable como representación en el sentido sustantivo. Dentro de aquellos límites son posibles una amplia gama de posturas, dependiendo de las perspectivas que tenga el autor sobre aquello que se

---

* Hanna Pitkin, *La representación política*, Madrid. CEPCO, 1985.

representa, sobre la naturaleza de los intereses, del bienestar o de los deseos, sobre las relativas capacidades del representante y de los electores, y sobre la naturaleza de los temas que debe tratar el representante. El primero de estos criterios es también el más simple. Allí donde la representación se concibe como compuesta de abstracciones desvinculadas, la consulta de los deseos o de las opiniones de alguien tenderá menos a parecer que es una parte significativa de la representación. Burke no creía que la representación tuviera mucho que ver con la consulta a los representados o con hacer lo que ellos quieran; por esa razón, Burke se refería a la representación de intereses desvinculados —intereses con los cuales ninguna persona particular estuviera tan especialmente relacionada que pudiera pretender el estar privilegiada para definir el interés. Pero cuando el que tiene que ser representado es el pueblo, su pretensión de tener voz y voto en el interés que le atañe llega a ser relevante. En ese aspecto, la concepción de interés del autor —o de bienestar, o de los deseos, o de cualquiera de los términos de esta clase que esté manejando— también se convierten en relevantes para su postura. Cuanto más observa los intereses (o el bienestar, o lo que sea) como objetivo, como algo determinable por otra gente que no sea aquel de quien es el interés, tanto más posible llega a ser para un representante promover el interés de sus electores sin consultar sus deseos. Si tienen un «verdadero» interés en aquello que conocen muy poco, entonces el representante está justificado al perseguirlo incluso en contra de los deseos de sus electores. La teoría de Burke a este respecto es la más radical. Pero si una perspectiva semejante es llevada demasiado lejos, abandonamos por entero el reino de la representación y desembocamos en un experto que decide cuestiones técnicas y vela por las masas ignorantes al igual que un padre cuida de un niño.

Por el contrario, cuanto más ve el autor el interés, los deseos, etc., como algo definible únicamente por la persona que los siente o los tiene, más probable es que exija que un representante consulte a sus electores y actúe en respuesta a lo que solicitan de él. Llevada al extremo, una vez más, la actuación sustantiva por otros se hace imposible, y un teórico debe recurrir a otras perspectivas de representación o bien declarar que el concepto es una ilusión.

Esta gama de posibilidades está relacionada íntimamente con las concepciones de las habilidades y capacidades relativas del representante y del representado. Cuanto más vea un teórico al representante como miembro de una élite superior de sabiduría y de razón, como lo hacía Burke, menos sentido tendrá para él exigir al representante que consulte las opiniones o inclu-

so los deseos de aquellos por quienes actúa. Si la sabiduría y la habilidad superiores residen en el representante, entonces no debe subordinarlas a las opiniones de sus ignorantes e inferiores electores. Contrariamente, en la medida en que un teórico vea al representante y a los electores como relativamente iguales en capacidad, sabiduría e información, tenderá a exigir que las perspectivas de los electores sean tenidas en cuenta. Si el representante es un hombre ordinario, falible, sin ningún conocimiento ni habilidad especiales, parecerá despótico e injustificable que ignore a sus electores. Nuevamente los extremos son por entero ajenos al concepto: un verdadero experto que cuide de un niño desamparado no es un representante, y un hombre que simplemente consulta y reflexiona sin actuar no está representando en el sentido de actuar sustantivamente por otros. Pero la gama de posiciones intermedias es amplia.

Estas consideraciones, en cambio, se relacionan con el modo en que los teóricos ven la labor del representante —las clases de cuestiones y problemas que ha de tratar. Cuanto más estime un teórico las cuestiones políticas como cuestiones de conocimiento, para las que es posible hallar soluciones correctas, objetivamente válidas, más inclinado estará a considerar al representante como un experto y de encontrar irrelevante la opinión del electorado. Si las cuestiones políticas son como las científicas o incluso como los problemas matemáticos, es ridículo intentar resolverlas mediante el cómputo de manos alzadas del electorado. Por otro lado, cuanto más considere el teórico que las cuestiones políticas son elecciones irracionales y arbitrarias, asuntos de capricho o de gusto, menos sentido tiene para el representante actuar por su cuenta, ignorando los gustos de aquellos por quienes se supone que ha de actuar. Si las elecciones en el terreno político son como la elección entre, pongamos, dos clases de alimentos, el representante sólo puede satisfacer o su propio paladar o el de ellos, y esta última parece ser la única elección justificable. Llevada al extremo, una vez más, la representación desaparece. El experto científico que soluciona un problema técnico no es en absoluto un representante, no está decidiendo nada, no persigue el interés de nadie. El hombre que elige por otros en asuntos de gusto arbitrario tampoco actúa por ellos en sentido sustantivo; sólo puede sustituir su voluntad por la de ellos, o bien consultarles y actuar como ellos deseen. No puede decidir de manera independiente en lo referente a los intereses de ellos ya que, cuando la elección es una cuestión de gusto, ningún interés está comprometido.

