

1. EL MODELO WESTMINSTER DE DEMOCRACIA

IDEALES Y REALIDADES DE LA DEMOCRACIA

El significado literal de democracia —gobierno del pueblo— es probablemente la definición más básica y la más utilizada. La primera rectificación que conviene introducir cuando en las grandes naciones-Estado de hoy se habla de democracia a nivel nacional, es que los actos de gobierno son llevados a cabo, no directamente por los ciudadanos, sino indirectamente por representantes que ellos eligen sobre unos principios de libertad e igualdad. Aunque puedan encontrarse elementos de democracia directa incluso en algunos grandes Estados democráticos (como veremos en el cap. 12), la democracia es habitualmente representativa: gobierno de los representantes del pueblo libremente elegidos por el pueblo.

La democracia no sólo puede ser definida como el gobierno del pueblo, sino también, según la famosa formulación del presidente Abraham Lincoln, como gobierno *para* el pueblo, o sea, gobierno de acuerdo con la voluntad del pueblo. Un gobierno democrático ideal sería aquel cuyas acciones estudiaran *siempre* en *perfecto* acuerdo con la voluntad de todos sus ciudadanos. Tan completa representatividad en el gobernar no ha existido jamás ni será nunca alcanzada, pero puede servir como un ideal al que los regímenes democráticos deben aspirar. Puede ser también considerado como el extremo de una escala sobre la que se mida el grado de representatividad democrática de diferentes regímenes. El tema central de este libro no es el ideal de democracia, sino el funcionamiento de las actuales democracias que se aproximan al ideal con relativa fidelidad y que, con objeto de distinguirlas de la democracia ideal,¹ Robert Dahl llama «poliarquías». Estos regímenes democráticos no se caracterizan por su perfecta representatividad, sino por un alto grado de ella: su actos han estado

1. Robert A. Dahl: *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971. Véase asimismo John D. May: «Defining Democracy: A Bid for Coherence and Consensus», *Political Studies* 26, n.º 1, marzo de 1978, pp. 1-14.

Massachusetts
Instituto

No está
completado
pendiente
1985

→ Theoria
2015
Poliarquía
C.F. Dahl

en una *relativamente estrecha* correspondencia con los deseos de *relativamente muchos* de sus ciudadanos por un *largo período de tiempo*. Ambas definiciones de democracia serán también utilizadas más tarde para distinguir los dos tipos básicos de la misma.

Como Dahl ha demostrado, una democracia razonablemente representativa sólo puede existir si están presentes al menos ocho garantías institucionales.

1. Libertad para constituir e integrarse en organizaciones.
2. Libertad de expresión.
3. El derecho de voto.
4. Elegibilidad para cargo público.
5. Derecho de los líderes políticos a competir por el voto.
6. Fuentes alternativas de información.
7. Elecciones libres y limpias.
8. Que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.²

Las seis primeras de estas garantías encarnan el clásico derecho democrático a la libertad, en particular las libertades de expresión y reunión, que también implican la segunda virtud clásica democrática de la igualdad. En las democracias estudiadas en este libro, estos derechos están absolutamente garantizados sin variaciones apreciables entre los distintos países. También existen las garantías 7 y 8, aunque se den sustanciales diferencias en la manera en que están organizadas las elecciones y otras instituciones y prácticas para asegurar un gobierno responsable. Este libro se centrará en la variedad con que las instituciones, formales e informales, y las prácticas son utilizadas para traducir las opciones del ciudadano en política de gobierno. A la vez que identificamos y describimos estas diferencias, intentaremos descubrir pautas y paralelismos, y sostendremos que tanto las diferencias como las semejanzas pueden ser interpretadas en términos de dos modelos diametralmente opuestos de democracia: el mayoritario (o modelo Westminster) y el de consenso.

Los modelos de democracia mayoritaria y de consenso difieren en ocho magnitudes. Éstas serán objeto de tratamiento preliminar en lo que resta de este capítulo y en el capítulo 2, y se analizarán más detenidamente en los diez capítulos que comprende el grueso de la obra (caps. 4 a 13). Los veinticinco

2. Dahl: *Polyarchy*, p. 3.

casos empíricos de regímenes democráticos que serán objeto de análisis comparativo —sobre todo las democracias del área del Atlántico Norte, incluyendo también Israel, Japón, Australia y Nueva Zelanda— se presentarán en el capítulo 3. Hay veinticuatro países, pero aparecen veinticinco regímenes democráticos, porque la IV y la V República francesa son tratadas como casos distintos. En el capítulo final (14), se resumirá el conjunto de modelos de democracia que encontramos en los países objeto de nuestro estudio, y consideraremos la cuestión siguiente: ¿hasta qué punto ambos modelos contrastantes de democracia no sólo son lógicos y coherentes sino también empíricos?

A lo largo del libro se pondrá especial énfasis en las interrelaciones de las diferentes características de las democracias mayoritarias y de consenso. Una cuestión adicional que vale la pena plantearse es cómo afecta el tipo de régimen democrático, mayoritario o de consenso, a su comportamiento. Nuestro análisis sugerirá que la democracia mayoritaria es particularmente apropiada para sociedades homogéneas a la vez que con ellas funciona mejor, mientras que la democracia de consenso es más apropiada para sociedades plurales. Aparte de eso, hay relativamente poca variación en el comportamiento de las democracias analizadas en este libro. Como se mostrará en el capítulo 3, los casos de democracia que aquí se estudian fueron elegidos de acuerdo a normas rigurosas: todas son democracias de larga trayectoria a excepción de unas pocas, y deben ser consideradas como esencialmente acertadas. Desde luego, uno de sus principales mensajes es que hay muchas formas diferentes de gestionar con acierto una democracia.³

3. El funcionamiento de la democracia también ha resistido con tenacidad cualquier evaluación precisa y digna de mención. En el intento más serio que se ha hecho hasta ahora para evaluar el funcionamiento de las democracias, G. Buigham Powell recurre a tres indicadores: la estabilidad o vida del Ejecutivo, el abstencionismo y la ausencia de violencia a gran escala. Los capítulos 5 y 6 demostrarán, no obstante, que la vida del Ejecutivo no es en absoluto un buen baremo del funcionamiento de la democracia, pues no es sino muestra del poder que el Ejecutivo tiene sobre el Legislativo. El abstencionismo constituye un aspecto irrelevante y tangencial del funcionamiento en sí. Y la violencia a gran escala no es,afortunadamente, sino una circunstancia muy rara en el conjunto de nuestras democracias. Véase G. Buigham Powell, Jr.: *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982.

EL MODELO WESTMINSTER: NUEVE ELEMENTOS DE LA DEMOCRACIA MAYORITARIA

Lo esencial del modelo Westminster es el dominio de la mayoría. El modelo puede ser contemplado como la solución más obvia al dilema de lo que en nuestra definición de democracia se entiende por «el pueblo». ¿Quién ejerce el gobierno, y los intereses de quién debe representar ese gobierno cuando la gente no está de acuerdo y las preferencias divergen? Una respuesta es: la mayoría del pueblo. Su gran mérito consiste en que cualquier otra respuesta, como el requisito de unanimidad o una mayoría cualificada, supone el dominio de la minoría —o por lo menos un veto de la minoría— y que el gobierno de la mayoría, y de acuerdo con los deseos de ésta, se acerca más al ideal democrático que el gobierno de una minoría que representa a una minoría. La respuesta alternativa al dilema es: tanta gente como sea posible. Esto es lo esencial del modelo de consenso; como veremos con más detalle en el próximo capítulo, sus normas e instituciones pretenden una amplia participación en el gobierno y un amplio acuerdo sobre los fines que el gobierno debe perseguir.

El término *modelo Westminster* se utilizará en este libro al igual que *modelo mayoritario* para referirse a un modelo general de democracia. Puede también ser utilizado más estrictamente para designar las principales características de las instituciones parlamentarias y gubernamentales británicas, dado que el Parlamento de la Gran Bretaña se encuentra en el palacio de Westminster, en Londres. La versión británica del modelo Westminster es a la vez el original y el ejemplo más conocido de este modelo. También es admirado por doquier. Richard Rose señala que «con la confianza nacida del aislamiento continental, los americanos han acabado por creer que sus instituciones —la presidencia, el Congreso y el Tribunal Supremo— son el prototipo de lo que debería ser adoptado en cualquier otra parte»,⁴ pero los politólogos americanos, en particular los del campo de la política comparada, tendieron siempre a mantener el sistema británico de gobierno por lo menos en tan alta estima.⁵

Un famoso politólogo que admiró fervientemente el modelo Westminster fue el presidente Woodrow Wilson. En sus

4. Richard Rose: «A Model Democracy?», editado por Richard Rose, ed., *Lessons from America: An Exploration*, Nueva York, Wiley, 1974, p. 131.

5. Dennis Kavanagh: «An American Science of British Politics», *Political Studies* 22, n.º 3, septiembre de 1974, pp. 251-270.

primeros escritos llegó hasta el punto de urgir la abolición del gobierno presidencialista y la adopción del gobierno parlamentario de estilo británico en los Estados Unidos. Tales ideas han sido sostenidas por muchos otros observadores del modelo de la política británica, y muchos rasgos del modelo de Westminster han sido exportados a otros países como Canadá, Australia, Nueva Zelanda y a la mayor parte de las colonias británicas de Asia y África después de su independencia. Wilson se refería al gobierno parlamentario, según el modelo Westminster, como «la moda universal».⁶

El modelo Westminster consta de los siguientes nueve elementos interrelacionados, que se ilustrarán con rasgos del sistema político británico, particularmente de su funcionamiento durante el período de 1945 a 1970 y que, deliberadamente, se describen en términos más bien rigurosos para añadir, más tarde, las necesarias matizaciones.

1. Concentración de poder ejecutivo: gabinetes de un solo partido y estricta mayoría. El órgano más poderoso del gobierno británico es el gabinete. Normalmente está compuesto por miembros del partido que tiene la mayoría de escaños en la Cámara de los Comunes, no formando la minoría parte del mismo, son raros, por tanto, los gabinetes de coalición. Dado que en el sistema bipartidista británico los dos partidos principales son casi igualmente poderosos, el que gana las elecciones no representa por lo general más que a una reducida mayoría, mientras que la minoría es relativamente amplia. Por lo tanto, el gabinete británico de un partido y estricta mayoría es la perfecta encarnación del principio de predominio de la mayoría: ejerce un inmenso poder político para gobernar como representante y en beneficio de una mayoría que no es de aplastantes proporciones, mientras que una amplia minoría queda excluida del poder y condenada al papel de oposición.

