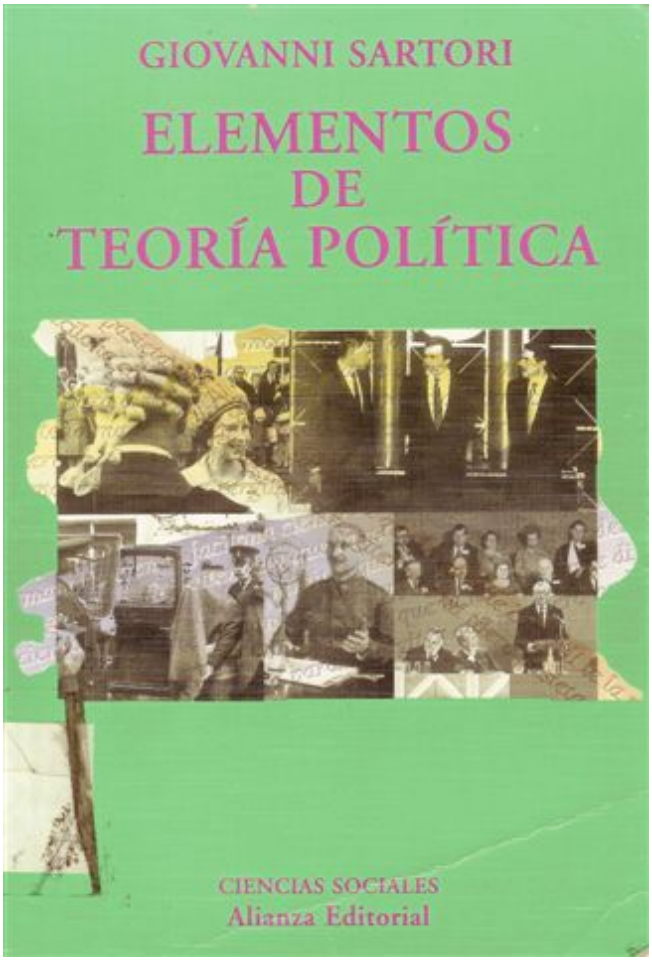
# ELEMENTOS DE TEORÍA POLÍTICA

## Capítulo 9

Giovanni Sartori




Ciencias Sociales
Alianza Editorial

Buenos Aires

1999

1º Edición 1992

**Este material se utiliza con fines exclusivamente didácticos.**

# ÍNDICE


PREFACIO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA ..... 9
FUENTES ..... 11

1. CONSTITUCIÓN ..... 13
2. DEMOCRACIA ..... 29
3. DICTADURA ..... 71
4. IGUALDAD ..... 101
5. IDEOLOGÍA ..... 115
6. LIBERALISMO ..... 139
7. MERCADO ..... 149
8. OPINIÓN PÚBLICA ..... 169
9. PARLAMENTO ..... 201
10. POLÍTICA ..... 233
11. REPRESENTACIÓN ..... 257
12. SISTEMAS ELECTORALES ..... 279
13. SOCIEDAD LIBRE ..... 309
14. TÉCNICAS DE DECISIÓN ..... 321
15 VIDEOPODER ..... 351

ÍNDICE ONOMÁSTICO ..... 365

CAPÍTULO 9

# PARLAMENTO

El estudio del parlamento puede emprenderse desde tres puntos de vista. Primero, en orden a los canales de acceso, es decir, de cómo y en qué condiciones se llega a ser cargo electo del parlamento. Segundo, en referencia a la extracción económico-social de los parlamentarios (sociología del parlamento propiamente dicha). Tercero, en razón a la función y el funcionamiento correlativo del subsistema parlamento dentro del sistema político en su conjunto.

Con respecto al primer aspecto se debate si los partidos operan como eslabón, o bien como diafragma entre el país real y el país legal. En el segundo aspecto se debate si el problema es de representatividad (de semejanza sociológica) o bien de sintonía. Y nuestra conclusión es que puede existir ausencia de semejanza y sintonía. Si la sintonía es defectuosa, como lo es en Italia, entonces la culpa es del «bizantinismo» del sistema de partidos [1]. Queda por emprender la tercera investigación, el estudio de las funciones y el funcionamiento de los parlamentos. Pero primero me interesa estudiar un problema por sí mismo y relativamente nuevo: la profesionalización de la política.

## *Profesionalización y especialización*

¿Qué se entiende por política profesional? En una primera aproximación, es una persona que se dedica de manera estable a la política. No son, por lo tanto, políticos profesionales los que se ocupan de forma ocasional, o durante un

[1] Para este análisis debo remitir a las pp. 286-322 (omitidas aquí) de G. Sartori (ed.), *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963.

período de tiempo limitado, y que provienen de una profesión privada que continúan ejerciendo *a latere* incluso cuando ingresan en el parlamento. No obstante, tanto el caso del político profesional puro como el caso del político no profesional puro (el *Nebenruflicherpolitiker* de Max Weber), no son los más frecuentes. Al menos hoy en día el grueso de los casos está constituido por políticos semiprofesionales, es decir, por personas que no son, en rigor, ni totalmente profesionales ni totalmente ocasionales. Debemos, pues, recurrir a una clasificación a tres voces: i) político no profesional; ii) político semiprofesional; iii) político profesional.

El político no-profesional se identifica con bastante facilidad. Es el equivalente del «político-gentilhombre» de antaño: el gran industrial, la personalidad cultural, el patricio propietario agrícola, el rentista y otros casos similares. En resumen, la persona para la cual la política es claramente una «vocación», no una ocupación en el sentido económico del término. Las dificultades se plantean por la categoría fluida de los semiprofesionales. Y estas dificultades repercuten también sobre la determinación de la clase de los políticos profesionales. De hecho, estos últimos no están constituidos sólo por personal de origen partidista o sindical que entra en el parlamento. Un parlamentario que es elegido consecutivamente durante tres-cuatro legislaturas se transforma, con toda probabilidad, en un político profesional *de facto,* incluso si no proviene de una carrera de partido. Por otro lado, existen los «notables» y los fundadores de los partidos, que con frecuencia tienen, o poseían, una profesión privada. Pero sería absurdo considerarlos en bloque, por esta única razón, como políticos semiprofesionales.

