

**Arend Lijphart**

# **Modelos de democracia**

**Formas de gobierno  
y resultados  
en treinta y seis países**

*Ariel Ciencia Política*



*Ariel Ciencia Política*

**Arend Lijphart**

# **Modelos de democracia**

**Formas de gobierno  
y resultados  
en treinta y seis países**

*Editorial Ariel, S.A.  
Barcelona*

Diseño cubierta: Nacho Soriano

Título original: Patterns of Democracy

© 1999 by Yale University Press

Traducción de Carme Castellnou

Revisión de Josep M. Colomer

1.<sup>a</sup> edición: junio 2000

© 2000: Arend Lijphart

Derechos exclusivos de edición en español  
reservados para todo el mundo  
y propiedad de la traducción:

© 2000: Editorial Ariel, S. A.  
Provenza, 260 - 08008 Barcelona

ISBN: 84-344-1815-0

Depósito legal: B. 22.634 - 2000

Impreso en España

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño  
de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida  
en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico,  
químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia,  
sin permiso previo del editor.

*Para*

Gisela  
*y nuestros nietos*  
Connor,  
Aidan,  
Arel,  
Caio  
*y Senta,*

*con la esperanza de que el próximo siglo  
—su siglo— sea más democrático, pacífico,  
benigno y benévolo que el nuestro.*



## PRÓLOGO

Mi libro *Democracies*, publicado en 1984 [*Las democracias contemporáneas*, Ariel, 1987 y sucesivas ediciones], era un estudio comparativo de veintiuna democracias en el período comprendido entre 1945 y 1980. Los resultados más importantes de la obra fueron: 1) que las principales normas institucionales y las prácticas de las democracias modernas, tales como la organización y la operación de ejecutivos, legislaturas, sistemas de partido, sistemas electorales y las relaciones entre los gobiernos centrales y los de niveles más bajos pueden medirse todos ellos en escalas que van desde el mayoritarismo en un extremo al consenso en otro; 2) que estas características institucionales forman dos grupos diferenciados, y 3) que, basándonos en esta agrupación dicotómica, puede trazarse un «mapa conceptual» bidimensional de democracia en el que se puede situar cada una de las democracias. Mi plan original para una segunda edición consistía en reforzar este marco teórico, así como los resultados empíricos principalmente mediante una actualización que abarcara hasta mediados de los noventa, lo que comporta un incremento de casi el cincuenta por ciento del espacio temporal total, con sólo unas cuantas correcciones y ajustes adicionales.

Sin embargo, cuando empecé a trabajar en la revisión me di cuenta de que me ofrecía una gran oportunidad para introducir mejoras mucho más drásticas. Decidí añadir no sólo los materiales actualizados sino también quince países nuevos, nuevas operacionalizaciones de las variables institucionales, dos variables institucionales completamente nuevas, un intento de calibrar la estabilidad de las posiciones de los países en el mapa conceptual y un análisis del desempeño de los diferentes tipos de democracia con respecto a un gran número de políticas públicas. Como consecuencia de todo ello, aunque el presente libro, *Modelos de democracia*, se basaba en el anterior, se iba convirtiendo, más que en una segunda edición, en un libro completamente nuevo.

Para aquellos lectores familiarizados con *Las democracias contemporáneas* procederé a describir, *grosso modo*, los principales cambios introducidos en *Modelos de democracia*:

1. *Modelos de democracia* cubre treinta y seis países, lo cual supone quince más que los veintiún países tratados en *Las democracias contemporáneas*. Este nuevo conjunto de treinta y seis países no sólo es numéricamente mayor sino considerablemente más diverso. Las veintiuna democracias originales eran todas ellas naciones industrializadas y, con una excepción (Japón), países occidentales. Los quince países nuevos incluyen cuatro naciones europeas (España, Portugal, Grecia y Malta), pero las once restantes, casi un tercio del total de las treinta y seis, son países en vías de desarrollo de la América Latina, el Caribe, África, Asia y el Pacífico. Esta gran diversidad proporciona un test crítico del modelo bidimensional descrito en *Las democracias contemporáneas*. Un cambio menor es que he desestimado la IV República francesa (1946-1958) porque duró solamente doce años, a diferencia del mínimo de casi veinte años de democracia que presentan todos los demás casos. En este libro, la denominación «Francia» se refiere a la V República desde 1958 en adelante.

2. En *Las democracias contemporáneas* analicé las veintiuna democracias desde sus primeras elecciones nacionales en o poco después del año 1945 hasta finales de 1980. *Modelos de democracia* amplía este período hasta la mitad de 1996. Para los países originales (exceptuando Francia), el punto de partida sigue siendo la segunda mitad de los años cuarenta; para los otros, el análisis empieza con sus primeras elecciones tras alcanzar la independencia o reanudar la democracia, abarcando un período que se extiende desde 1953 (Costa Rica) hasta 1977 (India, Papúa-Nueva Guinea y España).

3. Las dos nuevas instituciones que se analizan en *Modelos de democracia* son los grupos de interés y los bancos centrales (capítulos 9 y 13). Asimismo, dos variables más que fueron objeto de notable discusión en el libro anterior y a las que se les asignaron capítulos propios (la cuestión de las dimensiones de temas del conflicto partidista y los referéndums) se «degradan» en *Modelos de democracia*. En este último, hago una breve referencia a los mismos en los capítulos 5 y 12, y he desestimado la cuestión de las dimensiones de temas como uno de los cinco elementos del primer grupo de características porque, a diferencia de todas las demás variables, no es una característica institucional. A pesar de esto, el primer grupo sigue consistiendo en cinco variables, puesto que he incorporado el sistema de grupos de interés. El segundo grupo aumenta de tres a cinco elementos: he dividido la variable de rigidez frente a flexibilidad constitucional en dos variables separadas, que son la dificultad de una enmienda cons-

titucional y la fuerza de la revisión judicial, y he añadido la variable de la independencia de los bancos centrales.

4. Llevé a cabo una revisión crítica de la operacionalización de todas las características institucionales y descubrí que casi todas podrían, y deberían, mejorarse. Mi objetivo primordial era maximizar la validez de mis indicadores cuantitativos, es decir, capturar la «realidad» de los fenómenos políticos, que a menudo son difíciles de cuantificar, lo más fielmente posible. Un problema frecuente era que me hallaba ante dos operacionalizaciones alternativas que parecían ser igualmente justificables. En tales casos, opté consistentemente por «dividir la diferencia» combinando o haciendo la media de las alternativas en lugar de elegir una de forma más o menos arbitraria. Al final, únicamente la operacionalización de la variable del sistema de partidos, en términos del número efectivo de partidos parlamentarios, sobrevivió casi (aunque no completamente) intacta del libro *Las democracias contemporáneas*. Todas las demás han sido modificadas de forma significativa.

5. En *Las democracias contemporáneas* coloqué mis democracias en el mapa conceptual de democracia basándome en el promedio de sus prácticas institucionales durante los treinta o treinta y cinco años que tomé en consideración; no me referí a los posibles cambios acaecidos a lo largo del tiempo. En el capítulo 14 de *Modelos de democracia* analizo este asunto dividiendo los aproximadamente cincuenta años que separan 1945 de 1996 en dos períodos separados, de 1945 a 1970 y de 1971 a 1996 y mostrando lo mucho (o lo poco) que veintiséis de las democracias (aquellas con un número suficiente de años en el primer período) han cambiado sus posiciones en el mapa conceptual del primer al segundo período.

6. Quizás el tema nuevo más importante que se trata en *Modelos de democracia* es la pregunta «¿y qué?»: ¿Es importante para las políticas públicas y la efectividad del Gobierno el tipo de democracia? En el capítulo 15 se investiga la relación entre el grado de democracia consensual y el éxito alcanzado por los gobiernos en lo referente a su gestión macroeconómica (como el crecimiento económico y el control de la inflación y el desempleo) y el control de la violencia. El capítulo 16 estudia varios indicadores de la calidad de la democracia, tales como la representación de las mujeres, la igualdad y la participación electoral, y los resultados de los gobiernos en las políticas del bienestar, la protección del medio ambiente, la justicia penal y la ayuda económica a los países en vías de desarrollo.

7. Empecé *Las democracias contemporáneas* con esbozos de las políticas británica y neozelandesa a modo de ejemplos ilustrativos del modelo Westminster de democracia y con parecidas presentaciones

breves de las democracias suiza y belga como ejemplos del modelo consensual. *Modelos de democracia* actualiza estos cuatro esbozos y añade Barbados y la Unión Europea como dos ejemplos más de los respectivos modelos.

8. *Las democracias contemporáneas* presentaba las relaciones entre las diferentes variables por medio de tablas de doble entrada. En *Modelos de democracia*, generalmente hago uso de diagramas que muestran estas relaciones y las posiciones de cada una de las treinta y seis democracias de una forma más clara, más precisa y visualmente más atractiva.

9. *Modelos de democracia* añade un apéndice con los valores de las diez variables institucionales y los dos conjuntos de dimensiones consensual-mayoritaria para todo el período comprendido entre 1945 y 1996 y para el período más breve comprendido entre 1971 y 1996. La accesibilidad a estos datos básicos incluidos en el libro debería facilitar la reelaboración de los mismos por parte de otros investigadores, así como la utilización de estos datos para llevar a cabo otros estudios.

Me habría sido imposible llevar a cabo el estudio de los treinta y seis países analizados en *Modelos de democracia* sin la ayuda de un extenso grupo de consejeros académicos (¡y casi imposible sin la invención del correo electrónico!). Estoy profundamente agradecido por todos los datos e interpretaciones aportados por mis consejeros y por las prontas respuestas que han dado a mis numerosas preguntas.

Thomas C. Bruneau, P. Nikiforos Diamandouros y Richard Gunther me ayudaron a entender mejor las democracias del sur de Europa. Sobre las democracias latinoamericanas recibí la ayuda incalculable de Octavio Amorim Neto, John M. Carey, Brian F. Crisp, Michael J. Coppedge, Jonathan Hartlyn, Gary Hoskin, Mark P. Jones, J. Ray Kennedy, Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart. Ralph R. Premdas fue un consultor clave sobre las democracias caribeñas, junto con Edward M. Dew, Neville R. Francis, Percy C. Hintzen y Fragano S. Ledgister. Pradeep K. Chhibber y Ashutosh Varshney me ayudaron a resolver unos cuantos rompecabezas de la política de la India. En referencia a algunos de los países pequeños y poco analizados dependí especialmente de la colaboración de los expertos del país y del área para conseguir datos y explicaciones: John D. Holm, Bryce Kunimoto, Shaheen Mozaffar y Andrew S. Reynolds para Botswana; John C. Lane para Malta; Hansraj Mathur y Larry W. Bowman para Mauricio, y Ralph Premdas, de nuevo, junto con Ben Reilly y Ron May, para Papúa-Nueva Guinea.

Nathaniel L. Beck, Susanne Lohmann, Sylvia Maxfield, Pierre L. Siklos y Steven B. Webb me asesoraron en materia de bancos cen-

trales; Miriam A. Golden, Stephan Haggard, Neil J. Mitchell, Daniel R. Nielson, Adam Przeworski y Alan Siaroff sobre grupos de interés; y Martin Shapiro y Alec Stone sobre revisión judicial. Para otros países y temas conté con la ayuda y las sugerencias de John S. Ambler, Matthew A. Baum, Peter J. Bowman, Gary W. Cox, Markus M. L. Crepaz, Robert G. Cushing, Robert A. Dahl, Larry Diamond, Panayote E. Dimitras, Giuseppe di Palma, James N. Druckman, Svante O. Ersson, Bernard Grofman, Arnold J. Heidenheimer, Charles O. Jones, Ellis S. Krauss, Samuel H. Kernell, Michael Laver, Thomas C. Lundberg, Malcolm Mackerras, Peter Mair, Jane Mansbridge, Marc F. Plattner, G. Bingham Powell, Jr., Steven R. Reed, Manfred G. Schmidt, Kaare Strom, Wilfried Swenden, Rein Taagepera, Paul V. Warwick, y Demet Yalcin.

En octubre de 1997 imparti un seminario intensivo de dos semanas de duración basado principalmente en borradores de *Modelos de democracia*, en el Instituto de Estudios Avanzados de Viena; agradezco los numerosos y útiles comentarios que recibí de Josef Melchior, Bernhard Kittel y los estudiantes licenciados que participaron en las sesiones del seminario. En abril y mayo de 1998 pronuncié conferencias e imparti seminarios similares en diversas universidades de Nueva Zelanda: la Universidad de Canterbury en Christchurch, la Universidad de Auckland, la Universidad Victoria de Wellington y la Universidad de Waikato en Hamilton. También aquí obtuve muchas reacciones útiles y, en especial, deseo dar las gracias a Peter Aimer, Jonathan Boston, John Henderson, Martin Holland, Keith Jackson, Raymond Miller, Nigel S. Roberts y Jack Vowles.

James N. Druckman realizó con gran destreza el análisis factorial que aparece en el capítulo 14. Ian Budge, Hans Keman y Jaap Wolendorp me proporcionaron datos inéditos sobre la formación de gabinetes. Otros expertos me hicieron también partícipe de más datos parcial o totalmente inéditos: datos sobre la composición de las cámaras federales del Banco de Datos Federal de Alfred Stepan y Wilfried Swenden; datos sobre la distancia que separa a los gobiernos de los votantes recogidos por John D. Huber y G. Bingham Powell, Jr.; y los datos de Christopher J. Anderson y Christine A. Guillory acerca del grado de satisfacción con respecto de la democracia. Por último, aunque no por ello menos importante, me siento muy agradecido por el trabajo que han realizado mis ayudantes de investigación Nastaran Afari, Risa A. Brooks, Linda L. Christian y Stephen M. Swindle.

Por su magnífico trabajo en la versión española de este libro estoy muy agradecido a Josep M. Colomer y Carme Castellnou.



## CAPÍTULO 1

### INTRODUCCIÓN

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.<sup>1</sup>

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.

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».

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 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; 1997a, 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), Carl 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 fuerte revisión judi-

cial. 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).<sup>2</sup> 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 también designarse como la dimensión de la responsabilidad conjunta o del poder conjunto, y la segunda como la dimensión

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.

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, «ejecutivos-partidos» 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 consolida-

da 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 consen-

suales 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.



## CAPÍTULO 2

### EL MODELO WESTMINSTER DE DEMOCRACIA

En el presente libro utilizo el término *modelo Westminster* de forma intercambiable con el de *modelo mayoritario* para referirme a un modelo general de democracia. También puede utilizarse de forma más restringida para designar las características primordiales de las instituciones parlamentarias y gubernamentales *británicas* (Wilson, 1994; Mahler, 1997), dado que el Parlamento del Reino Unido se reúne en el palacio de Westminster de Londres. La versión británica del modelo Westminster es el ejemplo más original y mejor conocido de dicho modelo. También recibe un amplio reconocimiento público. Richard Rose (1974, 131) señala que «debido a la confianza nacida del aislamiento continental, los norteamericanos han llegado a la conclusión que sus instituciones —la Presidencia, el Congreso y el Tribunal Supremo— son el prototipo de lo que debería adoptarse en todas partes». Sin embargo, los teóricos norteamericanos de la política, en particular los que se dedican al ámbito de la política comparada, han tendido a situar el sistema británico de gobierno, como mínimo, en igual alta estima (Kavanagh, 1974).

Un famoso polítólogo que admiraba fervientemente el modelo Westminster fue el presidente Woodrow Wilson. En los escritos de su primera etapa llegó a propugnar la abolición del gobierno presidencialista en los Estados Unidos y la adopción, en su lugar, del gobierno parlamentario de corte británico. Tales puntos de vista los han mantenido asimismo muchos otros observadores no británicos de la política británica, y muchos de los rasgos del modelo Westminster han sido exportados a otros países, como Canadá, Australia, Nueva Zelanda y la mayor parte de las antiguas colonias británicas de Asia, África y Caribe, una vez que lograron su independencia. Wilson (1844, 33) hacía referencia al gobierno parlamentario correspondiente al modelo Westminster como «la moda del mundo».

Los diez elementos interrelacionados que conforman el modelo Westminster o mayoritario quedan ilustrados con las características de tres democracias que se aproximan estrechamente a este modelo y que pueden contemplarse como prototipos del sistema mayoritario: el Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados. Gran Bretaña, en donde se originó el modelo Westminster, es claramente el primer ejemplo y el más evidente. Sin embargo, Nueva Zelanda constituye un ejemplo incluso mejor: al menos, hasta su repentino alejamiento del sistema mayoritario en octubre de 1996. El tercer ejemplo, Barbados, es asimismo un prototipo casi perfecto del modelo Westminster, si bien sólo en lo que concierne a la primera dimensión del contraste entre mayorías y consenso (ejecutivos-partidos). En el tratamiento que sigue de las diez características del sistema mayoritario en estos tres países haré énfasis no sólo en su adecuación al modelo general, sino también en las desviaciones ocasionales del modelo, así como en las diversas calificaciones adicionales que precisan introducirse.

## **El modelo Westminster en el Reino Unido**

### **1. CONCENTRACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN GABINETES DE UN SOLO PARTIDO Y DE MAYORÍA ESCASA**

El órgano del gobierno británico que goza de mayor poder es el Gabinete. Por lo general, está compuesto por miembros del partido que ostenta la mayoría de escaños en la Cámara de los Comunes, y la minoría no forma parte de él. Los gabinetes de coalición son muy raros. Dado que en el sistema bipartidista británico los dos partidos principales poseen aproximadamente la misma fuerza, el partido que vence en las elecciones representa poco más de una mayoría estrecha, y la minoría es relativamente amplia. Por tanto, el sistema británico a base de un gabinete de un solo partido con mayoría escasa es la perfecta encarnación del principio del gobierno de la mayoría: otorga un vasto poder político para gobernar como representante de y en interés de una mayoría que no tiene proporciones abrumadoras. Así, una amplia minoría se ve excluida del poder y condenada a ejercer el papel de oposición.

Sobre todo desde 1945, se han dado pocas excepciones a la norma británica de los gabinetes de mayoría de un solo partido. David Butler (1978, 112) escribe que «el gobierno estrictamente de un solo partido ha sido mucho menos predominante de lo que muchos creen», pero la mayoría de las desviaciones de la norma —coaliciones de dos o más partidos o gabinetes de minoría— tuvieron lugar de 1918 a 1945. El

caso más reciente de un gabinete de coalición fue la coalición de guerra de 1940-1945, formada por los conservadores, que poseían la mayoría parlamentaria, y los partidos Laborista y Liberal, bajo el gobierno del primer ministro Winston Churchill. Los únicos casos de gabinetes de minoría en tiempo de posguerra fueron dos gabinetes de minoría laborista en la década de los setenta. En las elecciones parlamentarias de febrero de 1974, el partido Laborista consiguió una mayoría relativa, pero no la mayoría de los escaños, y formó un gobierno de minoría que dependía de que todos los demás partidos no se aliaran para vencerle. En octubre se celebraron nuevas elecciones y los laboristas lograron una mayoría absoluta, aunque estrecha, de los escaños. Pero esta mayoría se vio socavada por las deserciones y las elecciones parciales, que originaron que el gabinete laborista deviniera minoritario en 1976. En 1977 recobró una mayoría legislativa provisional a raíz de un pacto negociado con los trece liberales de la Cámara de los Comunes. Los liberales aceptaron dar su apoyo al Gabinete a cambio de que se les consultaran las propuestas legislativas antes de ser presentadas al Parlamento. Sin embargo, ningún liberal entró a formar parte del Gabinete, por lo que éste continuó siendo una minoría en lugar de un verdadero gabinete de coalición. El denominado pacto Lab-Lib (Laborista-Liberal) duró hasta 1978, y en 1979 el Gabinete minoritario del primer ministro laborista James Callaghan fue derrotado en una moción de censura en la Cámara de los Comunes.

## 2. PREDOMINIO DEL GABINETE

El Reino Unido posee un sistema parlamentario de gobierno por el que el Gabinete depende de la confianza del Parlamento. En teoría, dado que la Cámara de los Comunes puede votar a favor de retirar el poder al Gabinete, lo «controla». En realidad, la relación está invertida. Como quiera que el Gabinete se compone de los líderes de un partido mayoritario cohesionado en la Cámara de los Comunes, normalmente se ve respaldado por la mayoría en dicha cámara, y puede confiar en permanecer en el poder y sacar adelante sus propuestas legislativas. Así, el Gabinete domina claramente frente al Parlamento.

Puesto que el liderazgo del Gabinete depende del apoyo mayoritario de la Cámara de los Comunes y de la cohesión del partido de la mayoría, los gabinetes pierden una parte de su posición dominante cuando faltan una o ambas de tales condiciones. En especial, en los períodos de gobierno minoritario de la década de los setenta se produjo un significativo incremento de la frecuencia de las derrotas parlamentarias en propuestas importantes del Gabinete. Ello originó

incluso un cambio en la óptica tradicional de que los gabinetes deben dimitir o disolver la Cámara de los Comunes y llamar a nuevas elecciones si sufren una derrota en una moción de censura parlamentaria, o en una votación sobre un proyecto de ley relevante para el Gabinete. La nueva regla no escrita dice que sólo una votación expresa de no confianza comporta la dimisión o nuevas elecciones. En la década de los ochenta se restableció ampliamente la normalidad del predominio del Gabinete bajo el fuerte liderazgo de la primera ministra conservadora Margaret Thatcher.

Tanto las situaciones normales como las que se hallan fuera de la normalidad muestran que, más que el sistema parlamentario, es el disciplinado sistema bipartidista el que origina el predominio del ejecutivo. En los sistemas parlamentarios multipartidistas, los gabinetes —que a menudo son gabinetes de coalición— suelen tener una menor predominancia (Peters, 1997). A causa de la concentración del poder en un gabinete dominante, el que fuera ministro de Gabinete lord Hailsham (1978, 127) ha calificado al sistema de gobierno británico como una «dictadura electiva».<sup>1</sup>

### 3. EL SISTEMA BIPARTIDISTA

La política británica está dominada por dos grandes partidos: el partido Conservador y el partido Laborista. Hay otros partidos que también intervienen en las elecciones y obtienen escaños en la Cámara de los Comunes —en particular, el partido Liberal y, después de su fusión con el partido Socialista a finales de los ochenta, el partido Demócrata Liberal—, pero no son lo suficientemente grandes para alcanzar victorias globales. El grueso de los escaños lo consiguen los dos partidos principales, que son los que forman los gabinetes: el partido Laborista, de 1945 a 1951, de 1964 a 1970, de 1974 a 1979 y a partir de 1997; el partido Conservador, de 1951 a 1964, de 1970 a 1974 y durante el largo período que va de 1979 a 1997. La hegemonía de estos

1. En los sistemas presidencialistas de gobierno, en los que por lo general el ejecutivo presidencial no puede ser destituido por el legislativo (salvo por procesamiento), puede tener lugar la misma variación en el grado de predominio del ejecutivo, dependiendo exactamente de lo separados que estén los poderes gubernamentales. En Estados Unidos, puede decirse que el presidente y el Congreso se hallan en un difícil equilibrio de poder, pero algunos presidentes de Francia y de algunos países latinoamericanos ostentan más poder. Guillermo O'Donnell (1994, 59-60) ha propuesto el término «democracia delegada» —similar a la expresión de Hailsham «dictadura electiva»— para aquellos sistemas con presidentes elegidos directamente y dominantes. En dichos sistemas «fuertemente mayoritarios», «quien gana las elecciones a la presidencia está legitimado a gobernar como quiera, viéndose constreñido únicamente por la realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación temporal que la Constitución concede a su mandato».

dos grandes partidos ha sido especialmente destacada entre 1950 y 1970. Conjuntamente, en las siete elecciones celebradas durante ese período nunca obtuvieron menos del 87,5 % de los votos y del 98 % de los escaños en la Cámara de los Comunes.

Los años de entreguerras constituyeron un período de transición durante el cual el partido Laborista sustituyó a los liberales como uno de los dos grandes partidos. En las elecciones de 1945, laboristas y conservadores juntos consiguieron el 86 % de los votos y el 92,5 % de los escaños. Su apoyo declinó de forma considerable después de 1970. Su cuota conjunta de voto popular oscilaba entre el 70 % (en 1983) y menos del 81 % (en 1979), pero siguieron conquistando un mínimo del 93 % de los escaños, salvo en 1997, cuando su cuota conjunta de escaños cayó aproximadamente hasta el 88,5 %. Los principales beneficiados fueron los liberales. Su alianza con los socialdemócratas, en una ocasión llegó a reunir más del 25 % de los votos (elecciones de 1983), pero hasta 1997 nunca ocuparon más de catorce escaños por sí mismos, y veintitrés en alianza con los socialdemócratas. Sin embargo, en las elecciones de 1997, los liberaldemócratas obtuvieron un sorprendente total de cuarenta y seis escaños con cerca del 17 % de los votos.

Un corolario de los sistemas bipartidistas es que tienden a ser sistemas de partido unidimensionales. Es decir, que normalmente los programas y las políticas de los partidos principales difieren unos de otros sobre todo en lo concerniente a una dimensión, la de las cuestiones socioeconómicas. Éste es, sin duda, el caso del sistema bipartidista británico. La principal diferencia política significativa que separa al partido Conservador y al partido Laborista es su desacuerdo en las políticas socioeconómicas. En el espectro izquierda-derecha, los laboristas representan las preferencias de centro-izquierda y los conservadores las de centro-derecha. Esta diferencia queda asimismo reflejada en el modelo de apoyo de los votantes a los partidos en las elecciones parlamentarias. Los trabajadores tienden a dar su voto a los candidatos laboristas y los votantes de las clases medias suelen dar su apoyo a los candidatos conservadores. A los liberales y liberaldemócratas también puede ubicárseles fácilmente en la dimensión socioeconómica: ocupan una posición de centro.

Por supuesto, existen otras diferencias, pero son mucho menos sobresalientes y no ejercen un efecto importante en la composición de la Cámara de los Comunes y del Gabinete. Por ejemplo, la diferencia entre protestantes y católicos en Irlanda del Norte es la diferencia que predomina de forma abrumadora en el distanciamiento de los partidos y de sus seguidores. Pero Irlanda del Norte contiene menos del 3 % de la población británica, y tales diferencias religiosas ya no resultan

políticamente relevantes en la parte británica del Reino Unido (Inglaterra, Escocia y Gales). Las diferencias étnicas explican la persistencia del partido Nacionalista Escocés y del partido Nacionalista Galés, pero tales partidos nunca logran sacar más de un puñado de escaños. La única ligera excepción a la unidimensionalidad del sistema británico de partidos es que una cuestión de política exterior —la pertenencia británica a la Comunidad Europea— ha sido fuente frecuente de divisiones, tanto dentro como entre los partidos Conservador y Laborista.

#### 4. SISTEMA DE ELECCIONES MAYORITARIO Y NO PROPORCIONAL

La Cámara de los Comunes es un amplio órgano legislativo compuesto por un número de miembros que oscila entre los 625 de 1950 y los 659 de 1997. Los miembros son elegidos en distritos uninominales de acuerdo con el método de la mayoría relativa, que en el Reino Unido suele ser llamado sistema «del que llega primero», es decir, gana el candidato que obtiene mayoría de votos o, si no consigue la mayoría, el que obtiene la minoría más amplia.

Este sistema tiende a producir resultados muy desproporcionales. Por ejemplo, en las elecciones de octubre de 1974 el partido Laborista obtuvo una mayoría parlamentaria de 319 escaños sobre 635 con sólo el 39,3 % de los votos, mientras que los liberales sólo obtuvieron 13 escaños con el 18,6 % de los votos, casi la mitad de los votos de los laboristas. Desde entonces, en las cinco elecciones celebradas entre 1979 y 1997, el partido vencedor ha conseguido claras mayorías de escaños con porcentajes que nunca han superado el 44 % de los votos. Todas estas mayorías han constituido lo que Douglas W. Rae (1967, 74) da oportunamente en denominar «mayorías fabricadas»: mayorías creadas de manera artificial por un sistema electoral a partir de meras mayorías relativas de votos. De hecho, todos los partidos vencedores desde 1945 han ganado gracias a tales mayorías fabricadas. Por consiguiente, puede ser más exacto decir que el Reino Unido es una *democracia de mayoría relativa*, en vez de una democracia mayoritaria. La desproporcionalidad del método de la mayoría relativa puede incluso producir un vencedor global que no ha logrado obtener una mayoría relativa de los votos: los conservadores obtuvieron una clara mayoría de escaños en las elecciones de 1951 no sólo con menos de una mayoría de votos, sino también con menos votos que los recibidos por el partido Laborista.

El sistema electoral no proporcional ha sido especialmente adverso para liberales y liberaldemócratas, quienes desde hace mucho se

han mostrado favorables a la introducción de alguna forma de representación proporcional (RP). Pero dado que la mayoría relativa ha beneficiado grandemente a conservadores y laboristas, estos dos partidos principales han seguido aferrados al viejo método no proporcional. No obstante, existen algunas señales de movimiento en dirección a la RP. En primer lugar, la RP fue adoptada para todas las elecciones de Irlanda del Norte (con excepción de las elecciones de la Cámara de los Comunes) después de las disensiones entre protestantes y católicos a principios de los setenta. En segundo lugar, poco después de la victoria de los laboristas en 1997, el nuevo Gabinete del primer ministro Tony Blair decidió que las elecciones de 1999 para elegir los representantes británicos al Parlamento Europeo serían mediante RP, alineando así al Reino Unido con todos los demás miembros de la Unión Europea. La RP también se utiliza para la elección de las nuevas asambleas regionales en Escocia y Gales. Es más, se creó una Comisión consultiva sobre los Sistemas de Votación, presidida por lord Jenkins, antiguo miembro del Gabinete, a fin de proponer cambios en el sistema electoral para la Cámara de los Comunes, incluida la RP. Está claro que el principio de la proporcionalidad ya no es un anatema. Aun así, es oportuno tener en cuenta las palabras admonitorias de Graham Wilson (1997, 72), quien señala que los dos partidos principales poseen una dilatada historia en favorecer las reformas básicas, pero sólo hasta que llegan al poder. Entonces «dan marcha atrás ante cambios tales como una reforma electoral que pudiera serles adversa».

## 5. PLURALISMO DE GRUPOS DE INTERÉS

Al concentrar el poder en manos de la mayoría, el modelo Westminster de democracia establece un modelo de gobierno contra oposición que propicia la competencia y el enfrentamiento: La competencia y el conflicto también son característicos del sistema de grupos de interés típico del modelo mayoritario: un sistema de pluralismo competitivo. Éste contrasta con el corporativismo de grupos de interés, en donde tienen lugar reuniones regulares entre los representantes del Gobierno, los sindicatos de trabajadores y las organizaciones empresariales que buscan acuerdos en materia de políticas socioeconómicas. Con frecuencia, a este proceso de coordinación se le denomina *concertación*, y los acuerdos alcanzados a menudo se denominan acuerdos *tripartitos*. La concertación se ve favorecida si los grupos de interés son relativamente pocos, amplios y poderosos en cada uno de los principales sectores operativos —trabajadores, empresarios, agricultores— y/o si existe una fuerte organización puntera en cada uno de los secto-

res que coordine las preferencias y las estrategias deseadas para cada sector. Por el contrario, el pluralismo implica una multiplicidad de grupos de interés que ejercen presiones en el Gobierno de forma competitiva y falta de coordinación.

El sistema de grupos de interés de Gran Bretaña es claramente pluralista. La única excepción es el Contrato Social de 1975, sobre salarios y precios, concluido entre el Gobierno Laborista, la principal federación de sindicatos de trabajadores (el Congreso de las Trades Union) y la principal federación de empresarios (la Confederación de la Industria Británica). Este contrato fue dejado de lado dos años después, cuando el Gobierno no logró que los trabajadores aceptaran ulteriores restricciones salariales e impuso topes salariales de forma unilateral. La década de los ochenta se caracterizó por enfrentamientos incluso más agrios entre el gobierno conservador de Margaret Thatcher y los sindicatos de trabajadores, lo contrario de la concertación y el corporativismo. Como señalan Michael Gallagher, Michael Laver y Peter Mair (1995, 370), «definitivamente, Gran Bretaña no es un sistema corporativo» por dos razones importantes: «La primera es la falta general de integración de sindicatos y patronales en el proceso de toma de decisiones políticas. La segunda es la aparente preferencia de ambos bandos por los métodos de confrontación para zanjar sus diferencias.»

## 6. GOBIERNO UNITARIO Y CENTRALIZADO

El Reino Unido es un Estado unitario y centralizado. Los gobiernos locales realizan una serie de funciones importantes, pero son criaturas del gobierno central y sus poderes no están garantizados constitucionalmente (como ocurre en el sistema federal). Es más, a nivel financiero dependen del gobierno central. No tienen áreas geográficas y funcionales claramente delimitadas de las que queden fuera la mayoría parlamentaria y el Gabinete. En 1973, la Comisión Real sobre la Constitución, bajo las órdenes de lord Kilbrandon, llegó a la siguiente conclusión: «El Reino Unido es el mayor estado unitario de Europa y uno de los más centralizados de los principales países industrializados del mundo» (citado en Busch, 1994, 60). Más recientemente, el primer ministro Tony Blair llamó al sistema británico «el gobierno *más centralizado* de todos los grandes estados del mundo occidental» (citado en Beer, 1998, 25).

Cabe señalar dos excepciones. Una es que Irlanda del Norte estuvo gobernada por un Parlamento y un Gabinete propios, con un elevado índice de autonomía —más del existente en la mayoría de sistemas

federales— desde 1921, cuando la República de Irlanda devino independiente, hasta la imposición del gobierno directo desde Londres en 1972 [y de nuevo desde 1999]. Sin embargo, también resulta significativo que la autonomía de Irlanda del Norte pudiera ser eliminada, y de hecho lo fue en 1972, por el Parlamento mediante una simple resolución mayoritaria. La segunda excepción viene dada por el movimiento gradual hacia una mayor autonomía de Escocia y Gales —«devolution», en expresión británica—. Pero no fue hasta septiembre de 1997 que los referendos en Escocia y Gales aprobaron finalmente la creación de las Asambleas de Escocia y Gales, autónomas y elegidas directamente, pudiendo entonces el primer ministro Blair proclamar el final de una «era de gobierno altamente centralizado» (citado en Buxton, Kampfner y Groom, 1997, 1).

## 7. CONCENTRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEGISLATURA UNICAMERAL

Para la organización de la legislatura, el principio mayoritario de la concentración del poder implica que el poder legislativo debe concentrarse en una única cámara. A tal respecto, el Reino Unido se desvía del modelo mayoritario puro. El Parlamento se compone de dos cámaras: la Cámara de los Comunes, que es elegida por los ciudadanos, y la Cámara de los Lores, que se compone fundamentalmente de miembros de la nobleza hereditaria, pero que incluye también toda una serie de los llamados pares vitalicios, designados por el Gobierno. La relación entre ambas es asimétrica: casi todos los poderes legislativos pertenecen a la Cámara de los Comunes. El único poder que retiene la Cámara de los Lores es el de demorar la entrada en vigor de la legislación: los proyectos de ley en materia de finanzas pueden demorarse durante un mes y todos los demás durante un año. El tope temporal de un año se estableció en 1949. Entre la primera reforma importante de 1911 y la de 1949, el poder de demora de los Lores era de unos dos años, pero durante todo el período que empezó en 1911, generalmente se han contenido de imponer largas demoras.

Por tanto, aunque el cuerpo legislativo bicameral de Gran Bretaña se desvía del modelo mayoritario, no lo hace demasiado. En el habla cotidiana, al decir «Parlamento» se hace referencia casi exclusivamente a la Cámara de los Comunes, y el sistema bicameral marcadamente asimétrico puede también denominarse cuasi unicameralismo. Sobre todo en el partido Laborista, existe una fuerte opinión a favor de reformas que van desde la eliminación del derecho de voto de los miembros hereditarios hasta la abolición de la Cámara de los Lores. La transi-

ción del cuasi unicameralismo al puro unicameralismo no supondría un paso difícil: podría decidirse mediante mayoría simple en la Cámara de los Comunes y, si los Lores se opusieran, solamente se demoraría un año.

## 8. FLEXIBILIDAD CONSTITUCIONAL

Gran Bretaña posee una constitución «no escrita», en el sentido de que no existe un documento escrito que defina la composición y los poderes de las instituciones gubernamentales y los derechos de los ciudadanos. En su lugar, éstas se hallan recogidas en una serie de leyes básicas —como la Carta Magna de 1215, la Declaración de Derechos de 1689 y las Leyes sobre el Parlamento de 1911 y 1949—, los principios de derecho común, las costumbres y las convenciones. El hecho de que la Constitución no esté escrita tiene dos implicaciones importantes. Una hace que la Constitución sea completamente flexible porque puede ser modificada por el Parlamento de la misma forma que las otras leyes mediante mayorías regulares en lugar de supermayorías o mayorías cualificadas, como las mayorías de dos tercios que se requieren en muchas otras democracias para modificar sus constituciones escritas. Una ligera excepción a esta flexibilidad consiste en que la oposición de la Cámara de los Lores puede comportar un año de demora en los cambios constitucionales.

## 9. AUSENCIA DE REVISIÓN JUDICIAL

La otra implicación de una constitución no escrita es la ausencia de revisión judicial. No existe documento constitucional alguno que posea el estatuto de «ley superior» frente al cual los tribunales puedan confrontar la constitucionalidad de la legislación regular. Aunque, normalmente, el Parlamento acepta las normas de la Constitución no escrita y se siente obligado por ellas, formalmente no lo está. Por tanto, en lo tocante a modificar e interpretar la Constitución puede decirse que el Parlamento —es decir, la mayoría parlamentaria— goza de autoridad última y soberana. En la famosa formulación de A. V. Dicey (1915, 37-38), la soberanía parlamentaria «significa ni más ni menos que eso, a saber, que el Parlamento [...], en virtud de la Constitución inglesa, dispone del derecho de aprobar y revocar leyes de todo tipo, y que, además, las leyes inglesas no reconocen a ninguna persona u organismo el derecho de derogar o dejar sin efecto la legislación del Parlamento».

Una excepción a la soberanía parlamentaria viene dada por la entrada, en 1973, de Gran Bretaña en la Comunidad Europea —una organización supranacional en lugar de simplemente internacional—, por la que tuvo que aceptar las leyes e instituciones comunitarias como autoridades por encima del Parlamento en lo relativo a varias áreas políticas. Dado que la soberanía comporta autoridad suprema y última, el Parlamento ya no puede contemplarse como plenamente soberano. La pertenencia de Gran Bretaña a la Comunidad Europea —actualmente denominada Unión Europea— también ha introducido una medida de revisión judicial tanto para el Tribunal de Justicia Europeo como para los tribunales británicos: «La supremacía del Parlamento se ve desautorizada por el derecho de las instituciones comunitarias de legislar para el Reino Unido (sin el consentimiento previo del Parlamento) y por el derecho de los tribunales de resolver sobre la admisibilidad (en términos de Derecho Comunitario) de las futuras leyes del Parlamento» (Coombs, 1977, 88). De forma similar, Gran Bretaña ha sido miembro de la Convención de Derechos Humanos desde 1951, y su aceptación de una cláusula optativa de esta convención en 1996 ha otorgado al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo el derecho de revisar e invalidar cualquier actuación de Estado, incluida la legislación, que estime constituye una violación de los derechos humanos protegidos por la Convención (Cappelletti, 1989, 202; Johnson, 1998, 155-158).

## 10. UN BANCO CENTRAL CONTROLADO POR EL EJECUTIVO

Los bancos centrales son los responsables de la política monetaria y se considera que los bancos independientes son mejores a la hora de controlar la inflación y de mantener la estabilidad de los precios que los bancos que dependen del ejecutivo. Sin embargo, la independencia del Banco Central entra claramente en conflicto con el principio del modelo Westminster de concentrar el poder en manos del Gabinete de mayoría de un solo partido. Según cabía esperar, el Banco de Inglaterra no ha sido capaz de actuar con independencia y, en su lugar, ha estado bajo el control del Gabinete. Durante la década de los ochenta aumentaron las presiones para lograr que el Banco de Inglaterra fuera más autónomo. Dos ministros de Hacienda conservadores intentaron convencer a sus colegas de dar este gran paso para alejarse del modelo Westminster, pero su opinión fue rechazada (Busch, 1994, 59). No fue sino hasta 1997 —una de las primeras decisiones del recién elegido Gobierno Laborista— cuando se concedió al Banco de Inglaterra la facultad independiente de fijar los tipos de interés.

## El modelo Westminster en Nueva Zelanda

Muchos de los rasgos del modelo Westminster han sido exportados a otros países miembros de la Commonwealth británica, pero, virtualmente, sólo un país ha adoptado el modelo en su integridad: Nueva Zelanda. En 1996 tuvo lugar un cambio que lo alejó del mayoritarismo, cuando celebró sus primeras elecciones mediante RP, pero el sistema político neozelandés anterior a 1996 puede servir como un segundo ejemplo instructivo de la forma en que opera el modelo Westminster.

### 1. CONCENTRACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN GABINETES DE UN SOLO PARTIDO Y DE MAYORÍA ESCASA

Durante seis décadas, desde 1935 hasta mediados de los noventa, Nueva Zelanda ha tenido gabinetes de mayoría de un solo partido, sin excepciones ni interrupciones. Dos grandes partidos —el partido Laborista y el partido Nacional— han dominado el panorama político neozelandés, y se han alternado en el poder. El gabinete de mayoría de un solo partido formado después de las últimas elecciones por mayoría relativa en 1993 sufrió una serie de deserciones y rápidamente se convirtió en un gabinete de quasi coalición (una coalición con los recién desertados), luego en un gabinete de minoría monopartidista, y finalmente en una coalición de minoría, pero todos estos gabinetes inusuales tuvieron lugar en la fase final de la transición al nuevo sistema, que ya no era del modelo Westminster (Boston, Levine, McLeay y Roberts, 1996, 93-96). Las únicas otras desviaciones del gobierno de mayoría de un solo partido tuvieron lugar mucho tiempo antes. Nueva Zelanda tuvo un Gabinete de coalición de guerra de 1915 a 1919, y hubo otra coalición en el poder de 1931 a 1935.

### 2. PREDOMINIO DEL GABINETE

También en esta cuestión Nueva Zelanda era un ejemplo perfecto del modelo Westminster. Análogamente a lo ocurrido durante la mayor parte del período de posguerra en el Reino Unido, la combinación del sistema parlamentario de gobierno y el sistema bipartidista con partidos cohesionados hizo que el Gabinete predominara sobre el legislativo. En palabras del politólogo Stephen Levine (1979, 25-26), «el sistema de dos partidos rígidamente disciplinados ha con-

tribuido a la concentración del poder en el seno del Gabinete, formado por miembros del Parlamento [...] que pertenecen al partido mayoritario».

### 3. EL SISTEMA BIPARTIDISTA

Dos grandes partidos controlaban virtualmente todo el sistema de partidos, y únicamente esos dos formaron los gabinetes durante seis décadas, desde 1935 hasta mediados de los noventa: el partido Laborista (1935-1949, 1957-1960, 1972-1975, 1984-1990 [y desde 1999]) y el partido Nacional (1949-1957, 1960-1972 y 1975-1984, y 1990-1999). La política de partidos giraba casi exclusivamente en torno a cuestiones socioeconómicas, en la que los laboristas representaban el centro-izquierda y el partido Nacional el centro-derecha de las preferencias políticas. Más aún, a diferencia de Gran Bretaña, los terceros partidos estaban prácticamente ausentes de la Cámara de Representantes. En once de las diecisiete elecciones celebradas entre 1946 y 1993, los dos grandes partidos se repartieron la totalidad de los escaños; en cinco elecciones, sólo hubo un tercer partido que obtuvo uno o dos escaños; y en 1993, dos pequeños partidos obtuvieron dos escaños cada uno (de un total de noventa y nueve). Así pues, el sistema bipartidista de Nueva Zelanda era un sistema bipartidista casi puro.

### 4. SISTEMA DE ELECCIONES MAYORITARIO Y NO PROPORCIONAL

La Cámara de Representantes era elegida de acuerdo con el método de la mayoría relativa en distritos uninominales. La única característica inhabitual era que existían cuatro grandes distritos especiales, que territorialmente se superponían con los distritos regulares más pequeños, reservados a la minoría maorí (que comprende en torno al 12 % de la población). Estos cuatro distritos comportaban una desviación del mayoritarismo propio del modelo Westminster, dado que su objetivo era garantizar la representación de una minoría. A partir de 1975, todos los votantes maoríes han tenido derecho a registrarse para votar, bien en el distrito regular, bien en el distrito especial maorí en el que residen.

Lo mismo que en el Reino Unido, el sistema de mayoría relativa ha producido resultados muy desproporcionales, en particular en 1978 y 1981. En las elecciones de 1978, el Partido Nacional consiguió una clara mayoría de cincuenta y un escaños sobre noventa y dos, aunque

ni había conseguido la mayoría de los votos —su apoyo fue únicamente del 39,8 %— ni la mayoría relativa, dado que los votos obtenidos por el partido Laborista alcanzaron el 40,4 %. El partido del Crédito Social, con el 17,1 % del voto emitido, logró sólo un escaño. En 1981, el partido Nacional consiguió otra mayoría parlamentaria de cuarenta y siete escaños sobre noventa y dos, y de nuevo con menos votos que el Partido Laborista, aunque los porcentajes respectivos estuvieron muy cerca: 38,8 % y 39 %. En esta ocasión, el Crédito Social obtuvo el 20,7 % de los votos —más de la mitad de cualquiera de los dos grandes partidos—, pero sólo obtuvo dos escaños. Además, todas las mayorías parlamentarias desde 1954 en adelante han sido mayorías fabricadas, venciendo con menos de la mayoría del voto popular. A este respecto, Nueva Zelanda era, como el Reino Unido, más una democracia de la mayoría relativa que una democracia de la mayoría.

## 5. PLURALISMO DE GRUPOS DE INTERÉS

El sistema de grupos de interés en Nueva Zelanda, como en Gran Bretaña, es netamente pluralista. Y como en Gran Bretaña, ha mostrado altos niveles de huelgas, indicativo de confrontación en lugar de concertación entre sindicatos y patronales. En los estudios comparativos, muchos estudiosos han intentado medir el grado de corporativismo o pluralismo existente en los sistemas de grupos de interés de las democracias industrializadas. Sus apreciaciones difieren considerablemente en relación con unos pocos países, pero en cuanto a Gran Bretaña y Nueva Zelanda existe muy poco desacuerdo: ambos países pertenecen al pluralismo extremo dentro del espectro pluralismo-corporativismo. Es más, se estima que Nueva Zelanda es ligeramente más pluralista que Gran Bretaña (Lijphart y Crepaz, 1991). También a este respecto, Nueva Zelanda es de algún modo un mejor ejemplo del modelo Westminster.

## 6. GOBIERNO UNITARIO Y CENTRALIZADO

La «Ley de Concesión de una Constitución Representativa a la Colonia de Nueva Zelanda», aprobada por el Parlamento Británico en 1852, creó seis provincias con notables poderes y funciones autónomos del gobierno central, pero dichas provincias fueron abolidas en 1875. El actual sistema de gobierno es unitario y centralizado, lo cual, por supuesto, no es tan sorprendente para un país de menos de cuatro

millones de habitantes como para el Reino Unido, con una población cercana a los sesenta millones de personas.

## 7. CONCENTRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEGISLATURA UNICAMERAL

Durante aproximadamente un siglo, Nueva Zelanda tuvo una legislatura bicameral, que consistía en una cámara baja elegida y una cámara alta designada, pero esta última fue perdiendo poder de forma progresiva. Su abolición en 1950 convirtió al sistema bicameral asimétrico en un sistema unicameral puro.

## 8. FLEXIBILIDAD CONSTITUCIONAL

Del mismo modo que Gran Bretaña, Nueva Zelanda carece de un único documento constitucional escrito. Su constitución «no escrita» ha consistido en una serie de leyes básicas —como las Leyes Constitucionales de 1852 y 1986, las Leyes Electorales de 1956 y 1993, y la Declaración de Derechos de 1990—, y diversas convenciones y costumbres.<sup>2</sup> Algunas disposiciones clave de las leyes básicas están «protegidas» y sólo pueden ser modificadas mediante mayorías cualificadas de tres cuartas partes de los miembros de la Cámara de Representantes o mediante el voto mayoritario en un referéndum. Sin embargo, esta protección puede ser anulada mediante mayorías regulares, de forma que, al final, prevalece el gobierno de la mayoría. Así pues, igual que el Parlamento británico, el Parlamento de Nueva Zelanda es soberano. En virtud de la regla habitual de la mayoría puede adoptarse cualquier ley, incluidas leyes que «modifiquen» la Constitución no escrita. Según señaló uno de los expertos constitucionales de Nueva Zelanda, «el principio nuclear de la Constitución es que no existen limitaciones legales efectivas a cuanto puede promulgar el Parlamento mediante el procedimiento legislativo ordinario» (Scott, 1962, 39).

## 9. AUSENCIA DE REVISIÓN JUDICIAL

La soberanía parlamentaria significa también, al igual que en Gran Bretaña, que los tribunales no están autorizados a efectuar una

2. La Ley Constitucional de 1852 y la Ley Electoral de 1956 fueron reemplazadas por dos leyes ulteriores.

revisión judicial de las leyes. La Cámara de Representantes es el único juez de la constitucionalidad de su propia legislación.

## 10. UN BANCO CENTRAL CONTROLADO POR EL EJECUTIVO

Andreas Busch (1994, 65) escribe que, históricamente, Nueva Zelanda «ha sido un país cuyo banco central ha gozado de un escaso grado de independencia» y, para el período que va hasta 1989, otorga al Banco de Reservas de Nueva Zelanda la calificación más baja, lo que indica incluso una menor autonomía que el Banco de Inglaterra. Esta situación cambió radicalmente con la Ley del Banco de la Reserva de 1989. Con ella, la estabilidad de los precios quedó fijada como una necesidad primordial de la política monetaria, y se confirió al banco central la responsabilidad exclusiva de no superar un cierto porcentaje de inflación, cuyo nivel exacto ha de ser negociado entre el banco central y el ministro de Hacienda. Los niveles de inflación de Nueva Zelanda han descendido de forma espectacular. Medidos en términos de índice de precios al consumo, la inflación fue de dos cifras durante seis años de la década de los ochenta, pero entre 1991 y 1997 se quedó en una media del 2 % (OCDE, 1998, 240). Al menos parte de este éxito debe atribuirse a la mayor independencia del banco central.

Hasta 1996, la democracia en Nueva Zelanda era más claramente mayoritaria y un mejor ejemplo de modelo Westminster que la democracia británica, con dos excepciones: los escaños parlamentarios reservados a la minoría maorí y el rápido cambio a favor de la autonomía del banco central. De hecho, sobre todo en vista de los gabinetes minoritarios y las frecuentes derrotas de las propuestas del Gabinete en la Gran Bretaña de los años setenta, Richard Rose pudo afirmar con razón que Nueva Zelanda era «el único ejemplo que queda de verdadero sistema británico» (comunicación personal de 8 de abril de 1982). Sin embargo, la adopción de la RP y de las primeras elecciones por RP en octubre de 1996 supusieron un alejamiento radical del modelo Westminster.

Los dos partidos principales se opusieron a la RP, pero, de forma involuntaria, contribuyeron a su adopción. El primer estímulo vino dado por la insatisfacción laborista ante los resultados de las elecciones de 1978 y 1981, ya mencionadas con anterioridad, en las cuales el partido Nacional consiguió mayorías parlamentarias no sólo con menos del 40 % de los votos, sino con menor número de votos que el partido Laborista. Cuando los laboristas retornaron al poder en 1984 designaron una Comisión Real del Sistema Electoral que formulara

recomendaciones para la mejora del mismo. Sin embargo, los puntos de referencia de la Comisión eran muy amplios, y recomendó no sólo ligeros ajustes, sino un cambio radical a favor de la RP, así como un referéndum para decidir sobre su adopción. El Gobierno intentó echar abajo esta propuesta delegándola a un comité parlamentario, el cual, como era de esperar, rechazó la RP y, en su lugar, recomendó cambios menores. La campaña electoral de 1987 reintrodujo la RP en la agenda política: el primer ministro laborista prometió que dejaría decidir a los votantes sobre la cuestión mediante referéndum, pero su partido se echó atrás de su promesa después de haber sido reelegido. En un intento de poner a los laboristas en un aprieto, el partido Nacional, de forma oportunista, hizo la misma promesa en la campaña de 1990, y cuando hubo ganado las elecciones no pudo dejar de cumplirla. Los votantes respaldaron la RP dos veces, en los referéndums celebrados en 1992 y 1993 (Jackson y McRobie, 1998).

La forma de RP adoptada y utilizada en las elecciones de 1996 fue un sistema modelado a imitación del sistema alemán, en el cual se eligen sesenta y cinco miembros por el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales —incluidos cinco distritos especiales maoríes— y cincuenta y cinco miembros mediante RP por listas de partido. Una disposición crucial consiste en que el segundo grupo de cincuenta y cinco escaños es asignado a los partidos de forma que el resultado global resulta tan proporcional como es posible. Por consiguiente, aunque el nombre neozelandés de este sistema es el de sistema «mixto nominal-proporcional», que implica una mezcla de RP y algo más, de hecho es clara y plenamente un sistema de RP.<sup>3</sup>

Las primeras elecciones mediante RP transformaron de inmediato la política neozelandesa en varios aspectos (Vowles, Aimer, Banducci y Karp, 1998). En primer lugar, los resultados electorales fueron mucho más proporcionales que los de las elecciones anteriores por mayoría relativa. El partido más grande, el partido Nacional, seguía estando sobrerepresentado, pero en menos de tres puntos porcentuales. Consiguió el 33,8 % de los votos y el 36,7 % de los escaños. En segundo lugar, las elecciones generaron un sistema multipartidista sin precedentes, compuesto por seis partidos con representación parlamentaria. En tercer lugar, a diferencia de cualesquiera otras elecciones de posguerra, ningún partido obtuvo la mayoría de los escaños. En cuarto lugar, al sistema de partidos se añadió una dimensión étnica: el partido Primero Nueva Zelanda, encabezado por un maorí, que obtu-

3. Cada votante dispone de dos votos, uno para un candidato de distrito y otro para una lista de partido. Para evitar una fragmentación excesiva, los partidos deben superar un umbral del 5 % de los votos de lista o ganar, como mínimo, un escaño de distrito para recibir escaños de lista.

vo diecisiete escaños, incluidos los cinco de los escaños especiales maoríes, se convirtió en el representante principal de la minoría maorí (aunque no era un partido específicamente maorí ni estaba respaldado sólo por votantes maoríes). La Coalición Cristiana casi logró que el sistema de partidos fuera todavía más multidimensional al añadir la vertiente religiosa, pero sus votos no alcanzaron por poco el umbral exigido del 5 %. En quinto lugar, y en contraste con la larga fila previa de gabinetes de mayoría de un solo partido, se formó un gabinete bipartidista de coalición con el partido Nacional y el Primero Nueva Zelanda.

Debido a estas desviaciones significativas del modelo mayoritario, desde 1996 Nueva Zelanda ya no es un buen ejemplo, y mucho menos el mejor, del «verdadero sistema británico». Así, en palabras de Kurt von Mettenheim (1997, 11), «parece que [actualmente] el Reino Unido es el único país que ha mantenido los rasgos centrales del modelo Westminster». Sin embargo, cabría señalar que todos los cambios producidos después de 1996 en Nueva Zelanda tienen que ver con la dimensión ejecutivos-partidos del modelo mayoritario, que comprende las cinco primeras de las diez características del modelo, y que, sobre todo en lo concerniente a su primera dimensión, varias otras antiguas colonias británicas siguen manteniendo instituciones de estilo predominantemente británico. Un ejemplo especialmente claro e instructivo lo constituye Barbados.

### **El modelo Westminster en Barbados**

Barbados es una pequeña isla-Estado situada en el Caribe, con una población aproximada de un cuarto de millón de habitantes. Posee una «sociedad profundamente homogénea», compuesta principalmente por descendientes africanos (Duncan, 1994, 77). Logró su independencia de Gran Bretaña en 1966, pero sigue siendo un «ejemplo poderoso y universal de la tradición y la cultura británicas» (Banks, Day y Muller, 1997, 69), incluidas las tradiciones políticas. A Barbados con frecuencia se la llama la «pequeña Inglaterra» del Caribe.

#### **1. CONCENTRACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN GABINETES DE UN SOLO PARTIDO Y DE MAYORÍA ESCASA**

Desde su independencia en 1996, Barbados ha tenido gabinetes de mayoría de un solo partido. Sus dos partidos principales —el partido Laborista de Barbados (BLP) y el partido Laborista Democrático

(DLP)— han sido las fuerzas que han dominado de forma abrumadora la política de Barbados y se han ido alternando en el poder. A diferencia de los casos de Gran Bretaña y Nueva Zelanda, no cabe señalar excepciones ni calificaciones. De hecho, desde el establecimiento del sufragio universal y del gobierno de Gabinete a principios de los cincuenta, la secuencia de gabinetes de mayoría de un solo partido no se ha visto interrumpida.

## 2. PREDOMINIO DEL GABINETE

Los gabinetes de Barbados han sido, como mínimo, tan predominantes como los de los dos ejemplos anteriores del modelo Westminister. El término *dictadura elegida*, acuñado por lord Hailsham para Gran Bretaña, encuentra también su aplicación al sistema de Barbados (Payne, 1993, 69). Una razón especial para el predominio del Gabinete en Barbados es el pequeño tamaño de su legislatura. De 1966 a 1981, la Cámara de Diputados de Barbados tenía sólo veintidós miembros. Este número se vio aumentado ligeramente, hasta veintisiete en 1981, y hasta veintiocho en 1991. Por tanto, muchos de los legisladores son ministros del Gabinete, lo que a su vez comporta, como por otra parte señala Trevor Munroe (1996, 108), que prácticamente un tercio de los miembros de la legislatura «se vean constitucionalmente imposibilitados de mantener una postura independiente y crítica respecto del ejecutivo».

## 3. EL SISTEMA BIPARTIDISTA

Los mismos dos grandes partidos han controlado la política de partido de Barbados desde su independencia, y han formado la totalidad de los gabinetes. El DLP lo hizo de 1966 a 1976, y de 1986 a 1994. El BLP, de 1976 a 1986, y desde 1994. Los dos partidos difieren entre sí principalmente en cuestiones socioeconómicas. El BLP ocupa el centro-derecha y el DLP el centro-izquierda, en el espectro derecha-izquierda. Desde 1966, en cinco de las siete elecciones celebradas no ha habido ningún tercer partido que haya conseguido escaño alguno. Sólo un pequeño partido logró dos escaños en 1966, y otro pequeño partido logró uno en 1994. La fuerza del sistema bipartidista queda igualmente ilustrada por la suerte que siguieron los cuatro parlamentarios que desertaron del DLP en 1989 y que formaron un partido aparte. Como señala Tony Thorndike (1993, 158), este nuevo partido «no sobrevivió a la lógica del sistema Westminster del “primero que

llega” y la cultura bipartidista de Barbados. En las elecciones de enero de 1991 perdió sus cuatro escaños».

#### 4. SISTEMA DE ELECCIONES MAYORITARIO Y NO PROPORCIONAL

En las elecciones anteriores a la independencia, incluidas las de 1966, que se celebraron varios meses antes de que tuviera lugar la independencia formal, Barbados utilizaba el método de la mayoría relativa, pero no en los habituales distritos uninominales. En su lugar, se utilizaban distritos binominales (Emmanuel, 1992, 6; Duncan, 1994, 78). Ello solía aumentar la desproporción en los resultados de las elecciones, ya que, en los sistemas de mayoría relativa, la desproporcionalidad aumenta conforme aumenta el número de representantes elegidos por distrito. Desde 1971, todas las elecciones se han celebrado por mayoría relativa en distritos uninominales. Aun así, la desproporcionalidad sigue siendo muy elevada. Por ejemplo, en 1971 el DLP obtuvo tres cuartos de los escaños con sólo el 57,4 % de los votos, y en 1986 obtuvo treinta y cuatro de los treinta y siete escaños (un 88,9 %) con el 50,4 % de los votos. En tres de las elecciones celebradas desde 1966, las mayorías parlamentarias eran mayorías «fabricadas» a partir de mayorías relativas de votos, pero en las otras cuatro elecciones fueron genuinamente «ganadas» mediante mayorías de los votos populares. Así pues, en conjunto, Barbados ha sido menos una democracia de mayorías relativas que Gran Bretaña y Nueva Zelanda.-Además, a diferencia de los otros dos países, Barbados no ha pasado por la experiencia de que una mayoría parlamentaria haya vencido tras haber quedado en segundo lugar en votos populares.

#### 5. PLURALISMO DE GRUPOS DE INTERÉS

De nuevo en sintonía con el Reino Unido y Nueva Zelanda, Barbados ha dispuesto de un sistema de grupos de interés más pluralista que corporatista. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha producido un giro hacia las prácticas corporatistas. En 1993, el Gobierno, los líderes de la patronal y los sindicatos de trabajadores negociaron un pacto sobre salarios y precios que incluía una congelación salarial. Este acuerdo fue sustituido dos años después por un nuevo pacto tripartito más flexible.

## 6. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA SEGUNDA DIMENSIÓN (FEDERAL-UNITARIA) DEL MODELO MAYORITARIO

Barbados posee una forma de gobierno unitaria y centralizada —lo cual no es nada sorprendente para un país que cuenta sólo con un cuarto de millón de habitantes—, pero en lo que se refiere a las otras cuatro características de la dimensión federal-unitaria, no se ajusta al modelo mayoritario puro. Posee un cuerpo legislativo bicameral compuesto por una Cámara de Diputados elegida popularmente y un Senado con derecho de demora, pero no de veto: un caso de bicameralismo asimétrico. Existe una Constitución escrita, que puede ser objeto de modificación si para ello se reúnen los dos tercios de los votos en ambas cámaras. La Constitución otorga expresamente a los tribunales el poder de revisión judicial de las leyes. Finalmente, el banco central de Barbados posee un estatuto que le otorga un grado medio de autonomía en la política monetaria (Cukierman, Webb y Neyapti, 1994, 45).

Anthony Payne (1993) argumenta que las antiguas colonias británicas del Caribe se caracterizan, no por poseer sistemas Westminster, sino por poseer sistemas «Westminster adaptados». Como refleja Barbados —pero también otras democracias pertenecientes a la Commonwealth de dicha zona geográfica—, esta adaptación ha afectado mayormente a la segunda dimensión del modelo Westminster. En cuanto a la primera dimensión (ejecutivos-partidos), el modelo Westminster ha permanecido completamente intacto. Lógicamente, el hecho de que Barbados se desvíe del sistema mayoritario en lo que respecta a la mayoría de las características de la dimensión federal-unitaria no significa que se desvíe tanto como para constituir un buen ejemplo del modelo opuesto, el de democracia consensual. A fin de ilustrar el modelo consensual, en el capítulo siguiente abordaré los ejemplos de Suiza, Bélgica y la Unión Europea.



## CAPÍTULO 3

### EL MODELO CONSENSUAL DE DEMOCRACIA

La interpretación mayoritaria de la definición básica de democracia es la de «gobierno de la *mayoría* del pueblo», lo que implica que las mayorías deberían gobernar y que las minorías deberían estar en la oposición. El modelo consensual de democracia cuestiona este punto de vista. Tal como sir Arthur Lewis (1965, 64-65), Premio Nobel y economista, ha señalado enérgicamente, la ley de la mayoría y el modelo político de gobierno frente a oposición que ésta implica pueden interpretarse como antidemocráticos por tratarse de principios excluyentes. Lewis establece que el significado primordial de democracia es que «todos los que están afectados por una decisión deberían tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión de forma directa o a través de representantes elegidos». Su significado secundario es que «prevalezca la voluntad de la mayoría». Si esto significa que los partidos vencedores pueden tomar todas las decisiones gubernamentales y que los perdedores pueden formular críticas pero no gobernar, según Lewis, los dos significados son incompatibles: «Impedir que los grupos perdedores participen en la toma de decisiones es una clara violación del significado primordial de democracia.»

Los mayoritarios pueden responder legítimamente que la incompatibilidad que Lewis observa puede resolverse cumpliendo dos condiciones. En primer lugar, la exclusión de la minoría se suaviza alternando mayorías y minorías en el gobierno de tal manera que el que hoy es partido minoritario pueda convertirse en mayoritario en las próximas elecciones en lugar de quedarse permanentemente en la oposición. Es así como han funcionado los sistemas bipartidistas británico, neozelandés y de Barbados. En Barbados, la alternancia ha funcionado a la perfección desde su independencia en 1966: ninguno de los dos partidos principales ha ganado más de dos elecciones seguidas.

En Gran Bretaña y Nueva Zelanda, sin embargo, ha habido largos períodos en los que uno de los dos partidos principales ha sido excluido del poder: el partido Laborista británico durante los trece años que separan 1951 de 1964 y los dieciocho años transcurridos entre 1979 y 1997, el partido Nacional de Nueva Zelanda durante catorce años, de 1935 a 1949, y el Laborista durante doce años, de 1960 a 1972.

Incluso durante estos largos períodos de exclusión del poder se puede aducir de forma plausible que la democracia y el gobierno de la mayoría no estaban en conflicto debido a la existencia de una segunda condición: el hecho de que los tres países sean sociedades relativamente homogéneas y que, por lo general, sus principales partidos no han estado demasiado separados en sus posiciones políticas, puesto que tienden a acercarse al centro político. Excluir a un partido del poder puede resultar antidemocrático según la definición de democracia como «gobierno *por* el pueblo», pero si los intereses y las preferencias de los votantes son razonablemente satisfechos por las políticas gubernamentales del otro partido, el sistema se acerca a la definición de democracia como «gobierno *para* el pueblo».

En sociedades menos homogéneas no se cumple ninguna de estas condiciones. Las políticas que los principales partidos ofrecen tienden a divergir de forma más notable y las lealtades de los votantes son normalmente más rígidas, reduciéndose así las oportunidades de que los principales partidos se alternen en el poder gubernamental. Especialmente en *sociedades plurales* —sociedades que se hallan profundamente divididas por motivos religiosos, ideológicos, lingüísticos, culturales, étnicos o raciales en auténticas subsociedades separadas que cuentan con partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación propios— es probable que la flexibilidad necesaria para conseguir una democracia mayoritaria no exista. Bajo estas condiciones, el gobierno de la mayoría no sólo es antidemocrático sino también peligroso, puesto que las minorías a las que constantemente se les niega el acceso al poder se sienten excluidas y discriminadas y son susceptibles de perder su lealtad al régimen. Por ejemplo, en la sociedad plural de Irlanda del Norte, dividida en una mayoría protestante y una minoría católica, el gobierno de la mayoría comportó que el partido Unionista, que representa a la mayoría protestante, ganara todas las elecciones y formara todos los gobiernos entre 1921 y 1972. Las protestas católicas en masa de finales de 1960 desembocaron en una guerra civil entre protestantes y católicos que sólo pudo ser controlada mediante la intervención militar británica y la imposición del gobierno directo desde Londres.

En las sociedades que se encuentran más profundamente divididas, como es el caso de Irlanda del Norte, el gobierno de la mayoría

presagia, más que una democracia, una dictadura de la mayoría, así como luchas civiles. Lo que estas sociedades necesitan es un régimen democrático que haga hincapié en el consenso en lugar de en la oposición, que incluya más que excluya y que intente maximizar el tamaño de la mayoría gobernante en lugar de contentarse con una mayoría escasa: la democracia consensual. A pesar de sus propias inclinaciones mayoritarias, los sucesivos gabinetes británicos han reconocido esta necesidad, por lo que han insistido en la RP en todas las elecciones celebradas en Irlanda del Norte (excepto las de la Cámara de los Comunes) y, como condición previa para devolver la autonomía política a Irlanda del Norte, en amplias coaliciones de poder compartido entre protestantes y católicos. La RP y la división del poder son también elementos clave en el acuerdo sobre Irlanda del Norte alcanzado en 1998. De igual forma, Lewis (1965, 51-55, 65-84) recomienda fervientemente la RP, las coaliciones inclusivas y el federalismo para las sociedades plurales del África occidental. Obviamente, el modelo consensual es también apropiado para países menos divididos pero heterogéneos y es una alternativa razonable y viable al modelo Westminster aun en el caso de países homogéneos.

Los ejemplos que uso para ilustrar el modelo consensual son Suiza, Bélgica y la Unión Europea, todos ellos entidades multiétnicas. Suiza es el mejor ejemplo, puesto que, con una excepción, se halla muy cerca del modelo puro. Bélgica constituye también un buen ejemplo, en especial tras su conversión formal en un Estado federal en 1993; por lo tanto, presta especial atención al modelo de política belga del período más reciente. La Unión Europea (UE) es, más que una mera organización internacional, una organización supranacional; sin embargo, no es, o no es todavía, un Estado soberano. La posición intermedia que ocupa la UE provoca discrepancias sobre la forma de estudiarla (como una organización internacional o como un Estado federal incipiente) entre los analistas, aunque la última va siendo la tendencia más aceptada (Hix, 1994). Éste es también el enfoque que yo le doy. Si consideramos a la UE como un Estado federal, sus instituciones se hallan muy cerca del modelo consensual de democracia. Trato los prototipos suizo y belga en primer lugar y conjuntamente, y paso luego al ejemplo de la UE.

### **El modelo consensual en Suiza y Bélgica**

El modelo consensual de democracia puede describirse mediante los diez elementos que contrastan frontalmente con cada una de las diez características mayoritarias del modelo de Westminster. En lugar

de concentrar el poder en manos de la mayoría, el modelo consensual intenta dividir, dispersar y restringir el poder de varias formas.

## 1. DIVISIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LOS GABINETES DE AMPLIA COALICIÓN

A diferencia de la tendencia del modelo de Westminster de concentrar el poder ejecutivo en un partido y en gabinetes de mayoría escasa, el principio consensual permite a todos o la mayor parte de los partidos importantes compartir el poder ejecutivo en una coalición amplia. El Consejo Federal, el ejecutivo nacional de siete miembros suizo, es un ejemplo excelente de este tipo de coalición. Los tres grandes partidos (democristiano, socialdemócrata y demócrata-radical), cada uno de los cuales ocupó cerca de una cuarta parte de los escaños en la cámara baja de la legislatura durante la época que siguió a la Segunda Guerra Mundial, y el partido Popular Suizo, con cerca de una octava parte de los escaños, comparten las siete posiciones ejecutivas de forma proporcional de acuerdo con la llamada fórmula mágica de 2:2:2:1, que se estableció en 1959. Un criterio adicional es que los grupos lingüísticos estén representados en una proporción aproximada a sus tamaños respectivos, lo que resulta en cuatro o cinco de habla alemana, uno o dos de habla francesa y, con frecuencia, uno de habla italiana. A pesar de ser leyes informales, ambos criterios se cumplen rigurosamente.

La constitución belga ofrece un ejemplo de la estipulación formal que el ejecutivo debe contar con representantes de los grupos lingüísticos más numerosos. La formación de gabinetes con un número aproximadamente igual de ministros que representaran a la mayoría de habla holandesa y a la minoría de habla francesa no es una costumbre que se haya adoptado recientemente. Se convirtió en ley formal en 1970 y la nueva Constitución Federal vuelve a estipular que «con la posible excepción del primer ministro, el Consejo de Ministros [gabinete] cuenta con tantos miembros de habla francesa como miembros de habla holandesa» (Alen y Ergec, 1994). Esta ley no es aplicable a la composición partidista del Gabinete, pero sólo ha habido alrededor de cuatro años de gobierno de un solo partido en la era de posguerra y, desde 1980, todos los gabinetes han sido coaliciones de entre cuatro y seis partidos.

## 2. EQUILIBRIO DE PODER ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

El sistema político suizo no es ni parlamentario ni presidencial. El politólogo suizo Jürg Steiner (1974, 43) explica la relación entre el Con-

sejo Federal ejecutivo y el legislativo de la siguiente manera: «Los miembros del Consejo son elegidos de forma individual para un período fijo de cuatro años y, con arreglo a la Constitución, el legislativo no puede votar una moción de censura durante este período. Si una propuesta gubernamental es rechazada por el Parlamento, ni el miembro que promueve la propuesta ni el Consejo Federal como cuerpo están obligados a dimitir.» Esta separación formal de poderes ha hecho posible que tanto el ejecutivo como el cuerpo legislativo disfruten de mayor grado de independencia, con lo que su relación es mucho más equilibrada que las relaciones entre Gabinete y Parlamento en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados, donde el Gabinete es claramente dominante. El Consejo Federal suizo es poderoso pero no supremo.

Bélgica cuenta con una forma de gobierno parlamentaria con un gabinete dependiente de la confianza de la legislatura, al igual que en los tres prototipos del modelo Westminster. Sin embargo, los gabinetes belgas, en gran parte por tratarse a menudo de coaliciones amplias y no cohesionadas, no ejercen en absoluto un dominio tan claro como sus equivalentes del modelo Westminster, y tienden a mantener una auténtica relación de intercambio con el parlamento. El hecho de que los gabinetes belgas sean a menudo de corta duración confirma su posición relativamente débil. Entre 1980 y 1995, por ejemplo, hubo seis gabinetes formados por diferentes coaliciones multipartidistas, con una vida media de alrededor de dos años y medio.

### 3. SISTEMA MULTIPARTIDISTA

Suiza y Bélgica tienen sistemas multipartidistas sin ningún partido que se acerque a una posición de mayoría. En las elecciones de 1995 del Consejo Nacional suizo, quince partidos obtuvieron escaños, pero el grueso de estos escaños, 162 de 200, los consiguieron los cuatro partidos principales representados en el Consejo Federal. Por lo tanto, puede considerarse que Suiza tiene un sistema de cuatro partidos.

Hasta finales de la década de los sesenta, Bélgica se caracterizó por un sistema de tres partidos consistente en dos partidos grandes —los democristianos y los socialistas— y los liberales, de tamaño medio. Sin embargo, desde entonces, los partidos principales han sufrido divisiones por motivos lingüísticos, alcanzando preeminencia nuevos partidos lingüísticos y creando un sistema multipartidista extremo. Por lo general, alrededor de una docena de partidos han conseguido escaños en la Cámara de Representantes y nueve de ellos han sido lo suficientemente importantes para entrar a formar parte de uno o más gabinetes.

La emergencia de sistemas multipartidistas en Suiza y Bélgica puede explicarse analizando dos factores. El primero de ellos es que los dos países son sociedades plurales, con varias líneas divisorias. Esta multiplicidad de divisiones se refleja en el carácter multidimensional de sus sistemas de partido. En Suiza, la dimensión religiosa separa a los democristianos, apoyados principalmente por católicos practicantes, de los socialdemócratas y los radicales, que consiguen la mayor parte de su apoyo de los católicos que acuden poco o nunca a la iglesia y de los protestantes. La dimensión socioeconómica aleja más aún a los socialdemócratas, respaldados principalmente por la clase trabajadora, de los demócratas radicales, que cuentan con el apoyo de la clase media. El partido Popular Suizo goza de gran apoyo entre los granjeros protestantes.<sup>1</sup> La tercera fuente de división, el idioma, no provoca muchas más escisiones en el sistema de partidos suizo, aunque el apoyo que recibe el partido Popular Suizo proviene principalmente de la Suiza de habla alemana y los tres partidos grandes son relativamente alianzas poco sólidas de partidos cantonales dentro de los cuales la división lingüística es un diferenciador significativo (McRae, 1983, 111-114).<sup>2</sup>

De igual forma, la dimensión religiosa en la Bélgica católica separa a los partidos socialcristianos, que representan a los católicos más fieles, de los socialistas y los liberales, que representan a los católicos poco o nada practicantes. Los socialistas y los liberales están divididos por diferencias de clase. Contrariamente a lo que sucede en Suiza, la dimensión lingüística en Bélgica ha provocado más rupturas, tanto dividiendo a los tres grupos mencionados, que eran los tres partidos dominantes de Bélgica, en partidos de habla francesa y de habla holandesa más pequeños y separados, como creando diversos pequeños partidos lingüísticos adicionales (McRae, 1986, 130-148).

#### 4. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La segunda explicación de la emergencia de sistemas multipartidistas en Suiza y Bélgica es que sus sistemas electorales proporcionales no han impedido que las divisiones societarias se reflejaran en divisiones en el sistema de partidos. A diferencia del método de la mayoría relativa, que tiende a sobrerepresentar a los partidos grandes y a infrarrepresentar a los partidos pequeños, el principal objetivo de la representación proporcional (RP) es dividir los escaños parlamentarios entre los partidos en proporción a los votos conseguidos. Las cámaras bajas de ambas legislaturas son elegidas por RP.

## 5. CORPORATISMO DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

Existen ciertas discrepancias entre los expertos en corporativismo en relación al grado de corporativismo de Suiza y Bélgica, principalmente porque los sindicatos de trabajadores de estos dos países tienden a estar peor organizados y a ser menos influyentes que las empresas. Sin embargo, esta discrepancia puede resolverse distinguiendo dos variantes de corporativismo: el corporativismo social en el que predominan los sindicatos de trabajadores y el corporativismo liberal en el que las asociaciones empresariales constituyen la fuerza principal. Peter J. Katzenstein (1985, 105, 130) cita a Suiza y Bélgica como dos ejemplos de esto último y llega a la conclusión de que Suiza «tipifica sin ningún género de duda los rasgos característicos del corporativismo liberal». Ambos países muestran con claridad los tres elementos generales del corporativismo: la concertación tripartita, los grupos de interés relativamente escasos y amplios, y la proliferación de asociaciones punteras. Gerhard Lehmbruch (1993, 52) escribe que «la fuerza de las asociaciones punteras suizas es considerable y que es un hecho aceptado que la cohesión de las asociaciones de interés suizas es superior a la de los partidos políticos suizos». Además, Klaus Armingeon (1997) argumenta que, aunque en muchos países europeos la extensión y efectividad alcanzadas por el corporativismo ha ido descendiendo a lo largo de la década de los noventa, éste se mantiene fuerte en Suiza.

## 6. GOBIERNO FEDERAL Y DESCENTRALIZADO

Suiza es un Estado federal en el que el poder se halla dividido entre el gobierno central y los gobiernos de veinte cantones y seis llamados medio-cantones, resultado de las divisiones de tres cantones que, en un principio, estaban unidos. Los medio-cantones cuentan con sólo uno en lugar de dos representantes en la cámara federal suiza, el Consejo de los Estados, y sólo tienen la mitad del peso de los cantones regulares en la votación de enmiendas constitucionales. Sin embargo, en la mayor parte de aspectos restantes tienen igual estatuto que los cantones plenos. Suiza es también uno de los Estados más descentralizados del mundo.

Bélgica fue un Estado unitario y centralizado durante mucho tiempo; sin embargo, a partir de 1970 se tornó gradualmente hacia la descentralización y el federalismo, hasta convertirse formalmente en un Estado federal en 1993. La forma de federalismo adoptada por Bélgica es un «federalismo singular» (Fitzmaurice, 1996) y de «complejidad bizantina» (McRae, 1997, 289), porque está formado por tres regiones geográficamente definidas —Flandes, Valonia y la capital

bilingüe de Bruselas— y por tres comunidades culturales no definidas geográficamente, que son las grandes comunidades flamenca y francesa y la comunidad de habla alemana, mucho más pequeña. El motivo principal para la construcción de este sistema en dos niveles fue el que el área bilingüe de Bruselas tiene una gran mayoría de habla francesa, pero se halla rodeada por la Flandes de habla holandesa. La superposición entre regiones y comunidades es considerable, pero no coinciden de forma exacta. Cada una tiene su ejecutivo y su legislativo propios, con la salvedad de que en Flandes el gobierno de la comunidad flamenca sirve también de gobierno de la región flamenca.

## 7. BICAMERALISMO FUERTE

La justificación principal para la institución de un legislativo bicameral en lugar de unicameral es la de otorgar una representación especial a las minorías, incluidos los estados más pequeños de los sistemas federales, en una segunda cámara o cámara alta. Es necesario cumplir dos condiciones para que esta representación de la minoría resulte válida: la elección de la cámara alta debe llevarse a cabo de manera diferente a la de la cámara baja y debe tener un poder real, idealmente tanto poder como la cámara baja. Estas dos condiciones se cumplen en el sistema suizo. El Consejo Nacional es la cámara baja y representa al pueblo suizo y el Consejo de los Estados es la cámara alta o federal y representa a los cantones, cada uno de los cuales cuenta con dos representantes y cada medio-cantón con uno. De aquí que los cantones pequeños se encuentren mucho más fuertemente representados en el Consejo de los Estados que en el Consejo Nacional. Además, tal como Wolf Linder (1994, 47) escribe, en Suiza, la «igualdad absoluta» de las dos cámaras es una «regla sacrosanta».

Las dos cámaras del parlamento belga, la Cámara de Representantes y el Senado, gozaban virtualmente de los mismos poderes en la Bélgica prefederal, aunque ambas estaban constituidas de forma proporcional y eran, por lo tanto, de composición muy similar. El nuevo Senado, elegido por primera vez en 1995, representa sobre todo a los dos grupos culturales y lingüísticos, pero en gran parte aún está constituido proporcionalmente y no está diseñado para proporcionar una sobre-representación a las minorías de habla francesa y alemana.<sup>1</sup> Además,

1. La mayoría de senadores —cuarenta de setenta y uno— son directamente elegidos en dos distritos plurinominales —uno formado por Flandes y los ciudadanos de habla holandesa en Bruselas y el otro por Valonia y los ciudadanos de habla francesa de Bruselas—. Los treinta y un senadores restantes son elegidos indirectamente o cooptados de diferentes formas. La composición lingüística total

sus poderes son menores que los del antiguo Senado, de modo que, por ejemplo, ya no tiene autoridad presupuestaria (Senelle, 1996, 283). De aquí que la nueva legislatura federal de Bélgica ejemplifique un bicameralismo que, en lugar de fuerte, es relativamente débil.

## 8. RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

Bélgica y Suiza tienen una Constitución escrita, un único documento que contiene las reglas básicas de gobierno y que sólo puede ser cambiado por mayorías especiales. Las enmiendas a la constitución suiza necesitan la aprobación en un referéndum no sólo de una mayoría de los votantes a escala nacional sino también de las mayorías en una mayoría de los cantones. A los medio-cantones les corresponde la mitad del peso en el recuento cantón por cantón; esto significa que, por ejemplo, una enmienda constitucional puede ser adoptada por 13,5 cantones a favor y 12,5 en contra. El requisito de la aprobación de la mayoría cantonal significa que las poblaciones de los cantones y los medio-cantones más pequeños, con menos del 20 % del total de la población suiza, pueden impedir cambios constitucionales.

En Bélgica hay dos tipos de supermayorías. Todas las enmiendas constitucionales necesitan la aprobación de las mayorías de dos tercios de ambas cámaras de la legislatura. Además, las leyes relacionadas con la organización de poderes de las comunidades y las regiones tienen un estatuto semiconstitucional y son incluso más difíciles de adoptar y de modificar, puesto que, además de las mayorías de dos tercios de ambas cámaras, necesitan la aprobación de las mayorías dentro del grupo de habla holandesa y del grupo de habla francesa en cada una de las cámaras. Esta regla proporciona a los francófonos un voto de minoría efectivo.

## 9. REVISIÓN JUDICIAL

Suiza se aleja del modelo consensual puro por el hecho de que su tribunal supremo, el Tribunal Federal, no tiene derecho a la revisión judicial. Una iniciativa popular que intentó introducirlo fue claramente rechazada en un referéndum celebrado en 1939 (Coddington, 1961, 112).<sup>2</sup>

---

es de cuarenta y uno de habla holandesa, veintinueve francesa y uno alemana. Otra provisión curiosa es que todo hijo adulto del rey es «senador por derecho».

2. Sin embargo, las leyes nacionales pueden ser cambiadas de otra forma: si, transcurridos noventa días desde que una ley ha sido aprobada, un mínimo de cincuenta mil ciudadanos piden un referéndum de la misma, una mayoría de votantes suizos puede rechazarla.

Tampoco hubo revisión judicial en Bélgica hasta 1984, cuando fue establecido el nuevo Tribunal de Arbitraje. La principal responsabilidad originaria del tribunal era la interpretación de las provisiones constitucionales referentes a la separación de poderes entre los gobiernos central, comunitario y regional. Su autoridad se amplió enormemente con la revisión constitucional de 1988 y, actualmente, el Tribunal de Arbitraje puede considerarse un auténtico tribunal constitucional (Alen y Ergec, 1994, 20-22; Veroustraete, 1992, 95).

## 10. INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL

El banco central suizo ha sido considerado siempre uno de los bancos centrales más fuertes e independientes junto con el Bundesbank alemán y el Sistema de Reserva Federal de Estados Unidos. Por el contrario, el Banco Nacional de Bélgica fue siempre uno de los bancos centrales más débiles. Sin embargo, su autonomía se vio sustancialmente reforzada a principios de la década de los noventa, cuando tuvo lugar la transición hacia un sistema federal, pero principalmente como resultado del Tratado de Maastricht, firmado en 1992 y ratificado en 1993, que obligaba a los Estados miembros de la UE a aumentar la independencia de sus bancos centrales. Robert Senell (1996, 279) llega a la conclusión de que el banco central belga disfruta hoy de un «alto grado de autonomía [...] en la administración de su política monetaria».

### **El modelo consensual en la Unión Europea**

Las principales instituciones de la Unión Europea no responden a la clasificación en órganos ejecutivo, legislativo, judicial y monetario tan fácilmente como las instituciones de los cinco Estados soberanos tratados hasta ahora. Esto es especialmente cierto en el caso del Consejo Europeo, que está formado por los jefes de gobierno de los quince Estados miembros, que se reúnen al menos dos veces al año. Éste puede ejercer gran influencia política y la mayor parte de los grandes pasos en el desarrollo de la Comunidad Europea y, desde 1993, de la Unión Europea los ha iniciado el Consejo Europeo. Para el resto de instituciones, la Comisión Europea actúa de ejecutivo de la UE y puede equipararse a un Gabinete. El Parlamento Europeo es la cámara baja de la legislatura y el Consejo de la Unión Europea puede considerarse la cámara alta. Las responsabilidades del Tribunal de Justicia Europeo y del Banco Central Europeo las indican sus nombres respectivos con toda claridad.