2. Fusión de poderes y dominio del gabinete. Walter Baughot, a propósito del ya clásico perdurar de la *Constitución inglesa*, publicada por primera vez en 1867, manifiesta que «la estrecha unión, casi completa fusión de los poderes ejecutivo y legislativo» es la explicación clave del eficaz funcionamiento

6. Woodrow Wilson: «Committee or Cabinet Government», *Overland Monthly*, citado por Walter Lippmann en su introducción a la obra de Woodrow Wilson *Congressional Government: A Study in American Politics*, Nueva York, Meridian Books, 1956, p. 13.

del gobierno británico.⁷ La Gran Bretaña tiene un sistema parlamentario de gobierno, lo que significa que el gabinete depende de la confianza del Parlamento — a diferencia de un sistema presidencialista, ejemplificado por los Estados Unidos, donde el Ejecutivo presidencial no puede ser destituido normalmente por el Legislativo (excepto por *impeachment*). En teoría, la Cámara de los Comunes «controla» el gabinete porque puede votar en su contra y destituirlo. En realidad, sin embargo, la relación se invierte a causa de que el gabinete está constituido por los líderes de un partido cohesionado, mayoritario en la Cámara de los Comunes, normalmente apoyado por la mayoría de ésta y que puede confiar en mantener sus funciones y conseguir que sus proyectos legislativos se aprueben. El gabinete domina claramente al Parlamento.

3. Bicameralismo asimétrico El Parlamento británico consta de dos Cámaras: la de los Comunes, elegida por voto popular, y la de los Lorens, que se compone principalmente de miembros de la nobleza hereditaria. Su relación es asimétrica, ya que casi todo el poder legislativo pertenece a la Cámara de los Lorens. El único poder que ostenta la Cámara de los Lorens es el de retrasar la legislación: puede hacer que los presupuestos se demoren un mes y todos los demás proyectos de ley, hasta un año. Puede aducirse que una versión más pura del modelo Westminster estaría caracterizada por el unicameralismo, porque una cámara única, dominada por un partido mayoritario y por un gabinete monocolor sería una manifestación más perfecta de dominio de la mayoría. Sin embargo, Gran Bretaña se aproxima mucho a este ideal, de lo que es una muestra el que en la conversación de cada día, por «Parlamento» se entienda casi exclusivamente la Cámara de los Comunes. El bicameralismo asimétrico británico puede también denominarse cuasi-unicameralismo.

4. Bipartidismo La política británica está dominada por dos grandes formaciones, el Partido Conservador y el Laborista. Hay otros partidos, en particular el Liberal, que disputan elecciones y ganan escaños en la Cámara de los Comunes; pero no son lo suficientemente grandes como para resultar vencedores absolutos. El grueso de los escaños es captado por los dos mayores partidos, que son los que forman los gabinetes: el Partido Laboralista de 1945 a 1951, de 1964 a 1970

7. Walter Bagehot: *The English Constitution*, Londres, World's Classics, 1955, página 9.

y de 1974 a 1979; y los conservadores, de 1951 a 1964, de 1970 a 1974 y de 1979 en adelante.

5. Sistema de partidos unidimensional La principal diferencia políticamente significativa que divide a los británicos y a sus principales partidos es el desacuerdo sobre política socioeconómica: en el espectro izquierda-derecha, el laborismo representa las preferencias del centro-izquierda y el Partido Conservador, las del centro-derecha. Esta diferencia se refleja también en las pautas de apoyo de los votantes a los partidos en las elecciones a la Cámara de los Comunes: los votantes de la clase trabajadora tienden a dar sus papeletas a los candidatos laboristas, mientras que los votantes de la clase media se inclinan por los conservadores. Hay por supuesto otras diferencias, pero éstas no tienen mayor incidencia en la composición de la Cámara de los Comunes y del gabinete. Por ejemplo, las diferencias religiosas entre protestantes y católicos ya no son políticamente relevantes; las diferencias étnicas y regionales, en particular los sentimientos nacionales escoceses, tienen mayor importancia, pero no representan una amenaza para la hegemonía de los dos grandes partidos. La sociedad británica es altamente homogénea y la dimensión socioeconómica es la única sobre la que los principales partidos disienten abierta y claramente.

6. Sistema electoral de mayoría relativa Los 650 miembros de la Cámara de los Comunes son elegidos por distritos de representante único (uninominales), de acuerdo con el método mayoritario, al que en Gran Bretaña a menudo se alude como el sistema del «primero que llega»: el ganador es el candidato con mayoría de votos o, si no hay mayoría, con la minoría mayor de los mismos.

7. Gobierno unitario y centralizado Los gobiernos locales en Gran Bretaña cumplen una importante serie de funciones, pero son fruto del gobierno central y sus poderes no están garantizados constitucionalmente (como en un sistema federal). Además, dependen en materia financiera del gobierno central. Este sistema unitario y centralizado implica que no hay áreas geográficas ni funcionales claramente delimitadas, de las que estén excluidos la mayoría parlamentaria y el gabinete.

8. Constitución no escrita y soberanía parlamentaria. Gran Bretaña tiene una Constitución no escrita, en el sentido de que no hay un solo documento que especifique la composición y poderes de las instituciones gubernamentales, ni tampoco de los derechos de los ciudadanos. En lugar de ello, éstos están definidos en una serie de leyes básicas, costumbres y convenciones. Normalmente, el Parlamento obedecerá estas reglas constitucionales, pero no está formalmente atado por ellas. Incluso las leyes básicas carecen de *status* especial y puede cambiarlas el Parlamento de la misma forma que cualesquiera otras. Los tribunales no tienen la potestad de control jurisdiccional de la constitucionalidad, y el Parlamento es la autoridad última o soberana. La soberanía parlamentaria constituye un ingrediente vital del mayoritarismo del modelo Westminster, porque significa que no hay restricciones formales al poder de la mayoría en la Cámara de los Comunes.

9. Democracia exclusivamente representativa. La soberanía parlamentaria también significa que, como todo el poder está concentrado en la Cámara de los Comunes, la cual actúa en representación del pueblo, no hay lugar para ningún elemento de democracia directa como es el referéndum. En palabras de un experto constitucional, «los referendos son ajenos a la práctica constitucional británica». Soberanía parlamentaria y soberanía popular resultan incompatibles, y la británica es, por lo tanto, una democracia exclusivamente representativa.

DESVIACIONES BRITÁNICAS DEL MODELO DE WESTMINSTER

Las nueve características del modelo Westminster constituyen el modelo mayoritario perfecto. Pero el poder de la mayoría no debe exagerarse. En Gran Bretaña, el dominio de esa mayoría no entraña su tiranía, aunque no hay limitaciones formales al poder parlamentario —ni, por lo tanto, límites formales a lo que la mayoría en la Cámara de los Comunes pueda hacer— porque arraigadas tradiciones informales moderan a la mayoría. Los derechos y libertades del pueblo no son violados, y las minorías no quedan acalladas. En la Cáma-

8. D. C. M. Yardley: «The Effectiveness of the Westminster Model of Constitutions», editado por George W. Keeton y Georg Schwarzenberger: *Year Book of World Affairs 1977*, Londres, Stevens and Sons, 1977, p. 348.

ra de los Comunes a la minoría se la trata con respeto, y es también costumbre que al líder de la oposición le consulte el gabinete sobre cuestiones particularmente importantes o delicadas. La democracia británica, aunque mayoritaria, es tolerante y cívica.

Debe también subrayarse que la política británica sólo funcionó de conformidad con el modelo Westminster durante los veinticinco años que van de 1945 a 1970. Desde 1918, cuando el acceso de las mujeres al sufragio (aunque no todavía en las mismas condiciones que los hombres) marcó el inicio de un sistema totalmente democrático, hasta 1945, y de nuevo en el período a partir de 1970 ha habido significativas desviaciones del modelo Westminster de democracia mayoritaria con respecto a casi todas las características —nueve— que lo definen.

1. Concentración de poder ejecutivo: gabinetes de un solo partido y estricta mayoría. Como escribe David Butler, «la norma británica es el gobierno monocolor. Políticos y tratadistas en política sugieren que, en todas salvo excepcionales circunstancias, un partido tendrá una mayoría parlamentaria y llevará los asuntos de la nación», pero «un gobierno monocolor definido con toda claridad ha sido mucho menos frecuente de lo que muchos puedan suponer». De hecho, gabinetes monocolors mayoritarios se han mantenido apenas durante un 60 % del tiempo transcurrido entre 1918 y 1980. La mayor parte de las desviaciones de la norma —coaliciones de dos o más partidos y gabinetes de minoría— tuvieron lugar entre 1918 y 1945. El ejemplo más reciente de un claro y explícito gabinete de coalición fue el de 1940-1945 formado en tiempo de guerra por los conservadores, que tenían la mayoría parlamentaria, junto con los Partidos Laborista y Liberal, bajo el primer ministro conservador Winston Churchill. Hubo dos gabinetes laboristas de minoría durante los años setenta. En las elecciones parlamentarias de marzo de 1974, el Partido Laborista ganó una mayoría, aunque no absoluta, de los escaños y formó un gobierno de minoría dependiente de todos los demás partidos no coaligados para derrotarlo. Nuevas elecciones tuvieron lugar en octubre del mismo año, en las que el laborismo consiguió una clara aunque reducida mayoría de los escaños; pero esta mayoría fue erosionada por de-

9. David Butler: «Conclusion», editado por David Butler, *Coalitions in British Politics*, Nueva York, St. Martin's Press, 1978, p. 112.

serciones y derrotas en elecciones complementarias, y el gabinete laborista acabó siendo de nuevo minoritario en 1976. Los años setenta también proporcionaron un ejemplo de coalición bipartidista. En 1977 el gabinete minoritario laborista negoció un pacto formal con los trece liberales de la Cámara de los Comunes, con objeto de recobrar la mayoría parlamentaria: los liberales acordaron apoyar al gabinete a cambio de consultas sobre proyectos legislativos antes de su presentación en el Parlamento, pero ningún liberal entró en el gabinete. Este pacto, denominado *Lab-Lib*, duró hasta 1978.

2. *Fusión de poderes y dominio del gabinete.* Un fuerte liderazgo del gabinete depende del apoyo de la mayoría de la Cámara de los Comunes y de la cohesión del partido mayoritario. Cuando alguna o ambas de estas condiciones no se da, los gabinetes pierden mucho de su posición predominante. Desde 1970 ha habido un significativo incremento de la frecuencia de derrotas parlamentarias de importantes mociones presentadas por ambos gabinetes, mayoritario y minoritario. Esto ha originado, incluso, un cambio en la costumbre de que siempre que sufren una derrota en un voto parlamentario de censura o en un gran proyecto de ley de crucial importancia para el gabinete, éste debe dimitir o disolver la Cámara de los Comunes y convocar nuevas elecciones. Después de las frecuentes derrotas del gabinete en los años setenta, la nueva regla no escrita es que sólo un explícito voto de censura exige la dimisión de aquél o la convocatoria de nuevas elecciones.¹⁰ Tras sobrevivir a las muchas derrotas legislativas que sufrió, el gabinete minoritario laborista del primer ministro James Callaghan fue finalmente derribado por un voto de esta clase en 1979.