El criterio seguido ha sido clasificar en la voz «político semi-profesional» a aquellos que no provienen principalmente de una carrera de partido, que poseen una profesión privada, y que en cierto modo continúan ejerciéndola. Este criterio no es taxativo, y por lo tanto en la voz «político profesional» se incluyen no sólo aquellos que no han tenido nunca otra profesión y que, por lo tanto, son un personal de estricta extracción partidista, sino también una parte de aquellos que no tienen ya posibilidad de retornar a su profesión civil [2]. A este

[2] El significado que atribuyo a «político profesional» es, por lo tanto, mucho más reducido del que usa D. R. Matthews en el *International Science Journal,* IV, 1961, cuando observa en su monografía sobre el Senado de los Estados Unidos que «cerca del 55 por ciento de los Senadores de postguerra pueden ser incluidos entre los políticos profesionales» precisando que se trata en la mayoría de los casos de abogados (p. 633). La cifra indicada por Matthews no debe, por lo tanto, impresionar, y no es susceptible de compararse con las que nosotros hemos encontrado para Italia. Con respecto a nuestros criterios de clasificación, son políticos profesionales sólo aquellos que han cortado definitivamente los lazos con la abogacía o con otra profesión civil. Y en esta acepción Wahlke, Eulau et al., *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior,* Nueva York, Wiley, 1962, indican que sólo el 42 por ciento de los 476 componentes de las cuatro legislaturas estatales allí estudiadas pueden adscribirse a los políticos de profesión (p. 76).

último respecto se debe proceder, sin embargo, con mucha cautela, y como consecuencia hemos dejado los casos dudosos en el grupo de los semi-profesionales. En el parlamento italiano los casos dudosos son numerosos, también porque quince años no es suficiente (especialmente si se considera que la legislatura constituyente constituye por muchos aspectos un caso aparte) para establecer cuántos semiprofesionales se han convertido *de facto* en profesionales como consecuencia de elecciones repetidas.

Está ya claro, por lo general, que el crecimiento de la profesionalización es sensible, *grosso modo* un 5 por ciento por legislatura: 22 por ciento en la Constituyente, 26 por ciento en el año 1948, 33 por ciento en el año 1952, 38 por ciento en el año 1958[3]. Si se tiene presente que hemos usado con moderación el criterio de la estabilidad, no está fuera de lugar avanzar la hipótesis de que ya en la cámara de la III Legislatura se puede añadir al 38 por ciento de los parlamentarios verdaderamente profesionales un 10 por ciento de parlamentarios que lo son potencialmente. Redondeando, después de quince años casi la mitad de nuestros diputados está, o bien está muy próximo a estar constituida por políticos de profesión, por «profesionalizados».

Frente a este desarrollo se puede estar satisfecho y hablar bien de ello, o bien no estar satisfecho y hablar mal[4]. Ello porque la profesionalización del hombre político puede interpretarse con dos significados bien distintos: en el sentido de especialización, de adquisición de una competencia *ad hoc*, o bien con una serie de significados negativos. En el primer sentido el político de profesión es un experto, una persona que acaba por conocer el oficio que realiza, uno que entiende de ello, y por lo tanto constituye un progreso sobre el político diletante, improvisado, inexperto. En el segundo sentido el político profesional es sólo una persona que no posee otro oficio. Su característica no es la de estar especializado en la propia profesión, sino la de transformar en oficio una profesión que no es tal: éste *hace* política, pero no *sabe* de política. O mejor dicho: sabe para hacer carrera y estar inmerso en ella, pero no sabe, en el plano cognitivo, más que los otros.

Evidentemente no puede echarse a suertes si el político profesional merece o no ser apreciado como un experto. Se tratará de determinar si, en qué sentido y en qué medida, el oficio «dedicarse a la política» desarrolla ciertas cualidades y competencias que justifican la profesionalización del hombre político a la luz de una exigencia de especialización. Es verdad que no está muy claro lo

[3] Cfr. en *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, op. cit., tabla p. 324.

[4] En todo caso se trata de un desarrollo inevitable. Max Weber señalaba en 1918 que la figura del político profesional «puede amarse u odiarse: ello no obsta para que sea el producto inevitable de la racionalización y especialización del trabajo político de partido en el terreno del sufragio ampliado a las multitudes», «Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada» en M. Weber, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.

que debe entenderse en política por un «experto». ¿Una competencia *ratione materiae,* es decir, el conocimiento efectivo del contenido de los problemas del que el legislador ha de estar investido? ¿O bien un talento formal, como la capacidad de decidir, la rapidez de percepción, o un alto grado de habilidad en la negociación y la transacción? Tampoco está claro, por otro lado, cuáles pueden ser los criterios objetivos que permiten determinar si la profesionalización implica o no una especialización. Indudablemente estas dificultades subsisten, pero es necesario no exagerarlas creando un pretexto para eludir el problema.