### 1. DIVISIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LOS GABINETES DE AMPLIA COALICIÓN

La Comisión Europea está formada por veinte miembros, cada uno de ellos con una responsabilidad ministerial específica, designados por los gobiernos de los Estados miembros. Los cinco Estados más grandes —Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España— designan dos comisarios cada uno, y cada uno de los diez miembros restantes designan un comisario. Puesto que las quince naciones que pertenecen a la UE se hallan representadas en la Comisión, ésta es una coalición de internaciones permanente y amplia. En la práctica, la Comisión es también una coalición que une la izquierda, el centro y la derecha del espectro político europeo. Un ejemplo revelador es que, a mitad de la década de los noventa, los dos comisarios británicos eran el conservador Leon Brittan y el antiguo líder del partido laborista Neil Kinnock, políticos que difícilmente hubieran coincidido en un gabinete británico.

### 2. EQUILIBRIO DE PODER ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

Tras cada elección parlamentaria quinquenal, la nueva Comisión Europea tiene que ser aprobada mediante una votación celebrada en el Parlamento Europeo. El Parlamento tiene también el poder de disolver la Comisión, pero sólo por una mayoría de dos tercios. El Parlamento ostenta fuertes poderes presupuestarios, pero a pesar de que el Tratado de Amsterdam de 1997 reforzó el resto de sus poderes legislativos, éstos continúan siendo relativamente débiles. En comparación con la Comisión, el papel del Parlamento parece de menor importancia. Sin embargo, este juicio sobre la relación entre el ejecutivo y el legislativo cambia cuando entra en escena el Consejo de la Unión Europea, compuesto por ministros de los gobiernos de los quince Estados miembros. George Tsebelis y Jeannette Money (1997, 180) se refieren al Consejo con el nombre de «el equivalente europeo de [una] cámara alta». Sin lugar a dudas, el Consejo es también la más fuerte de las tres instituciones, por lo que, en general, la Comisión se comporta más como el socio igualitario del modelo consensual que como el gabinete predominante del modelo Westminster de democracia.

### 3. SISTEMA MULTIPARTIDISTA

Los 626 miembros del Parlamento Europeo tenían ocho partidos oficialmente reconocidos (con un mínimo de 18 miembros necesarios

para su reconocimiento) en 1996 [siete en 1999]. El mayor de ellos era el Partido de los Socialistas Europeos con cerca del 34 % de los escaños del Parlamento, muy por debajo de la mayoría parlamentaria. Le seguía el Partido Popular Europeo (principalmente democristianos) con cerca del 29 % de los escaños. Ninguno de los partidos restantes ostentaba más del 10 % de los escaños. La fragmentación política es incluso mayor de lo que se desprende de este modelo multipartidista, puesto que los partidos del Parlamento Europeo son considerablemente menos cohesivos y disciplinados que los partidos de los parlamentos nacionales. La composición partidista de la «cámara alta», el Consejo de la Unión Europea, cambia a la vez que los gabinetes de los países miembros, y también depende del tema que se discute, el cual determina qué ministro en particular asistirá a una determinada sesión; por ejemplo, si las políticas agrarias están en el orden del día del Consejo, probablemente asistirán a la sesión los ministros de agricultura nacionales. En la práctica, sin embargo, el Consejo es también un cuerpo multipartidista.

#### 4. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

El Parlamento Europeo ha sido elegido directamente desde 1979. Se supone que debe ser elegido en cada país de acuerdo con un sistema electoral uniforme, pero los países miembros no se han puesto de acuerdo acerca de este sistema. Sin embargo, el método que prevalece es una variante de la RP, utilizada en todos los países miembros y en Irlanda del Norte. La única excepción la constituye la elección por mayoría relativa de los representantes británicos del Reino Unido, aunque en 1997 el nuevo gabinete laborista decidió que las elecciones al Parlamento Europeo de 1999 en el Reino Unido serían por entero por RP. A pesar de ello, incluso entonces hubo un grado significativo de desproporcionalidad como resultado de la sobrerrepresentación de los pequeños Estados y la infrarrepresentación de los grandes Estados en el Parlamento Europeo. En los extremos, Alemania cuenta con noventa y nueve representantes en el Parlamento Europeo y Luxemburgo con seis, aun cuando la población de Alemania es cerca de doscientas veces mayor que la de Luxemburgo. A este respecto, el Parlamento Europeo combina en una misma cámara legislativa los principios de representación proporcional y de igual representación nacional que, por ejemplo, en Suiza corresponden a dos cámaras separadas de la legislatura.

## 5. CORPORATISMO DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

La UE no ha desarrollado aún un corporatismo completo, en gran parte porque las decisiones socioeconómicas más importantes se toman aún a nivel nacional o sujetas a los vetos nacionales. A medida que la UE va integrándose, el grado de corporatismo aumenta. El signo de interrogación que aparece en el título del libro de Michael J. Gorges (1996), *Euro-Corporatism?*, es deliberado y Gorges responde a la pregunta principalmente de forma negativa por el momento, pero ve al mismo tiempo elementos corporatistas significativos en ciertos sectores, así como una tendencia clara hacia un corporatismo mayor. Un factor importante es que, desde lejos, la Comisión Europea ha venido favoreciendo un modo corporatista de negociación con los grupos de interés. Por ejemplo, promovió una serie de conferencias tripartitas durante la década de los setenta y, a pesar que éstas no condujeron a la institucionalización de acuerdos tripartitos, «la Comisión nunca abandonó su objetivo de promover el diálogo entre los socios sociales y de mejorar su participación en el proceso de toma de decisiones de la Comunidad» (Gorges, 1996, 139). Otra indicación de la inclinación de la UE hacia el corporatismo es que una de sus instituciones formales es el Comité Económico y Social, integrado por representantes de grupos de interés designados por los gobiernos miembros con funciones asesoras.

## 6. GOBIERNO FEDERAL Y DESCENTRALIZADO

A diferencia de otras organizaciones internacionales, la UE supranacional se encuentra altamente unificada y centralizada; sin embargo, comparándola con los Estados nacionales, incluso con un Estado tan descentralizado como Suiza, está claro que la UE es todavía más «confederal» que federal, a la vez que extremadamente descentralizada.

## 7. BICAMERALISMO FUERTE

Los dos criterios de bicameralismo fuerte son que las dos cámaras de una legislatura sean iguales en poder y diferentes en composición. El legislativo de la UE cumple el segundo criterio sin dificultad, puesto que el Consejo tiene igual representación de los países miembros y está formado por representantes de los gobiernos nacionales, mientras que el Parlamento lo eligen directamente los votantes y las delegacio-

nes nacionales corresponden al tamaño de la población. En las legislaturas nacionales, las desviaciones del poder igualitario tienden a ser ventajosas para la cámara baja. En la UE sucede al revés: la cámara alta (Consejo) se considera más poderosa que la cámara baja (Parlamento), no del todo de acuerdo con el modelo consensual, pero en menor medida aún con el modelo mayoritario.<sup>3</sup>

## 8. RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

La «constitución» de la UE se basa en el fundacional Tratado de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma en 1957, y en una serie de tratados anteriores y posteriores. Puesto que son tratados internacionales, pueden cambiarse sólo con el consentimiento de todos los signatarios, de ahí su extremada rigidez. Además, la mayoría de las decisiones importantes que se toman en el Consejo exigen la unanimidad. Sin embargo, en temas menos importantes, ha venido siendo cada vez más frecuente desde la década de los ochenta la toma de decisiones por «mayoría cualificada», es decir, aproximadamente por mayorías de dos tercios y mediante un sistema de votación ponderado (parecido a la asignación ponderada de escaños en el Parlamento Europeo).

## 9. REVISIÓN JUDICIAL

Una institución clave de la UE es el Tribunal de Justicia Europeo. El Tribunal tiene derecho a la revisión judicial y puede declarar inconstitucionales tanto las leyes de la UE como las nacionales si violan los diversos tratados de la UE. Además, el enfoque que el Tribunal ha dado a sus labores judiciales ha sido creativo y activista. Martin Shapiro y Alec Stone (1994, 408) escriben que «sin lugar a dudas los dos tribunales constitucionales más influyentes políticamente en Europa son los de Alemania y la Comunidad [UE]. [...] Existen pocos ejemplos tan claros e importantes como el TJE [Tribunal de Justicia Europeo] de un tribunal erigiéndose a sí mismo en una institución política, y construyendo todo el conjunto de instituciones de las que forma parte».

3. Otro notable ejemplo de al menos una ligera asimetría que favorece a la cámara alta es el Congreso de Estados Unidos, en el que el Senado ejerce poderes especiales sobre tratados y nombramientos.

## 10. INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL

El Banco Central Europeo, que se puso en marcha en 1998, fue ideado para ser un banco central altamente independiente; de hecho, el *Economist* (8 de noviembre de 1997) escribió que «su constitución le convierte en el banco central más independiente del mundo». Sin embargo, su independencia resultó un tanto comprometida cuando se designó al primer presidente del banco en 1998. Con el fin de maximizar la autoridad del presidente, la designación tiene una duración formal de ocho años, pero el primer presidente tuvo que comprometerse a dimitir mucho antes del final de su mandato, probablemente una vez transcurridos los primeros cuatro años, como parte de un pacto político entre Francia, que había exigido el cargo para su propio candidato, y los otros miembros de la UE.

Al principio de este capítulo hice hincapié en la incompatibilidad entre el modelo mayoritario y las necesidades de sociedades plurales, profundamente divididas. La UE es sin lugar a dudas una sociedad plural: «Las diferencias nacionales profundamente asentadas y de larga duración, de las que el idioma es sólo una de ellas, no han desaparecido ni desaparecerán en Europa» (Kirchner, 1994, 263). No es de extrañar, pues, que las instituciones de la UE se ajustan mejor al modelo consensual que al mayoritario. Muchos observadores predicen que, con el tiempo, la UE se convertirá en un Estado federal, principalmente como resultado de la adopción de una moneda común. Por ejemplo, Martin Feldstein (1997, 60) afirma que el «efecto fundamental a largo plazo de la adopción de una moneda única [será] la creación de una unión política, un Estado federal europeo responsable de políticas de seguridad y exterior para toda Europa, así como de lo que ahora son las políticas de interior, económica y social». De convertirse en un Estado soberano europeo, las instituciones de la UE sufrirán cambios. Probablemente, el Parlamento Europeo se convertirá, por ejemplo, en una cámara legislativa más poderosa, aunque no es probable que se aleje demasiado del modelo consensual y es muy posible que adopte la forma federal de unos Estados Unidos de Europa.



## CAPÍTULO 4

### TREINTA Y SEIS DEMOCRACIAS

El recordatorio de este libro es una comparación sistemática de los treinta y seis países (con poblaciones de al menos un cuarto de millón) que eran democráticos a mediados del año 1996 y que han sido continuamente democráticos desde 1977 o antes. Se analiza cada democracia desde sus primeras elecciones democráticas a partir de 1945 hasta el 30 de junio de 1996; el lapso de las treinta y seis democracias varía, por lo tanto, entre cincuenta y un años (1945-1996) y diecinueve años (1977-1996). En este capítulo explico los criterios de selección de las treinta y seis democracias y del mínimo de diecinueve años de experiencia democrática. También discuto las principales características sociales y económicas que supuestamente han influido en los diferentes tipos de democracia y los resultados democráticos de los treinta y seis países.

#### **Definiciones de democracia**

A pesar de que los polítólogos han discrepado acerca de los detalles para definir y medir la democracia (Beetham, 1994; Inkeles, 1991), los ocho criterios que propone Robert A. Dahl (1971, 3) en su libro seminal *Poliarquía* reciben aún gran apoyo: 1) el derecho de voto; 2) el derecho a ser elegido; 3) el derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyo y votos; 4) elecciones libres y justas; 5) libertad de asociación; 6) libertad de expresión; 7) fuentes alternativas de información, y 8) instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia. Estos requisitos ya están implícitos en la sencilla definición que Lincoln hizo de democracia como el gobierno del pueblo (o de los representantes del pueblo) y para el pueblo. Por ejemplo, «del pueblo» implica el sufragio universal, la elegibilidad para ocupar un cargo público y las elecciones

libres y justas; y las elecciones no pueden ser libres y justas a menos que exista libertad de expresión y de asociación tanto antes de las elecciones como en el período de tiempo que separa unas de otras. De igual modo, «para el pueblo» implica el octavo criterio de Dahl sobre la dependencia del gobierno de las preferencias de los votantes. Sin embargo, es útil explicar los criterios específicos con el particular objetivo de decidir qué países se consideran democracias y cuáles no.

La democracia, según la definición de Dahl, es un fenómeno del siglo xx, y Göran Therborn (1977, 11-17) atribuye a Australia y a Nueva Zelanda el establecimiento de los primeros auténticos sistemas de gobierno democráticos durante la primera década de dicho siglo xx. Nueva Zelanda se lleva mayor mérito por haber sido el primer país en adoptar un verdadero sufragio universal en el lejano 1893, es decir, el derecho de voto para hombres y mujeres y para la minoría maorí. Sin embargo, las mujeres no pudieron optar a ocupar cargos públicos hasta 1902 y los aborígenes australianos, una minoría francamente pequeña que comprendía cerca del 2 % de la población total, no pudo ejercer su derecho de voto en unas elecciones federales hasta 1962 (Unión Interparlamentaria, 1995, 193).

La tabla 4.1 presenta una lista de los países considerados democráticos en 1996 y que lo han sido durante no menos de diecinueve años. Son los treinta y seis países analizados en este libro, clasificados según la década y el primer año en el que se inicia el análisis de cada país. Con el fin de decidir qué países pueden considerarse democracias me he basado en gran parte, siguiendo el ejemplo de muchos otros investigadores, en los índices que la Freedom House ha elaborado para todos los países del mundo desde 1972 (Gastil, 1989, 50-61). En los estudios realizados por la Freedom House, los países se hallan clasificados en libres, parcialmente libres o no libres, y esta clasificación se basa en dos grupos de criterios similares a los propuestos por Dahl: derechos políticos —como el derecho a participar en elecciones libres y competitivas— y libertades civiles —como la libertad de expresión y de asociación—. De ahí que los países llamados «libres» puedan ser considerados también como países democráticos.

Existen cuatro casos fronterizos: India, Papúa-Nueva Guinea, Colombia y Venezuela. Según el juicio del equipo de investigación de la Freedom House (1996), basado fundamentalmente en el incremento de los niveles de violencia política y de corrupción en estos países, a principios de los noventa, los cuatro pasaban de «libres» a «parcialmente libres». En el caso de la India, este juicio es probablemente demasiado severo, dado el gran tamaño de este país y el hecho de que la mayor parte de la violencia se ha concentrado en la periferia del mismo. Sin embargo, no existen demasiadas dudas acerca del funcio-

**TABLA 4.1.** *Las treinta y seis democracias de este estudio, clasificadas según la década y el primer año del período analizado (hasta mediados de 1996)*

Década	Primer año analizado	Democracias
1940	1945	Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido
	1946	Australia, Bélgica, Islandia, Italia, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Estados Unidos
	1947	Suiza
	1948	Irlanda, Suecia
	1949	Alemania, Israel
1950	1953	Costa Rica
	1958	Colombia, Francia, Venezuela
1960	1961	Trinidad y Tobago
	1962	Jamaica
	1965	Botswana
	1966	Barbados, Malta
1970	1972	Bahamas
	1974	Grecia
	1976	Mauricio, Portugal
	1977	España, India, Papúa-Nueva Guinea

namiento poco satisfactorio de la democracia en los cuatro países durante los últimos años. Otro estudio de los sistemas políticos mundiales realizado en 1994 y que utiliza una escala de diez puntos con el 10 como puntuación máxima, sitúa a los cuatro países por debajo de esta cifra, puntuación que sí recibe todo el grupo de países relacionados en la tabla 4.1. Por otra parte, los cuatro casos fronterizos siguen ostentando unas puntuaciones relativamente altas y no son los únicos en situarse por debajo del 10. Colombia recibe una puntuación de 9, al igual que Israel y España; la India, Papúa-Nueva Guinea y Venezuela reciben un 8, igualándose a Francia y Trinidad y Tobago (Jaggers y Gurr, 1995). Con los datos compilados por Mark J. Gasiorowski (1996, 480-481), que reflejan los cambios experimentados por los régimen políticos a lo largo de 1992, se considera que los cuatro países han conservado un régimen democrático hasta finales de 1992.

A finales de los ochenta, Larry Diamond (1989, 1) calificó a la India como «el caso más importante y sorprendente de persistencia democrática del mundo en fase de desarrollo» y constató que Papúa-Nueva Guinea había «manifestado un sistema democrático marcadamente vibrante y resistente». Sus resultados democráticos se deterioraron en los noventa; sin embargo, en mi opinión, no lo suficiente como para justificar el hecho de no poderlos considerar países demo-

cráticos. Es también preferible pecar por exceso de inclusión, puesto que la India es la democracia más poblada del mundo y estos cuatro países hacen que el grupo de democracias que este libro analiza sea mucho más interesante y diverso debido a que la India y Papúa-Nueva Guinea son los países menos desarrollados de los treinta y seis y están entre las sociedades más divididas étnicamente. De los treinta y seis países, Colombia y Venezuela son dos de las sólo cinco democracias presidencialistas y las únicas democracias sudamericanas. (En el informe de Freedom House de 1998, la India, Venezuela y Papúa-Nueva Guinea han sido readmitidos como países «libres»).<sup>1</sup>

Asimismo, soy bastante indulgente en relación a otros países que aparecen en la lista de democracias de larga duración de la tabla 4.1, a pesar de la ausencia de un sufragio plenamente universal, el requisito democrático más fundamental. En la Suiza anterior a 1971, las mujeres todavía no podían ejercer su derecho al voto. Tal como se ha apuntado anteriormente, los aborígenes australianos no obtuvieron su derecho al voto hasta 1962. Por otra parte, a pesar del discurso inaugural pronunciado por el presidente Bill Clinton en 1993, asegurando que Estados Unidos es «la democracia más antigua del mundo» (*New York Times*, 21 de enero de 1993, A11), el sufragio universal no se estableció de forma clara en Estados Unidos hasta la aprobación de la Ley de Derechos de Voto de 1965. El principio de sufragio universal también se violó en el Reino Unido, Francia, Países Bajos y Bélgica durante sus épocas coloniales, por los Poderes Aliados mientras ocupaban Alemania y Japón, y por Israel a partir de 1967, debido al control que éste ejercía sobre los territorios ocupados.<sup>2</sup> Puesto que nuestro análisis se concentra en el período posterior a 1945, tales problemas se minimizan, ya que los imperios coloniales fueron disueltos y las mujeres consiguieron por fin el derecho al sufragio en Bélgica, Francia e Italia.

Normalmente, los análisis comparativos de la democracia excluyen a los Estados más pequeños y menos poblados. El punto de corte tiende a oscilar entre poblaciones de un millón a un cuarto de millón de habitantes. Yo he optado también en esto por la inclusión seleccionando el punto de corte más bajo.

Existen dos razones que justifican la condición por la que los paí-

1. Este libro no ha sido ideado para contribuir al debate académico sobre la viabilidad de los regímenes parlamentarios frente a los presidenciales (véase Linz y Valenzuela, 1994; Power y Gasiorowski, 1997). Sin embargo, resulta significativo que únicamente existan cinco sistemas presidenciales entre las treinta y seis democracias de larga duración a partir de 1996 y que dos de ellas sean democracias fronterizas.

2. El dominio de países o áreas conquistados tras una guerra es la violación menos grave del modelo de sufragio universal, puesto que ese dominio es sólo temporal. Sin embargo, cuanto más largo es el período de dominio, mayor es el dilema que se le plantea a la democracia.

ses deben no sólo ser democráticos, sino serlo por un cierto período. La razón primordial es la seguridad de que las democracias que están siendo objeto de estudio no son entidades efímeras sino sistemas democráticos razonablemente estables y consolidados. La segunda razón es de procedimiento: para estudiar, por ejemplo, los resultados de las elecciones, los tipos de gabinetes que suelen formarse y la duración de estos gabinetes en un determinado país, necesitamos disponer de algo más que una o pocas elecciones y gabinetes. De forma algo arbitraria, mi primera selección incluía a aquellos países que habían disfrutado de un mínimo de veinte años de gobierno democrático, aunque finalmente he ampliado ligeramente este criterio con el fin de poder incluir a España, la India y Papúa-Nueva Guinea.

La tabla 4.1 refleja el primer año del período analizado para cada una de las treinta y seis democracias. Generalmente, este año coincide con el de las primeras elecciones democráticas desde 1945 o desde el momento de conseguir la independencia. En los países en los que la democracia se interrumpió durante el período de posguerra —Francia en 1958, Grecia de 1967 a 1974, la India de 1975 a 1977 y Venezuela de 1948 a 1958—, el restablecimiento de la democracia viene marcado por el año en que se volvieron a celebrar elecciones. En los países que alcanzaron su independencia a lo largo de las décadas de los sesenta y setenta, el primer año del período analizado coincide con el año de celebración de las elecciones más cercanas a la declaración de independencia, que en tres casos resultan ser las elecciones del año antes de la independencia (Trinidad y Tobago, Botswana y Bahamas).<sup>3</sup> La única excepción la constituye Mauricio que, a pesar de las elecciones democráticas celebradas en 1967 —un año antes de alcanzar su independencia formal (1968)—, no tuvo democracia durante varios años a principios de los setenta: se declaró un estado de emergencia de 1971 a 1976, los líderes de la oposición fueron encarcelados, se prohibieron los sindicatos de trabajadores, y las elecciones de 1972 se pospusieron hasta 1976 (Bowman, 1991, 73-74; Bräutigam, 1997, 50). Así, las elecciones de 1976 marcan la restauración de la democracia, con lo que Mauricio queda incluida en el análisis a partir de 1976.

El requisito de un mínimo de diecinueve años de experiencia democrática implica necesariamente la omisión del análisis de unas cuantas democracias. Afortunadamente, tal como muestra la tabla 4.2, este número no es muy elevado. La tabla relaciona los veinticinco países que el equipo de investigación de la Freedom House (1996) juzgó

3. Trinidad y Tobago —a las que, en aras de la brevedad, llamaré de ahora en adelante simplemente «Trinidad»— y Jamaica alcanzaron la independencia en 1962, Malta en 1964, Barbados y Botswana en 1966, Mauricio en 1968, Bahamas en 1973 y Papúa-Nueva Guinea en 1975.

**TABLA 4.2.** *Las veinticinco democracias restantes (con poblaciones superiores a los 250.000 habitantes), en enero de 1996, clasificadas según la década y el año de democratización*

Década	Año de democratización	Democracias
1970	1978	Islas Salomón
1980	1980	Ecuador
	1981	Chipre
	1984	Argentina
	1985	Uruguay
	1988	Corea
	1990	Chile, República Checa, Hungría, Namibia, Polonia
1990	1991	Benín, Bulgaria, Cabo Verde, Lituania, Mongolia, Eslovenia
	1993	Estonia, Guyana
	1994	Letonia, Malawi, Panamá, Eslovaquia, Sudáfrica
	1995	Mali

FUENTE: basada en la información del equipo de investigación de la Freedom House (1996) y en los primeros volúmenes del estudio anual de *Freedom in the World*.

democráticos en enero de 1996, indicando el año a partir del cual tuvo lugar la continuidad de la democracia hasta 1996. Acortando el espacio de tiempo escogido de diecinueve a diez años, únicamente se habría conseguido incluir cinco países más: las islas Salomón, Ecuador, Chipre (la parte griega de la isla), Argentina y Uruguay. Además, la veinticinco democracias más recientes son, por lo general, países más pequeños; ningún país cuenta con una población superior a los cincuenta millones, y sólo las poblaciones de Corea y de Sudáfrica sobrepasan los cuarenta. De la población total combinada de las sesenta y una democracias —más de dos mil millones de personas—, las treinta y seis democracias más antiguas contienen más del 87 %.<sup>4</sup>

### Treinta y seis democracias diversas

Nuestro conjunto de treinta y seis democracias incluye a representantes de cada una de las tres olas de democratización que Samuel

4. Si excluimos a la India con su enorme población cercana a los mil millones de habitantes, el porcentaje de la población combinada de las treinta y cinco democracias más antiguas restantes sigue siendo superior al 77 %.

P. Huntington identifica (1991, 13-26). Aplicando la definición poco rigurosa de sufragio «universal» —el derecho al voto para un mínimo del 50 % de los varones adultos—,<sup>5</sup> Huntington observa una larga primera ola iniciada en el lejano 1828 y que se extiende hasta 1926, una corta segunda ola de 1943 a 1962, y una tercera ola que empieza en 1974. Entre las tres olas de democratización tuvieron lugar dos olas inversas en las que la democracia fracasó en muchos países. Varios de los países que experimentaron olas inversas participaron en más de una ola democratizadora. De entre nuestras treinta y seis democracias, Grecia constituye el único caso de un país que ha estado presente en las tres olas democratizadoras y en las dos olas inversas. Todos los países que en la tabla 4.1 aparecen como países con una democracia ininterrumpida desde los años cuarenta, excepto Israel, ya formaban parte de la primera de las tres olas de Huntington y cerca de la mitad de ellos se encontraban también en la segunda ola, en particular aquellos en los que la democracia fracasó durante la primera ola inversa —como Alemania e Italia— o se interrumpió tras la ocupación alemana durante la Segunda Guerra Mundial.

Los países que, según la tabla 4.1, son democráticos desde los años cincuenta y sesenta pertenecen a la segunda ola, alcanzando estos últimos la democratización una vez desaparecido el sistema colonial. Huntington designa a 1962 como el año en el que la segunda ola llegó a su fin; no obstante, Botswana, Barbados, Malta e incluso Bahamas (que no llegó a la independencia hasta 1973) deberían ser incluidas en la segunda ola. El fin de la dictadura portuguesa en 1974 inició la tercera ola, abarcando también las otras democracias del grupo de la década de los setenta (a excepción de las Bahamas) y que continuaron a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa, en especial en América Latina y Europa oriental (tabla 4.2).

Las veinte democracias que han mantenido esta condición de forma ininterrumpida desde los años cuarenta (o años anteriores) constituyen un grupo bastante homogéneo en diversos aspectos clave, aunque no en su grado de pluralismo. Todas ellas son económicamente avanzadas, industrializadas y urbanizadas; con la excepción de Japón, todas pertenecen al mundo judeocristiano occidental; y la mayoría se concentra geográficamente en el área del Atlántico norte. Sin embargo, la inclusión de las democracias de segunda y tercera olas añade mucha diversidad. En la tabla 4.3 se hace hincapié en tres importantes diferencias: el grado de pluralismo de las treinta y seis democracias, sus niveles de desarrollo socioeconómico y el tamaño de sus poblaciones.

5. Huntington (1991, 14) reconoce que incluye a sistemas democráticos y «semidemocráticos».

**TABLA 4.3. Tamaños de población (en miles) y niveles de desarrollo de treinta y seis democracias, clasificados por su pluralismo**

	Población (miles) 1995	Índice de desarrollo humano 1994		Población (miles) 1995	Índice de desarrollo humano 1994
<i>Sociedades plurales</i>					
India	929.358	0,446	Japón	125.213	0,940
España	39.199	0,934	Reino Unido	58.533	0,931
Canadá	29.606	0,960	Venezuela	21.671	0,861
Bélgica	10.146	0,932	Australia	18.054	0,931
Suiza	7.039	0,930	Grecia	10.467	0,923
Israel	5.521	0,913	Portugal	9.927	0,890
Papúa-Nueva Guinea	4.302	0,525	Suecia	8.830	0,936
Trinidad	1.287	0,880	Dinamarca	5.220	0,927
Mauricio	1.128	0,831	Noruega	4.354	0,943
<i>Sociedades semiplurales</i>					
Estados Unidos	263.119	0,942	Nueva Zelanda	3.601	0,937
Alemania	81.869	0,924	Irlanda	3.586	0,929
Francia	58.060	0,946	Costa Rica	3.399	0,889
Italia	57.204	0,921	Jamaica	2.522	0,736
Colombia	36.813	0,848	Botswana	1.450	0,673
Países Bajos	15.460	0,940	Malta	372	0,887
Austria	8.054	0,932	Bahamas	276	0,894
Finlandia	5.110	0,940	Islandia	268	0,942
Luxemburgo	410	0,899	Barbados	266	0,907

FUENTE: basada en los datos recogidos en *World Bank* (1997), pp. 16-17, y *United Nations Development Programme* (1997), pp. 146-148.

La primera diferencia radica en el grado de división societal. Por lo general, esta variable se operacionaliza como el número y los tamaños relativos de los grupos étnicos en diferentes países (Ordeshook y Shvetsova, 1994; Amorim Neto y Cox, 1997). Esta medida de grupos étnicos incluye un elemento de división societal importante, por lo que, *ceteris paribus*, un país formado por tres grupos étnicos de igual tamaño está menos dividido que uno con cuatro grupos también iguales, y un país con dos grupos étnicos que comprenden el 90 y el 10 % de la población está menos dividido que uno con dos grupos del 50 % cada uno. Otra ventaja es la exactitud con que puede cuantificarse.<sup>6</sup>

La desventaja es que desestima importantes aspectos de división. En primer lugar, las divisiones étnicas no son las únicas diferencias relevantes; principalmente las divisiones religiosas, tales como las existentes entre hindúes, musulmanes y sijs en la India, pueden resultar tan o incluso más importantes. En segundo lugar, la medida establecida podría, en principio, ajustarse con el fin de incluir las diferencias tanto religiosas como étnicas, pero aun así se dejarían de lado divisiones importantes *entre* grupos religiosos, como las diferencias entre católicos practicantes y católicos poco o nada practicantes, y la separación entre las fuerzas a favor de la institución eclesiástica y las anticlericales, que tanto ha condicionado las políticas de Francia, Italia y Colombia a lo largo de la historia.

En tercer lugar, no toma en consideración el grado de profundidad alcanzado por estas divisiones. Resulta engañoso, por ejemplo, equiparar la división entre protestantes y católicos en Irlanda del Norte con la de Suiza, Alemania y los Países Bajos o las divisiones étnicas en las que la diferenciación lingüística es relativamente poco importante —como las existentes entre galeses e ingleses o entre frisios y holandeses— con las divisiones étnicas que coinciden con marcadas divisiones lingüísticas, como sucede en Bélgica, Suiza, India, España y Finlandia. En cuarto lugar, no indica hasta qué punto los grupos étnicos, religiosos y posiblemente otros se diferencian desde el punto de vista organizativo. A lo largo de la historia, Austria, Bélgica, Países Bajos e Israel han mostrado un alto grado de organización, puesto que los grupos religiosos e ideológicos se han organizado en subsociedades más o menos separadas con asociaciones políticas, socioeconómicas, culturales, educativas y recreativas propias.

La triple clasificación en sociedades plurales, semiplurales y no plurales de la tabla 4.3 tiene en cuenta todas estas consideraciones.

6. La medida utilizada por Ordeshook y Shvetsova (1994) y Amorim Neto y Cox (1997) es la del «número efectivo de grupos étnicos», que es conceptualmente similar al número efectivo de partidos políticos que presento y explico en el capítulo 5.

Naturalmente, se trata de una medida más subjetiva y más aproximativa que la exclusivamente basada en el número y los tamaños de los grupos étnicos, aunque resulta también una medida más válida y significativa. Hay que hacer todavía tres comentarios más acerca de esta triple clasificación. En primer lugar, exceptuando una, todas las sociedades son países lingüísticamente divididos. La India, con más de una docena de lenguas reconocidas oficialmente, es un caso extremo y Papúa-Nueva Guinea se encuentra si cabe más lingüísticamente fragmentada. La población de Mauricio consta de alrededor de dos tercios de descendencia india y un tercio de descendencia africana, con la primera convertida en un microcosmos de las divisiones lingüísticas y religiosas de la India. Israel es una sociedad plural no sólo por la división existente entre ciudadanos judíos y árabes sino incluso más como resultado de la marcada escisión entre judíos religiosos y seculares. El único caso excepcional lo constituye Trinidad que, a pesar de tener una lengua común, «una división generalizada y fundamental [...] domina la sociedad de Trinidad: la sección criolla de color frente a la sección india» (Premdas, 1993, 100).

En segundo lugar, pese a que la triple clasificación refleja la situación a mediados de la década de los noventa, ésta no habría resultado muy diferente de haberse basado en un período de tiempo mucho más largo. Las únicas excepciones serían Austria, Países Bajos y Luxemburgo, que aquí están clasificados como países con sociedades semiplurales y que en los primeros veinte años de posguerra se hubieran clasificado como plurales, cuando las diferencias entre los segmentos religiosos e ideológicos eran mayores desde el punto de vista de su organización. En tercer lugar, es importante distinguir «no plural» de «homogéneo». La mayor parte de las sociedades no plurales se encuentran, al menos hasta cierto punto, divididas en base a su religión y la mayoría de ellas constan de como mínimo una o más pequeñas minorías. Algunos ejemplos que ya han sido referidos anteriormente son las minorías étnicas del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. Otro ejemplo lo constituye Botswana, donde, a pesar de ser a menudo considerada como el Estado más homogéneo de África, existe una minoría étnica significativa, los kalanga, y el grupo étnico dominante, los tswana, está internamente escindido en ocho tribus.

La tabla 4.3 también indica el nivel de desarrollo socioeconómico de las treinta y seis democracias. Esta variable se ha venido operacionalizando como Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita, aunque hace mucho que se ha reconocido que el PNB per cápita es una medida imperfecta debido a su excesiva sensibilidad a las fluctuaciones de la tasa de cambio y su exageración de la pobreza de las naciones menos desarrolladas. Una considerable mejora consiste en ajustar el

PNB per cápita según los niveles de precios de los distintos países, consiguiendo así una paridad del poder adquisitivo (Dogan, 1994, 44-46). Otra gran mejora la constituye el índice de desarrollo humano, diseñado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (1997, 44) a principios de los noventa: «Es un índice que se compone a partir de los logros en el campo de las capacidades humanas básicas en tres dimensiones fundamentales: una vida sana y longeva, conocimiento y un nivel de vida decente.» El índice se basa en tres variables, a saber, ingresos, esperanza de vida y nivel educativo. Éste resulta un indicador más riguroso del desarrollo, puesto que considera más factores que las dos medidas anteriores, y ya ha sido ampliamente aceptado entre los científicos sociales (Diamond, 1992, 100-102; Lane y Ersson, 1994a, 214-228; Vanhanen, 1997, 75-79).

En principio, el índice de desarrollo humano puede oscilar entre 1, que representa el valor más alto, y 0, el más bajo. Tal como se muestra en la tabla 4.3, basada en datos de 1994, la mayoría de los países normalmente considerados altamente desarrollados e industrializados se encuentran entre el 0,8 y el 0,9, aunque cuatro naciones tienen índices mucho más bajos. La India tiene el índice más bajo (0,446), seguida en orden ascendente por Papúa-Nueva Guinea, Botswana y Jamaica.

Sin lugar a dudas, la diferencia principal entre los treinta y seis países tiene que ver con el tamaño de sus poblaciones. La tabla 4.3 hace hincapié en estas diferencias presentando una relación en orden descendente según su tamaño de los países incluidos en cada una de las tres categorías con las que se puede determinar el grado de pluralismo. La India es, con una población cercana a los mil millones de habitantes, el país más grande con diferencia. Según las cifras de 1995 proporcionadas por el Banco Mundial, la población de la India era superior a las poblaciones combinadas de los treinta y cinco países restantes. Estas enormes diferencias se ponen de nuevo de manifiesto calculando el incremento semanal de la población de la India a partir de su incremento anual cercano a los dieciocho millones de personas. El resultado es un incremento de 350.000 habitantes *por semana*, más que la población total de tres de las treinta y seis democracias: Bahamas, Barbados e Islandia.

Las variables descritas son significativas en este análisis comparativo, puesto que son susceptibles de influir en la forma de democracia adoptada en distintos países, así como en sus resultados. Por ejemplo, en capítulos anteriores he sugerido que la democracia consensual está especialmente indicada para sociedades plurales, mientras que el federalismo lo está para los países grandes más que para los pequeños. Además, es probable que el nivel de desarrollo tenga un efecto sobre

los resultados macroeconómicos de los gobiernos. Estas relaciones se estudian en los capítulos 14 y 15.

— Existe únicamente una débil correlación entre las tres variables. Es lógico esperar que los países más grandes muestren mayor heterogeneidad que los más pequeños (Dahl y Tufte, 1973, 13-14). Ciertamente, el tamaño de la población (registrada) y el grado de pluralismo en nuestras treinta y seis democracias se correlacionan positivamente, pese a que el coeficiente de correlación es meramente de un 0,26, un dato estadísticamente significativo sólo al nivel del 10 %. Las sociedades plurales tienden a ser menos desarrolladas ( $r = -0,24$ , significativo al nivel del 10 %), aunque esta relación está impulsada en gran parte por los dos casos de la India y de Papúa-Nueva Guinea. De alguna forma, los países más grandes están menos desarrollados que los más pequeños ( $r = -0,10$ ), a pesar de que la relación es muy débil y estadísticamente no es significativa. Por último, la duración de una experiencia democrática ininterrumpida entre los años 1945 a 1996 (medida por décadas, tal como se indica en la tabla 4.1) mantiene una fuerte correlación con el desarrollo. Así, las democracias más antiguas son también los países más ricos ( $r = 0,57$ , significativo al nivel del 1 %), aunque no existe una relación significativa con el tamaño de la población o con el grado de pluralismo.

## CAPÍTULO 5

### SISTEMAS DE PARTIDOS: MODELOS BIPARTIDISTAS Y MULTIPARTIDISTAS

La primera de las diez variables que caracterizan el contraste entre democracia mayoritaria y consensual, presentadas en el capítulo 1, era la diferencia entre los gobiernos de mayoría de un solo partido y las amplias coaliciones multipartidistas. La primera diferencia también puede ser considerada como la más importante y típica diferencia entre los dos modelos de democracia, puesto que compendia el contraste entre concentración y división de poder. Además, el análisis factorial del capítulo 14 muestra que se correlaciona más estrechamente con el «factor» que resume la primera dimensión (ejecutivos-partidos) que cualquiera de las otras cuatro variables que pertenecen a esta dimensión. Así pues, sería lógico dedicar este capítulo, el primero de los nueve que estudiarán las diez variables básicas,<sup>1</sup> a esta primera variable tan característica.

Sin embargo, por razones prácticas, se hace necesario tratar el tema de los sistemas de partidos en primer lugar. La clasificación de los gabinetes —gabinetes de un solo partido frente a gabinetes de coalición multipartidista y gabinetes de mayoría escasa frente a gabinetes de minoría y gabinetes con partidos «innecesarios»— depende en gran parte de cómo se definen los partidos políticos y el número de partidos en los sistemas de partidos. De ahí la necesidad de resolver estos problemas de definición para poder tratar adecuadamente el tema de los tipos de gabinete.. De todas formas, vale la pena resaltar que los tipos de sistemas de partidos son también un fuerte componente de la dimensión ejecutivos-partidos. Anticipando una vez más el análisis factorial del capítulo 14, la variable de sistemas de partidos se correla-

1. Dos de las variables, rigidez constitucional y revisión judicial, se tratarán en un solo capítulo (capítulo 12).

ciona con el primer «factor» casi tan estrechamente como el tipo de gabinete y más estrechamente que las tres variables restantes.<sup>2</sup>

Los sistemas bipartidistas tipifican el modelo mayoritario de democracia y los sistemas multipartidistas el modelo consensual. La literatura tradicional sobre los sistemas de partidos es firmemente mayoritaria y con una inequívoca predilección por el sistema bipartidista. Se considera que los sistemas bipartidistas poseen ventajas directas e indirectas sobre los multipartidistas. El primer beneficio directo es que ofrecen a los votantes una elección clara entre dos conjuntos de políticas públicas. En segundo lugar, tienen una influencia moderadora, puesto que los dos partidos principales tienen que competir para conseguir a los votantes oscilantes en el centro del espectro político y de ahí que tengan que defender políticas centristas moderadas. Este mecanismo se hace especialmente fuerte cuando el centro político se encuentra ocupado por una gran cantidad de votantes, pero su lógica continúa operando incluso cuando las opiniones están más polarizadas: en los dos extremos del espectro, los partidos perderán alguno de sus seguidores, que decidirán abstenerse en lugar de votar a favor de lo que, para ellos, es un programa demasiado moderado. Sin embargo, un voto en el centro, robado al otro partido, es dos veces más valioso que un voto perdido por abstención. Los dos argumentos son bastante plausibles, pero también contradictorios, puesto que si los dos partidos están cerca del centro político y sus programas son, pues, parecidos, en lugar de ofrecer una «elección» válida a los votantes, lo más probable es que se «repitan» el uno al otro.<sup>3</sup>

Además, se considera que los sistemas bipartidistas ofrecen una importante ventaja indirecta: son necesarios para la formación de gabinetes de un solo partido que harán políticas estables y efectivas. Por ejemplo, A. Lawrence Lowell (1896, 70, 73-74), uno de los primeros politólogos modernos, escribió que el legislativo debe contener «dos partidos, y únicamente dos, [...] para que la forma de gobierno parlamentaria pueda dar permanentemente buenos resultados». Calificó un «axioma en política» que los gabinetes de coalición sobreviven poco tiempo y son débiles en comparación con los gabinetes de un solo partido: «cuanto mayor es el número de grupos discordantes que forman la mayoría, más difícil resulta el contentarles a todos y más débil e inestable resulta la posición del gabinete».

2. En *Las democracias contemporáneas*, los sistemas de partidos surgieron, de hecho, como el elemento más fuerte del primer «factor» y el tipo de gabinete estaba en segundo lugar (Lijphart, 1984, 214).

3. La mayoría de teóricos bipartidistas no reivindica las dos posturas simultáneamente. La escuela estadounidense de pensamiento defiende la ventaja que suponen los partidos moderados, mientras que la escuela bipartidista británica exige una elección bien definida.

En los dos capítulos siguientes confirmo la hipótesis de Lowell relacionando los sistemas de partido con los tipos de gabinete y su «axioma» de que los gabinetes de mayoría de un solo partido son más duraderos y predominantes que los gabinetes de coalición. Por lo tanto, la preferencia de los mayoristas por el bipartidismo está clara y lógicamente relacionada con su preferencia por gabinetes de un solo partido dominantes y poderosos. Además, en el capítulo 8 muestro una fuerte relación entre los sistemas de partidos y los sistemas electorales, que explica con más detalle la fuerte preferencia que sienten los mayoritaristas por la mayoría relativa en lugar de la RP, debido a su tendencia en favor de los partidos grandes y su contribución al establecimiento y mantenimiento de sistemas bipartidistas. Sin embargo, el que este síndrome de características mayoritarias se traduzca, de hecho, en una elaboración de políticas públicas más capaz y efectiva que su contrapartida consensual es un asunto bien diferente. Lowell simplemente da por sentado que la fuerza concentrada significa una toma de decisiones efectiva; en el capítulo 15 muestro que este supuesto es en su mayor parte incorrecto.

En este capítulo abordo en primer lugar la cuestión de cómo debería contarse el número de partidos en los sistemas de partidos y propongo el «número efectivo de partidos parlamentarios» como medida óptima. También intento resolver el problema de cómo tratar los partidos divididos y los estrechamente aliados: ¿deberían tratarse como un solo partido o como más de uno? Seguidamente se presentan y discuten los valores medios del número efectivo de partidos parlamentarios en nuestras treinta y seis democracias; estos números muestran una amplia gama, que va desde claramente por debajo de dos hasta casi seis partidos. Finalmente, el número de partidos se relaciona con el número y los tipos de dimensiones de temas que los dividen.

## **El número efectivo de partidos**

Citando de nuevo a Lowell, los sistemas bipartidistas puros con «dos partidos, y únicamente dos» son extremadamente raros. En el capítulo 2, los sistemas de partido de Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Barbados se describían también como sistemas bipartidistas, pese a la frecuente presencia de uno o más partidos pequeños adicionales en la legislatura. ¿Se trata de una descripción correcta o debería modificarse de alguna manera? Esta pregunta conduce hacia un problema mucho más serio, como es determinar el número de partidos en un sistema de partidos; si se deben o no contar los partidos pequeños y,

en caso de no hacerlo, qué tamaño ha de tener un partido para que se incluya en el recuento.

Giovanni Sartori (1976, 122-123) propuso una solución ampliamente aceptada. En primer lugar, sugiere excluir a los partidos que no ganen escaños en el parlamento, que las fuerzas relativas de los otros partidos se midan en términos de escaños parlamentarios y que no todos los partidos, independientemente de su tamaño, pueden entrar en el recuento. Sin embargo, señala que no puede establecerse un punto de corte arbitrario de, pongamos por caso, un 5 o 10 % por encima del cual los partidos se cuentan y por debajo del cual deben dejarse de lado. Estos supuestos preliminares no son excepcionales. Sus «reglas para contar» son más controvertidas. Propone que sólo los partidos que sean «relevantes» en términos de tener «un potencial de coalición» o «un potencial de chantaje» deberían contarse como componentes del sistema de partidos. Un partido tiene potencial de coalición si ha participado en coaliciones de gobierno (o, por supuesto, en gobiernos de un solo partido) o los partidos principales lo consideran como un posible socio de coalición. Los partidos que no son ideológicamente aceptados por todos o la mayoría de los otros socios de coalición, y que, por lo tanto, carecen de potencial de coalición, deben contarse sólo si éstos son lo suficientemente grandes. Ejemplo de ello son los fuertes partidos comunistas francés e italiano hasta la década de los setenta. Ésta es la «regla de recuento subsidiaria basada en el poder de intimidación, o más exactamente, en el *potencial de chantaje* de los partidos orientados hacia la oposición» de Sartori.<sup>4</sup>

Los criterios de Sartori resultan muy útiles para distinguir entre los partidos que son significativos en el sistema político y aquellos que sólo juegan un papel menor. La sección acerca de las dimensiones de temas de los conflictos partidistas, tratada más adelante en este capítulo, los utiliza para sus propósitos, aunque no funcionan bien para contar el número de partidos en un sistema de partidos. En primer lugar, pese al hecho de que los criterios de Sartori se basan en dos variables, tamaño y compatibilidad ideológica, el tamaño es el factor crucial. Únicamente los partidos suficientemente grandes pueden tener potencial de chantaje y éste es también el principal determinante del potencial de coalición. Los partidos muy pequeños con sólo unos cuantos escaños en la legislatura pueden ser bastante moderados

4. Sartori (1976, 123) es demasiado crítico con su propio criterio de potencial de coalición al declarar que es meramente «posdictivo», ya que «los partidos con un potencial de coalición coinciden, en la práctica, con los que realmente han formado parte, en un determinado momento, de gobiernos de coalición». Por ejemplo, inmediatamente después de su primer éxito electoral en 1967, el partido holandés de los Demócratas '66 fue ampliamente considerado un socio de coalición aceptable, pese a que, en realidad, este partido no formó parte de un gabinete hasta 1973.

y, por lo tanto, ideológicamente aceptables para la mayoría de los partidos restantes, pero raramente poseen potencial de coalición, puesto que simplemente no tienen «peso» suficiente para contribuir al gabinete. De ahí que los partidos que se cuentan, sean o no ideológicamente compatibles, son principalmente los más grandes. En segundo lugar, aunque el tamaño ocupa un lugar destacado en el pensamiento de Sartori, no utiliza este factor para hacer más distinciones entre los partidos relevantes. Por ejemplo, el partido democristiano que dominó la política italiana hasta la década de los noventa y su frecuente, aunque pequeño, socio de coalición, el partido republicano —que nunca ganó más del 5 % de los escaños en la cámara baja— se cuentan de igual forma.

Para remediar este defecto, Jean Blondel (1968, 184-187) propuso una clasificación de los sistemas de partidos que toma en consideración tanto su número como sus tamaños relativos. Sus cuatro categorías se muestran en la tabla 5.1. Los sistemas bipartidistas están dominados por dos partidos grandes, aunque es posible que existan otros partidos pequeños en el parlamento. Los ejemplos de Blondel incluyen nuestros prototipos británico y neozelandés. Si, además de los dos partidos grandes, hay un partido considerablemente más pequeño pero con un potencial de coalición y un papel político significativo, como los liberales alemanes y luxemburgueses, Blondel lo llama un sistema de «dos y medio» partidos. Los sistemas con más de dos partidos y medio significativos son sistemas multipartidistas y pueden subdividirse en sistemas multipartidistas con y sin un partido dominante. Ejemplos del primero son la Italia anterior a 1990 con un partido democristiano dominante y los tres países escandinavos con sus fuertes partidos socialistas. Ejemplos representativos de sistemas de partidos sin un partido dominante son Suiza, Países Bajos y Finlandia.

TABLA 5.1. *Clasificación de los sistemas de partidos basada en los números y tamaños relativos de los partidos políticos*

<i>Sistemas de partidos</i>	<i>Ejemplos hipotéticos del reparto de escaños</i>	<i>Número efectivo de partidos</i>
Sistema bipartidista	55 - 45	2
Sistema de dos partidos y medio	45 - 40 - 15	2,6
Sistema multipartidista con un partido dominante	45 - 20 - 15 - 10 - 10	3,5
Sistema multipartidista sin un partido dominante	25 - 25 - 25 - 15 - 10	4,5

FUENTE: adaptada de Blondel (1968), pp. 184-187.

Los conceptos de partido «dominante» y de «medio» partido son extremadamente útiles a la hora de hacer hincapié en las posiciones relativamente fuertes o débiles de cada uno de los partidos en comparación con el resto de partidos importantes del sistema, aunque son obviamente bastante imprecisos. Lo que necesitamos en un índice que nos diga exactamente cuántos partidos hay en un sistema de partidos, tomando en consideración sus tamaños relativos. Markku Laakso y Rein Taagepera (1979) elaboraron un índice de estas características, que actualmente es ampliamente utilizado por los comparatistas de la ciencia política: el número efectivo de partidos. Este número ( $N$ ) se calcula de la siguiente forma:

$$N = 1/\sum s_i^2$$

donde  $s_i$  es la proporción de escaños del partido  $i$ .<sup>5</sup>

Puede verse claramente que en un sistema bipartidista con dos partidos de igual fuerza, el número efectivo de partidos es exactamente 2,0. Si un partido es considerablemente más fuerte que el resto, con, pongamos por caso, proporciones de escaños de 70 y de 30 % respectivamente, el número efectivo de partidos es 1,7, confirmándose así nuestra intuición de que nos alejamos de un sistema bipartidista puro para acercarnos a un sistema unipartidista. De igual forma, con tres partidos exactamente iguales, la fórmula del número efectivo arroja un valor de 3,0. Si uno de estos partidos es más débil que los otros dos, el número efectivo de partidos será del orden de entre 2,0 y 3,0, dependiendo de la fuerza relativa del tercer partido. La tabla 5.1 muestra el ejemplo hipotético de un sistema de partidos de dos y medio con tres partidos que ostentan el 45, 40, y 15 % de los escaños parlamentarios, resultando un número efectivo de partidos muy cercano al dos y medio, a saber, 2,6.

En todos los casos en los que los partidos son exactamente iguales, el número efectivo será el mismo que el recuento numérico bruto. Cuando los partidos no son iguales en fuerza, el número efectivo será menor al número real, lo que también se ve reflejado en la tabla 5.1.

5. También se puede calcular el número efectivo de partidos basándose en sus porcentajes de votos en lugar de sus porcentajes de escaños, pero yo uso a lo largo de todo el libro los porcentajes de escaños por tratarse éste de un estudio concentrado en las fuerzas y pautas de los partidos en los parlamentos, así como en sus efectos a la hora de formar gabinetes. El número efectivo de partidos ( $N$ ) conlleva la misma información que el índice de fragmentación ( $F$ ) de Douglas W. Rae y Michael Taylor (1970, 22-24) y puede calcularse fácilmente a partir de  $F$  de la siguiente manera:

$$N = 1/1-F$$

La ventaja de  $N$  es que permite visualizar mejor el número de partidos que el índice de fragmentación más abstracto de Rae y Taylor.

Los dos ejemplos hipotéticos de sistemas multipartidistas contienen cinco partidos cada uno. De existir un partido dominante, el número efectivo de partidos es sólo 3,5. Sin un partido dominante, la proporción de escaños está más igualada y el número efectivo aumenta hasta 4,5, cerca del número bruto de partidos en los que todos los partidos se cuentan dejando de lado su tamaño.

### **Partidos estrechamente aliados**

El problema de cómo contar los partidos de tamaños diferentes se resuelve usando la medida del número efectivo. Esta medida, sin embargo, no resuelve la cuestión de qué es un partido político. El supuesto habitual en ciencia política es que las organizaciones que se llaman «partidos políticos» son, de hecho, partidos políticos. Este supuesto funciona bien para la mayor parte de partidos y países, pero resulta problemático en dos situaciones: partidos que están tan estrechamente aliados que parecen más bien un partido que dos y, a la inversa, partidos que están tan divididos que se asemejan más a dos o más partidos que a uno solo. El primer problema es menos difícil de resolver que el segundo. Permítanme referirme al que es relativamente más sencillo en primer lugar.

Los casos a analizar son los siguientes cinco partidos estrechamente aliados: la Unión Demócrata Cristiana (CDU) y la Unión Social Cristiana (CSU) de Alemania, los partidos Liberal y Nacional de Australia, y, en Bélgica, los dos partidos Democristianos originados a partir de la separación por razones lingüísticas en 1968, los dos partidos Liberales divididos de manera semejante desde 1971 y los dos partidos Socialistas, desde 1978. En particular, los dos partidos alemanes y los dos partidos australianos a menudo son tratados como partidos únicos. Por ejemplo, Blondel (1968, 185) considera a los Liberales y a los Nacionales como un solo partido al referirse al sistema de partidos australiano como bipartidista en lugar de un sistema de partidos de dos y medio, y trata a la CDU y a la CSU como un solo partido al referirse al sistema alemán como un sistema de partido de dos y medio en lugar de uno de dos y dos medios. Otro ejemplo es la afirmación de Manfred G. Schmidt (1996, 95) de que los tres «principales partidos establecidos» de Alemania son «la CDU-CSU, el SPD [Socialistas] y los liberales».

Se pueden aplicar dos criterios para decidir si los partidos estrechamente aliados —que tienen distintos nombres y organizaciones de partido separadas— son, de hecho, dos partidos o bien uno solo. En primer lugar, los partidos políticos normalmente compiten para con-

seguir votos en las elecciones; ¿lo hacen estos problemáticos cinco pares de partidos? La CDU y la CSU no compiten para obtener votos porque operan en distintas partes del país: la CSU en Baviera y la CDU en el resto de Alemania. Tampoco lo hacen los tres pares de partidos belgas, puesto que compiten para obtener votos tanto en Flandes como en Valonia y entre los que hablan francés y los que hablan holandés en Bruselas. En las elecciones australianas con distritos uninominales, el modelo está mezclado. Normalmente, los liberales y los nacionales no presentan candidato contra un representante del otro partido, pero pueden presentar un candidato cada uno en los distritos con representante laborista y en los que carecen de representante.

El segundo criterio gira alrededor del grado de cooperación entre los partidos del parlamento y, en particular, si los dos partidos forman un grupo parlamentario único. Únicamente la CDU y la CSU lo hacen. En tercer lugar, cabe preguntarse si los partidos se comportan como partidos separados en la formación de gabinete; es decir, si están juntos en el gabinete o en la oposición o bien uno está en el gabinete y el otro en la oposición. A este respecto, cada uno de los cinco pares opera estrictamente como un partido único. El ejemplo australiano es particularmente chocante, puesto que, a pesar de que los liberales ganaron claras mayorías de escaños en las elecciones de 1975, 1977 y 1996, pudiendo, por tanto, haber gobernado solos, incluyeron a los nacionales en los tres gabinetes que formaron.

El cuarto criterio es el tiempo: únicamente tiene sentido considerar el contar un partido estrechamente aliado como un único partido si la estrecha colaboración es de larga duración. La duración y el grado de proximidad distinguen a los cinco pares de partidos mencionados anteriormente de otros ejemplos de alianzas electorales que son meramente «matrimonios de conveniencia». Los sistemas electorales con distritos uninominales dan a los partidos pequeños y medianos un fuerte incentivo para formar tales alianzas, aunque éstas tienden a ser *ad hoc*, temporales y cambiantes; ejemplos de ello son Francia, la India y Mauricio.<sup>6</sup> Las alianzas electorales también tienen lugar en sistemas de RP, como Portugal, en donde la Alianza Democrática de tres partidos, que presentó una única lista de candidatos y tuvo gran éxito

6. Al igual que el sistema de voto alternativo australiano, el sistema electoral a dos vueltas francés anima a los partidos a formar alianzas electorales con partidos de ideología similar en lugar de fusionarse (véase capítulo 8). Sin embargo, a diferencia de la alianza liberal-nacional australiana, por lo general, las alianzas de socialistas-comunistas y de gaullistas-republicanos no cumplen los criterios para ser considerados partidos estrechamente aliados, especialmente porque los gabinetes socialistas franceses no han incluido habitualmente a los comunistas y porque los gaullistas y los republicanos se han enfrentado seriamente en las elecciones presidenciales, excepto en 1995, cuando hubo dos candidatos gaullistas y ningún candidato republicano.

en las elecciones de 1979 y 1980, volvió a los partidos mutuamente competitivos a partir del año 1983. También en Italia, tras el cambio a un sistema menos proporcional en 1994, agrupaciones como el Polo de la Libertad y el Olivo han sido, como sus nombres sugieren, simples alianzas de partidos y no partidos.

Desgraciadamente, los cuatro criterios no proporcionan una respuesta inequívoca a la pregunta de cómo los cinco pares de partidos problemáticos de Australia, Bélgica y Alemania deberían ser tratados. Verdaderamente, todos ellos se encuentran en algún punto entre dos partidos y un partido. Por lo tanto, en lugar de optar de forma arbitraria por la solución de uno o dos partidos, o simplemente echar una moneda al aire, propongo partir la diferencia; es decir, calcular dos números de partidos efectivos, basados primero en el supuesto de los partidos y después en el supuesto de un partido, y hacer la media de estos dos números. Esto significa que cada par de partidos aliados se cuenta como un partido y medio. Como sucede con cualquier compromiso, puede no ser la solución más perfecta y elegante, pero refleja la realidad de estos actores partidistas mejor que cualquiera de las opciones más extremas.

### **Partidos divididos**

Propongo una solución parecida para los partidos altamente divididos: los partidos Liberal y Conservador de Colombia, el Partido del Congreso de la India, los democristianos italianos, el partido Liberal Demócrata de Japón y el partido Demócrata de Estados Unidos. Éstos no son los únicos partidos de las democracias modernas que carecen de una cohesión perfecta —de hecho, generalmente es incorrecto ver a los partidos como «actores unitarios» (Laver y Schofield, 1990, 14-28)—, pero son los casos más extremos en los que los analistas han concluido que las facciones son muy similares a partidos separados. Por ejemplo, en términos generales, los expertos japoneses ven las facciones del partido Liberal Demócrata como «partidos dentro del partido» (Reed y Bolland, 1998). Junichiro Wada (1996, 28) escribe que los Liberal Demócratas «no son un partido único sino una coalición de facciones» y Raymond D. Gastil (1991, 25) declara directamente que «el sistema de partidos “real” en Japón es el sistema de facciones dentro del partido Liberal Demócrata». John B. Goodman (1991, 341) declara que los democristianos de Italia han sido «más una colección de facciones que un partido unificado».

John A. Peeler (1985, 102) describe a los dos principales partidos colombianos como «faccionistas» y señala que «para la mayor parte

de propósitos, las facciones son los actores políticos verdaderos, no los partidos». Jonathan Hartlyn (1989, 321) concluye de manera parecida que «las facciones en los partidos» hacen que el sistema de partidos de Colombia «se asemeje a un sistema multipartidista» más que a un sistema bipartidista. Paul R. Brass (1990, 97) sostiene que es más acertado hablar del «sistema de facciones» de la India que de su sistema de partidos. Klaus von Beyme (1985, 229) declara que el Congreso de Estados Unidos «no ha tenido nunca un sistema bipartidista y [que] todos los estudios existentes dan por sentado un sistema de cuatro partidos o, al menos, de tres partidos. En el Congreso, los demócratas se comportan generalmente como dos partidos, los conservadores del sur y los liberales del norte».

Estos tipos de fuertes facciones internas suelen operar también como partidos políticos durante las formaciones de gabinete y en los gabinetes de coalición. Tal como se ha mencionado anteriormente, los gabinetes de coalición tienden a ser menos duraderos que los gabinetes de un solo partido. Puesto que las facciones se comportan como partidos, sería de esperar que los gabinetes compuestos por partidos divididos fueran menos duraderos que los gabinetes con partidos más cohesionados. En un estudio comparativo de ocho naciones, James N. Druckman (1996) encontró que esto era realmente así.

El gran reto a la hora de encontrar una solución intermedia para contar los partidos divididos es que los dos números que forman parte del acuerdo no son inmediatamente obvios. En un extremo está la alternativa de un solo partido, pero ¿qué número de partidos hay en el otro extremo? En Italia y en Japón, donde las divisiones internas han sido las más sobresalientes e identificables, el número de facciones ha sido bastante grande. Si éstas se cuentan como partidos, medidos en términos del número efectivo de partidos referidos anteriormente, tanto los democristianos como los liberal-demócratas deberían contarse como cinco o seis partidos (basado en datos recogidos en Leonardi y Wertman, 1989, 114-115, y Baerwald, 1986, 27). Esto es claramente excesivo, ya que convertiría al total de los sistemas de partidos de estos dos países en los sistemas multipartidistas más extremos del mundo. Mi propuesta para la alternativa del extremo multipartidista es mucho más modesta, limitándose a tratar cada partido con facciones como dos partidos de igual tamaño. El compromiso sería entonces hacer la media del número efectivo de partidos basado en el supuesto de un partido y el número efectivo basado en el supuesto de dos partidos iguales.

El resultado es que los partidos divididos se cuentan como un partido y medio, exactamente la misma solución que propuse para los partidos estrechamente aliados. Desde luego, mi solución para los par-

tidos divididos es una aproximación más rudimentaria y poco convencional y probablemente será más controvertida. Sin embargo, sobre todo por ser éste un libro que analiza el grado de multipartidismo como uno de los elementos de concentración frente a la fragmentación del poder, se hace absolutamente necesario el considerar la intensa fragmentación interna. Mi única duda no radica en la necesidad o justificación de un ajuste sino en la suficiente solidez del mismo.<sup>7</sup>

### **Los sistemas de partidos de treinta y seis democracias**

La tabla 5.2 muestra los números efectivos de partidos en treinta y seis democracias —basados en la composición partidista de la cámara baja, generalmente más importante, de los legislativos bicamerales o la cámara única de los legislativos unicamerales—<sup>8</sup> resultantes de la media de todas las elecciones celebradas entre 1945 y mediados de 1996. Están relacionadas en orden descendente según el número efectivo de partidos. La gama es muy amplia: desde los 5,98 partidos de Papúa-Nueva Guinea hasta a los 1,35 de Botswana. El promedio para las treinta y seis democracias es 3,16 y la mediana es 3,12 partidos.

Hacia el final de la lista, tal como se esperaba, también encontramos nuestros casos prototipo del Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados. La media de 2,11 partidos en la Cámara de los Comunes britá-

7. El hecho de contar los partidos aliados y los divididos como un partido y medio o, más convencionalmente, como dos partidos y un partido, respectivamente, también afecta a cómo están clasificados los gabinetes (gabinetes unipartidistas frente a gabinetes de coalición y ganadores mínimos frente a gabinetes de otros tipos) y afecta al cálculo de la desproporcionalidad electoral. Para aquellos lectores que prefieran la definición convencional de partidos, que acepta la propia definición de los partidos como «partidos», el Apéndice B proporciona los valores basados en esta definición alternativa para las tres variables en el período comprendido entre 1945 y 1996, así como en el período comprendido entre 1971 y 1996.

8. El número efectivo de partidos se basa en los partidos en la legislatura cuando éste se reúne por vez primera tras unas elecciones. En la mayoría de los casos no existe diferencia alguna entre los escaños obtenidos por los partidos en unas elecciones y los escaños que ocupan en la legislatura. Sin embargo, se han observado diversos cambios de poca importancia en tres países. A partir de los años cincuenta, en Japón, diversos candidatos independientes se han unido a los liberal-demócratas tras las elecciones. Cambios parecidos de independiente a miembros de partidos parlamentarios y entre partidos han abundado tras las elecciones en Papúa-Nueva Guinea. En la cámara baja de Botswana, cuatro legisladores elegidos «especialmente» son cooptados por los elegidos popularmente; esto ha incrementado las mayorías legislativas del partido Demócratico gobernante en Botswana en cuatro escaños (Holm, 1989, 197), y necesariamente ha disminuido ligeramente el número efectivo de partidos de 1,39 a 1,35. Otras dos cuestiones de menor relieve: 1) los dos ejemplos de elecciones boicoteadas por un partido importante, en Trinidad en 1971 y en Jamaica en 1983, desembocaron en la elección de legislaturas unipartidistas; no he tenido en cuenta los resultados de estas elecciones porque son bastante atípicas; 2) todos los miembros independientes de las legislaturas se han contado como minipartidos de un solo miembro, lo que significa, desde luego, que son virtualmente ignorados en el cálculo del número efectivo de partidos que pondera a los partidos por sus porcentajes de escaños.

**TABLA 5.2. Números efectivos medios, más bajos y más altos de partidos parlamentarios tras las elecciones en treinta y seis democracias y el número de elecciones en las que se basan estos porcentajes (1945-1996)**

	Medio	Más bajo	Más alto	Número de elecciones
Papúa-Nueva Guinea	5,98	2,69	10,83	4
Suiza	5,24	4,71	6,70	13
Finlandia	5,03	4,54	5,58	15
Italia	4,91	3,76	6,97	14
Países Bajos	4,65	3,49	6,42	15
Israel	4,55	3,12	5,96	14
Dinamarca	4,51	3,50	6,86	21
Bélgica	4,32	2,45	6,51	17
India	4,11	2,51	6,53	6
Islandia	3,72	3,20	5,34	16
Japón	3,71	2,58	5,76	19
Francia	3,43	2,49	4,52	10
Venezuela	3,38	2,42	4,88	8
Luxemburgo	3,36	2,68	4,05	11
Noruega	3,35	2,67	4,23	13
Portugal	3,33	2,23	4,26	8
Suecia	3,33	2,87	4,19	16
Colombia	3,32	2,98	4,84	14
Alemania	2,93	2,48	4,33	13
Irlanda	2,84	2,38	3,63	15
España	2,76	2,34	3,02	15
Mauricio	2,71	2,07	3,48	6
Austria	2,48	2,09	3,73	16
Costa Rica	2,41	1,96	3,21	11
Estados Unidos	2,40	2,20	2,44	25
Canadá	2,37	1,54	2,86	16
Australia	2,22	2,08	2,30	21
Grecia	2,20	1,72	2,40	8
Reino Unido	2,11	1,99	2,27	14
Malta	1,99	1,97	2,00	6
Nueva Zelanda	1,96	1,74	2,16	17
Trinidad	1,82	1,18	2,23	7
Barbados	1,76	1,25	2,18	7
Bahamas	1,68	1,45	1,97	5
Jamaica	1,62	1,30	1,95	7
Botswana	1,35	1,17	1,71	7

FUENTE: basada en los datos recogidos en Mackie y Rose (1991, 1997), Nohlen (1993), Singh (1994), Lijphart (1994) y datos proporcionados por Pradeep K. Chhibber, Michael Coppedge, Brian F. Crisp, Gary Hoskin, Mark P. Jones, J. Ray Kennedy, Hansraj Mathur, Shaheen Mozaffar, Ben Reilly y Andrew S. Reynolds.

nica refleja los numerosos pequeños partidos existentes en este sistema bipartidista básico. En Nueva Zelanda y Barbados, donde han existido menos terceros partidos y la proporción de escaños del partido ganador ha tendido a ser relativamente grande, los números efectivos medios están por debajo de 2,00. Lo mismo sucede en las tres democracias restantes de la Commonwealth en el Caribe —Jamaica, Trinidad y las Bahamas—, en Malta y, especialmente, en Botswana, donde el partido gobernante ha dominado en número hasta un grado extremo. Al otro extremo de la lista, Suiza va casi en cabeza. Bélgica sólo ocupa el octavo lugar más alto de multipartidismo a lo largo de todo el período; sin embargo, en las seis elecciones celebradas a partir de 1978, después de que todos los partidos principales se dividieran por razones lingüísticas, el número efectivo medio era de 5,82 partidos, ligeramente inferior al número de Papúa-Nueva Guinea.<sup>9</sup>

La tabla 5.2 también indica el grado de variación dentro de cada una de las treinta y seis democracias mostrando los números efectivos más bajos y más altos de los partidos en todas sus elecciones (el número de las cuales se muestra en la última columna). El sistema bipartidista puro maltés con dos, y sólo dos, partidos parlamentarios extremadamente iguales muestra la menor de las variaciones: entre 1,97 y 2,00 en seis elecciones. Con diferencia, la variación mayor tiene lugar en las cuatro elecciones celebradas en Papúa-Nueva Guinea: inicialmente hubo una tendencia hacia la consolidación del sistema de partidos cuando el número efectivo de partidos descendió de los 4,46 obtenidos en la primera elección, celebrada tras la independencia en 1977, a los 2,69 de la segunda elección en 1982. Sin embargo, esta tendencia se invirtió en 1987 y 1992, cuando los números subieron a 5,95 y 10,83, reflejando este último un gran número de partidos pequeños e independientes en el legislativo.

Varios países han experimentado tendencias duraderas hacia un mayor multipartidismo, en especial Bélgica, pero también Austria,

9. Este número refleja el ajuste de partidos de uno y medio, discutido anteriormente. Durante el período siguiente a 1945, el número ajustado de partidos es 4,32 (véase tabla 5.2), entre dos números sin ajustar, 3,59 y 5,05. En el caso de Bélgica, el ajuste tiene un impacto considerable porque implica de tres a seis entidades de partido. Su impacto es menor en los casos de Australia y Alemania. Si se considera la CDU-CSU como un partido, arroja un número efectivo de 2,64 partidos; si se cuenta la CDU y la CSU por separado, arroja 3,23 partidos. El promedio que se muestra en la tabla es de 2,93 partidos. En Australia, si se cuentan los Liberales y los Nacionales como un partido o como dos partidos da un resultado de 1,94 y 2,50, respectivamente, cerca de un bipartidismo puro y un sistema de partido de dos y medio puro, con el número de ajuste de 2,22 partidos que representa cerca de un sistema de partido de dos y un cuarto. El ajuste para los partidos divididos tiene el mayor impacto en el sistema de partidos colombiano porque afecta a los dos partidos más importantes. El tratamiento convencional ofrece un resultado de 2,22 partidos, comparado con el número ajustado de 3,32 partidos. Los números respectivos para la India son 3,34 y 4,11, para Italia 4,16 y 4,91, para Japón 3,08 y 3,71, y para Estados Unidos 1,93 y 2,40.

Colombia, Dinamarca, India, Italia, Noruega y Suiza. En Alemania, Israel y Japón, el número efectivo de partidos descendió primero gradualmente, aumentando de nuevo a lo largo de las pasadas dos o tres décadas. Portugal constituye el único ejemplo de una clara tendencia hacia un menor número de partidos. En la mayor parte de los países restantes, o bien existe poca variación a lo largo del tiempo, o bien fluctuación sin tendencia duradera alguna. De hecho, los números efectivos de partidos más bajos y más altos se obtuvieron en elecciones sucesivas en no menos de siete países, a saber, Botswana, Canadá, Costa Rica, España, Estados Unidos, Francia y Nueva Zelanda.

### **Las dimensiones de temas del conflicto partidista**

¿Cómo se pueden determinar los contenidos y la intensidad de los programas de los partidos y las dimensiones de temas de los sistemas de partidos? Los programas electorales y los manifiestos oficiales de los partidos deberían leerse con cierto escepticismo, si bien ofrecen algunas claves acerca de la posición de los partidos en las políticas públicas, particularmente si se complementan con otras declaraciones formales del partido, los debates en conferencias de partido y los discursos pronunciados por los líderes del mismo en el parlamento y otros lugares. Además, podemos observar las políticas que un partido adopta cuando está en el poder o las que un partido promueve al compartir este poder con uno o más aliados en una coalición (Budge, Robertson y Hearl, 1987; Laver y Hunt, 1992; Klingemann, Hofferbert y Budge, 1994). Los programas de partido deben distinguirse de las características de los votantes a los que los partidos representan. Por ejemplo, el hecho de que un partido reciba un apoyo excepcionalmente fuerte de los votantes católicos no lo convierte automáticamente en un partido católico y tampoco indica necesariamente que la religión sea una dimensión temática de importancia. Sin embargo, normalmente existe una relación mutua entre un programa de partido y los intereses objetivos y subjetivos, así como las necesidades de los seguidores de un partido.

Una segunda directriz para la identificación de las dimensiones de temas de los sistemas de partidos es que la atención debería recaer en las diferencias entre partidos antes que dentro de los partidos. Esto significa que algunos grupos de temas que son importantes en un país pueden no serlo en su sistema de partidos, con lo que pueden causar divisiones internas en los partidos en lugar de marcar las diferencias entre uno y otro. En tercer lugar, el análisis se restringirá a los temas políticos que dividen lo que Sartori (1976) llama los partidos «relevan-

tes», aquellos con potencial de coalición o de chantaje. Finalmente, la atención se concentrará en las dimensiones de temas duraderas de los sistemas de partidos; se ignorarán las diferencias partidistas que pueden aparecer en unas elecciones y que desaparecen una vez éstas se han celebrado.

Las siete dimensiones de temas siguientes pueden observarse como mínimo en algunos de los treinta y seis sistemas de partidos democráticos en el período comprendido entre 1945 y 1996: 1) socioeconómica; 2) religiosa; 3) étnico-cultural; 4) urbana-rural; 5) apoyo al régimen; 6) política exterior, y 7) posmaterialista. La tabla 5.3 indica qué dimensiones de temas han estado presentes en cada una de las treinta y seis democracias. Se distingue entre las dimensiones de alta intensidad (A) y aquellas con sólo una intensidad media o que variaron entre una intensidad alta y baja con el tiempo (M). Los juicios en los que está basada la tabla son necesariamente subjetivos, pero la mayoría son claros y no controvertidos. Los casos difíciles son escasos y se ponen de relieve en la discusión de cada una de las dimensiones de temas.

1. *La dimensión socioeconómica.* La dimensión de temas socioeconómicos se relaciona primero en la tabla 5.3 por ser la más importante y estar presente en todos los sistemas de partidos democráticos en el período comprendido entre 1945 y 1996. Muchos estudios han demostrado que existen diferencias significativas entre las políticas socioeconómicas defendidas y adoptadas por los partidos y gobiernos de izquierda y de derecha. Sistemáticamente, los gobiernos de izquierda han producido un mayor índice de crecimiento en el sector público de la economía, mayores presupuestos del gobierno central, mayor igualdad de la renta, mayores esfuerzos para reducir el desempleo y más énfasis en la educación, la salud pública y las prestaciones sociales que los gobiernos de derecha. La evidencia puede resumirse en la siguiente declaración de Edward R. Tufte (1978, 104): «El determinante más importante de las variaciones en los resultados macroeconómicos entre una democracia industrializada y otra es la posición en el espectro izquierda-derecha del partido político gobernante. Los programas de partido y la ideología política establecen prioridades y ayudan a decidir la política económica.»

En términos generales, las diferencias entre la izquierda y la derecha en cuestiones socioeconómicas han disminuido desde la década de los sesenta, aunque no hasta el punto de poder decir que esta dimensión ha desaparecido en ninguno de los países o ni siquiera que se haya moderado de una intensidad «alta» a sólo «media» en la mayoría de los mismos durante el período que se estudia. La tabla 5.3 sólo asigna intensidades «medianas» a Estados Unidos, Canadá, Baha-

**TABLA 5.3. Dimensiones de temas de treinta y seis sistemas de partido democráticos (1945-1996)**

	Socio-económica	Religiosa	Étnico-cultural	Urbana-rural	Apoyo al régimen	Política exterior	Posmaterialista	Número de dimensiones
Finlandia	A	M	A	M	M	—	—	3,5
Bélgica	A	A	A	—	—	—	—	3,0
Alemania	A	A	M	—	—	—	M	3,0
India	A	A	M	—	M	—	—	3,0
Israel	A	A	—	—	—	A	—	3,0
Italia	A	A	—	—	M	M	—	3,0
Países Bajos	A	A	—	—	—	—	A	3,0
Noruega	A	A	—	M	—	—	M	3,0
Papúa-N.G.	A	M	A	—	—	M	—	3,0
Suiza	A	A	M	M	—	—	—	3,0
Francia	A	M	—	—	M	M	—	2,5
Japón	A	M	—	—	M	M	—	2,5
Portugal	A	M	—	—	M	M	—	2,5
Colombia	A	M	—	M	M	—	—	2,5
Dinamarca	A	M	—	M	—	M	—	2,5
España	A	M	A	—	—	—	—	2,5
Suecia	A	M	—	M	—	—	M	2,5

TABLA 5.3. (*Continuación*)

Costa Rica	A	A	—	—	—	—	—	2,0
Luxemburgo	A	A	—	—	—	—	—	2,0
Venezuela	A	A	—	—	—	—	—	2,0
Islandia	A	—	—	M	—	M	—	2,0
Malta	A	M	—	—	—	M	—	2,0
Mauricio	A	—	A	—	—	—	—	2,0
Irlanda	A	—	—	—	—	M	—	1,5
Jamaica	A	—	—	—	—	M	—	1,5
Reino Unido	A	—	—	—	—	M	—	1,5
Canadá	M	—	A	—	—	—	—	1,5
Trinidad	M	—	A	—	—	—	—	1,5
Australia	A	—	—	M	—	—	—	1,5
Austria	A	M	—	—	—	—	—	1,5
Botswana	A	—	M	—	—	—	—	1,5
Grecia	A	—	—	—	M	—	—	1,5
Barbados	A	—	—	—	—	—	—	1,0
Nueva Zelanda	A	—	—	—	—	—	—	1,0
Estados Unidos	M	—	M	—	—	—	—	1,0
Bahamas	M	—	—	—	—	—	—	0,5
TOTAL	34,0	16,5	9,5	4,0	4,0	6,5	2,5	77,0

NOTA: A indica valores altos de una dimensión de temas y M valores medios.

mas y Trinidad. Al añadir los treinta y seis valores, con una A equivalente a 1,0 y una M a 0,5, el total es de 34,0, tal como se indica en la última línea de la tabla. Esta puntuación total para la dimensión socioeconómica es más del doble de la puntuación total para cualquiera de las otras dimensiones. La dimensión socioeconómica es también la única que ha estado presente de forma significativa en los treinta y seis sistemas de partidos, lo cual confirma la famosa afirmación de Seymour Martin Lipset (1960, 220) de que las elecciones pueden considerarse como «la expresión de la lucha de clases democrática».

2. *La dimensión religiosa.* Las diferencias entre los partidos seglares y los religiosos constituyen la segunda dimensión de temas más importante. Tales diferencias se encuentran en más de la mitad de las treinta y seis democracias. En doce países que son mayoritariamente católicos y/o protestantes existen, o han existido durante mucho tiempo, muchos partidos que se autodenominan explícitamente «cristianos»: Alemania, Bélgica, Costa Rica, Dinamarca, Finlandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Suecia, Suiza y Venezuela. En los casos en que la diferencia entre religioso y secular ha sido importante durante el período analizado en estos doce sistemas de partidos, se le asigna un valor «alto» en la tabla 5.3 y una puntuación «media» al resto. En seis países eminentemente católicos, las divisiones religiosas han sido por término medio menos preeminentes y explícitas, pese a que siguen mereciendo al menos una puntuación «media»: Austria, Colombia, España, Francia, Malta y Portugal. En tres países eminentemente no cristianos ha estado presente también una dimensión religiosa. Ha sido, y continúa siendo, extremadamente importante en Israel —donde el partido Religioso Nacional y otros partidos religiosos han sido durante largo tiempo unos defensores extremadamente efectivos de las políticas religiosas ortodoxas— y en la India, donde el partido Bharatiya Janata se designa normalmente como un partido «nacionahsta hindú». En Japón, el partido Komeito llegó a tener una presencia política significativa en los años setenta; es el representante político de la secta budista Soka Gakkai.

Al igual que la dimensión socioeconómica, la dimensión religiosa ha descendido generalmente en importancia durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. En los países europeos con mezcla de poblaciones católica y protestante e historias de antagonismo católico-protestante, las tensiones entre religiones han desaparecido en gran parte y los dos grupos han tendido incluso a unirse políticamente. La Unión Demócrata Cristiana de la Alemania de posguerra se fundó como un partido conjunto de católicos y protestantes. En los Países Bajos, el partido católico y los dos partidos protestantes más

importantes presentaron una lista conjunta en las elecciones parlamentarias de 1977 y tras ello se fundieron en una única organización de partido. Además, tanto los partidos religiosos como sus oponentes anticlericales han moderado sus exigencias y sus críticas. Sin embargo, los partidos religiosos y seglares se hallan aún divididos según la postura adoptada ante cuestiones morales tales como el matrimonio y el divorcio, los derechos de los homosexuales, el control del nacimiento, el aborto, la educación sexual, la pornografía, etc. Estos temas han alcanzado especial importancia a partir de finales de los sesenta. Además, los partidos religiosos relativamente pequeños de Japón, Dinamarca, Finlandia y Suecia no llegaron a ser electoralmente importantes hasta la segunda mitad del período y no establecieron claramente su potencial de coalición entrando a formar parte de gabinetes de coalición hasta principios de los noventa.

3. *La dimensión étnico-cultural.* Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan (1967), en su teoría desarrollista de las estructuras divisorias y los sistemas de partidos, identifican cuatro fuentes básicas de divisiones en los sistemas de partidos. Éstas son, junto con las dimensiones socioeconómica y religiosa referidas anteriormente, las divisiones étnico-culturales y la división entre los intereses rural-agrarios y urbano-industriales. La dimensión étnico-cultural tiene cierta importancia en los nueve países descritos como sociedades plurales en el capítulo 4, a excepción de Israel. En la mayoría de éstos, las cuestiones étnico-culturales son muy sobresalientes. Las dos excepciones ciertamente sorprendentes las constituyen la India y Suiza, con sociedades étnicamente muy divididas, puesto que en estos dos países la dimensión religiosa es un diferenciador mucho más significativo a nivel nacional.

En tres de las sociedades semiplurales, la dimensión étnico-cultural tiene también cierta importancia. En Finlandia, la minoría de habla sueca y el partido Sueco son muy pequeños, pero el partido ha sido un actor político efectivo y un frecuente socio en los gobiernos de coalición. Debido a que la Unión Social Cristiana de Baviera se cuenta como «medio» partido y a la emergencia del partido del Socialismo Democrático como un partido específico de la Alemania oriental desde su unificación en 1990, Alemania recibe una puntuación «media». Ningún partido estadounidense tiene una base exclusivamente étnica, pero los demócratas han representado mejor y han sido más sensibles a los intereses de las minorías étnicas y raciales que los republicanos, y cuando las medidas de discriminación positiva y otros programas a favor de las minorías han sido controvertidos, los demócratas los han apoyado y los republicanos se han opuesto a ellos. En Botswana, el partido gobernante «es considerado por las tribus Bamangwato y Bakwena como el representante de su gente» (Holm 1988, 191).

4. *La dimensión urbana-rural.* Las diferencias entre las áreas y los intereses rurales y urbanos aparecen en todas las democracias, pero constituyen una fuente de dimensión de temas en los sistemas de partidos en sólo unas cuantas y de importancia media. Donde hay partidos agrarios, principalmente en los países nórdicos, han tendido a convertirse en menos exclusivamente rurales para atraer también a electorados urbanos, influidos por el descenso de la población rural. Un signo inequívoco de este cambio es que los partidos agrarios sueco, noruego y finlandés cambiaron sus nombres por «partido de centro» entre 1957 y 1965. Los liberales daneses y los progresistas islandeses también empezaron como partidos agrarios pero, de igual forma, intentan presentarse como partidos de centro. Asimismo, el partido Suizo y los conservadores colombianos pueden considerarse partidos que representan en cierta medida los intereses rurales. El partido Nacional australiano solía llamarse el «partido del campo» y tradicionalmente ha sido el defensor tradicional de los intereses rurales y agrarios. Debido a su clasificación como «medio» partido, sin embargo, Australia recibe sólo una puntuación «media» en la dimensión urbano-rural.

5. *La dimensión de apoyo al régimen.* Esta dimensión puede darse en democracias como resultado de la presencia de partidos importantes que se oponen al régimen democrático. En nuestras treinta y seis democracias se ha dado principalmente en países europeos y asiáticos con partidos comunistas bastante grandes: Francia, Italia, Finlandia, Portugal, Grecia, India y Japón. Sin embargo, la tendencia hacia el «eurocomunismo» ha comportado cambios básicos en las actitudes comunistas hacia la democracia y la política exterior, y los partidos comunistas de la India y Japón se han convertido, asimismo, en más moderados. Por esta razón, ninguno de los sistemas de partidos recibe más que una calificación «media» en esta dimensión. El único país restante con un partido comunista de consideración es Islandia, pese a que los comunistas islandeses pueden ser considerados eurocomunistas desde 1938. Éste fue el año en que se unieron a una facción socialista para formar un nuevo partido que, como el políólogo islandés Olafur R. Grimsson (1982, 145) señala, «admitiría el camino parlamentario hacia el poder, se adheriría a una forma de socialismo islandés y se retiraría de la Comintern, una posición que reflejaba más los europeos años setenta que el final de los treinta». Colombia recibe una puntuación «media» por una razón bien diferente: el importante papel del partido AD-M19 que, pese a sus orígenes revolucionarios, llegó a participar en las elecciones e incluso formó parte del gabinete a principios de los noventa.

