

ÍNDICE

Presentación.....	11
Tema 1. DEMOCRACIA Y PARLAMENTARISMO.....	19
1. La representación política y el sistema representativo.....	22
2. La democracia representativa.....	24
2.1. Modelos de cambio político.....	26
3. El parlamentarismo.....	31
4. Selección de textos.....	34
Giovanni Sartori. <i>Definir la democracia</i>	35
Arend Lijphart. <i>Modelos de democracia. Introducción</i>	43
Hanna Pitkin. <i>La representación política</i>	50
Robert A. Dahl. <i>La Poliarquía</i>	87
Juan J. Linz. <i>Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?</i>	108
Arend Lijphart. <i>Calidad de la democracia y una democracia más benigna, más benévola</i>	219
5. Lecturas de referencia.....	240
6. Glosario.....	240
Tema 2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	243
1. Notas para el estudio de la evolución de los partidos políticos.....	246
2. Selección de textos.....	247
Jordi Matas. <i>Los partidos políticos y los sistemas de partidos</i>	258
Alan Ware. <i>Simpatizantes, afiliados y activistas</i>	296
Klaus von Beyme. <i>El origen de los sistemas de partidos</i>	338
Richard Katz y Meter Mair. <i>La supermacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas</i>	358

Steven B. Wolinetz. <i>Más allá del partido catch-all: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas</i>	387
3. Lecturas de referencia	427
Tema 3. LOS GRUPOS DE INTERÉS	429
Síntesis del trabajo de J. Molins sobre la teoría de grupos	432
Teoría clásica.....	432
La teoría olsoniana y las reformulaciones de la teoría clásica	433
Un nuevo escenario en la intermediación de intereses: el rol del del Estado	436
Los grupos y las políticas públicas	440
Los grupos y el análisis comparativo	442
Algunas conclusiones.....	443
Selección de textos.....	444
Gianfranco Pasquino. <i>Participación política, grupos y movimientos</i>	445
Rafael Rubio. <i>Los grupos de presión</i>	500
Miguel Jerez. <i>Los grupos de presión</i>	566
Arend Lijphart. <i>Grupos de Interés: pluralismo frente a corporalismo</i>	594
Lecturas de referencia	605
Tema 4. REGLAS Y PROCESOS DE JUEGO DEMOCRÁTICO	607
1. Las elecciones y los sistemas electorales.....	610
2. Efectos de los sistemas electorales	612
2.1. Los efectos de la adopción de fórmulas electorales	613
2.2. El efecto de la magnitud del distrito	615
2.3. Efectos de las listas electorales	618
2.4. Efectos de la conversión de votos en escaños.....	619
2.5. Efectos sobre el sistema de partidos	620
3. Selección de textos.....	623
Dieter Nohlen. <i>Concepto, importancia y función de las elecciones</i>	625
Dieter Nohlen <i>Derecho electoral: requisitos, desarrollo y consecuencias de la extensión del sufragio democrático</i>	636
Josep M. ^a Vallés. <i>El sistema electoral y sus elementos</i>	651
Dieter Nohlen. <i>Sistema electoral: elementos particulares y efectos de los sistemas electorales</i>	693

Arend Lijphart. <i>Sistemas electorales: métodos de mayoría absoluta y mayoría relativa frente a representación proporcional</i>	736
Douglas W. Rae. <i>La ley electoral como instrumento político</i>	761
Arend Lijphart. Las consecuencias políticas de las leyes electorales, 1945-1985	777
Dieter Nohlen. <i>Sistemas electorales y sistemas de partidos políticos: una introducción al problema con carácter orientador</i>	802
Maurice Duverger. <i>La influencia de los sistemas electorales en la vida política</i>	820
3. Lecturas de referencia	872
4. Glosario	873

*Definir la Democracia**

GIOVANNI SARTORI

Descripción y prescripción

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

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

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

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

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

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

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

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

Democracia política, social, económica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Democracia en singular y en plural

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

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

¿Cuáles son o serían estas teorías irreductiblemente diferentes? Las enumeraciones abundan. Se insiste sobre la oposición entre una llamada teoría clásica, por un lado, y una teoría llamada a menudo competitiva, pluralista o schumpeteriana de la democracia, por otro lado. De igual manera, la oposición ritual es entre teoría participativa y teoría representativa. Barry Holden (1974) plantea sin rodeos su análisis alrededor de cinco núcleos de teoría democrática: 1. radical, 2. neorradical, 3. pluralista, 4. elitista, 5. liberaldemocrática.

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

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

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

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

Las trampas

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

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

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

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

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