No todos aquellos que se dedican a la política lo hacen del mismo modo. Hay quien se ocupa de la *cosa* y quien lo hace del *cómo.* Los verdaderos *decision-makers,* es decir, los miembros del gobierno o los líderes del partido, deben tomar decisiones y poseer iniciativa y capacidad de persuasión; lo que equivale a decir que a ellos no se les pide que sean verdaderos técnicos, especialistas. Por el contrario, los parlamentarios no son verdadera y propiamente *decision-makers.* A ello se les pide —especialmene cuando el trabajo se desarrolla cada vez más en comisiones y menos en el pleno— una competencia *ratione materiae* que les capacite para controlar la calidad y la esencia de la legislación de la que son responsables. De ello se desprende que mientras que para el hombre de gobierno se puede mantener muy bien que lo que cuenta es sobre todo el *cómo,* la capacidad de decidir, la rapidez de percepción y un talento negociador, para el personal parlamentario el argumento se aplica bastante menos. Si la estabilización del personal parlamentario ha de apreciarse, será más bien porque permite adquirir una competencia específica sobre la *cosa.* Si esto es verdad, existe un criterio objetivo para determinar si, y en qué medida, existe la exigencia de la especialización es el criterio de asignación y la asignación sigue con demasiada frecuencia criterios que no tienen nada que ver con la titulación académica, el oficio o la experiencia anterior, y si al mismo tiempo los cambios de comisión son frecuentes, tanto como para convertirse en una praxis normal, entonces está claro que la exigencia de especialización no se siente y que la profesionalización no transforma al hombre político en un experto.

Los datos convergen e indican que en el parlamento italiano no se advierte el problema de la especialización. A este respecto se debe tener también presente la «psicología ministerial» de nuestro parlamento. No se llega a ser ministro porque se sea especialista, por el contrario se llega por ser versátil. Por decirlo de otro modo, la prospectiva de la carrera ministerial genera, aunque inconscientemente, una tendencia a cultivar no la competencia sino la ductibilidad. Está claro que todo partido tiene interés en tener un representante estable en cada comisión, que sea precisamente su experto en un determinado sector de problemas. Es igualmente claro que algunos diputados tienen una vocación propia, y se hacen destinar a una cierta comisión con la clara deter-

minación de quedarse en ella. Sin embargo, el grueso de los diputados no parece tenerle aprecio a la permanencia en una misma comisión, o no parece atribuirle por lo general ninguna importancia a esta cuestión. Pero si esto es así, entonces el aspecto sobresaliente de la profesionalización de nuestro universo parlamentario no es el *funcional* (del parlamentario entendido como experto, o como persona que, al profesionalizarse, acumula experiencia), sino el de la *ausencia de profesión alternativa.*

### *La política como profesión*

Dejando al político de profesión que se convierte en un experto y pasando al político de profesión en sentido estricto (o tautológico), que es simplemente quien no dispone de otro oficio, las implicaciones de la profesionalización del hombre político puede ser: i) menos representatividad, ii) mayor oportunismo, iii) mayor dependencia.

A la luz de la relación de representación se intuye que, cuanto más se profesionaliza un parlamentario, tanto más se despega de sus orígenes sociales y también —en muchos sentidos— del electorado. A este respecto la profesionalización es una ralentización de la relación representativa, bien en referencia al significado etimológico de *estar en lugar de,* como al significado de *pertenencia.* El representante profesional se plantea como una categoría por sí misma, en la cual la faceta «profesión» prevalece sobre la faceta «representación». Lo que, con ciertas condiciones, permite suponer que un representante profesional deba preocuparse más por salvar su puesto que por actuar como representante. ¿En qué condiciones?

Una observación bastante obvia es que si la profesionalización del político no equivale a su especialización, sigue existiendo el hecho de que ésta equivale a un ordenamiento. Ordenamiento como adquisición de *status,* pero al mismo tiempo ordenamiento económico. Esto no quiere decir, necesariamente, que el político profesional vive *de* la política, y que por lo tanto tiene necesidad de la política para vivir. Un político adinerado podría vivir igual de bien, incluso si —al perder su puesto— corriera el riesgo de quedarse desempleado profesionalmente. Pero, ¿cuántos son hoy, en nuestro parlamento, los adinerados que pueden vivir de las rentas? Entre los políticos profesionales no muchos [5]. Para

[5] M. Weber, *Wissenschaft als Beruf,* Berlín, Duncker und Humboldt, 1919, distinguía entre dos tipos de político de profesión: el que vive (materialmente) *de la* política, y el que vive *para* la política, conforme a los dos sentidos del término *Beruf,* que significa tanto profesión como vocación (véase *El político y el científico,* Madrid, Alianza Editorial, 1968 y «La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos» en *Economía y Sociedad, op. cit.).* En italiano [y en castellano] las dos nociones están, sin embargo, separadas. Y desde el momento en que la política ya no es una prerrogativa hereditaria, y que la figura del político gentilhombre, del *patrician politician* se ha convertido en totalmente marginal, la idea de «vocación» ya no tienen ningún valor de definición.

la gran mayoría la situación es, por consiguiente, ésta: el político profesional ejerce una profesión extremadamente peligrosa y precaria, cuya alternativa no es la de cambiar de trabajo sino quedarse en paro. Y, en muchos casos, la ausencia de un oficio de recambio, de una profesión privada, los enfrenta al angustioso dilema de salvar el puesto o encontrarse en la más absoluta miseria.

No es una perspectiva alegre, pero es una perspectiva que explica muchas cosas. Nuestros sistemas fueron concebidos cuando la actividad política no constituía un empleo a tiempo completo, y por lo general sobre el supuesto de que la clase política fuese una clase acomodada; mientras que hoy la política se ha convertido en una actividad a tiempo completo y los acomodados han sido destronados. ¿Cómo asombrarse, entonces, si el apego al puesto se convierte, en ocasiones, en espasmódico? ¿O cómo sorprenderse si la esfera del subgobierno se extiende, incluso y precisamente en función de la necesidad de «colocar» a los colegas que han sido derrotados en las urnas. Sorpresa o no, la política como «profesión-colocación» está destinada a alentar un aumento de oportunismo, y también a consolidar relaciones objetivas de dependencia entre el representante y su partido.