6. *La dimensión de la política exterior.* Los partidos de doce de nuestras treinta y seis democracias se han visto divididos por una gran

variedad de cuestiones de política exterior: la tradicional aunque descendente postura prosoviética adoptada por los partidos comunistas europeos, la oposición a la entrada en la OTAN (Organización del Atlántico Norte) en Francia e Islandia, y en la Unión Europea y sus predecesoras en Gran Bretaña, Dinamarca, Francia, Irlanda y Malta, las relaciones con Estados Unidos en Japón y Jamaica, con Australia en Papúa-Nueva Guinea y con Libia en Malta, así como las actitudes diversas de los partidos irlandeses hacia el problema de Irlanda del Norte. Sin embargo, ninguna de ellas fue lo suficientemente importante o duradera para alcanzar valores superiores al «medio». El único país con una puntuación «alta» en la tabla 5.3 es Israel. Aquí la cuestión es de índole nacionalista-territorial y el debate es, en palabras del politólogo israelí Ofira Seliktar (1982, 295), «entre aquellos que siguen la tradición territorial maximalista de los revisionistas y los que se unen a las demandas territoriales más moderadas de la escuela socialista-sionista». Esta dimensión ha alcanzado mayor preeminencia a partir de la ocupación de los territorios árabes en 1967.

7. *La dimensión materialista frente a la posmaterialista.* Esta dimensión gira alrededor de las cuestiones de la democracia participativa y el medio ambiente, ambas pertenecientes al grupo de valores que Ronald Inglehart (1977, 40-50; también Inglehart, 1997, 108-130) ha dado en llamar «posmaterialismo». Inglehart observó que, especialmente entre la gente joven de clase media de las democracias occidentales, se otorga gran importancia a metas tales como que la gente tenga más voz y voto en la toma de decisiones en el trabajo y en sus comunidades» y «conceder a la gente una mayor participación en las decisiones importantes que toma el gobierno». Además, en las naciones más ricas, el grupo de valores posmaterialistas también incluye el objetivo de «intentar hacer más bellas nuestras zonas urbanas y rurales». Tal como se muestra en la tabla 5.3, el posmaterialismo se ha convertido en la fuente de una nueva dimensión en unos pocos sistemas de partidos, puesto que ha aparecido únicamente en los países más desarrollados y lo ha hecho de manera reciente. En consecuencia, los partidos posmaterialistas han permanecido pequeños y, por lo general, sin un potencial claro de coalición. Sin embargo, los partidos de centro noruego y sueco han protagonizado una transición uniforme de los desfasados valores rurales a los valores medioambientales modernos, y dos nuevos partidos holandeses, los Demócratas '66 y los Radicales, plantearon propuestas participativas ya a finales de los sesenta y formaron parte de un gabinete de coalición en 1973. Alemania recibe también una valoración «media» en esta dimensión debido a la importancia del partido Verde, el cual ha participado en diversos gobiernos a nivel estatal y era considerado también un partido con un

potencial de coalición a nivel nacional, incluso antes de entrar a formar parte de un gabinete nacional con los socialistas en 1998.

### Dimensiones y sistemas de partidos

La última columna de la tabla 5.3 muestra el número de dimensiones de temas en cada una de las treinta y seis democracias. En principio, este número podría oscilar entre 7 y 0 dimensiones, pero la escala real va sólo de 3,5 a 0,5. La tabla agrupa a los países con la misma puntuación total y estos grupos se presentan en orden descendente según su número de dimensiones de temas. Dentro de cada categoría, los países que tienen la misma pauta de dimensiones ocupan el primer lugar en la lista. Por ejemplo, en el grupo con 2,5 dimensiones, Francia, Japón y Portugal tienen la misma puntuación «alta» para la dimensión socioeconómica y las mismas puntuaciones «medianas» para las dimensiones religiosa, de apoyo al régimen y política exterior. Costa Rica, Luxemburgo y Venezuela forman un subgrupo parecido en la categoría del 2,0. Cinco países con una herencia política británica forman dos subgrupos en la categoría del 1,5: uno está formado por Irlanda, Jamaica y el Reino Unido y el otro por Canadá y Trinidad.

¿Cuál es la relación entre estos números de dimensiones de temas y los números efectivos de partidos políticos? Existen dos razones para esperar un fuerte vínculo entre ellos. En primer lugar, cuando en una sociedad existen diversas dimensiones de conflicto político sería de esperar que se necesitara un número relativamente elevado de partidos para expresar todas estas dimensiones, a menos que éstas coincidieran. En segundo lugar, las dimensiones han sido definidas en términos de diferencias entre los partidos en lugar de dentro de los mismos, lo que significa que, por ejemplo, los sistemas bipartidistas no pueden adaptarse con facilidad a tantas dimensiones como los sistemas multipartidistas. El coeficiente de correlación entre el número efectivo de partidos en las treinta y seis democracias (tabla 5.2) y el número de dimensiones de temas (tabla 5.3) es 0,84, un número muy alto y estadísticamente muy significativo.

La figura 5.1 muestra de manera gráfica la forma de la relación y las posiciones de cada uno de los treinta y seis países.<sup>10</sup> Rein Taagepera y Bernard Grofman (1985) han propuesto que la relación entre el

10. En la figura 5.1 y en figuras similares de capítulos próximos, las treinta y seis democracias se identifican por los primeros tres caracteres de sus nombres, excepto que AUL significa Australia, AUT Austria, CR Costa Rica, JPN Japón, NZ Nueva Zelanda, PNG Papúa-Nueva Guinea, UK Reino Unido y US Estados Unidos.

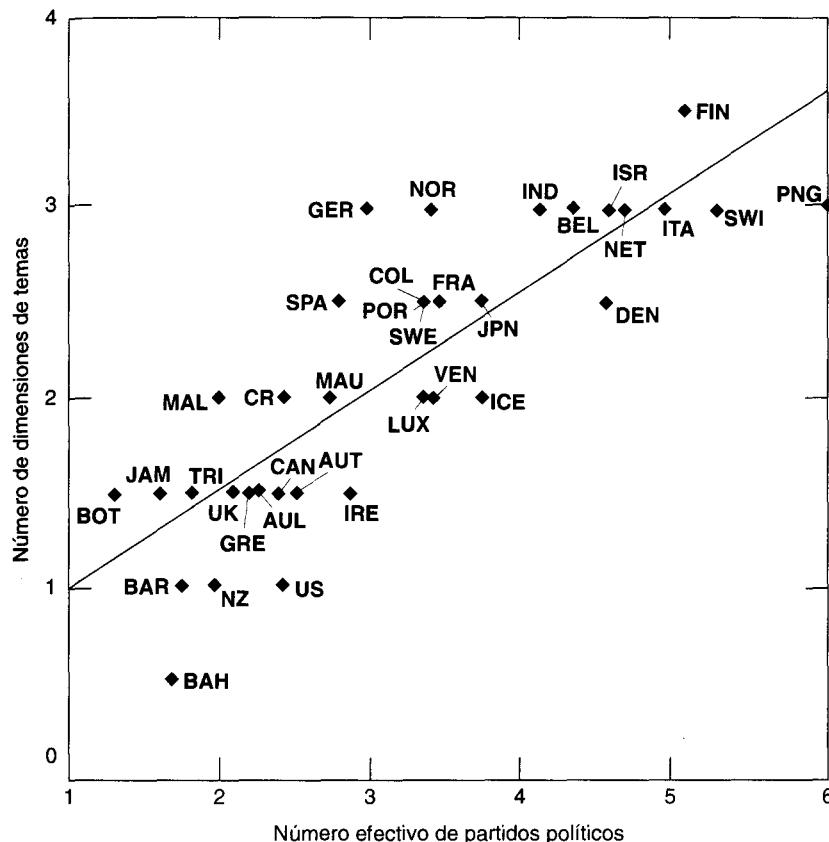


FIG. 5.1. La relación entre el número efectivo de partidos parlamentarios y el número de dimensiones de temas en treinta y seis democracias (1945-1996).

número efectivo de partidos ( $N$ ) y el número de dimensiones de temas ( $D$ ) puede expresarse como

$$N = D + 1$$

El sistema bipartidista típico de Westminster, típicamente con una dimensión de temas, responde perfectamente a esta fórmula. Por consiguiente, cada aumento experimentado en el número de partidos provocará exactamente el mismo aumento en el número de dimensiones. La fórmula de Taagepera y Grofman constituye un cálculo excelente, aunque la verdadera línea de regresión de la figura 5.1 es algo más

plana de lo que ellos supusieron: existen más dimensiones en la parte de abajo y menos en la parte de arriba de las que supusieron con su fórmula. Sin embargo, los dos números están fuertemente relacionados. Alemania, Noruega, Estados Unidos y Bahamas son los más alejados de la línea de regresión, aunque ni siquiera estos cuatro países pueden considerarse muy alejados.

A diferencia del número efectivo de partidos y de las cuatro variables que se abordan en los cuatro capítulos siguientes, el número de dimensiones de temas no es una variable institucional, por lo que no se utiliza como uno de los componentes de la dimensión global ejecutivos-partidos. Sin embargo, por estar tan íntimamente relacionada con el número de partidos, se ajustaría muy estrechamente a esta dimensión y, si ésta se incluyera, tendría muy poco efecto sobre la forma de la misma.

## CAPÍTULO 6

### GABINETES: CONCENTRACIÓN FRENTE A DIVISIÓN DEL PODER EJECUTIVO

La segunda de las diez variables básicas que caracterizan la diferencia entre las formas de democracia mayoritaria y consensual, que se abordará en este capítulo, es la amplitud de la participación de los representantes del pueblo en la rama ejecutiva del gobierno. Tal como señalé al principio del capítulo 5, esta variable puede considerarse la más típica del contraste entre mayoría y consenso. La diferencia entre los gobiernos de mayoría absoluta de un partido y las amplias coaliciones multipartidistas resume el contraste entre el principio mayoritario de concentrar el poder en manos de la mayoría y el principio consensual de una amplia división del poder.

Los gabinetes de mayoría de partido único y las amplias coaliciones multipartidistas se diferencian entre sí en base a dos cuestiones, a saber, si se trata de un gabinete de partido único o de un gabinete de coalición y el tipo de base de apoyo parlamentario de que éste disfruta. Por lo que se refiere a la base de apoyo, la triple clasificación estándar en teoría de las coaliciones distingue entre 1) gabinetes ganadores mínimos, que son «ganadores» en el sentido de que el partido o los partidos del gabinete controlan una mayoría de escaños parlamentarios, pero «mínimos» en el sentido de que el gabinete no incluye ningún partido que no sea necesario para alcanzar la mayoría en el parlamento; 2) gabinetes sobredimensionados, que contienen más partidos de los necesarios para el apoyo mayoritario en el legislativo, y 3) gabinetes de minoría o «infradimensionados», que no reciben el apoyo de la mayoría parlamentaria. El tipo de gabinete más mayoritaria es el de partido único y ganador mínimo, es decir, un gabinete de mayoría de partido único. El tipo de gabinete más consensual es el multipartidista y sobredimensionado. Tal como expongo

más adelante, los gabinetes de minoría se parecen a los gabinetes sobredimensionados, por lo que los gabinetes de minoría multipartidista también pertenecen al extremo consensual del espectro. Esto sitúa a dos tipos de gabinetes en una posición intermedia: los gabinetes ganadores mínimos multipartidistas y los gabinetes de minoría de partido único.

En este capítulo reviso las principales teorías de las coaliciones y explico por qué predicen tan limitadamente el tipo de gabinetes que realmente se forman en las democracias. Una razón importante es que, por una parte, se basan casi por completo en supuestos mayoritarios y, por la otra, suelen ignorar las características institucionales que promueven la formación de gabinetes de minoría y sobredimensionados. Seguidamente, tras abordar los criterios necesarios para la asignación de distintas categorías a los gabinetes, presento los resultados empíricos en relación con el tipo de gabinete en treinta y seis democracias en el período comprendido entre 1945 y 1996. Nuestras democracias difieren mucho en esta variable, con valores que van desde un 100 % de gabinetes de partido único y ganadores mínimos en cinco países a un 4,1 % en Suiza. Por último, analizo la relación entre el tipo de gabinete y los números efectivos de partidos en nuestro grupo de treinta y seis países.

## **Teorías de las coaliciones**

En los sistemas de gobierno parlamentarios deben formarse gabinetes que disfruten de la confianza de la mayoría parlamentaria o que, al menos, sean tolerados por ésta. ¿Podemos predecir la formación de un gabinete determinado conociendo los puntos fuertes de los diferentes partidos del Parlamento? Si un partido cuenta con la mayoría de los escaños parlamentarios, la predicción parece fácil: el partido mayoritario probablemente formará un gabinete de partido único. Esta predicción es correcta en la mayoría de casos, pero también es posible que el partido mayoritario forme una coalición con uno o más partidos minoritarios; por ejemplo, los conservadores británicos obtuvieron una clara mayoría en la Cámara de los Comunes durante la Segunda Guerra Mundial, pero el gabinete de guerra de Churchill era una amplia coalición de los partidos Conservador, Laborista y Liberal. En el caso de que ningún partido obtenga una mayoría parlamentaria es probable que se evite la formación de un gabinete de minoría de partido único y se forme un gabinete de coalición, pero ¿qué coalición es la más probable? Se han propuesto varias teorías para determinar el tipo de coalición que se formará en los sistemas parlamentarios. De

entre ellas, las seis teorías más importantes predicen los siguientes tipos de coaliciones:<sup>1</sup>

### 1. COALICIONES GANADORAS MÍNIMAS

El «principio del tamaño» de William H. Riker (1962, 32-46) predice la formación de coaliciones ganadoras mínimas, es decir, coaliciones ganadoras (mayoritarias) en las que sólo participen aquellos partidos que sean mínimamente necesarios para que el gabinete tenga mayoría. La tabla 6.1 nos ofrece un ejemplo. La coalición ABC (una coalición de gabinete de los partidos A, B y C) es una coalición ganadora, puesto que A, B y C controlan una mayoría de cincuenta y cinco de los cien escaños parlamentarios. Es mínima porque los tres partidos son necesarios para formar una mayoría. La eliminación del más pequeño de los socios de la coalición —el partido A— reduciría el apoyo parlamentario de la coalición de una mayoría de los escaños —cincuenta y cinco— a una minoría de sólo cuarenta y siete. La inclusión en la coalición del partido D la convertiría en más que mínima, en tanto que en la coalición ABCD se podría prescindir de A o D sin por ello perder el apoyo mayoritario.

El supuesto básico de la teoría de las coaliciones ganadoras mínimas es simple y bastante plausible: los partidos políticos quieren maximizar su poder. En los sistemas parlamentarios, poder significa participación en el gabinete, y máximo poder significa ocupar tantas

TABLA 6.1. *Coaliciones de gabinete que se formarán según seis teorías de las coaliciones para una distribución hipotética de escaños parlamentarios*

<i>Partidos:</i>	A (Izquierda)	B	C	D	E (Derecha)
<i>Escaños:</i>	8	21	26	12	33
<i>Teorías:</i>					
Coalición ganadora mínima		ABC	ADE	BCD	BE
Tamaño mínimo			ADE		CE
Proposición negociadora				BE	CE
Distancia mínima		ABC		BCD	CE
Ganadora conectada y mínima		ABC		BCD	CDE
Coalición políticamente viable		ABC		BCD	CE

1. La literatura existente en ciencia política sobre la formación y durabilidad de las coaliciones de gobierno es extensa. Las obras de Laver y Schofield (1990), Strøm y Leipart (1993), Strøm (1995) y Grofman y Van Roozenendaal (1997) contienen útiles resúmenes y revisiones críticas.

posiciones como sean posibles en el gabinete. Para formar parte del gabinete, un partido minoritario tendrá que formar equipo con uno o más partidos, pero rechazará la inclusión de partidos innecesarios en la coalición, puesto que tal cosa reduciría su número de ministros en el gabinete. Por ejemplo, en la coalición de gabinetes CE de la tabla 6.1, el partido C aporta casi la mitad del apoyo parlamentario, por lo que es probable que reciba casi la mitad de los puestos ministeriales. Si se incluyera al partido B en la coalición, la cuota de puestos gubernamentales de C sería probablemente sólo un tercio.

La teoría de las coaliciones ganadoras mínimas únicamente puede hacer una sola predicción específica cuando hay un partido mayoritario en el parlamento: un gabinete de partido único de no coalición formado por el partido mayoritario. Cuando no hay partido mayoritario, la teoría siempre predice más de un resultado. En el ejemplo de la tabla 6.1 se predicen cinco coaliciones. Las tres teorías de las coaliciones que se discutirán a continuación intentan mejorar la teoría de las coaliciones ganadoras mínimas, mediante la introducción de criterios adicionales para llegar a predicciones más específicas.

## 2. COALICIONES DE TAMAÑO MÍNIMO

La teoría de las coaliciones de tamaño mínimo se basa en el mismo supuesto de maximización del poder que la teoría de las coaliciones ganadoras mínimas, pero lleva esta premisa hasta su conclusión lógica. Si los partidos políticos quieren excluir a los aliados innecesarios de un gabinete de coalición para maximizar su cuota de poder en el gabinete deberían preferir también que el gabinete estuviera basado en una mayoría parlamentaria lo más estrecha posible. Por ejemplo, es más ventajoso para el partido E formar la coalición ADE con cincuenta y tres escaños que la CE con cincuenta y nueve. En el primer caso, los treinta y tres escaños del parlamento aportan el 62 % del apoyo parlamentario del gabinete, mientras que en el segundo caso, sólo el 56 %. En un gabinete con veinte ministros, esta diferencia constituye fácilmente un puesto ministerial adicional para el partido E. De acuerdo con este razonamiento, se predicen gabinetes de tamaño mínimo. En el ejemplo de la tabla 6.1, la coalición ADE con cincuenta y tres escaños parlamentarios es más probable que las otras cuatro coaliciones ganadoras mínimas cuyos respectivos tamaños oscilan entre los cincuenta y cuatro y los cincuenta y nueve escaños.

### 3. COALICIONES CON EL MENOR NÚMERO DE PARTIDOS

La «proposición negociadora» de Michael Leiserson (1970, 90) constituye un criterio diferente que puede usarse para elegir entre las numerosas coaliciones que predice la teoría de las coaliciones de victoria mínimas. Leiserson explica que la tendencia será hacia la formación de coaliciones ganadoras mínimas, que impliquen el menor número de partidos posible, porque «las negociaciones y los regateos [sobre la formación de una coalición] son más fáciles de llevar a cabo y, en igualdad de condiciones, una coalición con menos partidos es más fácil de conservar unida». De las cinco coaliciones ganadoras mínimas de la tabla 6.1, la proposición negociadora opta por la formación de las coaliciones BE o CE, puesto que para ello sólo son necesarios dos partidos, a diferencia de las coaliciones de tres partidos.

### 4. COALICIONES DE DISTANCIA MÍNIMA

Las teorías anteriores basan sus predicciones en el tamaño y el número de partidos políticos sin tomar en consideración sus programas y preferencias políticas. La teoría de la coalición de distancia mínima considera que es más fácil formar y mantener coaliciones entre partidos con unas preferencias políticas similares que entre aquellos más distanciados. De las diversas versiones ligeramente diferentes de esta teoría, la tabla 6.1 muestra la más básica de ellas. Los partidos están situados en una escala que va de izquierda a derecha, con el partido A en el extremo izquierdo y el E en el extremo derecho, y la distancia entre ellos se mide en términos del número de «espacios» que los separan. Las cinco coaliciones ganadoras mínimas tienen distancias de dos, tres y cuatro «espacios». Si los partidos buscan formar una coalición con socios de orientativa similar, la coalición ABC, con sus dos «espacios», es mucho más probable que la coalición ADE, con cuatro «espacios» que cubren la totalidad del espectro de izquierda a derecha. La teoría de la distancia mínima también predice las coaliciones BCD y CE, que tienen la misma distancia mínima de dos «espacios» que ABC.

### 5. COALICIONES GANADORAS CONECTADAS Y MÍNIMAS

Robert Axelrod (1970, 165-187) ha propuesto una teoría estrechamente relacionada. Predice que se formarán coaliciones «conectadas», es decir, compuestas por partidos adyacentes en la escala política, y

carentes de socios innecesarios. El supuesto subyacente de esta teoría es que los partidos intentarán formar coaliciones con sus vecinos inmediatos y que otros partidos adyacentes se unirán hasta formar una coalición de mayoría. El ejemplo de la tabla 6.1 muestra que las coaliciones ganadoras *conectadas y mínimas* no son necesariamente coaliciones ganadoras mínimas. De acuerdo con esta última teoría, la coalición CDE contiene un socio superfluo —el partido D—, pero, según la teoría de Axelrod, el partido D es necesario para que la coalición esté conectada.

## 6. COALICIONES POLÍTICAMENTE VIABLES

La teoría de las coaliciones políticamente viables lleva hasta el último extremo la atención prestada a las preferencias políticas de los partidos. Se supone que la prioridad de los partidos son sólo las políticas públicas en lugar de los cargos, el poder real reside en el legislativo y es aquí donde se aprueban las nuevas políticas más importantes en lugar de en el gabinete. En el legislativo, el partido «núcleo» es de una importancia decisiva. El partido nuclear es el que, en una escala política unidimensional como la escala izquierda-derecha, contiene el miembro mediano del Parlamento, como en el caso del partido C en el ejemplo de la tabla 6.1. Este partido decisivo puede dictar las políticas porque ni el partido o los partidos a su izquierda ni los situados a su derecha tienen las mayorías necesarias para aprobar ninguna política contraria a sus deseos. Esto significa que, en términos estrictamente políticos, es completamente irrelevante cuántos y qué partidos participan en el gabinete. De hecho, tal como Michael Laver y Norman Schofield (1990, 88) señalan, para la formación de gabinetes políticamente viables, «[ni siquiera] importa si el partido decisivo [participa] o no».

Y, sin embargo, Laver y Schofield (1990, 55) reconocen que debería distinguirse entre las grandes cuestiones políticas y los asuntos más detallados. Para ejercer influencia sobre los asuntos políticos más detallados puede ser de bastante importancia, después de todo, el formar parte del gabinete y estar a cargo de un departamento ministerial. Esta consideración «puede ser un fuerte incentivo para aquellos partidos sin interés alguno por las recompensas intrínsecas del ministerio y mucho menos por darse puñetazos para ocupar una silla en la mesa del gabinete». La importancia de qué partido tiene qué cartera en el gabinete también se pone de relieve en la obra de Michael Laver y Kenneth A. Shepsle (1996). La implicación es que los partidos están presumiblemente también interesados en «darse puñetazos» para conseguir tantos asientos en el gabinete y tantas carteras ministeriales

como sea posible, lo que nos remite a la lógica de las coaliciones ganadoras mínimas, con la condición de que el partido decisivo forme parte de tales coaliciones, como en el caso de las coaliciones ABC, BCD y CE de la tabla 6.1. En última instancia, la teoría de las coaliciones políticamente viables no hace ninguna predicción acerca de la composición de los gabinetes y, de hacerla, predice coaliciones ganadoras mínimas similares a las predichas por la teoría de la distancia mínima.<sup>2</sup>

### **Incentivos para la formación de gabinetes de minoría y sobredimensionados**

De las seis teorías de las coaliciones referidas anteriormente, las que se basan en las políticas públicas han realizado predicciones de coaliciones de gabinete con más éxito que las que no tienen en cuenta las políticas (De Swaan, 1973). Sin embargo, no deben recibir todo el mérito, puesto que la situación de los partidos en la escala izquierda-derecha puede deberse a un razonamiento circular. El lugar que un partido ocupa en términos de izquierda y derecha puede ser fruto de su programa formal, sus votos en el parlamento, etc., pero también es probable que esté influido por el hecho de que el partido sea o haya sido miembro del gobierno y con qué partidos ha formado una coalición. En Alemania, por ejemplo, al partido liberal-demócrata se le asigna una posición de centro en la escala política —a diferencia de la posición centro-derecha de otros partidos liberales europeos— porque estuvo presente en diversas coaliciones de gabinete con los socialdemócratas izquierdistas de 1969 a 1982. Si se explica esta coalición en términos de las posiciones políticas adyacentes de los dos partidos, las cuales derivan a su vez de su comportamiento de coalición, obviamente no se explica mucho.

El problema básico de todas las teorías es que predicen coaliciones ganadoras mínimas de uno u otro tipo. La teoría de Axelrod constituye una excepción sólo parcial, ya que pocas de sus coaliciones

2. Existen dos interpretaciones alternativas de la teoría de la coalición políticamente viable. La primera es que el partido nuclear debería ser capaz de gobernar en solitario y la segunda, que la coalición debería incluir al partido nuclear (Strøm, Budge y Laver, 1994, 328). Así pues, la primera interpretación conduce a pensar que se formará un gabinete minoritario de un solo partido —una predicción que no es probable que tenga éxito, puesto que menos del 20 % de gabinetes formados en situaciones de minoría son gabinetes de minoría de un solo partido (véase tabla 6.2). El problema con la segunda interpretación es que da lugar a un gran número de predicciones: en la situación de la tabla 6.1 se pueden formar quince coaliciones que incluyan al partido C. Una de ellas bien pudiera ser el gabinete formado; de ser así, la predicción correcta se enfrenta a catorce predicciones incorrectas.

ganadoras conectadas y mínimas conectadas son más grandes que las ganadoras mínimas. La predicción ganadora mínima se basa en un supuesto mayoritario y está en pugna con los grandes números de coaliciones sobredimensionadas y de minoría reales que se forman en las democracias parlamentarias. Laver y Schofield (1990, 70-71) clasifican 196 gabinetes formados en «situaciones de minoría» (es decir, en las que no existe un partido mayoritario en el parlamento) en doce democracias multipartidistas europeas desde 1945 hasta 1987. Únicamente 77 de ellas, el 39,3 %, eran coaliciones ganadoras mínimas, 46 eran sobredimensionadas y 73 eran gabinetes de minoría.

La tabla 6.2 ofrece datos similares acerca de los gabinetes de treinta y dos sistemas parlamentarios que se estudian en este libro (incluyendo Suiza y las dos cortas fases de gobierno parlamentario en la V República francesa). Algunos de estos países han tenido a menudo partidos mayoritarios en sus parlamentos, lo que explica la gran proporción de gabinetes de mayoría de un solo partido: 37,1 %. Tal como se ha indicado anteriormente, cuando un partido tiene una mayoría de los escaños en el Parlamento es fácil, y casi siempre correcto, predecir la formación de un gabinete de mayoría de un solo partido. Cuando estos gabinetes se excluyen —segunda columna de la tabla 6.2—, la proporción de coaliciones ganadoras mínimas es el 39,3 %, lo que resulta ser idéntico al porcentaje obtenido por Laver y Schofield, a pesar de los diferentes países, períodos de tiempo y definiciones de gabinete que se han utilizado en los dos estudios.<sup>3</sup> Las coaliciones sobredimensionadas constituyen el 33,4 % del total y los gabinetes de minoría el 27,3 %; juntos sobrepasan el número de gabinetes ganadores mínimos por un margen de más de tres a dos.<sup>4</sup>

¿Cómo pueden explicarse todos estos gabinetes de minoría y sobredimensionados? El tipo de incentivos en los que se basan las teorías de coalición mencionadas sólo explican la formación de gabinetes que no son gabinetes ganadores mínimos. Una consideración impor-

3. Laver y Schofield abordan cada gabinete en el momento de su formación y sin tomar en consideración su duración, mientras que yo los pondero por su duración.

4. La clasificación en gabinetes ganadores mínimos, sobredimensionados y de coalición no es exhaustiva porque no incluye dos casos fronterizos: los llamados gabinetes de bloqueo —compuestos por partidos con exactamente el 50 % de los escaños del Parlamento— y los gabinetes que se convierten en gabinetes de bloqueo con la deserción del más pequeño de los socios. Un ejemplo del primero es el gabinete español de 1989 a 1993 bajo el primer ministro Felipe González, cuyo partido socialista controlaba 175 de los 350 escaños de la cámara baja. Un ejemplo del último es la coalición de cuatro partidos de 1992 a 1993 del primer ministro Giuliano Amato en Italia, puesto que los cuatro partidos juntos controlaban 331 de los 630 escaños en la Cámara de los Diputados, pero sólo 315 sin el más pequeño de los partidos. Para la clasificación de tales gabinetes, la mejor solución es dividir la diferencia. La mitad del tiempo en que los gabinetes de bloqueo están en el poder puede considerarse como gabinete ganador mínimo y la otra mitad como gabinete de minoría. De igual modo, gabinetes como el de Amato pueden considerarse como mitad sobredimensionados y mitad ganadores mínimos.

**TABLA 6.2.** *Proporciones de tiempo en las que existieron cinco tipos de gabinete en treinta y dos democracias parlamentarias (1945-1996)*

<i>Tipo de gabinete</i>	<i>Todos los gabinetes (%)</i>	<i>Todos los gabinetes, excepto los ganadores mínimos de un solo partido (%)</i>
Ganadores mínimos de un solo partido	37,1	—
Ganadores mínimos de coalición	24,7	39,3
Un solo partido minoritario	11,4	18,1
Coalición minoritaria	5,8	9,2
Coalición sobredimensionada	21,0	33,4
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: basada en datos recogidos en Woldendorp, Keman y Budge (1998); Banks, Day y Muller (1997); Müller y Strøm (1997); Strøm (1990); Von Beyme (1985), y Keesing's *Contemporary Archives*.

tante es la perspectiva temporal de los partidos. Aun siendo correcto el supuesto que los partidos buscan el poder y que poder significa participación en el gabinete, no es necesariamente cierto que los partidos siempre quieran formar parte de los gabinetes. Pueden considerar que el no ser responsables del gobierno durante un tiempo puede ser una ventaja electoral y, por lo tanto, que un período en la oposición ofrecerá beneficios electorales, así como la posibilidad de obtener una mayor participación en el gabinete en el futuro (Strøm, 1990, 44-47). Si esta consideración resulta importante para diversos partidos es muy probable que se forme un gabinete de minoría.

El mismo Riker admite de forma explícita una razón para la formación de gabinetes mayores que los ganadores mínimos. Lo llama el «efecto de la información». En las negociaciones para la formación de un gabinete puede existir una considerable incertidumbre sobre la lealtad que uno o más de los partidos candidatos a formar parte de la coalición o los legisladores individuales pertenecientes a estos partidos dispensarán al gabinete propuesto. Consecuentemente, pueden entrar más partidos en la coalición como seguro contra posibles deserciones y garantía de la condición de gabinete ganador. En palabras de Riker (1962, 88), «si los participantes en una coalición ignoran el peso político que uno de ellos aporta, es de esperar que se opte por formar más que una coalición ganadora mínima».

En segundo lugar, las teorías basadas en las políticas también toman en consideración el principio del tamaño. Son adiciones, más que alternativas, a la teoría ganadora mínima. Las coaliciones de distancia mínima son también coaliciones ganadoras mínimas, y las coaliciones ganadoras conectadas y mínimas son iguales o sólo ligeramente mayores en tamaño que las ganadoras mínimas. No obstante,

las preferencias políticas de los partidos ejercen, en realidad, fuertes presiones para aumentar en lugar de minimizar el tamaño y la distancia de las coaliciones. Naturalmente, los partidos prefieren formar un gabinete que responda a sus propias preferencias políticas; un gabinete con partidos de peso más o menos igual a la izquierda y a la derecha es ideal a este respecto. En el ejemplo de la tabla 6.1, si B y C pretenden participar en una coalición, la coalición ABC es más atractiva para B porque éste ocupa una posición de centro en ella, mientras que por la misma razón C prefiere la coalición BCD. En tal situación, no es nada improbable que se forme la coalición sobredimensionada ABCD.

En tercer lugar, las consideraciones políticas también llevan a la formación de coaliciones sobredimensionadas si la intención primordial de todos o la mayor parte de los partidos es trabajar juntos para defender el país o el régimen democrático de amenazas externas o internas. Las guerras son las principales amenazas externas y las grandes coaliciones en tiempos de guerra, como el gabinete de guerra de Churchill en el Reino Unido, se han dado con frecuencia. Las amenazas internas las pueden causar partidos y movimientos antidemocráticos, así como las profundas diferencias entre partidos prodemocráticos en sociedades. Ian Budge y Valentine Herman (1978, 463) probaron la siguiente hipótesis en veintiún países durante el período comprendido entre 1945 y 1978: «Cuando el sistema democrático sufre una amenaza inmediata [externa o interna], todos los partidos significativos en favor del sistema se unen al gobierno, a excepción de los partidos antisistema.» Observaron que de los gabinetes que se formaron bajo tales condiciones de crisis, el 72 % fueron este tipo de amplias coaliciones.

Además, varias características institucionales pueden favorecer la formación de gabinetes de minoría y sobredimensionados en detrimento de los gabinetes ganadores mínimos (Strøm, Budge y Laver, 1994). Por ejemplo, es más sencillo formar un gabinete de minoría en ausencia de un requisito de investidura, es decir, si se puede formar un nuevo gabinete sin necesidad del voto parlamentario que formalmente lo elija o apruebe; es más probable que se forme un gabinete de minoría cuando la mayoría parlamentaria lo puede tolerar en lugar de tenerle que dar una aprobación explícita. Hay muchas democracias parlamentarias que carecen de normas de investidura. Ejemplos de ello son el Reino Unido y la mayoría de las antiguas colonias británicas (aunque éste no es el caso de Irlanda y Papúa-Nueva Guinea), los países escandinavos y Países Bajos (Bergman, 1995, 40-46).

El requisito de un voto «constructivo» de no confianza, es decir, la provisión que una moción de censura debe proponer simultáneamen-

te un gabinete alternativo, puede tener dos efectos distintos. Un voto de no confianza que recibe el apoyo de la mayoría parlamentaria es parecido a la investidura y, por consiguiente, promueve la formación de gabinetes de mayoría. Sin embargo, el requisito de no confianza constructiva puede también mantener en el poder a un gabinete de minoría si la mayoría parlamentaria que se opone al gabinete está demasiado dividida para ponerse de acuerdo en nombrar un gabinete alternativo. Alemania fue el primer país en adoptar el voto de no confianza constructiva en su Constitución de posguerra. Hoy en día, lo utilizan también España, Papúa-Nueva Guinea y, desde 1993, la Bélgica federal.

Una innovadora regla de la Constitución de la V República francesa también alienta la formación de gabinetes de minoría. Le da al gabinete el derecho a hacer de sus propuestas legislativas cuestiones de confianza y estipula que tales propuestas sean automáticamente adoptadas, a menos que una mayoría absoluta de la Asamblea Nacional vote a favor de la disolución del gabinete: la propuesta de ley del gobierno «se considerará adoptada, a menos que una moción de censura [...] se vote bajo las condiciones expuestas en el párrafo anterior». Este párrafo anterior prescribe que «los únicos votos que contarán serán aquellos favorables a la moción de censura, que puede ser adoptada sólo por una mayoría de los miembros que forman la Asamblea» (artículo 49). Al amparo de esta ley, los gabinetes socialistas de minoría vigentes durante el mandato del presidente François Mitterrand consiguieron no sólo mantenerse en el poder desde 1988 hasta 1993, sino también la aprobación de la mayor parte de su programa legislativo.

La característica institucional más importante que favorece a los gabinetes de minoría es probablemente la fuerza de los comités parlamentarios. Los comités poderosos con gran influencia sobre el dinamismo general, así como los detalles de la legislación propuesta, proporcionan a los partidos la capacidad de influir en las políticas desde sus posiciones en el legislativo y disminuir sus incentivos para formar parte del gabinete (Strøm, 1990, 70-72). La fuerza de los comités legislativos constituye un aspecto de la cuestión general del balance de poder entre los ejecutivos y los legislativos (el tema del próximo capítulo). En igualdad de condiciones, cuando los legislativos son relativamente fuertes frente a los ejecutivos, los incentivos para participar en gabinetes descienden, a la vez que aumenta la probabilidad de formación de gabinetes de minoría.

Los gabinetes sobredimensionados también pueden ser alentados por provisiones institucionales particulares. Un ejemplo inusualmente claro lo constituye el acuerdo del Frente Nacional entre los partidos

Liberal y Conservador que puso fin a la violenta guerra civil de finales de los años cuarenta y cincuenta en Colombia. De 1958 a 1974 se prescribió constitucionalmente una representación equitativa de ambos partidos en el gabinete, así como la alternancia en la presidencia. El requisito de los gabinetes de amplia coalición se prolongó durante cuatro años más, pero aún después de 1978 el segundo partido en número tuvo que ofrecer una representación «adecuada y equitativa» (Hartlyn, 1989, 292). Esto resultó en la continuación de las coaliciones bipartidistas hasta 1986, cuando los conservadores rechazaron participar en el gabinete del presidente liberal Virgilio Barco.

Un ejemplo distinto de una provisión constitucional sobre la composición del gabinete es la prescripción de equilibrio lingüístico en Bélgica. Ha tendido indirectamente a agrandar el gabinete. Si, pongamos por caso, se invita a los socialistas flamencos a formar parte del gabinete, el requisito del equilibrio lingüístico aumenta la probabilidad de incluir también a los socialistas francófonos, aun cuando no sean necesarios para dar al gabinete una mayoría parlamentaria.

Finalmente, las mayorías especiales necesarias para la introducción de enmiendas constitucionales o para la legislación ordinaria pueden ser razones de peso para la formación de gabinetes sobredimensionados. Si la agenda política de un gabinete nuevo incluye la introducción de una o más enmiendas importantes a la Constitución, es probable que las mayorías especiales necesarias para este propósito aumenten la composición del gabinete. La regla de una mayoría de dos tercios para las enmiendas constitucionales en Bélgica fue una de las razones de sus numerosos gabinetes sobredimensionados durante el largo proceso de reforma constitucional que llevó al establecimiento de un Estado federal en 1993. Asimismo, Bélgica constituye un ejemplo de otras leyes importantes que requieren no sólo mayorías de dos tercios sino mayorías concurrentes dentro de cada uno de los grupos lingüísticos (véase capítulo 3). Hasta principios de los noventa, la tendencia finlandesa de tener gabinetes sobredimensionados se vio reforzada por el requisito de mayorías de dos tercios e incluso de cinco sextos para ciertos tipos de legislación económica. Además, «incluso las leyes ordinarias aceptadas por mayoría simple podían ser aplazadas hasta pasadas las siguientes elecciones por un voto de un tercio de sus miembros, una provisión muy sorprendente para el voto temporal de una minoría. Estos procedimientos premiaban el comportamiento consensual y convertían las coaliciones ganadoras mínimas en menos valiosas que las coaliciones más amplias» (McRae, 1997, 290). En Colombia, la mayoría de medidas legislativas exigían mayorías de dos tercios para la aceptación de las propuestas durante los primeros diez años del Frente Nacional.

## Gabinetes de minoría

La triple clasificación en gabinetes ganadores mínimos, sobredimensionados y de minoría, así como la doble clasificación en gabinetes de un solo partido y de coalición parecen simples y directas; sin embargo, comportan algunas complicaciones que hay que resolver antes de que puedan ser utilizadas en la medición del grado de concentración del poder ejecutivo. El más importante de estos problemas es el tratamiento de los gabinetes de minoría y de los gabinetes presidenciales.

Está claro que los gabinetes ganadores mínimos y los de un solo partido representan características mayoritarias, y que los gabinetes sobredimensionados y los de coalición presentan rasgos consensuales. Pero ¿dónde encajan los gabinetes de minoría? En principio, pueden existir dos tipos de gabinetes de minoría. El primero es un gabinete de minoría genuino que se ve obligado a negociar continuamente con uno o más partidos de fuera del gabinete para permanecer en el cargo y para solicitar apoyo a sus propuestas legislativas; esta negociación, llevada normalmente a cabo con distintos partidos de fuera del gabinete con el fin de alcanzar distintos propósitos, hace que tales gabinetes de minoría se asemejen a las coaliciones sobredimensionadas. Strøm (1997, 56) describe al otro tipo de gabinetes como «gobiernos de mayoría disfrazados» o, lo que es lo mismo, gabinetes de minoría que más bien parecen gabinetes de mayoría, puesto que han recibido un compromiso de apoyo firme de uno o más partidos específicos del legislativo, aunque éstos han optado por no tener carteras en el gabinete.

En un estudio preliminar, Strøm (1990, 95) se encontró con que sólo el 11 % de los numerosos gabinetes de mayoría que analizó podían considerarse como tales mayorías disfrazadas, lo que le permitió llegar a la conclusión de que, por un amplio margen, la mayoría de gabinetes de minoría *no* son «simplemente gobiernos de mayoría disfrazados. [...] En lugar de eso, el gabinete de minoría típico es un gobierno de un solo partido [...] que posiblemente se vea en la necesidad de buscar el apoyo legislativo más adecuado para cada cuestión que se plantea». Nos basamos en las observaciones de Strøm, así como en dos consideraciones adicionales, que el compromiso de un partido de apoyo nunca resulta tan sólido como el de un partido que forma parte del gabinete y que, a menudo, resulta difícil determinar si un partido reúne las condiciones necesarias para convertirse en un partido de apoyo. Por ello es razonable, tanto en teoría como en la práctica, pensar en los gabinetes de minoría como gabinetes sobredimensionados. De acuerdo con esto, el contraste será entre gabinetes de gana-

dores mínimos, por un lado, y gabinetes de minoría y sobredimensionados, por el otro.

### **Gabinetes presidenciales**

Las clasificaciones en gabinetes de un solo partido frente a gabinetes de coalición, y gabinetes ganadores mínimos frente a sobredimensionados frente a de minoría se han aplicado principalmente a los gabinetes en sistemas de gobierno parlamentarios, que ha sido el centro de atención casi exclusivo de los teóricos de las coaliciones. ¿Pueden aplicarse también a los gabinetes presidenciales? Para este propósito son necesarios dos ajustes cruciales. Las diferencias entre sistemas parlamentarios y sistemas presidenciales se tratan en mayor profundidad y de forma más sistemática en el siguiente capítulo, aunque existe una diferencia capital, a saber, que en los sistemas parlamentarios, el ejecutivo (gabinete) depende del apoyo de la mayoría en el legislativo para permanecer en el cargo y conseguir la aprobación de sus propuestas legislativas, mientras que el ejecutivo en los sistemas presidenciales necesita el apoyo de la mayoría legislativa sólo para las propuestas legislativas del presidente. Los presidentes son elegidos para desempeñar su cargo durante un período determinado, y ni ellos ni los gabinetes que ellos mismos nombran dependen de la confianza del legislativo para su supervivencia. Por lo tanto, en lo que respecta a la permanencia en el cargo, los presidentes y los gabinetes presidenciales son ganadores mínimos por definición, mientras que en lo referente al apoyo legislativo para la aceptación de propuestas pueden ser ganadores mínimos, sobredimensionados o de minoría, en función de las diferentes afiliaciones políticas de los presidentes y de los miembros de su gabinete, así como de los respectivos tamaños de los partidos que componen el legislativo. Esto significa que mientras los gabinetes de los sistemas parlamentarios pueden oscilar entre el 0 y el 100 % de victoria mínima, la variación correspondiente a los gabinetes presidenciales queda sólo entre el 50 y el 100 %.

De una importancia crucial es también la otra diferencia que separa a los sistemas parlamentarios de los presidenciales. Los ejecutivos parlamentarios son gabinetes colegiados, mientras que los ejecutivos presidenciales son de una sola persona. En los sistemas presidenciales, el poder ejecutivo se encuentra concentrado en la persona del presidente en lugar de estar repartido de forma más o menos equitativa entre sus participantes. En aras de la distinción entre ejecutivos de un solo partido y de coalición, hay que tener en cuenta que, por una parte, los gabinetes presidenciales son gabinetes de un solo partido por defi-

nición y que este partido es el partido del presidente debido a la posición dominante que este último ocupa en el gabinete. Por otro lado, el que un presidente designe o no únicamente a miembros de su partido para formar parte del gabinete constituye una diferencia sustancial. Si consideramos que estos dos aspectos pueden ser valorados de igual forma, los gabinetes presidenciales pueden oscilar entre el 50 y el 100 % de gabinetes de un solo partido, a diferencia de los gabinetes parlamentarios en los que el margen de variación es de 0 a 100 %. Tal como explica el siguiente capítulo de forma más detallada, los cinco sistemas presidenciales son Estados Unidos, Francia (excepto en las dos cortas fases parlamentarias), Costa Rica, Colombia y Venezuela.<sup>5</sup> Dejando de lado a Francia, los llamados sistemas semipresidenciales pueden ser considerados sistemas parlamentarios. Suiza es un caso intermedio, pero desde el punto de vista de la clasificación de la composición de su ejecutivo puede pensarse en ella como un sistema parlamentario.

### **Gabinetes poco frecuentes en Austria, Estados Unidos y Japón**

La gran variedad de formas adoptadas por los gabinetes puede ejemplificarse con tres de nuestras democracias: Austria, Estados Unidos y Japón. Sin embargo, incluso estos gabinetes poco frecuentes pueden clasificarse en base a los criterios básicos utilizados para distinguir entre gabinetes de un solo partido y coaliciones, así como entre gabinetes ganadores mínimos y gabinetes sobredimensionados y de minoría.

Los llamados gabinetes de gran coalición en Austria de 1949 a 1966 ejemplifican el caso bastante frecuente de la formación de coaliciones muy amplias, compuestas por los dos partidos más grandes de un país, siendo, sin embargo, gabinetes ganadores mínimos en términos puramente técnicos. Estas coaliciones austriacas estaban formadas por los socialistas y el partido popular (conservador), que juntos controlaron por término medio más del 92 % de los escaños parlamentarios a lo largo de este período. Sin embargo y puesto que cada uno de estos partidos ostentaba menos de la mitad de los escaños, sus gabinetes eran técnicamente ganadores mínimos, ya que la deserción de cualquiera de ellos habría convertido al gabinete en un gabinete de minoría. Sin duda alguna, estas amplias coaliciones deberían considerarse sobredimensionadas. De acuerdo con esto, he colocado la etiqueta de gabinete sobredimensionado a todo aquel gabinete de coali-

5. Además, la breve experiencia de Israel —sólo alrededor de un mes al final del período objeto de análisis— bajo el «primer ministro directamente elegido» debería ser tratada también como una fase presidencial (véase capítulo 7).

ción basado en una gran supermayoría de cuatro quintas partes —el 80 %— o más de los escaños de la legislatura.<sup>6</sup>

Los gabinetes estadounidenses constituyen los principales ejemplos de gabinetes partidistas con uno o dos miembros «simbólicos» pertenecientes a un partido diferente. La participación simbólica en los gabinetes comporta una cuota de cargos más baja de lo que cabría esperar en base a la proporcionalidad. Por ejemplo, los republicanos C. Douglas Dillon y Robert S. McNamara formaron parte del gabinete del presidente John F. Kennedy y el demócrata John B. Connally en el del presidente Richard M. Nixon. El ejemplo de Connally llama especialmente la atención, puesto que había sido un activo político demócrata hasta el punto de ocupar el puesto de gobernador demócrata de Texas (Jones, 1984, 107-108). Un ejemplo similar más reciente es el nombramiento del antiguo senador republicano Willian Cohen como secretario de Defensa de la segunda administración Clinton. La conclusión alcanzada por Richard F. Fenno (1959, 68) sigue siendo válida en la actualidad: «Generalmente, la totalidad del gabinete es del mismo partido político que el presidente [...] Las pocas excepciones sirven sólo para confirmar la regla. Muchas desviaciones de esta norma son más aparentes que reales, involucrando a hombres cuyas ideas y simpatías evidentemente no coinciden con sus etiquetas partidistas.» Debe tenerse presente que, más tarde, Connally cambió de partido, convirtiéndose en candidato a la nominación presidencial republicana en 1980. Un importante descubrimiento relacionado con los gabinetes de coalición es que, por regla general, la proporcionalidad aproximada en la división de las posiciones del gabinete tiende a ser escrupulosa (Browne y Frendreis, 1980). Por consiguiente, no resulta en absoluto difícil distinguir el simbolismo de las coaliciones genuinas, y los ministros simbólicos —al igual que a los ministros no partidistas en los gabinetes que sí lo son—<sup>7</sup> pueden excluirse a la hora de hacer una clasificación de los gabinetes.

6. Los otros casos de gabinetes notablemente sobredimensionados son un tardío gabinete austriaco (1987-1990), el gabinete belga de 1961-1965, los gabinetes del Frente Nacional en Colombia con igual representación de liberales y conservadores de 1958 a 1978, la famosa «gran coalición» de democristianos y social-demócratas en Alemania de 1966 a 1969, el gabinete de 1954 a 1959 de Luxemburgo y la coalición de tres meses de los dos principales partidos venezolanos en 1992. Sin embargo, me desvío de mi propia regla del 80 % en el caso del gabinete gaullista-republicano francés de 1993, puesto que su enorme mayoría parlamentaria (81,8 %) se fabricó con un mero 39,9 % de votos en la primera vuelta. Técnicamente —de acuerdo con la regla del 80 %— éste era un gabinete sobredimensionado, pero sustantivamente puede considerarse simplemente un gabinete ganador mínimo.

7. Puesto que todas las clasificaciones de gabinetes se basan en su composición partidista, los gabinetes que son enteramente gabinetes «no partidistas» o «de gestión» no deben tenerse en cuenta. Afortunadamente, éstos no son frecuentes; los únicos casos en nuestras treinta y seis democracias son tres gabinetes de poca duración, que gobernaron menos de dos años en total, en Finlandia, el gabinete del primer ministro Lamberto Dini en Italia, de 1995 a 1996, y la administración no partidista de 1993 a 1994 del presidente Ramón Velásquez tras la dimisión forzosa del presidente Carlos Andrés Pérez, en Venezuela.

Los gabinetes liberal-demócratas (LDP) de Japón de 1976 a 1993 presentan el caso poco frecuente de un gabinete ganador mínimo en número que se comporta como un gabinete de minoría. T. J. Pempel (1992, 11) escribe que el LDP, en lugar de usar «su mayoría parlamentaria para impulsar una legislación polémica», tendía a seguir «la norma de la formación de consenso multilateral. Normalmente, el LDP [intentaba] asegurarse el apoyo para sus propuestas de al menos uno, y a menudo más, partidos de la oposición». En Japón, esto recibió el nombre de la estrategia de «coalición parcial» con la oposición parlamentaria (Krauss, 1984, 263). Estos gabinetes LDP deberían contarse como de minoría más que de victoria mínima,<sup>8</sup> en especial porque los expertos en política japonesa relacionan este comportamiento con las fuertes normas consensuales «que operan contra lo que normalmente los japoneses llaman “tiranía de la mayoría”» (Pempel, 1992, 11).

### Gabinetes en treinta y seis democracias

La primera y segunda columnas de la tabla 6.3 muestran los tipos de gabinetes de treinta y seis democracias según el tiempo que los gabinetes ganadores mínimos y los de un solo partido estuvieron en el poder. Los valores de la tercera columna son los promedios de las primeras dos columnas; miden el grado global de mayoritarismo en la formación de gabinetes. Los países están relacionados en orden ascendente de la naturaleza mayoritaria de sus gabinetes.

Las puntuaciones en las dos primeras columnas están fuertemente correlacionadas ( $r = 0,62$ , significativo al nivel del 1 %), en primer lugar porque en la parte superior de la tabla ambas puntuaciones tienden a ser bajas y en la parte inferior tienden a ser altas. La mayoría de gabinetes de un solo partido son también ganadores mínimos, y los

8. Cabe mencionar brevemente dos cuestiones finales sobre la clasificación. En primer lugar, la consecuencia lógica del tratamiento de los partidos divididos y estrechamente relacionados como partidos de uno y medio, explicados en el capítulo 5, es que los gabinetes que se forman de tales partidos tienen que clasificarse como gabinetes de un partido y medio y gabinetes de coalición de dos partidos y medio. Por ejemplo, todos los gabinetes liberal-nacionales de Australia deben contarse como situados entre los gabinetes de un solo partido y los gabinetes de coalición. Además, cuando los liberales han conseguido una mayoría de escaños en el Parlamento, tales gabinetes se encuentran a medio camino entre los gabinetes ganadores mínimos y los sobredimensionados. En segundo lugar, cualquier cambio importante en los escaños legislativos controlados por los partidos de gabinete entre elecciones debe tomarse en consideración. Por ejemplo, el gabinete de los laboristas británicos empezó como un gabinete ganador mínimo en octubre de 1974, pero se convirtió en un gabinete de minoría a mitad del año 1976 (véase capítulo 2). El ejemplo contrario es el gabinete del Congreso de la India, que empezó como un gabinete de minoría en 1991 y se convirtió en un gabinete ganador mínimo en diciembre de 1993, al permitir la entrada en el partido del Congreso a diversos desertores de otros partidos.

TABLA 6.3. *Proporciones de tiempo en las que existieron gabinetes ganadores mínimos y gabinetes de un solo partido en treinta y seis democracias (1945-1996)*

	Gabinetes ganadores mínimos (%)	Gabinetes de un solo partido (%)	Media (%)
Suiza	8,2	0,0	4,1
Israel	21,6	0,1	10,8
Italia	11,4	10,3	10,9
Finlandia	14,6	10,9	12,8
Mauricio	28,0	0,0	14,0
Papúa-Nueva Guinea	46,0	0,0	23,0
Países Bajos	50,5	0,0	25,3
Dinamarca	17,4	42,9	30,2
Alemania	70,8	1,7	36,2
Bélgica	66,7	8,3	37,5
Portugal	37,4	43,0	40,2
Austria	49,1	33,8	41,4
Luxemburgo	88,3	0,0	44,1
Islandia	88,2	3,0	45,6
Suecia	24,6	70,4	47,5
Japón	49,9	46,2	48,1
India	63,6	41,4	52,5
Colombia	58,5	52,9	55,7
Irlanda	64,0	53,9	58,9
Francia	71,9	53,1	62,5
Noruega	46,9	79,4	63,1
España	46,0	100,0	73,0
Venezuela	63,6	83,1	73,4
Estados Unidos	73,2	89,1	81,2
Australia	94,6	69,2	81,9
Costa Rica	78,7	100,0	89,4
Canadá	82,0	100,0	91,0
Reino Unido	93,3	100,0	96,7
Grecia	97,3	96,4	96,9
Trinidad	100,0	98,1	99,1
Nueva Zelanda	99,2	99,7	99,5
Bahamas	100,0	100,0	100,0
Barbados	100,0	100,0	100,0
Botswana	100,0	100,0	100,0
Jamaica	100,0	100,0	100,0
Malta	100,0	100,0	100,0

FUENTE: basada en datos recogidos en Woldendorp, Keman y Budge (1998); Banks, Day y Muller (1997); Müller y Strøm (1997); Strøm (1990); Von Beyme (1985); Keesing's *Contemporary Archives*, y datos facilitados por Octavio Amorim Neto.

gabinetes sobredimensionados son coaliciones por definición. En la parte central de la tabla, sin embargo, se sitúan varios países en los que los dos elementos se combinan de forma desigual. Algunos países tienen gabinetes ganadores mínimos, pero pocos gabinetes de un solo partido —en particular Bélgica, Alemania, Islandia y Luxemburgo— y otros países tienen relativamente pocos gabinetes ganadores mínimos, pero muchos gabinetes de un solo partido, como España y Suecia. El margen de variación en ambas variables es amplio, oscilando de 8,2 al 100 % en los gabinetes ganadores mínimos, y de 0 al 100 % en gabinetes de un solo partido. Los resultados son que seis países siempre tuvieron gabinetes ganadores mínimos sin excepción, y nueve siempre tuvieron gabinetes de un solo partido; por contra, cinco países nunca tuvieron gabinetes de un solo partido. La tendencia a gabinetes ganadores mínimos es ligeramente más fuerte que la tendencia a gabinetes de un solo partido: la media y la mediana de los valores de la primera columna son 64,0 y 65,4 %, frente a 55,2 y 53,5 % en la segunda columna. La tercera columna oscila de 4,1 al 100 % con una media de 59,6 y una mediana de 57,3 %.

Tal como era de esperar, Suiza se sitúa en la parte superior de la tabla, puesto que su única coalición ganadora mínima tuvo lugar de 1955 a 1959, cuando había un ejecutivo de tres partidos sin los social-demócratas en lugar del ejecutivo de cuatro partidos habitual. Bélgica se halla mucho más abajo en la tabla, pese a que hubiera alcanzado una posición más alta de haberse analizado sólo las décadas más recientes. Hacia el extremo mayoritario en la parte inferior de la tabla encontramos, también como era de esperar, al Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados. En términos más generales, hay dos grupos de países en la parte mayoritaria: las democracias con una herencia política británica —en realidad, los siete países de la parte inferior son todos antiguas colonias británicas— y las democracias presidenciales. Parte del carácter mayoritario de las democracias presidenciales, como se ha referido anteriormente, se debe a la posición constitucional y al poder de los presidentes. Asimismo, existen notables excepciones a esta concentración de democracias de herencia británica y presidenciales en el extremo mayoritario. La Colombia presidencial, con sus numerosos gabinetes de amplias coaliciones, se encuentra aproximadamente en la parte central de la tabla, al igual que la India e Irlanda, ambas antiguas colonias británicas. Otras dos colonias británicas, ambas sociedades profundamente plurales, como la India, están en quinto y sexto lugar en la parte superior consensual de la tabla: Mauricio y Papúa-Nueva Guinea. En cambio, Grecia se encuentra con los países de herencia británica en el extremo mayoritario.

### Gabinetes y sistemas de partido

Como se desprende de la figura 6.1, existe una relación extremadamente fuerte entre los sistemas de partido y el tipo de gabinete. A medida que aumenta el número efectivo de partidos parlamentarios, la incidencia de los gabinetes ganadores mínimos y de un solo partido disminuye. Cada incremento en el número efectivo de partidos en un partido se asocia con un 23,5 % de descenso en los gabinetes de mayoría de un solo partido. El coeficiente de correlación es -0,87 (significativo al nivel del 1 %). La mayor parte de países están situados muy cerca de la línea de regresión y no se dan excepciones extremas. El caso que más se aleja de la pauta general es Mauricio, en donde el sis-

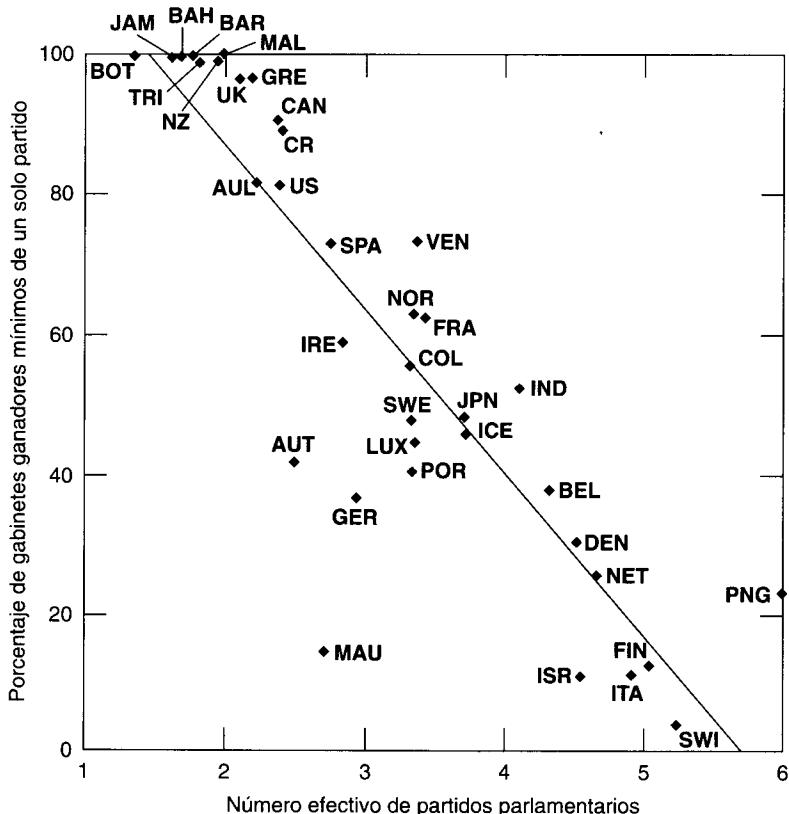


FIG. 6.1. *La relación entre el número efectivo de partidos parlamentarios y el tipo de gabinete en treinta y seis democracias (1945-1996).*

tema de elecciones por mayoría relativa ha reducido el número efectivo de partidos, aunque no hasta el punto de crear un sistema bipartidista, y el multipartidismo moderado y los gabinetes de coalición han avanzado juntos. Además, la frecuente inclusión en el gabinete del partido que representa a la lejana isla de Rodrigues ha tendido a hacer las coaliciones sobredimensionadas. Dos casos más relativamente alejados del modelo son Austria y Alemania, ambos países con dos grandes partidos pero normalmente no mayoritarios, lo que provoca el multipartidismo moderado y los frecuentes gabinetes de coalición.

La fuerte relación entre los sistemas de partido y el tipo de gabinete forma parte del grupo de cinco variables estrechamente relacionadas que abarca la dimensión ejecutivos-partidos del contraste entre democracia mayoritaria y consensual, descrito en los primeros tres capítulos de este libro. Los próximos tres capítulos analizarán las otras tres variables de este grupo, es decir, las relaciones entre ejecutivo y legislativo, los sistemas electorales y los grupos de interés. De nuevo, este análisis mostrará fuertes relaciones empíricas, aunque no tan fuertes y significativas como la fortísima relación existente entre los sistemas de partido y los gabinetes.

### **Apéndice: el poder del primer ministro**

¿Qué importancia tiene la figura del jefe de gabinete dentro de su gabinete? En los sistemas presidenciales, el gabinete es el gabinete del presidente y la posición constitucional del presidente le hace preeminente. Esta posición puede llamarse, en palabras de Giovanni Sartori (1994b, 109), «un *primus solus*, como en el caso del presidente estadounidense (cuyo gobierno es sólo su gabinete privado)». En los sistemas parlamentarios, el poder del primer ministro que dirige el gabinete puede variar considerablemente de —usando una vez más la terminología de Sartori— un fuerte «primero *por encima de no iguales*» a un medio «primero *entre no iguales*» a un relativamente débil «primero *entre iguales*».

En este capítulo he medido la concentración de poder y el grado de mayoritarismo en el gabinete en términos de la amplitud de la representación y los números de partidos incluidos en el gabinete. Un corolario lógico sería esperar que el grado de poder del primer ministro estuviera relacionado con la concentración de poder en el gabinete. La clasificación triple de Anthony King (1994, 153) sobre el poder de los primeros ministros dentro del gabinete en trece países europeos —similar al esquema tricótomo de Sartori— permite someter a prueba esta hipótesis. King clasifica a seis primeros ministros —los de Ale-

mania, España, Grecia, Irlanda, Portugal y Reino Unido— con un alto grado de influencia dentro de sus gabinetes; los primeros ministros de Austria, Bélgica, Dinamarca y Suecia se encuentran en una posición media, y los de Italia, Noruega y Países Bajos tienen un grado de influencia relativamente bajo.<sup>9</sup>

Si comparamos los resultados de King con las puntuaciones de la tercera columna de la tabla 6.1 nos damos cuenta de que los primeros ministros sin duda alguna parecen tener mayor poder en los países con gabinetes mayoritarios que en los consensuales. Únicamente tres primeros ministros se desvían de forma inequívoca de la pauta general, puesto que el primer ministro noruego y los primeros ministros alemán y portugués tienen un poder menor y mayor, respectivamente, que el supuesto en base al tipo de gabinete. El coeficiente de correlación es de 0,58 (significativo al nivel del 5 %). La correlación sería aún más fuerte de haberse incluido Suiza. El gabinete suizo (Consejo Federal) es un órgano extremadamente igualitario con una presidencia rotativa anual entre sus siete miembros, con lo que se haría necesaria la inclusión de un cuarto tipo de primer ministro en las tres categorías de Sartori, la de un «igual entre iguales». Suiza también tiene la mayor incidencia en lo que a gabinetes de coalición sobredimensionada se refiere.

9. King (1994, 152) prescinde de los primeros ministros francés y finlandés porque «comparten el poder de una forma más bien idiosincrásica» con sus respectivos presidentes. También omite el presidente del ejecutivo suizo (presumiblemente porque Suiza no es un sistema parlamentario), los primeros ministros de Islandia y Luxemburgo, dos pequeños países europeos, y a todos los primeros ministros no europeos.

## CAPÍTULO 7

# RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO: MODELOS DE DOMINIO Y DE EQUILIBRIO DE PODER

La tercera diferencia entre los modelos democráticos mayoritario y consensual concierne a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. El modelo mayoritario presenta un dominio del ejecutivo, en tanto que el modelo de consenso se caracteriza por una relación más equilibrada entre ejecutivo y legislativo. En la vida política real pueden darse toda una serie de situaciones entre un equilibrio completo y un desequilibrio grave.

En el presente capítulo compararé las dos disposiciones formales dominantes en las relaciones ejecutivo-legislativo en los regímenes democráticos: el gobierno parlamentario y el gobierno presidencial. A tal efecto propongo un esquema de clasificación basado en las tres diferencias principales entre estos tipos de gobierno y muestro que la gran mayoría de las treinta y seis democracias que se incluyen en este estudio encajan, bien en el tipo parlamentario puro, bien en el tipo presidencial puro. El tema siguiente es la cuestión de cómo medir el grado de dominio del ejecutivo. Propongo un índice que se basa, de manera fundamental pero no total, en la duración de los gabinetes, para lo cual se requieren ajustes importantes, sobre todo en los sistemas presidenciales. Tras una presentación empírica de las conclusiones relativas a los diferentes grados de dominio del ejecutivo en las treinta y seis democracias entre los años 1945 y 1996 exploró dos relaciones específicas: el vínculo entre los cinco tipos básicos de gabinetes y la duración de esos mismos gabinetes en los sistemas parlamentarios, y las relaciones entre la incidencia de un gobierno mayoritario de un solo partido y el grado de dominio del ejecutivo en las treinta y seis democracias. Concluyo con un breve tratamiento del poder ejercido

por los jefes de Estado —monarcas y presidentes— y algunos de los problemas asociados al poder monárquico y presidencial.

### Formas de gobierno parlamentario y presidencial

Los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial poseen tres diferencias esenciales. La primera es que, en un sistema parlamentario, el jefe del gobierno —que puede revestir títulos oficiales tan distintos como primer ministro, premier, canceller, ministro-presidente, *taoi-seach* (en Irlanda), o más confusamente, incluso el de «presidente» (como en Bostwana), pero a quienes de forma genérica denomino primer ministro— y su correspondiente gabinete son responsables ante el legislativo en el sentido que dependen de la confianza del mismo y pueden ser destituidos de sus funciones en una votación de no confianza o censura del legislativo. En un sistema presidencial, el jefe de gobierno —a quien se denomina siempre presidente— es elegido para un período de tiempo constitucionalmente establecido y, en circunstancias normales, no puede forzársele a dimitir en virtud de un voto de no confianza del legislativo (aunque es posible separar de su cargo a un presidente por conducta criminal mediante el proceso de destitución).<sup>1</sup>

La segunda diferencia entre gobierno presidencial y parlamentario es que los presidentes se eligen mediante votación popular, bien directamente o mediante un colegio electoral presidencial de elección popular, y los primeros ministros son elegidos por los legislativos. El proceso de elección puede adoptar múltiples formas. Por ejemplo, al canceller alemán lo elige formalmente el Bundestag, al *taoi-seach* irlandés el Dáil, al primer ministro japonés la Cámara de Representantes, al «presidente» de Bostwana la Asamblea Nacional, al primer ministro de Papúa-Nueva Guinea la Cámara de la Asamblea. En Italia y Bélgica, los gabinetes surgen de las negociaciones entre los partidos parlamentarios y, en especial, entre los líderes de los partidos, pero también se requiere una votación parlamentaria formal de investidura. En el Reino Unido, normalmente el rey o la reina designa como primer ministro al líder del partido mayoritario, y en muchos sistemas multipartidistas los gabinetes que surgen de las negociaciones entre partidos son nombrados por los jefes del Estado sin ninguna elección o

1. Además, como argumento más adelante, seguimos pudiendo hablar de gobierno presidencial incluso si el legislativo puede destituir al presidente, pero sólo si se dan dos condiciones: primera, que el presidente conserve el derecho de disolver el legislativo, y segunda, que en cualquier caso se celebren nuevas elecciones para presidente y para legislativo.

investidura previa. Se entiende que tales gabinetes gozan de la confianza del legislativo, hasta que éste exprese su falta de confianza en el mismo.

La tercera diferencia fundamental es que los sistemas parlamentarios poseen ejecutivos colectivos o colegiados, en tanto que los sistemas presidenciales poseen ejecutivos unipersonales, no colegiados. Como he señalado al final del anterior capítulo, la posición del primer ministro en el gabinete puede variar desde un predominio hasta una igualdad respecto de los otros ministros, pero siempre existe un relativo alto grado de actuación colegiada en la toma de decisiones. Por el contrario, los miembros de los gabinetes presidenciales son meros consejeros y subordinados del presidente. Las decisiones más importantes en los sistemas parlamentarios deben ser tomadas por el conjunto del gabinete, no sólo por el primer ministro. En los sistemas presidenciales, las decisiones más importantes puede tomarlas el presidente, con o sin consejo del gabinete, o incluso en contra de éste.

Dado que los gobiernos parlamentarios y presidenciales se definen en términos de tres criterios dicotómicos, su aplicación conjunta genera las ocho combinaciones posibles que se plasman en la tipología de la figura 7.1. Además de los tipos puros de parlamentarismo y presidencialismo, existen seis formas híbridas de gobierno, que en la tipología aparecen designadas de la I a la VI. Treinta y cinco de las treinta y seis democracias estudiadas cumplen los criterios de los dos tipos puros, si bien Francia e Israel han de clasificarse de manera diferente en períodos diferentes. Cinco países han sido fundamental o totalmente presidenciales —Estados Unidos, Francia, Costa Rica, Colombia y Venezuela— y treinta han sido fundamental o totalmente parlamentarios.

Suiza encaja en la forma híbrida I, y es el único ejemplo entre nuestras treinta y seis democracias que puede clasificarse en cualquiera de las categorías híbridas. Este híbrido es parlamentario en dos aspectos y presidencial en uno: el «gabinete» suizo, el Consejo Federal colegiado, es elegido por el Parlamento, pero los siete consejeros permanecen en sus cargos por un período de cuatro años y no pueden ser destituidos por una votación de no confianza del legislativo.

Los tipos híbridos III y V son presidenciales en dos aspectos y parlamentarios en uno. Estados Unidos habría proporcionado un ejemplo del tipo III si la Convención Constitucional de 1787 no hubiera cambiado de idea en el último momento. El plan de Virginia incluía la elección del presidente por parte del legislativo nacional, y la Convención Constitucional votó tres veces a favor de dicho plan antes de que, al final, estableciera la solución del colegio electoral. Cabe observar igualmente que si ningún candidato a la presidencia obtiene una

		Ejecutivo colegial		Ejecutivo unipersonal	
		Dependiente de la confianza legislativa	No dependiente de la confianza legislativa	Dependiente de la confianza legislativa	No dependiente de la confianza legislativa
Ejecutivo elegido por la legislatura	Parlamentario	Híbrido I	Híbrido II	Híbrido III	
	Australia * Austria Bahamas Barbados Bélgica Botswana Canadá Dinamarca * Finlandia * Francia (1986-1988, 1993-1995) Alemania Grecia * Islandia India * Irlanda Israel (1949-1996) Italia Jamaica Japón Luxemburgo Malta Mauricio Países Bajos Nueva Zelanda Noruega Papúa-Nueva Guinea * Portugal España Suecia Trinidad Reino Unido				
Ejecutivo elegido por los votantes	Híbrido IV	Híbrido V	Híbrido VI	Presidencial	
				Colombia Costa Rica * Francia (1958-1986, 1988-1993, 1995-1997) Israel (1996-) Estados Unidos Venezuela	

\* Sistema semipresidencial.

FIG. 7.1. *Formas de gobierno parlamentaria, presidencial e híbrida en treinta y seis democracias (1945-1996): tipología.*

mayoría en el colegio electoral, la Constitución estadounidense determina como paso siguiente el híbrido III: la elección por parte de la Cámara de Representantes. Un ejemplo interesante del tipo V viene dado por el sistema político uruguayo, que disfrutó de una presidencia colegiada desde 1952 hasta 1967: un órgano de nueve miembros inspirado en el modelo suizo, de carácter colegiado y en ejercicio por un período de tiempo determinado, al estilo del Consejo Federal Suizo, pero elegido por vía popular.

No existen ejemplos empíricos de los tipos híbridos II, IV y VI, lo cual no resulta sorprendente, dado que tienen en contra la lógica de la confianza legislativa. El tipo II sería un sistema parlamentario, salvo por el hecho de que las relaciones del primer ministro con el gabinete recuerdan a las de un presidente con su gabinete. Sobre el papel, la Constitución alemana parece apelar a dicho sistema, pero dado que el canciller precisa de la confianza del Bundestag, antes de la elección formal del canciller por el Bundestag tiene lugar la negociación de un gabinete de coalición colegiado. Los tipos IV y VI resultan problemáticos, ya que una votación de no confianza del legislativo hacia un ejecutivo elegido por vía popular sería vista como un desafío a la voluntad popular y a la legitimidad democrática. La única forma democráticamente aceptable de estos dos tipos sería aquella en la que una votación de no confianza del legislativo hacia el ejecutivo se conjugara con el derecho del ejecutivo a disolver la cámara legislativa, y en la que ambas actuaciones desembocaran en nuevas elecciones tanto del legislativo como del ejecutivo. Dicho sistema tipo VI modificado parece ser lo que el Comité sobre el Sistema Constitucional propuso para Estados Unidos en 1987, pero, como argumento más adelante, esta propuesta comportaba una forma especial de gobierno presidencial más bien que un tipo híbrido.

El único problema serio a la hora de clasificar las democracias con arreglo a la óctuple tipología surge con los sistemas que poseen tanto un presidente elegido por vía popular como un primer ministro parlamentario, a los que normalmente se hace referencia como sistemas «semipresidenciales» (Duverger, 1980) o «premier-presidenciales» (Shugart y Carey, 1992). En nuestras treinta y seis democracias se dan seis de estos sistemas semipresidenciales: Austria, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia y Portugal. Estos casos pueden resolverse formulando la siguiente pregunta: ¿Quién es el *verdadero* jefe de gobierno, el presidente o el primer ministro? Los presidentes austriaco, islandés e irlandés tienen poco poder, aunque han sido elegidos por vía popular, y estas democracias operan en gran medida como sistemas parlamentarios ordinarios. Las mismas consideraciones son aplicables a Portugal, especialmente después de que los poderes del primer ministro fueron seriamente recortados en la revisión constitucional de 1982.

El caso francés es más problemático. Hasta 1986, el presidente francés, que era elegido por vía popular para un mandato de siete años, era claramente el jefe de gobierno y no el primer ministro. Sin embargo, el poder presidencial se basaba más en el apoyo de fuertes mayorías parlamentarias que en prerrogativas constitucionales, y a principios de los ochenta dos renombrados polítólogos franceses predijeron que, si el presidente perdiera el apoyo de la mayoría, el sistema presidencial se transformaría en parlamentario. Raymond Aron (1982, 8) escribió: «El presidente de la República es la autoridad suprema en tanto conserve la mayoría en la Asamblea Nacional, pero debe abandonar la realidad del poder al primer ministro si cualquier partido que no sea el suyo obtiene la mayoría en la Asamblea.» Basándose en idéntica lógica, Maurice Duverger (1980, 186) predijo que la V República desarrollaría un modelo de alternancia entre fases presidenciales y parlamentarias. Y esto es justamente lo que ocurrió cuando gaullistas y republicanos lograron la victoria en 1986 y Jacques Chirac se convirtió en primer ministro. «Salvo por algunas cuestiones relativas a las relaciones exteriores y la defensa [el presidente socialista] Mitterrand ocupó una posición legislativa secundaria mientras Chirac ejerció el poder ejecutivo político de Francia» (Huber, 1996, 28). La situación se repitió entre 1993 y 1995, cuando el premier gaullista Edouard Balladur sustituyó a Mitterrand como jefe real del gobierno y el premier socialista Lionel Jospin inauguró en 1997 la tercera fase parlamentaria bajo la presidencia de Chirac.

El sistema semipresidencial finlandés constituye el caso más difícil. Finlandia posee un presidente elegido —hasta recientemente era elegido indirectamente mediante un colegio electoral— con menos poder que el que ostenta el presidente francés, pero con más poder que los presidentes de otros sistemas semipresidenciales. Sin embargo, existe un cierto parecido con el sistema francés en su fase parlamentaria, durante la cual el primer ministro es el jefe de gobierno y el poder del presidente está limitado a un papel especial en asuntos exteriores. Si dicha fase del sistema francés puede contemplarse como parlamentaria, la situación similar en Finlandia también debería considerarse como parlamentaria. Esta clasificación puede resultar algo discutible para el largo período que va de 1956 a 1981, durante el cual el destacado dirigente Urho Kekkonen actuó como presidente, pero encaja claramente en el período que va desde su salida de la escena política.<sup>2</sup> Una enmienda constitucional introducida en 1991 redujo el

2. G. Bingham Powell (1982, 56) clasificó a Finlandia como un sistema parlamentario, incluso durante la era Kekkonen.

poder presidencial suprimiendo la facultad del presidente de disolver el parlamento —un derecho que no figura en el sistema francés—, pero al mismo tiempo aumentó el prestigio presidencial mediante la abolición del colegio electoral presidencial e instituyendo la elección popular directa. En su conjunto, la democracia de Finlandia puede clasificarse como un sistema parlamentario en la tipología de la figura 7.1. Ciertamente, está mucho más cerca de un sistema parlamentario que del presidencial.

Finalmente, Israel cambió en 1996 de un sistema que era inequívocamente parlamentario en todos los aspectos a la elección popular directa del primer ministro, lo que plantea otro intrincado rompecabezas de clasificación. Las normas básicas son que el primer ministro es elegido por los votantes, el parlamento es elegido al mismo tiempo, el parlamento mantiene el derecho de hacer dimitir al primer ministro, el primer ministro también goza del derecho de disolver el parlamento, y cualquiera de estas actuaciones comporta nuevas elecciones tanto de primer ministro como de parlamento (Hazan, 1997). Con esta innovación, los israelíes entraron en un territorio inexplorado, pero que se parece a una de las soluciones propuestas por el Comité sobre el Sistema Constitucional (1987, 16) para las situaciones de punto muerto entre ejecutivo y legislativo en Estados Unidos. «Si al presidente le fuera posible convocar nuevas elecciones, o le fuera posible al Congreso, tendríamos un mecanismo para resolver las situaciones de bloqueo en cuestiones políticas cruciales.» Dicho derecho mutuo de convocar nuevas elecciones, tanto por iniciativa presidencial como congresista, supondría un cambio *en*, más bien que un cambio *de*, el sistema presidencial, es decir, que con arreglo a los tres criterios básicos, Estados Unidos seguiría siendo un sistema presidencial.

El nuevo sistema israelí es muy similar a esta forma especial de presidencialismo, excepto por el hecho de que al presidente se le denomina «primer ministro». El primer ministro es: 1) elegido por vía popular, en lugar de elegido por el parlamento; 2) elegido para un período establecido de cuatro años, salvo que se aplique la norma de la destitución mutua y la convocatoria de nuevas elecciones, y 3) predomina sobre el gabinete en virtud de su elección popular y, por tanto, de su legitimación democrática. En lo concerniente al tercer punto, la norma israelí por la que los demás miembros del gabinete necesitan un voto parlamentario de investidura antes de entrar en sus cargos suena a una especie de conservación de un aspecto del viejo parlamentarismo, pero recuérdese que también en Estados Unidos el presidente debe nombrar a los miembros de su gabinete sólo si media el «consejo y acuerdo» del Senado. Por tanto, el primer ministro elegido directamente es mucho más como un presidente de un

sistema presidencial que como un primer ministro de un sistema parlamentario.<sup>3</sup>

La única incertidumbre que subsiste en esta clasificación guarda relación con la probabilidad de la frecuencia de nuevas elecciones. El Comité sobre el Sistema Constitucional (1987, 16) predijo que en Estados Unidos esas elecciones anticipadas serían raras, ya que ninguna de las partes quiere acortar su tiempo de mandato. De hecho, el comité esperaba que la efectiva puesta en práctica del tipo de mecanismo que proponía «favoreciera la evitación de bloqueos que desencadenaran la celebración de nuevas elecciones». En cuanto a Israel, algunos comentaristas han formulado la predicción contraria, la de que el principal efecto del nuevo sistema sería la celebración de elecciones frecuentes; por ejemplo, Giovanni Sartori (1994a, 115) advierte del peligro de «constantes elecciones». Si dicha predicción resulta correcta, el sistema israelí parecerá, al menos desde este aspecto, bastante diferente de otros sistemas presidenciales, con sus preestablecidos y a menudo dilatados tiempos de mandato.

### **Contrastes adicionales entre sistemas parlamentarios y presidenciales**

Unos pocos eminentes polítólogos han argumentado que además de las tres diferencias cruciales entre los sistemas parlamentarios y presidenciales antes tratados existen otras tres importantes diferencias (especialmente Verney, 1959, 17-56). Tras un examen más cuidadoso se observa que tales contrastes plantean serias excepciones empíricas y no son esenciales para distinguir las dos formas principales de gobierno.

En primer lugar, la separación de poderes en los sistemas presidenciales no sólo significa la independencia mutua de los poderes ejecutivo y legislativo, sino también la regla de que la misma persona no puede ejercer en ambos a un mismo tiempo. Por contra, la falta de separación de poderes en los sistemas parlamentarios no sólo significa que el ejecutivo depende de la confianza del legislativo, sino que las

3. De acuerdo con Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring (1997, 15), los sistemas presidenciales pueden definirse con dos características básicas: «origen separados» (elecciones populares separadas) y «supervivencia separada» (tiempos de mandato fijos tanto para el presidente como para el legislativo). Según este segundo criterio, la propuesta del Comité sobre el Sistema Constitucional y el nuevo sistema israelí no podrían calificarse como presidencialistas, pero tampoco la V República francesa, dado que la Asamblea Nacional puede disolverse anticipadamente. Ítem más, un tiempo de mandato fijo para el legislativo también puede ser una característica de los sistemas parlamentarios, como es el caso de Noruega.

mismas personas pueden ser miembros tanto del parlamento como del gabinete.<sup>1</sup> Sin embargo, respecto a este último existe mucha variación dentro del tipo parlamentario de gobierno. A un extremo del espectro están muchos sistemas parlamentarios —especialmente los del Reino Unido y las antiguas colonias británicas—, que convierten en requisito casi absoluto el hecho de que los miembros sean también miembros del legislativo. En el otro extremo aparecen tres países —Holanda, Noruega y Luxemburgo—, en los que la pertenencia al gabinete no puede combinarse con la pertenencia al parlamento. No obstante, en estos tres países los miembros del gabinete pueden participar, y de hecho participan, en los debates parlamentarios. Dado que la norma de la incompatibilidad hace hincapié en el estatuto separado del gabinete, tiende a reforzarse la autoridad del gabinete frente al parlamento, pero no puede considerarse sino una variante menor dentro del tipo parlamentario. Ciertamente, a este respecto sería incorrecto argüir que estos tres países encajan con, o incluso se aproximan a, la forma presidencial de gobierno.

En segundo lugar, a menudo se invoca la existencia de una diferencia clave entre presidencialismo y parlamentarismo: la de que los presidentes no gozan del derecho de disolver el legislativo, mientras que el primer ministro y sus gabinetes sí disfrutan de él. Una excepción en el lado presidencialista es que el presidente francés sí posee el poder de disolver la Asamblea Nacional. Otra excepción viene dada por el ejemplo israelí de mutua destitución-disolución, con convocatoria de nuevas elecciones para ambos, como ya hemos comentado anteriormente. En los sistemas parlamentarios también existe un amplio espectro de variantes. En el sistema británico y muchos otros sistemas inspirados en él, el poder de disolución es virtualmente ilimitado y constituye una prerrogativa específica del primer ministro. En Alemania y otros países, el parlamento puede ser disuelto sólo bajo circunstancias especiales y no a la libre apreciación del ejecutivo. En Noruega, el parlamento es elegido para un mandato de cuatro años y no puede disolverse en forma alguna. Lógicamente, la autoridad del ejecutivo se ve afectada por el hecho de si goza o no de dicho poder sobre el legislativo, pero este factor no puede considerarse una distinción esencial entre las formas de gobierno parlamentaria y presidencial.

En tercer lugar, los sistemas parlamentarios por lo general poseen dos ejecutivos: un jefe de Estado simbólico y ceremonial (un monarca o presidente), que dispone de escaso poder, y un primer ministro que es el jefe del gobierno y que, junto con el gabinete, ejerce la mayoría de los poderes ejecutivos. La regla habitual en los sistemas presidenciales es que el presidente sea al mismo tiempo el jefe del Estado y el jefe del gobierno. Sin embargo, hay importantes excepciones en

ambos lados. Botswana posee un primer ministro elegido por, y sujeto a, la confianza del legislativo, que es el jefe del gobierno pero que actúa como jefe del Estado, y que por tanto posee el título formal de «presidente». Otro ejemplo lo constituye Sudáfrica, cuyo primer jefe de gobierno fue el presidente Nelson Mandela, no un presidente de un sistema presidencial, sino un jefe de gobierno y jefe de Estado combinados en un sistema parlamentario.

Si el nuevo primer ministro israelí directamente elegido puede de hecho contemplarse como un presidente en un sistema presidencial, Israel proporciona un ejemplo de sistema presidencial con un ejecutivo doble en lugar de simple; además del primer ministro presidencial, existe un presidente que es el jefe del Estado. Otro ejemplo demostrativo de que, en principio, un ejecutivo dual es compatible con una forma de gobierno presidencial es la propuesta holandesa de un primer ministro directamente elegido (Anderweg, 1997, 235). Este plan, ampliamente debatido a finales de los años sesenta y principios de los setenta, comportaba la elección popular del primer ministro para un mandato cuatrienal no sujeto a moción de confianza parlamentaria, pero sin cambiar la monarquía. De hecho, dicho «primer ministro» sería el jefe del gobierno de un sistema presidencial, pero no el jefe del Estado, ya que el monarca continuaría en su posición. Lógicamente, el prestigio de ser el jefe del Estado refuerza la influencia de la mayoría de los presidentes y es una ventaja de la que carecen buena parte de los primeros ministros, pero no constituye una distinción esencial entre las dos formas de gobierno.