Los temas políticos, de un modo general, se sitúan en el tramo intermedio, allí donde se aplica la idea de representación como una sustantiva actuación por otros. No es probable que las cuestiones políticas sean tan arbitrarias como una elección entre dos alimentos; ni tampoco es probable que sean cuestiones de conocimiento con respecto a las cuales un experto pueda facilitar la respuesta correcta. Son problemas sobre la acción, sobre lo que debería hacerse; en consecuencia, implican a la vez compromisos de hechos y de valores, fines y medios. Y, característicamente, los juicios de hecho, los compromisos de valor, los fines y los medios, están inextricablemente entrelazados en la vida política. Con frecuencia, los compromisos con respecto a valores políticos son profundos y significantes, a diferencia de las triviales preferencias de gusto. La política abunda en temas sobre los cuales los hombres se comprometen de un modo que no es fácilmente accesible al argumento racional, que determina la percepción de los argumentos, que puede verse inalterado durante todo el trascurso de la vida. Es un campo en el que la racionalidad no es garantía de acuerdo. Sin embargo, al mismo tiempo, los argumentos racionales son relevantes algunas veces, y también de vez en cuando puede llegarse a un acuerdo. La vida política no es meramente la elaboración de elecciones arbitrarias, ni meramente la negociación entre distintos deseos privados. Es siempre una combinación de negociación y de compromiso en la que existen compromisos no resueltos y en conflicto, y una deliberación común sobre política pública, en la que los hechos y los argumentos racionales son relevantes.

Pero ésta es precisamente la clase de contexto en la que se hace relevante la representación como actividad sustantiva. Pues la representación no es necesaria allí donde esperamos soluciones científicamente verdaderas, allí donde no están involucrados compromisos de valor, decisiones, ni juicios. Y la representación es imposible (excepto en un sentido descriptivo, simbólico o formalista) allí donde se exige una elección totalmente arbitraria, donde la deliberación y la razón son irrelevantes. Necesitamos la representación precisamente allí donde no nos contentamos con abandonar las cuestiones en manos del experto; podemos tener una representación sustantiva sólo allí donde el interés se vea implicado, es decir, allí donde las decisiones no son meras decisiones arbitrarias. Y, sin embargo, si los temas políticos traen consigo constantes compromisos de valor, graves, y parcialmente irracionales, ¿puede nuestra concepción de la representación como actividad sustantiva aplicarse a ellos en absoluto? Hemos dicho que el representante debe perse-

guir el interés de sus electores, al menos de una manera potencialmente sensible a los deseos de éstos, y que el conflicto entre ellos debe ser justificable en términos de ese interés. ¿Pero qué ocurre con términos como «interés» y «justificable» si puede existir entre los hombres una profunda discrepancia de por vida sobre lo que es su interés —discrepancia que permanece a pesar de la deliberación, de la justificación, y del argumento? En la medida en que esto es así, la posibilidad de una actuación sustantiva por otros se desmorona, y esa perspectiva del concepto se hace irrelevante para la política. En la medida en que esto sucede en la práctica de la vida política, entonces parece que caemos en brazos de la representación descriptiva; elegimos a un representante que comparta nuestros valores y compromisos y prevenga el irresoluble conflicto. Si falla esto, podemos retroceder a la representación simbólica; podemos permitirnos estar influenciados por vínculos emocionales a pesar de nuestras dudas sobre si se atienden nuestros intereses. O, si también falla esto, podemos recurrir a nuestros acuerdos representativos formales e institucionales, incluso cuando parece que están desprovistos de contenido sustantivo. Podemos continuar obedeciendo, a pesar de sentir que se abusa de nosotros; o podemos continuar removiendo de sus cargos a series de representantes, aunque ninguno de ellos sirva a nuestros intereses.