Sería interesante determinar a este respecto en qué medida la rotación de los parlamentarios es voluntaria, es decir, en qué medida la renuncia al mandato ha sido espontánea; y, en segundo lugar, qué les sucede a los que no han sido reelegidos. Pero no es fácil. La ausencia de reelección puede depender de tres motivos: pérdida de los votos del partido, lucha interna de partido, renuncia espontánea. Nuestro análisis ha revelado que un buen número de los que supuestamente habían renunciado, por el contrario, se habían vuelto a presentar, y habían sido derrotados por una distancia bastante exigua de votos preferenciales; lo que hace pensar que éstos se implicaron en la campaña electoral, y que su retiro no ha sido en modo alguno voluntario. El apego al puesto es, por lo tanto, muy fuerte. Incluso si es imposible contabilizarlos, aquellos que se retiran espontáneamente, por cansancio o porque prefieren volver a su oficio (es decir, prescindiendo de razones de fuerza mayor como la edad o la salud) no son muchos. No obstante es más difícil —por razones obvias— descubrir lo que sucede con los no reelegidos. En líneas generales, casi todos los ex diputados del PCI (Partido Comunista Italiano) fueron recuperados por el partido, y un alto número de los ex diputados de la DC (Democracia Cristiana) se coloca en la presidencia de entidades paraestatales, aseguradoras, bancos, asociaciones diversas y organismos de apoyo. En un cierto sentido, para los comunistas no se plantea el problema. Casi todos provienen del aparato, son enviados «a prueba» al parlamento, y regresan disciplinadamente a las filas —cuando el partido decide su sustitución— volviendo a hacer lo que hacían antes: dirigente de federación, de sindicato u otros puestos similares. El problema, por el contrario, se plantea para todos los demás partidos, con esta diferencia: que la

DC posee los medios para resolverlo —desde el momento en que posee puestos para ofrecer— mientras que los demás no los tienen. En particular, para los ex diputados socialistas el problema de la ubicación es angustioso [6]. Sea como fuere, el destino más favorable de los ex diputados de la DC no impide que todos los diputados profesionales de cualquiera de los partidos estén unidos por un mismo problema: el de depender de su partido para ser repescados, salvados o colocados cuando pierden su mandato.

Con esto no pretendo decir que las acusaciones que se dirigen con tanta frecuencia a nuestros hombres políticos de ser personas sin principios, sometidos a la voluntad del partido y caracterizado por el «carrerismo», el oportunismo, etc..., sean siempre fundadas. El oportunismo no es una novedad introducida por la política como profesión. También el político gentilhombre de otros tiempos o también el que no tienen necesidad de recabar su propio mantenimiento de la política puede revelarse —por razones de ambición o de prestigio— como un camaleón dispuesto a todo con tal de salvar su puesto y hacer carrera. Sin embargo, está fundamentada la sospecha de que la política como colocación sin alternativa, sin posibilidad de retorno a una profesión civil, está destinada a hacer más frecuente el tipo «oportunista», la persona obsesionada por la idea de tener que mantenerse a flote a toda costa. Pero, como decía, se trata de sospechas. Por el contrario, pasamos a un terreno más sólido cuando ponemos nuestra atención sobre otro aspecto del problema, el de la «dependencia-independencia». Porque la situación de quien necesita la política para vivir crea una condición *objetiva* de subordinación del parlamentario en sus relaciones con el partido del que depende su reelección o, por decirlo de otro modo, su colocación. Y aquí es donde tocamos el punto doloroso de la evolución partitocrática del sistema.

### *Partitocracia y dependencia*

Es necesario entenderse sobre el significado, o mejor dicho sobre los significados, de «partitocracia». En el curso de la exposición hemos distinguido entre: i) partitocracia *electoral*, es decir, el poder del partido de imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido; ii) partitocracia *disciplinaria*, es decir, el poder de imponer al propio grupo parlamentario una disci-

[6] Pongo en evidencia el caso del PSI porque los pequeños partidos poseen un número relativamente exiguo de diputados profesionales (con la excepción del MSI). En la III Legislatura más de la mitad de su grupo parlamentario vivía *de* la política, y ello ayuda a explicar el inmovilismo del PSI, paralizado por el temor de que una política de separación del PCI diera lugar a una hemorragia de votos que asumiría para muchos un significado dramático. Por decirlo de otro modo, el PSI es hoy el partido que está en menos medida que cualquier otro en condiciones de correr riesgos electorales, y en particular los riesgos vinculados con un rechazo abierto del «slogan» de la unidad de clase.

plina del partido, y más exactamente, un comportamiento de voto que no es decidido por el propio grupo parlamentario, sino por la dirección del partido; iii) partitocracia literal, o *integral,* es decir, la fagocitación partidista del personal parlamentario: quiere decir que una representación que se afirma en primera instancia en la vida civil es sustituida por una representación de extracción estrictamente partidista-sindical, burocrática o de aparato. La diferencia es que en las dos primeras acepciones el término partitocracia denota, no obstante, siempre una relación de poder extrínseco, mientras que en la acepción literal el poder del partido sobre su grupo parlamentario ya no es externo, sino *intrínseco:* se convierte en un poder que el partido ejerce sobre su copia parlamentaria[7].