3. *Bicameralismo asimétrico.* En 1949 quedó establecido el límite de un año a la potestad de la Cámara de los Lores para retrasar la aprobación de proyectos de ley ordinarios y no presupuestarios. Entre la gran reforma de 1911 y el año 1949, la potestad dilatoria de los Lores era de unos dos años, pero a lo largo del período que empieza en 1911, por lo general los Lores se moderaron en la imposición de tan largos retrasos. Ningún cambio ha tenido lugar en los últimos años,

10. Leon D. Epstein: «What Happened to the British Party Model?», *American Political Science Review* 74, n.º 1, marzo de 1980, pp. 9-22; Philip Norton: «The Changing Face of the British House of Commons in the 1970s», *Legislative Studies Quarterly* 5, n.º 3, agosto de 1980, pp. 333-357.

aunque la abrumadoramente conservadora Cámara de los Lores se volvió algo más perentoria durante los períodos de gabinetes laboristas débiles a lo largo de los años setenta. Esto también incrementó en el Partido Laborista la *voluntad de abolir* la Cámara de los Lores y transformar así el cuasi-unicameralismo en un puro y completo unicameralismo.

4. *Bipartidismo.* 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 los Partidos Laborista y Conservador consiguieron juntos alrededor del 85 % de los votos y el 92,5 % de los escaños en la Cámara de los Comunes. La hegemonía de estas dos formaciones fue incluso más clara en las siete elecciones celebradas de 1950 a 1970, pues nunca lograron conjuntamente menos del 87,5 % de los votos y el 98 % de los escaños. Pero su apoyo declinó considerablemente en los años setenta, pues si bien lograron ganar alrededor del 95 % de los escaños parlamentarios en las tres elecciones posteriores a 1970, su participación conjunta en el voto popular no pasó del 75 % en las dos elecciones de 1974 y del 85 % en la de 1979. Los liberales fueron los principales beneficiarios. Aunque consiguieron ganar sólo un decepcionante número de escaños (14, 13 y 11 respectivamente en las tres elecciones), captaron un 19 % de los votos en las dos elecciones de 1974 y un 14 % en 1979. En los primeros años ochenta, una amenaza más grave para el sistema bipartidista apareció en forma de Partido Socialdemócrata, integrado principalmente por desertores del Laborismo. Sólo medio año después del lanzamiento en 1981 del nuevo partido, el *Economist* de Londres escribía: «Su alianza con los liberales dará por lo menos a los dos partidos la deportiva oportunidad de ser la mayor entidad política de Gran Bretaña en Westminster, después de las próximas elecciones generales.»¹¹

5. *Sistema de partidos unidimensional.* Aproximadamente desde 1970 en adelante, se ha visto cada vez más claro que es un error considerar a la sociedad británica esencialmente homogénea. En particular Escocia, Gales e Irlanda del Norte —las regiones no inglesas de lo que oficialmente se llama el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte— aportan una considerable diversidad en cuanto a actitudes y preferen-

11. *The Economist*, 5 de diciembre de 1981, p. 69.

cias políticas. En 1964, cuando Rose era el portavoz de la mayoría parte de los estudiosos observadores de la política británica, escribió: «La política en el Reino Unido está hoy en gran manera simplificada por la ausencia de figuras relevantes debido a grupos étnicos, lengua o religión.» Pero seis años más tarde describía más exactamente al Reino Unido como «un Estado plurinacional».¹² En cuanto al sistema de partidos, esto significa que la clase social no es la única variable de diferenciación, aunque todavía sea la más importante. El factor étnico se acusa especialmente en Escocia: en las elecciones de octubre de 1974, el Partido Nacional escocés recibió más del 30 % de los votos emitidos en su circunscripción, y consiguió 11 escaños en la Cámara de los Comunes, casi tantos como los liberales. Su estrella ha declinado algo desde entonces, pero todavía en 1979 ganó dos escaños parlamentarios, los mismos logrados por los nacionalistas galeses. La religión no ha desaparecido tampoco enteramente como determinante de la conducta de voto: de hecho, la diferencia protestantismo-catolicismo en Irlanda del Norte constituye la más profunda división que separa a los partidos y a sus seguidores en esa parte del Reino Unido.

6. *Sistema electoral de mayoría relativa.* No se ha introducido cambio alguno en el método de mayoría y distrito uninominal para elegir la Cámara de los Comunes, pero este sistema electoral ha sido objeto de crecientes críticas, principalmente a causa de los decepcionantes resultados que produjo en los años setenta.¹³ Por ejemplo, en las elecciones de octubre de 1974, el Partido Laborista obtuvo una mayoría parlamentaria absoluta de 319 escaños sobre 635 con sólo el 39,3 % del voto total, mientras que los liberales ganaron sólo 13 escaños con el 18,6 % de los votos, casi la mitad del voto laborista. Los liberales están muy deseosos de introducir alguna forma de representación proporcional, pero los Partidos Conservador y Laborista permanecen fieles al método mayoritario. Conviene señalar, sin embargo, que la representación proporcional fue adoptada en las elecciones de Irlanda del Norte por un gabinete conservador, tras el comienzo del conflicto entre protestantes y católicos a principios de los años

12. Richard Rose: *Politics in England: An Interpretation*, Boston, Little Brown, 1964, p. 10; Id.: *The United Kingdom as a Multi-National State*, Occasional Paper Number 6, Glasgow, Survey Research Center, University of Strathclyde, 1970.

13. S. E. Finer: «Introduction: Adversary Politics and Electoral Reform», editado por S. E. Finer: *Adversary Politics and Electoral Reform*, Londres, Anthony Wigram, 1975, pp. 6-12.

setenta, y que los gabinetes laboristas posteriores continuaron esta política. El principio de proporcionalidad ya no es un anatema.

7. *Gobierno unitario y centralizado.* El Reino Unido sigue siendo un Estado unitario, pero ¿puede también considerarse un Estado altamente centralizado? Hay que señalar dos excepciones. Una es que, desde 1921, cuando la República de Irlanda se hizo independiente, hasta la imposición por Londres del gobierno directo en 1972, esa región estuvo regida por su propio parlamento y gobierno con un muy alto grado de autonomía, mayor del que tienen la mayoría de los estados que integran sistemas federales. La segunda excepción es el movimiento gradual hacia una mayor autonomía para Escocia y Gales: «la devolución», en expresión británica.

8. *Constitución no escrita y soberanía parlamentaria.* La entrada británica en 1973 en la Comunidad Económica Europea (Mercado Común), una organización supranacional y no sólo internacional, entrañó la aceptación de las leyes e instituciones de la Comunidad como más altas instancias que el Parlamento nacional con respecto a diversas áreas políticas. Puesto que soberanía significa suprema y última autoridad, el Parlamento británico ya no puede ser considerado en adelante totalmente soberano. El ingreso británico en la Comunidad Europea ha introducido también un potencial derecho de control jurisdiccional de la constitucionalidad, tanto por parte del Tribunal de Justicia de la Comunidad como de los tribunales británicos: «La supremacía del Parlamento es puesta en tela de juicio por la potestad que tienen de legislar para el Reino Unido las instituciones comunitarias (sin el previo consentimiento del Parlamento) y por la potestad de los tribunales para dictaminar sobre la admisibilidad (en términos de ley comunitaria) de futuras acciones parlamentarias.»¹⁴

9. *Democracia exclusivamente representativa.* La regla de que el referéndum es incompatible con el modelo Westminster fue también quebrantada en los años setenta, cuando el Parlamento votó que el pueblo decidiera sobre la controvertida cuestión del ingreso británico en la Comunidad Europea. En un referéndum extraordinario celebrado en 1975

14. David Coombs: «British Government and the European Community», editado por Dennis Kavanagh y Richard Rose: *New Trends in British Politics: Issues for Research*, Londres, Sage, 1977, p. 88.

—el único referéndum nacional que ha tenido lugar en el Reino Unido—, el electorado británico votó por la permanencia de su país en la Comunidad. Por si fuera poco, el simple cuadro de un omnipotente gabinete monocolor haciendo uso de su mayoría parlamentaria para llevar a cabo el mandato que ha recibido de los votantes es, y lo ha sido siempre, engañoso y falso. Esto supone que el gabinete puede formular y ejecutar su política sin la ayuda de otras fuerzas sociales y sin encontrar resistencia significativa alguna por parte de dichas fuerzas. De hecho, desde hace largo tiempo está admitido que en Gran Bretaña y en otras democracias muchos grupos organizados pugnan por tener influencia y tienden a frenar y contrarrestar no sólo a cada uno de los otros, sino también a los partidos políticos y al propio gobierno. Este panorama político de signo pluralista se ha visto reforzado en los últimos años por los «pluralistas corporativos», quienes han llamado la atención sobre el hecho de que los principales grupos económicos de presión se han visto estrecha y continuamente implicados en tomas de decisión, y que los gobiernos se han vuelto en extremo dependientes de estos nuevos socios. Aunque el gabinete conservador aún tenía una cómoda mayoría parlamentaria a principios de 1974, la huelga de los mineros le desafió con éxito y le forzó a convocar nuevas elecciones, que perdió. La engañosa imagen de omnipotencia del gabinete ha sido reemplazada por la nueva imagen —probablemente también algo exagerada— de «la ilusión de la autoridad gubernamental».¹⁵

EL MODELO DE WESTMINSTER EN NUEVA ZELANDA

El modelo de Westminster, originado y desarrollado en el marco de la política británica, ha sido también en extremo influyente fuera del Reino Unido. En particular, muchos de los rasgos del modelo han sido exportados a los países de la Commonwealth británica, como el Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Canadá y Australia se desvían del modelo en varios aspectos básicos —en primer lugar, ambos son sistemas federales—, pero Nueva Zelanda constituye un ejemplo virtualmente perfecto del modelo Westminster de democracia.

15. Norman H. Keehn: «Great Britain: The Illusion of Governmental Authority», *World Politics* 30, n.º 4, julio de 1978, pp. 538-562 (el subrayado es posterior).

1. *Concentración de poder ejecutivo: gabinetes de un solo partido y estricta mayoría.* Nueva Zelanda tuvo de 1915 a 1919 un gabinete de guerra de coalición, y otra coalición estuvo en el poder de 1931 a 1935. Sin embargo, desde 1935 en adelante se han alternado en el poder en Nueva Zelanda dos grandes Partidos, el Laborista y el Nacional. A partir de 1935 todos los gabinetes han sido monocolors. Por otro lado, en el Parlamento todos estos gabinetes han recibido el apoyo de una clara aunque no abrumadora mayoría: el número de escaños ganados por el partido mayoritario ha oscilado entre el 50 y el 60 % y, desde 1938 en adelante, nunca ha obtenido más de dos tercios del número total de escaños parlamentarios.