### **Separación de poderes y equilibrio de poder**

La distinción entre sistemas parlamentarios y presidenciales es de enorme importancia en varios aspectos. Por ejemplo, como ya hemos comentado en el capítulo anterior, los gabinetes presidenciales son esencialmente diferentes de los gabinetes de los sistemas parlamentarios, por lo que han de clasificarse de forma diferente. En la parte final del presente capítulo y en el próximo volvemos a tratar los sistemas presidenciales de manera diferente a los sistemas parlamentarios en la medición de las variables clave. No obstante, la distinción parlamentario-presidencial no se refiere directamente a la distribución del poder en las relaciones ejecutivo-legislativo. En los sistemas parlamentarios puede encontrarse un difícil equilibrio de poder entre gabinete y parlamento, como en Bélgica, pero también un claro predominio del ejecutivo, como en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados (véanse capítulos 2 y 3). El mismo grado de variación puede ocurrir en

los sistemas presidenciales. En Estados Unidos, la separación de poderes también comporta un equilibrio de poder entre presidente y Congreso. Esto mismo se aplica a Costa Rica, así como a Suiza, el único sistema de separación de poderes que no es un sistema presidencial. El sistema presidencial francés se halla en el extremo opuesto. En palabras de Anthony King (1976, 21), «el legislativo francés ha llegado a estar incluso más subordinado al ejecutivo que el británico». Colombia y Venezuela se hallan en posiciones intermedias.

Los poderes presidenciales provienen de tres fuentes. Una es el poder del presidente tal como lo definen las constituciones, que consisten en «poderes de reacción», especialmente la facultad presidencial de vetar, y en «poderes de acción», especialmente la facultad de legislar por decreto en determinados ámbitos (Shugart y Mainwaring, 1997, 41). La segunda fuente de poder es la fuerza y la cohesión de los partidos del presidente en el legislativo. En tercer lugar, los presidentes (y sus vicepresidentes, si los hay) obtienen gran poder de su elección popular directa y del hecho de poder invocar que son los únicos dirigentes públicos elegidos por el conjunto de la población.<sup>4</sup> Los presidentes de Francia, Venezuela y Costa Rica son bastante débiles a nivel constitucional, pero disponen de considerable poder de partido.<sup>4</sup> Los presidentes de Estados Unidos y Colombia dependen mucho más del poder constitucional: en el caso norteamericano, el fuerte poder de veto, y en el caso colombiano, los poderes de decreto y de veto.

La frecuente dependencia que muestran los presidentes respecto de sus poderes de partido muestra que el poder relativo de los presidentes y de los legislativos a menudo puede cambiar de forma repentina, y de hecho lo hace, y que en general es menos estable que en los sistemas parlamentarios. Ello es especialmente cierto en Venezuela, con su «partiarcado» de partidos extremadamente fuertes, que pueden otorgar un muy firme apoyo a los presidentes cuando sus partidos controlan las mayorías legislativas, pero que pueden causar un estancamiento cuando el poder ejecutivo y legislativo está dividido. (Coppedge, 1994). Los poderes constitucionales son más estables. Entre nuestros nueve sistemas presidenciales, el único ejemplo de cambios relevantes a este respecto es el refuerzo sustancial del poder presidencial que tuvo lugar en Colombia a resultas de la revisión constitucional de 1968, seguida de una ligera reducción en 1991. La legitimación democrática derivada de la elección popular puede variar de acuerdo

4. En Francia, como ya se ha dicho anteriormente, no es el poder presidencial, sino que es el propio sistema presidencial el que depende de que el presidente posea el respaldo de la mayoría o una cuasi mayoría en la Asamblea Nacional.

con la magnitud de la victoria electoral del presidente. Supone un fuerte espaldarazo salir elegido con el 64,7 % de los votos, como lo fue en 1953 José Figueres, presidente de Costa Rica, y no es muy prometedor vencer con el 30,5 % de los votos, como lo hizo el presidente Rafael Caldera en Venezuela, en 1993. Tampoco es muy alentador ser un presidente no elegido, como lo fue Gerald Ford en Estados Unidos, de 1974 a 1977.

En la historia de Estados Unidos han tenido lugar cambios sustanciales. Woodrow Wilson (1885) criticó el predominio del Congreso y afirmó que el sistema «presidencial» estadounidense, para ser realistas, debería denominarse «Gobierno del Congreso», como señala el título de su famoso libro. Las críticas más recientes han consistido en que, sobre todo bajo el mandado de los presidentes Lyndon B. Johnson y Richard M. Nixon, una especie de «presidencia imperial» tendió a oscurecer la figura del Congreso. En la historia más reciente del sistema presidencial francés, John T. S. Keeler y Martin A. Schain (1997, 95-100) ven cuatro alternancias de fases «hiperpresidencial» y «presidenciales moderadas» en el período de 1962 a 1993.

### **Medición de los grados de dominio y de equilibrio de poder**

¿Cómo puede medirse el poder relativo del órgano ejecutivo y del órgano legislativo del gobierno? En los sistemas parlamentarios, el mejor indicador es la duración del gabinete. Un gabinete que dure mucho tiempo en el poder probablemente domina sobre el legislativo, y un gabinete que dure poco es probable que sea relativamente débil.<sup>5</sup> Los teóricos de las coaliciones han prestado mucha atención a la duración de los gabinetes, pero normalmente presuponen —de forma explícita o, más a menudo, implícita— que la duración del gabinete es un indicador no sólo de la fuerza del gabinete en comparación con la del legislativo, sino también de la estabilidad de régimen. El argumento es que los gabinetes de corta duración no disponen de tiempo suficiente para desarrollar políticas cabales y coherentes y que su ineficacia en la adopción de políticas concretas pondrá en peligro la viabilidad de la democracia. Se presume que la inestabilidad del gabinete

5. Esta interpretación viene apoyada por el contraste entre democracias en general y sistemas no democráticos. En estos últimos encontramos los ejecutivos más fuertes y las legislaturas más sometidas o ninguna legislatura en absoluto, y también encontramos «de forma nada sorprendente», como lo expresan Henry Bienen y Nicolas Van de Walle (1991, 103), la mayor incidencia de «líderes de larga duración».

conduce a la inestabilidad del régimen, por lo que se toma como un indicador de la misma. Una expresa declaración a tal efecto viene de Paul V. Warwick (1994, 139), quien afirma que «es improbable que un sistema parlamentario que no genere gobiernos duraderos adopte políticas concretas eficaces, que atraiga la lealtad popular o, quizá incluso, que sobreviva a largo plazo».

Este punto de vista está tan equivocado como extendido. Incluso los gabinetes proverbialmente poco duraderos de la IV República francesa fueron capaces de impulsar políticas públicas con cierta eficacia. Muchos miembros de cada uno de los gabinetes difuntos ejercieron otra vez en los nuevos gabinetes, y su promedio de vida ministerial fue considerablemente más largo que el de los gabinetes en su conjunto. El observador contemporáneo francés André Siegfried (1956, 399) explicaba esta «paradoja de políticas estables con gabinetes inestables» de la manera siguiente: «En realidad, las desventajas no son tan graves como parece [...] Cuando hay una crisis de gabinete cambian ciertos ministros, o simplemente se redistribuyen, pero ningún dirigente público resulta desplazado, y la administración cotidiana continúa sin ninguna interrupción. Además, como los mismos ministros pasan de un gabinete a otro, forman una especie de equipos de gobierno.»<sup>6</sup> Mattei Dogan (1989) ataca frontalmente la equiparación entre estabilidad de gabinete y estabilidad de régimen, y argumenta enfáticamente que la estabilidad del gabinete no es un indicador válido de la salud y la viabilidad del sistema democrático. La principal razón es que en la mayor parte de los sistemas con gabinetes aparentemente inestables existe un «núcleo» altamente estable de personal ministerial, similar a la situación en la IV República que describe Siegfried.

A cuanto expresa Dogan cabría añadir que en gabinetes relativamente poco duraderos se tiende a una continuidad no sólo de personal, sino también de partidos. Los gabinetes de un solo partido tienden a ser más duraderos que los gabinetes de coalición, pero un cambio de un gabinete a otro, siendo ambos de un solo partido, supone un vuelco global, mientras que un cambio de un gabinete de coalición a

6. En su análisis comparativo de la duración de los gabinetes en diecinueve naciones, Michael Taylor y Valentine M. Herman (1971, 29) afirman: «Había falta un estudio empírico de considerables dimensiones antes de poder decir que [la duración del gabinete] es un indicador de algo.» Argumentan que su artículo no hace ninguna presunción de la más amplia significación de la duración del gabinete, pero también señalan que «sus resultados serían de mayor interés si la observación de Siegfried en el sentido de que la inestabilidad de la IV República no supuso diferencia alguna para la elaboración de políticas públicas se aplicara a una inestabilidad más general». Por supuesto, la presunción no expresada de los autores es que la significación de estudiar la duración de los gabinetes tiene mucho que ver con su vínculo putativo con la viabilidad del régimen.

otro también de coalición comporta sólo un retoque en la composición del gabinete. En el capítulo 15 retomo la cuestión general de la eficacia en la elaboración de políticas públicas. Allí, la cuestión es si las democracias en que gobierna el partido mayoritario, con sus ejecutivos típicamente más dominantes y duraderos son mejores elaboradoras de políticas públicas que las democracias de consenso, con sus ejecutivos normalmente más breves y menos dominantes, y la respuesta es, simplemente, que no hay gran diferencia.

El siguiente paso —después de haber decidido que la duración de un gabinete puede utilizarse como indicador del predominio del ejecutivo— es decidir cómo medimos esa duración. La cuestión concierne a los eventos que se consideran ponen fin a la vida de un gabinete y sientan el comienzo de otro nuevo. Hay dos alternativas principales. Una es centrarse exclusivamente en la composición de partido de los gabinetes y contar un gabinete como un solo gabinete si su composición de partido no cambia. Un estudio pionero sobre la duración de los gabinetes adoptó este enfoque (Dodd, 1976). Sin embargo, resulta mucho más común contemplar otros eventos adicionales como factores que señalan el final de un gabinete y el comienzo del siguiente, como una elección parlamentaria, un cambio en la figura del primer ministro y un cambio en las situaciones de mayoría mínima, de sobredimensionamiento o de minoría del gabinete.<sup>7</sup> Una ventaja de la muy general definición de Dodd es que mide duraciones de gabinete que pueden interpretarse muy bien como indicadores de predominio del ejecutivo. En particular, es muy improbable que los gabinetes que vencen en varias elecciones sucesivas —y que por tanto Dodd cuenta como un mismo gabinete— encuentren desafíos serios por parte de sus parlamentos. Sin embargo, en deferencia al uso más común de la definición más estricta combino ambos enfoques en la tabla 7.1. La segunda columna de la tabla se basa en la definición estricta de duración de gabinete que emplea cuatro criterios para señalar el final del mismo: cambio en la composición de partido, en la figura del primer ministro, en el estatus de la coalición, así como

7. Cambios del estatus de la coalición entre elecciones ocurrieron en Gran Bretaña en 1976 y en la India en 1993 (véase capítulo 6, nota 8). En vez de este criterio, Warwick (1994) utiliza la dimisión formal del gabinete como uno de los eventos que suponen su final. Este criterio no es satisfactorio, dado que depende demasiado de las normas y usos particulares de los diferentes sistemas parlamentarios: en circunstancias similares, los gabinetes de algunos países adoptan la medida de presentar su dimisión mucho más rápidamente que en otros. Es más, si la dimisión de un gabinete conduce a la efectiva formación de un gabinete nuevo con una composición de partido diferente o un primer ministro diferente, o si conduce a nuevas elecciones, el gabinete se considerará en todo caso como terminado. Sin embargo, si un gabinete dimite, pero se le vuelve a nombrar bajo el mismo primer ministro y con la misma composición de partido, es difícil pretender que el gabinete haya «cambiado» en alguna forma que resulte significativa.

TABLA 7.1. *Duración media de los gabinetes, de acuerdo con dos criterios (en años), la media de estos dos valores y el índice de dominio del ejecutivo en treinta y seis democracias (1945-1996)*

	Promedio vida gabinete <i>I</i>	Promedio vida gabinete <i>II</i>	Media de los valores <i>I y II</i>	Índice de dominio del ejecutivo
Costa Rica	4,74	3,88	4,31	1,00*
Estados Unidos	7,07	1,83	4,45	1,00*
Suiza	16,19	0,99	8,59	1,00*
Italia	1,28	0,99	1,14	1,14
Finlandia	1,31	1,18	1,24	1,24
Papúa-Nueva Guinea	1,57	1,57	1,57	1,57
Israel	1,69	1,48	1,58	1,58
Mauricio	1,95	1,63	1,79	1,79
Bélgica	2,29	1,68	1,98	1,98
Venezuela	2,82	2,62	2,72	2,00*
India	2,41	1,75	2,08	2,08
Portugal	2,32	1,86	2,09	2,09
Dinamarca	2,81	1,75	2,28	2,28
Islandia	2,78	2,17	2,48	2,48
Japón	3,85	1,28	2,57	2,57
Holanda	2,94	2,50	2,72	2,72
Alemania	3,60	2,03	2,82	2,82
Grecia	3,60	2,16	2,88	2,88
Colombia	4,74	2,23	3,48	3,00*
Irlanda	3,72	2,42	3,07	3,07
Noruega	4,22	2,11	3,17	3,17
Suecia	4,77	2,07	3,42	3,42
Nueva Zelanda	8,18	2,15	4,17	4,17
España	6,35	2,38	4,36	4,36
Luxemburgo	5,62	3,16	4,39	4,39
Canadá	7,26	2,54	4,90	4,90
Australia	8,28	1,84	5,06	5,06
Austria	7,42	2,53	5,47	5,47
Barbados	7,58	3,37	5,48	5,48
Francia	2,88	2,08	2,48	5,52*
Reino Unido	8,29	2,55	5,52	5,52
Jamaica	8,56	3,42	5,99	5,52*
Trinidad	8,66	3,85	6,26	5,52*
Malta	10,09	4,32	7,21	5,52*
Bahamas	11,99	4,76	8,32	5,52*
Botswana	31,33	3,92	17,63	5,52*

\* Estos valores del índice de dominio del ejecutivo (para los cinco sistemas presidenciales, Suiza y las cinco antiguas colonias británicas) difieren de los valores de los promedios I y II.

FUENTE: basada en datos de Woldendorp, Keman y Budge, 1998; Banks, Day y Muller, 1997; Müller y Strøm, 1997; Strøm, 1990; Von Beyme, 1985; *Keesing's Contemporary Archives*; y en datos facilitados por Octavio Amorim Neto.

nuevas elecciones. La primera columna se basa únicamente en el criterio de la composición de partido. La tercera columna presenta las medias de las dos primeras.

Para trasladar las medias de la tercera columna a un índice satisfactorio de predominio del ejecutivo se requieren dos ajustes importantes. En primer lugar, algunos de dichos promedios asumen valores extremos. Botswana, que tuvo gabinetes de un solo partido compuestos por el Partido Democrático de Botswana desde 1965 a 1996, es el ejemplo más destacado. Su ciclo de elecciones cada cuatro años reduce la duración media de la tercera columna a 17,63 años, pero esta cifra sigue siendo más de tres veces mayor que la media de 5,52 en Gran Bretaña, y no existe justa razón para creer que los gabinetes de Botswana sean tres veces más predominantes que los gabinetes británicos. De hecho, no existe razón fundada para estimar que ningún gabinete sea más predominante que el británico, que es el ejemplo más claro de gabinete predominante en el modelo Westminster. En consecuencia, cualquier valor superior a 5,52 que haya aparecido en la tercera columna ha sido reducido a este nivel en la columna cuarta. Ello comporta una enorme reducción para Botswana y unos ajustes menos importantes para otros cuatro países.

Para los sistemas presidenciales y para el sistema de separación de poderes suizo se hace necesario un ajuste muy superior. En cuatro de los seis casos, la duración del gabinete ofrece una impresión completamente equivocada del grado de predominio del ejecutivo. Lógicamente, el promedio suizo de 8,59 años —basado únicamente en tres composiciones diferentes de partido entre 1947 y 1996, pero con un cambio en la presidencia del Consejo Federal todos los años— es completamente erróneo como medida del predominio del ejecutivo, ya que Suiza es un ejemplo de primera línea del equilibrio entre ejecutivo y legislativo. Por tanto, le asigno un valor simbólico de 1,00 años. Este mismo procedimiento es apropiado para Estados Unidos y Costa Rica. Al otro lado de la escala, a Francia debe asignársele el máximo grado de predominio del ejecutivo, como al Reino Unido. En Colombia y Venezuela, el grado de predominio presidencial ha fluctuado considerablemente. Por término medio, estimo que el grado de predominio es superior en Colombia, pero ni siquiera los presidentes colombianos poseen tanto poder como el que tienden a acumular los fuertes gabinetes de los sistemas parlamentarios. Como afirman Mainwaring y Shugart (1997, 6), «aunque los presidentes de Colombia se han mostrado muy dominantes debido a sus importantes poderes formales, por lo regular han tenido bastantes problemas para recabar apoyo a la hora de efectuar cambios políticos duraderos, incluso en el seno de sus propios partidos».

## **Las relaciones entre ejecutivo y legislativo en treinta y seis democracias**

La tabla 7.1 muestra las treinta y seis democracias en orden ascendente de predominio del poder ejecutivo. El índice abarca desde el valor arbitrario de un año asignado a Costa Rica, Estados Unidos y Suiza, al valor recortado de 5,52 otorgado a siete países que figuran al final de la tabla. El valor promedio es de 3,2 años y la media general es de 2,94. Los seis países situados en el extremo mayoritario son el Reino Unido y las cinco antiguas colonias británicas. Barbados pose un valor sólo ligeramente inferior, 5,48, en comparación con el valor máximo de 5,52. El índice de predominio del ejecutivo en Nueva Zelanda es considerablemente más bajo —4,17 años—, debido sobre todo a su breve mandato parlamentario de tres años, lo que vuelve imposible, de acuerdo con la definición más estricta, que sus gabinetes duren más de ese tiempo. Las antiguas posesiones británicas de Australia, Canadá e Irlanda también se hallan en la mitad inferior de la tabla. Pero varios países de herencia británica pasan al lado consensual; el caso más sorprendente es, por supuesto, Estados Unidos. Por su parte, Papúa-Nueva Guinea y Mauricio se encuentran entre los sistemas más consensuales en cabeza de la tabla, tal como estaban en la tabla 6.3 del capítulo anterior. La India también aparece en la mitad alta.

De los dos prototipos de democracia consensual, Suiza y Bélgica, a Suiza se la ha asignado la parte alta de la tabla, junto con Estados Unidos y Costa Rica, con Bélgica algo más abajo, pero todavía en noveno lugar. De los seis sistemas de separación de poderes —las democracias presidenciales y Suiza—, sólo el ejecutivo francés es claramente dominante. Colombia se halla en la zona media, y las otros cuatro aparecen en posiciones más elevadas, lo que sugiere que la separación constitucional entre ejecutivo y legislativo en gran medida corresponde a un mayor equilibrio de poder entre legislativo y ejecutivo.<sup>8</sup>

### **Tipos de gabinete y su duración**

¿Cómo son los diferentes tipos de gabinete que se han analizado en el anterior capítulo, en relación con el grado de dominio del ejecutivo? Hay tres razones para esperar una relación positiva entre gabi-

8. Sin embargo, nótese que estos seis sistemas son los que en la separación de poderes han tenido éxito, y que en nuestra serie de treinta y seis democracias de largo plazo están excluidas las numerosas democracias presidenciales fallidas, que tienden a ser las que no han tenido éxito en el difícil reto de equilibrar los poderes ejecutivo y legislativo.

netes ganadores mínimos y gabinetes de un solo partido de un lado, y dominio del ejecutivo por otro. Primero, como ya hemos analizado en el capítulo 1, ambas variables pertenecen a la misma serie de variables que configuran la dimensión ejecutivos-partidos del contraste mayoritarismo-consenso. Segundo, en los sistemas parlamentarios los gabinetes de minoría están por naturaleza a merced del legislativo y, por tanto, no puede esperarse que dominen sobre aquél. Tercero, los estudios sobre la independencia mostrada en Gran Bretaña por legisladores individuales que han votado contra su propio gabinete señalan que este tipo de comportamiento parlamentario independiente tiende a variar en proporción directa a la dimensión de la mayoría del gabinete en la Cámara de los Comunes. Por lo general, los gabinetes con mayoría escasa reciben fuertes apoyos de sus partidarios en el parlamento, mientras que los gabinetes con amplias mayorías suelen encontrarse con que su propio partido es más rebelde (Crowe, 1980). Comparando esta tendencia de la Cámara de los Comunes británica con las de otros sistemas parlamentarios podemos esperar mayor independencia legislativa cuando los gabinetes están sobredimensionados que en gabinetes surgidos de una victoria mínima.

En la tabla 7.2 y en la figura 7.2 se muestra la fuerza de estas relaciones. La tabla 7.2 clasifica los gabinetes que han estado en el poder en treinta y un sistemas parlamentarios —incluidos las dos fases parlamentarias de Francia, pero excluyendo las otras democracias presidenciales y Suiza— de acuerdo con los cinco tipos básicos de gabinete, y presenta la duración media de estos gabinetes según las definiciones amplia y estricta de duración de gabinete (mediciones I y II, respectivamente).<sup>9</sup> Como cabía prever, encontramos menor número de gabinetes y más duraderos en las dos primeras columnas, que se basan en la medición amplia, que en las columnas tercera y cuarta.

El resultado global es muy similar, con independencia de qué definición de duración de gabinete utilicemos. Los gabinetes de un partido con mayoría mínima tienen el tiempo medio de vida más largo. Y ambos tipos de gabinete con mayoría mínima duran más que los gabinetes en minoría o sobredimensionados. Los gabinetes de coaliciones sobredimensionadas y los gabinetes en minoría de un solo partido —que en términos de apoyo parlamentario parecen estar muy dis tintos entre sí— tienen de hecho duraciones muy similares. Los gabi-

9. La tabla 7.2 incluye todos los gabinetes que entran claramente en una de las cinco categorías, lo que significa que los gabinetes que han de contarse como, por ejemplo, gabinetes a medio camino entre ganadores mínimos y sobredimensionados o a medio camino entre de un solo partido y de coalición, no deben ser tenidos en cuenta. Es más, los gabinetes que la definición amplia de duración cuenta como un único gabinete, pero cuyo estatus de coalición ha cambiado durante la vida del mismo, también deben dejarse de lado.

TABLA 7.2. *Frecuencia y promedio de la duración del gabinete según los dos criterios (en años) de los cinco tipos de gabinetes, en treinta y una democracias parlamentarias (1945-1996)*

	<i>Medida I</i>		<i>Medida II</i>	
	<i>Número de gabinetes</i>	<i>Duración media de los gabinetes (en años)</i>	<i>Número de gabinetes</i>	<i>Duración media de los gabinetes (en años)</i>
Mayoría mínima de un solo partido	45	8,01	142	3,00
Mayoría mínima de una coalición	71	3,28	107	2,41
Un solo partido minoritario	38	2,24	76	1,64
Coalición minoritaria	52	1,01	59	0,91
Coalición sobredimensionada	91	2,07	120	1,71
Todos los gobiernos	297	3,09	504	2,12

FUENTE: Basado en datos de Woldendorp, Keman y Budge, 1998; Banks, Day y Muller, 1997; Müller y Strøm, 1997; Strøm, 1990; Von Beyme, 1985; *Keesing's Contemporary Archives*.

netes sobredimensionados duran ligeramente menos con arreglo a la primera medición, pero ligeramente más con arreglo a la segunda. Las coaliciones minoritarias son las que presentan la vida más corta. Una razón importante es que, en los sistemas multipartidistas, tales coaliciones con frecuencia son una especie de gobiernos provisionales tras la caída de un gabinete, mientras se espera la celebración de nuevas elecciones. En países en donde estos gabinetes son más normales, como en los países escandinavos, los gabinetes de coalición minoritaria duran más tiempo. Dinamarca, por ejemplo, ha tenido siete gabinetes de coalición minoritaria (once de acuerdo con la definición más estricta) que duraron una media de 2,87 años (1,83 años de acuerdo con la definición más estricta).

La figura 7.2 muestra la relación entre tipos de gabinete y dominio del ejecutivo en términos de combinación de las dos características en cada una de las treinta y seis democracias (en base a los datos de la tercera columna de la tabla 6.3 y de la cuarta columna de la tabla 7.1). El resultado es claro: los países con más gabinetes de un solo partido surgidos con mayoría mínima tienden también a ser los países con mayor dominio del ejecutivo. El coeficiente de correlación es 0,68 (estadísticamente significativo al nivel del 1 %). Un incremento del 10 % en la frecuencia de gabinetes de un solo partido con mayoría mínima se asocia a un incremento unitario de 0,35 en el índice de dominio del ejecutivo.

La mayoría de los países están cerca de la línea de regresión. Los principales países que se quedan descolgados son cuatro de los siste-

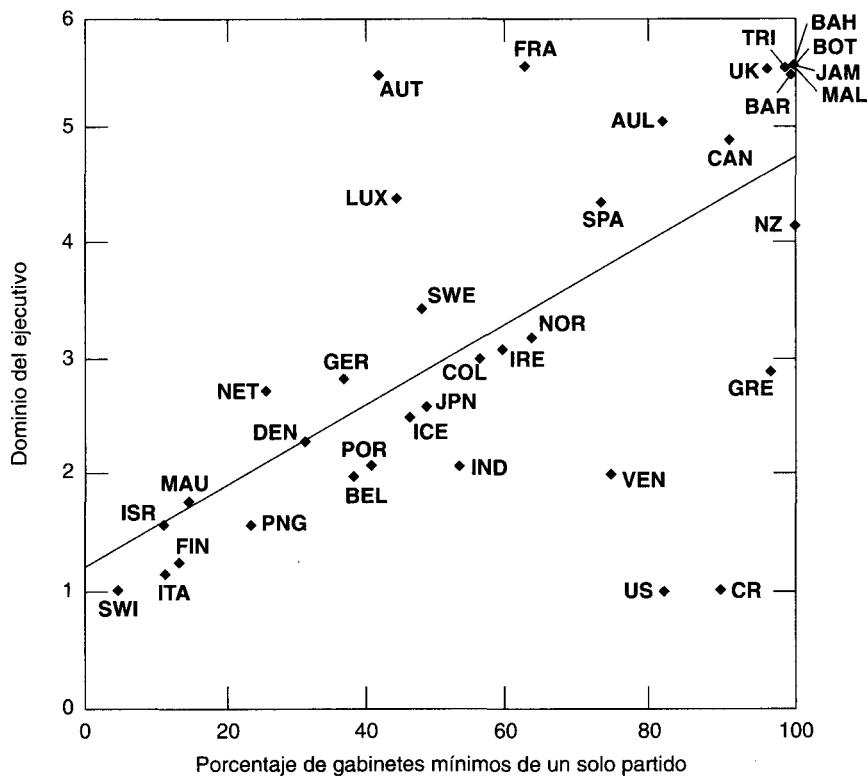


FIG. 7.2. Relación entre tipo de gabinete y dominio del ejecutivo en treinta y seis democracias (1945-1996).

mas presidenciales. Estados Unidos, Costa Rica y Venezuela poseen un nivel de dominio del ejecutivo muy inferior del que cabía esperar, en base a su frecuencia de gabinetes de tipo mayoritario. Francia muestra la combinación de características opuesta. La explicación de los tres primeros parece ser una característica intrínseca del presidencialismo: sus gabinetes son parcialmente mayoritarios —de mayoría mínima y de un solo partido— por definición, tal como se argumentó en el capítulo anterior, pero su separación de poderes contribuye al rasgo consensual del equilibrio entre ejecutivo y legislativo. Sin embargo, dado que sólo existen cinco sistemas presidenciales entre nuestras treinta y seis democracias (dejando fuera el corto período de presidencialismo en Israel), esta observación debe entenderse como provisional.

De las democracias parlamentarias, sólo dos se desvían claramente: Austria y Grecia. Austria ha tenido muchas coaliciones sobredomi-

mensionadas que gozaron de una inusual larga vida. Una de ellas —contada como un gabinete según la definición amplia— duró desde 1947 hasta 1966. Grecia, a raíz de la confusión generada por dos elecciones parlamentarias no decisivas y tres elecciones en menos de diez meses en 1990-1991, es especialmente responsable de la reducción de la vida media de los gabinetes.

### **Apéndice: monarcas y presidentes**

En este capítulo hemos mencionado repetidamente el cargo de jefe de Estado, pero no hemos tratado sistemáticamente las diferentes clases de jefes de Estado ni sus respectivos poderes. La diferencia más sobresaliente a este respecto en nuestra serie de treinta y seis democracias es que prácticamente la mitad de ellas son monarquías: Australia, Bahamas, Barbados, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Jamaica, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Papúa-Nueva Guinea, el Reino Unido y Suecia.

Los monarcas son principalmente reyes o reinas —representados por un gobernador general en Australia, Bahamas, Barbados, Canadá, Jamaica, Nueva Zelanda y Papúa-Nueva Guinea—, pero Japón posee un emperador y Luxemburgo tiene como jefe de Estado a un gran duque. El número exacto de monarquías a mediados de 1996 era de dieciséis. A principios de los años setenta, un total de diecinueve eran monarquías, pero tres países de la Commonwealth se convirtieron en repúblicas: Malta en 1974, Trinidad en 1976 y Mauricio en 1992. Es bastante sorprendente que muchas de nuestras democracias sean o hayan sido monarquías, una forma constitucional que parece menos democrática que el gobierno republicano. La explicación es que son monarquías constitucionales en las que el poder del monarca está seriamente restringido. Como escriben Richard Rose y Dennis Kavanagh (1976, 568), «los monarcas han permanecido en el poder allí donde la familia reinante ha tenido a bien dejar de ejercer un papel político activo. Contrariamente, las monarquías han caído cuando el monarca ha pretendido seguir reafirmando su poder político».

La ventaja que se suele atribuir a la monarquía para un régimen democrático es que incorpora un jefe de Estado, que es un símbolo apolítico e imparcial de unidad. Por lo general, esto es cierto, aunque también es posible que los monarcas constituyan una fuerza divisoria. Por ejemplo, la conducta del rey Leopoldo III durante la Segunda Guerra Mundial se convirtió en una cuestión política relevante en la Bélgica de la posguerra. En el referéndum de 1950, celebrado para decidir si debía mantenerse o no la figura del rey, una mayoría de flamen-

cos y católicos apoyaron al rey, mientras que la mayoría de los valones, socialistas y liberales votaron por su destitución. Leopoldo III salió victorioso del referéndum con una mayoría global del 58 % —no precisamente una victoria aplastante para ser un rey—, pero pronto abdicó a favor de su hijo Balduino.

En términos de principios democráticos básicos, una desventaja viene dada por el hecho de que los monarcas no carecen totalmente de poder. Normalmente, en los sistemas parlamentarios conservan el derecho de designar al primer ministro. No se trata de una función significativa cuando hay una preferencia unánime hacia un candidato a primer ministro, pero cuando se produce una muerte o una dimisión repentina, o cuando los partidos de un parlamento multipartidista son incapaces de alcanzar un acuerdo, la influencia del monarca en la eventual elección de un primer ministro puede que no sea despreciable. A fin de reducir el papel de la monarquía al meramente ceremonial, la constitución sueca de 1974 transfirió la función de la designación del primer ministro del monarca al presidente del parlamento.

Incluso si a los monarcas les restan poderes residuales, la presunción general, que el propio monarca, sea hombre o mujer, acepta, es que el monarca es simplemente el jefe del Estado y no el jefe del gobierno. La tentación de interferir en los poderes del jefe del gobierno y del gabinete es mayor en las democracias parlamentarias que tienen a un presidente como jefe del Estado, en general, una persona que ha desarrollado anteriormente una carrera política. Un método que los sistemas parlamentarios utilizan para reducir al mínimo este riesgo es no permitir al presidente el prestigio democrático y el poder implícito que supone ser elegido por vía popular. En su lugar, el procedimiento habitual es tener un presidente elegido por el parlamento (o por un colegio electoral especial de miembros de los parlamentos nacionales y estatales, como en Alemania y la India). Otra solución es no poseer en absoluto un presidente separado, sino dar el título y la función de presidente al primer ministro, como en Botswana. Suiza utiliza un método similar haciendo que el jefe del gobierno —el presidente rotatorio del Consejo Federal— actúe al mismo tiempo como presidente. Sin embargo, la característica especial de las democracias semipresidenciales que funcionan fundamentalmente como sistemas parlamentarios —Austria, Finlandia, Irlanda, Islandia y Portugal— radica en que poseen un presidente elegido por vía popular. En este caso, el peligro yace en que la elección popular puede proporcionar un jefe de Estado que amparándose en su legitimación democrática usurpe o tome el liderazgo del gobierno, modificando con ello la naturaleza del sistema parlamentario.

Finalmente, para quienes consideren que son preferibles los siste-

mas parlamentarios a los sistemas presidenciales hay que decir que una ventaja de la monarquía constitucional es que, por lo general, se la considera incompatible con el presidencialismo. Como sostuve anteriormente en este mismo capítulo, este punto de vista no es correcto. En teoría, es bastante posible instaurar un sistema presidencial con un presidente que ejerza de jefe de gobierno y un monarca que sea el jefe del Estado. Pero no existen ejemplos empíricos de dicho sistema, y el punto de vista de que presidencialismo y monarquía no pueden combinarse, aunque sea erróneo, puede evitar que países en vías de democratización con un monarca en la jefatura del Estado, como España a finales de los setenta, consideren la posibilidad de adoptar una forma presidencial de gobierno.



## CAPÍTULO 8

# SISTEMAS ELECTORALES: MÉTODOS DE MAYORÍA ABSOLUTA Y MAYORÍA RELATIVA FRENTE A REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La cuarta diferencia entre los modelos democráticos mayoritario y consensual es muy definida. El sistema electoral típico de la democracia mayoritaria es el sistema de elección por mayoría absoluta o relativa en distritos uninominales, mientras que la democracia consensual suele utilizar la representación proporcional (RP). Los métodos de elección por mayoría absoluta o relativa en distritos uninominales son métodos en los que «el ganador se lo lleva todo» —gana el candidato respaldado por el mayor número de votantes y el resto de votantes se queda sin representación—, lo que constituye un reflejo perfecto de la filosofía mayoritaria. Es más, el partido que gana la mayoría nacional absoluta o relativa de los votos tenderá a estar sobrerepresentado en términos de escaños parlamentarios. En marcado contraste, la finalidad de la representación proporcional consiste en representar tanto a las mayorías como a las minorías y, en vez de hacer que los partidos estén representados por exceso o por defecto, intenta traducir los votos de forma proporcional en escaños.

El desequilibrio entre los dos tipos de sistemas electorales también es acusado en el sentido de que los cambios dentro de cada tipo son normales, pero raras veces una democracia cambia de la RP a los métodos de elección por mayoría absoluta o relativa, o viceversa (Nohlen, 1984). Cada grupo de países parece estar fuertemente aferrado a su propio sistema electoral. En un comentario sobre su retirada del nombramiento de Lani Guinier para el cargo de ayudante del fiscal general para los derechos civiles en 1993, el presidente Bill Clinton —el jefe de un país que utiliza fundamentalmente el método electoral de la mayoría relativa— afirmó que objetó a que se mostrara a favor

de la RP, a la cual definió «muy difícil de defender» e incluso «antidemocrática» (*New York Times*, 4 de junio de 1993, A18).

En el presente capítulo presento una clasificación más detallada de los sistemas electorales utilizados en nuestras treinta y seis democracias, en términos de siete aspectos básicos de tales sistemas, haciendo hincapié en la fórmula electoral, la magnitud del distrito y los umbrales electorales. La literatura especializada en sistemas electorales se centra en el grado de proporcionalidad o de falta de proporcionalidad en la traslación de los votos en escaños y en los efectos sobre el número de partidos en los sistemas de partidos. Éste es el enfoque de lo que resta del presente capítulo. Tras debatir la cuestión de cuántos grados de falta de proporcionalidad pueden medirse con exactitud, muestro que, aunque se dan grandes variaciones dentro de la familia de la RP y aunque ningún sistema de RP es perfectamente proporcional, los sistemas de RP tienden a ser considerablemente menos distorsionadores de la proporción que los sistemas de elección del candidato mayoritario o más votado, salvo en las democracias presidenciales. Los sistemas electorales son también un factor esencial de los sistemas de partidos, aunque en forma alguna el único factor. Finalmente, indago las relaciones entre la falta de proporcionalidad electoral y el número efectivo de partidos parlamentarios en las treinta y seis democracias.

## Fórmulas electorales

Si bien la dicotomía entre RP y sistemas de mayoría absoluta o relativa en distritos uninominales constituye la línea divisoria fundamental en la clasificación de los sistemas electorales, se hace necesario adoptar algunas importantes distinciones adicionales y desarrollar una tipología mejor delimitada.<sup>1</sup> Los sistemas electorales pueden describirse en términos de siete atributos: fórmula electoral, magnitud del distrito, umbral electoral, número total de miembros del órgano a elegir, influencia de las elecciones presidenciales en las elecciones legislativas, reparto no equitativo de escaños y vínculos electorales entre partidos.

La figura 8.1 representa una clasificación conforme a la primera de estas dimensiones, la fórmula electoral, y muestra a qué categorías pertenecen las treinta y seis democracias o, en algunos casos, han pertenecido en ciertos períodos especiales. La primera categoría de fórmula electoral es la

1. Para un tratamiento más exhaustivo de los sistemas electorales, véase Rae (1987), Nohlen (1978), Katz (1980), Taagepera y Shugart (1989), Lijphart (1994), Cox (1997) y Reynolds y Reilly (1997).

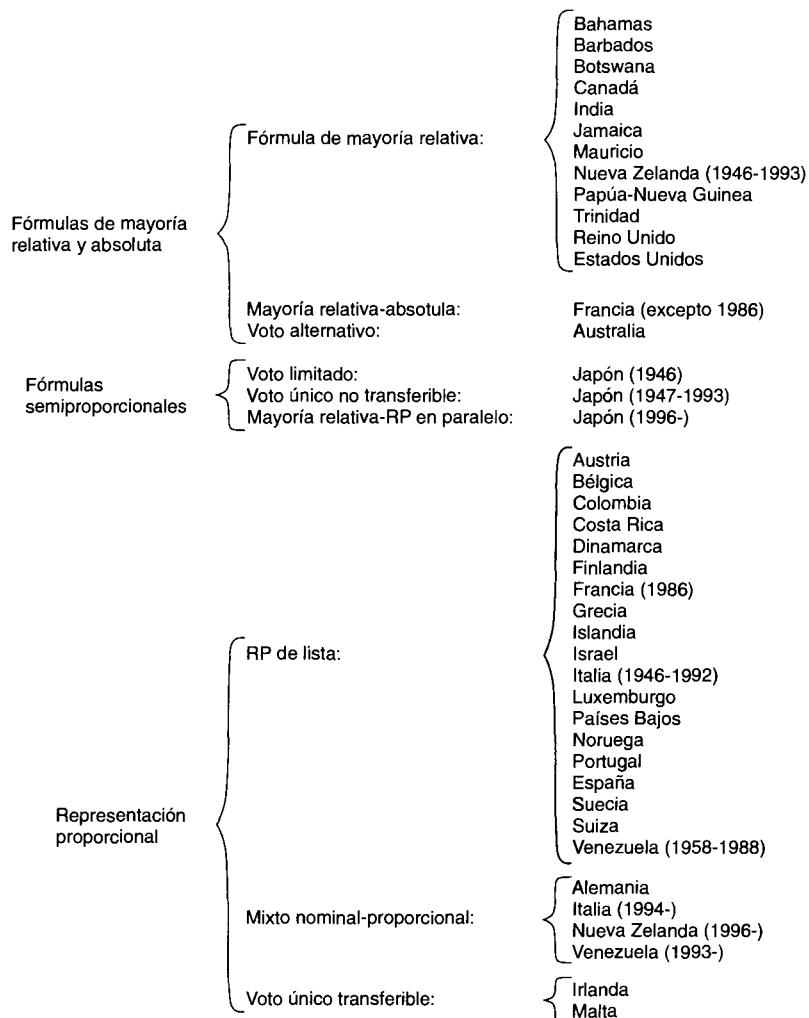


FIG. 8.1. Una clasificación de las fórmulas electorales para la elección de la primera cámara o cámara única legislativa en treinta y seis democracias, para el período 1945-1996.

mulas de elección por mayoría absoluta o relativa puede subdividirse en tres clases. En Gran Bretaña, la regla de la mayoría relativa —normalmente llamada «gana el más votado»— es con mucho la más sencilla: el candidato que recibe más votos, constituyan éstos mayoría

absoluta o mayoría relativa, es el elegido. Lógicamente, se trata de una fórmula conocida: doce de las treinta y seis democracias la utilizaron en el período que va de 1945 a 1996. También se ha utilizado para las elecciones presidenciales en Venezuela, Islandia, Costa Rica (en una forma ligeramente modificada)<sup>2</sup> y en Colombia (hasta 1990).

Las fórmulas mayoritarias requieren una mayoría absoluta para conseguir la elección. Una forma de cumplir con este requisito es celebrar una segunda vuelta entre los dos candidatos que han obtenido más votos si ninguno de ellos ha obtenido la mayoría absoluta de votos en la primera vuelta. Este método se utiliza con frecuencia en las elecciones a la presidencia —en Francia, Austria, Portugal y, desde 1994, en Colombia y Finlandia, así como en las elecciones directas del primer ministro israelí—, pero no en las elecciones legislativas. Sin embargo, en Francia se utiliza un método estrechamente relacionado para las elecciones del legislativo. La Asamblea Nacional es elegida mediante una fórmula mixta de mayoría absoluta-relativa en distritos uninominales. En la primera votación se requiere la mayoría absoluta para salir elegido, pero si ningún candidato obtiene la mayoría, en la segunda vuelta basta la mayoría relativa. Los candidatos que no logran alcanzar un porcentaje mínimo de los votos en la primera vuelta —desde 1976, el 12,5 % de los votos escrutados— no tienen acceso a la segunda vuelta. Normalmente, esta segunda vuelta enfrenta a los dos candidatos principales, de forma que, a nivel práctico, no existe gran diferencia entre la fórmula de mayoría absoluta-relativa y la mayoría en segunda vuelta.

En Australia se utiliza el voto alternativo, que es una verdadera fórmula mayoritaria. A los votantes se les pide que señalen su primera preferencia, su segunda preferencia y así sucesivamente, entre los diferentes candidatos. Si un candidato recibe la mayoría absoluta de los votos de la primera preferencia sale elegido. Si no es así, se suprime el candidato con el menor número de votos de la primera preferencia, y los votos que contienen a este candidato como primera preferencia se trasladan a las segundas preferencias. Este procedimiento se repite, excluyendo los candidatos con menos votos y redistribuyendo dichos votos a las siguientes preferencias más altas en cada fase del recuento, hasta que surge un vencedor con mayoría. En Irlanda también se utiliza el voto alternativo en las elecciones presidenciales.

2. En Costa Rica, la norma es que un presidente es elegido por mayoría relativa, siempre que ésta supere al menos del 40 % del total de los votos. Si la mayoría es inferior al 40 %, tiene que celebrarse una segunda votación, pero desde 1953 a 1994 tales segundas votaciones no han sido necesarias. Para los sistemas electorales presidencialistas en general, véase Blais, Massicotte y Dobrzynska (1997).

En cuanto a la RP, cabe distinguir tres tipos. El más común es el sistema de RP de lista, utilizado en la mitad de las treinta y seis democracias durante la mayor parte del período comprendido entre 1945 y 1996. Existen variaciones menores en las fórmulas de lista, pero básicamente implican que los partidos presentan listas de candidatos en distritos multinominales, los votantes emiten sus votos para una u otra lista de partido (aunque a veces se permite dividir el voto entre varias listas) y los escaños se asignan a las listas de partido en proporción al número de votos que han obtenido. Los sistemas de RP de lista pueden subdividirse ulteriormente según la fórmula matemática utilizada para trasladar los votos a escaños. El método que se aplica con más frecuencia es la fórmula d'Hondt, que en comparación con otros métodos favorece ligeramente a los partidos grandes, en perjuicio de los partidos pequeños (véase Lijphart, 1994, 153-159, para una descripción más detallada).<sup>3</sup>

La segunda forma de RP es la fórmula «mixta nominal-proporcional» (MMP) —un término acuñado en Nueva Zelanda para su versión del sistema, pero que actualmente se aplica de forma general a toda la categoría. Cerca de la mitad de los miembros del legislativo de Alemania, Nueva Zelanda y Venezuela, y unas tres cuartas partes de los de Italia son elegidos por mayoría relativa en distritos de miembro único, y los demás son elegidos mediante RP de lista. Cada votante dispone de dos votos, uno para un candidato de distrito y otro para una lista de partido. La razón por la que esta combinación de métodos se califica como sistema de RP es que los escaños de RP de lista compensan cualquier falta de proporcionalidad producida en los resultados de escaños de distrito. El grado exacto de los resultados globales depende de cuántos escaños de RP de lista hay disponibles para lograr la compensación. Los resultados italianos han sido considerablemente menos proporcionales que los de otros países.

El tercer tipo de RP es el voto único transferible (STV). Difiere del tipo de RP de lista en que los votantes optan por candidatos individuales en lugar de por listas de partido. La papeleta es similar a la del sistema de voto alternativo. Contiene los nombres de los candidatos, y

3. Otra diferencia entre las fórmulas de PR de lista es si sus listas son abiertas, parcialmente abiertas, o cerradas. En los sistemas de lista cerrada, los votantes sólo pueden votar a la lista en su conjunto y no pueden expresar preferencias por candidatos determinados de la misma. Los candidatos son elegidos con estricto respeto al orden en que el partido los ha relacionado. Ejemplos de esta fórmula son Costa Rica, Israel y España. En un sistema de lista abierta, del cual Finlandia constituye el mejor ejemplo, los votantes optan por candidatos individuales de la lista, y el orden en que se elige a los candidatos viene determinado por los votos que reciben a título individual. En Bélgica, Holanda y varios otros países, las listas son parcialmente abiertas: aunque los votantes pueden expresar sus preferencias por candidatos individuales, tiende a prevalecer el orden de la lista tal como lo establecen los partidos.

a los votantes se les pide que los ordenen. El procedimiento para determinar los candidatos vencedores es ligeramente más complicado que en el método de voto alternativo. Se producen dos clases de transferencias: en la primera, los votos excedentes que no sean necesarios para los candidatos que ya han alcanzado la cuota mínima de votos requerida para salir elegidos se trasladan a los candidatos siguientes más preferidos en las papeletas en cuestión; en la segunda transferencia, el candidato con menos votos queda eliminado, y sus votos se trasladan en idéntica forma. De ser necesario, tales pasos se repiten hasta cubrir todos los escaños disponibles. Con frecuencia, el STV recibe alabanzas porque combina las ventajas de permitir los votos a candidatos individuales y de generar resultados proporcionales, pero no se usa con mucha asiduidad. Los únicos casos de la figura 8.1 son Irlanda y Malta. El otro ejemplo importante son las elecciones australianas al Senado.

La mayoría de las fórmulas electorales encajan en las dos grandes categorías de RP y de mayoría absoluta-relativa, si bien hay unas pocas que quedan en medio de ambas. Estas fórmulas semiproporcionales raramente se usan, y los únicos ejemplos en nuestra serie de países son los tres sistemas que se han empleado en Japón. El voto limitado utilizado en las elecciones de 1946 y el voto único no transferible (SNTV) utilizado en todas las elecciones siguientes hasta 1996 están estrechamente relacionados. Los votantes emiten su voto a favor de candidatos individuales y, como en los sistemas de elección por mayoría relativa, ganan los candidatos con mayor número de votos. Sin embargo, a diferencia de estos sistemas, los votantes no disponen de tantos votos como escaños hay en el distrito, y los distritos disponen de al menos dos escaños elegibles. Cuanto más limitado es el número de votos de que dispone el votante y mayor es el número de escaños en juego, más tiende el voto limitado a desviarse de la elección por minoría relativa y más se acerca a la RP. En las elecciones de 1946, cada votante disponía de dos o tres votos en distritos que comprendían de cuatro a catorce escaños. El SNTV es el caso especial de voto limitado en que el número de votos emitidos por cada votante se reduce a uno. En la versión japonesa se aplicó a distritos con una media de cuatro escaños.

En el sistema paralelo de mayoría relativa/representación proporcional que se introdujo en Japón en 1996, trescientos miembros del legislativo son elegidos por minoría relativa en distritos uninominales y doscientos son elegidos mediante RP de lista. Cada votante dispone de un voto de distrito y de un voto de RP. Estas características recuerdan al MMP, pero la diferencia esencial radica en que los escaños de RP no son compensatorios. Los componentes de las elecciones de

minoría relativa y de RP se mantienen completamente separados. Por tanto, a diferencia del MMP, este sistema es proporcional sólo en parte, y no una forma de RP.

Una gran parte de países no han modificado sus fórmulas electorales durante el período 1945-1996. El uso del voto limitado en Japón una sola vez en 1946 y la RP de lista en Francia en 1986 son excepciones menores. Los cambios más importantes han tenido lugar en la década de los noventa —Nueva Zelanda, Italia, Japón y Venezuela— y tres de estos países han cambiado al MMP. Sin embargo, obsérvese que las primeras elecciones celebradas con arreglo a las nuevas fórmulas en Japón y Nueva Zelanda tuvieron lugar en la segunda mitad de 1996, después de la fecha tope para este estudio, a mediados de dicho año.

### **Magnitud del distrito**

La magnitud de un distrito electoral indica el número de candidatos a elegir en el mismo.<sup>1</sup> No debería confundirse con el tamaño geográfico del distrito o con el número de votantes que comprende.<sup>2</sup> Las fórmulas de mayoría absoluta y relativa pueden aplicarse tanto en distritos de uno como de más miembros. Los sistemas de RP y SNTV requieren distritos de más de un miembro, que van desde los dos hasta el distrito único de rango nacional, de donde se eligen todos los miembros del parlamento.<sup>3</sup> La magnitud del distrito ejerce un marcado efecto en el grado de distorsión de la proporcionalidad y en el número de partidos, como se ha sabido desde hace mucho tiempo. George Horwill (1925, 53) lo llamó «el factor determinante», mientras que, en su análisis, Rein Taagepera y Matthew S. Shugart (1989, 112) también lo ven como «el factor decisivo».

La magnitud del distrito es de enorme importancia en dos aspectos. Primero, ejerce una gran influencia tanto en los sistemas de mayoría absoluta-relativa como en los de RP (y SNTV), pero en sentido contrario.<sup>4</sup> Al aumentar la magnitud del distrito en los sistemas de mayoría absoluta y relativa crece la desproporcionalidad y crecen las ventajas para los grandes partidos, mientras que en el sistema de RP deviene en una mayor proporcionalidad y en unas condiciones más favorables para los partidos pequeños. En lo referente a la mayoría relativa, supongamos por ejemplo que las elecciones enfrentan a los partidos A y B y que el partido A es ligeramente más fuerte en un área en particular. Si esta área es un distrito de tres miembros, probablemente el partido A obtendrá los tres escaños. Sin embargo, si el área se divide en tres distritos de un solo miembro, el partido B bien puede

ganar en uno de los tres distritos y, por tanto, lograr uno de los tres escaños. Cuando se aumenta la magnitud de un distrito, también lo hace la desproporcionalidad. En el caso hipotético de un distrito de rango nacional con elecciones por mayoría relativa, y suponiendo que todos los votantes votaran estrictamente a sus respectivos partidos, el partido que obtuviera la mayoría relativa nacional de los votos se llevaría todos los escaños.

En el sistema de voto alternativo de Australia y en el sistema de mayoría absoluta-relativa francés únicamente se han utilizado distritos uninominales. En los sistemas de mayoría relativa hay bastantes casos de utilización de distritos de dos o incluso más miembros, pero los casos de utilización de distritos de más de un miembro se están volviendo cada vez más raros. El Reino Unido utilizó varios distritos de dos miembros en 1945, y tanto Estados Unidos como Canadá poseyeron unos cuantos en el período 1945-1968. En las elecciones indias de 1952 y 1957, cerca de un tercio de los miembros del legislativo fueron elegidos en distritos de dos miembros, y en 1966 Barbados eligió todo su órgano legislativo en distritos de dos miembros. Sin embargo, en 1970 todos estos distritos de dos miembros habían sido suprimidos.<sup>4</sup>

El único país con elecciones por mayoría relativa en donde sobreviven los distritos de más de un miembro es Mauricio, cuyos sesenta y dos miembros del legislativo se eligen en veinte distritos de tres miembros y un distrito de dos miembros. Un caso intermedio es Papúa-Nueva Guinea, en donde cada votante dispone de dos votos, uno para emitir en uno de los ochenta y nueve relativamente pequeños distritos de un solo miembro y el otro para emitir en uno de los veinte distritos provinciales más grandes de un solo miembro.<sup>5</sup> Una razón importante por la que los distritos con múltiples miembros se han vuelto raros es que, tal como hemos explicado más arriba, conducen a mayores distorsiones de la proporcionalidad que los ya de por sí poco proporcionales distritos de un solo miembro. Sin embargo, en el caso de Mauricio cabría señalar que los distritos de tres miembros han facilitado una clase de proporcionalidad diferente: animan a que los partidos y las alianzas de partidos designen listas de candidatos equilibradas en el plano étnico y religioso, lo que ha resultado en una mejor represen-

4. Otras excepciones menores son el caso único de Alabama en 1952 para las elecciones estadounidenses al Congreso, con un distrito de ocho miembros, el empleo de sistemas de doble vuelta en Louisiana (en donde a la primera fase de la elección se la denomina «primaria no partidista») y, hasta recientemente, en Georgia, así como el uso de distritos de STV en las elecciones británicas de 1945.

5. En el sistema estadounidense sobreviven también los grandes distritos de muchos miembros para elegir el colegio electoral presidencial en el que cincuenta estados y el Distrito de Columbia actúan como distritos electorales. La magnitud media es de 10,5 escaños por distrito.

tación étnica y religiosa de la que se hubiera conseguido a través de las elecciones por distritos uninominales. Además, junto a los sesenta y dos miembros del legislativo, ocho escaños se asignan a los denominados «mejores perdedores», a fin de garantizar una justa representación de la minoría (Mathur, 1991, 54-71; 1997). Hay otros tres países de minoría relativa que han adoptado disposiciones especiales para la representación de las minorías de determinadas etnias y comunidades, demarcando distritos específicos a tal efecto: los distritos maoríes en Nueva Zelanda, que ya se trataron en el capítulo 2; aproximadamente una quinta parte de los distritos de la India, que se han destinado a «castas señaladas» (intocables) y «tribus señaladas»; y distritos «positivamente» manipulados en sus límites en Estados Unidos.

La segunda razón por la que resulta de tanta importancia la magnitud del distrito es que —a diferencia de lo que ocurre en los sistemas de mayoría absoluta y relativa— varía enormemente en los sistemas de RP, por lo que ejerce un fuerte impacto en el grado de proporcionalidad que consiguen los diferentes sistemas de RP. Por ejemplo, un partido que represente una minoría del 10 % es improbable que logre un escaño en un distrito de cinco miembros, pero lo logrará en un distrito de diez miembros. Así pues, es difícil que los distritos de dos miembros sean compatibles con el principio de la proporcionalidad. Por el contrario, un distrito nacional, en igualdad de otras condiciones, es ideal para una traslación proporcional de votos en escaños. Israel y Holanda son ejemplos de sistemas de RP con distritos de ámbito nacional.

Muchos países con RP de lista utilizan dos niveles de distritos, a fin de combinar la ventaja del representante que está en contacto más estrecho con el votante en los distritos pequeños y la superior proporcionalidad de los distritos grandes, especialmente de ámbito nacional. Al igual que en los sistemas de MMP, los distritos mayores compensan las distorsiones de la proporcionalidad de los distritos más pequeños, aunque éstas sean mucho menos pronunciadas que en los pequeños distritos de varios miembros con RP de lista que en los distritos uninominales con MMP. Ejemplos de sistemas de RP de lista de dos niveles, con un distrito nacional en el nivel superior, son Dinamarca, Suecia desde 1970, y Noruega desde 1989.

### **Umbrales electorales**

Los distritos de gran magnitud con RP tienden a maximizar la proporcionalidad y a facilitar la representación incluso de los partidos más pequeños. Ello es especialmente cierto en los distritos nacionales

de Holanda e Israel, así como en todos los sistemas que utilizan los distritos nacionales de nivel superior. A fin de no poner demasiado fácil a los partidos pequeños que puedan salir elegidos, todos los países que utilizan distritos de ámbito nacional aplican unos umbrales mínimos de representación preestablecidos, los cuales se definen en términos de un número mínimo de escaños conseguidos en los distritos de nivel inferior y/o un porcentaje mínimo del total nacional de votos. Tales porcentajes pueden ser relativamente bajos y, por tanto, inocuos, como el techo del 0,67 % en Holanda desde 1956 y el techo del 1 % en Israel (aumentado al 1,5 % en 1992). Pero cuando se sitúa en el 4 %, como en Suecia y Noruega, o en el 5 %, como en Alemania, y desde 1996 en los sistemas de MMP de Nueva Zelanda, constituyen unos topes significativos para los partidos pequeños.

Las magnitudes del distrito y los umbrales electorales pueden contemplarse como las dos caras de una misma moneda: el tope *explícito* impuesto contra los pequeños partidos por un umbral tiene exactamente la misma función que el tope *implícito* impuesto por la magnitud del distrito. Una expresión aproximada de dicha relación puede formularse de la siguiente forma:

$$U = \frac{75 \%}{M + 1}$$

En esta fórmula,  $U$  es el umbral y  $M$  la magnitud media de distrito. De acuerdo con dicha ecuación, el distrito medio de cuatro miembros en Irlanda (que utiliza distritos con tres, cuatro y cinco escaños) posee un umbral implícito del 15 %, y el distrito medio con una magnitud de 6,7 escaños del sistema español de RP de lista de un solo nivel posee un umbral del 9,7 %. Análogamente, los umbrales del 5 % de Alemania y del 4 % de Suecia tienen aproximadamente el mismo efecto que unas magnitudes de distrito de 14,0 y 17,8 escaños.

### Otros atributos del sistema electoral

Otro factor que puede afectar a la proporcionalidad de los resultados electorales y del número de partidos representados es el tamaño del órgano a elegir. A primera vista puede parecer una característica que no forma realmente parte del sistema electoral. Sin embargo, dado que los sistemas electorales poseen métodos para trasladar votos en escaños, el número de escaños disponibles para esta traslación es claramente una parte integrante del sistema de traslación. El número es importante por dos razones. En primer lugar, supongamos que tres

partidos logran el 41 %, el 31 % y el 26 % respectivamente de los votos nacionales en unas elecciones con RP. Si las elecciones van dirigidas a un minilegislativo de sólo cinco escaños, obviamente ninguna de las formas en que se asignen los escaños podrá producir un alto grado de proporcionalidad. Las posibilidades de una asignación proporcional mejoran considerablemente para un legislativo con diez miembros. Y podría lograrse una proporcionalidad perfecta, al menos en principio, para un órgano legislativo de cien miembros. Para legislativos con cien o más miembros, el tamaño deviene relativamente irrelevante, pero dista mucho de resultar despreciable para las cámaras únicas o cámaras legislativas bajas de Mauricio (70 miembros en las últimas elecciones celebradas a mediados de 1996), Malta (65), Islandia (63), Jamaica y Luxemburgo (60 cada una), Costa Rica (57), Bahamas (49), Botswana (44), Trinidad (36) y Barbados (28).

En segundo lugar, el modelo general muestra que los países muy poblados poseen legislativos amplios, que los países con pequeñas poblaciones poseen legislativos más reducidos, y que el tamaño de los legislativos tiende a ser, *grosso modo*, la raíz cúbica de la población. Las elecciones por mayoría relativa tienden siempre a no ser proporcionales, pero esta tendencia se ve reforzada cuando el número de miembros que componen el legislativo es significativamente inferior a la raíz cúbica de la población (Taagepera y Shugart, 1989, 167-167).<sup>6</sup> Barbados es uno de estos casos: en base a su población de 266.000 habitantes (véase tabla 4.3), su Cámara Asamblearia «debería» poseer 64 miembros en vez de 28. De forma similar, Trinidad debería poseer una cámara baja con 109 en lugar de 36 miembros, y Bahamas, Botswana, Jamaica y Mauricio también se hallan por debajo del número preconizado por la ley de la raíz cúbica, por lo que cabe esperar, si todos los demás factores se mantienen, que los resultados de sus elecciones tengan una gran desproporcionalidad. Los legislativos de tamaño reducido no son una característica de todos los sistemas de mayoría relativa. La Cámara de los Comunes británica, por ejemplo, es bastante más amplia de lo que postula la ley de la raíz cónica.

Los sistemas presidenciales pueden ejercer un fuerte efecto indirecto en el número efectivo de partidos representados en el parlamento. Dado que la presidencia es el mayor premio político que puede lograrse y que sólo los grandes partidos tienen oportunidad de conse-

6. La ley de la raíz cónica sostiene que si en un sistema bipartidista con elecciones en distritos uninominales y por mayoría relativa los votos recibidos por los dos partidos se dividen en una relación  $a:b$ , los escaños que obtengan estarán en una relación  $a^{\frac{1}{3}}:b^{\frac{1}{3}}$ . Sin embargo, el exponente 3 se aplica sólo cuando el tamaño del órgano legislativo se conforma a la ley de la raíz cónica, y el exponente crece —y por tanto la falta de proporcionalidad también crece— conforme decrece el tamaño del legislativo y/o la población aumenta (Taagepera y Shugart, 1989, 158-167).

uirlo, estos grandes partidos tienen una gran ventaja sobre los partidos pequeños, que tiende a trasladarse a las elecciones legislativas, incluso si éstas se celebran por el método de la RP, como ocurre en Costa Rica, Colombia y Venezuela. Esta tendencia es especialmente fuerte cuando la elección presidencial se decide por el sistema de minoría relativa en lugar de por mayoría a doble vuelta (donde los partidos pequeños pueden probar suerte en la primera vuelta) y cuando las elecciones legislativas se celebran al mismo tiempo o poco antes que las presidenciales (Shugart y Carey, 1992, 206-258; Jones, 1995, 88-118). Incluso en Francia, donde las elecciones presidenciales y las legislativas no suelen coincidir y donde las presidenciales son con un sistema mayoritario a dos vueltas, el presidencialismo ha reducido el multipartidismo. Maurice Duverger (1986, 81-82) compara la V República presidencial con la III República parlamentaria, ya que en ambas se utilizó el sistema de doble vuelta para las elecciones legislativas, y se pregunta «por qué el mismo sistema electoral coincidió con una docena de partidos en la III República, y sin embargo terminó con sólo cuatro partidos (en un formato de bloques de dos) en la V República». Su explicación básica es «la elección popular directa del presidente, que ha transformado el régimen político».

El reparto no equitativo de escaños también puede contribuir a la falta de proporcionalidad electoral. En los distritos uninominales, el reparto no equitativo supone que los distritos poseen poblaciones de votantes sustancialmente desiguales; los distritos multimominales con un reparto no equitativo poseen magnitudes que no se corresponden a sus poblaciones de votantes. En los sistemas de mayoría absoluta y relativa con distritos uninominales, el reparto no equitativo resulta especialmente difícil de evitar, dado que se requerían muchos distritos relativamente pequeños equiparados a electorados o poblaciones exactamente iguales. El problema es mucho menor en los sistemas de RP que utilizan distritos relativamente amplios de magnitudes variables, porque los escaños pueden asignarse proporcionalmente a unidades geográficas preexistentes, tales como provincias o cantones. Y el reparto no equitativo queda completamente erradicado como problema cuando las elecciones se celebran en un solo distrito de ámbito nacional, como en Israel y Holanda, o con un nivel superior de ámbito nacional, como en Alemania y Suecia.

Los casos más destacados de reparto no equitativo de escaños han tenido que ver con la sobrerrepresentación rural: por ejemplo, Estados Unidos (hasta la revolución del reparto de escaños en los años sesenta), Australia y Francia (hasta 1980), Japón bajo el sistema SNTV, Noruega hasta 1985, Islandia de 1946 a 1959 y España. Sin embargo, el reparto no equitativo a favor de las zonas rurales sólo conduce a un

incremento de la distorsión en la proporcionalidad de la representación de los partidos, si son los grandes partidos los que se benefician de él. Éste ha sido claramente el caso del Partido Liberal Demócrata en Japón, del Partido Progresista en Islandia y del Partido Nacional (antiguamente el Partido del País) de Australia, hasta el punto de que este partido relativamente pequeño puede ser tratado como una parte de la formación mayor de partidos con el Partido Liberal.

Finalmente, algunos sistemas de RP de lista permiten partidos que presentan listas separadas en las papeletas pero «vincula» formalmente dichas listas, lo que implica que su total conjunto de votos se utilizará en la asignación inicial de escaños. El paso siguiente es la distribución proporcional de los escaños obtenidos a cada uno de los partidos vinculados. Al conjunto de tales listas conectadas de partidos se le suele designar normalmente con el término francés *«apparentement»*. Ejemplos de sistemas de RP de lista con esta característica especial son Suiza, Israel y, desde 1977, Holanda. Dado que esta agrupación electoral ayuda a los partidos pequeños que tienden a estar infrarrepresentados, suele reducir la distorsión proporcional y aumentar el número efectivo de partidos. Es más, la formación de vínculos electorales entre partidos para su beneficio mutuo está permitida, no sólo mediante *apparentement* en algunos sistemas de RP de lista, sino que también es una consecuencia lógica de otros tres sistemas electorales. Tanto el voto alternativo como el STV permiten que los partidos se vinculen para obtener el máximo beneficio electoral simplemente acordando pedir a sus respectivos votantes que emitan su primera preferencia por sus propios candidatos, pero que las siguientes preferencias sean para los candidatos del partido vinculado, una ventaja de la que se aprovechan los partidos australianos e irlandeses, pero no los malteses. De forma similar, el sistema francés de doble vuelta implica la posibilidad de que los partidos se vinculen para retirarse recíprocamente de la segunda vuelta en algunos distritos. Tanto los partidos de izquierda como los de derecha hacen uso regular de este recurso.

### Grados de desproporcionalidad

Como hemos visto, muchos atributos de los sistemas electorales influyen directamente en el grado de desproporcionalidad, e indirectamente en el número de partidos de cada sistema de partidos. ¿Cómo podemos pedir la distorsión global de la proporcionalidad de unas elecciones? Resulta fácil determinar la desproporcionalidad para cada partido en una elección particular. Es, simplemente, la diferencia entre su porcentaje de votos y su porcentaje de escaños. La cuestión más difícil

se plantea en cómo agregar las desviaciones entre votos y escaños para el conjunto de los partidos. Sumar las diferencias (absolutas) no resulta satisfactorio, ya que ello no hace distinción entre unas pocas desviaciones graves y amplias y un montón de otras desviaciones pequeñas y relativamente insignificantes.<sup>7</sup> El índice de desproporcionalidad que propone Michael Gallagher (1991), y que se utiliza en este estudio, solventa este problema mediante la ponderación de las desviaciones por sus propios valores, lo que hace que las desviaciones amplias cuenten mucho más que las pequeñas en el índice. El cálculo del índice Gallagher ( $G$ ) se efectúa del siguiente modo: se elevan al cuadrado las diferencias entre los porcentajes de votos ( $v_i$ ) y los porcentajes de escaños ( $s_i$ ) de cada partido, y posteriormente se suman; este total se divide por dos y, finalmente, se extrae la raíz cuadrada de dicho valor.<sup>8</sup>

$$U = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - S_i)^2}$$

En unos pocos sistemas electorales pueden utilizarse dos conjuntos de votos para calcular las diferencias entre porcentajes de votos y de escaños. ¿Cuál de los dos debería utilizarse? En los sistemas de MMP, la opción es entre los votos de lista de partido y los votos de distrito. Los especialistas concuerdan en que los votos de lista de partido expresan con más exactitud las preferencias de partido del electorado. En los sistemas de voto alternativo y de STV, la opción está entre los votos de primera preferencia y los votos del recuento final, es decir, los votos después de haber completado las transferencias de preferencia. Normalmente sólo se reportan los votos de primera preferencia, y los especialistas están de acuerdo en que la diferencia entre ambos tienen escasa importancia. El único caso en que la diferencia es relevante se produce en Francia entre los resultados de la primera y la segunda vuelta. La mejor solución es recomptar los votos *decisivos*, fundamentalmente los votos de segunda vuelta, pero también los votos de la primera vuelta de los distritos en los que los candidatos fueron elegidos en la primera vuelta (Goldey y Williams, 1983, 79).<sup>9</sup>

7. Una de las consecuencias de este problema es que el índice de Loosemore-Henby (1971), que utiliza el enfoque aditivo, tiende a infravalorar la proporcionalidad de los sistemas de RP. Una alternativa lógica que ofrece el índice Rae (1967) es la de promediar las diferencias absolutas de porcentajes entre votos y escaños, pero yerra en la dirección opuesta, ya que sobrevalora la proporcionalidad de los sistemas de RP (véase Lijphart, 1994, 58-60).

8. En el cálculo del índice de Gallagher, de las estadísticas electorales deben desestimarse los partidos pequeños que se hayan agrupado como «otros» partidos.

9. También se hace preciso aclarar diversas cuestiones metodológicas relativas al cálculo del índice de distorsión de la proporcionalidad. Primero, al igual que en el cálculo del número efectivo de

## Desproporcionalidad electoral en las democracias presidenciales

La discusión de los sistemas electorales se han centrado casi exclusivamente en las elecciones legislativas. Sin embargo, en las democracias presidenciales, la elección del presidente es por lo menos tan importante como la elección del legislativo, de casi idéntica importancia en los sistemas con un equilibrio entre ejecutivo y legislativo, y de mayor importancia en los sistemas con predominio del ejecutivo. De hecho, incluso en los sistemas con equilibrio entre ejecutivo y legislativo, los votantes consideran que la elección del presidente es la más importante, como lo refleja la menor participación de votantes en las elecciones legislativas cuando éstas no se celebran simultáneamente con las presidenciales.<sup>1</sup> Por ejemplo, en Estados Unidos la participación en las elecciones para la Cámara de Representantes cuando no hay elecciones presidenciales es aproximadamente dos tercios de los años en que ambas coinciden.

Las elecciones presidenciales carecen de proporcionalidad por naturaleza, a causa de dos de las propiedades del sistema electoral que hemos analizado anteriormente: la fórmula electoral, que para la elección de un solo miembro tiene que ser necesariamente una fórmula de mayoría relativa o absoluta (o la elección mayoritaria por parte de un colegio electoral), y el «tamaño del órgano a elegir», que es el mínimo absoluto de uno. El partido que logra la presidencia «gana» todos los escaños —es decir, el único escaño disponible— y los partidos perdedores no ganan ningún escaño.<sup>2</sup> Éste es otro aspecto en el que los sistemas presidenciales tienden a ser mayoritarios por naturaleza, además de su tendencia inherente a poseer gabinetes de mayoría y de sus efectos reductores sobre el número de partidos.

La tabla 8.1 presenta los índices de desproporcionalidad en las elecciones presidenciales de seis sistemas presidenciales. Como era previsible, la desproporcionalidad en las elecciones presidenciales es mayor que en las elecciones legislativas: por término medio, entre el 38 y el 50 % en los seis países. Si sólo hay dos candidatos, el índice de

---

partidos parlamentarios, los escaños son los de la cámara baja o cámara única de los parlamentos. Segundo, a diferencia del cálculo del número efectivo de partidos, se utilizan los escaños obtenidos por partidos en las elecciones y no los de miembros del legislativo que se han unido a los partidos después de celebradas aquéllas, como en Japón y en Papúa-Nueva Guinea. Tercero, los casos de escaños no impugnados, que ocurren sobre todo, aunque raras veces, en los sistemas de elección por mayoría relativa, quedan excluidos (si ello es posible). Cuarto, no se tienen en cuenta las dos elecciones boicoteadas en 1971 en Trinidad y en 1963 en Jamaica. Quinto, los partidos fuertemente aliados y de facciones se cuentan como un partido y medio, un procedimiento que, a pesar de todo, sólo ejerce un impacto mínimo en el índice de distorsión de la proporcionalidad.

**TABLA 8.1. Desproporcionalidad media en las elecciones legislativas y presidenciales, número de elecciones en las que se basan los valores, y medias geométricas de las dos desproporcionalidades en seis sistemas presidenciales (1945-1996)**

	<i>Desproporcionalidad en las elecciones legislativas (%)</i>	<i>Elecciones legislativas (N)</i>	<i>Desproporcionalidad en las elecciones presidenciales (%)</i>	<i>Elecciones presidenciales (N)</i>	<i>Media geométrica (%)</i>
Israel <sup>a</sup>	1,65	1	49,51	1	9,05
Colombia	2,96	14	38,04	10	10,62
Costa Rica	4,13	11	45,11	11	13,65
Venezuela	4,28	8	48,49	8	14,41
Estados Unidos	4,90	25	45,38	12	14,91
Francia <sup>b</sup>	11,34	8	46,23	6	22,90

<sup>a</sup> Sólo las elecciones de 1996, en las que el primer ministro fue elegido directamente.

<sup>b</sup> No incluye las elecciones de 1986 y 1993, que condujeron a las fases parlamentarias.

FUENTE: basada en datos de Mackie y Rose, 1991; Mackie y Rose, 1997; Nohlen, 1993; Goldey y Williams, 1983; y en datos facilitados por Michael Copedge, Brian F. Crisp, Gary Hoskin, Mark P. Jones y J. Ray Kennedy.

desproporcionalidad equivale al porcentaje de voto del candidato perdedor. Por ejemplo, en la elección directa de 1996 del primer ministro israelí, los únicos candidatos fueron Benjamin Netanyahu, que obtuvo el 50,49 % de los votos, y Shimon Peres, que perdió con el 49,51 %, lo cual produjo un índice de desproporcionalidad del 49,5 %.<sup>10</sup> Además, la desproporcionalidad en las elecciones presidenciales no es sólo mayor que en las legislativas, sino mucho mayor: cinco de los seis sistemas presidenciales poseen unos índices de desproporcionalidad legislativa inferiores al 5 %. Si ambas desproporcionalidades son relevantes y deberían tenerse en cuenta, ¿cómo podemos combinarlas de la mejor manera posible? De utilizarse el promedio aritmético, la desproporcionalidad en las elecciones presidenciales se impondría sobre la de las legislativas. Por tanto, es mejor utilizar la media geométrica, que también es más apropiada cuando se promedian valores de magnitudes muy diferentes.<sup>11</sup> Tales valores geométricos quedan reflejados en la última columna de la tabla 8.1.

### **Grados de desproporcionalidad en treinta y seis democracias**

La desproporcionalidad electoral media en el conjunto de los treinta y seis países queda reflejada en orden ascendente en la tabla 8.2, junto con el tipo principal de sistema electoral utilizado en sus elecciones legislativas: RP (incluidos los sistemas de STV de Irlanda y Malta), SNTV, mayoría relativa y mayoría absoluta (Australia y Francia). Un asterisco distingue los casos en que un país es presidencial o habitualmente presidencial (es decir, incluida Francia, pero no Israel). Los índices abarcan un espectro que va del 1,30 % de Holanda al 21,08 % de Francia. La media es del 8,26 % y la mediana del 8,11 %.

Existe una línea divisoria marcadamente clara entre sistemas parlamentarios de RP y sistemas de mayoría absoluta y relativa. Incluso los dos países de RP que a menudo se contemplan como poco pertenecientes a la familia de RP —Grecia y España— se sitúan en el lado RP de la línea divisoria. El sistema de RP de España no es muy proporcional, debido sobre todo a la pequeña magnitud de sus distritos. El sistema de RP de Grecia ha cambiado con mucha frecuencia, pero

10. Para las elecciones de primer ministro, Israel utiliza el sistema de mayoría en segunda vuelta, pero cuando compiten únicamente dos candidatos dicha segunda vuelta de desempate resulta innecesaria. En todas las elecciones decididas en segunda vuelta, los votos de ésta, que necesariamente se reparten sólo entre dos candidatos, son los que se utilizan para calcular el índice de distorsión de la proporcionalidad.

11. La media geométrica de dos números, como en los dos porcentajes de la tabla 8.1, es simplemente la raíz cuadrada del producto de esos dos números.

**TABLA 8.2. Desproporcionalidad electoral media y tipo de sistema electoral (utilizado en elecciones legislativas) en treinta y seis democracias (1945-1996)**

	Desproporcionalidad (%)	Sistema electoral		Desproporcionalidad (%)	Sistema electoral
Holanda	1,30	RP	España	8,15	RP
Dinamarca	1,83	RP	Australia	8,26	Mayoría absoluta
Suecia	2,09	RP	Papúa-Nueva Guinea	10,06	Mayoría relativa
Israel	2,27	RP	Reino Unido	10,33	Mayoría relativa
Malta	2,36	RP-STV	Colombia	10,62	RP*
Austria	2,47	RP	Nueva Zelanda	11,11	Mayoría relativa
Alemania	2,52	RP	India	11,38	Mayoría relativa
Suiza	2,53	RP	Canadá	11,72	Mayoría relativa
Finlandia	2,93	RP	Botswana	11,74	Mayoría relativa
Bélgica	3,24	RP	Costa Rica	13,65	RP*
Italia	3,25	RP	Trinidad	13,66	Mayoría relativa
Luxemburgo	3,26	RP	Venezuela	14,41	Mayoría relativa
Irlanda	3,45	RP-STV	Estados Unidos	14,91	Mayoría relativa*
Portugal	4,04	RP	Bahamas	15,47	Mayoría relativa
Islandia	4,25	RP	Barbados	15,75	Mayoría relativa
Noruega	4,93	RP	Mauricio	16,43	Mayoría relativa
Japón	5,03	SNTV	Jamaica	17,75	Mayoría relativa
Grecia	8,08	RP	Francia	21,08	Mayoría absoluta*

\* Sistemas presidenciales.

NOTA: El número de elecciones en las que se basan estos promedios se encuentran en la tabla 5.1.

FUENTE: basada en datos de Mackie y Rose, 1991, 1997; Nohlen, 1993; Singh, 1994; Lijphart, 1994; y en datos facilitados por Pradeep K. Chhibber, Michael Coppedge, Brian F. Crisp, Gary Hoskin, Mark P. Jones, J. Ray Kennedy, Hansraj Mathur, Shabeen Mozaffar, Ben Reilly y Andrew S. Reynolds.

el sistema habitual es de «RP reforzada»: una etiqueta engañosa porque refuerza los grandes partidos en lugar de la proporcionalidad. No obstante, incluso estos dos sistemas impuros de RP poseen una menor desproporcionalidad que los sistemas de mayoría relativa o absoluta. También merece señalarse que el sistema de SNTV de Japón —semiproporcional más bien que de RP y con una pequeña magnitud de distrito— aparece situado claramente en el lado RP de la línea divisoria. De hecho, su desproporcionalidad media es del 5,03 %, muy inferior a la de Grecia y España. La mayoría de los países con RP poseen una desproporcionalidad media entre el 1 % y el 5 %. Los casos ejemplares de Bélgica y Suiza se hallan aproximadamente hacia la mitad de este rango.

En el lado de la mayoría absoluta y relativa de la línea divisoria, Austria es el único con una desproporcionalidad inferior al 10 %. La mayoría de estos países presentan desproporcionalidades entre el 10 y el 20 %. Los cuatro sistemas parlamentarios con los índices más altos —Bahamas, Barbados, Mauricio y Jamaica— son pequeños países con sistemas de mayoría relativa y órganos legislativos de dimensiones inusualmente pequeñas. Además, Mauricio utiliza fundamentalmente distritos de tres miembros. Reino Unido y Nueva Zelanda se encuentran de hecho entre los menos desproporcionales de los sistemas de mayoría relativa. Los únicos casos excepcionales de sistemas de RP con alta desproporcionalidad son tres democracias presidenciales: Colombia, Costa Rica y Venezuela. Sin embargo, si revisamos la tabla 8.1 veremos que sus desproporcionalidades legislativas van sólo del 2,96 % al 4,28 % —completamente normal para los sistemas de RP— y que es el presidencialismo de estos países el que provoca una alta desproporcionalidad global.

La desproporcionalidad legislativa también es relativamente baja en Estados Unidos, a pesar del método de mayoría relativa en las elecciones al Congreso. La explicación principal de este fenómeno inusual es la existencia de elecciones primarias en Estados Unidos. En la mayoría de los sistemas de mayoría relativa, buena parte de la desproporcionalidad de las elecciones está causada por pequeños partidos que permanecen no representados o infrarrepresentados. En Estados Unidos hay muy pocos de estos casos porque las elecciones primarias otorgan fuertes incentivos a los disidentes para que busquen suerte en alguno de los partidos principales, en vez de establecer pequeños partidos separados. Además, las leyes estatales tienden a discriminar a los partidos pequeños. Sin embargo, las elecciones presidenciales dan a Estados Unidos un alto nivel global de desproporcionalidad. De la tabla 8.2 se desprende que Francia posee el sistema con más desproporcionalidad, a resultas de su sistema desproporcional de elecciones legislativas combinado con presidencialismo. Su índice es ligeramente

inferior en la tabla 8.2 que la media geométrica que figura en la tabla 8.1 porque para las dos elecciones de 1986 y 1993, que inauguraron las fases parlamentarias, sólo se ha tenido en cuenta la desproporcionalidad legislativa. Las elecciones presidenciales (de primer ministro) de Israel en 1996 sólo aumentaron ligeramente el nivel global de desproporcionalidad porque fueron precedidas de trece elecciones puramente parlamentarias, en las cuales el promedio de desproporcionalidad fue sólo 1,75 %.

### Sistemas electorales y sistemas de partidos

Una proposición muy conocida en política comparada es que el método de elección por minoría relativa favorece sistemas bipartidistas. Maurice Duverger (1964, 217, 226) sostiene que esta proposición se aproxima a «una verdadera ley sociológica». Contrariamente, la RP y los sistemas de dos vueltas (como el método francés) estimulan el multipartidismo. Duverger explica los efectos diferenciados del sistema electoral en términos de factores «mecánicos» y «psicológicos». El efecto mecánico de la regla de la minoría relativa es que todos menos los dos partidos más fuertes se ven gravemente infrarrepresentados porque tienden a perder en cada distrito. El Partido Liberal británico, el partido que permanentemente ha salido perdiendo en la era de la posguerra, es un buen ejemplo de ello. El factor psicológico refuerza el mecánico: «los electores pronto se dan cuenta de que sus votos se desperdician si siguen votando al tercer partido, por lo que su tendencia natural es trasladar su voto al menos malo de sus dos adversarios». Además, el factor psicológico opera a nivel de los políticos, cuya tendencia natural es no desperdiciar energías presentándose como candidatos de terceros partidos, sino incorporarse a uno de los partidos grandes.

Douglas W. Rae (1967, 67-129) ha contribuido al estudio de los vínculos entre sistemas electorales y de partidos con una serie de refinamientos significativos. Los diferentes sistemas electorales poseen impactos diferentes en los sistemas de partidos, pero —enfatiza Rae— también poseen importantes efectos comunes. En especial, todos los sistemas electorales, no sólo los de mayoría absoluta y relativa, tienden a sobrerrepresentar a los partidos grandes y a infrarrepresentar a los partidos más pequeños. Cabe distinguir tres aspectos importantes de esta tendencia: 1) todos los sistemas electorales tienden a generar resultados desproporcionales; 2) todos los sistemas electorales tienden a reducir el número efectivo de partidos parlamentarios en comparación con el número efectivo de partidos electorales, y 3) todos los sistemas electorales pueden fabricar una mayoría parlamentaria para

partidos que no han recibido el respaldo mayoritario de los votantes. Por otro lado, las tres tendencias son mucho más fuertes en los sistemas de mayoría absoluta y relativa que en los sistemas de RP.

La primera propuesta de Rae queda claramente reflejada en la tabla 8.2. Incluso el sistema más proporcional, el de Holanda, mantiene una desproporcionalidad del 1,30 % en vez del 0 %. Pero, tal como he subrayado anteriormente, la desproporcionalidad de los sistemas de RP es muy inferior a la de los sistemas de mayoría absoluta y relativa. Las propuestas segunda y tercera de Rae se basan en el hecho de que la desproporcionalidad de los sistemas electorales no es aleatoria, sino sistemática: sistemáticamente favorecen a los partidos más grandes y perjudican a los partidos más pequeños; y de nuevo esto es especialmente cierto en los sistemas de mayoría absoluta y relativa. Ésta es la razón por la que las elecciones en general, y las de mayoría absoluta y relativa en particular reducen el número efectivo de partidos.

La ventaja sistemática que los sistemas electorales otorgan a los partidos grandes se vuelve especialmente importante cuando un partido que no logra una mayoría de los votos es recompensado con una mayoría de los escaños. Ello hace posible la formación de gabinetes mayoritarios de un solo partido, uno de los sellos distintivos de las democracias mayoritarias. Rae (1967, 74-77) denomina a dichas mayorías «fabricadas», es decir, creadas artificialmente por el sistema electoral. Las mayorías fabricadas pueden ser contrastadas con las mayorías ganadas, cuando un partido gana tanto una mayoría de votos como de escaños, y con las minorías naturales, cuando ningún partido logra una mayoría, ni de votos ni de escaños. La tabla 8.3 presenta la incidencia media de las mayorías fabricadas y ganadas y de las minorías naturales en los tres tipos principales de sistemas electorales.<sup>12</sup> Los tres son capaces de crear mayorías cuando los votantes no han creado ninguna, pero esta capacidad es especialmente fuerte en los sistemas de mayoría absoluta y relativa, seguidos de cerca por el sistema semiproporcional japonés, que con frecuencia ha fabricado mayorías para el partido Liberal Demócrata.

Los ejemplos más claros de mayorías fabricadas pueden encontrarse en nuestros casos prototípicos de Gran Bretaña y Nueva Zelanda, pero muchas de tales mayorías también han tenido lugar en Australia y Canadá. Las mayorías ganadas son comunes en los sistemas de mayoría relativa con un estricto enfrentamiento bipartidista: Bahá-

12. A los efectos de construir la tabla 8.3, los partidos fuertemente aliados y de facciones se han contado como un partido. Se han excluido las siete elecciones legislativas de Colombia de 1958 a 1970 porque los Partidos Liberal y Conservador fueron recompensados cada uno con la mitad de los escaños legislativos, a tenor del preacuerdo con el Frente Nacional.