Para clarificar mejor esta última distinción podemos observar al poder del partido según tres escalones o niveles de intensidad. El primer escalón es el más previsto y el más inocuo; lo plantea la disciplina que el partido impone a su grupo parlamentario (no aquella que el grupo parlamentario se impone a sí mismo). Digo más inocuo porque mientras que el personal parlamentario es un personal servido (electoralmente) por el partido, pero no de partido, es probable que la disciplina en cuestión no esté tan sometida como puede parecer desde fuera: es decir, que ésta sea el fruto de acuerdos y transacciones en el curso de las cuales todas han tenido que hacer concesiones para obtener algo. El segundo escalón, el electoral, se plantea en términos de elección de las candidaturas, del orden de la lista y de las maniobras de las preferencias. Es en este nivel en donde puede tener lugar el cambio: el cambio en el criterio de elegir a los candidatos también, si no sobre todo, en razón a su notoriedad y representatividad en la vida civil (y, por lo tanto, son candidatos *del* partido, pero no estrictamente *de* partido), al criterio de escoger un candidato cualquiera por ser fiel, seguro, es decir, sobre todo por ser una criatura del partido. En la medida en la cual este cambio tienen lugar, un sistema partitocrático pasa de una intensidad mínima o media a una intensidad máxima. Máxima porque en este punto el control del partido sobre el propio personal parlamentario ya no es del tipo «condicionamiento», sino que se transforma en el tipo «dependencia».

[7] Estas distinciones no agotan toda la casuística. El caso inglés, por ejemplo, es totalmente peculiar (siguiendo, en su anomalía, una regla casi constante) hasta tal punto en que hace dudar si —a pesar de la estricta disciplina a la que está indudablemente sometido el *back-bencher,* el diputado normal— haya de considerarse como un caso de «partitocracia» en nuestro significado del término. En primer lugar el *grupo* parlamentario se llama en Inglaterra *partido* parlamentario, y esta diferencia no es simplemente nominal porque, precisamente, el partido está desdoblado: existe, por decirlo así, un «partido electoral» y existe un «partido parlamentario». Ahora bien, puesto que es el segundo el que determina el *líder* más que el primero, y puesto que es precisamente en torno al *líder* donde gravita el sistema, de ello se desprende que el «partido parlamentario (especialmente el conservador, pero en muchas ocasiones también el Laborista) tienen mayor peso que el «partido electoral». La peculiaridad del sistema inglés ha de ser comprendida teniendo presente que cuando el gobierno es monopartidista, no apoyar al propio partido en el gobierno es simplemente estúpido.

Sobre este tema, en relación a la hipótesis de una partitocracia integral, es en donde se necesita ver claro.

El criterio al cual se recurre con más frecuencia para medir el poder de los partidos es el de estudiar la disciplina de voto [8]. Pero es un criterio que no me convence, no sólo porque permite captar un único aspecto del fenómeno partitocrático (el disciplinario), sino porque es inútil incluso a este respecto. El hecho de que los parlamentarios de un determinado partido voten siempre al unísono no demuestra de hecho que el partido manda y que el grupo parlamentario obedece. Puede muy bien suceder que aquel voto unánime en la cámara se derive de laboriosos compromisos de antecámara. Es decir, puede muy bien darse que el voto en el pleno sea siempre unánime, y que un parlamento subsista igualmente como centro de poder autónomo. Razón por la cual no se debe observar la disciplina de voto, sino, previamente, la composición del personal parlamentario desde el perfil de su currículum de acceso y de su extracción partidista (o sindical) [9].

En análisis del currículum ofrece una indicación fundamental sobre la progresiva erosión partidista del personal parlamentario, pero no entra todavía en el corazón de la cuestión de la dependencia-independencia. A este respecto es necesario tener prsente que los líderes del partido (que constituyen un grupo más restringido con respecto a aquellos que han hecho una carrera de partido en el nivel dirigente intermedio), aunque casi siempre son políticos profesionales, son, por lo general, empleadores. Su posición de fuerza en el partido equivale a una posición de independencia. Por lo tanto, si el problema de la dependencia se agudiza con la profesionalización del hombre político, de ello no se deriva que todos los políticos de profesión se encuentren en una situación de dependencia. Por el contrario, un sistema partitocrático produce un tipo de independencia *sui generis:* la de los partitócratas. Y puesto que los líderes del partido gozan de una independencia peculiar y predominante, llamaré a esta situación «independencia activa» (a falta de algo mejor).

Aquellos que se encuentran en una verdadera y auténtica posición de «dependencia» son, en el otro extremo, los funcionarios del partido (o del sindicato), los cuales, aunque sean de rango bastante elevado, no pertenencen al grupo de los *decision-makers* efectivos y no detentan posiciones claves. Este segundo grupo no posee alternativas profesionales fuera del partido, pero tiene, no obstante, suficiente poder dentro de ese partido. Para el personal burocrático o de aparato la reelección constituye un problema vital, y esta reelec-

[8] Bien entendido, en los países en los que se vota normalmente por escrutinio nominal. El criterio no es utilizable en el caso italiano, donde normalmente se recurre al escrutinio secreto. Para las técnicas de construcción —en base al voto— del índice de cohesión partidista, cfr. Wahlke y Eulau (eds.), *Legislative Behavior: A Reader,* Glencoe, Free Press, 1953, la sección IV.

[9] Para los datos en cuestión, véase *Il Parlamento Italiano, 1946-1963,* op. cit., pp. 332-36.

ción depende del *placet* de los líderes del partido. El suyo es, pues, un papel subalterno, el de ejecutor de las decisiones del partido.

Entre los líderes del partido y los funcionarios encontramos además, en posiciones intermedias, un tercer grupo, que acoge a un alto número de parlamentarios semiprofesionales y a todos los no-profesionales. Este grupo está formado por personas que —al disponer de otro oficio— son independientes o lo son potencialmene. Por ellos están en condiciones de resistir, si quieren, a la directivas del partido, pero no pueden imponer al partido sus directivas: una situación que llamaré «independencia pasiva.

Los datos que hemos señalado [10] indican una constante disminución, en la DC, en el PCI y en el PSI (Partido Socialista Italiano) de aquellos que están en condiciones de resistir el *diktat* del partido, y el constante y sensible aumento de aquellos que no lo están. A pesar de ello, las cifras indican que las proporciones entre los tres grupos o las tres situaciones son tales que todavía hoy permiten a la asamblea en su conjunto un amplio margen de autonomía en las relaciones de los partidos. Italia no es todavía, al pie de la letra, una «república *de* partidos». Naturalmente podría convertirse en tal si la distribución entre los que hay que adscribir a la independencia pasiva y los que caen en la dependencia continúa desarrollandose en detrimento del primer grupo.