2. *Fusión de poderes y dominio del gabinete.* Asimismo, Nueva Zelanda es en este aspecto un perfecto ejemplo del modelo Westminster. Tiene un sistema parlamentario con un gabinete dependiente de la confianza del Parlamento, pero, como afirma un reciente estudio sobre la materia, el «rígida y disciplinado sistema bipartidista ha contribuido a la concentración de poder dentro del gabinete, integrado por miembros del Parlamento... que pertenecen al partido mayoritario».¹⁶

3. *Unicameralismo.* Durante casi un siglo, Nueva Zelanda tuvo un legislativo bicameral, constituido por una Cámara Baja electa y una Cámara Alta designada, pero esta última fue perdiendo poder gradualmente. Su abolición en 1950 significó la transformación del sistema bicameral asimétrico en unicameralismo propiamente dicho.

4. *Bipartidismo.* Dos grandes partidos ostentan virtualmente el control completo del sistema de partidos, y sólo ellos han formado gabinetes desde 1955: el Partido Laborista (1935-1949, 1957-1960 y 1972-1975) y el Partido Nacional (1949-1957, 1960-1972 y desde 1975 en adelante). Por otro lado, en las trece elecciones parlamentarias habidas desde la segunda guerra mundial, sólo otro partido ha sido capaz de obtener escaños, el de Crédito Social, que ganó un escaño en las elecciones generales de 1966 y 1978, y dos en las de 1981.

16. Stephen Levine: *The New Zealand Political System: Politics in a Small Society*, Sydney, George Allen and Unwin, 1979, pp. 25-26.

5. *Sistema de partidos unidimensional.* La división étnica entre los neozelandeses blancos y los indígenas maoríes hace imposible considerar el país como una sociedad homogénea. Sin embargo, la minoría maorí es muy pequeña, mientras que el resto de la población se presenta bastante homogéneo. No es, por lo tanto, sorprendente que la política de los partidos gire alrededor de cuestiones socioeconómicas, representando el laborismo las preferencias políticas del centro izquierda y el Partido Nacional las del centro derecha.

6. *Sistema electoral mayoritario.* El Parlamento unicameral de Nueva Zelanda es elegido según el método mayoritario en distritos uninominales. El único rasgo inhabitual es que hay cuatro grandes distritos especiales que están reservados a los maoríes y que son, geográficamente, los distritos regulares más reducidos. La existencia de estos cuatro distritos entraña una desviación del mayoritarismo del modelo Westminster, porque su objeto es garantizar la representación de la minoría. Desde 1975 los votantes maoríes han tenido la opción de inscribirse y votar en el distrito regular o bien en el distrito especial maorí en que residen.¹⁷ No es probable que el sistema mayoritario con distritos uninominales se cambie en un futuro próximo, aunque los resultados en exceso desproporcionados que ha producido en recientes elecciones, especialmente en 1978, han aumentado el interés público por la representación proporcional: el Partido Nacional obtuvo en 1978 una clara mayoría de 51 escaños sobre 92, a pesar de no conseguir una mayoría absoluta del voto popular —su apoyo fue sólo del 39,8 %—, ni siquiera una mayoría relativa, ya que el voto popular del laborismo fue del 40,4 %. El 17,1 % obtenido por el Crédito Social le reportó un solo escaño.

7. *Gobierno unitario y centralizado.* El Decreto para la Garantía de una Constitución Representativa a la Colonia de Nueva Zelanda, aprobado por el Parlamento del Reino Unido en 1852, creó seis provincias con funciones y poderes autónomos considerables respecto al gobierno central; pero esta división provincial fue abolida en 1875. El actual sistema de gobierno es unitario y centralizado.

17. Alan D. McRobie: «Ethnic Representation: The New Zealand Experience», en *Politics in New Zealand: A Reader*, Sydney, George Allen and Unwin, 1978, editado por Stephen Levine, pp. 270-283.

8. *Constitución no escrita y soberanía parlamentaria.* Al igual que el Reino Unido, Nueva Zelanda carece de documento constitucional escrito. Su constitución «no escrita» consiste en la Constitution Act de 1952, otras leyes básicas, convenciones y costumbres. Por lo tanto, al igual que el británico, el Parlamento de Nueva Zelanda es soberano. Como señala un experto en las leyes constitucionales del país, «el principio central de la Constitución es que no hay limitaciones legales efectivas a lo que el Parlamento pueda promulgar por la vía legislativa ordinaria».¹⁸

9. *Democracia representativa.* La democracia neozelandesa es principalmente representativa, aunque también haya hecho un uso más bien frecuente de un mecanismo de democracia directa como son los referendos. Algunos de éstos han tenido que ver con cuestiones más o menos tangenciales —como la concesión de licencias de venta de licores—, pero otros han decidido asuntos de crucial importancia, como cuando en un referéndum en 1949 el electorado votó a favor del servicio militar obligatorio, y cuando en 1967 se decidió mantener el mandato parlamentario de tres años en lugar de extenderlo a cuatro.

La democracia en Nueva Zelanda es, en casi todos los aspectos, más claramente mayoritaria que la democracia británica y, por lo tanto, constituye un mejor ejemplo del modelo Westminster. Rose llega a escribir que Nueva Zelanda «es el único ejemplo que queda del auténtico sistema británico».¹⁹ Sólo hay dos excepciones: los escaños parlamentarios reservados a la minoría maorí y la mayor frecuencia de referendos. Sin embargo, la primera de dichas excepciones es una desviación relativamente menor del modelo. En cuanto a la segunda, una comparación de los modelos Westminster y de consenso muestra que el gobierno exclusivamente representativo es un rasgo menos distintivo y esencial del modelo Westminster que las otras ocho características, como veremos a lo largo del estudio que sobre el modelo de consenso haremos en el próximo capítulo.

18. K. J. Scott, *The New Zealand Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1962, página 39.

19. Comunicación personal, 8 de abril de 1982.

2. EL MODELO DE DEMOCRACIA DE CONSENSO

CONSENSO FRENTE A NORMA IMPUESTA POR MAYORÍA

La interpretación predominante de la definición básica de democracia es que ésta significa «gobierno de la mayoría del pueblo». Se argumenta que las mayorías deben gobernar y las minorías deben oponerse; pero esta opinión la pone en duda el modelo de democracia de consenso. Como ha señalado inequívocamente el economista sir Arthur Lewis, premio Nobel, el dominio de la mayoría y el tipo de gobierno que supone —gabinete frente a oposición— puede interpretarse como no democrático por ser excluyentes aquellos principios. Lewis afirma que el significado primigenio de democracia es que «todos los que se ven afectados por una decisión deben tener la oportunidad de participar en la toma de esta decisión, bien directamente o por medio de representantes elegidos». Su significado secundario es que «debe prevalecer el deseo de la mayoría». Si esto significa que los partidos ganadores pueden tomar todas las decisiones de gobierno y que los perdedores pueden criticar pero no gobernar —aduce Lewis—, los dos significados son incompatibles: «Excluir a los grupos perdedores de la participación en la toma de decisiones viola claramente el significado primario de democracia.»¹

Hay dos situaciones en las que democracia y norma impuesta por mayoría no son completamente incompatibles. Primero, la exclusión de la minoría se ve mitigada si mayorías y minorías se alternan en el gobierno, esto es, si la minoría de hoy puede convertirse en mayoría en las próximas elecciones en lugar de estar condenada a ser permanentemente oposición. Así funcionan los sistemas bipartidistas británico y neozelandés. Desde luego, en estos dos casos ha habido también períodos relativamente largos en los que uno de los dos principales partidos estuvo alejado del poder: el Partido Laboris-

¹ W. Arthur Lewis: *Politics in West Africa*, Londres, George Allen and Unwin, 1965, pp. 64-65.

ta británico durante trece años (1951-1964), el Partido Nacional de Nueva Zelanda durante catorce (1935-1949), y el laborismo neozelandés durante doce años (1960-1972).

Incluso durante estos prolongados períodos de exclusión del poder, se puede aducir plausiblemente que democracia y norma de la mayoría no estaban en conflicto, a causa de la presencia de una segunda condición, cual es el hecho de que Gran Bretaña y Nueva Zelanda sean sociedades relativamente homogéneas y que sus mayores partidos no hayan estado habitualmente muy distanciados en sus perspectivas políticas, porque han tendido a permanecer próximos al centro político. Mantener un partido excluido del poder puede no ser democrático en base al criterio de «gobierno del pueblo», pero si el interés y la voluntad de los votantes están razonablemente bien servidos por la política del otro partido en el gobierno, entonces el sistema se aproxima a la definición de democracia como «gobierno para el pueblo».

En sociedades menos homogéneas, ninguna de las dos condiciones funciona. La política defendida por los principales partidos tiende a diverger en el más alto grado, y las lealtades de los votantes son frecuentemente más rígidas, reduciendo así la oportunidad de que los grandes partidos se alternen en el ejercicio del gobierno. Especialmente en sociedades plurales —aquellas que, por motivos religiosos, ideológicos, lingüísticos, culturales, étnicos o raciales están profundamente divididas en subsociedades virtualmente separadas, con sus propios partidos políticos, grupos de presión y medios de comunicación— se carece de la flexibilidad necesaria a una democracia mayoritaria. En estas condiciones, el dominio de la mayoría no sólo no es democrático sino también peligroso, porque las minorías que ven continuamente denegado su acceso al poder se sentirán excluidas y discriminadas del mismo y perderán su lealtad al régimen. Por ejemplo, en la sociedad plural de Irlanda del Norte, dividida en una mayoría protestante y una minoría católica, el dominio de la mayoría significó que el Partido Unionista, protestante, ganara todas las elecciones y formara todos los gobiernos entre 1921 y 1972. Las multitudinarias protestas católicas de finales de los sesenta abocaron a una guerra civil católico-protestante que sólo pudo ser controlada por la intervención militar británica y la imposición del gobierno directo desde Londres.

En las sociedades plurales, por lo tanto, norma de la mayoría significa dictadura de la mayoría y contienda civil antes que democracia. Lo que estas sociedades necesitan es un ré-

gimen democrático que acentúe el consenso que incluye más bien que excluye, en lugar de la oposición, y que intente optimizar la amplitud de la mayoría gobernante en vez de darse por satisfecho con una estricta mayoría, esto es, la democracia de consenso.

EL MODELO DE CONSENSO: OCHO ELEMENTOS LIMITADORES DE LA MAYORÍA

El modelo de democracia de consenso puede ser descrito en función de ocho elementos que destacan en agudo contraste con las características mayoritarias del modelo Westminster. Suiza y Bélgica nos servirán de ejemplos ilustrativos. En el capítulo anterior vimos que Gran Bretaña y Nueva Zelanda son buenas aunque no perfectas ilustraciones del modelo Westminster. La misma precaución debe tenerse con los casos de Bélgica y Suiza: ejemplifican muy bien el modelo de consenso, aunque no perfectamente.