**TABLA 8.3. Mayorías fabricadas, mayorías ganadas y minorías naturales en tres tipos de sistemas electorales (1945-1996)**

	<i>Mayoría fabricada (%)</i>	<i>Mayoría ganada (%)</i>	<i>Minoría natural (%)</i>	<i>Total (%)</i>	<i>Elecciones (%)</i>
Sistemas de mayoría absoluta y relativa (14 países)	43,7	39,1	17,2	100,0	151
Sistemas semiproporcionales (Japón)	42,1	15,8	42,1	100,0	19
Representación proporcional (22 países)	9,4	8,3	82,3	100,0	265
Todas las elecciones legislativas en 36 democracias	22,8	19,3	57,9	100,0	435

FUENTE: basada en datos de Mackie y Rose, 1991, 1997; Nohlen, 1993; Singh, 1994; Lijphart, 1994; y en datos facilitados por Pradeep K. Chhibber, Michael Coppedge, Brian F. Crisp, Gary Hoskin, Mark P. Jones, J. Ray Kennedy, Hansraj Mathur, Shabeen Mozaffar, Ben Reilly y Andrew S. Reynolds.

mas, Botswana, Jamaica, Trinidad y Estados Unidos. De hecho, como consecuencia de la frecuencia de las elecciones al Congreso, Estados Unidos contribuye en gran medida al total de mayorías ganadas en sistemas de mayoría absoluta y relativa: veintitrés de cincuenta y nueve elecciones con mayoría ganada. Por el contrario, la RP raramente genera mayorías fabricadas o ganadas. Estos resultados han ocurrido principalmente en países en los que, a pesar de la RP, existen relativamente pocos partidos (Austria y Malta), en países en los que existe una RP relativamente impura (España y Grecia) y en los sistemas presidenciales que utilizan la RP para las elecciones legislativas (Colombia, Costa Rica y Venezuela). La característica más sobresaliente de la tabla 8.3 es que más del 80 % de las elecciones por mayoría absoluta y relativa produjo mayorías fabricadas o ganadas y que más del 80 % de las elecciones por RP produjo minorías naturales.

También podemos esperar una fuerte relación negativa entre la desproporcionalidad del sistema electoral y el número efectivo de partidos parlamentarios. La figura 8.2 muestra esta relación en nuestras treinta y seis democracias. El coeficiente de correlación es de -0,50, lo cual resulta estadísticamente significativo a un nivel del 1 %. Conforme crece la desproporcionalidad, decrece el número efectivo de partidos. Un aumento del 5 % en la desproporcionalidad está asociado a una reducción en torno a medio partido (0,52 para ser exactos) en el número efectivo de partidos.

La figura muestra, sin embargo, una dispersión considerable y bastantes partidos descolgados. Hay otros factores que también afectan claramente al número de partidos. Uno es el grado de pluralismo y el número de grupos en el que está dividida una sociedad, lo cual puede explicar el multipartidismo de Papúa-Nueva Guinea y de la India, a pesar de los efectos reductores de sus sistemas electorales favorecedores de la desproporcionalidad. Otra sociedad plural como Suiza tiene incluso más multipartidismo del que podría esperarse de su sistema electoral proporcional. El efecto opuesto puede observarse en Austria, cuya sociedad plural y más tarde semiplural consiste fundamentalmente en dos grandes «campos», y en Malta, donde el electorado ha tendido desde hace tiempo a alinearse en dos grupos de muy parecido tamaño. En estos dos países, los sistemas de dos partidos y de dos partidos y medio han coexistido con sistemas de RP altamente proporcionales. Dos de los sistemas presidenciales —Francia y Venezuela— también se desvían, con muchos más partidos de los que cabría esperar en razón de la desproporcionalidad de estos sistemas.

Otra forma de enfocar la figura 8.2 es observar el salto existente en los grados de desproporcionalidad entre el 5 y el 8 %. En el lado de mayor desproporcionalidad existe una considerable dispersión, pero si

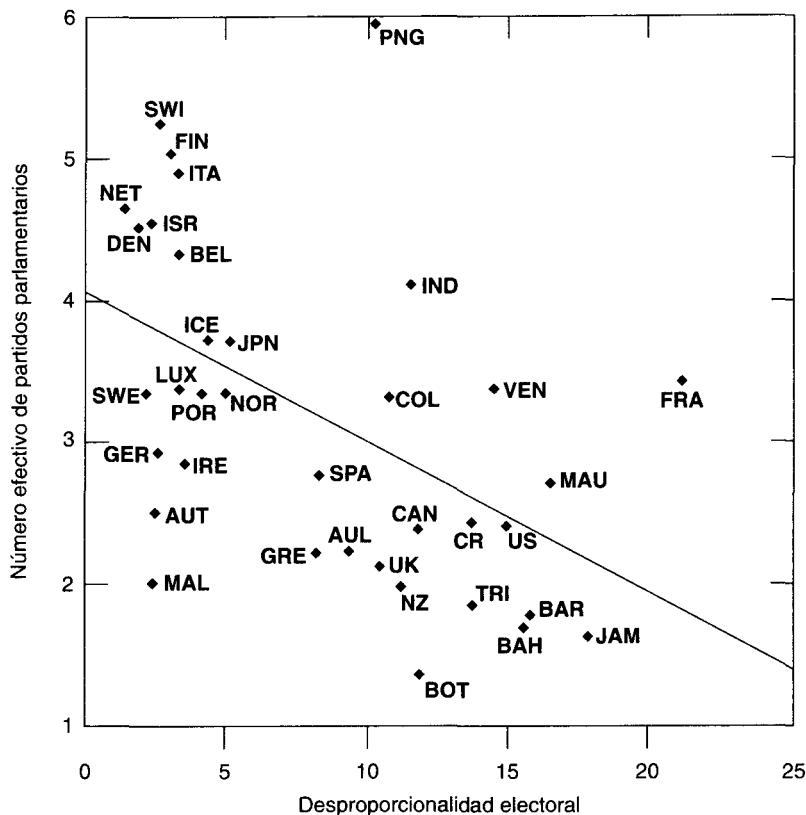


FIG. 8.2. Relación entre la desproporcionalidad electoral y el número efectivo de partidos parlamentarios en treinta y seis democracias entre 1945-1996.

se excluyen los casos que se desvían, como Papúa-Nueva Guinea y la India, el número efectivo de partidos medio es 2,32. Con la India y Papúa-Nueva Guinea es de 2,61. En el lado más proporcional el número de partidos fluctúa grandemente y no existe en absoluto una pauta discernible, pero el promedio es considerablemente superior: 3,78 partidos. La relación global entre las dos variables depende en gran medida de esta gran diferencia entre dos grupos de países, que coinciden de forma amplia, pero no total, con la diferencia entre sistemas de RP y sistemas de mayoría relativa: por un lado, muchos de los países con RP más Japón, y por otro, los países con sistemas de mayoría absoluta y relativa, los sistemas impuros de RP de Grecia y España, y las democracias presidenciales.

## CAPÍTULO 9

### GRUPOS DE INTERÉS: PLURALISMO FREnte A CORPORATISMO

La quinta diferencia entre la democracia consensual y la mayoritaria —y la última de las cinco que constituyen la dimensión ejecutivos-partidos— hace referencia al sistema de grupos de interés. El grupo de interés típico de la democracia mayoritaria es un pluralismo competitivo y no coordinado de grupos independientes que contrasta con el sistema de corporatismo coordinado y orientado al compromiso que es típico del modelo consensual. A menudo, al corporativismo se le denomina también «corporativismo democrático», «corporativismo societario» o «neocorporativismo» para diferenciarlo de las formas autoritarias de corporativismo en las que los grupos de interés están completamente controlados por el Estado. Usaré el término breve de «corporativismo», pero siempre como sinónimo de corporativismo democrático.

La palabra corporativismo tiene dos significados distintos, conceptualmente hablando. El primero se refiere al sistema de grupos de interés en los que dichos grupos están agrupados en organizaciones punteras nacionales, especializadas, jerarquizadas y monopólicas. El segundo se refiere a la incorporación de los grupos de interés al proceso de formación de políticas públicas. Philipp C. Schmitter (1982, 263-264) apunta que el segundo tipo de corporativismo debería designarse con el nombre de «concertación». Sin embargo, empíricamente los dos tipos funcionan por igual, puesto que el corporativismo en el sentido más literal de la palabra es una condición casi necesaria para la concertación. Tal y como Schmitter declara, parece existir «una compatibilidad estructural [...] entre el corporativismo y la concertación», y sugiere que «históricamente, los elementos de centralización, la representación monopólica, etc., han aparecido primero y, por decirlo así, han preparado el camino hacia una concertación política

inicial que, a su vez, ha facilitado una mayor corporatización de las asociaciones de interés».

Cada uno de estos elementos pueden subdividirse hasta llegar a los cuatro componentes clave, mediante los cuales el corporativismo puede ser identificado. (En base a las teorías de Schmitter, el corporativismo comporta que 1) los grupos de interés sean relativamente grandes en tamaño y poco numerosos, y que 2) estén muy coordinados en organizaciones punteras nacionales. La concertación conlleva 3) una consultación regular por parte de los líderes de estas organizaciones punteras nacionales, especialmente los representantes sindicales y patronales, tanto entre sí como con los representantes del gobierno para 4) llegar a acuerdos exhaustivos que sean vinculantes para las tres partes de la negociación (los llamados pactos tripartitos). El pluralismo de los grupos de interés se puede identificar también por las características definidas por oposición: una multiplicidad de pequeños grupos de interés, la inexistencia o debilidad de organizaciones punteras, poca o inexistente consulta tripartita, y ausencia de pactos tripartitos.)

Katzenstein (1985, 32, 157) añade otra serie de características diferenciadas del corporativismo: «una ideología de compañerismo social» y la ausencia de «una mentalidad de ganador total»: una característica que vincula al corporativismo con las otras características de la democracia consensual. Naturalmente, el pluralismo puro y el corporativismo puro son poco frecuentes, y la mayoría de democracias se sitúan en algún punto entre los tipos puros.

En este capítulo abordo la importancia de la distinción entre pluralismo y corporativismo para la descripción y el análisis de los grupos de interés, y luego paso a la cuestión de cómo pueden medirse los grados de pluralismo y corporativismo, tanto en los países industrializados como en los en vías de desarrollo. Tras presentar un índice de pluralismo de los grupos de interés para las treinta y seis democracias analizo la relación de esta variable con los diferentes tipos de gabinetes en los treinta y seis países y con su número efectivo de partidos parlamentarios.

### **¿Declive del corporativismo?**

Desde los años setenta, el tema del corporativismo y su contraste con el pluralismo ha sido la cuestión principal en el estudio especializado de los grupos de interés (Almond, 1983; Wilson, 1990). La tendencia general de esta literatura ha sido claramente favorable al corporativismo. En particular, los resultados macroeconómicos medidos en

términos de alto crecimiento, bajo desempleo y baja inflación fueron superiores a los de los sistemas pluralistas de grupos de interés.<sup>1</sup> El corporatismo parecía producir «un sistema económico superior» (Pekkarinen, Pohjala y Rowthorn, 1992). Sin embargo, recientemente los expertos han empezado a disentir de esta interpretación tan optimista y a hablar del «declive» del corporatismo (Gobeyn, 1993), incluso en países que fueron tan corporatistas como Austria (Gerlich, 1992) y Suecia (Lewin, 1994).

No obstante, estas afirmaciones no deben considerarse como una justificación para abandonar la distinción entre sistemas de grupos de interés corporatistas y pluralistas. Ante todo, «declive del corporativismo» suele significar que la eficacia de las estructuras corporatistas y la frecuencia de su uso ha menguado, no que estas estructuras hayan desaparecido o hayan sido desmanteladas. En segundo lugar, el declive que se ha experimentado en algunos países ha sido simplemente una cuestión de grado. Por ejemplo, cuando Peter Gerlich (1992, 145) dice «adiós al corporativismo» en Austria —por citar el título de su artículo— su principal argumento es que Austria ha dejado de ser el ejemplo excepcionalmente puro de corporativismo que fue durante varias décadas, no que se esté transformando en su opuesto pluralista. En lugar de esto, predice que Austria simplemente se asemejará más a «otras naciones europeas», con tendencias corporatistas más moderadas.

En tercer lugar, en el laborioso estudio cuantitativo de Alan Siaroff (1998) sobre los cambios que se han producido en el corporativismo desde los años sesenta hasta los años ochenta en veintiuna democracias, ninguna de ellas presenta declive alguno. Únicamente dos países experimentaron un cambio superior al 10 % en el espectro que oscila entre el pluralismo y el corporativismo más puros en sus sistemas de grupos de interés: Finlandia se convirtió en más corporativa e Israel en menos. Otros once países experimentaron cambios más pequeños, aunque tomaron la dirección opuesta: seis se convirtieron en ligeramente más pluralistas y los cinco restantes en ligeramente más corporatistas.

En cuarto lugar, Howard J. Wiarda (1997, 175) expone que el corporativismo, en lugar de estar en declive, evoluciona hacia nuevas áreas: «no se trata tanto de la desaparición del corporativismo o de las críticas hacia el mismo, [como] de un área en particular (las relaciones entre sindicatos y patronales) que se está reestructurando y tomando nuevas direcciones». El autor especula que aunque la «fase industrial de las relaciones corporativas tripartitas se desvanezca, los asuntos posindustriales (educación, salud pública, asistencia social y medioambiente, entre otros) empiezan a destacar» y que, frecuentemente,

mente, estos nuevos asuntos se negocian a la manera corporatista tradicional entre los diferentes grupos de interés más importantes —los que representan a maestros, médicos, enfermeras, jubilados y ecológistas— y el gobierno. El autor concluye que «el proceso político es todavía corporatista».

En quinto lugar, una explicación más amplia que se usa con frecuencia para explicar el declive del corporativismo tradicional es la globalización económica, que «limita la capacidad del gobierno para actuar de forma efectiva en la política económica, en especial en la gestión macroeconómica de la economía» (Armingeon, 1997, 165). Lo que se debe tener en cuenta aquí es que Katzenstein (1985, 9) usa exactamente el mismo factor para explicar no el declive sino el *crecimiento* del corporativismo y la causa de que se desarrolle especialmente en los países europeos pequeños: «a causa de sus economías abiertas», estos pequeños países «han sido vulnerables a los cambios en el mundo de la economía durante el siglo xx», y han adoptado el corporativismo como recurso de protección. El análisis de Katzenstein sugiere que la influencia negativa de la globalización en el corporativismo no es ineludible y que, a largo plazo, cambiará de dirección.

En sexto lugar, otra razón para explicar el declive del corporativismo es el nivel de «erosión en la integración de los individuos con organizaciones de interés y partidos políticos» (Armingeon, 1997, 165). En particular, esta evolución debilita la capacidad de los sindicatos para actuar en nombre de un gran número de trabajadores, así como su influencia en las negociaciones tripartitas. La distinción de Katzenstein (1985, 104-123) entre corporativismo liberal, en el que las empresas son la fuerza principal, y el corporativismo social, en el que dominan los trabajadores, es adecuada. Sugiere que el declive en la fuerza de los sindicatos no significa necesariamente un declive general del corporativismo, sólo un simple cambio de un corporativismo social a uno liberal.

El punto de vista a largo plazo de Schmitter (1989, 72) —recogido en su provocativo artículo que lleva por título «¡El corporativismo ha muerto; viva el corporativismo!»— es muy sensato. Señala que el corporativismo de grupos de interés tiene una especie de «continuidad dinástica marcada por fallecimientos periódicos y posteriores resurrecciones». El clamor sobre el declive del corporativismo a finales de los ochenta y los noventa recuerda lo que en su tiempo Alfred Grosser (1964, 242) llamó el «indiscutible declive [...] de los parlamentos» que estaban «definitivamente en un estado de crisis» en los sesenta. Contrariamente a la predicción catastrofista de Grosser, los parlamentos son todavía instituciones lo suficientemente importantes en los años noventa como para dedicar un capítulo a este tema (capítulo 11) y

otro a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, en el que una de las formas de esta relación es el equilibrio de poder entre las dos ramas del gobierno (capítulo 7).

### **Grados de pluralismo y corporatismo en treinta y seis democracias**

Aunque muchos análisis comparativos de los grupos de interés han intentado medir el grado de pluralismo o corporatismo en un número relativamente grande de países, estas medidas tienen interés limitado para los objetivos de este estudio. Por un lado, tienden a centrarse en diferentes aspectos del corporatismo, algunos se basan más en la presencia y la fuerza de las organizaciones punteras y otros en el proceso de concertación. Algunos estudios se centran en el grado de centralización de la negociación de salarios, mientras que otros lo hacen en la fuerza y la orientación histórica de los sindicatos de trabajadores (reformistas frente a revolucionarios); otros han intentado medir el éxito o el fracaso de la concertación utilizando los niveles de huelgas y de despidos en diferentes países. Estos análisis tan diversos dan cuenta de que, aunque las medidas expresadas en los diferentes estudios coinciden, éstas se encuentran lejos de alcanzar el acuerdo perfecto (Lane y Ersson, 1997; Lijphart y Crepaz, 1991). Otros puntos débiles de estas medidas son que la mayoría de ellas constituyen rígidas clasificaciones triconómicas —corporatismo o pluralismo alto frente a medio o bajo— que, a menudo, tienden a cubrir breves períodos y sólo de quince a dieciocho países, haciendo hincapié en las democracias industrializadas.

El reciente estudio comparativo realizado por Siaroff (1998) resuelve muchos de estos problemas, abarcando veinticuatro países. Siaroff toma ocho aspectos básicos del contraste entre corporatismo y pluralismo —añadiendo los puntos analizados en estudios previos que se mencionan en el párrafo anterior— y evalúa las veinticuatro democracias mediante una escala de cinco puntos. Entonces, hace la media de los resultados hasta llegar a un resultado global para cada país, y lo hace para dos períodos: de 1963 a 1970 para veintiún países y de 1983 a 1990 para los mismos veintiún países, más España, Portugal y Grecia. Estos dos períodos pueden ser considerados representativos para el largo período de tiempo que va desde finales de la década de los cuarenta hasta 1996, período usado también para el análisis de veinte países más Francia en el período comprendido entre 1958 y 1996. De forma parecida, los años transcurridos de 1983 a 1990 son representativos para el período de democratización de España, Portugal y Grecia

TABLA 9.1. *Pluralismo de los grupos de interés en treinta y seis democracias durante las décadas de los sesenta y ochenta*

	<i>Índice de pluralismo de los grupos de interés</i>		<i>Índice de pluralismo de los grupos de interés</i>
Noruega	0,44	Costa Rica	2,50
Suecia	0,50	Botswana	2,60
Austria	0,62	Australia	2,66
Dinamarca	1,00	Barbados	2,80
Suiza	1,00	Francia	2,84
Israel	1,12	Irlanda	2,94
Países Bajos	1,19	Nueva Zelanda	3,00
Bélgica	1,25	Portugal	3,00
Japón	1,25	Italia	3,12
Finlandia	1,31	España	3,25
Alemania	1,38	Bahamas	3,30
Luxemburgo	1,38	Jamaica	3,30
Mauricio	1,60	Malta	3,30
Venezuela	1,90	Trinidad	3,30
Papúa-Nueva Guinea	2,10	Estados Unidos	3,31
Islandia	2,25	Reino Unido	3,38
India	2,30	Grecia	3,50
Colombia	2,50	Canadá	3,56

FUENTE: basada en datos recogidos en Siaroff (1998) para las veinticuatro democracias industriales y las estimaciones del autor para las doce democracias restantes.

desde mediados de los años setenta hasta 1996. Dos terceras partes de la tabla 9.1 se basan en las cifras de Siaroff.<sup>1</sup>

El único problema que permanece es que los doce países en vías de desarrollo no se incluyen ni en el estudio llevado a cabo por Siaroff ni en los estudios comparativos realizados con anterioridad. La razón de esta negligencia bien podría ser que los datos requeridos en relación a los países más pobres no estuvieran disponibles. Otra razón puede ser que los expertos en sistemas de grupos de interés estuvieran especialmente interesados en el corporativismo en lugar de en el pluralismo y que, en términos generales, los países en vías de desarrollo tie-

1. En un intento previo de llegar a una puntuación global, llevado a cabo por Markus Crepaz y yo mismo, nos basamos en el juicio combinado de doce eminentes expertos en corporativismo de grupos de interés haciendo la media de los resultados por ellos obtenidos. Tal cosa es posible en el caso de dieciocho países industrializados para los que existían, como mínimo, seis juicios expertos (Lijphart y Crepaz, 1991). Todos estos países se incluyen también en el grupo de veinticuatro países de Siaroff. Las antedichas puntuaciones fruto de un «juicio combinado» mantienen una fuerte correlación con las puntuaciones de la tabla 9.1: el coeficiente de correlación es un contundente 0,95 (estadísticamente significativo al nivel del 1 %).

nen una tendencia a ser más pluralistas que corporatistas.) Stephan Haggard y Robert R. Kauffmann (1995, 341) señalan que la razón más importante para explicar esto es «la débil organización de los jugadores más importantes, incluyendo a los grupos de interés y a los partidos», cosa que hace prácticamente imposible el entendimiento. No obstante, los grupos de interés de los países en vías de desarrollo no son uniforme ni puramente pluralistas y el grado de pluralismo o, hasta cierto punto, de corporativismo puede medirse en base a las opiniones expresadas por los expertos de cada país.

De las doce democracias en vías de desarrollo incluidas en este estudio, el país con el sistema de grupos de interés más corporatista es Mauricio. Deborah Brautigam (1997, 54-55) opina que Mauricio no puede considerarse altamente corporatista, a pesar de que posee «mecanismos institucionales [que] aseguran que los sindicatos, las patronales y el gobierno se reúnen periódicamente para negociar los niveles salariales y otros parámetros económicos». El politólogo Hansraj Mathur (comunicación personal, 31 de marzo de 1997) añade la siguiente detallada descripción: «Muchos de los miembros de los sindicatos de trabajadores son, a la vez, miembros de grandes confederaciones. Estas últimas, junto con la Federación de Empresarios de Mauricio (un grupo muy fuerte que unifica a todos los empresarios) y el gobierno mantienen reuniones a tres bandas para tratar la cuota de compensación que se ha de pagar anualmente para hacer frente a cualquier subida del coste de la vida. La cantidad decidida se aplica a todos los trabajadores de varias empresas. Así, aunque las negociaciones sectoriales continúan existiendo, la cantidad compensatoria decidida por la reunión tripartita debe ser respetada por todos los sectores económicos.»

John A. Peeler (1985, 104) describe los sistemas de grupos de interés de Colombia, Costa Rica y Venezuela como «ampliamente corporatistas, con varias incrustaciones de pluralismo». Generalmente, Venezuela está considerada como el país más corporatista de los tres. Michael Coppedge (1993, 260) se refiere a su estructura institucional como «virtualmente idéntica a la de dos Estados de corporativismo societario, Alemania y Austria», aunque señala que el proceso está menos institucionalizado y que los sindicatos venezolanos son menos autónomos que los de los casos europeos. La representación corporativa se canaliza principalmente a través de diferentes comisiones asesoras. Brian Crisp (1994, 1492-1493) cuenta 330 comisiones de este tipo, creadas entre 1959 y 1989, «con participantes llamados a representar a grupos de interés o a la totalidad de sectores socioeconómicos». Crisp añade que estas «comisiones de asesoramiento» realmente dan a los grupos de interés «acceso formal a la toma de decisiones del

gobierno» y que su gran influencia y el hecho de ser nombrados por el presidente «ayuda a explicar el motivo por el que el presidente venezolano ha sido tan dominante con respecto al congreso».

En Papúa-Nueva Guinea y Botswana, el sistema de grupos de interés no está ampliamente desarrollado y los sindicatos son débiles. Sin embargo, en la opinión del experto John D. Holm y los científicos sociales Patrick P. Molusti y Gloria Somolake (1996, 58), «Botswana evoluciona hacia un corporatismo democrático tan evidente en la Europa occidental [...] Los grupos se organizan desde abajo y trabajan con los funcionarios del gobierno en la elaboración de una política global para un determinado sector de la sociedad o la economía». Esta descripción ataña —de forma directa— a los grupos de interés de Papúa-Nueva Guinea. Las otras democracias de la Commonwealth —los países caribeños y Malta— han sido siempre pluralistas, aunque Barbados ha evolucionado hacia prácticas corporatistas en los últimos años, tal como se ha señalado en el capítulo 3. El partido gobernante en Trinidad y Tobago organizó una conferencia tripartita en 1964, poco después de alcanzar la independencia, lo que condujo a la formación de comités tripartitos para realizar estudios y hacer recomendaciones en lo referente a la organización del trabajo y al desarrollo económico. Este corporatismo incipiente fracasó, en primer lugar, a causa de la hostilidad manifestada por los sindicatos de trabajadores, quienes lo consideraron una estrategia hundida por el gobierno y los empresarios para debilitar a los sindicatos (MacDonald, 1986, 150).

El sistema de grupos de interés de la India ha sido siempre de tradición eminentemente pluralista. El sector de la agricultura constituye la única excepción, aunque ésta es muy significativa, dado que la India todavía es un país primordialmente rural y agrícola. La «pieza clave institucional de la política agrícola» es la Comisión de costes y precios agrícolas, compuesta por tecnócratas, que representan al gobierno, y representantes de los granjeros (Varshney, 1995, 147).<sup>2</sup>

Los resultados de la tabla 9.1 son valores de pluralismo, oscilando de un teórico 4 a un teórico 0, pero con una franja empírica algo más estrecha que oscila de 3,56 para el país más pluralista —Canadá— hasta 0,44 para el país más corporatista, Noruega. Los países de la lista se relacionan en orden ascendente de su grado de pluralismo. La

2. Los valores del pluralismo para los doce países en vías de desarrollo se basan en la literatura disponible sobre las descripciones que de sus sistemas de grupos de interés han realizado varios expertos de cada país citados en el texto, en opiniones adicionales de casi todos ellos, y en mi lectura de los criterios utilizados por Siaroff. Sin embargo, los valores siguen siendo muy impresionistas y carecen de la precisión de que gozan las puntuaciones para los veinticuatro países industrializados.

puntuación media es 2,24 y la mediana 2,50, considerablemente más alta que el punto medio teórico de 2,00 entre pluralismo y corporativismo, lo que indica que las treinta y seis democracias tomadas en su conjunto son más pluralistas que corporatistas. Una razón importante para explicar este fenómeno es la presencia de los doce países en vías de desarrollo y que sólo dos de ellos —Venezuela y Mauricio— se sitúan en la parte corporativa con respecto al punto medio. El Reino Unido y Suiza se hallan cerca de los límites pluralista y corporatista del panorama, respectivamente; las tres democracias prototípico restantes están claramente situadas en las mitades esperadas de la tabla, pero no en posiciones extremas.

### **Sistemas de grupos de interés, sistemas de partido y tipos de gabinetes**

El sistema de grupos de interés difiere de otras variables de la dimensión ejecutivos-partidos en que no existe una clara conexión causal que la vincule a las otras cuatro variables, mientras que estas últimas gozan de tales conexiones. Los sistemas electorales forman sistemas de partidos que, a su vez, ejercen una fuerte influencia en la formación de gabinetes, y los tipos de gabinetes están relacionados con la duración de éstos. Por lo tanto, la hipótesis que establece relación entre los sistemas de grupos de interés y estas otras variables permanece completamente en la correspondencia conceptual entre la distinción entre corporativismo y pluralismo y la diferencia entre el amplio consenso y el mayoritarismo.

Las figuras 9.1 y 9.2 muestran las relaciones entre los sistemas de grupos de interés de las treinta y seis democracias, así como sus tipos de gabinetes y sistemas de partidos. De acuerdo con la hipótesis, las democracias que tienen más gabinetes de un solo partido y ganadores mínimos son también los países con más sistemas de grupos de interés pluralistas; los países con mayor multipartidismo tienden a ser menos pluralistas. El coeficiente de correlación es más fuerte para el vínculo entre gabinetes y grupos de interés que para el vínculo entre partidos y grupos de interés (-0,68 y -0,55, respectivamente), pero ambos son estadísticamente significativos al nivel del 1 %. Los principales casos que se alejan de esta pauta recogidos en la figura 9.1 son los tres sistemas más corporatistas —Austria, Noruega y Suecia—, que tienden mucho más hacia el consenso en esta cuestión que en relación a sus gabinetes usuales. Italia y Portugal son, en cambio, considerablemente menos corporatistas de lo esperado en base a sus poco frecuentes gabinetes de un solo partido y mayoría mínima.

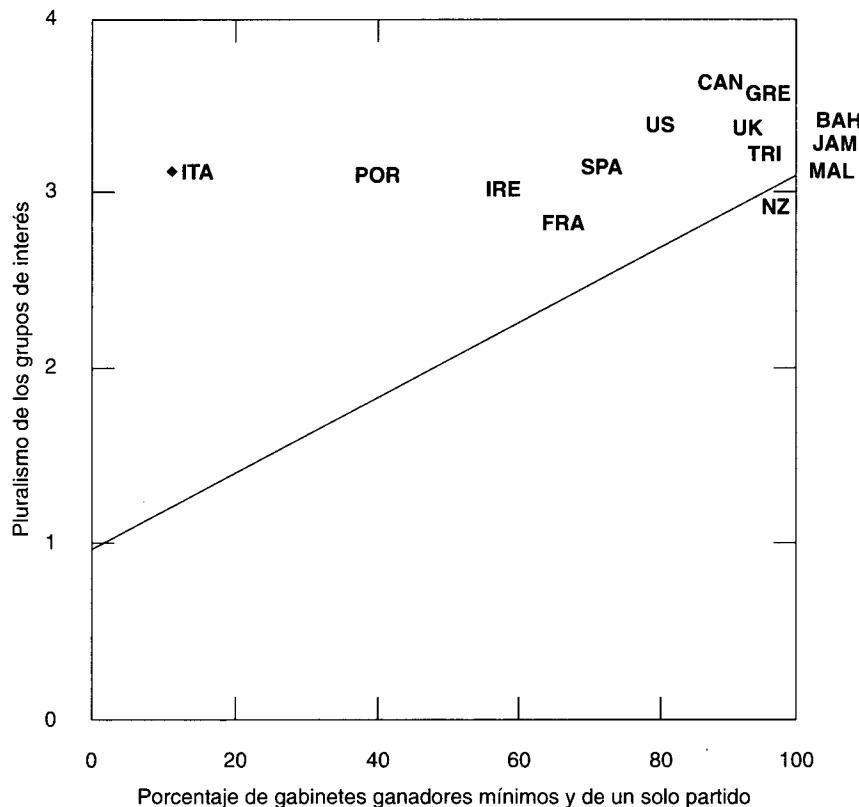


FIG. 9.1. *La relación entre tipo de gabinete y pluralismo de los grupos de interés en treinta y seis democracias (1945-1996).*

La figura 9.2 muestra una pauta aproximadamente similar: Austria, Noruega y Suecia, todas ellas corporatistas, se salen de nuevo del patrón establecido, al igual que lo hace Italia. El corporativismo de Papúa-Nueva Guinea es mucho más débil que su multipartidismo extremo, pero no lo es tanto como nos llevaría a pensar su nivel de desarrollo relativamente bajo. Joseph LaPalombara (1987, 213, 220) ofrece una curiosa explicación para la poco frecuente situación italiana. Describe a Italia, antes de las reformas de 1994, como una *partitocracia* con una amplia participación de todos los partidos en la política activa y una fuerte inclinación hacia la búsqueda del consenso. Los líderes partidistas «tenían una profunda aversión psicológica hacia las confrontaciones divisionistas». El consenso alcanzado con la *partitocracia*

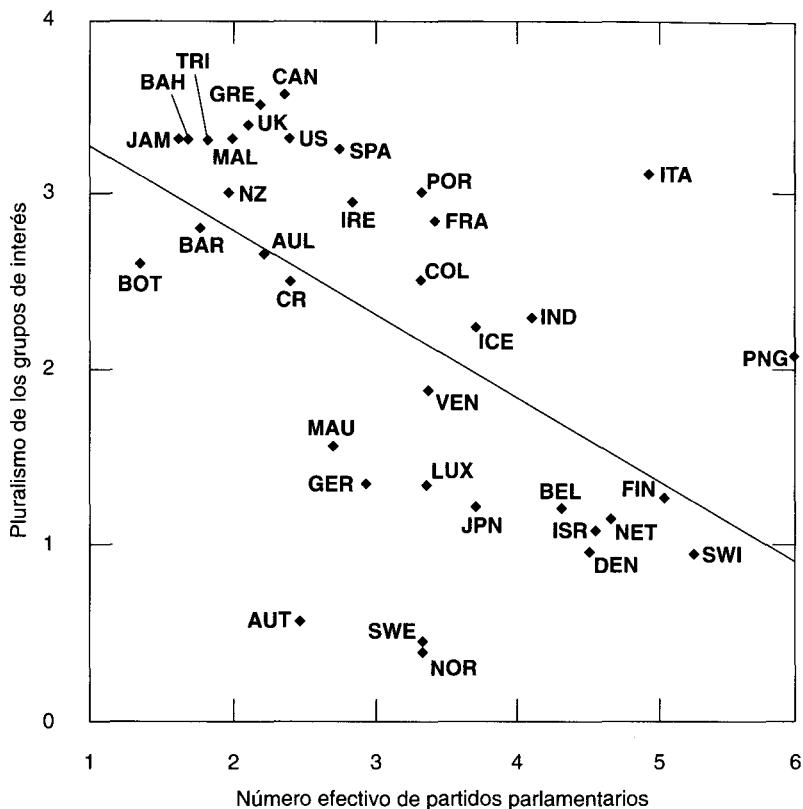


FIG. 9.2. *La relación entre el número efectivo de partidos parlamentarios y el pluralismo de los grupos de interés en treinta y seis democracias (1945-1996).*

crazia fue tan fuerte que, en opinión de LaPalombara, no hubo ninguna necesidad de alcanzar más consenso a través del corporativismo. Ciertamente, éste es un punto de vista plausible, puesto que las amplias coaliciones políticas y el corporativismo de grupos de interés son métodos para alcanzar el consenso y, en principio, pueden considerarse métodos alternativos. Una sólida cooperación entre partidos puede, por consiguiente, compensar la debilidad en la coordinación de los grupos de interés. Éste parece haber sido el caso de Italia, pese a que no es la pauta seguida por la mayoría de las democracias; de serlo, no hallaría una relación negativa entre el multipartidismo y los gabinetes de amplia coalición, por un lado, y el corporativismo por el otro (en lugar de la fuerte y positiva relación que nos muestran las figuras 9.1 y 9.2).

El tipo de sistema de grupos de interés está también correlacionado con el sistema electoral y, en menor grado, con el predominio del ejecutivo. Las correlaciones entre las cinco variables relativas a la dimensión ejecutivos-partidos se analizan en el capítulo 14. No obstante, en los siguientes cuatro capítulos abordo las variables pertenecientes a la dimensión federal-unitario.

## CAPÍTULO 10

### DIVISIÓN DEL PODER: LOS CONTRASTES FEDERAL-UNITARIO Y CENTRALIZADO-DESCENTRALIZADO

La característica principal del modelo de democracia mayoritaria, tal y como he destacado en capítulos anteriores, es la concentración del poder en las manos de la mayoría. El modelo consensual se caracteriza por la no concentración del poder, la cual toma dos formas básicas: el poder compartido y el poder dividido. Estas dos formas proporcionan la base teórica de las dos dimensiones (del contraste mayoritario-consenso). La distinción crucial en la democracia consensual es entre el poder dispersado en actores políticos que operan juntos *dentro* de las mismas instituciones políticas y el poder dispersado entre instituciones políticas *separadas* (véase el primer capítulo). En los cinco capítulos anteriores he tratado las cinco variables de la dimensión de partidos-ejecutivos (poder conjunto); en este capítulo abordo la primera variable de la dimensión federal-unitaria (poder dividido): federalismo y descentralización *versus* gobierno unitario y centralizado. Es recomendable tratar primeramente el tema del federalismo porque éste puede ser considerado el más típico y más drástico método de división del poder: divide el poder entre niveles enteros de gobierno. De hecho, como término de la ciencia política, «la división del poder» se usa frecuentemente como sinónimo de federalismo.)

En todas las democracias, el poder está necesariamente dividido hasta cierto punto entre gobiernos centrales y gobiernos no centrales, pero la división es muy desigual en la democracia mayoritaria. Para mantener la regla mayoritaria en el modelo mayoritario puro, el gobierno central debe controlar no sólo el aparato del gobierno central sino también los gobiernos no centralizados que podrían competir con él.

El gobierno mayoritario es por lo tanto unitario (no federal) y centralizado. El modelo consensual está inspirado por el objetivo opuesto:

Sus métodos son la descentralización, esto es, no sólo la división garantizada del poder entre niveles centralizados y no centralizados de gobierno sino también, en la práctica, gobiernos fuertemente descentralizados que ejercen una parte sustancial del poder total disponible en ambos niveles.

En este capítulo voy a tratar el concepto de federalismo y sus características primarias y secundarias. Sobre la base de los rasgos básicos voy a desarrollar una escala de cinco puntos de federalismo y descentralización y a asignar a cada una de las treinta y seis democracias un lugar en la escala. Esta escala será comparada con otros dos modelos alternativos de medida de la división del poder. Por último, trataré sobre las ventajas potenciales del federalismo en vista a dos objetivos: proveer autonomía para grupos minoritarios en sociedades plurales y permitir la experimentación institucional.

### **Federalismo y descentralización**

Una variedad de definiciones de federalismo se encuentran en la literatura sobre el tema, pero hay un amplio acuerdo en la característica más básica: una división del poder garantizada entre el poder central y los gobiernos regionales. La definición de William H. Riker (1975, 101) dice: «El federalismo es una organización política en la que las actividades del gobierno están divididas entre los gobiernos regionales y el gobierno central de modo que cada tipo de gobierno tiene ciertas actividades en las que toma decisiones finales.» Un aspecto de esta definición que merece especial atención y a la cual me remitiré más tarde en este capítulo es que las unidades se denominan gobiernos «regionales». Esto está en consonancia con la visión convencional: el federalismo frecuentemente es descrito como una división territorial del poder en la cual las unidades están geográficamente definidas. Estas unidades son denominadas estados (en Estados Unidos, India, Australia y Venezuela), provincias (en Canadá), *Länder* (Alemania y Austria), cantones (Suiza) y regiones (Bélgica).

En lugar de la definición de Riker cuando habla de una división del poder garantizada, la descripción preferida por Daniel J. Elazar (1997, 239) se centra en la «no centralización» del poder: él ve el federalismo como «la distribución fundamental del poder entre una multiplicidad de centros, no la devolución del poder desde un único poder central o hacia abajo de la pirámide». Ninguno de estos múltiples centros en el sistema federal «es de mayor o menor importancia» que cualquier otro, en contraste con la pirámide organizativa en la que los niveles se distinguen como altos o bajos como una cuestión de diseño constitucional.

Las definiciones que aportan tanto Elazar como Riker permiten que un amplio abanico de poder sea ejercido por los diferentes niveles del gobierno. Riker (1975, 101) dice que cada nivel «tiene ciertas actividades en las que toma decisiones finales», pero no especifica ninguna proporción de estas actividades entre los gobiernos centrales y los regionales. Igualmente, Elazar (1997, 239) dice que «los poderes asignados a cada uno de los múltiples centros» en el federalismo puede ser grande o pequeño. Ambos expertos en federalismo suponen, no obstante, que el objetivo fundamental de garantizar la división del poder es asegurar que una parte sustancial del poder pueda ser ejercido a nivel regional o, dicho de forma más sucinta, que el propósito de la no centralización del poder es la descentralización del mismo. Estos dos elementos son conceptualmente distintos, pero los dos son considerados características básicas del federalismo.

Además, los teóricos del federalismo a menudo identifican varias características secundarias del federalismo, por ejemplo, (una legislatura bicameral con una cámara federal fuerte para representar las regiones constituyentes, una constitución difícil de enmendar un tribunal supremo o un tribunal constitucional especial que puede proteger la constitución mediante su poder de revisión judicial). Éstos están entre las más importantes de lo que Ivo D. Duchacek (1970, 188-275) llamó «normas del federalismo». Su relación con el federalismo es que pueden servir para asegurar que la división básica del poder sea preservada. A diferencia de las características primarias, son garantes del federalismo más que componentes del mismo federalismo. Trataré estas variables con mucho más detalle en los dos próximos capítulos.

Las características federales básicas de no centralización y descentralización son los pilares de una clasificación en cinco categorías en la tabla 10.1. El primer criterio es si los Estados tienen constituciones federales formales. Como Elazar (1987, 42) señala, «la primera prueba de la existencia del federalismo es el deseo o la voluntad de ser federal de la comunidad política en cuestión. Adoptar y mantener una constitución federal es [...] el medio principal de expresar esta voluntad». Este criterio comporta una distinción inicial entre sistemas unitario y federal. Cada una de estas categorías puede dividirse en subclases centralizada y descentralizada; centralización y descentralización son obviamente cuestiones de grado, pero no es complicado en la práctica clasificar la mayoría de países de acuerdo con la simple dicotomía centralizado-descentralizado. Por último, es necesario introducir una tercera categoría semifederal para unas pocas democracias que no pueden ser clasificadas sin ambigüedad como federales o unitarias.

La tabla 10.1 también asigna un valor a cada categoría para que la clasificación pueda servir como un índice cuantitativo del federalismo,

TABLA 10.1. [Grados de federalismo y descentralización en treinta y seis democracias (1945-1996)]

*Federales y descentralizadas [5,0]*

Australia	Suiza	(Bélgica, después de 1993)
Canadá	Estados Unidos	

*Federales y centralizadas [4,0]*

Venezuela	Austria [4,5]
	India [4,5]

*Semifederales [3,0]*

Israel	Papúa-Nueva Guinea	Bélgica [3,1]
Países Bajos	España	(Bélgica, antes de 1993)

*Unitarias y descentralizadas [2,0]*

Dinamarca	Noruega
Finlandia	Suecia
Japón	

*Unitarias y centralizadas [1,0]*

Bahamas	Jamaica	Francia [1,2]
Barbados	Luxemburgo	Italia [1,3]
Botswana	Malta	Trinidad [1,2]
Colombia	Mauricio	
Costa Rica	Nueva Zelanda	
Grecia	Portugal	
Islandia	Reino Unido	
Irlanda		

NOTA: los índices de federalismo están entre corchetes.

y muestra en qué categoría o, en algunos casos, entre qué categorías, cada una de las treinta y seis democracias está situada. La tabla está organizada de tal manera que los casos más claros que coinciden con una categoría en particular están en las listas de las columnas de la izquierda y del medio y la columna de la derecha contiene los casos más complicados que están situados entre categorías o que cambiaron su situación durante el período en estudio. El mismo criterio se utiliza para las tablas de los siguientes capítulos.

Dos características muy notables en la clasificación de la tabla 10.1 son, en primer lugar, lo relativamente poco común que es el federalismo: hay dos veces más Estados unitarios que Estados federales. En segundo lugar, las diferencias unitario-federales y centralizado-descentralizado están íntimamente relacionadas: muchos de los sistemas federales están descentralizados y muchos sistemas unitarios están

centralizados} Como resultado, más de la mitad de las democracias aquí clasificadas caen en una de las dos categorías extremas. El resultado principal se sitúa en 2,3 y la media está en 1,6, ambos más cerca de 1,0, el valor de la mayoría de los países unitarios y centralizados, que de 5,0, el valor al otro extremo de la escala.

Seis de los nueve sistemas federales —Australia, Canadá, Alemania, Estados Unidos y, desde 1993, Bélgica— son también claros ejemplos de sistemas de gobierno descentralizado. Sólo uno, Venezuela, está claramente centralizado; su «terminología federalista», escribe Daniel H. Levine (1989, 273), «no debe ocultar lo que en la práctica es un sistema de gobierno y una administración altamente centralizada». Austria y la India están situadas entre estos dos tipos de federalismo; no son tan descentralizados como, por ejemplo, Australia, pero son considerablemente mucho más descentralizados que Venezuela. En lugar de encajar a los dos países dentro de una categoría o de otra, por lo tanto, es más realista darles a estos países una categoría y un valor intermedios de 4,5. La conclusión a la que llega K. C. Wheare (1964, 28) de que la constitución de la India y su forma de gobierno son sólo «casi federales» y no totalmente federales se cita a menudo. En particular, el uso frecuente de la tan mencionada Regla Presidencial con objetivos partidarios le aparta del federalismo fuerte: la constitución da al gobierno central el derecho a destituir gobiernos de los estados y a reemplazarlos por el control directo desde el centro con el propósito de hacer frente a graves emergencias, pero en la práctica la Regla Presidencial se ha venido usando principalmente por el poder central para destituir gobiernos estatales controlados por otros partidos y convocar unas nuevas elecciones con la esperanza de ganarlas (Tummala, 1996, 378-382).

De las muchas democracias unitarias, sólo las cuatro democracias nórdicas y Japón se pueden clasificar como descentralizadas. Muchos de los otros son minúsculos Estados, los cuales no necesitan una gran descentralización del poder, pero la categoría centralizada y unitaria también incluye bastantes países de mayor extensión como, por ejemplo, el Reino Unido, Francia, Italia y Colombia. Se ha concedido una puntuación algo superior a 1,0 a Francia, Italia y Trinidad porque su sistema de gobierno resulta ser menos centralizado, a medio camino entre las categorías centralizada y descentralizada durante el período en estudio. El proceso empezó en Italia alrededor de 1970 y en Francia después de la elección del presidente Mitterrand en 1981 (Loughlin y Mazey, 1995). En Trinidad y Tobago, la más pequeña isla de Tobago obtuvo un cierto grado de gobierno autónomo y una Cámara de Asamblea en 1980 (MacDonald, 1986, 196; Payne, 1993, 61). Los valores de estos tres países representan un promedio que abarca todo el período.

La categoría semifederal incluye las tres democracias que Robert

A. Dahl llamó «sociológicamente federales» (citado en Verba, 1967, 126): Bélgica, Holanda e Israel. El gobierno central de estos tres países ha reconocido que durante mucho tiempo ha dado muchas subvenciones y ha traspasado poderes a asociaciones privadas con funciones semipúblicas, especialmente en los campos de la educación, la cultura y la asistencia sanitaria, establecidas por los principales grupos ideológicos y religiosos en estas sociedades. A causa de la poca concentración geográfica de estos grupos sociológicos, el federalismo sociológico se desvía del criterio de Riker en el sentido que las unidades de una federación son regionales por naturaleza. Bélgica pasó de un federalismo sociológico a un semifederalismo más formal a partir de 1970, para pasar finalmente a un pleno federalismo en 1993, el cual, sin embargo, todavía incluye pequeñas comunidades culturales no definidas entre las pequeñas unidades constituyentes de la federación. El valor de Bélgica de 3,1 es la media para todo el período 1946-1996. España y Papúa-Nueva Guinea deben colocarse en la misma categoría semifederal. España garantizó una amplia autonomía, primero a Cataluña, el País Vasco y Galicia, pero más tarde también a otras regiones sin convertirse formalmente en un Estado federal. Luis Moreno (1994) llama al sistema español «federalismo imperfecto». Papúa-Nueva Guinea tiene un sistema de gobierno altamente descentralizado, a menudo llamado «casi federal», durante casi todo el período democrático estudiado en este libro; fue adoptado en 1977, pero fue abolido en 1995 mediante una enmienda constitucional.

### Otros indicadores de federalismo y descentralización

¿Expresan los índices de federalismo las propiedades del federalismo y la descentralización de forma exacta y fiable? La confianza en el índice puede verse reforzada si se compara con otros dos indicadores: la proporción de los impuestos totales del país en manos del gobierno central y el índice de autonomía institucional de Jan-Erik Lane y Svante Ersson (1994b, 224). Desafortunadamente, estos indicadores no pueden ser usados como medidas alternativas por sí mismos en este estudio porque sólo están disponibles para la mitad de las treinta y seis democracias.

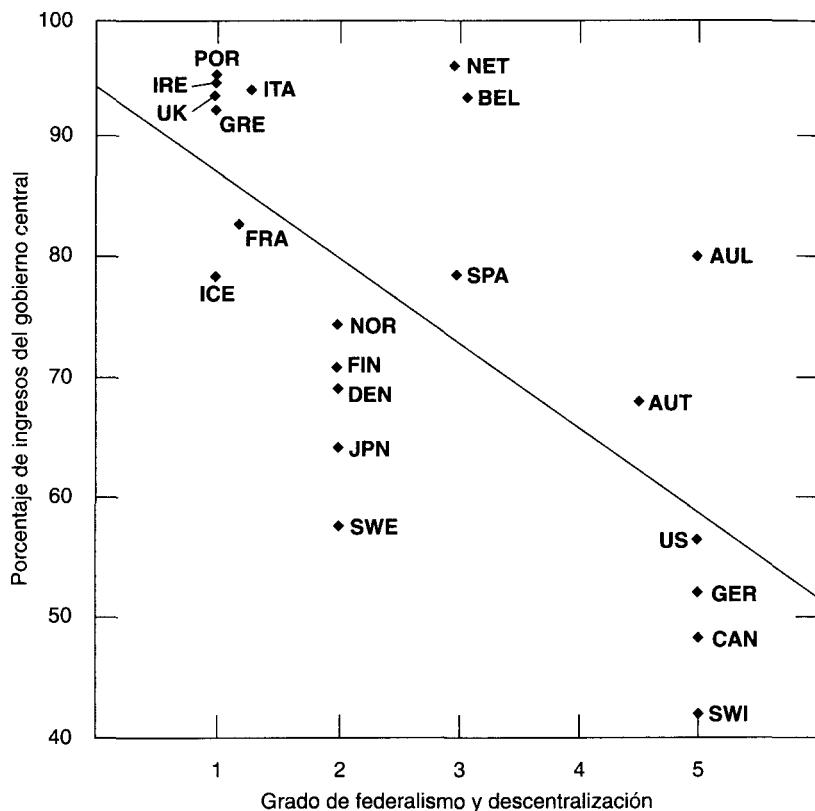
La medida de la proporción de impuestos está basada en la suposición razonable de que el alcance de las actividades de los gobiernos centrales y no centrales puede ser medido mediante sus gastos y sus ingresos. Dado que los gastos y los ingresos están, si no equilibrados, como mínimo en correspondencia aproximadamente entre sí, pueden ser usados indistintamente. No obstante, si estamos interesados en el

vigor de los gobiernos no centrales en relación con el gobierno central, es teóricamente más atractivo dar prioridad a sus recursos respectivos, especialmente los ingresos por impuestos. Los impuestos no centrales son los impuestos recaudados por los gobiernos no centrales más las cuotas de los impuestos recaudados por el gobierno central que son traspasados automáticamente a los gobiernos no centrales.<sup>1</sup> La centralización del gobierno puede ser medida como la proporción total de los impuestos centrales y no centrales en manos del gobierno central. Sólo hay datos fiables para veintiún países: los pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con la excepción de Nueva Zelanda y Luxemburgo (Lane, McKay y Newton, 1997, 86). En el período 1980-1992, que se ha escogido porque 1992 es el año más reciente para el cual se dispone de datos y porque empezar en 1980 permite la inclusión de España, Portugal y Grecia, las proporciones de impuestos del gobierno central varían entre el 96,1 % en Holanda hasta un bajo 41,9 % en Suiza.

La figura 10.1 muestra la relación entre el índice de federalismo y la proporción de impuestos del gobierno central; a medida que el índice de federalismo toma valores altos, más baja resulta ser la proporción de impuestos del gobierno central. La diferencia entre los países unitario-centralizados, que tienen un valor próximo a 1,0 en el índice de federalismo, y los países federales descentralizados con valores de 5,0 es especialmente notable. El coeficiente de correlación es -0,66 (significativo al nivel del 1 %). Para tres casos extremos el diagrama sugiere que el índice de federalismo subvalora o sobrevalora el grado de centralización: Australia es el único sistema federal y federal descentralizado que no tiene una proporción baja de impuestos en manos del gobierno central. Japón y Suecia ya estaban clasificados como descentralizados entre los países unitarios, pero parecen incluso más descentralizados por sus proporciones de impuestos en manos del gobierno central. Recordemos, no obstante, que el índice de federalismo trata de capturar la distinción unitario-federal, mientras que el indicador de la porporción de impuestos sólo mide el grado de centralización. Bélgica y Holanda son casos extremos, debido a que la medida de distribución de impuestos no captura el elemento de federalismo sociológico.

El índice de autonomía institucional de Lane-Ersson toma en con-

1. Debe excluirse todo cambio, ya sea condicional o no restringido, del gobierno central a gobiernos que no lo son. Los cambios condicionales o restringidos tienen lugar para propósitos encargados por el gobierno central. Sin embargo, incluso las concesiones no restringidas no implican necesariamente que el gobierno no central tenga carta blanca para actuar a su antojo. Tal como apunta Douglas E. Ashford (1979, p. 82), frecuentemente «no son funciones de la solidez de los gobiernos locales, sino una medida de la habilidad de los gobiernos centrales para predecir cómo serán utilizados los fondos». También deben ser igualmente excluidos todos los ingresos de la seguridad social.



FUENTE: basada en datos de impuestos en Lane, McKay y Newton, 1997, 86.

FIG. 10.1. *La relación entre el grado de federalismo y descentralización y el porcentaje del gobierno central sobre el total de los ingresos fiscales centrales y no centrales en veintiuna democracias (1980-1992).*

sideración el federalismo y el federalismo sociológico —los autores llaman al federalismo sociológico «autonomía funcional»—, así como también la autonomía territorial para regiones en particular y el grado de «discrecionalidad del gobierno local y regional». De forma acumulativa, los valores en las cuatro variables, todas basadas en opiniones impresionísticas, pero plausibles de los autores, producen una escala de seis puntos con un caso máximo de cinco puntos en el caso de Suiza y de cero puntos para Grecia e Irlanda.<sup>2</sup> Lane y Ersson propo-

2. Las puntuaciones obtenidas por los diecisésis países son las siguientes: 5 Suiza, 4 Bélgica y Alemania, 3 Austria, Dinamarca y Países Bajos, 2 Finlandia, Noruega, Suecia y Reino Unido, 1 Francia, Ita-

nen su índice en un estudio comparativo de las democracias de Europa occidental y dan cifras concretas sólo para dieciséis países grandes y medianos de Europa: menos de la mitad de los países tratados en este libro. Para estas dieciséis democracias, no obstante, el índice de Lane-Ersson se correlaciona fuertemente con el índice de federalismo: el coeficiente de correlación se sitúa en un significativo 0,82.

Las comparaciones con las medidas alternativas antes mencionadas dan una gran validez al índice de federalismo. En varios capítulos mostraré que este índice está también fuertemente correlacionado con otras variables de la segunda dimensión.

### Federalismo y autonomía étnica

El federalismo tiende a usarse en dos tipos de países: los países relativamente grandes y las sociedades plurales.<sup>1</sup> Los países más grandes en términos de población incluidos en este estudio, India y Estados Unidos, son países federales. La federación menos poblada es Suiza, que está aproximadamente en la mitad de nuestra ordenación de las treinta y seis democracias por población. Cuatro de los nueve sistemas federales son sociedades plurales: Bélgica, Canadá, India y Suiza. Éstas son también las más grandes de las nueve sociedades plurales en la tabla 4.3. En estas sociedades plurales, el federalismo desempeña la función de dar autonomía a las minorías étnicas.

Para analizar esta función del federalismo es útil distinguir entre el federalismo congruente y el que no lo es, tal y como lo sugirió Charles D. Tarnton (1965, 868). El federalismo congruente está compuesto por unidades territoriales con unas características sociales y culturales similares en cada una de las unidades y en la federación como conjunto. En un sistema federal perfectamente congruente, las unidades son «reflejos en miniatura de los aspectos importantes del sistema federal en su conjunto». En cambio, las federaciones incongruentes tienen unidades con una composición social y cultural que difiere de las otras y del país en su conjunto.<sup>3</sup>

---

lia, Portugal y España, y 0 Grecia e Irlanda. De estas dieciséis puntuaciones, sólo parecen ser cuestionables la algo baja puntuación de España y la bastante alta que recibe el Reino Unido.

3. Tarlton emplea los términos «simetría» y «asimetría» en lugar de «congruencia» e «incongruencia». Puesto que el primer par de términos se utiliza con mayor frecuencia para describir distribuciones de poder distintas (por ejemplo, entre las dos cámaras de las legislaturas bicamerales), es menos confuso usar el segundo par de vocablos para caracterizar las distintas composiciones de dos o más entidades. Congruencia e incongruencia en federalismo tienen un significado análogo a congruencia e incongruencia en bicameralismo (véase capítulo 11).

Otra manera de expresar esta diferencia es comparando las fronteras políticas entre las unidades componentes de la federación y las fronteras sociales entre grupos como las minorías étnicas. En las federaciones incongruentes estas fronteras tienden a coincidir, pero tienden a entrecruzarse en los sistemas federales congruentes.

Si las fronteras políticas están trazadas de modo que tienden a coincidir con las fronteras sociales, la heterogeneidad de la federación en su conjunto se transforma en un alto grado de homogeneidad al nivel de las unidades componentes. En otras palabras, el federalismo incongruente puede reducir el pluralismo de una sociedad mediante la creación de áreas más pequeñas relativamente homogéneas. Ésta es la pauta en los cuatro sistemas federales que también son sociedades plurales, a pesar de que las fronteras políticas y étnicas no coincidan al 100 %. En Suiza hay mucha menos diversidad lingüística en los cantones que a escala nacional. La federación suiza tiene cuatro lenguas oficiales, pero veintidós de los veintiséis cantones (y medio-cantones) son oficialmente unilingües: sólo tres, Berna, Friburgo y Valais, son bilingües, y sólo uno, Graubünden, tiene tres idiomas oficiales (Mcrae, 1983, 172-179). En Canadá, la minoría francófona está concentrada principalmente en Quebec y su gobierno ha sido el principal portavoz de los intereses de la comunidad de habla francesa en Canadá, pero Ontario y New Brunswick también poseen un buen número de hablantes franceses.

Los gobernantes coloniales británicos de la India trazaron las divisiones administrativas del país sin tener muy en cuenta las diferencias lingüísticas; la imposición del federalismo sobre la base de estas divisiones condujo a un tipo de federalismo bastante congruente en los primeros años de la independencia de la India. Sin embargo, una completa transformación hacia un sistema federal incongruente basado en divisiones lingüísticas tuvo lugar en los años cincuenta. Después de que el estado de Madrás fue dividido en los estados separados de habla tamil y de habla tegulu, Tamil Nadu y Andhra Pradesh, respectivamente, en 1953, la Comisión para la Reorganización de los Estados aceptó el principio lingüístico y recomendó drásticas modificaciones en las fronteras entre estados de acuerdo con las fronteras lingüísticas en 1955. Esto se cumplió rápidamente en 1956 y bastantes estados fueron creados bajo el criterio lingüístico en los años posteriores (Brass, 1990, 146-156). A causa de la extrema diversidad lingüística de la India, el federalismo lingüístico incongruente no ha conseguido acomodar a todas las minorías más pequeñas, pero en su conjunto ha conseguido, en palabras del político indio Rajni Kothari (1970, 115) convertir la lengua en «un elemento de cohesión e integración» en vez de un «factor de división».

Por último, el nuevo federalismo belga es el resultado de un esfuerzo decidido para construir una federación tan incongruente como fuera posible. Las tres regiones geográficamente definidas son ya muy incongruentes: las dos mayores, Flandes y Valonia, son unilingües y sólo Bruselas es bilingüe. Para perfeccionar esta incongruencia lingüística, tres comunidades culturales no geográficamente definidas fueron superimpuestas en dichas regiones; aquí las fronteras políticas y lingüísticas coinciden plenamente, haciendo de este sistema federal un sistema incongruente puro (véase el capítulo 3).

## **Federalismo y experimentación institucional**

Uno de los aspectos de la autonomía de las unidades constituyentes de las federaciones es que éstas tienen sus propias constituciones, que pueden enmendar de manera completamente libre dentro de ciertos límites establecidos por las constituciones federales. En teoría, esto les da la oportunidad de experimentar con diferentes formas de gobierno. Tal experimentación puede ser ventajosa tanto para los otros miembros de la federación como para el gobierno central. En la práctica, sin embargo, encontramos un isomorfismo casi completo tanto en las formas gubernamentales centrales y de las unidades componentes como entre las de las unidades componentes en cada país.

Con respecto a la elección entre un sistema presidencial o parlamentario, por ejemplo, Estado Unidos es sólidamente presidencial, con gobernadores ejerciendo de «presidentes» a nivel de estado. Sin embargo, ha habido más experimentación con el sistema electoral en Estados Unidos que en otras federaciones. El principal ejemplo a nivel de estado es Illinois, que usó un sistema semiproporcional —el voto acumulativo— para elegir su cámara baja desde 1870 hasta 1980. Además, tal y como se comentó en el capítulo 8, unos pocos estados han usado el sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta en lugar de la regla de la mayoría relativa para elegir a sus miembros en la Cámara de Representantes de Estados Unidos. Una experimentación más ambiciosa podría ser inducida por la Ley de Elección para el Votante, introducida por la representante Cyndia McKinney en 1997 (pero aún no en funcionamiento a finales de 1998): permitiría a los estados utilizar distritos multinominales en lugar de uninominales para la elección de la Cámara si se aplican sistemas de RP o semiproporcionales en estos distritos.

La Cámara de Representantes de Australia y las cámaras bajas de los estados australianos son elegidas mediante el voto alternativo, excepto uno, Tasmania, que utiliza la forma STV de RP. La RP es la

norma tanto a nivel nacional como cantonal en Suiza, pero unos pocos cantones más bien pequeños usan métodos mayoritarios. Las otras federaciones son aún mucho más isomórficas en relación con sus sistemas electorales: Canadá y la India están fuertemente vinculadas a la regla de la mayoría relativa y Alemania, Austria, Bélgica y Venezuela a la RP. El mismo isomorfismo es visible en relación con la elección de sistemas presidencialista y parlamentario, como ya se ha comentado para el caso estadounidense. Las únicas excepciones leves se pueden encontrar en Suiza y Alemania. Todos los *Länder* alemanes tienen sistemas parlamentarios, pero en Baviera el primer ministro no puede ser destituido por un voto de no confianza. En Suiza, los cantones se desvían en un aspecto del sistema híbrido parlamentario-presidencial a nivel federal —sus ejecutivos colegiados son elegidos popularmente—, pero son similares entre sí en este aspecto. Es sintomático que los autores de la constitución del nuevo cantón del Jura, que se formó en 1979, consideraran los ejemplos británico y alemán de sistema parlamentario, pero al final se atuvieron a «las normas suizas aceptadas» (Tschaeni, 1982, 116).

## CAPÍTULO 11

### PARLAMENTOS Y CONGRESOS: CONCENTRACIÓN FRENTE A DIVISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

El segundo componente de la dimensión federal-unitaria es la distribución, concentración frente a división, del poder en el legislativo.<sup>1</sup> El modelo mayoritario puro comporta la concentración del poder legislativo en una sola cámara.<sup>2</sup> El modelo consensual puro se caracteriza por un legislativo bicameral en el que el poder se halla dividido a partes iguales en dos cámaras constituidas de forma distinta. En la práctica encontramos una diversidad de disposiciones intermedias. En los capítulos 2 y 3 vimos que el parlamento neozelandés (posterior a 1950) y el parlamento suizo son, en lo que a esto se refiere, prototipos perfectos de las democracias mayoritaria y consensual, respectivamente, pero que los otros tres ejemplos principales se desvían hasta cierto punto de los modelos puros. El parlamento británico es bicameral, pero lo podemos describir como un parlamento bicameral asimétrico en virtud del poco poder del que dispone la Cámara de los Lores. Se puede aplicar la misma descripción al legislativo de Barbados, puesto que su Senado dispone de poder para retrasar, pero no para vetar. El parlamento bicameral prefederal belga se caracterizaba por un equilibrio de poder entre las dos cámaras, pero prácticamente la diferencia en la composición de estas dos cámaras era inexistente. El nuevo legislativo federal, elegido por primera vez en 1995, sigue ofreciendo diferencias mínimas entre la composición del Senado y la composición de la Cámara de Representantes y, además, el primero ha perdido algunos de sus antiguos poderes.

El primer tema que planteo en este capítulo es la simple clasificación dicótoma de los parlamentos en bicamerales o unicamerales. A continuación abordo las diferencias entre las dos cámaras de los legislativos bicamerales, refiriéndome en particular a sus poderes y composiciones respectivos. En base a estas dos diferencias clave desarrollo un

índice cuantitativo de bicameralismo. Finalmente investigo la relación entre la fuerza del bicameralismo, medida por este índice, y el grado de federalismo y descentralización tratado en el capítulo anterior.

Es necesario hacer dos comentarios introductorios adicionales. En primer lugar, las cámaras legislativas tienen una gran variedad de nombres propios (Cámara de los Comunes, Cámara de Representantes, Cámara de Diputados, Bundestag y Senado), por lo que, para evitar confusiones, emplearé los siguientes términos genéricos en la discusión de los parlamentos bicamerales: primera cámara (cámara baja) y segunda cámara (cámara alta). La primera cámara es siempre la más importante o, tratándose de sistemas federales, la cámara elegida sobre la base de la población.<sup>1</sup> En segundo lugar, la totalidad del legislativo bicameral se denomina normalmente Congreso en los sistemas presidenciales —con la evidente excepción de Francia por ser el país en el que se acuñó el término «parlamento»— y Parlamento en los sistemas parlamentarios de gobierno. No obstante, puesto que a menudo se utiliza el término «parlamento» de forma genérica como sinónimo de «legislativo», aquí seguiré este uso convencional.

### **Unicameralismo y bicameralismo**

A pesar de la aparente simplicidad de una clasificación dicótoma de los parlamentos en unicameral y bicameral existen dos legislativos que no encajan en ninguna de las dos categorías: Noruega y, hasta 1991, Islandia. Los legisladores noruegos son elegidos como un solo cuerpo, pero se dividen en dos cámaras mediante la elección indirecta de una cuarta parte de sus miembros para constituir una segunda cámara una vez celebradas las elecciones. Sin embargo, estas dos cámaras comparten comités legislativos y los desacuerdos entre las cámaras se resuelven en una sesión plenaria de todos los miembros que componen el legislativo. *Grosso modo*, la misma descripción puede aplicarse al caso de Islandia, con la excepción de que la segunda cámara de este país se forma con una tercera parte de los legisladores electos. Por lo tanto, estas legislaturas tienen algunas características propias del unicameralismo y otras del bicameralismo.<sup>2</sup> La discusión de desacuerdos mediante una sesión conjunta no indica necesariamente unicameralismo, dado que no se trata de un método inusual en legislati-

1. La única dificultad potencial que esta terminología entraña es que el nombre formal de la primera cámara del parlamento holandés es la Segunda Cámara, y se denomina a la segunda cámara la Primera Cámara. De igual forma, antes de 1970, la primera y segunda cámaras del legislativo bicameral de Suecia se llamaron Segunda y Primera Cámara, respectivamente.

vos claramente bicamerales. De tener que hacerse una distinción puramente dicotómica, probablemente estos legislativos deberían considerarse más próximos al unicameralismo que al bicameralismo. Sin embargo, no es preciso llevar a cabo una decisión tan difícil, pues la clasificación de todos los legislativos presentados a continuación se limita a incluir estos dos casos en la categoría de una cámara y media.

En su amplio estudio comparativo del bicameralismo, George Tsebelis y Jeanette Money (1997, 1) observan que alrededor de una tercera parte de los países del mundo cuentan con legislativos bicamerales, mientras que los de las dos terceras partes restantes son unicamerales. La proporción en nuestras treinta y seis democracias es bastante diferente: el bicameralismo es mucho más común que el unicameralismo. En 1996, solamente trece de las treinta y seis democracias, un poco más de la tercera parte, tenían parlamentos unicamerales. Cuatro países cambiaron al sistema unicameral durante el período objeto de estudio: Nueva Zelanda en 1950, Dinamarca en 1953, Suecia en 1970 e Islandia en 1991 (Longley y Olson, 1991). Al principio del período observado para cada una de las treinta y seis democracias, solamente nueve, exactamente la cuarta parte, contaban con legislativos unicamerales: Costa Rica, Finlandia, Grecia, Israel, Luxemburgo, Malta, Mauricio, Papúa-Nueva Guinea y Portugal. No hubo ningún cambio en sentido contrario, es decir, de un parlamento unicameral a uno bicameral.

Los trece países con parlamentos unicamerales previamente listados tienden a ser los países más pequeños; Grecia, con una población de un poco más de diez millones, es el más grande. Una característica aún más destacada es que ninguno de ellos tiene un sistema federal. En otras palabras, los nueve países con sistemas federales formales dentro de las treinta y seis democracias tienen legislativos bicamerales, mientras que, desde 1996, los veintisiete países con sistemas unitarios formales (incluyendo los semifederales del capítulo anterior) se encuentran perfectamente divididos en unicameralismo y bicameralismo, de manera que trece cuentan con legislativos unicamerales, trece con bicamerales y Noruega con el sistema de una cámara y media. Esto ya constituye un importante indicador de la relación existente entre la estructura cameral y la distinción federal-unitaria. Esta relación se analiza de forma más detallada al final de este capítulo, después de referirme a las distintas formas que puede tomar el bicameralismo.

## Variedades de bicameralismo

Las dos cámaras con legislativos bicamerales difieren una de otra de varias maneras. Originalmente, la función más importante de las

segundas cámaras o cámaras «altas», elegidas por sufragio limitado, era la de servir de freno conservador respecto a las cámaras «bajas», elegidas de forma más democrática. Con la adopción del sufragio universal en todas las elecciones de nuestro conjunto de régimenes completamente democráticos, esta función ha quedado obsoleta. No obstante, la Cámara de los Lores británica y la Cámara de los Jefes de Botsuana presentan ambigüedades. Incluso en la actualidad, la pertenencia a la Cámara de los Lores se basa, en la mayoría de los casos, en principios hereditarios y, pese a estar ahora sujetos a elecciones formales, en la práctica los jefes de Botsuana siguen usando la herencia. Como resultado, estas dos entidades presentan una perspectiva claramente conservadora. La Cámara de los Lores, por ejemplo, cuenta con una mayoría conservadora permanente. De las seis diferencias restantes entre la primera y la segunda cámaras, tres son especialmente importantes en tanto que determinan el grado de importancia de las instituciones bicamerales. En primer lugar nos fijaremos brevemente en las tres diferencias menos significativas.

Para empezar, las segundas cámaras suelen ser más pequeñas que las primeras. De hecho, esto constituiría una ley absoluta para los legislativos bicamerales en nuestro conjunto de democracias, de no ser por la Cámara de los Lores británica, la cual consta de aproximadamente 1.200 miembros, casi el doble de los 659 miembros de la Cámara de los Comunes tras las elecciones de 1997. No obstante, la excepción resulta más aparente que real: excluyendo los miembros que casi nunca asisten, como la nobleza hereditaria en particular, el número se ve reducido a unos 300. Entre todas las segundas cámaras que son más pequeñas que las primeras prevalece aún una gran diversidad al determinar cuánto más pequeñas son. De estas cámaras, unas pocas están relativamente próximas en tamaño a sus respectivas primeras cámaras. Por ejemplo, en Trinidad los números son 31 y 36, respectivamente, y en España 257 y 350. En el otro extremo, Alemania posee la primera cámara democrática más grande del mundo con 672 miembros tras las elecciones de 1994 (de acuerdo con una decisión parlamentaria de principios de 1998 se reducirá a unos 600 en las futuras elecciones que tendrán lugar en el año 2002) y una de las segundas cámaras más pequeñas, con solamente 69 miembros.

En segundo lugar, los mandatos legislativos suelen ser más largos en las segundas cámaras que en las primeras. Los mandatos en las primeras cámaras oscilan entre los dos y los cinco años, a diferencia de los cuatro a nueve de las segundas cámaras (y en Gran Bretaña y Canadá son, respectivamente, miembros vitalicios y miembros hasta la jubilación). Suiza es la única, y relativamente poco importante, excepción, puesto que, de entre los miembros de su segunda cámara,

unos pocos son elegidos para un mandato más corto que el período de cuatro años de la primera cámara. En los restantes legislativos bicamerales, los miembros de las segundas cámaras ostentan mandatos superiores o iguales a los de los miembros de las primeras cámaras.<sup>2</sup>

En tercer lugar, la elección escalonada es una característica fundamental de las segundas cámaras.<sup>3</sup> La mitad de los miembros de las segundas cámaras de Australia y Japón se renuevan cada tres años. La tercera parte de las segundas cámaras de Estados Unidos y la India se elige de forma bianual, y la tercera parte de la segunda cámara francesa se renueva cada tres años. Asimismo, los miembros de las cámaras federales austriaca, alemana y suiza son seleccionados de forma escalonada, aunque a intervalos irregulares.

Estas tres diferencias afectan al funcionamiento de las dos cámaras de las diferentes legislaturas. En particular, las segundas cámaras más pequeñas pueden llevar a cabo sus asuntos de una manera más informal y relajada que las primeras cámaras, que normalmente son más grandes. Sin embargo, aparte de una excepción a la que en breve se hará referencia, no afectan a la cuestión de si el bicameralismo de un país es realmente una institución fuerte y significativa.

### Bicameralismo fuerte frente a bicameralismo débil

Existen tres características de los parlamentos bicamerales que determinan la fortaleza o la debilidad del bicameralismo. El primer aspecto importante es el de los poderes formales constitucionales de que disponen las dos cámaras. La pauta general es que las segundas cámaras están subordinadas a las primeras. Por ejemplo, las primeras cámaras a menudo pueden revocar los votos negativos emitidos por las segundas cámaras en relación a la legislación propuesta y, en la mayoría de sistemas parlamentarios, el gabinete es responsable sólo ante la primera cámara. En dos países los desacuerdos entre las dos cámaras se resuelven en una sesión conjunta: India y Venezuela. Aquí, los tamaños relativos de las dos cámaras afectan a la fuerza del bicameralismo.<sup>4</sup> La segunda cámara de la India es prácticamente la mitad de la primera, mientras que el senado venezolano cuenta con menos de la cuarta

2. La Cámara de Representantes de Estados Unidos es una excepción, ya que tiene un mandato corto de solamente dos años. La cámara baja de Australia y la legislatura unicameral de Nueva Zelanda son elegidas para tres años. En Suecia el mandato era de cuatro años antes de 1970, cuando se adoptó el unicameralismo y los mandatos de tres años; sin embargo, se restablecieron los mandatos de cuatro años a partir de 1994. En todos los demás países, los miembros de las primeras o únicas cámaras pueden seguir formando parte de las mismas hasta cuatro o cinco años, pese a que en la mayoría de los sistemas parlamentarios una disolución prematura podría acortar estos períodos máximos.

parte de los miembros de la cámara baja. Los únicos ejemplos de legislaturas bicamerales con poderes formalmente iguales en nuestro grupo de democracias los constituyen los legislativos de Colombia, Italia, Suiza y Estados Unidos. Anteriormente, tres países tenían cámaras formalmente iguales, a saber, Bélgica, Dinamarca y Suecia; no obstante, el poder del Senado belga disminuyó drásticamente tras ser elegido en su nueva forma federal en 1995, y Dinamarca y Suecia abolieron sus segundas cámaras en 1953 y 1970, respectivamente.

En segundo lugar, la verdadera importancia política de las segundas cámaras radica no solamente en sus poderes formales, sino en el método utilizado para su selección. Todas las primeras cámaras son directamente elegidas por los votantes, mientras que los miembros de la mayoría de las segundas cámaras son elegidos de forma indirecta (normalmente por legislativos de niveles inferiores a los del gobierno nacional, como por ejemplo en la India, Países Bajos y, hasta 1970, Suecia) o, lo que es más frecuente, nombrados (como por ejemplo en Canadá y los cuatro países caribeños de la Commonwealth, algunos de los senadores irlandeses y los pares vitalicios en la Cámara de los Lores británica). Las segundas cámaras que no se eligen directamente carecen de la legitimidad democrática y, por consiguiente, de la influencia política real que otorgan unas elecciones populares. En contraste con esto, la elección directa de una segunda cámara puede compensar hasta cierto la limitación de su poder.

En virtud de los citados criterios —los poderes formales relativos de las dos cámaras y la legitimidad democrática de las segundas cámaras—, los legislativos bicamerales pueden clasificarse en *simétricos* o *asimétricos*. Las cámaras simétricas son aquellas que disfrutan de poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales y de legitimidad democrática. Las cámaras asimétricas son sumamente desiguales en estos respectos. La categoría simétrica incluye las siete legislaturas arriba mencionadas que tienen, o han tenido, cámaras con poderes formalmente iguales. Tres de estas legislaturas, Colombia, Italia y Estados Unidos, cuentan también con segundas cámaras directamente elegidas y la mayoría de los miembros de las segundas cámaras suiza y belga es elegida mediante voto popular. Además, las cámaras de cuatro de las legislaturas bicamerales no son completamente iguales, pero aun así se las pueden clasificar como simétricas según la definición anterior: las de Alemania, Australia, Japón y Países Bajos. Todos los parlamentos de Australia y Japón son elegidos directamente. El parlamento holandés pertenece a esta categoría, a pesar de la elección indirecta de la segunda cámara por las legislaturas provinciales, puesto que esta cámara tiene poder absoluto de veto sobre cualquier legislación que la primera cámara no puede anular.

La segunda cámara alemana no debe su fuerza al proceso de elección popular ni al voto legislativo absoluto, sino al hecho de que es una cámara federal singular, compuesta por representantes de los *ejecutivos* de los *Länder* de la federación, normalmente ministros en los gabinetes de los *Länder*. Por eso se la puede describir como «una de las segundas cámaras más fuertes del mundo» (Edinger, 1986, 16). La relación de poder entre las dos cámaras de los demás parlamentos bicamerales es asimétrica.

La tercera diferencia crucial entre las dos cámaras de los legislativos bicamerales es que las segundas cámaras pueden ser elegidas siguiendo distintos métodos o diseñadas de forma que sobrerepresenten a ciertas minorías. De ser éste el caso, las dos tienen composiciones diferentes y se las puede denominar *incongruentes*. Los ejemplos más claros son la mayoría de las segundas cámaras que sirven de cámaras federales y que sobrerepresentan las unidades más pequeñas que componen la federación. El mayor grado de sobrerepresentación tiene lugar cuando existe una igualdad de representación estatal o cantonal, independientemente del tamaño de las poblaciones de los estados o cantones. Esta paridad puede encontrarse en las cámaras federales de Suiza, Estados Unidos, Venezuela (dos representantes por estado o cantón) y Australia (doce por cada estado).<sup>3</sup> El Bundesrat alemán y el Senado canadiense son ejemplos de cámaras federales en las que las unidades componentes no se hallan igualmente representadas, sino que las unidades más pequeñas están sobrerepresentadas y las más grandes están infrarepresentadas. El Bundesrat austriaco constituye una excepción, ya que el número de sus miembros es aproximadamente proporcional a la población de los *Länder*, en lugar de dar representación especial a los *Länder* pequeños. De forma similar, el nuevo Senado belga proporciona solamente una ligera sobrerepresentación a las minorías lingüísticas de habla francesa y alemana. La India es un caso intermedio.

La tabla 11.1 presenta con mayor precisión el grado de sobrerepresentación de las unidades más pequeñas en las nueve federaciones, en base al grado de desigualdad de representación que se origina por el hecho de favorecer a las unidades pequeñas. Muestra el porcentaje de miembros de la cámara federal que representa al 10, 20, 30 y 50 % de la población mejor representados. La población que goza de mejor representación es la de las unidades más pequeñas de la

3. Existen excepciones parciales a la paridad en los medio-cantones de Suiza, los cuales tienen solamente un representante en la cámara federal, y los territorios de la capital y norteño de Australia, los cuales tienen dos senadores cada uno. En Venezuela, los antiguos presidentes también son miembros del Senado.

TABLA 11.1. *Desigualdad de representación en nueve cámaras federales (1996)*

	<i>Escaños asignados a porcentajes de los votantes más favorablemente representados</i>				<i>Índice Gini de desigualdad</i>
	<i>10 %</i>	<i>20 %</i>	<i>30 %</i>	<i>50 %</i>	
EE.UU.	39,7	55,0	67,7	83,8	0,49
Suiza	38,4	53,2	64,7	80,6	0,46
Venezuela	31,6	47,2	60,0	77,5	0,40
Australia	28,7	47,8	58,7	74,0	0,36
Canadá	33,4	46,3	55,6	71,3	0,34
Alemania	24,0	41,7	54,3	72,6	0,32
India	15,4	26,9	37,4	56,8	0,10
Austria	11,9	22,5	32,8	52,6	0,05
Bélgica	10,8	20,9	31,0	50,9	0,01

FUENTE: basada en datos del Stepan-Swenden Federal Databank, All Souls College, Universidad de Oxford.

federación. El siguiente ejemplo es una muestra de cómo se calculan estos porcentajes. Suponiendo que el estado más pequeño y mejor representado de una federación contenga el 6 % de la población y diez de los cien escaños en la cámara federal, y que el segundo estado más pequeño y mejor representado contenga el 8 % de la población y también diez de los cien escaños en la cámara federal, entonces el 10 % de la población mejor representada es el 6 % del estado más pequeño más la mitad de la población en el segundo estado más pequeño. Conjuntamente, este 10 % de la población posee el 15 % de los escaños en la cámara federal.

La desigualdad en el ejemplo es menor que las desigualdades que encontramos en la mayoría de las cámaras federales. Estados Unidos es el ejemplo más extremo: el 10 % de la población mejor representada y que vive en los estados más pequeños tiene casi el 40 % de la representación en el Senado; el 20 % de los votantes mejor representados tienen una mayoría cómoda del 55 % y exactamente la mitad de ellos elige una mayoría arrolladora de casi ochenta y cuatro senadores. Los porcentajes en Suiza son parecidos a los de Estados Unidos, por lo que podemos decir que el Consejo de los Estados Suizo está casi tan «mal repartido» como el Senado estadounidense. En Venezuela, Australia, Canadá y Alemania, las desigualdades son menos extremas pero aun así sustanciales. El 20 % de los votantes mejor representados no llegan a elegir las mayorías en las cámaras superiores, pero el 30 % sí lo hace. El Bundesrat austriaco y el Senado belga son las únicas cámaras federales en las cuales el grado de sobrerepresentación es tan pequeño que casi se las puede considerar cámaras proporcionalmente repartidas y,

por lo tanto, deberían ser clasificadas como congruentes con sus primeras cámaras. La composición de las cámaras federales de la India parece estar más cercana a los modelos austriaco y belga que a los modelos de los otros seis sistemas federales; no obstante, puesto que la segunda cámara de la India se elige también mediante un método distinto —la forma STV de representación proporcional, en lugar de la ley de la mayoría relativa utilizada para las elecciones de las cámaras bajas— debería ser clasificada como incongruente.

El índice Gini de desigualdad mostrado en la tabla 11.1 es una medida global del grado de desigualdad. Puede variar desde cero cuando existe igualdad completa —el índice belga de 0,01 se sitúa cerca de este punto— hasta un máximo teórico de casi 1,00 cuando la unidad más favorablemente representada ostenta todos los escaños en la cámara federal y los otros no tienen ninguno. El índice Gini de 0,49 para Estados Unidos queda aproximadamente a medio camino entre estos extremos, mientras que el índice suizo de 0,46 se le acerca mucho.

Varias segundas cámaras no federales deben ser clasificadas también como incongruentes. El Senado francés es elegido por un colegio electoral en el cual las comunidades pequeñas, con menos de un tercio de la población, poseen más de la mitad de los votos. En atención a esta sobrerepresentación de pueblos pequeños y zonas rurales, Maurice Duverger llegó a caracterizar al Senado como la «Cámara de Agricultura» (citado en Ambler, 1971, 165). El Senado español es incongruente debido a tres motivos: las provincias de la Península (pero no las islas, ni Comunidades Autónomas norteafricanas) están igualmente representadas. La mayoría de los senadores son elegidos mediante el sistema semiproporcional de voto limitado (en contraste con el método de representación proporcional utilizado en las elecciones de la primera cámara), y casi una quinta parte es elegida por los legislativos autónomos regionales. En el pasado, las dos cámaras del Congreso colombiano eran elegidas mediante métodos similares —representación proporcional en distritos de magnitud relativamente baja—, pero en 1991 el Senado se convirtió en incongruente porque su sistema electoral fue sustituido por la representación proporcional en un distrito grande a escala nacional, haciendo mucho más fácil la elección de partidos y candidatos minoritarios.

Muchas de las otras legislaturas bicamerales son elegidas mediante métodos similares: RP de lista en Italia (hasta 1992), Países Bajos y Bélgica prefederal; MMP en Italia desde 1994; SNTV en Japón hasta 1996 (aunque parcialmente RP de lista para las elecciones de la cámara alta desde 1983). En las Bahamas, Barbados y Jamaica, las cámaras altas son nombradas por el gobernador general y en Trinidad, por el presidente, según distintos criterios, pero siempre de forma que el pri-

mer ministro nombre a la mayoría; de este modo, el partido con mayoría en la primera cámara también se convierte en el partido mayoritario en la segunda cámara. El Senado de Irlanda es incongruente porque hay que elegir un gran número de senadores entre candidatos que han sido nombrados por grupos de interés vocacional y cultural, pero en el colegio electoral, compuesto por legisladores nacionales y locales, la política de partido predomina. Por lo tanto, «el Senado irlandés se compone en gran medida de políticos no muy distintos de sus colegas en la [primera cámara] y, en el caso de muchos de ellos, solamente con débiles vínculos con los intereses que fingían representar» (Chubb, 1982, 212).