He afirmado que Italia podría convertirse en una república partitocrática, no he dicho que llegará a serlo. La cuestión no depende sólo de la vulnerabilidad del personal parlamentario y, por lo tanto, de la debilidad de uno de los términos de la relación. Depende también de la fuerza del otro término, del *kratos* de los partidos. Razón por la cual un sistema partiocrático puede suplantar a un sistema parlamentario sólo con una condición: que los partidos sean disciplinados y unitarios, es decir, guiados por un liderazgo fuerte [11]. Ahora bien, el hecho es que todos los partidos italianos (con excepción de el PCI) son —desde el punto de vista de su cohesión— partidos desunidos y carentes de liderazgo. Hablar de las divisiones internas de nuestros partidos como de divisiones de corrientes es con frecuencia recurrir a un eufemismo. Si queremos ser realistas, el término que mejor denota la situación interna de nuestros partidos es el de faccionalismo y el de «facción». Y esta situación de conflicto no tienen el aire de ser provisional. Como he señalado ya, es la consecuencia lógica de la naturaleza de nuestro sistema de partidos. En unas condiciones como éstas los partidos son a su vez potencias carentes en gran medida de poder. Más concretamente, un partido que se resuelve —tras su fachada unitaria— en una confederación de sub-partidos es un partido débil, cuyo potencial partitocrático permanece en

[10] Cfr. *ivi*, pp. 336-340.

[11] No aludo, evidentemente, a los partidos totalitarios caracterizados por relaciones verticales (el partido-célula y el partido-milicia de Duverger). Cfr. *Les Partis Politiques*, París, Colin, 1954, espec. pp. 45-59 [ed. cast.: *Los Partidos Políticos*, México, FCE, 1974].

estado potencial. Y es necesario estar atentos o no confundir el poder —aquello que se ejercita aquí y ahora, o bien *no* se ejerce— con los meros «potenciales de poder». Objetivamente hablando, no hay duda de que en Italia las premisas de una partitocracia que asfixie al parlamento existen, o se perfilan. Pero siguen siendo premisas. Y estas premisas están destinadas a seguir siendo tales, es decir, un potencial de poder ampliamente inoperante, mientras que la partitocracia no se aplique —para comenzar— al propio partido, indicando un *kratos* que el partido ejerce sobre sí mismo. Fuerza y debilidad están en relación; e incluso un parlamento débil puede resultar fuerte, si tiene por antagonista una partitocracia cuya potencia exterior esconde una fragilidad interior.

## *¿Cuál es la función del parlamento?*

Los parlamentos no deben transmitir únicamente una voluntad; deben darle forma, y la forma «transforma». Por otro lado, los parlamentarios no deben sólo representar también deben «hacer». De ello se desprende que un parlamento puede tener todos los papeles en regla *sub especie raepresentationis,* y funcionar muy mal, o viceversa, no satisfacer las exigencias de proyección de la representación y, sin embargo, servir muy bien a los representantes. Por ello no basta saber *quién* entra y *cómo* se entra en el parlamento; es necesario además ver *qué* es lo que se hace y, paralelamente, qué es o qué no se hace, y por parte de quién. El problema es, por lo tanto, el de la función y al mismo tiempo de la funcionalidad, de las asambleas representativas. Y el observador debe plantearse en primer lugar esta pregunta: ¿cuál es, o cuál se piensa que debe ser, el rol de un parlamentario como tal?

Entendámonos sobre el concepto de rol. El rol es la percepción que cada uno tiene de sí mismo en una ubicación dada, es decir, en relación a cómo el actor espera que los demás se comporten en sus relaciones y, viceversa, a cómo supone que los otros esperan que él se comporte con ellos [12]. El concepto de rol pone en evidencia cómo nuestros comportamientos se insertan en una red de «expectativas estabilizadas» que están vinculadas al rol que cada uno siente que debe jugar en determinado puesto [13]. La diferencia entre un grupo social

[12] Para la teoría del «rol», véase R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure,* Glencoe, Free Press, 1957, caps. VIII y IX [ed. cast., *Teoría y Estructura Sociales,* México, FCE, 1972]; Gross et al., *Explorations in Role Analysis,* Nueva York, Wiley, 1958; y Jean Viet, «La Notion de Rôle en Politique», *Revue Française de Science Politique,* 2, 1960, pp. 309-334.

[13] Naturalmente cada persona desempeña muchos roles, según los puestos que ocupa en cada ocasión. Por otro lado, el desempeño de un rol se modifica según el interlocutor. Sin embargo, el asumir un rol *(role-taking)* tiene una rigidez fundamental. Y ello porque nosotros asumimos un rol frente a un «otro generalizado», que en el caso del hombre político será el electorado o la opinión pública: el público del hombre político, en suma. En particular, los parlamentarios se atribuyen determinados roles en función de cómo perciben a su «público», y en consecuencia, de cómo piensen que son las «expectativas públicas» con respecto a ellos mismos.