1. Participación en el poder ejecutivo: grandes coaliciones. En contraste con la tendencia del modelo Westminster a concentrar el poder ejecutivo en gabinetes de un partido y estricta mayoría, el principio del consenso consiste en permitir a todos los partidos importantes compartir en una amplia coalición el poder ejecutivo. El Ejecutivo nacional suizo de siete miembros, el Consejo Federal, depara un excelente ejemplo de semejante coalición: los tres grandes Partidos —Cristianodemócrata, Socialdemócrata y Liberal—, cada uno de los cuales tiene alrededor de un cuarto de los escaños de la Cámara Baja del legislativo, y el Partido del Pueblo Suizo, con un octavo aproximadamente de los escaños, comparten proporcionalmente los siete puestos ejecutivos según la denominada fórmula mágica de 2 : 2 : 2 : 1, establecida en 1959. Un criterio adicional es que los grupos lingüísticos estén representados en proporción aproximada a sus dimensiones: cuatro o cinco germanoparlantes, uno o dos francoparlantes y, finalmente, pero estrictamente obedecidas.

La Constitución belga depara un ejemplo de requisito formal para que el Ejecutivo incluya representantes de los grandes grupos lingüísticos. Ya durante muchos años había sido costumbre formar gabinetes con aproximadamente igual número de ministros representando a la mayoría flamenca y a

la minoría valona. Una de las enmiendas constitucionales adoptadas en 1970 lo convirtió en una regla formal: «Con la posible excepción del primer ministro, el gabinete se compone de un número igual de ministros francoparlantes y flamencoparlantes.»² Dicha regla no se aplica a la composición por partidos del gabinete, aunque desde 1954 todos los gabinetes belgas hayan sido coaliciones de dos o más partidos con algo más que una estricta mayoría de escaños en el Legislativo.

2. Separación formal e informal de poderes. En Suiza la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se parece más al modelo presidencialista norteamericano que al sistema parlamentario británico. El politólogo suizo Jürg Stener sostiene que, aunque el Consejo Federal sea elegido por el Legislativo, pasa a ser invulnerable a sus ataques: «Los miembros del Consejo son elegidos individualmente por un plazo fijo de cuatro años y, según la Constitución, el Legislativo no puede llevar a cabo un voto de censura durante este periodo. Si una moción del gobierno es derrotada por el Parlamento, no hace falta que dimitan ni el miembro del Consejo Federal que patrocinó la moción ni aquél en bloque.»³ Esta separación formal de poderes hace más independientes al Ejecutivo y al Legislativo, y su relación es mucho más equilibrada que en el caso gabinete-Parlamento en Gran Bretaña y Nueva Zelanda, donde el gabinete predomina claramente. El Consejo Federal Suizo es poderoso pero no absoluto.

Bélgica tiene una forma parlamentaria de gobierno en la que el gabinete depende de la confianza del Legislativo, como en Gran Bretaña. No obstante, los gabinetes belgas, en gran medida porque a menudo constituyen amplias y poco compactas coaliciones, no tienen en absoluto la posición predominante de sus equivalentes británicos, y tienden a mantener una auténtica relación de toma y daca con el Parlamento. Los ministros belgas no tienen por qué ser, aunque habitualmente lo sean, miembros del Legislativo. El hecho de que los gobiernos belgas tengan con frecuencia corta vida, confirma su relativamente débil posición: durante la década de los setenta los gabinetes fueron encabezados por cinco primeros ministros diferentes. Aunque Bélgica tiene un sistema parlamentario sin una separación formal de poderes, sus relaciones

2. Artículo 86B.

3. Jürg Steiner: *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1974, p. 43.

Ejecutivo-Legislativo pueden considerarse como una semiseparación o separación informal de poderes.

3. Bicameralismo equilibrado y representación de la minoría. La principal justificación para instituir un Legislativo bicameral en vez de unicameral es otorgar especial representatividad a ciertas minorías en la segunda cámara o Cámara Alta. Dos condiciones deben cumplirse para que esta representatividad de la minoría tenga sentido: la Cámara Alta debe ser elegida con arreglo a diferentes principios que la Cámara Baja y debe tener poder real; idealmente, al menos, tanto como la Cámara Baja. Ambas condiciones se dan en el sistema suizo: el Consejo Nacional es la Cámara Baja y representa al pueblo suizo, y el Consejo de Estado es la Cámara Alta o Federal, donde están representados los cantones en pie de estricta igualdad. Por tanto, los pequeños cantones están representados en mayor medida en la última que en la primera. Por otro lado, sus respectivos poderes pueden resumirse así: «Como norma general, tienen los mismos derechos y deberes; ninguno es superior al otro.»⁴ El bicameralismo suizo es eminentemente equilibrado y simétrico.

Las dos cámaras parlamentarias belgas —la Cámara de Representantes y el Senado— tienen también poderes virtualmente iguales. Una minoría de senadores es elegida indirectamente o cooptada por los consejos provinciales, pero en conjunto la composición del Senado y la de la Cámara no difieren mucho. Es probable, sin embargo, que la próxima fase de la reforma constitucional en Bélgica remodelará completamente el Senado y haga de él el órgano representativo de las comunidades lingüísticas y las regiones.

4. Sistemas pluripartidistas. Tanto Suiza como Bélgica tienen sistemas pluripartidistas en que ninguno de los partidos se acerca al rango de mayoritario. En las elecciones de 1979 consiguieron escaños quince partidos en el Consejo Nacional suizo, pero el grueso de éstos —169 sobre 200— fue acaparado por los cuatro mayores partidos representados en el Consejo Federal. De Suiza puede decirse, por lo tanto, que tiene un sistema de cuatro partidos.

Hasta mediados de los años sesenta Bélgica se caracterizó por un sistema de tres partidos compuesto de dos grandes

4. George Arthur Coddling, Jr.: *The Federal Government of Switzerland*, Boston, Houghton Mifflin, 1961, p. 72.

—Cristianodemócrata y Socialista— y del Liberal, de dimensiones mediana. Desde entonces, sin embargo, estos grandes partidos se han cuarteado por fisuras lingüísticas y algunos nuevos partidos lingüísticos han alcanzado preeminencia, creando un sistema de por lo menos ocho formaciones. Esta cantidad sólo incluye los partidos «importantes»; en las elecciones de 1978 y 1981, alrededor de una docena de partidos logró escaños en la Cámara de Representantes.

5. Sistema de partidos multidimensional. La aparición de sistemas multipartido en Suiza y Bélgica puede explicarse en función de dos factores. El primero es que, a diferencia de Gran Bretaña y Nueva Zelanda, Suiza y Bélgica son sociedades plurales, divididas por causas varias. Esta multiplicidad de fisuras se refleja en el carácter multidimensional de sus sistemas de partidos. En Suiza la fisura religiosa separa a los cristianodemócratas, principalmente, apoyados por los católicos practicantes, de los socialdemócratas y liberales, que obtienen su mayor apoyo de protestantes y de católicos que nunca o raramente acuden a la iglesia. La fisura socioeconómica separa aún más a los socialdemócratas, respaldados principalmente por la clase trabajadora, de los liberales, que tienen un mayor soporte de la clase media. El Partido del Pueblo Suizo es especialmente fuerte entre los agricultores protestantes. El tercer foco de separación, la lengua, no es causa de una mayor división en el sistema, aunque los tres grandes partidos sean alianzas relativamente flexibles de formaciones cantonales y la fisura lingüística constituya un relevante factor diferencial dentro de dichos partidos.⁵

De igual modo, en la católica Bélgica la fisura religiosa separa a los partidos socialcristianos, representantes del más fiel catolicismo, de los socialistas y liberales, que representan a los católicos poco o nada practicantes. Socialistas y liberales están separados por diferencias de clase. Al contrario que en Suiza, la fisura lingüística en Bélgica ha causado posteriores rupturas, tanto dividiendo en partidos distintos y más pequeños, franco y flamencoparlantes a las tres mencionadas agru-

5. Henry H. Kerr, Jr.: *Switzerland: Social Cleavages and Partisan Conflict*, Sage Professional Papers in Contemporary Political Sociology, vol. 1, n.º 06-002, Londres, Sage, 1974, pp. 7-14.

6. André-Paul Frogner: «Party Preference Spaces and Voting Change in Belgium», editado por Ian Budge, Ivor Crewe y Dennis Farlie, en *Party Identification and Beyond: Representations of Voting and Party Competition*, Londres, Wiley, 1976, pp. 189-202.

paciones, que fueron los tres partidos dominantes en Bélgica, como creando otros pocos partidos de menor entidad.⁶

6. Representación proporcional. La segunda explicación a la aparición de sistemas multipartido en Suiza y Bélgica es que sus sistemas electorales, proporcionales, no han impedido que las divisiones en el sistema de partidos sean un reflejo de las divisiones sociales. A diferencia del sistema mayoritario del modelo Westminster, que tiende a sobrerrepresentar a los grandes partidos y a infrarrepresentar a los pequeños, el objetivo básico de la representación proporcional es el de distribuir los escaños parlamentarios entre los partidos proporcionalmente a los votos que reciben. Tanto el Consejo Nacional Suizo como las dos cámaras de Bélgica se eligen por representación proporcional.

7. Descentralización y federalismo territorial y no territorial. Suiza es un Estado federal donde el poder está dividido entre el gobierno central y veintiséis gobiernos cantonales. Aunque el gobierno central se ha hecho bastante poderoso, el federalismo suizo aún puede considerarse descentralizado en tanto los cantones siguen llevando a cabo una amplia variedad de importantes tareas. El federalismo es el método mejor conocido, pero no el único, de otorgar autonomía a diferentes grupos de una sociedad. En los sistemas federales estos grupos constituyen entidades territorialmente organizadas como estados, provincias, cantones, etc. La autonomía puede también asentarse sobre bases no territoriales, lo que tiene especial relevancia en sociedades plurales en las que las distintas subcomunidades diferenciadas no están geográficamente concentradas.

Bélgica es un buen ejemplo de «federalismo» no territorial. Una de las enmiendas constitucionales aprobadas en 1970 dice: «Hay un consejo cultural para la comunidad cultural francesa constituido por los miembros del grupo lingüístico francés de ambas Cámaras (la de Representantes y el Senado), y un consejo cultural para la comunidad cultural flamenca integrado por los miembros del grupo lingüístico flamenco de ambas Cámaras.»⁸ Estos dos consejos culturales

7. Véase Gerhard Lehmbruch: *Proportional Democracy: Political System and Political Culture in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen, Mohr, 1967. Véase también Jürgen Steiner: «The Principles of Majority and Proportionality», en *Constitutional Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, editado por Kenneth D. McRae, Toronto, McClelland and Stewart, 1974, pp. 98-106.