### **La estructura cameral de las treinta y seis legislaturas democráticas**

La tabla 11.2 presenta las distinciones entre bicameralismo y unicameralismo, entre bicameralismo simétrico y asimétrico, y entre bicameralismo congruente e incongruente, para construir una clasificación de las estructuras camerales de treinta y seis democracias, así como un índice de bicameralismo que oscila entre 4,0 y 1,0 puntos. Existen cuatro categorías principales: bicameralismo fuerte, semifuerte, débil, y unicameralismo. El bicameralismo fuerte se caracteriza tanto por la simetría como por la incongruencia. En el bicameralismo semifuerte falta uno de estos dos elementos. Esta categoría se divide en dos subcategorías distintas según sea el elemento que falte (simetría o incongruencia), pese a que ambos elementos tienen la misma importancia y el mismo índice de bicameralismo (3,0 puntos). La tercera categoría es el bicameralismo débil en el cual las cámaras son asimétricas y congruentes. Y la cuarta categoría es la de las cámaras unicamerales. Se puede elaborar un argumento convincente para la fusión de las últimas dos categorías: ¿existe una diferencia significativa entre una legislatura bicameral con dos o más cámaras idénticas y una cámara mucho más poderosa que la otra, y un cuerpo legislativo unicameral? Tsebelis y Money (1997, 211) enfatizan la respuesta positiva a esta pregunta: todas las segundas cámaras ejercen influencia, incluso en el caso de ser consideradas débiles o insignificantes».⁴

4. Esta conclusión también recibe un fuerte apoyo en los resultados de William B. Heller (1997). En *Democracies* utilicé las etiquetas «fuerte», «débil» e «insignificante» en lugar de fuerte, semifuerte y débil (Lijphart, 1984, 99-100). Tanto los argumentos de Tsebelis y Money como los de Heller me han convencido de que bicameralismo «insignificante» es un término que se presta a confusión y que, por lo tanto, hay que evitar.

**TABLA 11.2. Estructura camerale de las legislaturas  
en treinta y seis democracias (1945-1996)**

*Bicameralismo fuerte: cámaras simétricas e incongruentes [4,0]*

Australia	Suiza	(Colombia a partir de 1991)
Alemania	Estados Unidos	

*Bicameralismo semifuerte: cámaras simétricas y congruentes [3,0]*

Bélgica	Japón	Colombia [3,1]
Italia	Países Bajos	(Colombia antes de 1991)
		(Dinamarca antes de 1953)
		(Suecia antes de 1970)

*Bicameralismo semifuerte: cámaras asimétricas e incongruentes [3,0]*

Canadá	España
Francia	Venezuela
India	

*Entre bicameralismo semifuerte y bicameralismo débil [2,5]*

Botswana	Reino Unido
----------	-------------

*Bicameralismo débil: cámaras asimétricas y congruentes [2,0]*

Austria	Irlanda	Suecia [2,0]
Bahamas	Jamaica	(Nueva Zelanda antes de 1950)
Barbados	Trinidad	

*«Una-y-media» cámaras [1,5]*

Noruega	Islandia [1,4]
	(Islandia antes de 1991)

*Unicameralismo [1,0]*

Costa Rica	Malta	Dinamarca [1,3]
Finlandia	Mauricio	Nueva Zelanda [1,1]
Grecia	Papúa-N. Guinea	(Dinamarca a partir de 1953)
Israel	Portugal	(Islandia a partir de 1991)
Luxemburgo		(Nueva Zelanda a partir de 1950)
		(Suecia a partir de 1970)

NOTA: los índices de bicameralismo están entre corchetes.

Así que, para medir la división del poder legislativo, el bicameralismo sigue representando un grado de división, mientras que el unicameralismo constituye una concentración completa de poder.

Al igual que la tabla 10.1 del capítulo anterior, que mostraba los grados de federalismo y descentralización, la tabla 11.2 sitúa varios países en puestos intermedios entre las cuatro categorías principales. Esto es necesario, en primer lugar porque varios países cambiaron su

estructura cameral durante el período objeto de estudio, por lo que se muestra tanto el tipo de estructura cameral en cada período como el promedio de sus puntuaciones.<sup>5</sup> En segundo lugar, el bicameralismo británico y botswaniano, aunque técnicamente incongruente, se encuentra «degradado» en medio punto, ya que las cámaras altas constituyen reliquias de una época predemocrática. En tercer lugar y tal como se mencionó anteriormente, las legislaturas intermedias de Islandia (hasta 1991) y Noruega deben clasificarse como cameralismo «una-y-medio» y se les debe asignar el índice correspondiente de 1,5 puntos. El índice promedio de los treinta y seis países es de 2,2 puntos con una media de 2,0 puntos, ambos bastante por debajo del punto medio teórico de 2,5 puntos entre el bicameralismo fuerte, por un lado, y el unicameralismo, por otro.

### Estructura cameral y grados de federalismo y descentralización

Tal como se indicó anteriormente, existe una fuerte relación empírica entre las dicotomías bicameral-unicameral y federal-unitario. Todos los sistemas formalmente federales cuentan con legislativos bicamerales, mientras que algunos de los sistemas no federales tienen parlamentos bicamerales y otros unicamerales. El mismo vínculo fuerte aparece al correlacionarse los dos índices de federalismo y bicameralismo, tal como se muestra en la figura 11.1. A medida que se incrementa el grado de federalismo y descentralización, en primer lugar hay un desplazamiento del unicameralismo hacia el bicameralismo y posteriormente se incrementa la fuerza del bicameralismo. El coeficiente de correlación es de 0,64 (significante nivel del 1 %).

Como quizá cabía esperar, la Austria federal es uno de los casos anómalos, como consecuencia de su legislatura débilmente bicameral. Los tres países nórdicos que se clasificaron como unitarios y descentralizados —Finlandia, Dinamarca y Noruega— tienen puntuaciones bicamerales bajas que son más típicas de sistemas unitarios y centralizados. De manera parecida, Israel y Papúa-Nueva Guinea tienen parlamentos unicamerales que no concuerdan con sus clasificaciones como sistemas semifederales. Al otro lado de la línea de regresión exis-

5. De forma algo confusa, el promedio de la puntuación de Suecia la coloca en la categoría asimétrica y congruente, aunque en realidad nunca tuvo este tipo de parlamento. La explicación es que la cifra 2,0 representa el promedio de dos períodos aproximadamente iguales de cámaras simétricas y congruentes (3,0 puntos) y unicameralismo (1,0 punto). El paso de bicameralismo semifuerte a bicameralismo débil que Bélgica experimentó tuvo lugar al final del período —no se eligió el nuevo Senado federal hasta el 1995— y, por lo tanto, no está incluido en esta tabla.

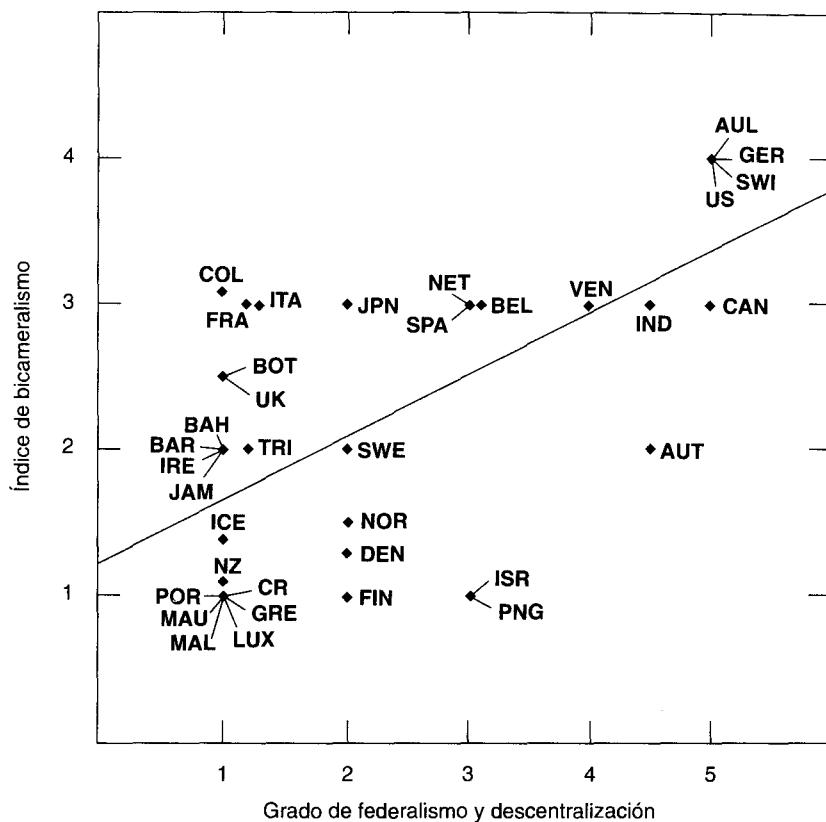


FIG. 11.1. *La relación entre el federalismo-descentralización y la estructura cameral en treinta y seis democracias (1945-1996).*

te una agrupación de tres sistemas unitarios y, en gran parte, centralizados: Colombia, Francia e Italia, que tienen un bicameralismo mucho más fuerte de lo que podríamos esperar. Parece que el tamaño de la población es una de las explicaciones para estos casos anómalos. Los países más pequeños —Austria (el segundo más pequeño de los nueve sistemas federales), Israel, Papúa-Nueva Guinea y los países nórdicos— suelen tener legislaturas unicamerales o débilmente bicamerales, a pesar de sus condiciones federales, semifederales o descentralizadas. En cambio, países grandes como Colombia, Francia e Italia tienen un bicameralismo relativamente fuerte, a pesar de sus sistemas unitarios y centralizados. Obsérvese en el capítulo anterior que el tamaño de la población también se relaciona con el federalismo: el sistema

federal suele existir en los países más grandes. Evidentemente, la correlación entre las tres variables está muy lejos de la perfección. No obstante, en el capítulo 14 muestro que existe un estrecho vínculo entre el tamaño de la población y la dimensión federal-unitaria global de la cual los índices de federalismo y bicameralismo son dos de los cinco componentes.

## CAPÍTULO 12

### CONSTITUCIONES: PROCEDIMIENTOS DE ENMIENDA Y REVISIÓN JUDICIAL

En este capítulo trato dos variables, pertenecientes ambas a la dimensión federal-unitaria, que se relacionan con la presencia o la ausencia de restricciones explícitas al poder legislativo de las mayorías parlamentarias. ¿Existe una constitución que actúa de «ley superior» obligatoria para los parlamentos y que no puede ser modificada por una mayoría parlamentaria normal, o es el parlamento —la mayoría parlamentaria— el organismo legislador supremo y soberano? La primera variable es la facilidad o dificultad de introducir enmiendas a la constitución. La distinción convencional se establece entre las constituciones *flexibles*, que pueden ser cambiadas por mayorías normales, y las constituciones rígidas, que requieren de mayorías cualificadas para la introducción de enmiendas. La segunda variable trata de la presencia o ausencia de revisión judicial. En caso de existir un conflicto entre la constitución y la ley común, el propio parlamento —esto es, la mayoría parlamentaria— u organismos tales como el tribunal o un consejo constitucional especial externo e independiente del parlamento son los que interpretan la constitución. En el modelo consensual puro, la constitución es rígida y está protegida por la revisión judicial. El modelo mayoritario puro se caracteriza por una constitución flexible y la ausencia de revisión judicial.

En la práctica, sin embargo, ambas diferencias no son dicotómicas puesto que las constituciones disponen de grados de flexibilidad o rigidez y, cuando existe revisión judicial, ésta es usada activamente en distintos grados. En este capítulo propongo escalas de cuatro puntos para medir tanto la rigidez constitucional como la revisión judicial. Además, analizo la relación entre las dos variables concluyendo que las constituciones rígidas suelen tener una mayor protección de la

revisión judicial que las más flexibles. En un breve apéndice trato del papel que desempeñan los referendos, a menudo necesarios en el proceso de introducción de enmiendas constitucionales, y planteo la pregunta de si éstos deberían ser considerados principalmente instrumentos mayoritarios o más bien incentivos para la búsqueda del consenso.

### **Constituciones escritas y no escritas**

La distinción entre las constituciones escritas y no escritas parece tener relativamente poca importancia, debido a dos motivos. El primero es que casi todas las constituciones del mundo son escritas, siendo muy poco comunes las no escritas. En nuestro grupo de treinta y seis democracias, solamente tres tienen constituciones no escritas: Reino Unido, Nueva Zelanda —los dos ejemplos más importantes de democracias mayoritarias, tratados en el capítulo 2— e Israel. Generalmente, la ausencia de una constitución escrita en Gran Bretaña y Nueva Zelanda se explica en términos de un fuerte consenso sobre las normas políticas fundamentales, lo que supone que una constitución formal resulte superflua. En el caso de Israel, la explicación es la contraria. Israel ha fracasado en sus intentos de adoptar una constitución escrita porque no ha podido llegar a un acuerdo sobre una serie de cuestiones claves, sobre todo en lo referente al papel de la religión en el Estado y en el sistema legal (Gutmann, 1988). Este disenso se ha resuelto mediante un acuerdo sobre el desacuerdo, mientras que en los otros asuntos fundamentales el consenso ha sido lo suficientemente fuerte para poder dirigir el país sin una constitución formal, al igual que en Gran Bretaña y Nueva Zelanda. En segundo lugar, desde la perspectiva del contraste fundamental entre los modelos mayoritario y consensual de democracia, es más pertinente determinar si la constitución, escrita o no, impone restricciones significativas a la mayoría, que hacerse la pregunta de si se trata de una constitución escrita o no escrita. Las constituciones escritas pueden ser tan fácilmente enmendables y tan libres de examen judicial como las constituciones no escritas.

Sin embargo, hay dos argumentos de peso en contra. Primero, si la constitución escrita es un único documento, explícitamente designado como la máxima ley de un país, es probable que la mayoría parlamentaria se sienta moralmente obligada a respetarla que si se trata solamente de un conjunto más o menos amorfo de leyes básicas y costumbres sin ni siquiera un consenso claro sobre qué es lo que forma o no forma parte de la constitución no escrita. En segundo lugar, y más

importante si cabe, está la cuestión de que la naturaleza de las constituciones no escritas —por no tener una validez formal superior a las otras leyes— lógicamente implica tanto la total flexibilidad como la ausencia de examen judicial. La utilización de «cláusulas arraigadas» y «leyes básicas» en Nueva Zelanda e Israel sólo parecen ser excepciones en tanto que dichas cláusulas pueden ser eliminadas o suplantadas de forma relativamente fácil.<sup>1</sup> En cambio, las constituciones escritas pueden ser completamente flexibles y estar completamente desprotegidas por la revisión judicial, pero en la práctica esta combinación es poco común. En nuestro grupo de treinta y seis democracias con constituciones escritas, el único ejemplo lo constituye Francia aproximadamente entre los años 1958 y 1974.

### Constituciones flexibles y rígidas

Las democracias hacen uso de una enorme variedad de mecanismos para proporcionar a sus constituciones diferentes grados de rigidez: mayorías legislativas especiales, aprobación por ambas cámaras de los legislativos bicamerales (incluso cuando éstos son asimétricos en lo que a la legislación normal se refiere), aprobación por mayorías ordinarias o especiales de las legislaturas nacionales o provinciales, aprobación por referéndum, y aprobación por mayorías especiales en un referéndum. Algunas constituciones estipulan distintos métodos para la introducción de enmiendas para diferentes provisiones de la constitución o métodos alternativos que se pueden usar para enmendar cualquier parte de la constitución, lo que comporta complicaciones adicionales (Maddex, 1995). No obstante, se puede reducir esta gran variedad de provisiones constitucionales a cuatro formas básicas, tal como se muestra en la tabla 12.1. Estas cuatro formas están basadas en, primero, la diferencia entre la aprobación por mayorías ordinarias —indicando así una total flexibilidad— y mayorías superiores a las normales. A continuación se pueden distinguir tres categorías de rigidez: 1) aprobación por una mayoría de dos tercios, una norma

1. En el importante caso *Bergman* en 1969, el Tribunal Supremo de Israel declaró nulo por primera vez un decreto del Knesset (parlamento) porque violaba una ley básica; no obstante, esta misma ley básica tenía una provisión para su propia enmienda por mayoría de todos los miembros del Knesset, lo cual permitió al Knesset aprobar una versión modificada de la ley invalidada por la mayoría absoluta requerida, pero no supermayoría. Es de suponer que el Knesset también podría haber enmendado el requisito de mayoría absoluta de la ley básica (por mayoría absoluta) y entonces podría haber vuelto a aprobar el decreto invalidado en su forma original (e incluso sin una mayoría absoluta). Tres nuevas leyes aprobadas en 1992 tienen el potencial de ampliar de forma significativa el poder de la revisión judicial (Arian, 1998, 267-270).

TABLA 12.1. *Mayoría o supermayorías requeridas para la introducción de enmiendas constitucionales en treinta y seis democracias (1945-1996)*

*Supermayorías superiores a dos tercios [4,0]*

Australia	Suiza	Alemania [3,5]
Canadá	EE.UU.	
Japón		

*Mayorías de dos tercios o equivalentes [3,0]*

Austria	Malta	
Bahamas	Mauricio	
Bélgica	Países Bajos	
Costa Rica	Noruega	
Finlandia	Papúa-Nueva Guinea	
India	Portugal	
Jamaica	España	
Luxemburgo	Trinidad	

*Mayorías entre ordinarias y de dos tercios [2,0]*

Barbados	Irlanda	Francia
Botswana	Italia	(Colombia, a partir de 1991)
Dinamarca	Venezuela	(Francia, a partir de 1974)
Grecia		(Suecia, a partir de 1980)

*Mayorías ordinarias [1,0]*

Islandia	Nueva Zelanda	Colombia [1,1]
Israel	Reino Unido	Suecia [1,3] (Colombia antes de 1991) (Francia antes de 1974) (Suecia antes de 1980)

Nota: los índices de rigidez constitucional están entre corchetes.

muy común, basada en la idea de que los partidarios de un cambio constitucional deben exceder en número a sus adversarios a razón de como mínimo dos a uno; 2) aprobación por *menos* de una mayoría de dos tercios (pero por más de una mayoría ordinaria), por ejemplo, una mayoría parlamentaria cualificada de tres quintas partes o una mayoría ordinaria más un referéndum, y 3) aprobación por *más* de una mayoría de dos tercios como, por ejemplo, una mayoría cualificada de tres cuartos o una mayoría de dos tercios, más la aprobación por los legislativos de los Estados.

El único ajuste necesario tiene que ver con la clasificación de las mayorías especiales —también llamadas mayorías extraordinarias o supermayorías— cuando éstas son mayorías parlamentarias especiales en parlamentos elegidos por mayoría relativa. En tales legislaturas, las grandes mayorías a menudo representan mayorías populares mucho

más pequeñas y, a veces, solamente una mayoría relativa popular. Además, con frecuencia estas grandes mayorías son mayorías de un solo partido. Por ejemplo, poco después del asesinato de Indira Ghandi en 1984, el partido del Congreso de la India ganó una enorme mayoría de los escaños, el 76,5 % —mucho más que la mayoría de dos tercios necesaria para introducir enmiendas a la Constitución— con solamente el 48,1 % del voto popular. También se requieren mayorías de dos tercios para introducir enmiendas a las constituciones de Barbados, pese a que en tres de las siete elecciones celebradas desde 1966 las grandes mayorías de un solo partido fueron «fabricadas» a partir de mayorías del 50 al 60 % del voto popular, y, en un caso a partir de una mayoría relativa del 48,8 %.

Es evidente que las supermayorías en los sistemas de mayoría relativa imponen muchas menos restricciones que las mismas supermayorías en los sistemas de RP. Teniendo en cuenta esta diferencia, la tabla 12.1 clasifica los sistemas de mayoría relativa en una categoría inferior a la que técnicamente pertenecen. Parece que la necesidad de efectuar este ajuste está reconocida por los mismos países con mayoría relativa. Los únicos países que requieren de mayorías parlamentarias cualificadas de tres cuartos para introducir enmiendas constitucionales son Bahamas, Jamaica, Mauricio, Papúa-Nueva Guinea y Trinidad, todos ellos países de mayoría relativa. Estas cinco democracias se encuentran clasificadas en la segunda categoría de la tabla 12.1 como equivalentes sustanciales de los países con reglas de mayoría de dos tercios. Por la misma razón, Barbados y Botswana se incluyen en la tercera categoría, aunque sus requisitos formales para la introducción de enmiendas constitucionales son mayorías de dos tercios.

El problema de las distintas reglas para la introducción de enmiendas constitucionales en la misma constitución puede resolverse con bastante facilidad. En primer lugar, si hay medios alternativos, debe contarse el método menos restrictivo. Por ejemplo, es posible introducir enmiendas en la constitución italiana, bien por mayorías de dos tercios en las dos cámaras, bien por mayorías absolutas —esto es, mayorías de todos los miembros de las dos cámaras, pero no supermayorías— seguidas de un referéndum. Según los criterios de la tabla 12.1, el último método es más flexible y, por lo tanto, Italia se encuentra clasificada en la tercera categoría en lugar de la segunda. En segundo lugar, la aplicación de distintas reglas a distintas partes de la constitución debe contar con la regla relacionada con los artículos más básicos de la constitución. Por ejemplo, se pueden cambiar algunas de las provisiones de la larga constitución de la India mediante mayorías normales en ambas cámaras, otras con mayorías absolutas de ambas cámaras y, un tercer grupo, con mayorías de dos tercios,

más la aprobación por los legislativos de la mitad de los estados. El último grupo contiene provisiones clave, como la división del poder entre el gobierno central y los estados, y la norma para la introducción de las enmiendas a estas provisiones resulta decisiva en la clasificación de la India dentro de la segunda categoría de la tabla 12.1. Las mayorías de dos tercios en un sistema de mayoría relativa permitirían situar al país en la tercera categoría, pero el requisito adicional de aprobación por la mitad de los estados lo asciende a la segunda categoría.

Las reglas para la introducción de enmiendas constitucionales suelen ser bastante estables y cualquier cambio eventual no suele ser de mucho alcance. Los cambios efectuados en Colombia y Suecia solamente supusieron la adición del requisito de referéndum. El último artículo de la constitución francesa estipula que las enmiendas requieren, bien la aprobación mayoritaria de las dos cámaras legislativas seguida de un referéndum, bien una mayoría cualificada de tres quintos en una sesión conjunta del legislativo. Ambos métodos la sitúan en la tercera categoría de la tabla 12.1. Además, la decisión tomada en 1962 por el presidente Charles de Gaulle de burlar al parlamento y someter una propuesta de enmienda directamente a referéndum obtuvo unos resultados abrumadores, con lo que se estableció un tercer procedimiento puramente mayoritario para la enmienda constitucional. No obstante, alrededor del año 1974, cuando se eligió al primer presidente no gaullista, se dejó de creer que este método extraconstitucional fuera una opción viable.

La mayoría de los países entran en las dos categorías centrales de la tabla 12.1, esto es, requieren mayorías superiores a las mayorías ordinarias para introducir enmiendas a la constitución, pero no superiores a las mayorías de dos tercios, o su equivalente. El índice medio de rigidez constitucional es 2,6 y la media es 3,0 puntos. Cinco países cuentan con constituciones más rígidas. La constitución de Estados Unidos es la menos flexible, puesto que las enmiendas requieren mayorías de dos tercios tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, además de la aprobación por tres cuartas partes de los estados. En Canadá, sólo es posible enmendar diversas provisiones clave con la aprobación de todas las provincias. En Australia y Suiza, las enmiendas requieren la aprobación en un referéndum popular, no solamente por una mayoría de los votantes, sino por la mayoría en una mayoría de los estados o cantones, lo que permite al más pequeño de los estados o cantones —con menos de un 20 % de la población— bloquear los cambios constitucionales. La constitución japonesa requiere mayorías de dos tercios en ambas cámaras del legislativo, además de un referéndum. Cabe argumentar que la constitución alemana debe

colocarse en la misma categoría, en tanto que requiere mayorías de dos tercios en las dos cámaras y en tanto que la composición del Bundesrat es diferente a la del Bundestag en varios aspectos importantes. Sin embargo, la tabla 12.1 la coloca, de forma más conservadora, entre las dos categorías superiores. En la práctica, todas estas constituciones rígidas son también difíciles de enmendar; de hecho, la constitución japonesa nunca ha sido enmendada en sus más de cincuenta años de existencia.

## **Revisión judicial**

Se puede argumentar que de no existir un organismo independiente que decida sobre la conformidad de las leyes con la constitución, incluso una constitución escrita y rígida no resulta lo suficientemente restrictiva respecto de las mayorías parlamentarias. Si el mismo parlamento puede juzgar la constitucionalidad de sus propias leyes, es fácil que se sienta tentado a resolver cualquier duda a su favor. La solución más común es otorgar a los tribunales o a un tribunal constitucional especial el poder de revisión judicial, esto es, el poder de comprobar la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el cuerpo legislativo nacional.

En el famoso fallo de *Marbury contra Madison* (1803), que estableció la revisión judicial en Estados Unidos, el juez John Marshall argumentó que la presencia de una constitución escrita y un poder judicial independiente lógicamente suponía el poder de revisión judicial del Tribunal Supremo. El tribunal, en vista de la incompatibilidad entre la Constitución y una ley común, no tenía más remedio que aplicar la ley superior y, por lo tanto, invalidar la ley menos importante. Se puede ver también el fuerte atractivo que se desprende de este argumento en un comentario hecho por R. H. S. Crossman, miembro del gabinete socialista británico y responsable de la controvertida ley de inmigración de 1968, que negó la entrada en Gran Bretaña a alrededor de cien mil súbditos británicos que vivían en Kenia. Más tarde declaró que esta ley «hubiera sido declarada inconstitucional en cualquier país con una constitución escrita y un Tribunal Supremo» (citado en Rose, 1974, 138).

La lógica de los razonamientos de Marshall y Crossman es incontrovertible, puesto que aunque la constitución no prescriba explícitamente una revisión judicial, esto queda implícito en la importancia superior de la constitución. Sin embargo, muchas constituciones no otorgan específicamente este poder a los tribunales. Por ejemplo, la constitución griega establece que «los tribunales estarán obligados a

no aplicar leyes, los contenidos de las cuales sean contrarios a la Constitución» (Brewer-Carías, 1989, 169). El artículo 2 de la constitución de Trinidad afirma que: «Esta Constitución es la ley suprema de Trinidad y Tobago, y cualquier otra ley que sea inconsistente con esta Constitución será inválida en lo que sea inconsistente.» En las constituciones de los otros tres países caribeños, se usa un lenguaje muy parecido.<sup>2</sup>

Varias constituciones niegan explícitamente el poder de revisión judicial a sus tribunales. El artículo 120 de la constitución holandesa, por ejemplo, establece que «la constitucionalidad de los decretos del parlamento y los tratados no será examinada por los tribunales». Un notable intento de excluir parte de una constitución escrita de la revisión judicial es la propuesta enmienda de un presupuesto equilibrado a la Constitución de Estados Unidos, dos veces rechazada por el Senado, en 1995 y 1997: «El poder judicial de los Estados Unidos no se extenderá a ningún caso ni controversia que pueda surgir de esta [enmienda], excepto a los que la legislación autorice de forma explícita» (*New York Times*, 1 de marzo de 1995, A16). Los parlamentos son los máximos garantes de la constitución, no solamente en los países sin constituciones escritas, sino también en aquellos que tienen constituciones escritas pero no tienen revisión judicial. La lógica en la cual se basa esta alternativa es la del principio democrático: decisiones tan importantes como la conformidad de una ley a la constitución deben ser tomadas por los representantes elegidos por el pueblo, y no por un organismo judicial nombrado y frecuentemente muy poco representativo.

Como término medio entre estas dos lógicas contradictorias, varios países confían la revisión judicial a tribunales constitucionales especiales en lugar del sistema normal de tribunales. Los tribunales normales pueden presentar cuestiones de constitucionalidad al tribunal constitucional especial, pese a que ellos mismos no pueden emitir fallo alguno sobre tales cuestiones. Esto se denomina sistema centralizado de revisión judicial, propuesto por el famoso jurista austriaco Hans Kelsen y fue adoptado por primera vez en Austria en 1920. Actualmente está adoptado también en Alemania, Italia, España, Portugal y Bélgica. La alternativa, la revisión judicial descentralizada, en la que todos los tribunales pueden considerar la constitucionalidad de las leyes, sigue siendo el sistema más común (Favoreu, 1986; Capelletti, 1989, 132-166).

2. Estas constituciones, además de las de Botswana y Mauricio, también estipulan que el más alto tribunal para los propósitos de revisión judicial es el Comité Judicial del Consejo del Estado en Londres; no obstante, y especialmente debido al descontento con los fallos liberales del Comité Judicial en casos de pena de muerte, los países caribeños podrían remplazarlo con un Tribunal de Apelación caribeño común.

Durante mucho tiempo Francia fue considerada el mejor ejemplo de un país en el cual el principio de la soberanía popular impedía cualquier aplicación de la revisión judicial. La constitución de la V República estableció un consejo constitucional, pero al principio, este organismo sirvió principalmente para proteger el poder ejecutivo contra usurpaciones legislativas. Únicamente al presidente, al primer ministro y a los presidentes de las dos cámaras se les permitió presentar cuestiones de constitucionalidad al consejo. No obstante, una enmienda constitucional aprobada en 1974 confirió el derecho de apelar al Consejo Constitucional a minorías relativamente pequeñas en la legislatura —sesenta miembros de cualquiera de las dos cámaras— y el mismo Consejo ha afirmado de manera enérgica su poder de revisión judicial (Stone, 1992). Aunque los tribunales todavía no pueden recurrir al Consejo Constitucional, el parlamento ha dejado de ser el máximo intérprete de la constitucionalidad de sus propias leyes, y por lo tanto hay que incluir a Francia entre los países con revisión judicial de tipo centralizado.

### **Revisión judicial y activismo judicial**

El efecto de la revisión judicial depende solamente en parte en su existencia formal y de forma mucho más vital del vigor y la frecuencia de su uso por los tribunales, especialmente los tribunales supremos y constitucionales. La tabla 12.2 presenta una clasificación cuádruple de la fuerza de la revisión judicial, basada en primer lugar en la distinción entre la presencia y la ausencia de revisión judicial y, en segundo lugar, en tres grados de activismo en la afirmación de este poder por los tribunales. Solamente hay unos pocos países donde la revisión judicial es muy fuerte: Estados Unidos, Alemania, la India y, desde 1982, Canadá.

Los activistas tribunales estadounidenses han sido acusados de constituir una «justicia imperialista» (Franck, 1996), pero el Tribunal Constitucional alemán ha sido aún más activista: desde 1951 hasta 1990 éste invalidó casi el 5 % de todas las leyes federales (Landfried, 1995, 308). Los tribunales de la India al principio no eran muy activos, pero Carl Baar (1992) argumenta que desde 1997 se han convertido en el «poder judicial más activo del mundo». Se ha descrito el Tribunal Supremo de la India como el «análogo más próximo —no solamente el análogo no occidental— al Tribunal Supremo de Estados Unidos, en términos de su importancia política y de su capacidad de decidir políticas públicas. Ha declarado anticonstitucionales más de 100 leyes y ordenanzas y no muestra ningún reparo en enfrentarse con el primer

ministro y el Parlamento» (Gadbois, 1987, 137-138). En Canadá, la adopción de la Carta de Derechos y Libertades en 1982 empezó una «época de activismo judicial» (Baar, 1991, 53).

La revisión judicial semifuerte caracteriza a cinco países durante todo el período en estudio —Australia, Austria, Mauricio, Papúa-Nueva Guinea y España— y a cinco países durante períodos más cortos: Canadá hasta 1982, Bélgica después del establecimiento del Tribunal de Arbitraje en 1984 (véase capítulo 3), Francia después de que el Consejo Constitucional se convirtiera en un verdadero organismo de revisión judicial en 1974, Italia después de que, en 1956, el Tribunal Constitucional contemplado en la constitución de la posguerra finalmente empezara a funcionar, y Colombia como resultado de varios fallos, cada vez más enérgicos, del Tribunal Supremo a principios de los ochenta. Casi la mitad de las democracias se encuentran en la categoría de revisión judicial débil. Según Mauro Cappelletti (1989, 141), los jueces de Dinamarca, Suecia y Noruega ejercen su poder descentralizado de revisión judicial «con excepcional cautela y moderación». Estos países escandinavos están probablemente entre los sistemas más débiles en este aspecto, y algunos de los otros —como por ejemplo Portugal y, después de 1982, Malta (Agius y Grosselfinger, 1995)— se pueden considerar ligeramente más fuertes, aunque las diferencias no son grandes.

La pauta general que se ve en la tabla 12.2 es una revisión judicial relativamente débil. La puntuación media es 2,2 y la mediana 2,0 puntos, bastante por debajo del punto medio 2,5 en la escala de cuatro puntos. No obstante, parece que hay una tendencia hacia una revisión judicial más difundida y más fuerte: de los cinco países que se clasifican en categorías distintas de la tabla 12.2 durante períodos diferentes, todos cambiaron desde grados de revisión judicial más bajos hasta grados más altos. Además, los cuatro países con constituciones escritas, pero todavía sin revisión judicial, son las democracias más antiguas europeas; las democracias más nuevas, todas, sin excepción, tienen revisión judicial. Finalmente, igual que el Reino Unido (véase el capítulo 2), estas democracias europeas más antiguas han aceptado la revisión judicial supranacional del Tribunal Europeo de Justicia y/o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Cappelletti, 1989, 202). Estas tendencias confirman, como se indica en el título de un libro recientemente publicado, «la expansión global del poder judicial» (Tate y Vallinder, 1995).

La tabla 12.2 muestra, además, que los países con revisión judicial centralizada suelen tener una revisión judicial más fuerte que los países con sistemas descentralizados: seis de los siete sistemas centralizados están en las dos primeras categorías. Ésta es una conclusión bastante

**TABLA 12.2. *La fuerza de la revisión judicial en treinta y seis democracias (1945-1996)***

*Revisión judicial fuerte [4,0]*

Alemania*	Estados Unidos	(Canadá, a partir de 1982)
India		

*Revisión judicial semifuerte [2,0]*

Australia	Papúa-Nueva Guinea	Canadá [3,3]
Austria*	España*	Italia [2,8]
Mauricio		(Bélgica, a partir de 1984*)
		(Canadá antes de 1982)
		(Colombia, a partir de 1981)
		(Francia, a partir de 1974*)
		(Italia, a partir de 1956*)

*Revisión judicial débil [2,0]*

Bahamas	Jamaica	Bélgica [1,5]
Barbados	Japón	Colombia [2,4]
Botswana	Malta	Francia [2,2]
Costa Rica	Noruega	(Colombia antes de 1981)
Dinamarca	Portugal*	(Italia antes de 1956)
Grecia		Suecia
Islandia		Trinidad
Irlanda		Venezuela

*Sin revisión judicial [1,0]*

Finlandia	Nueva Zelanda	Bélgica antes de 1984)
Israel	Suiza	(Francia antes de 1974)
Luxemburgo		
Países Bajos	Reino Unido	

\* Revisión judicial centralizada por tribunales constitucionales especiales.

NOTA: los índices de revisión judicial están entre corchetes.

sorprendente, ya que originalmente se desarrolló la revisión centralizada como un término medio entre la ausencia total de revisión judicial y la forma descentralizada de la misma. La explicación debe ser que si se crea un organismo especial con el propósito explícito y exclusivo de examinar la constitucionalidad de la legislación, entonces es probable que este organismo lleve a cabo su tarea con bastante energía.

### Rigidez constitucional y revisión judicial

Hay dos motivos que nos hacen creer que habrá una correlación entre las variables de rigidez *versus* flexibilidad constitucional y la

fuerza de la revisión judicial. Uno es que tanto la rigidez como la revisión judicial son mecanismos antimayoritarios y que las constituciones completamente flexibles y la ausencia de revisión judicial permiten el gobierno por mayoría sin restricción. El segundo es que tienen un vínculo lógico en que la revisión judicial solamente puede funcionar eficazmente si tiene el respaldo de la rigidez constitucional, y viceversa. Si existe una revisión judicial fuerte pero una constitución flexible, es fácil que la mayoría en la legislatura responda a una declaración de anticonstitucionalidad con una enmienda a la constitución. De forma similar, si la constitución es rígida, pero no está protegida por revisión judicial, la mayoría parlamentaria puede, simplemente, considerar que cualquier ley de constitucionalidad cuestionable no viola la constitución.

La figura 12.1 muestra la relación empírica entre las dos variables para las treinta y seis democracias. El coeficiente de correlación es 0,39, no excepcionalmente fuerte, pero aun así estadísticamente significativo al nivel de 1 %. Un país que destaca por estar alejado de los demás es Suiza, en donde, como se hizo hincapié en el capítulo 3, la ausencia de revisión judicial es la única característica mayoritaria de una democracia que es, en todos los demás sentidos, una democracia consensual sólida. Los otros casos anómalos principales son Finlandia, Países Bajos y Luxemburgo —países que necesitan por norma mayorías de dos tercios para aprobar enmiendas constitucionales, pero que no tienen revisión judicial— y la India y Alemania, donde se combina la revisión judicial muy fuerte con una constitución rígida, aunque no de la máxima rigidez. Los analistas de la revisión judicial destacan a menudo también su uso frecuente en los sistemas federales (Becker, 1970, 222). De hecho, tanto la revisión judicial como las constituciones rígidas están vinculadas al federalismo, además de las otras dos variables de la dimensión federal-unitaria: el bicameralismo y los bancos centrales independientes. Los bancos centrales son el tema del próximo capítulo y se trata de los vínculos entre las cinco variables federal-unitarias en el capítulo 14.

### **Apéndice: los referendos y la democracia consensual**

Una característica destacada de los procedimientos de enmienda especificados en las constituciones escritas es el uso frecuente del referéndum, bien como un requisito absoluto o como una alternativa opcional: en doce de las treinta y tres constituciones escritas (en 1996). Si la aprobación por mayoría en referéndum es el único procedimiento requerido para enmendar la constitución, el referéndum

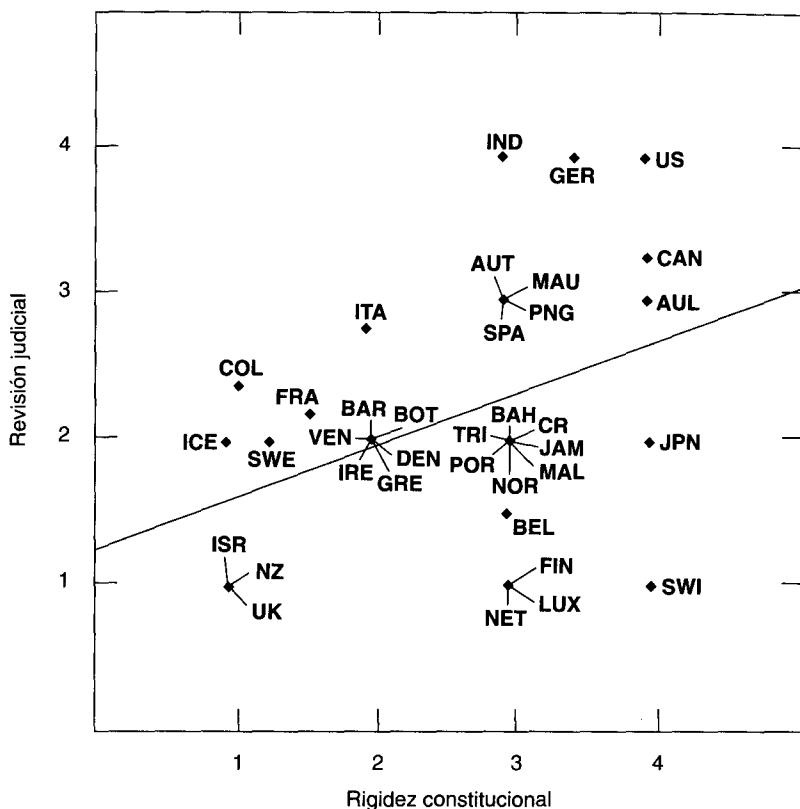


FIG. 12.1. *La relación entre la rigidez constitucional y la revisión judicial en treinta y seis democracias (1945-1996).*

sirve de mecanismo mayoritario; sin embargo, el único ejemplo de este tipo de referéndum en nuestro grupo de democracias fue su uso extraconstitucional por el general De Gaulle en Francia. En todos los demás casos se prescribe el referéndum, además de la aprobación legislativa por mayorías ordinarias o extraordinarias, lo que significa que es más difícil introducir enmiendas y que las constituciones son más rígidas y, por lo tanto, sirven de mecanismo antimayoritario (Gallagher, 1995).

Esta función del referéndum está en conflicto con la opinión convencional de que el referéndum es el método mayoritario más extremo para tomar decisiones, esto es, incluso más mayoritario que la democracia representativa mayoritaria, ya que las legislaturas elegidas ofrecen por lo menos algunas oportunidades que permiten a las minorías

presentar sus casos para su discusión sin prisas y por participar en negociaciones e intercambios de votos. David Butler y Austin Ranney (1978, 36) afirman: «Debido a que no pueden medir las intensidades de creencias ni arreglar las cosas a través de la discusión y el descubrimiento, los referendos son más peligrosos para los derechos de las minorías que las asambleas representativas.» Aunque el argumento de Butler y Ranney tiene una fuerza considerable en la mayoría de las situaciones, es evidente que necesita modificación. Su uso en el proceso de enmienda constitucional, como un requisito adicional a la aprobación legislativa, es más bien antimayoritario que mayoritario: ofrece en particular a la minorías insatisfechas la oportunidad de lanzar una campaña en contra de la propuesta enmienda.

Existe otra forma importante en la que los referendos difieren del carácter mayoritario contundente que la sabiduría convencional les atribuye. De hecho, esto ocurre cuando adoptan su forma más fuerte: en combinación con la iniciativa popular. El principal ejemplo es Suiza. Aquí, el referéndum y la iniciativa proporcionan, incluso a minorías muy pequeñas, la oportunidad de desafiar cualquier ley aprobada por una mayoría de los representantes elegidos. Aunque ese esfuerzo no prospere, obliga a la mayoría a sufragar el coste de una campaña de referéndum. Así, la posibilidad de tener una minoría que pueda exigir un referéndum constituye un fuerte estímulo a la mayoría para estar atenta a las opiniones minoritarias. Franz Lehner (1984, 30) argumenta de forma convincente que en Suiza «cualquier coalición con una oportunidad previsible y segura de ganar tiene que incluir a todos los partidos y organizaciones que podrían ser capaces de convocar un referéndum con éxito». De este modo, el referéndum, más la iniciativa han reforzado dos tradiciones suizas: las coaliciones amplias de cuatro partidos en el Consejo Federal ejecutivo y la búsqueda de mayorías legislativas para proyectos de ley concretos que se acerquen lo máximo posible a la unanimidad. Tanto la lógica del referéndum más la iniciativa, como el ejemplo de cómo ha funcionado en Suiza, apoyan la conclusión de que éste puede ser considerado un mecanismo potente para inducir el consenso y todo lo contrario de un instrumento mayoritario contundente (Jung, 1996).

## CAPÍTULO 13

### LOS BANCOS CENTRALES: INDEPENDENCIA FRENTE A DEPENDENCIA

La quinta y última variable de la dimensión federal-unitario trata de los bancos centrales y del grado de independencia y poder que disfrutan. Los bancos centrales son instituciones gubernamentales clave que reciben poca atención en la ciencia política, en comparación con los otros organismos principales de gobierno. En las descripciones de los sistemas políticos democráticos, comparativos o de un solo país, los politólogos siempre tratan el ejecutivo, el legislativo, los partidos políticos y las elecciones y, a menudo, también los grupos de interés, el sistema de justicia, el proceso de enmienda constitucional y las relaciones entre las administraciones centrales y no centrales, pero casi nunca la forma de operar y el poder del banco central.<sup>1</sup>

Cuando los bancos centrales son fuertes e independientes desempeñan un papel crítico en el proceso político. Por ejemplo, Robert B. Reich (1997, 80), secretario de Trabajo en la primera administración Clinton, describe a Alan Greenspan, el presidente de la Junta Federal de Reserva, y no al presidente Clinton, como el «hombre más poderoso del mundo». Por el contrario, cuando los bancos centrales son departamentos que dependen del ejecutivo y, por lo tanto, relativamente débiles, esta debilidad es también un atributo muy revelante del sistema democrático, de la misma forma que la debilidad de una legislatura, o la reticencia de un tribunal supremo a utilizar la revisión judicial, son indicadores significativos de la clase de democracia a la

1. Por ejemplo, en el libro de texto ampliamente utilizado sobre la política comparada editado por Gabriel A. Almond y G. Bingham Powell (1996) no se mencionan los bancos centrales en la sección comparativa, y los doce estudios de países contienen solamente algunas referencias superficiales al Banco de Inglaterra y al Banco de Brasil, pero no al poderoso Bundesbank alemán, ni al Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos. Por supuesto, *¡Democracias* tampoco trató los bancos centrales!

cual dichas instituciones pertenecen. El hecho de otorgar poder independiente a los bancos centrales es otra forma de dividir el poder y encaja en el conjunto de características de división de poder (la segunda dimensión) del modelo consensual democrático; los bancos centrales que sirven al ejecutivo encajan en la lógica de concentración de poder de la democracia mayoritaria.

Afortunadamente, los economistas sí han prestado mucha atención a los bancos centrales y han desarrollado métodos precisos para medir su autonomía, que pueden utilizarse para el propósito de este estudio, en especial el índice de independencia legal de los bancos centrales elaborado por Alex Cukierman, Steven B. Webb y Bilin Neyapti (1994) para setenta y dos países industrializados y en vías de desarrollo, incluyendo treinta y dos de nuestras treinta y seis democracias, durante el largo período comprendido entre 1950 y 1989. Además, Cukierman, Webb y Neyapti han propuesto un indicador alternativo, basado en el índice de rotación de los gobernadores de los bancos centrales, lo que constituye un indicador especialmente bueno de la independencia de un banco central de un país en vías de desarrollo. Por otro lado, Vittorio Grilli, Donato Masciandaro y Guido Tabellini (1991) han desarrollado de forma independiente un índice de la autonomía política y económica de los bancos centrales en dieciocho países desarrollados. Se combinan estas tres medidas en una medida global de la independencia de los bancos centrales en nuestras treinta y seis democracias, una medida mucho más precisa de esta quinta variable que las escalas de cuatro y cinco puntos utilizadas para medir las otras variables federal-unitario.

### **Deberes y poderes de los bancos centrales**

*La tarea más importante de los bancos centrales es decidir la política monetaria, esto es, la regulación de los tipos de interés y la oferta de dinero. La política monetaria tiene un efecto directo sobre la estabilidad de los precios y el control de la inflación, y tiene un efecto indirecto, pero muy potente, sobre los niveles de desempleo, crecimiento económico y fluctuaciones en el ciclo de negocios.<sup>1</sup> Otros deberes frecuentes de los bancos centrales incluyen la gestión de las transacciones financieras de los gobiernos, la financiación de los déficit presupuestarios de los gobiernos mediante la compra de valores del Estado, la emisión de deuda, la impresión de dinero, la financiación de proyectos de desarrollo, la regulación y supervisión de los bancos comerciales y, si es necesario, la ayuda económica a bancos y empresas públicas insolventes.<sup>2</sup> Estas otras tareas pueden estar en conflicto con*

la de controlar la inflación, por lo que el hecho de no dar a los bancos centrales estas tareas extra puede incrementar su poder: «Aunque la mayoría de los gobiernos reconocen el beneficio a largo plazo de la estabilidad de los precios, a menudo surgen otros objetivos más imperiosos a corto plazo [...] El asegurar la estabilidad de los precios, por lo tanto, normalmente implica no forzar al banco central a llevar a cabo estas [otras] funciones, al menos cuando podrían causar inflación» (Cukierman, Webb y Neyapti, 1994, 2).

Los bancos centrales y su papel en la política monetaria se han hecho especialmente importantes desde 1971, cuando el presidente Nixon devaluó el dólar de Estados Unidos, rompiendo el vínculo fijo del dólar con el oro y de las otras monedas con el dólar establecido en el acuerdo de Breton Woods en 1944. En esta situación mucho más incierta con tipos de cambio flotantes, la independencia del banco central se convirtió en una herramienta aún más importante para limitar la inestabilidad de los precios. No obstante, la autonomía de los bancos centrales en la mayoría de los países no aumentó en gran medida hasta después de 1990. Como indica Sylvia Maxfield (1997, 7-11), los aumentos espectaculares de independencia que muchos países, sobre todo en Europa y América Latina, dieron a sus bancos centrales en los años noventa se debieron en gran parte al Tratado de Maastricht de 1992, que exige la independencia del banco central como condición de participación en la moneda única europea, y también a la globalización de las finanzas, la cual establece la importancia para los países en vías de desarrollo de «mostrar su solvencia» a los inversores internacionales.

### **Medición de la independencia de los bancos centrales**

Normalmente se definen los poderes y las funciones de los bancos centrales mediante cartas bancarias, que son leyes estatutarias, y no mediante provisiones constitucionales; no obstante, estas cartas se han endurecido y se han convertido en «convenciones con poder quasi constitucional» (Elster, 1994, 68). Cukierman, Webb y Neyapti (1994, 5-12) analizan dieciséis variables relacionadas con la independencia legal de los bancos centrales, cada una con un código de entre cero y uno, desde el nivel más bajo hasta el nivel más alto de independencia. Su índice global de independencia legal es un promedio ponderado de estas dieciséis variables. Hay cuatro agrupaciones de variables: el nombramiento y mandato del gobernador, la formulación de políticas, los objetivos del banco central y los límites sobre los préstamos.

He aquí unos ejemplos: se dan las valoraciones más altas (más independientes) a un gobernador cuyo mandato es de ocho o más años, que no puede ser destituido, y que no puede ocupar simultáneamente otros cargos en el gobierno. Las valoraciones más bajas (con el mínimo de independencia) se dan a los gobernadores nombrados para mandatos de menos de cuatro años, que pueden ser destituidos a discreción del ejecutivo, y que pueden ocupar otros cargos en el gobierno. En cuanto a la formación de políticas, la valoración más alta es para los bancos que tienen la exclusiva responsabilidad de formular la política monetaria y que juegan un papel activo en el proceso presupuestario del gobierno; los bancos centrales que no tienen influencia sobre la política monetaria y presupuestaria reciben la valoración más baja.

Por lo que a los objetivos se refiere, se otorga la valoración más alta cuando «la estabilidad de los precios es el mayor o único objetivo en la carta de constitución del banco central, y cuando éste tiene la última palabra en caso de conflicto con otros objetivos gubernamentales». Se dan valoraciones medias cuando «la estabilidad de los precios es un objetivo [conjuntamente] con otros objetivos compatibles, como por ejemplo un sistema bancario estable», y se dan valoraciones un poco menores cuando «la estabilidad de los precios es un objetivo, con objetivos potencialmente conflictivos, como por ejemplo el pleno empleo». Se da la valoración más baja cuando los objetivos establecidos en la carta de constitución del banco no incluyen la estabilidad de los precios. Finalmente se valoran los bancos centrales como independientes cuando pueden hacer préstamos únicamente al gobierno central y cuando tienen control completo sobre las condiciones del préstamo; por otro lado, son menos independientes cuando pueden prestar dinero a todos los niveles del gobierno, a empresas públicas y al sector privado y cuando el ejecutivo del gobierno decide las condiciones de los préstamos.

Cukierman, Webb y Neyapti valoran los bancos centrales en cada una de las cuatro décadas desde los años cincuenta hasta los ochenta. La primera columna de la tabla 13.1 contiene los promedios de estas cuatro valoraciones o los promedios de las valoraciones para las décadas posteriores pertinentes, en el caso de los países que todavía no eran independientes y democráticos a principios de los cincuenta. Es de suponer que estas valoraciones son representativas de todo el período analizado para cada una de nuestras democracias, aunque no incluyen el período comprendido entre 1990 y 1996, en el cual, tal como se mencionó anteriormente, la independencia de los bancos centrales aumentó en varios países. No obstante, estos cambios afectan solamente a unos pocos años: no se adoptaron las nuevas cartas de

TABLA 13.1. *La independencia de los bancos centrales en treinta y seis democracias (1945-1996)*

	Índice Cukierman- Webb- Neyapti	Índice Grilli- Masciandaro- Tabellini	Índice de rotación de gobernadores	Media
Alemania	0,69	0,69	—	0,69
Suiza	0,56	0,64	—	0,60
EE. UU.	0,48	0,64	—	0,56
Austria	0,63	0,48	—	0,55
Canadá	0,45	0,58	—	0,52
Países Bajos	0,42	0,53	—	0,48
Dinamarca	0,50	0,42	—	0,46
Mauricio	—	—	0,43	0,43
Australia	0,36	0,48	—	0,42
Papúa Nueva-Guinea	0,36	—	0,47	0,42
Irlanda	0,44	0,37	—	0,41
Malta	0,44	—	0,39	0,41
Bahamas	0,41	—	0,39	0,40
Barbados	0,38	—	0,43	0,40
Costa Rica	0,47	—	0,31	0,39
Israel	0,39	—	0,39	0,39
Trinidad	—	—	0,39	0,39
Grecia	0,55	0,21	—	0,38
India	0,34	—	0,35	0,35
Jamaica	—	—	0,35	0,35
Islandia	0,34	—	—	0,34
Colombia	0,27	—	0,39	0,33
Luxemburgo	0,33	—	—	0,33
Botswana	0,33	—	0,31	0,32
Francia	0,27	0,37	—	0,32
Venezuela	0,38	—	0,27	0,32
Reino Unido	0,30	0,32	—	0,31
Suecia	0,29	—	—	0,29
Finlandia	0,28	—	—	0,28
Portugal	0,41	0,16	—	0,28
Bélgica	0,16	0,37	—	0,27
Italia	0,25	0,27	—	0,26
Japón	0,18	0,32	—	0,25
España	0,23	0,27	—	0,25
Nueva Zelanda	0,22	0,16	—	0,19
Noruega	0,17	—	—	0,17

FUENTE: basada en datos de Cukierman, Webb y Neyapti, 1994, 40-57; Grilli, Masciandaro y Tabellini, 1991, 368-369; y datos proporcionados por Neville Francis, Hansraj Mathur, Ron May y Ralph R. Premdas.

constitución de los bancos centrales de Colombia y Venezuela hasta el final de 1992, y la legislación que proporciona mayor autonomía para los bancos centrales fue aprobada en Italia y Portugal en 1992, en Bélgica, Francia y Grecia en 1993 y en España en 1994 (Maxfield, 1997, 51-56, 62-63). Un cambio similar que tuvo lugar unos años antes ocurrió en Nueva Zelanda en 1989, tal como se mencionó en el capítulo 2. En las décadas anteriores a 1990, la independencia legal de los bancos centrales en la mayoría de los países fue extraordinariamente estable. No se incluyeron cuatro países en el estudio de Cukierman, Webb y Neyapti: Jamaica, Mauricio, Papúa-Nueva Guinea y Trinidad. No obstante y puesto que la carta de constitución del banco central de Papúa-Nueva Guinea siguió el modelo de Australia, se le puede asignar el mismo índice que a ésta. Se pueden hacer dos índices más para compensar por los datos que faltan y también para aprovechar otras opiniones expertas y llegar a un índice global de la independencia de los bancos centrales lo más exacto y válido posible. Uno es el índice de la independencia política y económica de los bancos centrales, diseñado por Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991, 366-371) y aplicado por ellos a los bancos centrales de dieciocho países industrializados. Aunque estos tres economistas utilizan el término «independencia política y económica», destacan las reglas formales, y por eso su índice es, en principio, bastante similar al índice de Cukierman, Webb y Neyapti. Difieren, no obstante, en varias de las variables específicas en las cuales se concentran y en el peso específico que dan a estas variables.

El tercer índice se basa en una variable simple —el índice de rotación del gobernador del banco central durante los años ochenta— que Cukierman, Webb y Neyapti (1194, 13-19, 37-42) consideraron un mejor indicador de la independencia de los bancos centrales y un mejor pronosticador de los índices de inflación para los países menos desarrollados que su más compleja medición legal: cuanto mayor el índice de rotación del gobernador del banco central, menor la independencia del mismo. Los dos índices adicionales fueron transformados en la misma escala de cero a uno utilizada por el índice de Cukierman, Webb y Neyapti.<sup>2</sup> Se muestran en la segunda y tercera columnas de la tabla 13.1. Hay una fuerte correlación entre los dos índices separados disponibles para los 28 países —el coeficiente es de 0,54, signifi-

2. El rango empírico del índice de Grilli, Masciandaro y Tabellini de los dieciocho países va desde los tres hasta los trece puntos, comparado con la banda de 0,16 a 0,69 del índice de Cukierman, Webb y Neyapti para los mismos países; para convertir el primero al segundo se consideró que tres puntos era el equivalente de 0,16; trece puntos el equivalente de 0,69; y de cuatro a doce puntos a lugares intermedios. El rango empírico de rotación de gobernadores era de cinco a cero rotaciones, comparado con una banda de 0,27 a 0,47 para los mismos países en el índice de Cukierman, Webb y Neyapti; se utilizó el mismo procedimiento para convertir el primero al segundo.

cativo al nivel del 1 %—, pero están lejos de ser idénticos. Las diferencias en los índices para Bélgica, Grecia y Portugal son particularmente grandes. Tanto la semejanza global como las diferencias entre casos específicos justifican el uso de más de un índice.

La cuarta columna de la tabla 13.1 muestra la media de los dos índices distintos de independencia en veintiocho de los treinta y seis bancos centrales y el único índice disponible para los restantes ocho bancos centrales; los valores de la cuarta columna constituyen el índice global de independencia de los bancos centrales que se utilizará a partir de ahora en este estudio. Se clasifican los treinta y seis países en orden descendente de independencia de sus bancos centrales. El rango teórico del índice es de uno a cero, pero el rango empírico es solamente la mitad, aproximadamente. Solamente cinco de los países tienen índices mayores de 0,50, el punto en que el esquema de códigos de Cukierman, Webb y Neyapti representa la semiindependencia. El punto medio del rango empírico es 0,43, pero el medio y la mediana son más bajos —0,38 y 0,36, respectivamente—, lo que indica que hay más países concentrados en la parte inferior del rango empírico. Los bancos centrales de Alemania, Suiza y Estados Unidos están en la cabeza de la lista y también están generalmente considerados los más fuertes del mundo, pero ni siquiera estos bancos siempre consiguen la puntuación más alta. Por ejemplo, solamente el gobernador del Bundesbank alemán tiene un mandato de ocho años; en Suiza, el mandato es de seis años y en Estados Unidos, de cuatro años (Capie, Goodhart y Schnadt, 1994, 58). El objetivo asignado por mandato del Bundesbank es el de salvaguardar la estabilidad de los precios, pero además tiene que apoyar la política económica general del gobierno federal (Lohmann, 1998); en Estados Unidos, tanto la estabilidad de los precios como el pleno empleo son objetivos del banco central; y la estabilidad de los precios no está mencionada explícitamente en la carta del banco central de Suiza.

### **El federalismo y la independencia del banco central**

Se ha relacionado la independencia de los bancos centrales con algunas otras características institucionales de las democracias. Peter A. Hall (1994) argumenta que las instituciones corporatistas facilitan la independencia de los bancos centrales: permiten a los bancos centrales controlar la inflación sin tener que pagar todo el precio de mayor desempleo, porque la negociación coordinada sobre salarios puede contrarrestar la tendencia al alza del desempleo. En nuestro grupo de treinta y seis democracias, sin embargo, existe poca o ningu-

na relación sistemática entre los dos. La correlación entre la independencia del banco central y el pluralismo de los grupos de interés es débil e insignificante: el 0,07 %.

John B. Goodman (1991, 346) argumenta que la independencia del banco central está principalmente en función de los horizontes temporales de los políticos en el poder: «Generalmente, los políticos quieren mantener un alto grado de libertad en sus acciones. No obstante, están dispuestos a cambiar la posición del banco central para atar las manos de sus sucesores, una decisión que toman cuando prevén un mandato corto.» El argumento de Goodman hace pensar que los bancos centrales deben tener menos autonomía en las democracias mayoritarias en que los ejecutivos son más fuertes y más duraderos

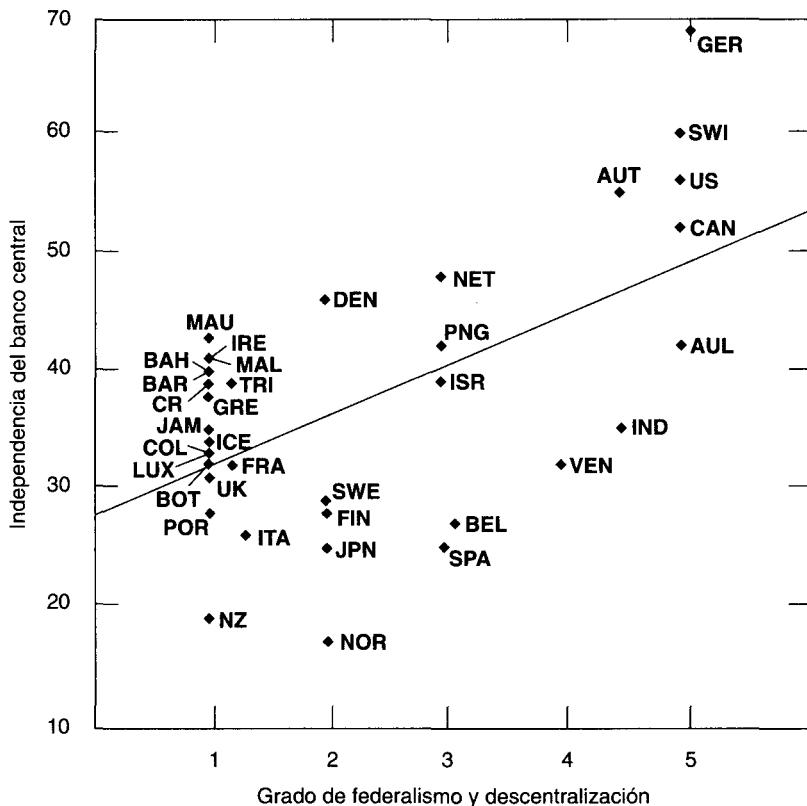


FIG. 13.1. *La relación entre federalismo-descentralización y la independencia de los bancos centrales en treinta y seis democracias (1945-1996).*

que en las democracias de consenso. No obstante, la correlación entre el dominio del ejecutivo y la independencia del banco central es un insignificante 0,06.

Una tercera sugerencia sobre una conexión institucional —entre el banco central y el federalismo— es mucho más provechosa (Banaian, Laney y Willett, 1986). La correlación entre nuestros índices de federalismo y descentralización, por un lado, y la independencia del banco central, por otro, es un fuerte 0,57 (significativo al nivel del 1 %). Se muestra la forma de la relación en la figura 13.1. Los cinco bancos centrales con mayor independencia operan dentro de sistemas federales: Alemania, Suiza, Estados Unidos, Austria y Canadá. En el orden mostrado en la tabla 13.1, Australia queda en noveno lugar, y la India se sitúa aproximadamente en el medio. Solamente el banco central de Venezuela pertenece claramente a la mitad inferior en cuanto a su grado de independencia; además, Venezuela tiene el único sistema federal descrito como centralizado en el capítulo 10. El noveno sistema federal, Bélgica, tiene uno de los índices más bajos de independencia del banco central, pero Bélgica no se convirtió en un estado federal hasta 1993, y, tal como se mencionó en el capítulo 3, dio a su banco central mucha más independencia por las mismas fechas. Tal como se muestra en el siguiente capítulo, la independencia de los bancos centrales tiene una fuerte correlación con las otras tres variables de la dimensión federal-unitario.



## CAPÍTULO 14

# EL MAPA CONCEPTUAL BIDIMENSIONAL DE LA DEMOCRACIA

En este breve capítulo hago un resumen de las principales conclusiones contenidas en los capítulos 5 a 13, que han versado sobre cada una de las diez variables mayoritarismo frente a consenso. Pongo énfasis en dos aspectos de la «visión global»: el modelo bidimensional formado a partir de las relaciones entre las diez variables y las posiciones que ocupan cada una de las treinta y seis democracias en el mismo. Además, estudio los cambios acaecidos en dichas posiciones desde el período previo a 1970 al posterior a 1971 en veintiséis de las treinta y seis democracias para las que el primer período es suficientemente largo.

### **Las dos dimensiones**

En el capítulo 1 anticipé una de las conclusiones generales más importantes de este libro: la agrupación de las diez variables institucionales en base a dos dimensiones claramente separadas, a las que he llamado dimensión ejecutivos-partidos y dimensión federal-unitario, a pesar de que, tal como expliqué en el capítulo 1, sería quizá más exacto, así como teóricamente más significativo, llamarlas dimensión de poder conjunto y dimensión de poder dividido. Asimismo, en los capítulos 5 a 13 he llamado repetidamente la atención sobre los estrechos vínculos existentes entre algunas de las variables dentro de cada grupo. La tabla 14.1 muestra la pauta global mediante la matriz de correlación común a las diez variables. Pone de manifiesto fuertes vínculos dentro de cada grupo frente a las débiles correspondencias entre variables pertenecientes a grupos distintos. Todas las correlaciones dentro de los dos grupos son estadísticamente significativas, a saber,

**TABLA 14.1. Matriz de correlación de las diez variables que distinguen la democracia mayoritaria de la consensual en treinta y seis democracias (1945-1996)**

Variable 1: Número efectivo de partidos parlamentarios  
 Variable 2: Gabinetes ganadores mínimos de un solo partido  
 Variable 3: Dominio del ejecutivo  
 Variable 4: Desproporcionalidad electoral  
 Variable 5: Pluralismo de los grupos de interés  
 Variable 6: Federalismo-descentralización  
 Variable 7: Bicameralismo  
 Variable 8: Rrigidez constitucional  
 Variable 9: Revisión judicial  
 Variable 10: Independencia del banco central

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]
[1]	1,00									
[2]	-0,87**	1,00								
[3]	-0,71**	0,68**	1,00							
[4]	-0,50**	0,57**	0,33*	1,00						
[5]	-0,55**	0,68**	0,38*	0,56**	1,00					
[6]	0,26	-0,25	-0,23	-0,16	-0,28	1,00				
[7]	0,02	0,00	0,01	0,10	0,05	0,64**	1,00			
[8]	0,02	-0,06	-0,09	-0,02	-0,06	0,54**	0,35*	1,00		
[9]	-0,13	0,06	-0,05	0,26	0,20	0,48**	0,41**	0,39**	1,00	
[10]	-0,01	-0,14	-0,06	-0,06	-0,07	0,57**	0,34*	0,42**	0,39**	1,00

\* Estadísticamente significativa al 5 %.

\*\* Estadísticamente significativa al 1 %.

diecisésis de las veinte al nivel del 1 % y las cuatro restantes al nivel del 5 %. Los coeficientes de correlación se muestran en los dos triángulos de la tabla 14.1. En clara contraposición a lo dicho, ninguna de las veinticinco correlaciones entre las variables de los diferentes grupos, que se muestran en la parte inferior izquierda de la tabla, son estadísticamente significativas a nivel alguno.

El primer grupo de variables contiene interconexiones más fuertes que el segundo. Las medias de los valores absolutos de los coeficientes de correlación son 0,58 y 0,45, respectivamente. El porcentaje de gabinetes de mayoría mínima de un solo partido representa un elemento especialmente fuerte dentro del primer grupo de variables, puesto que posee valores de correlación más elevados que las otras variables. Esta conclusión es de gran interés teórico en tanto que, tal como he argumentado anteriormente (al principio del capítulo 5), esta variable también puede ser considerada conceptualmente cercana a la esencia de la distinción entre la concentración de poder y el ejercicio compartido del mismo. El número efectivo de partidos parlamentarios es el segundo componente clave de este grupo. En el segundo grupo, la variable federalismo-descentralización sobresale como el elemento más fuerte. Esta conclusión es también teóricamente significativa, puesto que esta variable puede ser considerada conceptualmente inherente a la dimensión federal-unitario.

El análisis factorial puede proporcionarnos un resumen incluso mejor y más sucinto de las relaciones entre las diez variables. El objetivo general del análisis factorial es detectar si existen una o más dimensiones comunes subyacentes entre diversas variables. Los factores resultantes pueden considerarse «promedios» de las variables estrechamente relacionadas. La tabla 14.2 muestra los resultados del análisis factorial de nuestras diez variables básicas. Los valores que se muestran para cada variable son las ponderaciones factoriales, que pueden interpretarse como los coeficientes de correlación entre la variable y el primer y segundo factores detectados por el análisis factorial. Los mismos dos grupos se forman inequívocamente en este análisis; son también grupos claramente separados, puesto que el análisis factorial ha hecho uso de una rotación ortogonal que garantiza la completa ausencia de correlación entre los dos factores.

Las ponderaciones factoriales son muy elevadas dentro de cada uno de los dos grupos y mucho más bajas —en realidad cercanas a cero en la mayoría de casos— fuera de los grupos. El porcentaje de gabinetes de mayoría mínima de un solo partido resulta ser, de nuevo, la variable más fuerte de la primera dimensión; su ponderación factorial de 0,93 la lleva muy cerca de coincidir con el factor. El número efectivo de partidos es un elemento dotado de una fuerza muy pareci-

**TABLA 14.2.** *Matriz de factores alternados de baremo ortogonal de las diez variables que distinguen la democracia mayoritaria de la consensual en treinta y seis democracias (1945-1996)*

Variable	Factor I	Factor II
Número efectivo de partidos parlamentarios	-0,90	0,02
Gabinetes ganadores mínimos de un solo partido	0,93	-0,07
Dominio del ejecutivo	0,74	-0,10
Desproporcionalidad electoral	0,72	0,09
Pluralismo de los grupos de interés	0,78	-0,01
Federalismo-descentralización	-0,28	0,86
Bicameralismo	0,06	0,74
Rigidez constitucional	-0,05	0,71
Revisión judicial	0,20	0,73
Independencia del banco central	-0,07	0,71

Nota: el análisis factorial es un análisis de los componentes principales que no contempla los valores superiores a 1,0.

da, con una ponderación factorial de -0,90, y la variable del federalismo sobresale de nuevo como el elemento más fuerte de la segunda dimensión, con una ponderación factorial de 0,86. Las ponderaciones factoriales restantes dentro de los dos grupos son más bajas, aunque siguen gozando de una fuerza sorprendente, situándose todas ellas entre 0,70 y 0,80.

### El mapa conceptual de la democracia

El modelo bidimensional formado por las diez variables básicas nos permite resumir dónde se sitúan los treinta y seis países individuales entre la democracia mayoritaria y de consenso. Se puede hacer la media de sus características en cada uno de los dos conjuntos de cinco variables con el fin de formar sólo dos características sumarias, que pueden usarse para situar a cada una de las democracias en el mapa conceptual bidimensional de la democracia de la figura 14.1.<sup>1</sup> El

1. Para hacer la media de las cinco variables de cada uno de los dos grupos hubo que estandarizarlas primero (para obtener una media de 0 y una desviación estándar de 1), puesto que originalmente fueron medidas en escalas diferentes. Además, hubo que ajustar sus signos para que los valores altos de cada variable representaran, bien la democracia mayoritaria, bien la consensual y los valores bajos la característica opuesta. Para la construcción del mapa conceptual otorgué valores altos a la democracia mayoritaria de forma arbitraria (lo que comportó invertir los signos del número efectivo de partidos y de las cinco variables en la dimensión federal-unitario). Tras hacer la media de estas variables estandarizadas, el paso final fue estandarizar las medias para que cada unidad de ambos ejes representara una desviación estándar.

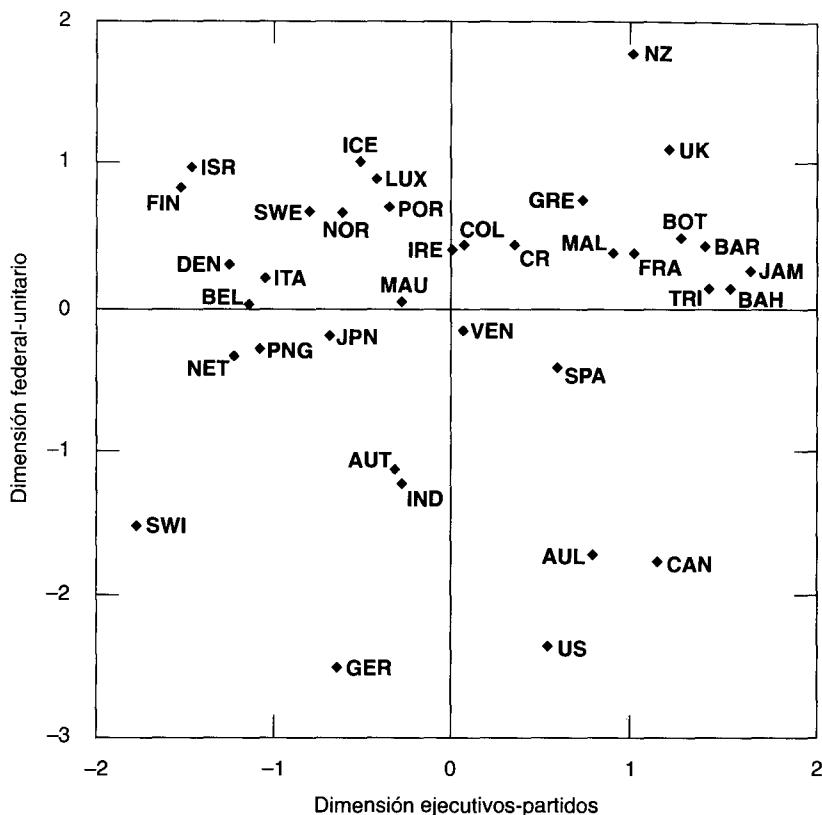


FIG. 14.1. *El mapa conceptual bidimensional de la democracia.*

eje horizontal representa la dimensión ejecutivos-partidos y el vertical, la dimensión federal-unitario. Cada unidad de estos ejes representa una desviación estándar, los valores elevados indican mayoritarismo y los bajos, consenso. En la dimensión ejecutivos-partidos, todos los países se encuentran dentro de dos desviaciones estándar del centro; en la dimensión federal-unitario, Alemania y Estados Unidos son los países más alejados, con casi dos desviaciones y media por debajo del centro. La puntuación exacta de cada uno de los treinta y seis países de las dos dimensiones aparece en el apéndice A.<sup>2</sup>

2. Obsérvese, sin embargo, que en el apéndice A todos los valores en las dos dimensiones se expresan en términos de grados de democracia consensual. Éstos pueden ser fácilmente convertidos a grados de democracia mayoritaria invirtiendo los signos.

La mayor parte de los casos prototipo de democracia mayoritaria y consensual que se tratan en los capítulos 2 y 3 ocupan las posiciones esperadas en el mapa. El Reino Unido y Nueva Zelanda se sitúan en la parte superior derecha. El Reino Unido es ligeramente más mayoritario en la dimensión ejecutivos-partidos, pero Nueva Zelanda lo es mucho más en la dimensión federal-unitario, de modo que la posición global de Nueva Zelanda es más extrema, de acuerdo con la proposición que afirma que, hasta 1996, este país constituía el ejemplo más puro del modelo Westminster. El capítulo 2 ponía a Barbados como ejemplo de democracia mayoritaria en la dimensión ejecutivos-partidos, no en la federal-unitario; su posición por debajo del Reino Unido y Nueva Zelanda, así como también algo más alejada de la derecha, coincide con esta descripción. Como era de esperar, Suiza ocupa una posición en la parte inferior izquierda, aunque no tan abajo como diversos otros países, principalmente por carecer de revisión judicial, una característica no consensual. A pesar de ello, sigue siendo el prototipo consensual más claro, puesto que se aleja en más de una desviación y media del centro de ambas dimensiones, mientras que Alemania —que según el mapa podría haber servido también de prototipo— se sitúa más abajo, aunque a menos de una desviación estándar a la izquierda del centro.<sup>3</sup> Bélgica es el ejemplo de un país que no está en una posición extrema, aunque esto no es tampoco inesperado, ya que no se convirtió en un Estado completamente federal hasta 1993; a pesar de ello, ocupa una posición consensual fuerte en la dimensión ejecutivos-partidos.

El mapa bidimensional revela también prototipos de las dos combinaciones de las características consensual y mayoritaria. En la parte superior izquierda, Israel representa una combinación de democracia consensual en la dimensión ejecutivos-partidos (en especial, frecuentes gabinetes de coalición sobrerepresentada, multipartidismo, elecciones por RP altamente proporcionales y corporatismo de grupos de interés) y democracia mayoritaria, pese a que de forma menos intensa, en la dimensión federal-unitario (una constitución no escrita y un parlamento unicameral, moderado, no obstante, por características intermedias con respecto al federalismo y a la independencia del banco central). En la parte inferior derecha, Canadá es el candidato más fuerte para el prototipo opuesto de democracia mayoritaria en la dimensión ejecutivos-partidos y consensual en la dimensión federal-unitario; por una

3. Sin embargo, la clara posición de Alemania en la parte consensual de ambas dimensiones confirma la caracterización que Manfred G. Schmidt (1996, 95) hace de Alemania al llamarla «el estado de gran coalición». Schmidt escribe que «en la República Federal es casi imposible no estar gobernado por una Gran Coalición, ya sea formal o informal, de los principales partidos establecidos y una Gran Coalición, formal o escondida, del gobierno federal y los gobiernos de estado».

parte, gabinetes de un partido dominante, un sistema de dos partidos y un tercio, elecciones por mayoría relativa y pluralismo de grupos de interés; por otra, fuerte federalismo y revisión judicial, una constitución rígida, un banco central independiente y un parlamento bicameral (aunque sólo con una fuerza de tipo medio). Estados Unidos se encuentra situado en la misma zona; es más fuerte en la dimensión federal-unitario, pero no excepcionalmente mayoritario en la dimensión ejecutivos-partidos, debido sobre todo al equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo de que goza su sistema presidencialista.

### Explicaciones

¿Ayuda la distribución de las treinta y seis democracias en el mapa a revelar algunas pautas generales? ¿Existe, por ejemplo, alguna correspondencia entre los mapas conceptual y geográfico? Realmente, tal relación parece existir en lo concerniente a la parte consensual de la dimensión ejecutivos-partidos. En el mapa, la mayor parte de los países europeos continentales se sitúan en la parte izquierda, incluidos los países nórdicos, que han sido llamados «las democracias consensuales» con una «cultura de consenso típicamente escandinava y [...] estructuras para la conciliación y el arbitraje» (Elder, Thomas y Arter, 1988, 221). En la parte derecha, las tres democracias latinoamericanas están muy cerca la una de la otra y sólo ligeramente a la derecha del centro. A una distancia considerablemente más alejada de la derecha se sitúan los cuatro países caribeños, también muy cercanos el uno del otro. Sin embargo, la mayoría de los países situados en la parte derecha del mapa conceptual están geográficamente alejados entre ellos. La característica común de muchos de estos países, incluidos los países del Caribe, es el haber sido antiguas colonias británicas. De hecho, el factor que justifica la distribución a izquierda y derecha de la dimensión ejecutivos-partidos, mejor que cualquier factor geográfico es la presencia o ausencia de una herencia política británica.

Existen diversas excepciones evidentes a esta doble división basadas en la influencia de esta herencia británica. Los tres países latinoamericanos constituyen una de ellas, aunque no muy relevante, puesto que se hallan situados más cerca del centro que de la derecha. Sin embargo, más hacia la derecha se encuentran España, Grecia y, sobre todo, Francia. Considerando el profundo antagonismo que el presidente francés De Gaulle sentía y a menudo expresaba hacia *les anglo-saxons*, resulta irónico que la república por él creada sea la más anglosajona de todas las democracias europeas continentales. De igual forma, se encuentran excepciones en la parte izquierda de esta dimen-

sión: India, Israel y Mauricio surgieron del dominio colonial británico y Papúa-Nueva Guinea fue gobernada por Australia (antigua colonia británica). Sin embargo, lo que une también a estos cuatro países es que son sociedades plurales, lo cual sugiere que es el grado de pluralismo el que explica por qué los países son consensuales y no mayoritarios en la dimensión ejecutivos-partidos. De las dieciocho sociedades plurales y semiplurales que se relacionan en la tabla 4.3, doce están situadas en la parte izquierda del mapa.

El análisis de regresión confirma la importancia de ambas explicaciones, pero también que la herencia política británica es la influencia más fuerte. La correlación entre la herencia británica —una variable ficticia con un valor uno para el propio Reino Unido y los quince países que antiguamente gobernaba y cero para los veinte países restantes— y la democracia mayoritaria en la dimensión ejecutivos-partidos obtiene un coeficiente de 0,54 (significativo al nivel del 1 %). La correlación con el grado de pluralismo de la sociedad —plural frente a semiplural frente a no plural— es -0,32 (significativo al nivel del 5 %). Cuando ambas variables independientes se introducen en la ecuación de regresión, el coeficiente de correlación múltiple es 0,65, y las dos variables son ahora variables explicativas significativas al nivel del 1 %. En último lugar, en un análisis de regresión escalonado, la herencia británica explica el 28 % de la varianza en las democracias mayoritarias, y el grado de pluralismo añade otro 11 % para un total de 39 % de la varianza explicada (medida en términos del R-cuadrado ajustado).<sup>4</sup>

El grado en el que los países son sociedades plurales parece asimismo explicar la situación de las treinta y seis democracias en la dimensión federal-unitario. De los trece países que se encuentran por debajo del centro (incluido Bélgica que, con una puntuación de -0,01, se encuentra muy poco por debajo del centro), diez son sociedades plurales o semiplurales. El mapa sugiere una explicación adicional, a saber, el tamaño de la población. Los tres países más grandes —India, Estados Unidos y Japón— se encuentran situados en la parte inferior del mapa y, de los quince países con poblaciones superiores a los diez millones, diez están localizados en la parte inferior. Esta posible expli-

4. Es defendible la postura que considera a Alemania, Austria y Japón como países con sistemas políticos de fuerte influencia británica, o mejor dicho angloamericana. La constitución japonesa de posguerra fue redactada por el Estado Mayor del general Douglas MacArthur e inspirada, en gran parte, en el modelo británico. Las autoridades de ocupación británicas y americanas también supervisaron el restablecimiento de la democracia en Alemania y Austria, y fueron parte directa en la formación del sistema democrático alemán de posguerra (Muravchik, 1991, 91-114). Sin embargo, asignar a estos tres países un código de 1 en la variable de la herencia británica debilita todas las correlaciones; por ejemplo, la variación total explicada desciende de un 39 a un 28 %.

cación se ve alentada por la conclusión a la que llegaron Robert A. Dahl y Edward R. Tufte (1973, 37), y que trata de la relación existente entre federalismo y descentralización, la variable central de la dimensión federal-unitario: «Cuanto más grande es un país, más descentralizado es su gobierno, sea o no éste federal.»

El análisis de regresión confirma una vez más estas dos impresiones. Los coeficientes de correlación son -0,50 para el tamaño de la población (registrada) y -0,40 para el grado de pluralismo (ambos significativos al nivel del 1 %). En la regresión múltiple, ambos permanecen como variables explicativas significativas (aunque el pluralismo sólo al nivel del 5 %), y el coeficiente de correlación múltiple es 0,57. El tamaño de la población explica por sí mismo el 23 % de la varianza y el pluralismo añade otro 6 % para un total de 29 % de varianza explicada. El grado de pluralismo resulta ser nuevamente la variable más débil; sin embargo, puede considerarse la explicación general más sólida, puesto que puede explicar una porción significativa de la varianza que experimentan las posiciones de las treinta y seis democracias en ambas dimensiones.<sup>5</sup> A pesar de que los aspectos de poder compartido y poder dividido de la democracia consensual son dimensiones diferenciadas conceptual y empíricamente, representan mecanismos institucionales complementarios para acomodar profundas divisiones sociales. Esta conclusión refuerza la recomendación de sir Arthur Lewis, recogida en el capítulo 3, según la cual las dos dimensiones de la democracia consensual son necesarias en sociedades plurales; Lewis defiende de forma especial los gabinetes de poder dividido y el federalismo.

### Cambios en el mapa conceptual

Los emplazamientos de las treinta y seis democracias en el mapa conceptual son emplazamientos *promedios* a lo largo de un dilatado período, cercano a los cincuenta años para las veinte democracias más antiguas y de un mínimo de diecinueve para las tres democracias más recientes (véase tabla 4.1). Estos promedios esconden cualquier posible cambio ocurrido, haya sido pequeño o grande. Evidentemente,

5. La herencia política británica no está relacionada con la segunda dimensión, como tampoco lo está el tamaño de la población con la primera, lo que contradice el argumento de Dahl y Tufte (1973, 91) referente a que «el sistema pequeño, al ser más homogéneo, es [...] probable que sea más consensual [y que] el sistema más grande, al ser más heterogéneo, [...] posiblemente sea más conflictivo». Nuestras treinta y seis democracias también difieren mucho con respecto al nivel de desarrollo, pero esta variable (medida en términos del índice de desarrollo humano) no está relacionada con ninguna de las dos dimensiones.

los sistemas políticos pueden cambiar y, de hecho, lo hacen. Por ejemplo, en anteriores capítulos puse énfasis en los cambios acaecidos en los sistemas de partido, electorales y de grupos de interés de las treinta y seis democracias, así como en sus grados de descentralización, la estructura camerla de sus legislativos y el activismo de su revisión judicial. ¿Hasta qué punto estos cambios han producido movimientos en la dirección de más mayoritarismo o más consenso en una o ambas dimensiones?

Con el fin de estudiar esta cuestión más a fondo he dividido el período comprendido entre 1945 y 1996 en dos partes aproximadamente iguales: el período hasta finales de 1970 y el período de 1971 a mediados de 1996. Para aquellos países con un primer período suficientemente largo, los resultados obtenidos en ambas dimensiones se calcularon para cada período. Esto puede llevarse a cabo con los veinte países estudiados desde mediados o finales de la década de los cuarenta y con seis países más: Costa Rica, Francia, Colombia, Venezuela, Trinidad y Jamaica.<sup>6</sup> La figura 14.2 muestra los cambios que tuvieron lugar en estas veintiséis democracias desde el período anterior a 1970 hasta el posterior a 1971. Las flechas señalan las posiciones ocupadas en el último período. El panorama general muestra muchos cambios relativamente pequeños, pero no transformaciones radicales, puesto que ningún país ha cambiado de una democracia claramente mayoritaria a una democracia claramente consensual o viceversa. Existen más cambios de izquierda a derecha o a la inversa que de posiciones más altas a más bajas o viceversa, una pauta que refleja la mayor estabilidad de las características institucionales de la dimensión federal-unitario, puesto que éstas se hallan con más frecuencia ancladas en provisiones constitucionales. Las flechas parecen apuntar en direcciones diferentes de forma casi caprichosa, sugiriendo que no había una tendencia general a más mayoritarismo o más consenso. Pese a que esta sugerencia es en su mayor parte correcta, existen, sin duda, ligeros cambios hacia un mayor consenso en ambas dimensiones, que alcanzan un promedio de 0,03 de una desviación estándar en la primera dimensión y 0,06 en la segunda dimensión, unos cambios tan pequeños que no merecen tomarse en consideración.<sup>7</sup>

A pesar de la gran estabilidad que se desprende de la pauta general, algunos países han sufrido cambios de mayor consideración que

6. El análisis de Costa Rica empieza en 1953, el de Francia, Colombia y Venezuela en 1958, Trinidad en 1961, y Jamaica en 1962. Botswana, Barbados y Malta no figuran en este análisis, puesto que el lapso que separa el principio de su período en 1965 y 1966 de 1970 era demasiado corto. Los siete países restantes consiguieron su independencia, adoptaron un sistema democrático o lo restablecieron después de 1971.