(es decir, adscrito a un orden social) y un mero agregado de personas es que en el primer caso los particulares se insertan en una red institucionalizada de roles a los que cada uno se siente vinculado, mientras que en el segundo caso no. Y este enfoque es verdaderamente taxativo para un organismo como el parlamento. Un parlamento está constituido por asambleas relativamente numerosas cuya composición es al menos heterogénea, al tiempo que está segmentada por profundas rivalidades de partido y de diferencias ideológicas. ¿Cómo es que los parlamentarios logran, a pesar de todo, convivir? Porque todos aceptan ciertas «reglas del jugo» que son inherentes a la naturaleza de la institución (y que no son únicamente las reglas de procedimiento que disciplinan los trabajos de la asamblea). Ahora bien, la aceptación de estas reglas del juego no es más que uno de los muchos aspectos del *role-taking*, de la asunción del rol de parlamentario. Si una asamblea como el parlamento logra funcionar como un conjunto orgánico y ordenado es porque ésta encuentra su principio invisible de orden y una forma de organización espontánea en un «sistema de roles». Y estas pocas centenas de personas harán funcionar un parlamento de una manera o de otra según el tipo, o los tipos, de *role-orientation*, de orientación de rol, que prevalezcan.

Por lo general, a nosotros no nos interesan las asunciones de roles que permiten la convivencia de los parlamentarios entre sí; lo que interesa es el *rol base*. Más exactamente, ¿cuál es la tarea y la función a la que se sienten asignados los parlamentarios por el hecho de serlo? Parece una pregunta obvia. Pero quien se pone a observar un parlamento no tarda en advertir que sobre este tema no recabará ninguna luz por parte de los observados. Lo cual no debe sorprender. Para ingresar en el parlamento es necesario ser un hombre más activo que contemplativo. Y los hombres de acción no suelen reflexionar sobre lo que hacen. El sentido, la razón de ser, la función última de un órgano representativo, constituyen materia de reflexión para el hombre contemplativo, para la doctrina. Y, para comenzar, son problemas de competencia de la doctrina constitucional y de la *Staatslehre*.

Hace ya mucho tiempo que el propio constitucionalismo no se plantea interrogantes de este tipo [14]. Las nuevas constituciones de la postguerra no han estado precedidas ni preparadas por un apreciable replanteamiento constitucional. No obstante las amargas experiencias, y a pesar del hecho de que los la-

[14] La observación tienen los defectos de todas las generalizaciones y se refiere sobre todo a la doctrina italiana. Por ejemplo, la doctrina francesa del período 1920-1940 seguía siendo sensible a los problemas de fondo del constitucionalismo (aunque con escasa eficacia sobre los constituyentes de la IV República). A pesar de las excepciones, la afirmación anterior puede generalizarse. Sobre el empobrecimiento de la problemática clásica del constitucionalismo, y para matizar mejor mi reserva, permítaseme remitir a G. Sartori, «Constitutionalism: A Preliminary Discussion», *American Political Science Review*, 4, 1962 (ahora recogido en este volumen).

mentos sobre el «parlamentarismo» o mejor dicho sobre las disfunciones y sobre la degeneración de la institución fueran ya oportunas y elocuentes al final del siglo pasado, el grueso de las nuevas constituciones de la postguerra europea tras la Segunda Guerra Mundial repite los frutos de experiencias milenarias; pero el mejor modo de servirlos no es fosilizarlos prestando una reverencia dogmática a formas que han perdido su contenido. Que se deba pedir la legislación a los cuerpos representativos es un sabio principio; pero es necesario recordar que aquel principio se afirma en relación a una idea del derecho que en el ínterin ha cambiado profundamente. Que el parlamento deba controlar el gobierno es también un principio sacrosanto; pero es necesario advertir que en el ínterin las ambiciones del parlamento han crecido, mientras que ya no está claro, por otro lado, quién es el controlador y quién el controlado, quién el custodio y quién el custodiado (por quién).

El desarrollo asambleario de los sistemas liberales-democráticos ha desplazado gradualmente el acento de la función de control a una función que se denomina de distinta forma «gobernante», o de «sentido» o de «dirección» política; de todos modos una función que debería ser directiva y propulsora, no sólo de control. Después de todo no hemos pensado mucho en la determinación —en relación al control— de su naturaleza y sentido en nuestros días. Es decir, ¿control sobre qué, sobre quién y de qué modo? Por ejemplo, el control sobre el gasto ya no existe; nuestros parlamentarios son totalmente proclives a gastar. Y sin embargo «frenar el gasto» fue, en su momento, una de las atribuciones más esenciales de las asambleas representativas. Y no se trata sólo de las materias que eran y ya no son objeto de control. Se trata, como veremos, de la misma posibilidad de ejercer un control.

El discurso sobre la función y sobre la funcionalidad del parlamento debe, por consiguiente, replantearse *ab ovo*. No es únicamente que los parlamentarios no se den cuenta del papel que deberían ejercer, o que en parte, de hecho, ejercen. Es que ya nadie sabe bien cuál es o debería ser este papel. Hemos caminado más de lo que la doctrina ha tomado en cuenta. Y para comprender en qué punto de la trayectoria nos encontramos, y por dónde estamos andando, es necesario volver a recorrer el camino realizado hasta hora: «grosso modo» el camino recorrido desde la mitad del siglo XVII hasta hoy.

### *La ubicación del parlamento en el sistema*

Retroceder hasta la noche de los tiempos no ayuda a clarificar las ideas. No es necesario, por ello, referirse a las diversas asambleas medievales que aparecen bajo distintos nombres, y también bajo varias atribuciones, entre el siglo XII y

el XIV [15]. Estos preparlamentos, así como los contiguos y en ocasiones afines *Consilia Regis* no sólo se adscriben a una concepción y a una estructura feudal de la sociedad, sino que —con la pequeña excepción del parlamento inglés— no están vinculados por ninguna apreciable continuidad, ni ideal ni histórica, con nuestros parlamentos [16]. Ni ideal, porque en la mayoría de los casos eran cuerpos consultivos y judiciales [17], o incluso simples asambleas de contribuyentes [18]. Ni histórica, porque las monarquías centralizadas y la edad del absolutismo no permitieron —al menos en el continente— que echaran raíces las semillas lanzadas por los preparlamentos medievales. No conviene, por lo tanto, perderse en la oscura, multiforme y resbaladiza casuística histórica de los «precedentes». Lo que importa es reconstruir con claridad las etapas ideales del proceso, teniendo presente a título de orientación cronológica que la institución que nosotros conocemos se fue formando en Inglaterra esencialmente entre 1689 y 1832.