8. Artículo 59B, sección 1.

actúan como legislativos, con la potestad de legislar sobre cuestiones culturales y educacionales para unas comunidades que sólo en parte están definidas en términos territoriales. El consejo cultural flamenco legisla para el flamencoparlante Flandes (la parte norte de Bélgica excepto Bruselas, la capital, que está rodeada por territorio flamenco) y para la minoría de flamencoparlantes de la bilingüe Bruselas. El consejo cultural francés actúa como Legislativo para la francoparlante Valonia (la parte sur del país) y para la mayoría francoparlante de Bruselas. Esta combinación no se ajusta a la definición de federalismo territorial convencional, pero también está claro que Bélgica ya no es un Estado unitario. Un experto constitucional belga señala que las enmiendas constitucionales de 1970 transformaron el Estado unitario belga en «un Estado comunal».⁹

8. *Constitución escrita y veto de la minoría.* Tanto Bélgica como Suiza tienen una Constitución escrita: un único documento que reúne las reglas básicas de gobierno. A diferencia de la Constitución no escrita de Gran Bretaña y Nueva Zelanda, estas Constituciones escritas sólo pueden ser modificadas por mayorías calificadas. En el caso suizo, las enmiendas requieren la aprobación en referéndum no sólo de la mayoría de los votantes de toda la nación, sino también de la mayoría en una mayoría de los cantones. El último requisito proporciona una especial protección a los cantones más pequeños y, cuando están unidos por su oposición a una modificación de enmienda constitucional, ello equivale a un veto de la minoría.

La Constitución belga sólo puede ser cambiada por una mayoría de dos tercios en sendas cámaras del Legislativo. Esta norma también entraña un veto de la minoría si ésta, o una coalición de minorías, controla al menos un tercio de los votos de la Cámara. Además, las reformas constitucionales de 1970 introdujeron un veto de la minoría para cuestiones no constitucionales con objeto de proteger a la minoría francoparlante contra la mayoría flamencoparlante. Cualquier proyecto de ley que afecte la autonomía cultural de los grupos lingüísticos requiere no sólo la aprobación por mayoría de dos tercios en sendas cámaras, sino también mayorías de cada grupo lingüístico, lo que constituye un buen ejemplo del prin-

9. Robert Senelle, *The Reform of the Belgian State*, Bruselas, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1978, p. 139. Hay también un consejo cultural para la reducida minoría de habla alemana de la Bélgica oriental.

cipio de «mayoría coincidente» de John C. Calhoun. Con respecto a los otros proyectos no presupuestarios, la minoría francoparlante de cada cámara puede, de sentir que sus intereses vitales están amenazados, apelar al gabinete, compuesto por igual número de miembros de los dos grupos lingüísticos.

Los ocho elementos de la democracia de consenso tienen por objeto moderar la regla de la mayoría mediante la exigencia o fomento de la *participación en el poder* de la mayoría y la minoría (grandes coaliciones), la *dispersión del poder* (entre Ejecutivo y Legislativo, dos cámaras legislativas y varios partidos minoritarios); una *equitativa distribución del poder* (representación proporcional); la *delegación de poderes* (a grupos organizados territorial o no territorialmente); y un *límite formal al poder* (gracias al veto de la minoría).

DEMOCRACIA DIRECTA, MAYORITARISMO Y CONSENSO

La novena característica del modelo Westminster, tratada en el capítulo anterior, corresponde a un sistema democrático exclusivamente representativo y del cual están ausentes los mecanismos de democracia directa, especialmente el referéndum. Suiza presenta un agudo contraste porque ha llevado «la teoría y práctica del referéndum hasta un punto no alcanzado todavía por ninguna otra nación».¹⁰ Sin embargo, no por eso debemos llegar a la conclusión de que la democracia directa sea una característica del modelo de consenso. Los otros ejemplos principales que hemos elegido revelan en seguida que éste no es el caso: la mayoritaria Nueva Zelanda hace uso del referéndum con cierta frecuencia, mientras que en la consensual Bélgica, lo mismo que en el Reino Unido, sólo ha tenido lugar hasta hoy un referéndum nacional. La democracia directa no es un rasgo distintivo del modelo de consenso ni del mayoritario. Estos dos modelos son propios de la *democracia representativa*.

Puede argumentarse, por supuesto, que los referendos son básicamente mayoritarios en sus efectos, porque suelen decidirse por mayoría popular simple, en pro o en contra. Pueden incluso considerarse más mayoritarios que la democracia representativa tipo Westminster, dado que las asambleas electas ofrecen a las minorías oportunidades de plantear su caso en

10. David Butler y Austin Ranney: «Practices, en *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, editado por David Butler y Austin Ranney, Washington D. C., American Enterprise Institute, 1978, p. 5.

pausada discusión, negociando para obtener apoyo en asuntos de vital importancia para ellos mediante promesa de apoyo a sus adversarios en otras cuestiones (pacto político). Cuando los votantes en su totalidad deciden una cuestión, tales negociaciones son obviamente imposibles. David Butler y Austin Ranney afirman: «Puesto que no pueden calibrar estados de opinión ni resolver asuntos discutiéndolos, los referendos están destinados a ser más peligrosos para los derechos de la minoría que las asambleas representativas.»¹¹

Pero el referéndum no es siempre un instrumento mayoritario tajante. Especialmente cuando se combina con la iniciativa popular, como en Suiza, da a las minorías la oportunidad de sostener un derecho contra los deseos de la mayoría de los representantes electos. Un notable ejemplo de esto es un referéndum que tuvo lugar en Suiza en 1962 por iniciativa de un pequeño partido sin ninguna representación en las cámaras legislativas; aunque cuatro partidos representados en el Consejo Federal se opusieron, el referéndum fue un éxito.¹²

La democracia directa puede, por lo tanto, no ser considerada ni típicamente mayoritaria ni típicamente consensual. De hecho, es un elemento extraño tanto en la democracia mayoritaria como en la de consenso a causa de constituir la antítesis de la democracia representativa. Por otro lado, elementos de democracia directa han sido o pueden ser introducidos en países predominantemente mayoritarios, predominantemente consensuales o que se encuentren entre ambos.

FORMAS Y PRÁCTICAS INTERMEDIAS: EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Nuestros dos modelos básicos de democracia son modelos abstractos de los que no hay ejemplos empíricos puros, pero los cuatro casos ilustrativos hasta ahora utilizados están próximos a los extremos del segmento mayoritario-consensual. Los otros casos de democracia que consideraremos en este libro tienden a estar más alejados de los modelos puros. También vale la pena insistir en que la posición en el segmento de un régimen democrático en particular no está permanentemente determinada. Como se mostró en el capítulo 1, Gran Bretaña era más mayoritaria en los años cincuenta que en los

11. Butler y Ranney, «Theory», en *Referendums*, editado por Butler y Ranney, p. 36.

12. Steiner, *Amicable Agreement*, pp. 18-19.

setenta; Bélgica no llegó a ser del todo consensual hasta después de la aprobación de las enmiendas constitucionales de 1970; y la «fórmula mágica» suiza no fue adoptada hasta 1959. De manera similar, las otras democracias tienden en cierto modo a desplazarse atrás y adelante en el citado segmento.

Como veremos en ulteriores capítulos, los Estados Unidos constituyen con frecuencia un caso aparte del grupo de democracias que aquí estudiamos. Sin embargo, su lugar en el segmento está más bien en la mitad. Vamos a intentar, como punto último del presente capítulo, explicar su posición de forma más precisa. En la literatura sobre ciencia política hay dos interpretaciones tradicionales que disienten acerca del carácter básico del sistema democrático norteamericano en comparación con otras democracias: una destaca la semejanza de Gran Bretaña y los Estados Unidos, situándolos en la común categoría de las democracias angloamericanas.¹³ La otra se centra en las diferencias entre el presidencialismo norteamericano y el parlamentarismo británico, entre el vago bipartidismo y el compacto sistema bipartidista británico; y así sucesivamente.¹⁴ ¿Dónde situar a los Estados Unidos en el segmento mayoritario-consensual? Para contestar a esta pregunta debemos tener presente que los Estados Unidos pueden considerarse una sociedad plural en dos aspectos. En primer lugar, es una sociedad multiétnica y multirracial, dividida en una mayoría blanca y negros, chicanos y varias otras minorías más reducidas. Esta división es actualmente de la mayor importancia. La segunda divisoria, de especial significación en el siglo XIX y en la primera mitad del XX, es la división regional entre la mayoría del Norte y la minoría sureña. Como Dahl afirma, «el Sur ha formado durante casi dos siglos una subcultura regional característica».¹⁵ En términos de las ocho diferencias entre los modelos Westminster y de consenso, la democracia norteamericana se puede definir como sigue:

1. Concentración de poder ejecutivo. Los Estados Unidos son claramente mayoritarios en su concentración de poder ejecutivo en las manos del presidente, que es el líder de

13. Véase, por ejemplo, Gabriel A. Almond: «Comparative Political Systems», *Journal of Politics*, n.º 3, agosto de 1956, pp. 391-409.

14. Véase, por ejemplo, Don K. Price: «The Parliamentary and Presidential Systems», *Public Administration Review* 3, n.º 4, otoño de 1943, pp. 317-334; y William S. Livingston: «Britain and America: The Institutionalization of Accountability», *Journal of Politics* 38, n.º 4, noviembre de 1976, pp. 879-894.

15. Robert A. Dahl: *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1966, p. 358.

FCU

uno de los dos grandes partidos y que normalmente elige del suyo propio a los miembros de su gabinete.

2. Separación de poderes. Uno de los rasgos más difundidos y, en perspectiva comparativa, inhabituales de la democracia norteamericana es una formal y estricta separación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Una de sus consecuencias es que el presidente, a pesar de la concentración de poder ejecutivo en sus manos, no es en absoluto todopoderoso. Puede incluso aducirse que, aunque no haya gabinetes de coalición, una especie de poder compartido entre el presidente y líderes del Congreso ha sido necesaria a menudo, con el fin de tomar las más importantes decisiones para la nación. En particular, y durante cerca de un siglo tras la guerra civil, esos líderes representaban al Sur y ostentaban la presidencia de comités clave del Congreso.

3. Bicameralismo equilibrado. La Cámara de Representantes y el Senado son ejemplos de cámaras legislativas virtualmente con los mismos poderes. Puesto que los Estados tienen la misma representación en el Senado, los más pequeños están más fuertemente representados que en la Cámara. Esta combinación bicameral simétrica es idéntica a la de la consensual Suiza, lo que por supuesto no debe sorprender, dado que la Constitución de los Estados Unidos sirvió de modelo en este aspecto para la Constitución federal suiza de 1848.

4. Bipartidismo. Una característica predominante de la democracia norteamericana es su sistema bipartidista, aunque demócratas y republicanos difícilmente se parezcan a los fuertes, disciplinados y compactos Partidos Laborista y Conservador de Gran Bretaña. En el ámbito nacional, los partidos norteamericanos son, en el mejor de los casos, vagas alianzas muy dispares.