7. Dado el interés que pueden suscitar en otros investigadores las cifras correspondientes al segundo período (1971-1996), éstas aparecen relacionadas en el apéndice A.

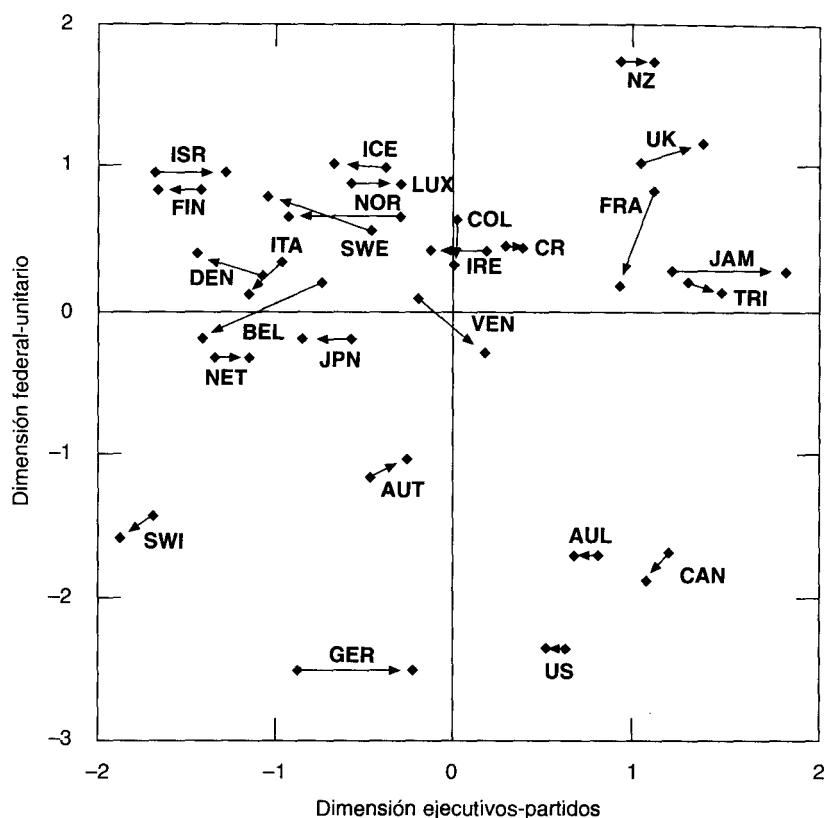


FIG. 14.2. *Cambios en el mapa bidimensional experimentados por veintiséis democracias desde el período anterior a 1971 al comprendido entre 1971 y 1996.*

otros. Estados Unidos es el país que ha experimentado menos cambios y Bélgica es el que ha experimentado un mayor número de ellos. Junto con Bélgica, también Alemania, Jamaica, Suecia, Noruega, Francia y Venezuela han sufrido cambios notables. El movimiento hacia más mayoritarismo en Alemania refleja el cambio desde los frecuentes gabinetes sobredimensionados en el primer período a los gabinetes principalmente de mayoría mínima en el segundo, de gabinetes de poca a mayor duración y a una ligera reducción del número efectivo de partidos, sólo ligeramente compensado por los resultados electorales más proporcionales en el segundo período. Jamaica siguió la misma dirección y recorrió una distancia parecida; sin embargo, de un primer período ya fuertemente mayoritario, su sistema de partidos

cambió de un sistema cercano al bipartidismo a un sistema de partidos de uno y medio, y la desproporcionalidad de sus elecciones pasó de ser de cerca del 9 % a más del 21 %. Noruega y Suecia siguieron la dirección contraria, esto es, más gabinetes de minoría y de coalición, menor duración de los gabinetes, números efectivos de partido más altos y una menor desproporcionalidad. El ligero cambio experimentado por Suecia en la dimensión federal-unitario refleja sobre todo la adopción del unicameralismo en 1970.

Bélgica, Francia y Venezuela experimentaron cambios significativos en ambas dimensiones. Bélgica se desplazó hacia abajo, debido principalmente a la adopción de la revisión judicial, y hacia la izquierda, en gran parte debido al aumento de gabinetes sobredimensionados y a un fuerte incremento del multipartidismo de un sistema de unos tres partidos a uno de cinco partidos y medio. La mayor parte del cambio experimentado por Francia se dirigió hacia un mayor consenso en la dimensión federal-unitario, reflejando así su constitución más rígida y su activa revisión judicial a partir de 1974, así como su descentralización después de 1981, compensada, sin embargo, por un descenso en la independencia del Banco de Francia; el pequeño desplazamiento hacia la izquierda fue originado primordialmente por pequeños aumentos del multipartidismo y la proporcionalidad. En último término, la razón principal por la que Venezuela llegó a ser más mayoritario en la dimensión ejecutivos-partidos fue un menor número de gabinetes sobredimensionados y de coalición y el paso de un sistema de aproximadamente cuatro a tres partidos; el desplazamiento en dirección contraria al mayoritarismo en la dimensión federal-unitario refleja un aumento sustancial de la independencia legal del banco central.

El resto de países experimentaron menos cambios de posiciones, aunque éstos pueden cobrar mayor importancia al ser comparados con los llevados a cabo en la otra dirección por países vecinos. Por ejemplo, Peter Mair (1994, 99) ha expuesto que, pese a que la tendencia de Países Bajos hacia una democracia menos consensual en la dimensión ejecutivos-partidos desde principios de los años setenta ha resultado quizá poco impresionante, «muchas de las democracias europeas restantes parecen haber adoptado un estilo político más consensual», lo que otorga un desarrollo más notable en términos relativos al desplazamiento holandés alejándose del consenso. La figura 14.2 confirma la afirmación de Mair; comparándolo con los cambios hacia la democracia consensual experimentados por las democracias más pequeñas en el noroeste de Europa (excepto Luxemburgo), el desplazamiento en la otra dirección protagonizado por Países Bajos presenta un visible contraste.

Las puntuaciones de las veintiséis democracias en las dos dimensiones para el segundo período (1971 a 1996), presentadas en este capítulo, se usan de nuevo en los próximos dos capítulos (junto con las puntuaciones para las diez democracias restantes que se estudian a partir de sólo unos pocos años antes o a partir de 1970). Estos capítulos analizan las consecuencias que el tipo de democracia puede aca-rrear en la efectividad, el carácter democrático y la orientación política general de los gobiernos. Estas últimas décadas nos han permitido disponer de datos fiables relativos a estas variables y, lo que es más, al centrarnos en el período más reciente podemos incluir el máximo número posible de las treinta y seis democracias en el análisis. Por consiguiente, está justificado medir los grados de consenso o mayoritarismo de las veintiséis democracias más duraderas según sus características en el segundo período.



## CAPÍTULO 15

# GESTIÓN MACROECONÓMICA Y CONTROL DE LA VIOLENCIA: ¿RESULTA VENTAJOSA LA DÉMOCRACIA CONSENSUAL?

En el presente y el siguiente capítulos voy a ocuparme de la pregunta «¿y qué?». ¿Es realmente importante la diferencia entre la democracia mayoritaria y la consensual para la actividad democrática, especialmente en lo que al buen funcionamiento de ésta se refiere? El juicio convencional —a menudo expuesto como las ventajas relativas de la RP frente a las elecciones por mayoría relativa y mayoría absoluta, pero que también puede extenderse al contraste más amplio existente entre la democracia consensual y la mayoritaria en la dimensión ejecutivos-partidos— es que existe un intercambio entre la calidad y la efectividad de un gobierno democrático. Por un lado, el juicio convencional reconoce que la RP y la democracia consensual pueden proporcionar una representación más fiel y, en particular, una mejor representación de las minorías y la protección de sus intereses, así como una participación más amplia a la hora de tomar decisiones. Por otro lado, el juicio convencional mantiene que los gobiernos con un solo partido político mayoritario, producto normalmente de elecciones por mayoría relativa, son más decisivos y, por consiguiente, más efectivos en la elaboración de políticas públicas. Este punto de vista queda reflejado en la breve sentencia citada recientemente por Samuel Beer (1998, 25): «el gobierno representativo no sólo debe representar sino también gobernar», lo cual implica que la representatividad se consigue a expensas de un gobierno efectivo.

El juicio convencional ha sido ampliamente aceptado durante mucho tiempo sin un examen empírico adecuado, quizás porque su lógica parece tan aplastante que no se considera necesario llevar a cabo ningún tipo de prueba. Por ejemplo, ya he llamado la atención

(en el capítulo 5) sobre la aserción de Lowell (1896), quien consideraba un axioma evidente que los gabinetes de mayoría de un solo partido eran necesarios para conseguir una efectiva formación de políticas. La primera parte del juicio convencional, que atañe a la calidad democrática, se discute en el capítulo siguiente. En este capítulo pretendo hacer un examen crítico de la segunda parte, que establece un vínculo entre la democracia mayoritaria y la toma de decisiones de manera efectiva.

### Hipótesis y evidencia preliminar

La base teórica del axioma de Lowell es aparentemente buena: la concentración del poder político en manos de una pequeña mayoría puede fomentar un liderazgo unido, decisivo y, por consiguiente, políticas coherentes y una rápida toma de decisiones. No obstante, existen bastantes argumentos en contra.<sup>1</sup> Los gobiernos mayoritarios quizá sean capaces de tomar decisiones más rápidamente que los gobiernos consensuales, pero las decisiones rápidas no son siempre las más acertadas. De hecho, lo contrario quizá sea más válido, como muchos teóricos de la política han argumentado durante mucho tiempo, en especial los venerables autores de los *Federalist Papers* (Hamilton, Jay y Madison, 1788). La introducción de las llamadas «capitaciones», un nuevo impuesto de la administración local introducido en el Reino Unido en los años ochenta, es un claro ejemplo de una política desastrosa producto de decisiones tomadas de forma rápida. Con toda probabilidad, las capitaciones nunca hubieran sido introducidas de haberse debatido la cuestión más cuidadosamente y sin tantas prisas (Butler, Adonis y Travers, 1994).

Además, las políticas supuestamente coherentes adoptadas por los gobiernos mayoritarios pueden verse invalidadas por la sucesión de estos gobiernos mayoritarios, puesto que la alternancia de izquierda a derecha y viceversa puede acarrear drásticos cambios demasiado frecuentes y bruscos en la política económica. En particular, S. E. Finer (1975) ha afirmado enérgicamente que el éxito de la gestión macroeconómica requiere más mano *firme* que *dura* y que los gobiernos de RP y de coalición están más capacitados para la elaboración de políticas firmes y centristas. Las políticas que cuentan con el apoyo de un amplio consenso tienen más probabilidades de ser llevadas a cabo con éxito y de durar que aquellas impuestas por un gobierno «decisivo» que vaya en contra de los deseos de importantes sectores de la sociedad. Finalmente, para mantener la paz civil en sociedades divididas, la conciliación y el compromiso —metas que requieren la mayor inclu-

sión posible de grupos rivales en el proceso de toma de decisiones—son probablemente mucho más importantes que las decisiones precipitadas. Estos argumentos en contra parecen ser, al menos, ligeramente de más peso que los argumentos a favor de gobiernos basados solamente en la rapidez y coherencia de la toma de decisiones.<sup>1</sup>

La evidencia empírica es ambigua. Peter Katzenstein (1985) y Ronald Rogowski (1987) han demostrado que países pequeños han adoptado la RP y las prácticas corporatistas para compensar las desventajas de su pequeño tamaño en el comercio internacional, lo que significa que estos elementos consensuales les proporcionaron fuerza en lugar de ser causa de debilidad. Richard Rose (1992) y Francis G. Castles (1994) no encuentran diferencias significativas en el crecimiento económico, la inflación y el desempleo entre los sistemas de RP y los que no lo son en los países democráticos industrializados. Por el contrario, Nouriel Roubini y Jeffrey D. Sachs (1989) establecen una clara conexión entre los gobiernos multipartidistas de coalición y los gobiernos con una duración media corta —características ambas de la democracia consensual—, por una parte, y con grandes déficit presupuestarios por la otra; sus métodos y conclusiones, sin embargo, han sido puestos en entredicho por Stephen A. Borrelli y Terry J. Royed (1995), y por Sung Deuk Hahn, Mark S. Kamlet y David C. Mowery (1996). Markus M. L. Crepaz (1996) observa que, en los países de la OCDE, las instituciones consensuales no están relacionadas con el crecimiento económico, pero tienen efectos significativamente positivos en la inflación, el desempleo y el número de días laborables perdidos por conflictos industriales. Finalmente, G. Bingham Powell (1982) observa que las democracias «de representación» —similares a las que yo llamo democracias consensuales— registran mejores resultados que las mayoritarias en lo que al control de la violencia se refiere,<sup>2</sup>

Todas las pruebas anteriores tienen que ver con la gestión macroeconómica y el control de la violencia. Este tipo de variables son excelentes indicadores de resultados porque proporcionan un análisis de

1. El hecho de que la RP proporcione también una mayor justicia electoral es una ventaja añadida, aunque, bajo el punto de vista de Finer, no es la principal.

2. Powell (1982) examina también la evolución de las democracias con respecto a la participación electoral y la estabilidad del gobierno. Concluye que la participación electoral es mejor en los sistemas de representación —un tema al que me vuelvo a referir en el capítulo 16—, pero que las democracias mayoritarias obtienen mejores resultados en lo referente a la estabilidad del gobierno. Obsérvese, sin embargo, que la medida de la estabilidad del gobierno de Powell es la duración del ejecutivo. Tal como se ha discutido en el capítulo 7, este tipo de duración es un indicador realmente bueno del poder político, pero la fuerza del ejecutivo no se traduce necesariamente en una elaboración efectiva de políticas. Un ejecutivo fuerte significa en primer lugar un poder legislativo relativamente débil, y una falta de equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo en beneficio del ejecutivo es simplemente parte del síndrome de las características democráticas mayoritarias.

funciones cruciales del gobierno y unos datos cuantitativos precisos. Dado que los argumentos teóricos y la observación empírica son ambiguos, pero otorgan un pequeño margen a la democracia consensual, mi hipótesis es que esta última ofrece mejores resultados, aunque sin esperar diferencias muy notables y significativas.

Otra razón para no esperar diferencias de primer orden es que ni el éxito económico ni la conservación de la paz civil vienen únicamente determinados por la política gubernamental. Por lo que se refiere a la política macroeconómica británica, por ejemplo, Rose (1992, 11) señala que «muchas influencias sobre la economía quedan fuera del control del gobierno [...] Las decisiones tomadas de forma independiente por los inversores, los empresarios, los consumidores y los trabajadores británicos pueden frustrar las intenciones del gobierno del momento. En una economía internacional abierta, el Reino Unido está siendo cada vez más influido por decisiones tomadas en Japón, Washington, Nueva York, Bruselas o Frankfurt».

El razonamiento de Rose no debería exagerarse. El hecho de que los gobiernos no tengan control absoluto no significa que no tengan ningún tipo de control. Cuando la economía va bien —cuando el crecimiento económico es alto y la inflación, el desempleo y el déficit presupuestario son bajos— los gobiernos invariablemente se atribuyen el mérito del buen estado de los negocios. Asimismo, es bien sabido que los votantes premian a los partidos gobernantes en tiempos de prosperidad económica y los castigan cuando la economía va mal. El Tratado de Maastricht, firmado en 1992 por los miembros de la Unión Europea, también se basaba en la suposición de que, en realidad, los gobiernos tienen la capacidad de controlar las fuerzas macroeconómicas, puesto que obligaba a los signatarios, entre otras cosas, a mantener la inflación baja —lo que suponía que la media de ésta no excediera en más de un 1,5 % la media de los tres países con los índices de inflación más bajos— y también a que mantuvieran el déficit presupuestario nacional por debajo del 3 % del producto interior bruto.

Sin embargo, el argumento de Rose señala la necesidad de tomar en consideración estas otras influencias. Como variables que pueden ser identificadas y medidas, deberían ser controladas en los análisis estadísticos. Para la evolución económica, el nivel del desarrollo económico es una variable explicativa potencialmente importante. Para el control de la violencia debería controlarse el grado de división social, ya que las profundas divisiones dificultan la conservación del orden público y la paz. La tercera variable, cuya influencia debería ser analizada, es la de la población, aunque sólo sea por las grandes diferencias existentes en nuestras democracias en este aspecto. Es de suponer que

los países grandes tienen que afrontar mayores problemas de orden público que los países pequeños, con lo que no está claro si el tamaño es un factor favorable o desfavorable. Evidentemente, los países grandes tienen más poder en las relaciones internacionales y las pueden utilizar, por ejemplo, para el beneficio económico de sus ciudadanos. Más aún, una mayor influencia internacional significa también una mayor responsabilidad y, por consiguiente, un mayor número de gastos, especialmente para fines militares.

Los sucesos fortuitos pueden igualmente afectar al éxito económico, como la suerte que tuvieron el Reino Unido y Noruega al encontrar petróleo en el mar del Norte. Es posible minimizar las consecuencias de sucesos fortuitos como éste, así como las influencias externas que no pueden identificarse o controlarse de forma clara mediante el examen prolongado y extensivo de los resultados económicos. Con frecuencia, estos dos *desiderata* están en conflicto, puesto que la extensión del período de análisis suele implicar la exclusión de algunos países. Es probable también que estos dos se hallen en conflicto con un tercer *desiderátum*, la utilización de los datos más precisos y fiables. Por consiguiente, en mi análisis incluyo los resultados de diferentes períodos, grupos de países y tipos de datos para conseguir un examen lo más completo y consistente de las posibles hipótesis. Por último, en el análisis de la influencia que el tipo de democracia ejerce sobre los resultados económicos limito el impacto potencialmente negativo de las fuerzas externas mediante la exclusión del análisis de las cinco democracias más pequeñas con poblaciones inferiores al medio millón de habitantes —Bahamas, Barbados, Islandia, Luxemburgo y Malta—, puesto que no hay duda de que estos países tan pequeños son extremadamente vulnerables a las influencias internacionales.

### **Democracia consensual y gestión macroeconómica eficaz**

La tabla 5.1 muestra los resultados del análisis de regresión de dos variables de los efectos de la democracia consensual en seis grupos de variables macroeconómicas, así como en cuatro indicadores de la violencia, que se abordan en la próxima sección. La variable independiente es el grado de democracia consensual en la dimensión ejecutivos-partidos. La variable del consenso usada es el grado de democracia consensual en el período comprendido entre 1971 y 1996, ya que todas las variables económicas corresponden a la década de los setenta o años posteriores. El coeficiente de regresión estimado viene determinado por el aumento o disminución registrados en la variable dependiente para cada unidad de incremento en la variable independiente

**TABLA 15.1. Análisis de regresión bivariante del efecto de la democracia consensual (dimensión ejecutivos-partidos) en diecinueve variables de desempeño económico y en cuatro indicadores de violencia**

	<i>Coeficiente de regresión estimado</i>	<i>Coeficiente de regresión estandarizado</i>	<i>Valor t absoluto</i>	<i>Países (N)</i>
Crecimiento económico (1980-1993)	-0,07	-0,04	0,22	31
Crecimiento económico (1970-1995)	-0,14	-0,20	0,81	18
Crecimiento económico (1980-1995)	-0,07	-0,13	0,57	21
Deflactor del PIB (1980-1993)	-1,87*	-0,28	1,58	31
Deflactor del PIB (1970-1995)	-0,51	-0,25	1,04	18
Deflactor del PIB (1980-1995)	-1,01	-0,28	1,26	21
Índice de precios al consumo (1970-1995)	-0,56	-0,30	1,25	18
Índice de precios al consumo (1980-1995)	-1,13*	-0,31	1,44	21
Desempleo, estandarizado (1971-1995)	-0,70	-0,35	1,22	13
Desempleo, no estandarizado (1971-1995)	-0,69	-0,27	1,13	18
Desempleo, estandarizado (1980-1995)	-1,38*	-0,38	1,42	14
Desempleo, no estandarizado (1980-1995)	-1,19*	-0,32	1,45	21

TABLA 15.1. (*Continuación*)

Actividad huelguista (1970-1994)	-39,02	-0,23	0,95	18
Actividad huelguista (1980-1994)	-71,99	-0,26	1,28	25
Déficit presupuestarios (1970-1995)	-0,07	-0,02	0,09	16
Déficit presupuestarios (1980-1995)	-0,41	-0,12	0,48	19
Índice de libertad de GLB (1993-1995)	-0,14	-0,16	0,89	32
Índice de libertad de HJK (1996)	0,04	0,09	0,52	35
Índice de la Freedom House (1996)	0,04	0,01	0,07	26
Disturbios (1948-1982)	-0,40	-0,12	0,51	19
Disturbios (1963-1982)	-1,26***	-0,55	3,14	25
Muertes políticas (1948-1982)	-2,62*	-0,33	1,42	19
Muertes políticas (1963-1982)	-35,37**	-0,39	2,03	25

\* Estadísticamente significativo al nivel del 10 %.

\*\* Estadísticamente significativo al nivel del 5 %.

\*\*\* Estadísticamente significativo al nivel del 1 %.

FUENTE: basada en datos recogidos en United Nations Development Programme (1996), pp. 186-187, 208; United Nations Development Programme (1997), pp. 202-203, 223; OCE (1990), p. 194; OCE (1991), pp. 208-209; OCDE (1995), pp. 22-23; OCDE (1996a), A4, A17, A19, A24-A25, A33; OCDE (1996b), pp. 22-23; International Labour Organization (1996 y volúmenes anteriores); Gwartney, Lawson y Block (1996), xxi; Holmes, Johnson y Kirkpatrick (1997), xxix-xxxii; Messick (1996), pp. 12-14; Taylor y Jodice (1983), vol. 1, pp. 91-93; vol. 2, pp. 33-36, 48-51; Taylor (1986).

que, en nuestro caso, será cada incremento por una desviación estándar de la democracia consensual. Puesto que el margen en los grados de democracia consensual se acerca a las cuatro desviaciones estándar (véase figura 14.1), la distancia entre los «promedios» de las democracias consensual y mayoritaria es de alrededor de dos desviaciones estándar. Por lo tanto, en respuesta a la pregunta acerca del grado de importancia que tiene la democracia consensual, la respuesta puede ser, aproximadamente, dos veces el valor del coeficiente de regresión estimado. Por ejemplo, si nos fijamos en la primera fila de la tabla 15.1, el impacto de la democracia consensual en el crecimiento económico es alrededor del doble del coeficiente de regresión estimado de -0,07 %, o cerca de un séptimo de punto porcentual menos (0,14) de crecimiento anual que la democracia mayoritaria.

Puesto que la tabla presenta los resultados de una regresión de dos variables, el coeficiente de regresión estandarizado de la segunda columna iguala al coeficiente de correlación. La significación estadística de las correlaciones depende del valor  $t$  absoluto, mostrado en la tercera columna, y del número de casos, mostrado en la cuarta. Cuando las correlaciones son significativas se indica con asteriscos. Aparecen tres niveles de significación, que incluyen el nivel menos exigente del 10 %. Si el número de países es igual o menor de veintiuno, normalmente se trata de los países de la OCDE, con datos altamente fiables; si el número es superior a veintiuno, los países en vías de desarrollo también se incluyen, siempre y cuando pueda obtenerse la información necesaria.

El primer grupo de tres variables dependientes representa las cifras de la media del crecimiento económico anual de tres grupos de países y en tres períodos. La primera corresponde a treinta y un países, esto es, todas nuestras democracias menos las cinco que tienen las poblaciones menos numerosas. Las democracias mayoritarias obtienen resultados ligeramente mejores, con un 0,14 % más de crecimiento anual que las democracias consensuales (el doble del coeficiente de regresión estimado, como ya se ha explicado anteriormente), sin duda una diferencia muy pequeña y completamente insignificante. Esta pequeña diferencia se ve reducida a cero cuando el nivel de desarrollo, medido según el índice de desarrollo humano, se introduce en la ecuación; el nivel de desarrollo está altamente correlacionado con el crecimiento económico (al nivel del 1 %), de modo que los países menos desarrollados tienen unos índices de crecimiento más altos. La introducción del tamaño de la población (registrada) como control adicional no tiene efecto alguno sobre los resultados. De entre los treinta y un países, Botswana constituye una desviación poco frecuente, con un sorprendente 9,5 % de tasa de crecimiento anual medio en los catorce

años que van de 1980 a 1993, siendo la responsable del crecimiento económico global más alto de las democracias mayoritarias. Efectivamente, excluyendo a Botswana del análisis, las democracias consensuales experimentan un mayor crecimiento —de aproximadamente un medio por ciento (el coeficiente de regresión estimado es 0,24 %)—, que se mantiene intacto cuando se controla el nivel de desarrollo, pero la relación no es estadísticamente significativa.

La segunda cifra del crecimiento económico corresponde a dieciocho países de la OCDE desde 1970 a 1995, y la tercera al período más corto comprendido entre 1980 y 1995, pero añadiendo a España, Portugal y Grecia, tres países que adoptaron el sistema democrático durante los años setenta. De nuevo, las democracias mayoritarias obtienen un resultado ligeramente mejor, con un porcentaje de crecimiento del 0,28 y 0,14 % mayor, respectivamente, en los dos períodos. El primer porcentaje se reduce a un 0,17 % cuando se controlan el nivel de desarrollo y el tamaño de la población, que no son significativos por sí mismos, pero el segundo porcentaje no se ve afectado. La relación positiva entre las democracias mayoritarias y el crecimiento permanece, pero es, evidentemente, muy pequeña y estadísticamente no significativa.

Los niveles de inflación anual medios son relativos a grupos de países y períodos diferentes según: el deflactor del PIB y el índice de precios al consumo. A pesar de que esta última es la medida más utilizada, el deflactor del PIB es el índice más global, puesto que mide la inflación de la totalidad de la economía y no sólo la que afecta a los productos de consumo. No obstante, las dos medidas no se encuentran muy alejadas entre sí. Las democracias consensuales registran los mejores resultados a pesar de las diferencias entre los períodos, países y medidas usadas, y dos de las relaciones de dos variables son estadísticamente significativas al nivel del 10 %. La mayor diferencia en los niveles de inflación se obtiene durante el período entre 1980 y 1993 en treinta y un países: la democracia consensual típica registra un porcentaje de 3,7 puntos menos de inflación que la democracia mayoritaria típica. Unos niveles de desarrollo más altos y, en menor grado, el tamaño de la población, se asocian a una menor inflación, pero cuando se controlan estas variables, la relación negativa entre democracia consensual e inflación se mantiene significativa.

Para los países de la OCDE existe una correlación negativa de dos variables estadísticamente significativa entre la democracia consensual y la inflación durante el período correspondiente a los años 1980 a 1995 cuando el índice de precios al consumo se usa para medir esta última. Al someter a control el nivel de desarrollo y el tamaño de la población, todas las correlaciones se transforman en estadísticamente

significativas, al nivel del 5 % en el período abarcado entre 1970 y 1995, y del 1 % entre 1980 y 1995. Existen dos países que constituyen excepciones a estos resultados, con unos índices de inflación medios inusitadamente altos: Italia en el período comprendido entre 1970 y 1995, con un deflactor del PIB del 11,4 % y una inflación de precios al consumo del 10,5 %, y Grecia en el período de 1980 a 1995, con unos porcentajes de inflación del 16,9 y 17,8 %, de acuerdo con las dos medidas. Sin embargo, excluyendo a estos países del análisis y con los controles aún efectivos, las cuatro correlaciones siguen siendo significativas, tres de ellas al nivel del 1 %.

Hay estadísticas disponibles sobre el desempleo para los países de la OCDE, y la tabla 15.1 muestra los resultados referentes a los dos períodos y medidas habituales, que son los porcentajes de desempleo estandarizados —totalmente comparables para los diferentes países, aunque disponibles para pocos— y los porcentajes no estandarizados y, por esta razón, menos fiables. En este caso, las democracias consensuales obtienen, de nuevo, un mejor resultado y las dos correlaciones de dos variables para el período de 1980 a 1995 son significativas al nivel del 10 %. No obstante, España registró un índice de desempleo excepcionalmente alto en el período comprendido entre 1980 y 1995 —con unas medias anuales del 18,4 y 18,8 % según las medidas estandarizadas o no estandarizadas, respectivamente— y al ser excluida del análisis, las relaciones dejan de ser significativas. El control del nivel de desarrollo y el tamaño de la población refuerza ligeramente todas las correlaciones, aunque no lo suficiente como para hacerlas estadísticamente significativas. Con todo, todas las relaciones continúan siendo negativas, indicando así que las democracias consensuales han tenido resultados al menos un poco mejores.

La actividad huelguista se mide en base a los días laborables no trabajados por millar de trabajadores al año. Las diferencias entre países en esta variable son enormes. Por ejemplo, en el período entre 1970 y 1994, los números correspondientes a Italia y Canadá eran 570 y 497 frente a 1 y 5 de Suiza y Austria. Los países incluidos en los años 1970 a 1994 son principalmente países de la OCDE, a excepción de Israel. En el período de 1980 a 1994, además de España, Portugal y Grecia, se han incorporado también la India, Costa Rica, Mauricio y Trinidad. Los coeficientes de regresión estimados hacen pensar en un resultado considerablemente mejor para las democracias consensuales frente a las de mayoría absoluta. Las primeras contabilizaron alrededor de 78 y 144 menos días no trabajados por millar de trabajadores en los dos períodos. A pesar de ello, las diferencias no son estadísticamente significativas, principalmente porque hay varias excepciones de peso a la tendencia de los países consensuales a ser menos propensos

a la huelga que las democracias de mayoría absoluta, en especial la Francia mayoritaria con relativamente pocas huelgas y la Finlandia e Italia principalmente consensuales, con altos niveles de actividad huelguista (véase también Cornwall, 1990, 120-121). El control del nivel de desempleo y del tamaño de la población afecta a estas relaciones de forma casi imperceptible.<sup>3</sup>

Asimismo, existen grandes diferencias entre países por lo que se refiere al déficit presupuestario. Italia obtuvo los déficit anuales más altos en ambos períodos —9,7 y 10,4 % del producto interior bruto—, mientras que Noruega y Finlandia obtuvieron, por término medio, superávit presupuestarios de poca envergadura. En general, las democracias consensuales quizás muestran un mejor resultado, pero las diferencias no son ni grandes ni estadísticamente significativas. El control del nivel de desarrollo y del tamaño de la población refuerza notablemente las correlaciones, aunque no lo suficiente como para hacerlas estadísticamente significativas.

La tabla 15.1 muestra igualmente las correlaciones entre la democracia consensual y tres índices de libertad económica, no porque la libertad económica en sí misma constituya un indicador apropiado del desempeño económico, sino porque muchos economistas creen que el crecimiento económico a largo plazo depende de ella. Los tres índices fueron desarrollados independientemente por James Gwartney, Robert Lawson y Walter Block (1996), y por Kim R. Holmes, Bryan T. Johnson y Melanie Kirkpatrick (1997) para la mayoría de los países del mundo, incluyendo la mayor parte de nuestras treinta y seis democracias, y por la Freedom House para los países más grandes (Messick, 1996). Los resultados están mezclados: la democracia consensual se correlaciona negativamente con el primer índice y positivamente con los otros dos, pero la correlación queda lejos de ser estadísticamente significativa.<sup>4</sup>

Los resultados de estas pruebas acerca de la gestión macroeconómica pueden resumirse de la siguiente manera: los datos con respecto

3. Debo señalar que el tipo de democracia y los niveles de actividad huelguista no se definen del todo independientemente uno del otro. Me he basado en la medida del grado de pluralismo y corporatismo de grupos de interés de Siaroff (1998), que parcialmente se basa, a su vez, en los diferenciales de los niveles de la actividad huelguista en diferentes países; y el grado de corporatismo es un componente del grado de democracia consensual. Sin embargo, sólo una octava parte de la medida de Siaroff se basa en la actividad huelguista, y sólo una quinta parte del grado de corporatismo entra en la medida total de la democracia consensual. De ahí que sólo el 2,5 % del grado de democracia consensual se defina en términos de unos niveles bajos de actividad huelguista.

4. El índice HJK oscila entre uno (el índice de libertad económica más alto) y cinco (la menor libertad económica). He invertido los signos para que los valores altos indiquen altos grados de libertad económica. El índice GLB se mide según una escala de diez puntos, y el índice de la Freedom House según una de diecisiete. Los tres índices están altamente correlacionados:  $r = 0,81$  entre los índices GLB y HJK,  $r = 0,85$  entre los índices HJK y de la Freedom House, y  $r = 0,58$  entre los índices GLB y de la Freedom House.

al crecimiento y la libertad económicos son ambiguos, pero con relación a todos los indicadores del desempeño económico restantes, las democracias consensuales obtienen unos resultados ligeramente mejores, así como un resultado notablemente más positivo en lo que a la inflación se refiere.

### **La democracia consensual y el control de la violencia**

Las cuatro últimas variables de resultados que aparecen en la tabla 15.1 son medidas de la violencia o, lo que es lo mismo, del número de disturbios y muertes provocados por la violencia política por millón de habitantes. Estos datos sólo están disponibles para el período comprendido entre los años 1948 y 1982. Se introdujo otro período más corto y separado, de 1963 a 1982, para poder incluir aquellos países que no habían alcanzado aún la independencia ni habían adoptado el régimen democrático antes de 1963. Los períodos largo y corto coinciden con los dos períodos separados (1945 a 1970 y 1971 a 1996) para los que se calcularon los grados de democracia consensual. Por consiguiente, la variable independiente correspondiente a esta parte del análisis es el grado de democracia consensual de todo el período.<sup>5</sup>

Todas las relaciones simples de dos variables muestran que la democracia consensual está asociada con menos violencia y tres de las cuatro correlaciones son estadísticamente significativas. Sin embargo, esta evidencia se ve mermada al introducir controles y excluir los dos casos extremos. La violencia es más común en las sociedades plurales, muy pobladas y con un bajo índice de desarrollo. La relación negativa más fuerte, significativa al nivel del 1 %, se da entre la democracia consensual y los disturbios en el período comprendido entre 1963 y 1982. Cuando se controlan el nivel de desarrollo, el grado de pluralismo social y la población, esta significación disminuye hasta un 5 %. En el análisis de la relación entre democracia consensual y las muertes causadas por la violencia política, el Reino Unido es un caso extremo por lo que se refiere al período entre 1948 y 1982, como resultado del problema de Irlanda del Norte, mientras que Jamaica lo es en el período de 1963 a 1982, principalmente como consecuencia de la violencia a gran escala que estalló durante las elecciones de 1980. Cuando se introducen los tres mismos controles y se excluyen los casos

5. Puesto que en Israel la violencia internacional y nacional es imposible de diferenciar de forma clara he excluido a este país del análisis. En aras del análisis, puesto que el grado de pluralismo social es una importante variable de control y que la mayor parte de la violencia del Reino Unido se concentra en Irlanda del Norte, este país está considerado como una sociedad plural.

extremos, la significación estadística desaparece, a pesar de que las dos correlaciones continúen siendo negativas, lo que muestra un resultado como mínimo ligeramente mejor de las democracias consensuales.

### **Los efectos de la dimensión federal-unitario de la democracia consensual**

Hasta ahora, este capítulo ha abordado las consecuencias de la dimensión ejecutivos-partidos de la democracia consensual, a las que el juicio convencional tacha de desfavorables. Este juicio no suele aplicarse a la dimensión federal-unitario, aunque su lógica también afecta a esta segunda dimensión. El federalismo, las segundas cámaras, las constituciones rígidas, la fuerte revisión judicial y los bancos centrales independientes pueden considerarse elementos inhibitorios de la decisión, rapidez y coherencia de la toma de decisiones políticas del gobierno central en comparación con los sistemas unitarios y unicamerales, las constituciones flexibles y las revisiones judiciales y los bancos centrales débiles. Por esta razón he repetido los veintitrés análisis de regresión de la tabla 15.1 utilizando la democracia consensual en la dimensión federal-unitario como variable independiente. Dejando de lado una gran excepción que voy a discutir en breve, todas las relaciones son extremadamente débiles. La democracia consensual goza de nuevo de una ligera ventaja sobre la democracia mayoritaria, lo que comporta una relación positiva con las variables de crecimiento económico y negativa con las actividades huelguistas y las muertes causadas por la violencia política. Los resultados en el déficit presupuestario, el desempleo y los disturbios son ambiguos. De todas formas, las correlaciones vuelven a ser tan débiles que no permiten la obtención de pruebas concluyentes a favor de uno u otro tipo de democracia.

La gran excepción es la inflación. Para los cinco indicadores de la inflación, las correlaciones con la democracia consensual son muy fuertes y significativas (a los niveles del 1 y 5 %). Los resultados de los análisis de regresión aparecen en la tabla 15.2. La democracia consensual está uniformemente asociada a los niveles de inflación más bajos. Entre los treinta y un países del período comprendido entre 1980 y 1993, la democracia consensual típica obtuvo un porcentaje de casi 4,8 puntos menos de inflación (el doble del coeficiente de regresión estimado) que la mayoría de democracias mayoritarias. Como ya he mencionado anteriormente en este capítulo, el nivel de desempleo y, en cierta medida, el tamaño de la población están en relación inversa

TABLA 15.2. *Análisis de regresión bivariante del efecto de la democracia consensual (dimensión federal-unitario) en cinco medidas de la inflación*

	Coefficiente de regresión estimado	Coefficiente de regresión estandarizado	Valor t absoluto	Países (N)
Deflactor del PIB (1980-1993)	-2,38**	-0,36	2,07	31
Deflactor del PIB (1970-1995)	-1,06***	-0,62	3,14	18
Deflactor del PIB (1980-1993)	-1,41**	-0,45	2,21	21
Índice de precios al consumo (1970-1995)	-1,04***	-0,65	3,42	18
Índice de precios al consumo (1980-1995)	-1,41**	-0,46	2,26	21

\* Estadísticamente significativo al nivel del 10 %.

\*\* Estadísticamente significativo al nivel del 5 %.

\*\*\* Estadísticamente significativo al nivel del 1 %.

FUENTE: basada en los datos recogidos en United Nations Development Programme (1996), pp. 186-187, 208; OCDE (1996a), A17, A19.

con la inflación, pero cuando estas dos variables se controlan, las cinco correlaciones permanecen tan fuertes y significativas como las correlaciones de dos variables. Cuando, además, los casos extremos de Italia para 1970-1995 y Grecia para 1980-1995 se excluyen de los análisis de regresión, las cuatro relaciones permanecen intactas a los mismos niveles de significación.

Este importante hallazgo no es sorprendente. Uno de los cinco ingredientes de la democracia consensual en la dimensión federal-unitario es la independencia del banco central, y la razón principal de fortalecer e independizar a los bancos centrales es proporcionarles las herramientas necesarias para el control de la inflación. Debe tenerse en cuenta que la lógica subyacente a la independencia del banco central es diametralmente opuesta a la lógica del juicio convencional, puesto que en la primera la toma de decisiones fuertes y coherentes se espera que proceda de la división del poder y no de la concentración del poder.

Las observaciones contenidas en este capítulo apoyan tres conclusiones. En primer lugar, en conjunto, las democracias consensuales consiguen mejores resultados que las democracias mayoritarias, especialmente en lo que al control de la inflación se refiere, pero también, aunque más débilmente, en referencia a la mayoría de las variables restantes de resultados macroeconómicos y al control de la violencia. Las democracias mayoritarias obtienen resultados ni siquiera ligeramente mejores en ninguno de los seis grupos de variables de resultados. En segundo lugar, sin embargo, los resultados globales son relativamente ambiguos y débiles. Cuando se introducen controles y se

excluyen los casos extremos, las correlaciones estadísticamente significativas son escasas. De ahí que los resultados empíricos no permitan alcanzar conclusiones definitivas sobre si las democracias consensuales son mejores que los sistemas mayoritarios a la hora de tomar decisiones y de elaborar políticas. En tercer y último lugar, la conclusión más importante de este capítulo es negativa: las democracias mayoritarias son claramente no superiores a las democracias consensuales en la gestión económica y en el mantenimiento de la paz civil. Esto significa que la segunda parte del juicio convencional no puede —o no lo puede aún— invertirse del todo, puesto que no se ha probado que las democracias consensuales sean mejores a la hora de gobernar. Lo que sí está claro es que, sin duda alguna, la segunda parte del juicio convencional está claramente equivocada al reivindicar que las democracias mayoritarias son mejores gobernantes. La primera parte del juicio convencional, que reconoce que las democracias consensuales son mejores en lo que a representar se refiere, es el tema del siguiente capítulo.



## CAPÍTULO 16

### CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y UNA DEMOCRACIA «MÁS BENIGNA Y BENÉVOLA»: LA DEMOCRACIA CONSENSUAL RESULTA VENTAJOSA

La sabiduría convencional, citada en el capítulo anterior, sostiene —erróneamente, tal como he mostrado— que la democracia mayoritaria es mejor a la hora de gobernar, pero acepta que la democracia de consenso es mejor a la hora de representar, en particular, de representar a los grupos e intereses minoritarios, representar a cada persona de forma más adecuada y representar a la gente y sus intereses más inclusivamente. En la primera parte de este capítulo examino algunas medidas de la calidad de democracia y de la representación democrática y, basándome en ellas, el grado en que las democracias de consenso cumplen mejor que las democracias mayoritarias. En la segunda parte del capítulo trato las diferencias entre los dos tipos de democracia en la orientación global de sus políticas. Muestro que la democracia de consenso tiende a ser la forma «más benigna y más benévola» de democracia. He tomado prestados estos términos del discurso de aceptación del cargo del presidente George Bush en agosto de 1988 durante la convención para nombrar la candidatura presidencial republicana, donde declaró: «Quiero una nación más benigna y benévola» (*New York Times*, 19 de agosto de 1988, A14). Las democracias de consenso demuestran tener dichas cualidades de benignidad y benevolencia de la siguiente forma: son más proclives a ser Estados de bienestar; poseen mejores resultados en cuanto a la protección del medio ambiente; encarcelan a un número menor de gente y son menos dadas a hacer uso de la pena de muerte; y las democracias de consenso en los países desarrollados son más generosas con las ayudas económicas a los países en vías de desarrollo.

## Democracia de consenso y calidad democrática

La tabla 16.1 presenta los resultados de los análisis de regresión bivariante del efecto de la democracia de consenso en ocho series de indicadores de calidad de democracia. La organización de la tabla es parecida a la de las tablas 15.1 y 15.2 del capítulo anterior. La variable independiente es el grado de democracia de consenso en la dimensión partidos-ejecutivos, generalmente durante el período 1971-1996 (a no ser que se indique otra cosa). Los dos primeros indicadores son indicadores generales de calidad democrática. Muchos estudios han tratado de distinguir entre democracia y formas de gobierno no democráticas, no en términos dicotómicos, sino por medio de una escala con grados de democracia que oscila entre la democracia perfecta y la ausencia absoluta de democracia. Estos grados de democracia también pueden interpretarse como grados de calidad democrática: cuán democrático es un país refleja el grado en que éste se aproxima a una democracia perfecta. Por desgracia, la mayoría de estos índices no se pueden utilizar para medir los diferentes grados de calidad democrática en nuestras treinta y seis democracias porque existe una variación insuficiente: todas o casi todas nuestras democracias reciben las calificaciones más altas. Por ejemplo, tanto las calificaciones del Equipo de Investigación de la Freedom House (1996) como la de Keith Jaggers y Ted Robert Gurr (1995), que utilicé en el capítulo 4 para defender la selección de las treinta y seis democracias para el análisis en este libro, sitúan la mayoría de estos países en su categoría más alta.

Existen dos excepciones. Una es *Polyarchy* de Robert A. Dahl (1971, 231-245), donde sitúa 114 países en una escala con 31 tipos que oscilan entre el tipo más alto de democracia y el tipo más bajo de no democracia hacia 1969 aproximadamente. Dahl valoró todas las democracias que en aquella época eran independientes y democráticas, excepto Barbados, Botswana y Malta —un total de veintiséis de nuestras treinta y seis democracias— y repartió sus valores en una escala de nueve puntos. Para dar unos pocos ejemplos, el valor más alto es para Bélgica, Dinamarca y Finlandia; Australia y Alemania se sitúan en medio; y Colombia y Venezuela al final. La tabla 16.1 muestra que la democracia de consenso está correlacionada estrecha y significativamente (al nivel del 1 %) con la escala de Dahl de calidad democrática.<sup>1</sup> La diferencia entre democracia de consenso y mayoritaria es de más de tres puntos (el doble que el coeficiente de regresión

1. La variable independiente es la democracia de consenso en el período 1945-1970. En la escala de Dahl, 1 es el punto más alto, y 9 es el más bajo; lo que hice fue invertir el signo con el fin de que los valores más altos representaran los grados más altos de calidad democrática.

**TABLA 16.1. Análisis de regresión bivariante del efecto de la democracia consensual (dimensión ejecutivos-partidos) en diecisiete indicadores de la calidad de democracia**

	<i>Coefficiente de regresión estimado</i>	<i>Coefficiente de regresión estandarizado</i>	<i>Valor t absoluto</i>	<i>Países (N)</i>
Clasificación de Dahl (1969)	1,57***	0,58	3,44	26
Clasificación de Vanhanen (1980-1988)	4,89***	0,54	3,75	36
Representación parlamentaria femenina (1971-1995)	3,33***	0,46	3,06	36
Representación de gabinete femenina (1993-1995)	3,36**	0,33	2,06	36
Política familiar (1976-1982)	1,10*	0,33	1,41	18
Proporción ricos-pobres (1981-1993)	-1,41**	-0,47	2,50	24
Proporción decil (c. 1986)	-0,38**	-0,49	2,20	17
Índice de recursos energéticos (c. 1990)	3,78*	0,26	1,57	36
Participación electoral (1971-1996)	3,07*	0,24	1,46	36
Participación electoral (1960-1978)	3,31*	0,30	1,49	24

TABLA 16.1. (*Continuación*)

Satisfacción con la democracia (1995-1996)	8,42*	0,36	1,55	18
Satisfacción diferencial (1990)	-8,11*	-0,83	4,51	11
Distancia gubernamental (1978-1985)	-0,34**	-0,62	2,51	12
Distancia del votante (1978-1985)	-5,25**	-0,64	2,63	12
Índice de corrupción (1997)	-0,32	-0,14	0,71	27
Apoyo popular del gabinete (1945-1996)	1,90*	0,22	1,32	35
Criterio de J. S. Mill (1945-1996)	2,51	0,07	0,42	35

\* Estadísticamente significativo al nivel del 10 %.

\*\* Estadísticamente significativo al nivel del 5 %.

\*\*\* Estadísticamente significativo al nivel del 1 %.

FUENTE: basada en datos recogidos en Dahl (1971), p. 232; Vanhanen (1990), pp. 27-28; Inter-Parliamentary Union (1995); Banks (1993); Banks, Day y Muller (1996); Wilensky (1990), p. 2, y datos adicionales proporcionados por Harold L. Wilensky; United Nations Development Programme (1996), pp. 170-171, 198; Atkinson, Rainwater y Smeeding (1995), p. 40; Vanhanen (1997), pp. 86-89; International IDEA (1997), pp. 51-95; Powell (1980), p. 6; Klingemann (1999); Anderson y Guillory (1997), y datos adicionales proporcionados por Christopher J. Anderson; Huber y Powell (1994), y datos adicionales proporcionados por D. Huber; Transparency International (1997).

estimado) en la escala de nueve puntos. Los valores de Dahl se inclinan ligeramente a favor de la democracia de consenso, ya que en parte se basan en una valoración más alta de los sistemas multipartidistas comparados con los sistemas bipartidistas. Sin embargo, esta diferencia representa tan sólo un tercio de la variación en uno de los diez componentes en que se basa la clasificación; si se pudiera descontar de alguna manera la fortísima correlación entre la democracia de consenso y la clasificación de calidad democrática sólo se reduciría ligeramente. Una fuente potencial más grave de desvío es que las democracias del Tercer Mundo están situadas en las tres categorías más bajas. Sin embargo, cuando el nivel de desarrollo se utiliza como variable de control, el coeficiente de regresión estimado baja sólo ligeramente (a 1,28 puntos) y la correlación permanece estadísticamente significativa al nivel del 1 %.

La segunda clasificación de calidad democrática es el promedio de los índices de democratización de *Tatu Vanhanen* (1990, 17-31) de los años 1980 a 1988 para la mayoría de los países del mundo, incluidos los treinta y seis países de nuestras democracias. Vanhanen basa su índice en dos elementos: el grado de competencia, definido como la cuota de votos recibidos por todos los partidos, excepto el partido más grande, y la participación, definida como el porcentaje de la población total que votó en las últimas elecciones; estos dos números se multiplican para alcanzar un índice general. Los valores del índice oscilan entre el más alto, un 43,2 para Bélgica, y el más bajo, un cero; para nuestros treinta y seis países el valor más bajo es 5,7 para Botswana. El primer elemento distingue de forma eficaz el régimen de un partido único de la contienda electoral democrática, pero también padece la desviación de que los sistemas bipartidistas tienden a obtener resultados más bajos que los sistemas multipartidistas. Cabe añadir que esta desviación afecta a uno de los dos componentes del índice de Vanhanen y, por lo tanto, tiene un impacto mucho mayor que la ligera desviación del índice de Dahl. Dado que el índice de Vanhanen se ha utilizado ampliamente y está disponible para todas nuestras democracias, detallo de todos modos el resultado de su regresión sobre la democracia de consenso en la tabla 16.1. La correlación es realmente fuerte y permanece fuerte al mismo nivel de significación cuando el nivel de desarrollo es controlado y cuando Botswana, que es una especie de caso aislado, se excluye del análisis. Sin embargo, su considerable inclinación a favor de los sistemas multipartidistas hace que el índice de Vanhanen sea un índice de calidad democrática menos creíble que el índice de Dahl.

## Representación de las mujeres

Los tres indicadores siguientes de la tabla 16.1 miden la representación política de las mujeres y la protección de sus intereses. Éstas son medidas importantes de la calidad de representación democrática por derecho propio y también pueden servir como indicadores indirectos de cómo están representadas las minorías en general. El hecho de que existan tantos tipos de minorías étnicas y religiosas en países diferentes dificulta en extremo la tarea de comparar y, por lo tanto, tiene sentido que nos centremos en la «minoría» de las mujeres —una minoría más política que numérica— que se encuentra en todas partes y que permite hacer comparaciones de forma sistemática con otros países. Tal como afirma Rein Taagepera (1994, 244), «lo que sabemos sobre la representación de las mujeres [también] debería ser aplicable a las minorías etnorraciales».

El porcentaje medio de mujeres elegidas para la cámara baja o única del parlamento en las elecciones celebradas entre 1971 y 1995 en nuestras treinta y seis democracias oscila entre el porcentaje más alto, un 30,4 en Suecia, y el más bajo, un 0,9 en Papúa-Nueva Guinea. Esta diferencia está estrecha y significativamente relacionada con el grado de democracia de consenso. El porcentaje de representación parlamentaria femenina en las democracias de consenso supera en 6,7 puntos al de las democracias mayoritarias (otra vez, el doble que el coeficiente de regresión estimado). Las mujeres suelen estar mejor representadas en los países desarrollados que en los que están en vías de desarrollo, pero cuando se controla el nivel de desarrollo, la relación entre democracia de consenso y representación legislativa femenina se debilita sólo ligeramente y continúa siendo significativa al nivel del 1 %. Puede discutirse que en los sistemas presidenciales el porcentaje de representación femenina no debería basarse únicamente en la elección de mujeres a la legislatura, sino también, y quizás por igual, en su elección a la presidencia. Si esto se llevara a cabo, la relación entre democracia de consenso y representación política de las mujeres se vería reforzada, porque en Colombia, Costa Rica, Francia, Estados Unidos y Venezuela, ninguna mujer ha sido elegida presidenta en el período que estamos tratando y porque estas cinco democracias presidenciales se ubican en la parte mayoritaria del espectro (véanse las figuras 14.1 y 14.2).

La pauta es similar para la representación de mujeres en los gabinetes en dos años recientes —1993 y 1995—, aunque la correlación sólo es significativa a nivel del 5 %.<sup>2</sup> Los porcentajes oscilan entre un

2. Los porcentajes se basan en los datos del *Political Handbook of the World* (Banks 1993; Banks,

42,1 % en Noruega y un 0 % en Papúa-Nueva Guinea. Aquí, otra vez, el nivel de desarrollo es también una variable explicativa firme, pero su control no afecta a la correlación entre democracia de consenso y representación femenina en el gabinete.

Como medida de la protección y la promoción de los intereses de las mujeres examiné la clasificación de las democracias industrializadas de Harold L. Wilensky (1990) en lo que se refiere a la innovación y expansión de su política de familia, un tema de especial interés para las mujeres. En la escala de trece puntos de Wilensky, que oscila entre un máximo de doce y un mínimo de cero, Francia y Suecia tienen la puntuación más elevada con once puntos y Australia e Irlanda la más baja, con uno.<sup>3</sup> Las democracias de consenso puntúan más de dos puntos por encima de la escala y la correlación es significativa al nivel del 10 % y no se ve afectada por el nivel de desarrollo. Francia es un caso insólito y diferente: es un sistema prácticamente mayoritario, pero recibe una de las puntuaciones más elevadas en lo que se refiere a política de familia. Cuando se excluye del análisis, la correlación es más firme y es estadísticamente significativa al nivel del 5 %.

## Igualdad política

La igualdad política es una meta fundamental de la democracia y, por lo tanto, el grado de igualdad política es un indicador importante de calidad democrática. Es difícil medir directamente la igualdad política, pero la igualdad económica puede servir como indicador válido, ya que la igualdad política tiende a prevalecer en ausencia de grandes desigualdades económicas: «Muchos recursos que manan directa o indirectamente de la posición de uno en el orden económico pueden convertirse en recursos políticos» (Dahl, 1996, 645). La relación ricos-pobres es la relación entre la cuota de ingresos del 20 % más alto y del 20 % más bajo de los hogares. El Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (1996) ha recopilado los datos más significativos para veinticuatro de nuestras democracias, incluidos seis de los países en vías de desarrollo: Botswana, Colombia, Costa Rica, India, Jamaica y Vene-

---

Day y Muller, 1996); 1993 es el primer año para el que el *Political Handbook* incluye el género de los miembros del gabinete.

3. Los valores de Wilensky (1990, 2) están basados en una escala de cinco puntos, que va del cuatro al cero, «para cada uno de los tres grupos de política de familia: existencia y duración de la baja por maternidad o paternidad, pagada y no pagada; disponibilidad y accesibilidad de los programas de guarderías y esfuerzo del gobierno por aumentar el número de guarderías; y flexibilidad de los sistemas de jubilación. Éstos miden la actuación del gobierno en cuanto a asegurar el cuidado de los niños y maximizar las opciones de todos entre el trabajo y las demandas familiares».

zuela. La relación varía entre el 16,4 para la desigual Botswana y el 4,3 para el igualitario Japón. La democracia de consenso y la desigualdad medidas por medio de la relación ricos-pobres se ven muy fuerte y negativamente relacionadas (estadísticamente significativo al nivel del 5 % y casi al nivel del 1 %). La diferencia entre la democracia de consenso media y la democracia mayoritaria media es de 2,8. Los países más desarrollados tienen menos desigualdad que los países en vías de desarrollo; cuando se controla el nivel de desarrollo, la correlación entre democracia de consenso e igualdad se debilita sólo ligeramente y continúa siendo significativa al nivel del 5 %. Cuando además se excluye del análisis el caso más extremo, Botswana, la relación continúa manteniéndose significativa al mismo nivel.

La relación decil es una relación similar de diferencias de ingresos: la relación de ingresos entre el decil más alto y el decil más bajo. Está disponible para la mayoría de los países de la OCDE y basado en el estudio comparativo sobre diferencias de ingresos más concienzudo que se ha elaborado hasta el momento (Atkinson, Rainwater y Smeeding, 1995). Las democracias de consenso vuelven a ser las más igualitarias; la correlación es significativa al nivel del 5 % y no se ve afectada cuando el nivel de desarrollo es controlado. Finlandia tiene la relación decil más baja, 2,59, y Estados Unidos la más alta, 5,94. Estados Unidos es un caso extremo: el punto medio entre su valor y el de Finlandia es 4,26, y las otras diecisésis democracias están por debajo de este punto medio; el país con la siguiente relación decil más alta tras Estados Unidos es Irlanda, con una relación de 4,23. Cuando Estados Unidos se excluye del análisis, la correlación entre democracia de consenso e igualdad de ingresos se refuerza, aunque no lo suficiente como para ser significativa al nivel más alto.

El índice de recursos de Vanhanen (1997, 43, 46) es un indicador de igualdad basado en algunas medidas indirectas tales como el grado de alfabetismo («cuanto más alto sea el porcentaje de población alfabetizada, más ampliamente serán distribuidos los recursos intelectuales básicos») y el porcentaje de población urbana («cuanto más alto [este] porcentaje, más diversidad de actividades económicas y grupos de interés económico habrá y, por lo tanto, se distribuirán más recursos de poder económico entre los diferentes grupos»). A pesar de que el índice de Vanhanen es una medida indirecta y aproximativa, tiene la gran ventaja de poder aplicarse a muchos países, incluidas nuestras treinta y seis democracias. El valor más alto, 53,5 puntos, se encuentra en Países Bajos, y el más bajo, 3,3 puntos, en Papúa-Nueva Guinea. La democracia de consenso se correlaciona positivamente con el índice de recursos pero únicamente al nivel del 10 % de significación. Sin embargo, cuando se controla el nivel de desarrollo, que también está

firmemente correlacionado con el índice de Vanhanen, la relación se refuerza y es significativa al nivel del 5 %.

## Participación electoral

La participación en las elecciones es un excelente indicador de calidad democrática por dos razones. Primero, muestra hasta qué punto están los ciudadanos realmente interesados en ser representados. Segundo, la participación electoral está estrechamente correlacionada con el estatus socioeconómico y, por lo tanto, puede servir como indicador indirecto de igualdad política: un elevado número de votantes significa una participación más igualada y, por ello, una mayor igualdad política; un bajo número de votantes significa una participación desigual y, asimismo, más desigualdad (Lijphart, 1997b). La tabla 16.1 utiliza los porcentajes de participación en las elecciones nacionales que atraen al mayor número de votantes: las elecciones legislativas en los sistemas parlamentarios y, en los sistemas presidenciales, aquellas elecciones que tuvieran un mayor número de participación: normalmente, las elecciones presidenciales tienen mayor participación que las legislativas y, cuando los presidentes son elegidos por mayoría simple, normalmente en la segunda vuelta hay más participación que en la primera. La medida básica es el número de votantes como porcentaje de la población en edad de votar.<sup>4</sup>

Durante el período 1971-1996, Italia poseía el promedio más elevado de participación, un 92,4 %, y Suiza el más bajo, un 40,9 %. La democracia de consenso y la participación electoral están correlacionadas positivamente, pero la correlación es sólo significativa al nivel del 10 %. Sin embargo, hay que introducir varios controles. En primer lugar, el voto obligatorio, que es algo más común en las democracias de consenso que en las mayoritarias, estimula firmemente la participación.<sup>5</sup> En segundo lugar, la participación se ve gravemente reducida

4. Ésta es una medida más exacta de participación que la medida de los votantes reales como porcentaje de los votantes censados, porque el procedimiento del censo de los votantes y la fiabilidad varían enormemente de un país a otro. El único problema con la medida de la edad de votar es que incluye a personas sin ciudadanía y, por lo tanto, tiende a rebajar los porcentajes de participación en los países que cuentan con grandes poblaciones sin ciudadanía. Dado que este problema asume proporciones extremas en Luxemburgo, con su pequeña población y su gran número de personas sin ciudadanía, hice una excepción en este caso y utilicé los porcentajes de participación basados en los votantes censados.

5. Las democracias con voto obligatorio en el período 1971-1996 son Australia, Bélgica, Costa Rica, Grecia, Italia, Luxemburgo y Venezuela. El voto obligatorio fue abolido en los Países Bajos en 1970. Para el análisis de regresión con los datos de Powell para 1960-1978, que se presentan abajo, los Países Bajos cuentan como que tienen voto obligatorio, y el porcentaje de participación media holandés es solamente para las elecciones en las que el voto era aún obligatorio.

a causa de la alta frecuencia y la multitud de elecciones, tanto en la Suiza consensual como en el mayoritario Estados Unidos. En tercer lugar, la participación suele ser mayor en los países más desarrollados. Cuando se controla el voto obligatorio y la frecuencia de las elecciones (ambas en forma de variables ficticias), así como el nivel de desarrollo, se refuerza el efecto de la democracia de consenso sobre la participación electoral y es entonces significativa al nivel del 1 %. Con el establecimiento de estos controles, las democracias de consenso tienen un porcentaje de participación de aproximadamente 7,5 puntos por encima de las democracias mayoritarias.

El análisis de regresión se repitió con las cifras de participación media recogidas por G. Bingham Powell (1980) durante un período anterior, 1960-1978.<sup>6</sup> Tanto la relación bivariante como la multivariante son muy similares a la pauta presentada en el párrafo anterior. La correlación bivariante es significativa al nivel del 10 %, pero cuando se añaden las tres variables de control, la correlación entre democracia de consenso y participación se refuerza y es significativa al nivel del 1 %. La diferencia de participación entre las democracias de consenso y las mayoritarias es de 7,3 puntos porcentuales (muy próximo a la diferencia de 7,5 puntos en el período 1971-1996).<sup>7</sup>

## Satisfacción con la democracia

¿Puede el tipo de democracia afectar a la satisfacción de los ciudadanos con la democracia? Hans-Dieter Klingemann (1999) presenta las respuestas a la siguiente pregunta de una encuesta que se realizó en numerosos países, incluidas dieciocho de nuestras democracias, en 1995 y 1996: «En general, ¿está muy satisfecho, bastante satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con la forma en que funciona la democracia en (su país)?» Los daneses y noruegos expresaron el porcentaje más alto de satisfacción con la democracia: el 83 y el 82 % respectivamente, dijeron que estaban «muy» o «bastante» satisfechos. Los italianos y los colombianos fueron los menos satisfechos: sólo un 19 y un 16 % respectivamente, expresaron satisfacción. Normalmente, tal como muestra la tabla 16.1, los ciudadanos de las democracias de

6. La variable independiente aquí considerada es el grado de democracia de consenso para el período completo 1945-1996.

7. La Representación Proporcional es probablemente el elemento institucional más importante responsable de las fuertes relaciones existentes entre la democracia de consenso, por un lado, y la representación de las mujeres, por otro; la RP es el sistema electoral habitual en las democracias de consenso y se ha observado que es un fuerte estimulante tanto para la participación electoral como para la representación de las mujeres (Blais y Carty, 1990; Rule y Zimmerman, 1994).

consenso están significativamente más satisfechos con el cumplimiento democrático en sus países que los ciudadanos de las democracias mayoritarias; la diferencia es de aproximadamente 17 puntos porcentuales.

En un estudio anterior de once democracias europeas, Christopher J. Anderson y Christine A. Guillory (1997) descubrieron que en cada uno de estos países, los encuestados que habían votado al partido o partidos ganadores solían estar más satisfechos con lo bien que funcionaba la democracia en su país que los que habían votado al partido o partidos perdedores. Dado que es fácil estar satisfecho cuando uno está en el bando ganador, el grado en que ganadores y perdedores dan respuestas similares puede considerarse como una medida más sensible la *difusión* de la satisfacción que simplemente el número de gente que dice que está muy o bastante satisfecha. La mayor diferencia, un porcentaje de 37,5 puntos, se dio en Grecia, donde el 70,3 % de los encuestados que estaban en el bando ganador expresara satisfacción, frente al 32,8 % de los perdedores; la diferencia más leve se dio en Bélgica, donde el 61,5 % de los ganadores estaba satisfecho frente al 56,8 % de los perdedores: una diferencia de sólo 4,7 puntos. La pauta global descubierta por Anderson y Guillory era que en las democracias de consenso las diferencias entre ganadores y perdedores eran significativamente más pequeñas que en las democracias mayoritarias. Mi reproducción de los análisis de Anderson y Guillory usando el grado de democracia de consenso en la dimensión partidos-ejecutivos durante el período 1971-1996, confirma firmemente su conclusión. Tal como muestra la tabla 16.1, la diferencia de satisfacción es en la típica democracia de consenso más de 16 puntos porcentuales menor que en la típica democracia mayoritaria. La correlación es altamente significativa (al nivel del 1 %).<sup>8</sup>

### **Proximidad gobierno-votante**

Las dos variables siguientes pueden ser utilizadas para examinar la reivindicación clave que se hace a menudo en nombre de la democracia mayoritaria: dado que en el típico sistema bipartidista los dos partidos importantes suelen ser moderados, la posición del programa

8. En los once países de Anderson y Guillory, también hubo una relación positiva, pero estadísticamente insignificante, entre democracia de consenso y porcentaje de encuestados que reflejaban satisfacción con la democracia. Sin embargo, Italia es un caso aislado, con solamente el 21,7 % de los encuestados que reflejaron satisfacción; los porcentajes en otros países oscilan entre el 83,8 % en Alemania y el 44,7 % en Grecia. Cuando se excluye el caso italiano del análisis la correlación es significativa al nivel del 5 %.

político del gobierno suele ser cercana al grueso de los votantes. John D. Huber y G. Bingham Powell (1994) compararon la posición del gobierno en doce democracias occidentales en una escala izquierdadera de diez puntos con las posiciones de los votantes en la misma escala en el período 1978-1985. Una medida de la distancia entre gobierno y votantes es simplemente la distancia entre la posición del gobierno en la escala izquierda-derecha y la posición del votante mediano; a esta medida se le llama «distancia del gobierno» en la tabla 16.1. La otra medida es el porcentaje de votantes entre el gobierno y el ciudadano mediano, que en la tabla se llama «distancia del votante». Cuanto menores sean estas distancias, más representativo será el gobierno de las preferencias políticas de los ciudadanos.

Sobre la escala de diez puntos, la distancia del gobierno oscila entre la mayor, 2,39 puntos en el Reino Unido y la menor, 0,47 en Irlanda. La mayor distancia del votante es en Australia, un 37 %, y la menor en Irlanda, un 11 %. Contrariamente a la reivindicación mayoritaria, ambas distancias son en verdad menores en las democracias de consenso que en las mayoritarias: las diferencias en las respectivas distancias son de aproximadamente dos tercios de punto en la escala de diez puntos y de más de un 10 % de los ciudadanos. Ambas correlaciones son significativas al nivel del 5 %.

### **Responsabilidad y corrupción**

Otra reivindicación importante a favor de la democracia mayoritaria es que sus gobiernos típicamente formados por un solo partido mayoritario ofrecen una responsabilidad más clara con respecto a sus decisiones políticas, lo que conlleva una mejor rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos, los cuales pueden utilizar las elecciones tanto para «renovar el mandato del gobierno titular» como para «echar a los granujas» (Powell, 1989, 119). La reivindicación es sin duda válida para los sistemas mayoritarios con bipartidismo puro. Sin embargo, en sistemas bipartidistas con terceros partidos significativos, los «granujas» pueden volver al cargo repetidas veces a pesar de que exista una clara mayoría de votantes que haya votado a otros partidos y, por lo tanto, contra el gobierno saliente; todos los gabinetes británicos reelegidos desde 1945 encajan en esta descripción. Además, en realidad es más fácil cambiar los gobiernos en las democracias de consenso que en las mayoritarias, tal como muestra la menor duración de los gabinetes en los sistemas de consenso (véanse las primeras dos columnas de la tabla 7.1). Claro que los cambios producidos en las democracias de consenso tienden a ser cambios parciales en la com-

posición de los gabinetes, frente a los cambios totales más frecuentes que se dan en las democracias mayoritarias.

Una medida afín es la incidencia de la corrupción. Se puede pensar que la mayor claridad de responsabilidad en las democracias mayoritarias inhibe la corrupción y que la tendencia de los sistemas de consenso a llegar a acuerdos y «pactar» fomenta las prácticas corruptas. Los índices de corrupción percibida por Transparency International (1997) en un gran número de países, incluidas veintisiete de nuestras democracias, pueden utilizarse para examinar esta hipótesis. Un índice de 10 significa «totalmente corrupto», y de 0 significa «totalmente limpio».º Entre nuestras democracias, la India y Colombia son las más corruptas, con puntuaciones entre 7 y 8; en el otro extremo de la escala, hay seis países cercanos a «totalmente limpio» con puntuaciones entre 0 y 1: Dinamarca, Finlandia, Suecia, Nueva Zelanda, Canadá y Países Bajos. Contraria a la hipótesis, no existe relación significativa entre democracia de consenso y corrupción. Además, la tenue relación que aparece es en verdad negativa: las democracias de consenso son ligeramente *menos* proclives a ser corruptas que los sistemas mayoritarios (por cerca de dos tercios de punto en el índice). Esta relación se refuerza, pero no es estadísticamente significativa cuando se controla el nivel de desarrollo, el cual está firme y negativamente correlacionado con el nivel de corrupción.

### **La hipótesis de John Stuart Mill**

Las dos últimas variables que miden la calidad de la democracia están inspiradas en el argumento de John Stuart Mill (1961, 134) de que el gobierno de la mayoría es el requisito más fundamental de la democracia y que la combinación de elecciones por mayoría relativa o absoluta y gobierno parlamentario puede dar lugar a un gobierno minoritario. Mill demuestra su argumento con el examen del caso más extremo: «Supongamos [...] que, en un país gobernado por sufragio igual y universal, hay una elección disputada en cada circunscripción y que cada elección es ganada por una pequeña mayoría. Por lo tanto, el Parlamento compuesto representa poco más que una escasa mayoría. Este Parlamento procede a legislar y adopta importantes medidas por medio de una escasa mayoría del mismo.» Aunque Mill no lo establece tan explícitamente, lo más importante de estas «importantes

9. Los valores más altos de Transparencia Internacional son para «los más limpios», y los más bajos, para los países más «corruptos». Modifiqué esta escala de 10-0 a una escala de 0-10 para que los valores más altos indicasen más corrupción.

medidas» es la formación de un gabinete apoyado por una mayoría de los legisladores. Mill continúa: «Por lo tanto es posible, e incluso probable», que este sistema mayoritario en dos niveles entregue el poder «no a una mayoría, sino a una minoría». La teoría de Mill puede ejemplificarse por el hecho de que, como ya mostré en el capítulo 2, el Reino Unido y Nueva Zelanda han tendido a ser democracias *minoritarias* más que mayoritarias desde 1945, ya que las mayorías parlamentarias y los gabinetes unipartidistas basadas en ellas se han visto normalmente apoyados por tan sólo una minoría —la minoría mayor— de los votantes.

Mill considera que la mejor solución es usar la representación proporcional (RP) para la elección de la legislatura, y obviamente acierta al decir que bajo un sistema perfectamente proporcional el problema del control por una minoría no puede ocurrir. Además, su argumento significa que las democracias de consenso, que con frecuencia utilizan la RP y que además tienden a tener gabinetes de coalición más inclusivos, son más proclives a practicar un verdadero gobierno mayoritario que las democracias mayoritarias. Se pueden utilizar dos medidas para comprobar esta hipótesis proveniente de Mill. Una es el apoyo popular al gabinete: el porcentaje medio de votantes que dieron sus votos al partido o partidos que formaron el gabinete o, en los sistemas presidencialistas, el porcentaje de votantes que votó al candidato presidencial ganador, ponderando el tiempo en que cada gabinete o presidente estuvo en el cargo. La segunda medida podría denominarse el criterio de John Stuart Mill: el porcentaje de tiempo en que se cumple el requisito de gobierno mayoritario: la condición de que el gabinete o el presidente estén apoyados por mayorías populares. Ambas medidas pueden ser calculadas para el período 1945-1996 para todas las democracias, excepto Papúa-Nueva Guinea, debido al gran número de independientes elegidos para su legislatura y que frecuentemente participan en sus gabinetes.<sup>10</sup>

El apoyo popular medio más alto al gabinete se dio en Suiza (76,6 %), Botswana (71,2 %) y Austria (70,7 %), y el más bajo, en Dinamarca (40,3 %) y España (40,7 %). El criterio de John Stuart Mill fue siempre satisfecho —100 % del tiempo— en Bahamas, Botswana, Jamaica, Luxemburgo y Suiza y nunca —0 % del tiempo— en Noruega, España y el Reino Unido. Estos ejemplos ya dejan claro que los

10. En unos pocos países, ciertos períodos relativamente cortos tuvieron que ser excluidos: por ejemplo, el período 1958-1965 en Francia, ya que el presidente no fue elegido popularmente, y los períodos 1979-1980 y 1984-1986 en la India y Mauricio, respectivamente, porque los gabinetes ministeriales contenían fragmentos de partidos que se habían separado tras las elecciones. Además, se excluyeron los gabinetes no partidistas y los formados después de elecciones boicoteadas.

mejores y los peores casos en estas medidas incluyen tanto a democracias de consenso como mayoritarias. Por lo tanto, no deberíamos esperar fuertes correlaciones estadísticas entre democracia de consenso y cualquiera de estas medidas. La tabla 16.1 muestra que, aunque ambas correlaciones son positivas, son algo débiles y solamente una es estadísticamente significativa. El apoyo popular al gabinete es solamente un 3,8 % mayor en las democracias de consenso que en las mayoritarias.

La evidencia no añade mayor apoyo a la línea de pensamiento de Mill por tres razones. Una es que las democracias mayoritarias más pequeñas —Botswana, Bahamas, Jamaica, Trinidad y Barbados— tienen mayor apoyo popular al gabinete como resultado de sus sistemas bipartidistas casi puros en los que el partido vencedor normalmente también gana una mayoría popular o, al menos, una fuerte minoría popular. Este descubrimiento está en línea con la conclusión de Robert A. Dahl y Edward R. Tufte (1973, 98-108) de que las unidades más pequeñas tienen menos partidos políticos, aunque hagan uso la RP. Dag Anckar (1993) sostiene que, además del tamaño, la insularidad juega un papel en la reducción del número de partidos. El caso de la pequeña isla-Estado de Malta, con elecciones de RP pero virtualmente una competición pura entre dos partidos, corrobora ambos argumentos. Cuando el tamaño de la población es controlado, la correlación entre democracia de consenso y apoyo popular al gabinete llega a ser estadísticamente significativa al nivel del 5 %. El control tiene incluso un efecto más espectacular en la correlación entre democracia de consenso y el criterio de John Stuart Mill: ahora es más fuerte y altamente significativa (al nivel del 1 %).

La segunda explicación es que los sistemas presidenciales se encuentran en la mitad mayoritaria del espectro, pero tienden a asegurarse un buen apoyo popular para el ejecutivo: la competencia suele mantenerse entre dos candidatos presidenciales potentes, y el apoyo mayoritario está garantizado —o quizás, hablando de forma más realista, es fabricado— cuando se utiliza el sistema de la mayoría absoluta con segunda vuelta.

Tercero, las democracias de consenso con frecuentes gabinetes minoritarios, en especial los países escandinavos, tienen un apoyo popular al gabinete relativamente bajo. Por supuesto, todavía existe una gran diferencia entre los gabinetes con apoyo popular minoritario pero también con una posición minoritaria en la legislatura, como en Escandinavia, y los gabinetes con apoyo popular minoritario pero con apoyo mayoritario en el parlamento, como en Gran Bretaña y Nueva Zelanda; la falta de apoyo popular es claramente más grave en el último caso. Además, el apoyo popular al gabinete se basa en votos reales

y no tiene en cuenta el voto estratégico, es decir, la tendencia —que es especialmente fuerte en las elecciones por mayoría relativa— a votar un partido no porque sea la preferencia real de los votantes, sino porque parece tener una posibilidad de ganar. Por tanto, si el apoyo popular al gabinete pudiera ser calculado sobre la base de los deseos sinceros de los votantes en vez de sus votos efectivos, las democracias de consenso harían un mejor papel en dicho indicador de calidad democrática.

La conclusión general es que las democracias de consenso tienen mejores resultados que las mayoritarias en todas las medidas de calidad democrática en la tabla 16.1; que todas, excepto dos correlaciones, son estadísticamente significativas y que la mayoría de las correlaciones son significativas a niveles del 1 o el 5 %. Por razones de espacio no adjunto una tabla similar a la tabla 16.1, con las correlaciones bivariantes entre democracia consensual en la dimensión federal-unitario y los diecisiete indicadores de calidad democrática. La razón es que no hay resultados de interés que revelar: la única relación bivariante fuertemente significativa (al nivel del 5 %) es una correlación negativa entre la democracia de consenso y la participación electoral en el período 1971-1996. Sin embargo, cuando el voto obligatorio, la frecuencia de elecciones y el nivel de desarrollo son controlados, la correlación se debilita mucho y ya no es significativa.

### **Democracia de consenso y sus cualidades de benignidad y benevolencia**

Las cualidades democráticas analizadas hasta ahora en este capítulo deberían agradar a todos los demócratas: es difícil objetar a una mejor representación de las mujeres, una mayor igualdad política, una mayor participación en las elecciones, más proximidad entre las políticas gubernamentales y los deseos de los votantes y una más fiel adhesión al principio mayoritario de John Stuart Mill. Además, el consenso democrático (en la dimensión partidos-ejecutivos) está asociado con otros atributos que creo que la mayoría, aunque no necesariamente todos los demócratas, también deberían encontrar atractivos: una fuerte orientación comunitaria y de conciencia social: las cualidades más benignas y benévolas mencionadas al principio de este capítulo. Estas características están también en consonancia con las concepciones feministas de democracia que recalcan, en palabras de Jane Mansbridge (1996, 123), la «capacidad de conexión» y la «persuasión mutua» en vez de la política del interés egoísta y de búsqueda del poder: «Los procesos de persuasión se pueden relacionar con un esti-

lo más consultivo y participativo que parece caracterizar más a las mujeres que a los hombres.» Mansbridge relaciona posteriormente dichas diferencias con su distinción entre democracia «de confrontación» y «unitaria», que es similar al contraste mayoritario-consenso. Por consiguiente, la democracia de consenso también puede considerarse como un modelo más femenino y la democracia mayoritaria como un modelo de democracia más masculino.

Existen cuatro áreas de actividad gubernamental en que las cualidades de una mayor benignidad y benevolencia de la democracia de consenso se suelen manifestar más: el bienestar social, la protección medioambiental, la justicia penal y la ayuda exterior. Mi hipótesis es que la democracia de consenso se asociará con políticas más benignas, benévolas y generosas. La tabla 16.2 presenta los resultados de los análisis de regresión bivariante del efecto de la democracia de consenso en diez indicadores de las orientaciones de las políticas en estas cuatro áreas. La variable independiente en todos los casos es el grado de democracia de consenso en la dimensión partidos-ejecutivos en el período 1971-1996.

El primer indicador del grado en que las democracias son Estados de bienestar es la medida global de Gosta Esping-Andersen (1990) de «desmercantilización», es decir, el grado en que las políticas de bienestar relacionadas con el desempleo, la incapacidad, la enfermedad y la vejez, permiten a la gente mantener un nivel de vida decente independiente de las fuerzas pías del mercado. De entre los dieciocho países de la OCDE analizados por Esping-Andersen en 1980, Suecia tiene la puntuación más alta con 39,1 puntos y Australia y Estados Unidos la más baja, con 13 y 13,8 puntos, respectivamente. La democracia de consenso tiene una firme correlación positiva con estos niveles de bienestar. La diferencia entre la democracia de consenso media y la duración mayoritaria media es de casi 10 puntos. Los países ricos pueden permitirse ser más generosos respecto al bienestar que los países menos ricos, pero, cuando el nivel de desarrollo está controlado, la correlación entre democracia de consenso y bienestar llega a ser aún más fuerte.

La medida de Esping-Andersen ha sido duramente criticada por subestimar el grado en que Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido son Estados de bienestar (Castles y Mitchell, 1993). Dado que estos tres países también son, o fueron, principalmente sistemas mayoritarios, esta crítica pone en duda el vínculo entre democracia de consenso y estatismo del bienestar. Con el fin de comprobar si el resultado original fue completamente producido por la clasificación de Esping-Andersen de Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, rehíce la regresión excluyendo estos tres casos conflictivos. El resultado se deta-

*TABLA 16.2. Análisis de regresión bivariante del efecto de la democracia (dimensión ejecutivos-partidos) en diez indicadores del Estado de bienestar, el desempeño medioambiental, la justicia penal y la ayuda exterior*

	<i>Coefficiente de regresión estimado</i>	<i>Coefficiente de regresión estandarizado</i>	<i>Valor t absoluto</i>	<i>Países (N)</i>
Índice del Estado de bienestar (1980)	4,90***	0,68	3,70	18
Índice del bienestar ajustado (1980)	4,29**	0,58	2,60	15
Gasto social (1992)	2,66**	0,44	1,94	18
Índice Palmer (c. 1990)	4,99*	0,30	1,67	31
Eficiencia energética (1990-1994)	0,93***	0,51	3,50	36
Proporción de encarcelamientos (1992-1995)	-32,12*	-0,30	1,39	22
Penas de muerte (1996)	-0,35***	-0,44	2,86	36
Ayuda exterior (1982-1985)	0,09*	0,30	1,38	21
Ayuda exterior (1992-1995)	0,10**	0,39	1,86	21
Ayuda versus defensa (1992-1995)	5,94***	0,51	2,58	21

\* Estadísticamente significativo al nivel de 10 %.

\*\* Estadísticamente significativo al nivel del 5 %.

\*\*\* Estadísticamente significativo al nivel del 1 %.

FUENTE: basada en datos recogidos en Esping-Andersen (1990), p. 52; Schmidt (1997), p. 155; Palmer (1997), pp. 16-20; World Bank (1992), pp. 26-27; World Bank (1993), pp. 26-27; World Bank (1994), pp. 26-27; World Bank (1995), pp. 26-27; World Bank (1997), pp. 27-27; Mauer (1997), p. 4; Bedau (1997), pp. 78-82; United Nations Development Programme (1994), p. 197; United Nations Development Programme (1995), pp. 204 y 206; United Nations Development Programme (1996), pp. 199 y 201; United Nations Development Programme (1997), pp. 214-215.

lla en la segunda fila de la tabla 16.2. La relación entre democracia de consenso y Estado de bienestar se debilita sólo ligeramente y es aún estadísticamente significativa al nivel del 5 %.

Otro indicador del estatismo del bienestar es el gasto social como porcentaje del producto interior bruto en los mismos dieciocho países de la OCDE en 1992, analizados por Manfred G. Schmidt (1997). Suecia es de nuevo la democracia más orientada al bienestar con el 37,1 % de gasto social, pero Japón tiene ahora el porcentaje más bajo, 12,4 %, seguido por Estados Unidos con el 15,6 %. La correlación con la democracia de consenso es de nuevo fuerte y significativa y no se ve afectada cuando el nivel de desarrollo se controla. Las democracias de consenso se diferencian de las mayoritarias en que gastan un 5,3 % adicional de su producto interior bruto en bienestar.

La actuación sobre el medio ambiente se puede medir por medio de dos indicadores que están disponibles para todas o casi todas nuestras treinta y seis democracias. El primero es el índice compuesto de interés por el medio ambiente de Monte Palmer (1997), basado principalmente en las emisiones de dióxido de carbono, el consumo de fertilizantes y la deforestación. Este índice oscila entre un tope teórico de cien puntos, que indica la mejor actuación sobre el medio ambiente y un mínimo de 0 puntos, para la peor actuación. La mejor puntuación entre nuestras democracias es para los Países Bajos, 77 puntos, y la más baja para Botswana con 0 puntos.<sup>11</sup> Las democracias de consenso puntuán casi 10 puntos más que las mayoritarias; la correlación es estadísticamente significativa al nivel del 10 % y no se ve afectada cuando se controla el nivel de desarrollo.

Una medida global aún mejor de la responsabilidad sobre el medio ambiente es el rendimiento energético. La tabla 16.2 utiliza los datos del Banco Mundial del producto interior bruto dividido por el consumo energético total durante los años 1990-1994. Los países más responsables con respecto al medio ambiente producen mercancías y servicios con el más bajo consumo relativo de energía; los países menos responsables desperdician una gran cantidad de energía. Entre nuestras treinta y seis democracias, Suiza tiene el valor más alto, un promedio anual de 8,70 dólares USA, y Trinidad el más bajo, 0,80 dólares USA. La correlación entre democracias de consenso y rendimiento energético es extremadamente fuerte (significativa al nivel del 1 %) y no se ve afectada por la introducción del nivel de desarrollo como variable de control.

11. Palmer (1997, 16) da las mayores puntuaciones a «las naciones con más problemas medioambientales». Cambié esta escala de 0-100 a una de 100-0 con el fin de que las puntuaciones más elevadas reflejaran mejor el comportamiento medioambiental.

Cabría también esperar que las cualidades de benignidad y benevolencia en las democracias de consenso muestren sistemas de justicia penal menos punitivos que los de las democracias mayoritarias, con menos gente en prisión y con menos o ningún uso de la pena capital. Para comprobar la hipótesis relacionada con los grados de encarcelamiento usé los promedios en 1992-1993 y 1995 recogidos por el Proyecto de Sentencias (Mauer, 1994, 1997). Estos valores representan el número de presos por cada cien mil habitantes. Los valores más altos y más bajos son los de Estados Unidos e India: 560 y 24 presos por cada cien mil habitantes, respectivamente. La democracia de consenso está negativamente correlacionada con la encarcelación, pero solamente al modesto nivel del 10 % de significación. Sin embargo, este resultado se ve fuertemente afectado por el caso extremo de Estados Unidos: sus 560 prisioneros por cada cien mil habitantes superan en cuatro veces los 131 presos del siguiente país más punitivo, Nueva Zelanda. Cuando Estados Unidos es excluido del análisis, la correlación negativa entre democracia de consenso y grado de encarcelamiento es significativa al nivel del 5 %; cuando además se controla el nivel de desarrollo, la correlación llega a ser significativa al nivel del 1 %. Los restantes 21 países oscilan entre 24 y 131 presos por cada cien mil habitantes; con el nivel de desarrollo controlado, las democracias de consenso encarcelan 26 personas menos por cada cien mil habitantes que las democracias mayoritarias.