Pero si un teórico conserva la actividad sustantiva de la representación, es probable que contemple esa actividad en relación con su concepción de la política y de la vida política. Verdaderamente, hay fundamento para argüir que las clases de correlaciones que hemos estado trazando aquí tienen un significado, no sólo conceptualmente, sino también de comprensión empírica de los sistemas políticos. Puede ser que cuanto más igualitaria sea una nación en su actitud general, más sienta que es exactamente tan buena como lo son sus gobernantes, y que es perfectamente capaz de juzgarlos, y menos inclinada esté a proporcionarles mucha discreción. De manera similar, si en la sociedad hay una división aguda, asentada profundamente en importantes compromisos de valor, presumiblemente habrá un número creciente de cuestiones sobre las que no podrá lograrse un acuerdo mediante un debate racional. En consecuencia, podríamos contar en una sociedad semejante con un creciente deseo de representatividad en sus legisladores, un deseo de escogerlos tomándolos de un grupo particular como la única garantía segura de acción en interés de ese grupo. Entonces, cada vez son más las cuestiones que parecen tan arbitrarias como la elección de un dulce, aunque de ningún modo sean tan triviales. Friedrich ha señalado que con frecuencia

son los mismos países para los cuales la representación proporcional es más peligrosa los que insisten en tenerla[1]. Aún cuando esta representación introduce en el legislativo antagonismos irreconciliables que impregnan la sociedad, los países insisten en ella porque creen que sólo un miembro escogido a partir de un grupo particular puede actuar en interés de ese grupo. Y algunas veces pueden tener razón.

Dentro de cualquier sistema representativo que funcione, las mismas consideraciones se aplican a la personalidad del legislador y al tema particular que se le plantee. Un representante que de manera característica se siente seguro de su propio conocimiento y de sus convicciones es más probable que actúe con arreglo a ellas; otro que tienda a sentirse escéptico y cauto con respecto a sus propios puntos de vista es más probable que quiera conocer lo que piensan sus electores. Algunos temas se ven de un modo más fácil como si tuviesen un lado correcto y otro erróneo; otros parecen arbitrarios, confusos, o parecen ser cuestión de opinión. Una vez más, cuanto más inseguro se sienta un representante sobre lo que debe hacer, más tenderá, a ver el tema como relevante para los sentimientos u opiniones de los electores[2]. Con respecto a tales temas y a tales hombres, la política parece más una cuestión de voluntad que de acierto o error. Esto corresponde a una de las dificultades que se plantean al estudiar empíricamente la representación. No valdrá examinar las votaciones exclusivamente sobre un simple tema; en los estudios de más alcance, el tema surge más pronto o más tarde como una variable relevante[3]. Podemos ver una vez más el porqué de una simple elección: «¿Debe hacer lo que piensa o lo que tú quieres?»; una pregunta que tenderá a producir respuestas equívocas.

---

[1] Carl J. Friedrich: «Representation and Constitutional Reform in Europe», *Western Political Quarterly,* 1 (junio, 1948), 128-129.

[2] Lewis Anthony Dexter: «The Representative and His District», *Human Organization,* XVI (primavera, 1957), 3-4; George W. Hartmann: «Judgments», *Journal of Social Psychology,* XXI (febrero, 1945), 105, 113; Harold Foote Gosnell: *Democracy* (New York, 1948), pág. 203.

[3] Esto ha sido visto con mayor claridad por Warren E. Miller y Donald E. Stokes: «Constituency Influence in Congress», *American Polítical Science Review,* LVII (marzo, 1963), 45-46, y por Dexter: «The Representative», págs. 3-4; pero también por L. E. Gleeck: «96 Congressmen Make Up Their Minds», *Public Opinion Quarterly,* IV (marzo, 1940); Heinz Eulau *el al.:* «The Role of the Representative», *American Political Science Review,* LIII (septiembre, 1959), 745, 749; y Julius Turner: *Party and Constituency* (Baltimore, 1951), págs. 70,79. Ha sido pasado por alto por estudios tales como el de Wilder W. Crane, que aborda sólo una simple medida legislativa. Crane creía que «sólo un» legislador «vota deliberadamente basándose en los méritos» del tema. Pero, ¿cuál era el tema? ¡La institución del *Daylight Saving Time!* «Do Representatives Represent?», *Journal of Polítics,* XXII (mayo, 1960).