5. Partidos políticos heterogéneos con programas similares. Una de las razones de la falta de unidad y cohesión de los partidos norteamericanos es que sus bases sociales son bastante heterogéneas, aunque estas diferencias no se hayan traducido en programas de partido marcadamente divergentes. Como se comentará con más detalle en el capítulo 8, los grandes partidos norteamericanos sólo pueden considerarse significativamente diferenciados en cuestiones socioeconómi-

cas y étnico-culturales: los demócratas han sido tradicionalmente el partido de los trabajadores y las minorías, incluidos los principales grupos que pueden considerarse minorías en una sociedad plural, como es el caso de los negros y del Sur. Comparadas con la mayoría de otros países, las dos dimensiones diferenciales del sistema norteamericano de partidos son, sin embargo, muy destacadas.

6. Sistema electoral mayoritario. El método electoral norteamericano característico es el mayoritario con distrito uninominal (aunque el sistema mayoritario de doble votación, los distritos plurinominales y las elecciones con distrito único sean también utilizados, especialmente a nivel local). Sin embargo, en los últimos años, se han dado dos significativas desviaciones en la dirección del modelo de consenso. Una es la aprobación por el Tribunal Supremo del *affirmative gerrymandering* o delimitación de los distritos electorales de manera que en ellos se creen mayorías negras, puertorriqueñas, etcétera, y así maximizar las oportunidades de obtener representación legislativa para estos grupos. Esta delimitación no llega al extremo de los distritos exclusivamente maoríes de Nueva Zelanda, pero es similar en sus propósitos. La segunda desviación importante del método mayoritario es el cambio que tuvo lugar en los años setenta en el método de determinación de los resultados de la mayor parte de las presidenciales primarias: de «todo para el ganador» a una más proporcional distribución de los delegados entre los candidatos presidenciales, de acuerdo a su participación en el voto de las primarias.

7. Federalismo. Los Estados Unidos tienen un sistema federal de claro corte territorial. Entre otras cosas, ha cumplido el propósito de dar al Sur, dentro de la plural sociedad norteamericana, un alto grado de autonomía.

8. Constitución escrita y veto de la minoría. La Constitución escrita norteamericana sólo puede ser objeto de enmiendas mediante un enrevesado proceso que implica dos mayorías calificadas consecutivas. Otro ejemplo de veto de la minoría en la política norteamericana es el filibusterismo u obstruccionismo deliberado en el Senado.

La democracia norteamericana se aproxima en tres o cuatro de las anteriores características al modelo mayoritario (los números 1, 4, 6 y, quizá, el 5); y en cuatro al modelo de

consenso (números 2, 3, 7 y 8). Respecto a la cuestión de la democracia directa, los Estados Unidos se hallan también en una posición intermedia: muy frecuentemente se llevan a cabo referendos en varios estados, notoriamente en California, pero el país es una de las poquísimas democracias en las que nunca ha tenido lugar un referéndum de ámbito nacional.

3. VEINTICINCO REGIMENES DEMOCRATICOS

EL UNIVERSO DE LAS DEMOCRACIAS

La democracia es un fenómeno raro y reciente. Durante el siglo XIX no se puede encontrar ni un solo gobierno democrático. Sólo en la primera década del siglo XX fueron establecidos en dos países, Australia y Nueva Zelanda, regímenes completamente democráticos, con un firme control popular de las instituciones de gobierno y con sufragio universal para la población adulta.¹ Teniendo en cuenta lo reciente de los orígenes de la democracia moderna, su crecimiento durante el siglo XX ha sido espectacular. Hay todavía muchos más países en el mundo gobernados por regímenes no democráticos que por regímenes democráticos. La tabla 3.1 contiene una lista de los cincuenta países que podrían ser catalogados como básicos, aunque no perfectamente democráticos a principios de los años ochenta. Las apreciaciones se basan en dos criterios, parecidos a los que se vieron en el capítulo 1: derechos políticos, como el de tomar parte en elecciones libres y en competencia; y libertades civiles, como las de expresión y asociación. Estos cincuenta y un países representan aproximadamente el 37% de la población total del globo.²

Otro criterio que se propuso en el capítulo 1 para determinar si a un sistema político se le puede llamar democrático—esto es, si se acerca lo suficiente al ideal—es el de que debe responder razonablemente a los deseos de los ciudadanos durante un *largo período de tiempo*. A efectos prácticos, definiremos aquel criterio como el mantenimiento ininterrumpido de las reglas democráticas desde aproximadamente el fin de la segunda guerra mundial, es decir, por lo menos durante unos treinta o treinta y cinco años. Este requisito tiene la ventaja de proporcionarnos una serie de ejemplos claros e indiscuti-

1. Véase Göran Therborn: «The Rule of Capital and the Rise of Democracy», *New Left Review*, n.º 103, mayo-junio de 1977, pp. 11-17.

2. Raymond D. Gastil: *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties 1980*, Nueva York, Freedom House, 1980, pp. 5, 15-24.

TABLA 3.1. Las democracias del mundo en enero de 1980

<i>Democráticas (sin interrupción) desde aproximadamente la segunda guerra mundial</i>		<i>Otros países democráticos</i>	
Alemania Occ.	Alto Volta	Nauru	
Australia	Bahamas	Nigeria	
Austria	Barbados	Papúa Nueva Guinea	
Bélgica	Botswana	Portugal	
Canadá	Colombia	Islas Salomón	
Dinamarca	Costa Rica	San Vicente	
Estados Unidos	Dominica	Santa Lucía	
Finlandia	Rep. Dominicana	Sri Lanka	
Francia	Ecuador	Surinam	
Holanda	España	Trinidad y Tobago	
Irlanda	Fidji	Turquía	
Islandia	Gambia	Tuvalu	
Israel	Grecia	Venezuela	
Italia	India		
Japón	Jamaica		
Luxemburgo	Kiribati		
Noruega	Malta		
Nueva Zelanda			
Reino Unido			
Suecia			
Suiza			

Fuente: Adaptación de Raymond D. Gastil: *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties 1980*, Nueva York, Freedom House, 1980, p. 27.

bles de democracia en los cuales poder basar nuestro análisis comparativo.

De la aplicación del criterio de continuidad a los cincuenta y un países de la tabla 3.1 resulta la clasificación de veinticinco de ellos como democráticos sin interrupción aproximadamente desde la segunda guerra mundial, y de los treinta restantes como sistemas políticos en los cuales la democracia se estableció más recientemente (en varios casos porque la independencia no fue una realidad hasta los años cincuenta o más tarde), o en los que la democracia ha sufrido interrup-

ciones desde finales de los años cuarenta. Ambas categorías incluyen algunos casos que pueden despertar ciertas dudas. Suiza es un caso único entre las antiguas democracias porque, a pesar de su larga y sólida tradición democrática, su ciudadanía femenina no obtuvo el derecho a voto en las elecciones nacionales hasta 1971. De igual modo, a los Estados Unidos no se les puede calificar de democracia propiamente dicha hasta los años setenta, cuando como resultado de las leyes sobre derechos civiles, fueron eliminadas las restricciones al derecho a voto de los negros. Francia es un caso algo dudoso a causa de su trayectoria democrática, que se vio interrumpida por breve tiempo durante la transición del sistema parlamentario de la IV República al sistema presidencialista de la V. Como consecuencia de las diferencias fundamentales entre uno y otro régimen, Francia será tratada como dos casos distintos, la IV y la V Repúblicas, elevando así la cuenta de veintitún países a veintidós regímenes democráticos. Estas veintidós democracias serán, en los capítulos 4 al 14, nuestros casos empíricos.

En el otro lado de la tabla 3.1, la India y Costa Rica constituyen casos marginales. De no haber sido por las relativamente breves, aunque serias interrupciones del gobierno democrático en estos países —la guerra civil de 1948 en Costa Rica y el interludio autoritario de 1975-1977 en la India— ambas hubieran sido incluidas entre las democracias antiguas. La mayor parte de los otros países sólo han sido democráticos unos pocos años. Tres países, clasificados en enero de 1980 como democráticos, fueron poco después, en el mismo año, víctimas de sendos golpes de Estado militares: Turquía, Alto Volta y Surinam. Es preciso señalar, además, que varias de las democracias más recientes tienen una extensión tan pequeña, que apenas cabe clasificarlas como Estados independientes. Siete de estas últimas cuentan con una población menor a la de Islandia, la menor de nuestras democracias antiguas, cuya población alcanza los 225.000 habitantes, y son las siguientes: Dominica, Kiribati, Nauru, Santa Lucía, San Vicente, las islas Salomón y Tuvalu. Nauru y Tuvalu son mini Estados cuyo censo no sobrepasa los 10.000 habitantes.

Los tres países de Europa meridional clasificados en la tabla 3.1 como «otros países democráticos» —Grecia, Portugal y España— no cumplen, de forma clara, con la condición de continuidad. La democracia se vio interrumpida en Grecia desde 1967 a 1974, y la España y el Portugal de posguerra no entraron en las filas de los países democráticos del mundo has-

ta mediados los años setenta. Sin embargo, dada su notoria afinidad con las otras democracias europeas, y en vista de que las perspectivas de continuidad de la legalidad democrática se presentan muy favorables, serán también tratadas en este libro, en un capítulo (el 13) especialmente dedicado a estos tres países. En el último capítulo, donde aparece una clasificación-resumen de las veinticinco democracias, a los veintidós países de más amplia tradición democrática se le añaden las tres democracias de la Europa meridional recientemente establecidas.

La tabla 3.1 cataloga únicamente las democracias que existían a principios de 1980, por lo que obviamente omite aquellos países que fueron democráticos durante un período de tiempo relativamente largo, a partir de la segunda guerra mundial, pero que ya no lo eran en 1980. Especialmente dignos de mención son los ejemplos de Chile y el Líbano. La democracia libanesa era un buen ejemplo del modelo de consenso, y podría muy bien haber servido en el capítulo 2 como ilustración de dicho modelo, de no haber sido destrizada por completo en 1975 por una guerra civil de inspiración fundamentalmente extranjera.

PANORÁMICA DE VEINTICUATRO PAÍSES

Vamos a contemplar más de cerca los rasgos socioeconómicos y culturales de nuestros casos clave. En ellos destacan varios paralelismos importantes:

1. Los veinticuatro países pertenecen a la porción de la humanidad que vive con bienestar, aunque dentro del grupo haya, por supuesto, diferencias en cuanto al nivel de vida. Los norteamericanos constituían en 1980 la población más próspera, con una renta per cápita medida en términos de capacidad adquisitiva real unas tres veces superior a la de los portugueses, y el doble de la de irlandeses y españoles.³ Pero estas diferencias palidecen en comparación con las que existen entre este grupo y la mayor parte de los países del Tercer Mundo. Un estudio llevado a cabo sobre la prosperidad relativa de treinta y cuatro países de todo el mundo, entre ellos trece del conjunto de democracias que aquí tratamos (Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, los Países Bajos, España, Reino Unido y

3. «Comparing Real Standards of Living». *OECD Observer*, n.º 115, marzo de 1982, pp. 31-32.