A partir de 1996, ocho de nuestras treinta y seis democracias conservaron y utilizaron la pena de muerte para los delitos comunes: Bahamas, Barbados, Botswana, India, Jamaica, Japón, Trinidad y Estados Unidos. Las leyes de veintidós países no contemplaban la pena de muerte para ningún delito. Los restantes seis países estaban en posiciones intermedias: cuatro aún tenían la pena de muerte, pero solamente para casos excepcionales, tales como los crímenes de guerra —Canadá, Israel, Malta y el Reino Unido—, y dos mantenían la pena de muerte pero no la habían impuesto en los últimos diez años: Bélgica y Papúa-Nueva Guinea (Bedau, 1997, 78-82). Basándome en estas diferencias hice una escala de tres puntos con un valor de dos para el uso activo de la pena de muerte, 0 para la ausencia de pena de muerte, y 1 para posiciones intermedias. La correlación negativa entre democracia de consenso y pena de muerte es fuerte y altamente significativa (al nivel del 1 %) y no se ve afectada por el control de nivel de desarrollo.

En el campo de la política exterior se podría esperar plausiblemente que las características de benignidad y benevolencia de la democracia de consenso se manifestaran con generosidad en la ayuda

externa y un rechazo a confiar en el poder militar.<sup>12</sup> La tabla 16.2 presenta tres indicadores para veintiún países de la OCDE: el promedio anual de ayuda exterior —es decir, asistencia al desarrollo económico, no ayuda militar— como porcentaje del producto interior bruto en el período 1982-1985 anterior al final de la guerra fría; los niveles medios de ayuda exterior de 1992 a 1995 tras la guerra fría y la ayuda exterior en el último período como porcentaje de los gastos de defensa. En el período 1982-1985 la ayuda exterior osciló entre un máximo del 1,04 % del producto interior bruto (Noruega) y un mínimo del 0,04 % (Portugal); en el período 1992-1995, el mayor porcentaje fue 1,01 % (Dinamarca y Noruega) y el más bajo 0,14 % (Estados Unidos). La más elevada ayuda exterior como porcentaje del gasto de defensa fue la de Dinamarca con el 51 %, y la más baja la de Estados Unidos con el 4 %.

En el análisis de regresión bivariante, la democracia de consenso está significativamente correlacionada con los tres indicadores, aunque a diferentes niveles. Sin embargo, es necesario introducir dos importantes controles. Primero, ya que los países más ricos pueden permitirse dar más ayuda exterior que los países menos ricos, el nivel de desarrollo debería ser controlado. Segundo, ya que los países grandes tienden a asumir mayores responsabilidades militares y, por tanto, a tener mayores gastos de defensa, lo que puede causar limitaciones a sus deseos y posibilidades de suministrar ayuda exterior, el tamaño de la población debería ser usado como una variable de control; Dahl y Tufte (1973, 122-1223) descubrieron un fuerte vínculo entre población y gasto de defensa. Cuando se introducen estos dos controles, las correlaciones entre democracia de consenso y las tres medidas de ayuda exterior continúan siendo significativas, todas al nivel del 5 %. Una vez introducidos estos controles, la típica democracia de consenso dio aproximadamente un 0,20 % más de su producto interior bruto en ayuda exterior que la típica democracia mayoritaria, tanto en los períodos previos como en los posteriores a la guerra fría, y su ayuda como porcentaje de los gastos de defensa fue aproximadamente 9,5 puntos porcentuales más alta.

Se pueden realizar análisis de regresión similares para comprobar el efecto de la otra dimensión (federal-unitario) de la democracia de consenso sobre los diez indicadores mencionados, pero aparecen

12. Esta hipótesis podría también derivarse de los estudios de «paz democrática» (Ray, 1997). El hecho de que las democracias sean más pacíficas, especialmente en las relaciones entre ellas, que las no democracias se atribuye a menudo a sus culturas orientadas a un fuerte compromiso político y a sus controles y contrapesos institucionales. Si esta explicación es correcta cabría esperar que las democracias de consenso fueran más amantes de la paz que las mayoritarias.

resultados poco interesantes. Las únicas dos correlaciones significativas bivariantes son la democracia de consenso por un lado y la tasa de encarcelamiento y gasto social por otro, ambos al nivel del 5 %. La correlación negativa con el gasto social no se ve afectada cuando se controla el nivel de desarrollo; la explicación es que tres sistemas federales —Australia, Canadá y Estados Unidos— están entre los únicos cuatro países con gasto social por debajo del 20 % del producto interior bruto. La correlación positiva con la tasa de encarcelamiento está totalmente producida por el caso extremo de Estados Unidos; cuando se excluye Estados Unidos del análisis, la relación desaparece.

Tal como establece el subtítulo de este capítulo: la democracia de consenso marca la diferencia. En verdad, la democracia de consenso —en la dimensión de los partidos-ejecutivos— establece una gran diferencia con relación a casi todos los indicadores de calidad de la democracia y con respecto a todas las cualidades de benignidad y benevolencia. Además, cuando se introducen los controles apropiados, la diferencia positiva que establece generalmente la democracia de consenso tiende a ser aún más espectacular.

## CAPÍTULO 17

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente libro contiene dos conclusiones que, dada su importancia, merecen ser destacadas. La primera es que la enorme variedad de reglas formales e informales, así como instituciones que encontramos en las democracias, pueden reducirse a un claro modelo bidimensional en base a los contrastes entre gobierno mayoritario y consensual. La segunda conclusión tiene que ver con el desempeño de los gobiernos democráticos. En lo referente a la dimensión ejecutivos-partidos, en concreto, las democracias mayoritarias no superan a las democracias consensuales en la gestión macroeconómica y el control de la violencia —de hecho, las democracias consensuales gozan de una reputación ligeramente mejor—; sin embargo, estas últimas superan claramente a las democracias mayoritarias en lo referente a la calidad de la democracia y representación democrática, así como en lo que he llamado benigno y benevolente de sus orientaciones en materia de política pública. En la segunda dimensión, las instituciones federales de la democracia consensual comportan evidentes ventajas a los países grandes, y los bancos centrales independientes que forman parte de este mismo conjunto de características consensuales resultan efectivas para el propósito de controlar la inflación.

Estas conclusiones tienen una implicación práctica extremadamente importante. Puesto que el desempeño global total de las democracias consensuales es claramente superior al de las democracias mayoritarias, la opción consensual es la opción más atractiva para los países en proceso de democratización o que contemplan la reforma democrática. Esta recomendación es especialmente pertinente, e incluso urgente, para sociedades con profundas divisiones culturales y étnicas, aunque también lo es para países más homogéneos.

## Las buenas noticias

Esta recomendación constitucional práctica conlleva dos noticias buenas y dos malas. La primera parte de buenas noticias es que, contrariamente a lo que se suele creer, no existe intercambio en absoluto entre la efectividad gubernamental y la democracia de alta calidad, con lo que no hay que tomar ninguna decisión difícil para dar prioridad a uno u otro objetivo. Las dos dimensiones de la democracia consensual presentan ventajas no contrarrestadas por desventajas compensatorias, algo casi demasiado bueno para ser verdad, pero que los resultados empíricos presentados en los capítulos 15 y 16 demuestran que *es* realmente cierto.

Otra buena noticia es que no resulta difícil redactar constituciones y otras leyes básicas de forma que introduzcan la democracia consensual. Las instituciones con poderes divididos —federalismo fuerte, bicameralismo fuerte, reglas de enmienda rígidas, revisión judicial y bancos centrales independientes— pueden prescribirse mediante estipulaciones constitucionales y provisiones incluidas en las cartas estatutarias de los bancos centrales. Por supuesto, la pauta de funcionamiento de estas provisiones constitucionales depende también de la interpretación y la forma que se les dé en la práctica, pero no debería subestimarse la influencia independiente de las leyes escritas explícitas. Estas instituciones también pueden reforzarse mediante la elección de una forma determinada de las mismas; por ejemplo, si se quiere promover una revisión judicial activa y asertiva, la mejor forma de hacerlo es estableciendo un tribunal constitucional especial (véase capítulo 12). Un banco central puede hacerse particularmente fuerte si su independencia viene contenida no sólo en las cartas estatutarias del banco central sino en la constitución.

Las instituciones de la democracia consensual en la dimensión ejecutivos-partidos no son tan directamente dependientes de las provisiones constitucionales como lo son las instituciones con poderes divididos. Sin embargo, dos elementos formales son de una importancia crucial indirecta: una representación proporcional y un sistema de gobierno parlamentario. Sobre todo al aplicarlos conjuntamente —y si el sistema de RP es proporcional no sólo de nombre sino razonablemente proporcional en la práctica— proporcionan un potente ímpetu hacia la democracia consensual. En el mapa conceptual de la democracia (véase figura 14.1), casi todas las democracias que tienen sistemas de RP y parlamentarios se encuentran a la izquierda, en la parte consensual del mapa, y casi todas las democracias con elecciones por mayoría absoluta o relativa o con sistemas de

gobierno presidenciales, o ambas cosas se encuentran a la derecha, en la parte mayoritaria.<sup>1</sup>

Puesto que el híbrido sistema suizo puede considerarse más parlamentario que presidencial (véase capítulo 7) y puesto que el sistema electoral SNTV japonés puede considerarse más cercano a la RP que a la mayoría relativa (véase capítulo 8), sólo existen, entre nuestras treinta y seis democracias, tres excepciones importantes y tres menores a la proposición de que la RP y el parlamentarismo dan lugar a la democracia consensual. Cuatro de los sistemas parlamentarios de RP no se encuentran claramente en la parte consensual del mapa: Irlanda, Grecia, España y Malta. Irlanda se encuentra casi exactamente en el medio y de ahí que no constituya una excepción significativa. Grecia y España son los dos países con sistemas de RP acusadamente impuros (véase capítulo 8) y, por lo tanto, no constituyen excepciones significativas. La única excepción importante es Malta, donde el sistema STV proporcional no ha evitado el desarrollo y la continuación de un sistema bipartidista casi puro. Las dos excepciones de la otra parte, excepciones claras y significativas, son la India y Mauricio. Su pluralismo étnico y religioso y la multiplicidad de grupos étnicos y religiosos han dado lugar a sistemas multipartidistas y a gabinetes de coalición o de minoría pese a las elecciones por mayoría relativa.

Tanto el parlamentarismo como la RP pueden afinarse hasta adecuarlos a las condiciones de determinados países y disipar así posibles temores de que la combinación de RP y gobierno parlamentario conduzca a gabinetes débiles e inestables, por muy exagerados que tales temores puedan parecer, dado el análisis realizado en el capítulo 15. Un refuerzo para el gobierno parlamentario que se ha introducido en diversos países es el voto de no confianza constructivo al estilo alemán, que exige que el parlamento destituya a un gabinete sólo si elige otro simultáneamente.<sup>2</sup> Un problema que se deriva de esta ley es que un parlamento que haya perdido su confianza en el gabinete pero esté internamente demasiado dividido para elegir otro gabinete puede

1. Puesto que nuestro grupo de treinta y seis democracias incluye sólo cinco sistemas presidenciales, y puesto que Francia es un sistema presidencial bastante inusual, la conclusión referente a los efectos del presidencialismo no puede ser considerada definitiva. Recordemos, sin embargo, que varias características mayoritarias son inherentes a la naturaleza del presidencialismo, especialmente el carácter mayoritario de los gabinetes presidenciales y la no proporcionalidad de las elecciones presidenciales, y que el presidencialismo promueve un sistema con relativamente pocos partidos. Está claro que no es una coincidencia que Costa Rica, Colombia y Venezuela acaben en el lado mayoritario de la dimensión ejecutivos-partidos aun cuando el presidencialismo en estos tres países se combina con RP en las elecciones legislativas.

2. En el modelo alemán, el parlamento no elige a todo el gabinete sino sólo al primer ministro (canciller), y éste puede ser reemplazado también por el parlamento; en la práctica, sin embargo, esta distinción no resulta significativa.

paralizar al primero rechazando todas o la mayoría de sus propuestas legislativas, un marco hipotético parecido a la situación de gobierno dividido que, a menudo, aqueja a las democracias presidenciales. Sin embargo, este problema puede resolverse añadiendo la ley francesa que da al gabinete el derecho de convertir sus propuestas legislativas en cuestiones de confianza, lo que significa que el parlamento sólo puede rechazar tales propuestas votando su falta de confianza en el gabinete por una mayoría absoluta (véase capítulo 6). La combinación de estas leyes alemana y francesa puede evitar la inestabilidad del gabinete y la parálisis en la relación entre el ejecutivo y el legislativo sin privar al parlamento de su poder para nombrar un gabinete en el que tenga confianza.

De igual modo, los sistemas de RP pueden diseñarse de modo que se controle el grado de multipartidismo. La evidencia no respalda los temores de que la RP, de ser demasiado proporcional, conduce inevitablemente a una extrema proliferación de partidos. Tampoco existe una conexión fuerte entre el grado de proporcionalidad de la RP y el número efectivo de partidos parlamentarios (véase figura 8.2). Sin embargo, si, por ejemplo, se quiere excluir a los partidos pequeños con menos del 5 % del voto de la representación legislativa, es fácil hacerlo introduciendo una cláusula de umbral en la ley electoral y (a diferencia de la ley electoral alemana) no permitiendo excepción alguna a esta regla.<sup>3</sup>

### **Las (aparentemente) malas noticias**

Desgraciadamente, hay también dos malas noticias: las tradiciones institucionales y culturales pueden presentar una fuerte resistencia a la democracia consensual. Por lo que se refiere a los cuatro modelos institucionales definidos por los contrastes RP-mayoría relativa y parlamentario-presidencialista, existe una singular relación con cuatro regiones geográficas del mundo, que se definen en términos de los hemisferios este, oeste, norte y sur (Powell, 1982, 66-68). En el hemisferio este, el «Norte» (Europa occidental y central) es principalmente PR-parlamentaria, mientras que el «Sur» (en especial las antiguas posesiones británicas en África, Asia y Australasia) se caracteriza por una forma de gobierno de mayoría relativa-parlamentaria. En el hemisferio oeste, el «Sur» (Latinoamérica) es eminentemente de natu-

3. El único peligro de los umbrales electorales, especialmente si alcanzan el 5 % o porcentajes superiores, es que en los sistemas de partidos no consolidados pueden quedar muchos partidos pequeños sin representación, lo que conducirá a un grado de desproporcionalidad extremadamente alto.

raleza RP-presidencial, mientras que el «Norte» (Estados Unidos) es el ejemplo mundial más importante de gobierno de mayoría relativa-presidencial.<sup>4</sup>

La mayor parte de las democracias más antiguas y sólo unas pocas de las más recientes (como la República Checa, Hungría, Eslovenia, Estonia y Letonia) se encuentran en el «Nordeste» RP-parlamentario. La mayoría de estas últimas, tanto las analizadas en este libro como las aún más jóvenes, así como la mayor parte de los países democratizantes están en el «Sudeste» y el «Sudoeste». Estas dos regiones se caracterizan, bien por elecciones por mayoría relativa, bien por presidencialismo. Las inclinaciones mayoritarias de estas instituciones y la fuerza del conservadurismo institucional constituyen obstáculos para la democracia consensual que pueden resultar difíciles de superar.

La segunda mala noticia es que la democracia consensual podría ser incapaz de echar raíces y desarrollarse sin el apoyo de una cultura política consensual. Pese a que este libro se concentra en las instituciones más que en la cultura, está claro que una cultura de corte consensual a menudo proporciona la base y las correspondencias entre las instituciones de la democracia consensual. Por ejemplo, cuatro de los cinco elementos de la dimensión ejecutivos-partidos están estructuralmente relacionados: RP que conduce al multipartidismo, multipartidismo a los gabinetes de coalición, etc., pero no existe conexión estructural alguna entre estos cuatro y el quinto elemento del corporativismo de los grupos de interés. La explicación más plausible es de índole cultural. La democracia consensual y la mayoritaria son grupos alternativos de instituciones políticas, pero representan además lo que John D. Huber y G. Bingham Powell (1994) han dado en llamar las «dos visiones» de la democracia.

De igual forma, cuatro de los cinco elementos de la segunda dimensión de la democracia consensual están estructural y funcionalmente unidos a los requisitos de funcionamiento de un sistema federal, tal como han venido insistiendo los teóricos del federalismo (véase capítulo 1). Sin embargo, no existe tal vínculo con la independencia de los bancos centrales. En lugar de esto, la conexión más probable es una predisposición político-cultural a pensar en términos de división del poder entre instituciones separadas. Mi ejemplo final se refiere a la

4. La relación está lejos de ser perfecta, desde luego. Francia es una excepción crucial en el «Nordeste» RP-parlamentario; el «Noroeste de mayoría relativa-presidencial o de mayoría absoluta-presidencial tiene extensiones en el este asiático (especialmente las Filipinas), Asia central (las antiguas repúblicas soviéticas), y Europa del este (Ucrania, Bielorrusia y Moldavia); el «Sudeste» de mayoría relativa-parlamentaria cuenta con importantes representantes en otras regiones (Canadá y las antiguas colonias británicas del Caribe, así como el propio Reino Unido en la Europa occidental).

correspondencia que se incluye en el capítulo 16 entre la democracia consensual y diferentes políticas públicas más benignas y benévolas. Parece más recomendable suponer que la democracia consensual y estas políticas más benignas y benévolas tienen su origen en una cultura consensual y comunitaria subyacente a que sean el resultado directo de las instituciones consensuales.

### Bases para el optimismo

Estas dos malas noticias no significan necesariamente que la democracia consensual no tiene ninguna oportunidad en los países con democracias recientes y en los países democratizantes, puesto que existen dos contraargumentos importantes. Uno es que tendemos a pensar en la cultura y la estructura en términos de causa y efecto, respectivamente, y que de hecho existe una gran interacción entre ellas. Esto es especialmente así con respecto a la cultura política y la estructura política. Tal como Gabriel A. Almond y Sidney Verba (1963, 35) exponen en *The Civic Culture*, los fenómenos estructurales y culturales son variables en «un sistema de causalidad complejo y multidireccional», lo que significa que, aunque una cultura consensual puede llevar a la adopción de instituciones consensuales, estas instituciones también tienen el potencial para convertir una cultura inicialmente de confrontación en menos de confrontación y más consensual. Las actuales democracias y culturas consensuales de Suiza y Austria no siempre han sido tan consensuales, puesto que los suizos se enfrentaron a cinco guerras civiles desde el siglo XVI hasta mediados del siglo XIX y los austriacos sufrieron una corta pero sangrienta guerra civil todavía en 1934. A finales de los noventa, Bélgica, India e Israel tienen, y sin duda alguna necesitan, instituciones consensuales, aunque no disponen de culturas consensuales. Los observadores de la escena política belga se preguntan a menudo si el país puede continuar existiendo o se separará. Asimismo, Israel y la India sólo pueden describirse como países con culturas políticas altamente contenciosas y conflictivas.

Además, pese a que las tradiciones institucionales del «Sudeste» y el «Sudoeste», donde se sitúan la mayoría de los países recientemente democráticos y democratizantes, no son favorables a la democracia consensual, las culturas políticas prevalentes en estas áreas del mundo son mucho más consensuales que mayoritarias. En su obra clásica *From Empire to Nation*, Rupert Emerson (1960, 284) expone que el supuesto de que la mayoría tiene el «derecho a anular a una minoría disidente tras un período de debate es contradictoria con las concep-

ciones básicas de los pueblos no occidentales». A pesar de reconocer que existen importantes diferencias entre las tradiciones de los pueblos asiáticos y africanos, «su inclinación natural es generalmente hacia la deliberación amplia y paciente orientada al consenso final. El descubrimiento gradual de ámbitos de acuerdo es la característica significativa y no la capacidad de llegar a una rápida resolución de cuestiones mediante el recuento de votos». Sir Arthur Lewis (1965, 86), natural de Santa Lucía, en el Caribe, y de descendencia africana, no sólo defendía con vigor la democracia consensual para los países del África occidental (véase capítulo 3), sino que también ponía de relieve sus tradiciones de orientación marcadamente consensual: «La tribu ha alcanzado sus decisiones mediante la discusión, de forma muy parecida al funcionamiento de las coaliciones; este tipo de procedimiento democrático es inherente a las instituciones originales del pueblo.»

Más recientemente, el hombre de estado filipino y académico Raul S. Manglapus (1987, 69, 78, 82, 103, 107, 123, 129) expresa la misma opinión energica y repetidamente en su obra *Will of the People: Original Democracy in Non-Western Societies*, argumentando no sólo que los países no occidentales tienen fuertes tradiciones democráticas sino que estas tradiciones son mucho más consensuales que mayoritarias: «La característica común [es] el elemento de consenso como contrapunto a las decisiones de confrontación.» Manglapus insiste en describir el proceso democrático de los países no occidentales como un «proceso consensual» basado en un marcado «interés por la armonía». Mi ejemplo final es una declaración del académico nigeriano y antiguo funcionario de Naciones Unidas, Adebayo Adedeji (1994, 126): «Los africanos son antiguos maestros en la consulta, el consenso y el acuerdo. Nuestras tradiciones aborrecen la exclusión. En consecuencia, en nuestro sistema de gobierno tradicional no existe la oposición autorizada a institucionalizada. La política nunca ha sido un juego de suma cero para nosotros.»

Tales declaraciones se consideran a menudo sospechosas porque los líderes políticos de países no occidentales han abusado de ellas para justificar desviaciones de la democracia (Bienen y Herbst, 1991, 214). Sin embargo, el hecho de que se hayan usado para propósitos ilegítimos no las hace menos válidas. Todos los autores que he citado son demócratas sinceros y observadores sensibilizados sin intenciones no democráticas. De aquí que las culturas políticas de orientación consensual del mundo no occidental puedan ser consideradas como un fuerte contrapeso a su conservadurismo institucional mayoritaria capaz de proporcionar un suelo fértil para la democracia consensual.



## APÉNDICE A

### DOS DIMENSIONES Y DIEZ VARIABLES BÁSICAS, 1945-1996 Y 1971-1996

La siguiente lista relaciona los valores de las dimensiones ejecutivos-partidos y federal-unitario y de las diez variables básicas durante los períodos de 1945 a 1996, por una parte, y de 1971 a 1996, por la otra. Los años exactos que marcan el principio del primer y más largo período varían de uno a otro país y, de hecho, entre 1945 y 1977 (véase tabla 4.1.). En las diez democracias cuyo período de análisis empezó en 1965 o en años posteriores, el primer año del período de 1971 a 1996 varía entre 1965 y 1977. Las treinta y seis democracias se identifican con las primeras tres letras de sus nombres en inglés, a excepción de Australia, referida como AUL, Austria AUT, Costa Rica CR, Japón JPN, Nueva Zelanda NZ, Papúa-Nueva Guinea PNG, Reino Unido UK y Estados Unidos US.

Los valores de todas las variables «¿y qué?» analizadas en los capítulos 15 y 16 no se incluyen en este apéndice por razones de espacio. De interesarles estos valores, escriban a Arend Lijphart, Department of Political Science (0521), University of California, San Diego, 9500 Gilman Drive, La Jolla, CA 92093-0521, Estados Unidos, o bien envíen un mensaje por correo electrónico a [alijphar@uscd.edu](mailto:alijphar@uscd.edu).

	Primera dimensión (ejecutivos-partidos)		Segunda dimensión (federal-unitario)		Número efectivo de partidos parlamentarios		Gabinetes ganadores mínimos de un solo partido (%)	
	45-96	71-96	45-96	71-96	45-96	71-96	45-96	71-96
AUL	-0,78	-0,67	1,71	1,72	2,22	2,19	81,9	85,3
AUT	0,33	0,26	1,12	1,08	2,48	2,72	41,4	65,1
BAH	-1,53	-1,54	-0,16	-0,15	1,68	1,68	100,0	100,0
BAR	-1,39	-1,40	-0,44	-0,44	1,76	1,76	100,0	100,0
BEL	1,08	1,42	0,01	0,21	4,32	5,49	37,5	28,8
BOT	-1,26	-1,27	-0,50	-0,50	1,35	1,35	100,0	100,0
CAN	-1,12	-1,07	1,78	1,88	2,37	2,35	91,0	95,2
COL	-0,06	0,01	-0,46	-0,34	3,32	3,64	55,7	58,5
CR	-0,34	-0,38	-0,44	-0,44	2,41	2,42	89,4	90,0
DEN	1,25	1,45	-0,31	-0,38	4,51	5,11	30,2	23,9
FIN	1,53	1,66	-0,84	-0,83	5,03	5,17	12,8	6,0
FRA	-1,00	-0,93	-0,39	-0,17	3,43	3,54	62,5	63,5
GER	0,67	0,23	2,52	2,53	2,93	2,84	36,2	46,2
GRE	-0,73	-0,74	-0,75	-0,75	2,20	2,20	96,9	96,9
ICE	0,52	0,66	-1,03	-1,03	3,72	4,00	45,6	48,0
IND	0,29	0,29	1,22	1,23	4,11	4,11	52,5	52,5
IRE	0,01	0,12	-0,42	-0,42	2,84	2,76	58,9	57,3
ISR	1,47	1,27	-0,98	-0,97	4,55	4,16	10,8	7,9
ITA	1,07	1,16	-0,21	-0,11	4,91	5,22	10,9	9,2
JAM	-1,64	-1,83	-0,28	-0,27	1,62	1,50	100,0	100,0
JPN	0,70	0,85	0,21	0,22	3,71	4,07	48,1	31,4
LUX	0,43	0,29	-0,90	-0,89	3,36	3,68	44,1	50,0
MAL	-0,89	-0,90	-0,40	-0,39	1,99	1,99	100,0	100,0
MAU	0,29	0,29	-0,04	-0,04	2,71	2,71	14,0	14,0
NET	1,23	1,16	0,33	0,35	4,65	4,68	25,3	37,3
NZ	-1,00	-1,12	-1,78	-1,77	1,96	1,96	99,5	99,1
NOR	0,63	0,92	-0,66	-0,65	3,35	3,61	63,1	45,1
PNG	1,09	1,10	0,29	0,29	5,98	5,98	23,0	23,0
POR	0,36	0,36	-0,70	-0,70	3,33	3,33	40,2	40,2
SPA	-0,59	-0,59	0,41	0,42	2,76	2,76	73,0	73,0
SWE	0,82	1,04	-0,67	-0,79	3,33	3,52	47,5	41,4
SWI	1,77	1,87	1,52	1,61	5,24	5,57	4,1	0,0
TRI	-1,41	-1,47	-0,15	-0,12	1,82	1,83	99,1	98,7
UK	-1,21	-1,39	-1,12	-1,19	2,11	2,20	96,7	93,3
US	-0,54	-0,52	2,36	2,36	2,40	2,41	81,2	80,1
VEN	-0,05	-0,18	0,16	0,28	3,38	3,07	73,4	82,4

	<i>Índice de dominio del ejecutivo</i>		<i>Índice de desproporcionalidad</i>		<i>Índice de pluralismo de los grupos de interés</i>		<i>Índice de federalismo</i>	
	45-96	71-96	45-96	71-96	45-96	71-96	45-96	71-96
AUL	5,06	4,02	9,26	10,15	2,66	2,56	5,0	5,0
AUT	5,47	5,52	2,47	1,34	0,62	0,62	4,5	4,5
BAH	5,52	5,52	15,47	15,47	3,30	3,30	1,0	1,0
BAR	5,48	5,48	15,75	15,75	2,80	2,80	1,0	1,0
BEL	1,98	1,95	3,24	3,09	1,25	1,25	3,1	3,2
BOT	5,52	5,52	11,74	11,74	2,60	2,60	1,0	1,0
CAN	4,90	4,17	11,72	12,16	3,56	3,50	5,0	5,0
COL	3,00	3,25	10,62	9,35	2,50	2,50	1,0	1,0
CR	1,00	1,00	13,65	14,31	2,50	2,50	1,0	1,0
DEN	2,28	2,09	1,83	1,78	1,00	1,12	2,0	2,0
FIN	1,24	1,49	2,93	3,17	1,31	1,00	2,0	2,0
FRA	5,52	5,52	21,08	18,65	2,84	3,00	1,2	1,3
GER	2,82	5,52	2,52	1,48	1,38	1,38	5,0	5,0
GRE	2,88	2,88	8,08	8,08	3,50	3,50	1,0	1,0
ICE	2,48	2,27	4,25	2,80	2,25	2,25	1,0	1,0
IND	2,08	2,08	11,38	11,38	2,30	2,30	4,5	4,5
IRE	3,07	2,49	3,45	3,20	2,94	2,88	1,0	1,0
ISR	1,58	1,40	2,27	3,48	1,12	1,62	3,0	3,0
ITA	1,14	1,10	3,25	3,82	3,12	3,00	1,3	1,5
JAM	5,52	5,52	17,75	21,14	3,30	3,30	1,0	1,0
JPN	2,57	2,98	5,03	5,28	1,25	1,25	2,0	2,0
LUX	4,39	5,42	3,26	3,93	1,38	1,38	1,0	1,0
MAL	5,52	5,52	2,36	2,36	3,30	3,30	1,0	1,0
MAU	1,79	1,79	16,43	16,43	1,60	1,60	1,0	1,0
NET	2,72	2,66	1,30	1,29	1,19	1,25	3,0	3,0
NZ	4,17	3,68	11,11	14,63	3,00	3,12	1,0	1,0
NOR	3,17	2,56	4,93	4,70	0,44	0,50	2,0	2,0
PNG	1,57	1,57	10,06	10,06	2,10	2,10	3,0	3,0
POR	2,09	2,09	4,04	4,04	3,00	3,00	1,0	1,0
SPA	4,36	4,36	8,15	8,15	3,25	3,25	3,0	3,0
SWE	3,42	2,73	2,09	1,77	0,50	0,50	2,0	2,0
SWI	1,00	1,00	2,53	2,98	1,00	1,00	5,0	5,0
TRI	5,52	5,52	13,66	14,89	3,30	3,30	1,2	1,3
UK	5,52	5,52	10,33	14,66	3,38	3,50	1,0	1,0
US	1,00	1,00	14,91	15,60	3,31	3,12	5,0	5,0
VEN	2,00	2,00	14,41	14,19	1,90	1,90	4,0	4,0

	<i>Índice de bicameralismo</i>		<i>Índice de rigidez constitucional</i>		<i>Índice de revisión judicial</i>		<i>Índice de independencia del banco central</i>	
	45-96	71-96	45-96	71-96	45-96	71-96	45-96	71-96
AUL	4,0	4,0	4,0	4,0	3,0	3,0	0,42	0,42
AUT	2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	0,55	0,53
BAH	2,0	2,0	3,0	3,0	2,0	2,0	0,40	0,40
BAR	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,40	0,40
BEL	3,0	3,0	3,0	3,0	1,5	2,0	0,27	0,28
BOT	2,5	2,5	2,0	2,0	2,0	2,0	0,32	0,32
CAN	3,0	3,0	4,0	4,0	3,3	3,6	0,52	0,52
COL	3,1	3,2	1,1	1,2	2,4	2,6	0,33	0,33
CR	1,0	1,0	3,0	3,0	2,0	2,0	0,39	0,39
DEN	1,3	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,46	0,46
FIN	1,0	1,0	3,0	3,0	1,0	1,0	0,28	0,28
FRA	3,0	3,0	1,6	1,9	2,2	2,8	0,32	0,29
GER	4,0	4,0	3,5	3,5	4,0	4,0	0,69	0,69
GRE	1,0	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,38	0,38
ICE	1,4	1,4	1,0	1,0	2,0	2,0	0,34	0,34
IND	3,0	3,0	3,0	3,0	4,0	4,0	0,35	0,35
IRE	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,41	0,41
ISR	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,39	0,39
ITA	3,0	3,0	2,0	2,0	2,8	3,0	0,26	0,26
JAM	2,0	2,0	3,0	3,0	2,0	2,0	0,35	0,35
JPN	3,0	3,0	4,0	4,0	2,0	2,0	0,25	0,25
LUX	1,0	1,0	3,0	3,0	1,0	1,0	0,33	0,33
MAL	1,0	1,0	3,0	3,0	2,0	2,0	0,41	0,41
MAU	1,0	1,0	3,0	3,0	3,0	3,0	0,43	0,43
NET	3,0	3,0	3,0	3,0	1,0	1,0	0,48	0,48
NZ	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,19	0,20
NOR	1,5	1,5	3,0	3,0	2,0	2,0	0,17	0,17
PNG	1,0	1,0	3,0	3,0	3,0	3,0	0,42	0,42
POR	1,0	1,0	3,0	3,0	2,0	2,0	0,28	0,28
SPA	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	0,25	0,25
SWE	2,0	1,0	1,3	1,6	2,0	2,0	0,29	0,29
SWI	4,0	4,0	4,0	4,0	1,0	1,0	0,60	0,63
TRI	2,0	2,0	3,0	3,0	2,0	2,0	0,39	0,39
UK	2,5	2,5	1,0	1,0	1,0	1,0	0,31	0,28
US	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	0,56	0,56
VEN	3,0	3,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,32	0,37

## APÉNDICE B

### MEDIDAS ALTERNATIVAS DE MULTIPARTIDISMO, COMPOSICIÓN DEL GABINETE Y DESPROPORCIONALIDAD, 1945-1996 Y 1971-1996

Tal como se explicó en el capítulo 5, los partidos estrechamente aliados de tres democracias (Alemania, Australia y Bélgica) y los partidos divididos de cinco democracias (Colombia, Estados Unidos, India, Italia y Japón) se cuentan como un partido y medio. Sin embargo, para aquellos lectores que prefieran aceptar la definición de «partidos» que ofrecen los propios partidos —lo que comporta que los partidos estrechamente aliados se cuenten como dos partidos y los divididos como uno—, los valores correspondientes a los ocho países con las tres variables pertinentes (para los períodos 1945-1996 y 1971-1996) se hallan seguidamente relacionados:

	Número efectivo de partidos parlamentarios		Gabinetes ganadores mínimos de un solo partido (%)		Índice de desproporcionalidad (%)	
	45-96	71-96	45-96	71-96	45-96	71-96
AUL	2,50	2,44	63,8	70,8	8,94	10,05
BEL	5,05	6,83	33,7	23,9	3,24	2,99
GER	3,23	3,12	31,3	42,5	2,46	1,46
COL	2,22	2,45	57,1	60,6	11,34	9,71
IND	3,34	3,34	71,7	71,7	12,37	12,37
ITA	4,16	4,60	16,0	13,1	3,49	4,00
JPN	3,08	3,04	64,3	51,0	5,30	5,68
US	1,93	1,91	86,6	83,8	15,55	16,32



## BIBLIOGRAFÍA

- Adedeji, Adebayo (1994): «An Alternative for Africa», *Journal of Democracy*, 5, 4, octubre, pp. 119-132.
- Agius, Carmel A. y Nancy A. Grosselfinger (1995): «The Judiciary and Politics in Malta», en C. Neal Tate y Torbjörn Vallinder, eds., *The Global Expansion of Judicial Power*, pp. 381-402, Nueva York, New York University Press.
- Alen, André y Rusen Ergec (1994): *Federal Belgium After the Fourth State Reform of 1993*, Bruselas, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Almond, Gabriel A. (1983): «Corporatism, Pluralism, and Professional Memory», *World Politics*, 35, 2, enero, pp. 245-260.
- Almond, Gabriel A. y G. Bingham Powell, Jr., eds. (1996<sup>6</sup>): *Comparative Politics: A World View*, Nueva York, HarperCollins.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1963): *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- Ambler, John S. (1971): *The Government and Politics of France*, Boston, Houghton Mifflin.
- Amorim Neto, Octavio y Gary W. Cox (1997): «Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties», *American Journal of Political Science*, 41, 1, enero, pp. 149-174.
- Anckar, Dag (1993): «Notes on the Party Systems of Small Island States», en Tom Bryder, ed., *Party Systems, Party Behaviour and Democracy*, pp. 153-168, Copenhague, Copenhagen Political Studies Press.
- Anderson, Christopher J. y Christine A. Guillory (1997): «Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems», *American Political Science Review*, 91, 1, marzo, pp. 66-81.
- Andeweg, Rudy B. (1997): «Institutional Reform in Dutch Politics: Elected Prime Minister, Personalized PR, and Popular Veto in Comparative Perspective», *Acta Politica*, 32, 3, otoño, pp. 227-257.
- Arian, Asher (1998): *The Second Republic: Politics in Israel*, Chatham, N.J., Chatham House.
- Armingeon, Klaus (1997): «Swiss Corporatism in Comparative Perspective», *West European Politics*, 20, 4, octubre, pp. 164-179.
- Aron, Raymond (1982): «Alternation in Government in the Industrialized Countries», *Government and Opposition*, 17, 1, invierno, pp. 3-21.

- Ashford, Douglas E. (1979): «Territorial Politics and Equality: Decentralization in the Modern State», *Political Studies*, 27, 1, marzo, pp. 71-83.
- Atkinson, Anthony B.; Lee Rainwater y Timothy M. Smeeding (1995): *Income Distribution in OECD Countries: Evidence from the Luxembourg Income Study*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Axelrod, Robert (1970): *Conflicts of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago, Markham.
- Baar, Carl (1991): «Judicial Activism in Canada», en Kenneth M. Holland, ed., *Judicial Activism in Comparative Perspective*, pp. 53-69, Nueva York, St. Martin's.
- (1992): «Social Action Litigation in India: The Operation and Limits of the World's Most Active Judiciary», en Donald W. Jackson y C. Neal Tate, eds., *Comparative Judicial Review and Public Policy*, pp. 77-87, Westport, Conn., Greenwood.
- Baerwald, Hans H. (1986): *Party Politics in Japan*, Boston, Allen and Unwin.
- Banaian, King, Leroy O. Laney y Thomas D. Willett (1986): «Central Bank Independence: An International Comparison», en Eugenia Froedge Toma y Mark Toma, eds., *Central Bankers, Bureaucratic Incentives, and Monetary Policy*, pp. 199-217, Dordrecht, Kluwer Academic.
- Banks, Arthur S. (1993): *Political Handbook of the World: 1993*, Binghamton, N.Y., CSA.
- Banks, Arthur S.; Alan J. Day y Thomas C. Muller (1996): *Political Handbook of the World: 1995-1996*, Binghamton, N.Y., CSA.
- (1997): *Political Handbook of the World: 1997*, Binghamton, N.Y., CSA.
- Becker, Theodore (1970): *Comparative Judicial Politics*, Nueva York, Rand McNally.
- Bedau, Hugh Adam, ed. (1997): *The Death Penalty in America: Current Controversies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Beer, Samuel (1998): «The Roots of New Labour: Liberalism Rediscovered», *Economist*, 7 de febrero, pp. 23-25.
- Beetham, David, ed. (1994): *Defining and Measuring Democracy*, Londres, Sage.
- Bergman, Torbjörn (1995): *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation: An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*, Umea, Departamento de Ciencias Políticas, Umea University.
- Beyme, Klaus von (1985): *Political Parties in Western Democracies*, Nueva York, St. Martin's.
- Bienvenido, Henry y Jeffrey Herbst (1991): «Authoritarianism and Democracy in Africa», en Dankwart A. Rustow y Kenneth Paul Erickson, eds., *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, pp. 211-232, Nueva York, HarperCollins.
- Bienvenido, Henry y Nicolas Van de Walle (1991): *Of Time and Power: Leadership Duration in the Modern World*, Stanford, Stanford University Press.
- Blais, André y R. K. Carty (1990): «Does Proportional Representation Foster Voter Turnout?», *European Journal of Political Research*, 18, 2, marzo, pp. 167-181.
- Blais, André; Louis Massicotte y Agnieszka Dobrzynska (1997): «Direct Presi-

- dential Elections: A World Summary», *Electoral Studies*, 16, 4, diciembre, pp. 441-455.
- Blondel, Jean (1968): «Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies», *Canadian Journal of Political Science*, 1, 2, junio, pp. 180-203.
- Borreli, Stephen A. y Terry A. Royed (1995): «Government "Strength" and Budget Deficits in Advanced Democracies», *European Journal of Political Research*, 28, 2, septiembre, pp. 225-260.
- Boston, Jonathan; Stephen Levine, Elizabeth McLeay y Nigel S. Roberts, eds. (1996): *New Zealand Under MMP: A New Politics?*, Auckland, Auckland University Press.
- Bowman, Larry W. (1991): *Mauritius: Democracy and Development in the Indian Ocean*, Boulder, CO., Westview.
- Brass, Paul R. (1990): *The Politics of India Since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bräutigam, Deborah (1997): «Institutions, Economic Reform, and Democratic Consolidation in Mauritius», *Comparative Politics*, 30, 1, octubre, pp. 45-62.
- Brewer-Carías, Allan R. (1989): *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Browne, Eric C. y John P. Frendreis (1980): «Allocating Coalition Payoffs by Conventional Norm: An Assessment of the Evidence from Cabinet Coalition Situations», *American Journal of Political Science*, 24, 4, noviembre, pp. 753-768.
- Budge, Ian y Valentine Herman (1978): «Coalitions and Government Formation: An Empirically Relevant Theory», *British Journal of Political Science*, 8, 4, octubre, pp. 459-477.
- Budge, Ian, David Robertson y Derek Hearl, eds. (1987): *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Busch, Andreas (1994): «Central Bank Independence and the Westminster Model», *West European Politics*, 17, 1, enero, pp. 53-72.
- Butler, David (1978): «Conclusion», en David Butler, ed., *Coalitions in British Politics*, pp. 112-118, Nueva York, St. Martin's.
- Butler, David; Andrew Adonis y Tony Travers (1994): *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax*, Oxford, Oxford University Press.
- Butler, David y Austin Ranney (1978): «Theory», en David Butler y Austin Ranney, eds., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, pp. 23-37, Washington, D. C., American Enterprise Institute.
- Buxton, James; John Kampfner y Brian Groom (1997): «Blair Says Scots' Home Rule Vote Will Affect Rest of UK», *Financial Times*, 13-14 septiembre, p. 1.
- Capie, Forrest; Charles Goodhart y Norbert Schnadt (1994): «The Development of Central Banking», en Forrest Capie, Charles Goodhart, Stanley Fischer y Norbert Schnadt, eds., *The Future of Central Banking: The Tercenary Symposium of the Bank of England*, pp. 1-231, Cambridge, Cambridge University Press.

- Cappelletti, Mauro (1989): *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon.
- Castles, Francis G. (1994): «The Policy Consequences of Proportional Representation: A Sceptical Commentary», *Political Science*, 46, 2, diciembre, pp. 161-171.
- Castles, Francis G. y Deborah Mitchell (1993): «Worlds of Welfare and Families of Nations», en Francis G. Castles, ed., *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, pp. 93-128, Aldershot, Dartmouth.
- Chubb, Basil (1982<sup>2</sup>): *The Government and Politics of Ireland*, Stanford, Stanford University Press.
- Codding, George Arthur, Jr. (1961): *The Federal Government of Switzerland*, Boston, Houghton Mifflin.
- Committee on the Constitutional System (1987): *A Bicentennial Analysis of the American Political Structure: Report and Recommendations*, Washington, D. C., Committee on the Constitutional System.
- Coombs, David (1977): «British Government and the European Community», en Dennis Kavanagh y Richard Rose, eds., *New Trends in British Politics: Issues for Research*, pp. 83-103, Londres, Sage.
- Coppedge, Michael (1993): «Parties and Society in Mexico and Venezuela: Why Competition Matters», *Comparative Politics*, 25, 3, abril, pp. 253-274.
- (1994): *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press.
- Cornwall, John (1990): *The Theory of Economic Breakdown: An Institutional-Analytical Approach*, Cambridge, Basil Blackwell.
- Cox, Gary W. (1997): *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Crepaz, Markus M. L. (1996): «Consensus Versus Majoritarian Democracy: Political Institutions and Their Impact on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes», *Comparative Political Studies*, 29, 1, febrero, pp. 4-26.
- Crisp, Brian (1994): «Limitations to Democracy in Developing Capitalist Societies: The Case of Venezuela», *World Development*, 22, 10, octubre, pp. 1491-1509.
- Crowe, Edward W. (1980): «Cross-Voting in the British House of Commons: 1945-74», *Journal of Politics*, 42, 2, mayo, pp. 487-510.
- Cukierman, Alex; Steven B. Webb y Bilin Neyapti (1994): *Measuring Central Bank Independence and Its Effect on Policy Outcomes*, San Francisco, ICS.
- Dahl, Robert A. (1956): *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- (1996): «Equality versus Inequality», *PS: Political Science and Politics*, 29, 4, diciembre, pp. 639-648.
- Dahl, Robert A. y Edward R. Tufte (1973): *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Diamond, Larry (1989): «Introduction: Persistence, Erosion, Breakdown, and

- Renewal», en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries: Asia*, pp. 1-52, Boulder, CO, Lynne Rienner.
- (1992): «Economic Development and Democracy Reconsidered», en Gary Marks y Larry Diamond, eds., *Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, pp. 93-139, Newbury Park, CA, Sage.
- Dicey, A. V. (1915<sup>8</sup>): *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, Macmillan.
- Dixon, Robert G., Jr. (1968): *Democratic Representation: Reapportionment in Law and Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 1968.
- Dodd, Lawrence C. (1976): *Coalitions in Parliamentary Government*, Princeton, Princeton University Press.
- Dogan, Mattei (1989): «Inemovable Leaders and Ministerial Instability in European Democracies», en Mattei Dogan, ed., *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, pp. 239-275, Boulder, CO, Westview.
- (1994): «Use and Misuse of Statistics in Comparative Research: Limits to Quantification in Comparative Politics», en Mattei Dogan y Ali Kazancigil, eds., *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*, pp. 35-71, Oxford, Blackwell.
- Druckman, James N. (1996): «Party Factionalism and Cabinet Durability», *Party Politics*, 2, 3, julio, pp. 397-407.
- Duchacek, Ivo D. (1970): *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Duncan, Neville (1994): «Barbados: Democracy at the Crossroads», en Carlene J. Edie, ed., *Democracy in the Caribbean: Myths and Realities*, pp. 75-91, Westport, Conn., Praeger.
- Duverger, Maurice (1964<sup>3</sup>): *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Londres, Methuen.
- (1980): «A New Political System Model: Semi-Presidential Government», *European Journal of Political Research*, 8, 2, junio, pp. 165-187.
- (1986): «Duverger's Law: Forty Years Later», en Bernard Grofman y Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, pp. 69-84, Nueva York, Agathon.
- Edinger, Lewis J. (1986): *West German Politics*, Nueva York, Columbia University Press.
- Elazar, Daniel J. (1986): «Federalism», en David L. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 5, pp. 353-367, Nueva York, Macmillan y Free Press.
- (1987): *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- (1997): «Contrasting Unitary and Federal Systems», *International Political Science Review*, 18, 3, julio, pp. 237-251.
- Elder, Neil; Alastair H. Thomas y David Arter (1988): *The Consensual Democracies ? The Government and Politics of the Scandinavian States*, ed. rev., Oxford, Basil Blackwell.
- Elster, Jon (1994): «Constitutional Courts and Central Banks: Suicide Prevention or Suicide Pact?» *East European Constitutional Review*, 3, 3-4, verano-otoño, pp. 66-71.

- Emerson, Rupert (1960): *From Empire to Nation: The Rise to Self-Assertion of Asian and African Peoples*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Emmanuel, Patrick A. M. (1992): *Elections and Party Systems in the Commonwealth Caribbean, 1944-1991*, St. Michael, Barbados, Caribbean Development Research Services.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Favoreu, Louis (1986): *Les cours constitutionnelles*, París, Presses Universitaires de France.
- Feldstein, Martin (1997): «EMU and International Conflict», *Foreign Affairs*, 76, 6, noviembre-diciembre, pp. 60-73.
- Fenno, Richard F., Jr. (1959): *The President's Cabinet: An Analysis in the Period from Wilson to Eisenhower*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Finer, S. E., ed. (1975): *Adversary Politics and Electoral Reform*, Londres, Anthony Wigram.
- Fitzmaurice, John (1996): *The Politics of Belgium: A Unique Federalism*, Boulder, CO, Westview.
- Franck, Matthew J. (1996): *Against the Imperial Judiciary: The Supreme Court vs. the Sovereignty of the People*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Freedom House Survey Team (1996): *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1995-1996*, Nueva York, Freedom House.
- Friedrich, Carl J. (1950): *Constitutional Government and Democracy*, ed. rev., Boston, Ginn.
- Gadbois, George H., Jr. (1987): «The Institutionalization of the Supreme Court of India», en John R. Schmidhauser, ed., *Comparative Judicial Systems: Challenging Frontiers in Conceptual and Empirical Analysis*, pp. 111-142, Londres, Butterworths.
- Gallagher, Michael; (1991): «Proportionality, Disproportionality and Electoral systems», *Electoral Studies*, 10, 1, marzo, pp. 33-51.
- (1995): «Conclusion», en Michael Gallagher y Pier Vincenzo Uleri, eds., *The Referendum Experience in Europe*, pp. 226-252, Londres, Macmillan.
- Gallagher, Michael; Michael Laver y Peter Mair (1995<sup>2</sup>): *Representative Government in Modern Europe*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Gasiorowski, Mark J. (1996): «An Overview of the Political Regime Change Dataset», *Comparative Political Studies*, 29, 4, agosto, pp. 469-483.
- Gastil, Raymond D. (1989): *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties, 1988-1989*, Nueva York, Freedom House.
- (1991): «The Comparative Survey of Freedom: Experiences and Suggestions», en Alex Inkeles, ed., *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*, pp. 21-46, New Brunswick, N.J., Transaction.
- Gerlich, Peter (1992): «A Farewell to Corporatism», *West European Politics*, 15, 1, enero, pp. 132-146.
- Gobeyn, Mark James (1993): «Explaining the Decline of Macro-Corporatist Political Bargaining Structures in Advanced Capitalist Societies», *Governance*, 6, 1, enero, pp. 3-22.
- Goldey, David y Philip Williams (1983): «France», en Vernon Bogdanor y

- David Butler, eds., *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, pp. 62-83, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goodin, Robert E. (1996): «Institutionalizing the Public Interest: The Defense of Deadlock and Beyond», *American Political Science Review*, 90, 2, junio, pp. 331-343.
- Goodman, John B. (1991): «The Politics of Central Bank Independence», *Comparative Politics*, 23, 3, abril, pp. 329-349.
- Gorges, Michael J. (1996): *Euro-Corporatism? Interest Intermediation in the European Community*, Lanham, MD, University Press of America.
- Grilli, Vittorio; Donato Masciandaro y Guido Tabellini (1991): «Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries», *Economic Policy: A European Forum*, 6, 2, octubre, pp. 342-392.
- Grimsson, Olafur R. (1982): «Iceland: A Multilevel Coalition System», en Eric C. Browne y John Dreijmanis, eds., *Government Coalitions in Western Democracies*, pp. 142-186, Nueva York, Longman.
- Grofman, Bernard y Peter Van Roozendaal (1997): «Modeling Cabinet Durability and Termination», *British Journal of Political Science*, 27, 3, julio, pp. 419-451.
- Grosser, Alfred (1964): «The Evolution of European Parliaments», en Stephen R. Graubard, ed., *A New Europe?*, pp. 219-244, Boston, Houghton Mifflin.
- Gutmann, Emanuel (1988): «Israel: Democracy Without a Constitution», en Vernon Bogdanor, ed., *Constitutions in Democratic Politics*, pp. 290-308, Aldershot, Gower.
- Gwartney, James; Robert Lawson y Walter Block (1996): *Economic Freedom of the World: 1975-1995*, Vancouver, Fraser Institute.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- Hahm, Sung Deuk; Mark S. Kamlet y David C. Mowery (1996): «The Political Economy of Deficit Spending in Nine Industrialized Parliamentary Democracies: The Role of Fiscal Institutions», *Comparative Political Studies*, 29, 1, febrero, pp. 52-77.
- Hailsham, Lord (1978): *The Dilemma of Democracy: Diagnosis and Prescription*, Londres, Collins.
- Hall, Peter A. (1994): «Central Bank Independence and Coordinated Wage Bargaining: Their Interaction in Germany and Europe», *German Politics and Society*, n.º 31, primavera, pp. 1-23.
- Hamilton, Alexander; John Jay y James Madison (1788): *The Federalist*, Nueva York, McLean.
- Hartlyn, Jonathan (1989): «Colombia: The Politics of Violence and Accommodation», en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries: Latin America*, pp. 291-334, Boulder, CO, Lynne Rienner.
- Hattenhauer, Hans y Werner Kaltefleiter, eds. (1986): *Mehrheitsprinzip, Konsens und Verfassung*, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag.
- Hazan, Reuven Y. (1997): «Executive-Legislative Relations in an Era of Accelerated Reform: Reshaping Government in Israel», *Legislative Studies Quarterly*, 22, 3, agosto, pp. 329-350.

- Heller, William B. (1997): «Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending», *Legislative Studies Quarterly*, 22, 4, noviembre, pp. 485-516.
- Hix, Simon (1994): «The Study of the European Community», *West European Politics*, 17, 1, enero, pp. 1-30.
- Holm, John D. (1988): «Botswana: A Paternalistic Democracy», en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries: Africa*, pp. 179-215, Boulder, CO, Lynne Rienner.
- (1989): «Elections and Democracy in Botswana», en John D. Holm y Patrick Molutsi, eds., *Democracy in Botswana: The Proceedings of a Symposium Held in Gaborone, 1-5 August 1988*, pp. 189-202, Gaborone, Macmillan Botswana.
- Holm, John D.; Patrick P. Molutsi y Gloria Somolekai (1996): «The Development of Civil Society in a Democratic State: The Botswana Model», *African Studies Review*, 39, 2, septiembre, pp. 43-69.
- Holmes, Kim R., Bryan T. Johnson y Melanie Kirkpatrick (1997): *1997 Index of Economic Freedom*, Washington, D. C., Heritage Foundation.
- Horwill, George (1925): *Proportional Representation: Its Dangers and Defects*, Londres, Allen and Unwin.
- Huber, John D. (1996): *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huber, John D. y G. Bingham Powell, Jr. (1994): «Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy», *World Politics*, 46, 3, abril, pp. 291-326.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Inglehart, Ronald (1977): *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press.
- (1997): *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in Forty-Three Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Inkeles, Alex, ed. (1991): *On Measuring Democracy: Its Consequences and Comitants*, New Brunswick, N.J., Transaction.
- International IDEA (1997): *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- International Labour Organization (1996): *Yearbook of Labour Statistics 1996*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Inter-Parliamentary Union (1995): *Women in Parliaments, 1945-1995: A World Statistical Survey*, Ginebra, Unión Interparlamentaria.
- Jackson, Keith y Alan McRobie (1998): *New Zealand Adopts Proportional Representation: Accident? Design? Evolution?*, Aldershot, Ashgate.
- Jaggers, Keith y Ted Robert Gurr (1995): *Polity III: Regime Change and Political Authority, 1800-1994*, archivo informático, Ann Arbor, Mich., Inter-University Consortium for Political and Social Research.
- Johnson, Nevil (1998): «The Judicial Dimension in British Politics», *West European Politics*, 21, 1, enero, pp. 148-166.

- Jones, Charles O. (1994): *The Presidency in a Separated System*, Washington, D. C., Bookings Institution.
- Jones, Mark P. (1995): *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press.
- Jung, Sabine (1996): «Lijpharts Demokratiertypen und die direkte Demokratie», *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 6, 3, pp. 323-345.
- Kaiser, André (1997): «Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism», *Journal of Theoretical Politics*, 9, 4, octubre, pp. 419-444.
- Katz, Richard S. (1980): *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Katzenstein, Peter J. (1985): *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kavanagh, Dennis (1974): «An American Science of British Politics», *Political Studies*, 22, 3, septiembre, pp. 251-270.
- Keeler, John T. S. y Martin A. Schain (1997): «Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France», en Kurt von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, pp. 84-105, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- King, Anthony (1976): «Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany», *Legislative Studies Quarterly*, 1, 1, febrero, pp. 11-36.
- (1994): «“Chief Executives” in Western Europe», en Ian Budge y David McKay, eds., *Developing Democracy: Comparative Research in Honour of J. F. P. Blondel*, pp. 150-163, Londres, Sage.
- Kirchner, Emil J. (1994): «The European Community: A Transnational Democracy?», en Ian Budge y David McKay, eds., *Developing Democracy: Comparative Research in Honour of J. F. P. Blondel*, pp. 253-266, Londres, Sage.
- Klingemann, Hans-Dieter; (1999): «Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis», en Pippa Norris, ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter; Richard I. Hofferbert y Ian Budge (1994): *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder, CO, Westview.
- Kothari, Rajni (1970): *Politics in India*, Boston, Little, Brown.
- Krauss, Ellis S. (1984): «Conflict in the Diet: Toward Conflict Management in Parliamentary Politics», en Ellis S. Krauss, Thomas P. Rohlen y Patricia G. Steinhoff, eds., *Conflict in Japan*, pp. 243-293, Honolulú, University of Hawaii Press.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979): «“Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe», *Comparative Political Studies*, 12, 1, abril, pp. 3-27.
- Landfried, Christine (1995): «Germany», en C. Neal Tate y Torbjörn Vallinder, eds., *The Global Expansion of Judicial Power*, pp. 307-324, Nueva York, New York University Press.
- Lane, Jan-Erik y Svante Ersson (1994a): *Comparative Politics: An Introduction and New Approach*, Cambridge, Polity.
- (1994b<sup>3</sup>): *Politics and Society in Western Europe*, Londres, Sage.

- (1997): «The Institutions of Konkordanz and Corporatism: How Closely Are They Connected?», *Swiss Political Science Review*, 3, 1, primavera, pp. 5-29.
- Lane, Jan-Erik; David McKay y Kenneth Newton (1997<sup>2</sup>): *Political Data Handbook: OECD Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- LaPalombara, Joseph (1987): *Democracy, Italian Style*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Laver, Michael y W. Ben Hunt (1992): *Policy and Party Competition*, Nueva York, Routledge.
- Laver, Michael y Norman Schofield (1990): *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Laver, Michael y Kenneth A. Shepsle (1996): *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lawson, Stephanie (1993): «Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization», *Comparative Politics*, 25, 2, enero, pp. 183-205.
- Lehmbruch, Gerhard (1993): «Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland», *Publius*, 23, 2, primavera, pp. 43-60.
- Lehner, Franz (1984): «Consociational Democracy in Switzerland: A Political-Economic Explanation and Some Empirical Evidence», *European Journal of Political Research*, 12, 1, marzo, pp. 25-42.
- Leiserson, Michael (1970): «Coalition Government in Japan», en Sven Groenings, E. W. Kelley y Michael Leiserson, eds., *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*, pp. 80-102, Nueva York, Holt, Rinehart, and Winston.
- Leonardi, Robert y Douglas A. Wertman (1989): *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance*, Nueva York, St. Martin's.
- Levine, Daniel H. (1989): «Venezuela: The Nature, Sources, and Prospects of Democracy», en Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries: Latin America*, pp. 247-289, Boulder, CO, Lynne Rienner.
- Levine, Stephen (1979): *The New Zealand Political System: Politics in a Small Society*, Sydney, George Allen and Unwin.
- Lewin, Leif (1994): «The Rise and Decline of Corporatism: The Case of Sweden», *European Journal of Political Research*, 26, 1, julio, pp. 59-79.
- Lewis, W. Arthur (1965): *Politics in West Africa*, Londres, George Allen and Unwin.
- Lijphart, Arend (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- (1994): *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press.
- (1997a): «Dimensions of Democracies», *European Journal of Political Research*, 31, 1-2, febrero, pp. 195-204.
- (1997b): «Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma», *American Political Science Review*, 91, 1, marzo, pp. 1-14.

- Lijphart, Arend y Markus M. L. Crepaz (1991): «Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages», *British Journal of Political Science*, 21, 2, abril, pp. 235-246.
- Linder, Wolf (1994): *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multi-cultural Societies*, Nueva York, St. Martin's.
- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela, eds. (1994): *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1960): *Political Man: The Social Bases of Politics*, Garden City, N.Y., Doubleday.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan (1967): «Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction», en Seymour M. Lipset y Stein Rokkan, eds., *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, pp. 1-64, Nueva York, Free Press.
- Lohmann, Susanne (1998): «Federalism and Central Bank Independence: The Politics of German Monetary Policy, 1957-1992», *World Politics*, 50, 3, abril, pp. 401-446.
- Longley, Lawrence D. y David M. Olson, eds. (1991): *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, Boulder, CO, Westview.
- Loosemore, John y Victor J. Hanby (1971): «The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytical Expressions for Electoral Systems», *British Journal of Political Science*, 1, 4, octubre, pp. 467-477.
- Loughlin, John y Sonia Mazey, eds. (1995): *The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, Londres, Frank Cass.
- Lowell, A. Lawrence (1896): *Governments and Parties in Continental Europe*, Boston, Houghton Mifflin.
- MacDonald, Scott B. (1986): *Trinidad and Tobago: Democracy and Development in the Caribbean*, Nueva York, Praeger.
- Mackie Thomas T. y Richard Rose (1997): *A Decade of Election Results: Updating the International Almanac*, Glasgow, Centre for the Study of Public Policy, University of Glasgow.
- McRae, Kenneth D. (1983): *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*, Waterloo, Ont., Wilfrid Laurier University Press.
- (1986): *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium*, Waterloo, Ont., Wilfrid Laurier University Press.
- (1997): «Contrasting Styles of Democratic Decision-Making: Adversarial versus Consensual Politics», *International Political Science Review*, 18, 3, julio, 279-295.
- Mackie, Thomas T. y Richard Rose (1991<sup>3</sup>): *The International Almanac of Electoral History*, Londres, Macmillan.
- Maddex, Robert L. (1995): *Constitutions of the World*, Washington, D. C., Congressional Quarterly.
- Mahler, Gregory S. (1997): «The "Westminster Model" Away from Westminster: Is It Always the Most Appropriate Model?», en Abdo I. Baaklini y Helen Desfosses, eds., *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*, pp. 35-51, Armonk, N.Y., M. E. Sharpe.

- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (1997): «Introduction», en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, pp. 1-11, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mair, Peter (1994): «The Correlates of Consensus Democracy and the Puzzle of Dutch Politics», *West European Politics*, 17, 4, octubre, pp. 97-123.
- Manglapus, Raul S. (1987): *Will of the People: Original Democracy in Non-Western Societies*, Nueva York, Greenwood.
- Mansbridge, Jane (1980): *Beyond Adversary Democracy*, Nueva York, Basic Books.
- (1996): «Reconstructing Democracy», en Nancy J. Hirschmann y Christine Di Stefano, eds., *Revisioning the Political: Feminist Reconstructions of Traditional Concepts in Western Political Theory*, pp. 117-138, Boulder, CO, Westview.
- Mathur, Hansraj (1991): *Parliament in Mauritius*, Stanley, Rose-Hill, Mauricio, Éditions de l'Océan Indien.
- (1997): «Party Cooperation and the Electoral System in Mauritius», en Brij V. Lal y Peter Larmour, eds., *Electoral Systems in Divided Societies: The Fiji Constitution Review*, pp. 135-146, Canberra, National Centre for Development Studies, Australian National University.
- Mauer, Marc (1994): *Americans Behind Bars: The International Use of Incarceration, 1992-1993*, Washington, D. C., Sentencing Project.
- (1997): *Americans Behind Bars: U. S. and International Use of Incarceration, 1995*, Washington, D. C., Sentencing Project.
- Maxfield, Sylvia (1997): *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- May, Clifford D. (1987): «Political Speechmaking: Biden and the Annals of Raised Eyebrows», *New York Times*, 21 de septiembre, B8.
- Messik, Richard E., ed. (1996): *World Survey of Economic Freedom, 1995-1996: A Freedom House Study*, New Brunswick, N.J., Transaction.
- Mettenheim, Kurt von (1997): «Introduction: Presidential Institutions and Democratic Politics», en Kurt von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, pp. 1-15, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Mill, John Stuart (1861): *Considerations on Representative Government*, Londres, Parker, Son, and Bourn.
- Moreno, Luts (1994): «Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain», en Bertus de Villiers, ed., *Evaluating Federal Systems*, pp. 162-193, Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- Müller, Wolfgang C. y Kaare Strøm, eds. (1997): *Koalitionsregierungen in Westeuropa: Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*, Viena, Signum Verlag.
- Munroe, Trevor (1996): «Caribbean Democracy: Decay or Renewal?», en Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal, eds., *Constructing Democratic Governance: Mexico, Central America, and the Caribbean in the 1990s*, pp. 104-117, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Muravchik, Joshua (1991): *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny*, Washington, D. C., AEI.

- Nohlen, Dieter (1978): *Wahlsysteme der Welt-Daten und Analysen: Ein Handbuch*, Munich, Piper.
- (1984): «Changes and Choices in Electoral Systems», en Arend Lijphart y Bernard Grofman, eds., *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, pp. 217-224, Nueva York, Praeger.
- Nohler, Dieter, ed. (1993): *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- O'Donnell, Guillermo (1994): «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, 5, 1, enero, pp. 55-69.
- OCDE (1990): *OECD Economic Outlook*, 47, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- (1991): *OECD Economic Outlook*, 50, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- (1995): *Labour Force Statistics*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- (1996a): *OECD Economic Outlook*, 60, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- (1996b): *Labour Force Statistics*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- (1998): *OECD Economic Outlook*, 63, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Ordeshook, Peter C. y Olga V. Shvetsova (1994): «Ethnic Heterogeneity, District Magnitude, and the Number of Parties», *American Journal of Political Science*, 38, 1, febrero, pp. 100-123.
- Palmer, Monte (1997): *Political Development: Dilemmas and Challenges*, Itasca, Ill., Peacock.
- Payne, Anthony (1993): «Westminster Adapted: The Political Order of the Commonwealth Caribbean», en Jorge I. Domínguez, Robert A. Pastor, y R. DeLisle Worrell, eds., *Democracy in the Caribbean: Political, Economic, and Social Perspectives*, pp. 57-73, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Peeler, John A. (1985): *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Pekkarinen, Jukka; Matti Pohjola y Bob Rowthorn, eds. (1992): *Social Corporatism: A Superior Economic System?*, Oxford, Clarendon.
- Pempel, T. J. (1992): «Japanese Democracy and Political Culture: A Comparative Perspective», *PS: Political Science and Politics*, 25, 1, marzo, pp. 5-12.
- Peters, B. Guy (1997): «The Separation of Powers in Parliamentary Systems», en Kurt von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, pp. 67-83, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Powell, G. Bingham, Jr. (1980): «Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal, and Socio-Economic Influences», en Richard Rose, ed., *Electoral Participation: A Comparative Analysis*, pp. 5-34, Beverly Hills, Sage.
- (1982): *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- (1989): «Constitutional Design and Citizen Electoral Control», *Journal of Theoretical Politics*, 1, 2, abril, pp. 107-130.

- Power, Timothy J. y Mark J. Gasiorowski (1997): «Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World», *Comparative Political Studies*, 30, 2, abril, pp. 123-155.
- Premdas, Ralph R. (1993): «Race, Politics, and Succession in Trinidad and Guyana», en Anthony Payne y Paul Sutton, eds., *Modern Caribbean Politics*, pp. 98-124, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Rae, Douglas W. (1967): *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.
- Rae, Douglas W. y Michael Taylor (1970): *The Analysis of Political Cleavages*, New Haven, Yale University Press.
- Ray, James Lee (1997): «The Democratic Path to Peace», *Journal of Democracy*, 8, 2, abril, pp. 49-64.
- Reed, Steven R. y John M. Bolland (1998): «The Fragmentation Effect of SNTV in Japan», en Bernard Grofman, Sung-Chull Lee, Edwin Winckler y Brian Woodall, eds., *Elections in Japan, Korea, and Taiwan Under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Reich, Robert B. (1997): *Locked in the Cabinet*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Reynolds, Andrew y Ben Reilly (1997): *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Riker, William H. (1962): *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- (1975): «Federalism», en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, 5: *Governmental Institutions and Processes*, pp. 93-172, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- (1982): *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, Freeman.
- Rogowski, Ronald (1987): «Trade and the Variety of Democratic Institutions», *International Organization*, 41, 2, primavera, pp. 203-223.
- Rose, Richard (1974): «A Model Democracy?», en Richard Rose, ed., *Lessons from America: An Exploration*, pp. 131-161, Nueva York, Wiley.
- (1992): *What Are the Economic Consequences of PR?*, Londres, Electoral Reform Society.
- Rose, Richard y Dennis Kavanagh (1976): «The Monarchy in Contemporary Political Culture», *Comparative Politics*, 8, 4, julio, pp. 548-576.
- Roubini, Nouriel y Jeffrey D. Sachs (1989): «Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies», *European Economic Review*, 33, 5, mayo, pp. 903-938.
- Rule, Wilma y Joseph F. Zimmerman, eds. (1994): *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, Westport, Conn., Greenwood.
- Sartori, Giovanni (1976): *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1994a): *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, Nueva York, New York University Press.
- (1994b): «Neither Presidentialism nor Parliamentarism», en Juan J. Linz y

- Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, pp. 106-118, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Schmidt, Manfred G. (1996): «Germany: The Grand Coalition State», en Josep M. Colomer, ed., *Political Institutions in Europe*, pp. 62-98, Londres, Routledge.
- (1997): «Determinants of Social Expenditure in Liberal Democracies: The Post World War II Experience», *Acta Politica*, 32, 3, verano, pp. 153-173.
- Schmitter, Philippe C. (1982): «Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going», en Gerhard Lehmbruch y Philippe C. Schmitter, eds., *Patterns of Corporatist Policy-Making*, pp. 259-279, Londres, Sage.
- (1989): «Corporatism Is Dead! Long Live Corporatism!», *Government and Opposition*, 24, 1, invierno, pp. 54-73.
- Scott, K. J. (1962): *The New Zealand Constitution*, Oxford, Clarendon.
- Seliktar, Ofira (1982): «Israel: Fragile Coalitions in a New Nation», en Eric C. Browne y John Dreijmanis, eds., *Government Coalitions in Western Democracies*, pp. 283-314, Nueva York, Longman.
- Senelle, Robert (1996): «The Reform of the Belgian State», en Joachim Jens Hesse y Vincent Wright, eds., *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, pp. 266-324, Oxford, Oxford University Press.
- Shapiro, Martin y Alec Stone (1994): «The New Constitutional Politics of Europe», *Comparative Political Studies*, 26, 4, enero, pp. 347-420.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring (1997): «Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Term of the Debate», en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, pp. 12-54, Cambridge, Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan (1998): «Corporatism in Twenty-Four Industrial Democracies: Meaning and Measurement», manuscrito inédito.
- Siegfried, André (1956): «Stable Instability in France», *Foreign Affairs*, 34, 3, abril, pp. 394-404.
- Singh, V. B. (1994): *Elections in India, Volume 2: Data Handbook on Lok Sabha Elections, 1986-1991*, Nueva Delhi, Sage India.
- Steiner, Jürg (1971): «The Principles of Majority and Proportionality», *British Journal of Political Science*, 1, 1, enero, pp. 63-70.
- (1974): *Amicable Agreement Versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Stone, Alec (1992): *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*, Nueva York, Oxford University Press.
- Strøm, Kaare (1990): *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1995): «Coalition Building», en Seymour Martin Lipset et al., eds., *The Encyclopedia of Democracy*, 1, pp. 255-258, Washington, D. C., Congressional Quarterly.

- (1997): «Democracy, Accountability, and Coalition Bargaining», *European Journal of Political Research*, 31, 1-2, febrero, pp. 47-62.
- Strøm, Kaare; Ian Budge y Michael J. Laver (1994): «Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies», *American Journal of Political Science*, 38, 2, mayo, pp. 303-335.
- Strøm, Kaare y Jørn Y. Leipart (1993): «Policy, Institutions, and Coalition Avoidance: Norwegian Governments, 1945-1990», *American Political Science Review*, 87, 4, diciembre, pp. 870-887.
- Swaan, Abram de (1973): *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments After 1918*, Amsterdam, Elsevier.
- Taagepera, Rein (1994): «Beating the Law of Minority Attrition», en Wilma Rule y Joseph F. Zimmerman, eds., *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, pp. 236-245, Westport, Conn., Greenwood.
- Taagepera, Rein y Bernard Grofman (1985): «Rethinking Duverger's Law: Predicting the Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems-Parties Minus Issues Equals One», *European Journal of Political Research*, 13, 4, diciembre, pp. 341-352.
- Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart (1989): *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Tarlton, Charles D. (1965): «Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation», *Journal of Politics*, 27, 4, noviembre, pp. 861-874.
- Tate, C. Neal y Torbjörn Vallinder, eds. (1995): *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York, New York University Press.
- Taylor, Charles Lewis (1986<sup>2</sup>): *Handbook of Political and Social Indicators III: 1948-1982*, archivo informático, Ann Arbor, Michigan, Inter-University Consortium for Political and Social Research.
- Taylor, Michael y Valentine M. Herman (1971): «Party Systems and Government Stability», *American Political Science Review*, 65, 1, marzo, pp. 28-37.
- Therborn, Göran (1977): «The Rule of Capital and the Rise of Democracy», *New Left Review*, 103, mayo-junio, pp. 3-41.
- Thorndike, Tony (1993): «Revolution, Democracy, and Regional Integration in the Eastern Caribbean», en Anthony Payne y Paul Sutton, eds., *Modern Caribbean Politics*, pp. 147-175, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Transparency International (1997): *Corruption Perception Index*, Berlín, <http://gwdg19.gwdg.de/~uwvw/rank-97.htm>
- Tschaeni, Hanspeter (1982): «Constitutional Change in Swiss Cantons: An Assessment of a Recent Phenomenon», *Publius*, 12, 1, invierno, pp. 113-130.
- Tsebelis, George (1995): «Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism», *British Journal of Political Science*, 25, 3, julio, pp. 289-325.
- Tsebelis, George y Jeannette Money (1997): *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Tufte, Edward R. (1978): *Political Control of the Economy*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Tummala, Krishna K. (1996): «The Indian Union and Emergency Powers», *International Political Science Review*, 17, 4, octubre, pp. 373-384.
- United Nations Development Programme (1994): *Human Development Report 1994*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1995): *Human Development Report 1995*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1996): *Human Development Report 1996*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1997): *Human Development Report 1997*, Nueva York, Oxford University Press.
- Vanhanen, Tatu (1990): *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-88*, Nueva York, Crane Russak.
- (1997): *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*, Londres, Routledge.
- Varshney, Ashutosh (1995): *Democracy, Development, and the Countryside: Urban-Rural Struggles in India*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Verba, Sidney (1967): «Some Dilemmas in Comparative Research», *World Politics*, 20, 1, octubre 1967, pp. 111-127.
- Verney, Douglas V. (1959): *The Analysis of Political Systems*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Verougastraete, Ivan (1992): «Judicial Politics in Belgium», *West European Politics*, 15, 3, julio, pp. 93-108.
- Vowles, Jack; Peter Aimer; Susan Banducci y Jeffrey Karp, eds. (1998): *Voters' Victory? New Zealand's First Election Under Proportional Representation*, Auckland, Auckland University Press.
- Wada, Junichiro (1996): *The Japanese Election System: Three Analytical Perspectives*, Londres, Routledge.
- Warwick, Paul V. (1994): *Government Survival in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wheare, K. C. (1946): *Federal Government*, Londres, Oxford University Press.
- (1964<sup>4</sup>): *Federal Government*, Nueva York, Oxford University Press.
- Wiarda, Howard J. (1997): *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great «Ism»*, Armonk, N.Y., M. E. Sharpe.
- Wilensky, Harold L. (1990): «Common Problems, Divergent Policies: An Eighteen-Nation Study of Family Policy», *Public Affairs Report*, 31, 3, mayo, pp. 1-3.
- Wilson, Graham (1990): *Interest Groups*, Oxford, Basil Blackwell.
- (1994): «The Westminster Model in Comparative Perspective», en Ian Budge y David McKay, eds., *Developing Democracy: Comparative Research in Honour of J. F. P. Blondel*, pp. 189-201, Londres, Sage.
- (1997): «British Democracy and Its Discontents», en Metin Heper, Ali Kazancigil y Bert A. Rockman, eds., *Institutions and Democratic Statecraft*, pp. 59-76, Boulder, CO, Westview.
- Wilson, Woodrow (1884): «Committee or Cabinet Government?», *Overland Monthly*, Ser. 2, 3, enero, pp. 17-33.

- (1885): *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston, Houghton Mifflin.
- Woldendorp, Jaap; Hans Keman y Ian Budge (1998): «Party Government in Twenty Democracies: An Update (1990-1995)», *European Journal of Political Research*, 33, 1, enero, pp. 125-164.
- World Bank (1992): *The World Bank Atlas: Twenty-fifth Anniversary Edition*, Washington, D. C., Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.
- (1993): *The World Bank Atlas 1994*, Washington, D. C., Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.
- (1994): *The World Bank Atlas 1995*, Washington, D. C., Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.
- (1995): *The World Bank Atlas 1996*, Washington, D. C., Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.
- (1997): *1997 World Bank Atlas*, Washington, D. C., Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo.

# ÍNDICE

<i>Prólogo</i> .....	7
<b>CAPÍTULO 1. Introducción</b> .....	13
<b>CAPÍTULO 2. El modelo Westminster de democracia</b> .....	21
El modelo Westminster en el Reino Unido .....	22
1. Concentración del poder ejecutivo en gabinetes de un solo partido y de mayoría escasa .....	22
2. Predominio del Gabinete .....	23
3. El sistema bipartidista .....	24
4. Sistema de elecciones mayoritario y no proporcional .....	26
5. Pluralismo de grupos de interés .....	27
6. Gobierno unitario y centralizado .....	28
7. Concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral .....	29
8. Flexibilidad constitucional .....	30
9. Ausencia de revisión judicial .....	30
10. Un banco central controlado por el ejecutivo .....	31
El modelo Westminster en Nueva Zelanda .....	32
1. Concentración del poder ejecutivo en gabinetes de un solo partido y de mayoría escasa .....	32
2. Predominio del Gabinete .....	32
3. El sistema bipartidista .....	33
4. Sistema de elecciones mayoritario y no proporcional .....	33
5. Pluralismo de grupos de interés .....	34
6. Gobierno unitario y centralizado .....	34
7. Concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral .....	35
8. Flexibilidad constitucional .....	35
9. Ausencia de revisión judicial .....	35
10. Un banco central controlado por el ejecutivo .....	36

El modelo Westminster en Barbados . . . . .	38
1. Concentración del poder ejecutivo en gabinetes de un solo partido y de mayoría escasa . . . . .	38
2. Predominio del Gabinete . . . . .	39
3. El sistema bipartidista . . . . .	39
4. Sistema de elecciones mayoritario y no proporcional . . . . .	40
5. Pluralismo de grupos de interés . . . . .	40
6. Las características de la segunda dimensión (federal-unitaria) del modelo mayoritario . . . . .	41
<b>CAPÍTULO 3. El modelo consensual de democracia . . . . .</b>	<b>43</b>
Modelo consensual en Suiza y Bélgica . . . . .	45
1. División del poder ejecutivo en los gabinetes de amplia coalición . . . . .	46
2. Equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo . . . . .	46
3. Sistema multipartidista . . . . .	47
4. Representación proporcional . . . . .	48
5. Corporatismo de los grupos de interés . . . . .	49
6. Gobierno federal y descentralizado . . . . .	49
7. Bicameralismo fuerte . . . . .	50
8. Rígidez constitucional . . . . .	51
9. Revisión judicial . . . . .	51
10. Independencia del banco central . . . . .	52
El modelo consensual en la Unión Europea . . . . .	52
1. División del poder ejecutivo en los gabinetes de amplia coalición . . . . .	53
2. Equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo . . . . .	53
3. Sistema multipartidista . . . . .	53
4. Representación proporcional . . . . .	54
5. Corporatismo de los grupos de interés . . . . .	55
6. Gobierno federal y descentralizado . . . . .	55
7. Bicameralismo fuerte . . . . .	55
8. Rígidez constitucional . . . . .	56
9. Revisión judicial . . . . .	56
10. Independencia del banco central . . . . .	57
<b>CAPÍTULO 4. Treinta y seis democracias . . . . .</b>	<b>59</b>
Definiciones de democracia . . . . .	59
Treinta y seis democracias diversas . . . . .	64
<b>CAPÍTULO 5. Sistemas de partidos: modelos bipartidistas y multipartidistas . . . . .</b>	<b>71</b>
El número efectivo de partidos . . . . .	73

Partidos estrechamente aliados .....	77
Partidos divididos .....	79
Los sistemas de partidos de treinta y seis democracias .....	81
Las dimensiones de temas de conflicto partidista .....	84
Dimensiones y sistemas de partidos .....	92
<b>CAPÍTULO 6. Gabinetes: concentración frente a división del poder ejecutivo .....</b>	<b>95</b>
Teorías de las coaliciones .....	96
1. Coaliciones ganadoras mínimas .....	97
2. Coaliciones de tamaño mínimo .....	98
3. Coaliciones con el menor número de partidos .....	99
4. Coaliciones de distancia mínima .....	99
5. Coaliciones ganadoras conectadas y mínimas .....	99
6. Coaliciones políticamente viables .....	100
Incentivos para la formación de gabinetes de minoría y sobredimensionados .....	101
Gabinetes de minoría .....	107
Gabinetes presidenciales .....	108
Gabinetes poco frecuentes en Austria, Estados Unidos y Japón .....	109
Gabinetes en treinta y seis democracias .....	111
Gabinetes y sistemas de partido .....	114
Apéndice: el poder del primer ministro .....	115
<b>CAPÍTULO 7. Relaciones entre el ejecutivo y el legislativo: modelos de dominio y equilibrio de poder .....</b>	<b>117</b>
Formas de gobierno parlamentario y presidencial .....	118
Contrastes adicionales entre sistemas parlamentarios y presidenciales .....	124
Separación de poderes y equilibrio de poder .....	126
Medición de los grados de dominio y de equilibrio de poder .....	128
Las relaciones entre ejecutivo y legislativo en treinta y seis democracias .....	133
Tipos de gabinete y su duración .....	133
Apéndice: monarcas y presidentes .....	137
<b>CAPÍTULO 8. Sistemas electorales: métodos de mayoría absoluta y mayoría relativa frente a representación proporcional .....</b>	<b>141</b>
Fórmulas electorales .....	142
Magnitud del distrito .....	147
Umbráles electorales .....	149
Otros atributos del sistema electoral .....	150

Grados de desproporcionalidad .....	153
Desproporcionalidad electoral en las democracias presidenciales ..	155
Grados de desproporcionalidad en treinta y seis democracias .....	157
Sistemas electorales y sistemas de partidos .....	160
<b>CAPÍTULO 9. Grupos de interés: pluralismo frente a corporatismo</b>	<b>165</b>
¿Declive del corporatismo? .....	166
Grados de pluralismo y corporatismo en treinta y seis democracias ..	169
Sistemas de grupos de interés, sistemas de partido y tipos de gabinetes .....	173
<b>CAPÍTULO 10. División de poder: los contrastes federal-unitario y centralizado-descentralizado</b>	<b>177</b>
Federalismo y descentralización .....	178
Otros indicadores de federalismo y descentralización .....	182
Federalismo y autonomía étnica .....	185
Federalismo y experimentación institucional .....	187
<b>CAPÍTULO 11. Parlamentos y congresos: concentración frente a división del poder legislativo</b>	<b>189</b>
Unicameralismo y bicameralismo .....	190
Variedades de bicameralismo .....	191
Bicameralismo fuerte frente a bicameralismo débil .....	193
La estructura cameral de las treinta y seis legislaturas democráticas ..	198
Estructura cameral y grados de federalismo y descentralización .....	200
<b>CAPÍTULO 12. Constituciones: procedimientos de enmienda y revisión judicial</b>	<b>203</b>
Constituciones escritas y no escritas .....	204
Constituciones flexibles y rígidas .....	205
Revisión judicial .....	209
Revisión judicial y activismo judicial .....	211
Rigidez constitucional y revisión judicial .....	213
Apéndice: los referendos y la democracia consensual .....	214
<b>CAPÍTULO 13. Los bancos centrales: independencia frente a dependencia</b>	<b>217</b>
Deberes y poderes de los bancos centrales .....	218
Medición de la independencia de los bancos centrales .....	219
El federalismo y la independencia del banco central .....	223
<b>CAPÍTULO 14. El mapa conceptual bidimensional de la democracia</b>	<b>227</b>
Las dos dimensiones .....	227

	ÍNDICE	315
El mapa conceptual de la democracia .....	230	
Explicaciones .....	233	
Cambios en el mapa conceptual .....	235	
<b>CAPÍTULO 15. Gestión macroeconómica y control de la violencia: ¿resulta ventajosa la democracia consensual? .....</b>	<b>241</b>	
Hipótesis y evidencia preliminar .....	242	
Democracia consensual y gestión macroeconómica eficaz .....	245	
La democracia consensual y el control de la violencia .....	252	
Los efectos de la dimensión federal-unitario de la democracia consensual .....	253	
<b>CAPÍTULO 16. La calidad de la democracia y una democracia «más benigna y benévolas»: la democracia consensual resulta ventajosa .....</b>	<b>257</b>	
Democracia de consenso y calidad democrática .....	258	
Representación de las mujeres .....	262	
Igualdad política .....	263	
Participación electoral .....	265	
Satisfacción con la democracia .....	266	
Proximidad gobierno-votante .....	267	
Responsabilidad y corrupción .....	268	
La hipótesis de John Stuart Mill .....	269	
Democracia de consenso y sus cualidades de benignidad y benevolencia .....	272	
<b>CAPÍTULO 17. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>279</b>	
Las buenas noticias .....	280	
Las (aparentemente) malas noticias .....	282	
Bases para el optimismo .....	284	
<b>APÉNDICE A. Dos dimensiones y diez variables básicas, 1945-1996 y 1971-1996 .....</b>	<b>287</b>	
<b>APÉNDICE B. Medidas alternativas de multipartidismo, composición del gabinete y desproporcionalidad, 1945-1996 y 1971-1996 .....</b>	<b>291</b>	
<i>Bibliografía .....</i>	<i>293</i>	



Impreso en el mes de junio de 2000  
en A&M GRAFIC, S. L.  
Polígono Industrial «La Florida»  
08130 Santa Perpètua de Mogoda  
(Barcelona)