



Documento de uso
exclusivo para
docencia

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.ª 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.

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. 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).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 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.