

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.¹

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

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

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. Este 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 en 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 judicial.

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).² Ambas son formas de difusión del poder, pero la primera dimensión de democracia consensual con sus interacciones multipartidistas cara a cara *dentro de* los gabinetes, cuerpos legislativos, comités legislativos y sesiones de concertación entre los gobiernos y los grupos de interés encaja perfectamente con la forma de responsabilidad colectiva. Por el contrario, tanto las cuatro características federalistas como el papel de los bancos centrales responden al formato de difusión mediante la separación institucional: división de poder entre instituciones separadas federales y estatales, dos cámaras separadas en el cuerpo legislativo y tribunales supremos y bancos centrales separados e independientes. Visto desde esta perspectiva, la primera dimensión podría 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 consolidada»

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 politólogo 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 así mismo 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 denominador del 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».¹

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 menores 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 corporatismo 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 corporatismo. 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 por lo que 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 cuasi 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 (1972: 25-26), «el sistema de dos partidos rígidamente disciplinados ha co-

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.² Algunas disposiciones clave de las leyes básicas están «promulgadas» y sólo pueden ser modificadas mediante mayorías calificadas 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 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, otorgó al Banco de Reservas de Nueva Zelanda la calificación más baja, 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 diez cifras durante seis años de la década de los ochenta, pero entre 1990 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 gubernantes minoritarios y las frecuentes derrotas de las propuestas del Gobierno en la Gran Bretaña de los años setenta, Richard Rose pudo afirmar con razón que Nueva Zelanda era «el único ejemplo que quedaba 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 1990 designaron una Comisión Real del Sistema Electoral que formuló

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 referendums 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 eligieron 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.³

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 sobrerrepresentado, 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 laga 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 de 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 Westminster: 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 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 derechaisquierda. 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.