Estados Unidos), halló que el «más pobre» de este último grupo, Irlanda, tenía una renta per cápita —medida como capacidad adquisitiva real— de tan sólo el 42,5 % de la de los Estados Unidos, y que el segundo y tercero «más pobres», Italia y España, tenían el 53,8 % y el 53,9 %, respectivamente. Estos porcentajes son mucho más elevados que los de la totalidad de los dieciocho países asiáticos, africanos y latinoamericanos comprendidos en el estudio, excepción hecha del Japón. La capacidad adquisitiva media de la India era únicamente del 6,6 % de la media norteamericana y tan sólo de un 12 % de la media italiana y española.⁴

2. El alto grado de desarrollo económico de veintinueve de los países estudiados se ve también reflejado en su alta tasa de industrialización y urbanización. La mayor parte de la población laboral de estos países trabaja en el sector industrial o en los servicios, y sólo una reducida proporción se dedica a la agricultura, la silvicultura y la pesca: menos del 10 % en la mayoría de los países, aunque se acerque al 20 % en Irlanda y España y casi al 30 % en Grecia y Portugal.⁵

3. Los veinticuatro países también constituyen un grupo culturalmente homogéneo. Todos excepto uno (Japón) pertenecen al mundo cultural judeocristiano de Occidente.

4. La mayor parte de los veinticuatro países están concentrados geográficamente en el área del Atlántico Norte: once países del continente europeo (Francia, Alemania Occidental, Italia, España, Portugal, Grecia, Suiza, Austria, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo), las cinco naciones nórdicas (Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia e Islandia), los dos países que forman las Islas Británicas (Reino Unido y la República de Irlanda) y los dos países de América del Norte (Estados Unidos y Canadá). Las cuatro naciones que están fuera de dicha zona son el Japón, Israel, Australia y Nueva Zelanda.

Una visión panorámica de los veinticuatro países pone también de manifiesto la existencia de notables disparidades entre ellos:

1. Hay enormes diferencias en cuanto a la dimensión de las respectivas poblaciones, territorios y economías. Los Estados Unidos están mil veces más poblados que Islandia, y las poblaciones sumadas de los Estados Unidos y de Japón

4. Irving B. Kravis, Alan Heston y Robert Summers: *World Product and Income: International Comparisons of Real Gross Product*, United Nations International Comparison Project, Phase III, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982, p. 12.

5. «The OECD Member Countries, 1982 Edition, 18th Year», *OECD Observer*, n.º 115, marzo de 1982, p. 25.

casi equivalen a la de los otros veintidós países juntos. Las diferencias en cuanto a volumen de sus economías son de la misma magnitud. Y difieren aún más en la extensión de sus territorios; el más vasto, el Canadá, es aproximadamente cuatro mil veces superior a Luxemburgo. La densidad de población varía desde los trescientos habitantes por kilómetro cuadrado en los Países Bajos, Bélgica y el Japón, a los dos habitantes por kilómetro cuadrado en Australia, Canadá e Islandia.

2. Existen también importantes diferencias en cuanto al grado de homogeneidad o heterogeneidad social. Este factor es de particular importancia e interés para nuestro estudio, porque afecta al tipo de democracia —mayoritaria, de consenso o mixta— que se adecua mejor a los distintos países. La tabla 3.2 presenta una clasificación basada en diferencias

TABLA 3.2. *Grado de pluralismo y de homogeneidad religioso-lingüística en 21 países democráticos*

	<i>Sociedad no plural</i>	<i>Sociedad semiplural</i>	<i>Sociedad plural</i>
Religiosa o lingüísticamente homogéneos	Dinamarca Grecia Irlanda Islandia Japón Noruega Nueva Zelanda Portugal Reino Unido Suecia	Finlandia Francia Italia	Austria Israel Luxemburgo
Religiosa o lingüísticamente heterogéneos	Australia	Alemania Canadá Estados Unidos	Bélgica España Holanda Suiza

Nota: «Homogéneos» significa que el 80% o más de la población pertenece al mismo grupo religioso (católicos, protestantes, etc.) y lingüístico.

Fuente: Adaptación de Val R. Lorwin: «Segmented Pluralism: Ideological Cleavages and Political Cohesion in the Smaller European Democracies», *Comparative Politics* 3, n.º 2, enero de 1971, p. 148; y Kenneth D. McRae: «Consociationalism and the Canadian Political System», ed. a cargo de Kenneth McRae, *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, McClelland and Stewart, p. 246.

religiosas y lingüísticas. A un país se le clasifica como «homogéneo» cuando el 80% o más de su población pertenece a la misma religión (catolicismo, las diferentes ramas del protestantismo combinadas, judaísmo o las confesiones budista o sintoísta del Japón) o habla una misma lengua. Sólo cuatro países están lingüísticamente divididos según este criterio: Bélgica, Canadá, España y Suiza, aunque en el caso español se dé un elevado grado de bilingüismo entre los integrantes de las minorías lingüísticas. Hay seis países divididos por causa de la religión, en cuatro de ellos hay casi paridad entre católicos y protestantes (Canadá, Alemania Occidental, Países Bajos y Suiza), y en otros dos existe una clara mayoría protestante (Australia y los Estados Unidos). Canadá y Suiza son heterogéneos en los dos aspectos. La conclusión que se deduce de la tabla 3.2 es, no obstante, que dos tercios de nuestros veinticuatro países son homogéneos en un 80%, lo que hasta cierto punto no está de acuerdo con la estricta realidad, pero elevarlo a un 90% sólo añadiría un par de países heterogéneos por causa de la religión (el Reino Unido y Nueva Zelanda) y ninguno de ellos por motivos lingüísticos, puesto que el siguiente candidato a ser incluido en esta última categoría sería Finlandia, cuya minoría de habla sueca agrupa tan sólo a un 6% de la población.

3. El punto más débil de la anterior clasificación es que no nos dice hasta qué punto los distintos países son sociedades plurales, ya que no sirve para aclarar si las diferencias religiosas y lingüísticas —y posiblemente otras, como la ideología y la raza— dividen realmente las sociedades en subcomunidades más o menos separadas, cada una con sus propias organizaciones políticas, socioeconómicas, culturales, educativas y recreativas. Por consiguiente, en la tabla 3.2 también se incluye una sumaria división de los veinticuatro países en tres categorías de sociedades: plurales, semiplurales y no plurales. Seis de los países religiosa y lingüísticamente homogéneos pueden ser considerados sociedades plurales o semiplurales. La explicación radica en que en cuatro de los países abrumadoramente católicos (Austria, Luxemburgo, Francia e Italia) existe una escisión por motivos religiosos, políticamente significativa entre católicos practicantes y católicos que no van a la iglesia con regularidad o que tan sólo están bautizados. Esta división ha provocado tramas separadas de partidos y otras organizaciones católicas y laicas. Dentro de la categoría laica generalmente se ha operado una ulterior separación, por motivos ideológicos, de clase y de organizaciones, entre parti-

dos socialistas y liberales. Además, en Francia e Italia existe una separación muy profunda entre comunistas y no comunistas. La misma división está presente en Finlandia y en Portugal, ambos países con partidos comunistas de notable importancia; pero mientras Finlandia también aparece dividida lingüísticamente y cabe dentro de los países clasificados como semiplurales, Portugal hay que considerarlo como no plural. En Israel las divisiones se manifiestan entre judíos religiosos y laicos y, dentro de éstos últimos, entre socialistas y liberales.

A siete de los países religiosa o lingüísticamente heterogéneos se les puede clasificar como sociedades plurales o semiplurales. Australia constituye un caso marginal, aunque aquí esté incluido entre las sociedades no plurales. Las diferencias lingüísticas suelen dividirse con mucha frecuencia una sociedad en subcomunidades que cuentan con entramados de organización segregados, toda vez que una lengua común es el requisito previo a muchas actividades organizativas, como la educación, la prensa, la radio y la televisión. De basarse nuestro juicio única y exclusivamente en el alcance del pluralismo religioso e ideológico, Suiza, España y Canadá estarían clasificadas como semiplurales, no plural y plural respectivamente, pero como consecuencia de sus diversidades lingüísticas, hay que situarlas en categorías de mayor pluralismo.

Aunque la homogeneidad religiosa y lingüística no entrañe necesariamente un bajo grado de pluralismo, existe una clara relación entre una y otra, pues es mucho menos probable que constituyan sociedades plurales los países homogéneos que los heterogéneos. Y resulta sorprendente que no exista una relación clara entre el alcance de homogeneidad-heterogeneidad y pluralismo, y el tercer aspecto —el de las dimensiones—. En el que los veinticuatro países tanto se diferencian entre sí. Una hipótesis plausible sería la de que cabe esperar un pluralismo relativamente mayor en los países que cuentan con un mayor volumen de población. Sin embargo, de la tabla 3.2 se deduce que los países más grandes suelen estar dentro de la categoría intermedia de las sociedades semiplurales, mientras que los países más pequeños pueden caer tanto en la categoría plural como en la no plural.

En los capítulos que siguen se irá relacionando el grado de pluralismo de nuestros países democráticos con sus respectivas formas de democracia. Y aunque dichas relaciones estén lejos de ser perfectas, las sociedades plurales suelen exhibir más características de consenso que las no plurales.

4. PODER EJECUTIVO, DOMINIO DE LA MAYORÍA FRENTE A PODER COMPARTIDO

La primera y más importante diferencia entre los modelos de democracia de Westminster (mayoritario) y de consenso, se refiere al grado de participación en el gobierno, especialmente en la rama ejecutiva, de los representantes del pueblo. El modelo Westminster concentra el poder ejecutivo en el gobierno apoyado por una mayoría parlamentaria relativamente reducida, mientras que el modelo de consenso favorece amplias coaliciones en las que todos los partidos políticos destacados y representantes de los más relevantes grupos sociales comparten el poder ejecutivo (véanse caps. 1 y 2). Gobiernos de estricta mayoría y gran coalición son tipos ideales, pero, en la práctica, pueden encontrarse varias formas intermedias, como las amplias aunque no grandes coaliciones y gabinetes de minoría.

Este capítulo estudiará esos diferentes prototipos del ejercicio del poder ejecutivo. Comentaremos las principales teorías sobre coaliciones, las someteremos a crítica y daremos sugerencias para su mejora. La última parte del capítulo estará dedicada a examinar los hallazgos empíricos que se refieren a tipos de gabinetes que se dan en nuestro grupo de países que han sido democráticos sin interrupción desde aproximadamente la segunda guerra mundial.

TEORÍAS DE COALICIÓN

En los sistemas de gobierno parlamentarios los gabinetes deben estar constituidos de manera que puedan disfrutar de la confianza de una mayoría parlamentaria. ¿Podemos predecir qué gabinete se formará si conocemos las fuerzas de los diferentes partidos del Parlamento? Si un partido tiene mayoría de escaños parece sencilla una predicción: el partido mayoritario es probable que forme un gabinete monocolor. También cabe, sin embargo, que forme una coalición con uno