El antecedente del parlamento en un significado del término comparable al que hoy se le confiere se remonta al momento en que se dan estas tres condiciones: i) que el soberano se encuentre frente a un cuerpo colegial provisto de autoridad «representativa»; ii) que esta autoridad representativa sea bastante

[15] Como el parlamento del Reino de Sicilia, que se remonta a la época normanda, el parlamento del Friuli, significativo por su iniciativa legislativa, en Italia; las Cortes en España, el *Parlement* de París y los *Etats Généraux* en Francia. (El parlamento inglés merece un tratamiento aparte, par lo cual véase la nota siguiente.) No son ejemplos pertinentes, por el contrario, los parlamentos o asambleas de los Comunes, que se adscriben a intentos de democracia directa, por lo general efímeros, y normalmente ajenos a la problemática del gobierno representativo. Sobre los parlamentos en Italia, véase A. Marongiu, *L'Istituto Parlamentare in Italia dalle Origine al 1500,* Roma, S. Barbara, 1949; y la contribución de Marongiu en el vol. I de las *Relazioni del X Congreso int. di Science Storiche,* Florencia, Sansoni, 1955, pp. 65-73. En general, cfr. en el mencionado I volumen de Relazioni, Cam, Marongiu, Stökl, *Recent Works and Present Views on the Origins and Developmen of Representative Assemblies,* p. 3-101.

[16] Incluso la excepción inglesa no está exenta de profundas discontinuidades. Si es cierto que ya en 1295 nos encontramos con un *parliamentum* que se denominará «parlamento modelo», sin embargo el mismo Stubbs (que en su clásica *Constitutional History of England* daba más valor a los precedentes medievales y al Parlamento de 1295) reconoce que en el parlamento del siglo XIV quedaba la letra, pero ya no el espíritu del programa constitucional. Y Maitland ha restablecido las distancias al mostrar cómo el parlamento inglés de 1305 no era mucho más que una reunión ocasional del *King's Council* como supremo órgano judicial del Reino. No olvidemos, por otro lado, el eclipse de la institución a partir del final del siglo XV bajo el absolutismo de los Tudor. Para una síntesis que recorre la historia del parlamento inglés en relación a su significado constitucional, cfr. para todo N. Matteucci, *Antologia dei Constituzionalisti Inglesi,* Bolonia, Il Mulino, 1962, «Introduzione».

[17] Así era, por ejemplo, el *Parlement* de París, cuya principal función fue la de registrar las ordenanzas del soberano. La homonimia no debe, sin embargo, engañarnos.

[18] Fueron así, en particular, los tan citados Estados Generales. En verdad, la idea de que los Estados Generales habían incubado las instituciones representativas francesas (idea implícita en las frecuentes comparaciones entre este cuerpo y el parlamento inglés) es sólo fruto de una arbitraria anticipación de la fecha de los acontecimiento de 1789. La realidad es que entre 1302 y la última convocatoria de los Estados Generales antes de la revolución —la de 1614— la institución no tuvo ni vitalidad, ni evolución, ni mucho menos un desarrollo que permita clasificarla entre «los precedentes» de nuestros parlamentos.

extensa como para permitir a un parlamento hablar en nombre y por cuenta de los intereses generales del reino en su conjunto, es decir, de la parte más notable de la colectividad en su conjunto; iii) y que la autoridad del parlamento lo situé en condiciones de «tratar» con el soberano, es decir, de obtener a cambio del propio consenso una cierta fracción de poder soberano, o por lo menos el derecho a intervenir en ejercicio de éste. En síntesis, un parlamento lo es —en nuestro significado del término— en el momento en que se convierte en una *contraparte* efectiva y en un *interlocutor* efectivo del soberano, y comienza, por lo tanto, a funcionar de conexión o de puente de paso, entre los súbditos y el monarca.

No quiero decir con esto que los ciudadanos puedan ser tutelados sólo por un cuerpo que los represente. Los cuerpos judiciales —y los propios parlamentos mientras que fueron, sobre todo, cortes superiores de justicia u órganos jurisdiccionales— no representaban a nadie; sin embargo, protegieron con eficacia, durante siglos y siglos, la vida y los bienes de los ciudadanos de las arbitrariedades de los soberanos. Pero el hecho de no representar a nadie establece un límite preciso a la *jurisdictio:* el de no poder plantear exigencias en nombre y por cuenta de la colectividad. Los cuerpos judiciales no «manifiestan una voluntad», o mejor dicho su voluntad se manifiesta sólo como voluntad de defender los derechos reconocidos por la *lex terrae,* por la tradicción, o bien *octroyés* (otorgados) por el Señor. El juez no es juez *de la* ley, sino *secundum legem;* a él le compete el *ius dicere* y no el *ius dare,* interpretar la ley, no crearla [19]. He aquí por qué el parlamento es algo profundamente distinto de un órgano judicial (incluso si sus orígenes fueron comunes o casi indiferenciados); y he aquí por qué es necesario referirse, para la historia de nuestros parlamentos, a la afirmación de una autoridad representativa suficientemente generalizada y capaz, en concreto, de superar el esquema de división feudal de la sociedad en estados o clases autárquicas. Con esta condición, de hecho, un cuerpo colegial comienza a poder manifestar una voluntad que sea expresión de demandas que crean un nuevo derecho, y no simplemente una voluntad que se remite al derecho ya creado.

Puede ocurrir que se llegue a una fase bastante avanzada en la elaboración de la idea de representación, por el contrario, se supere la fase más embrionaria de la organización electoral. Al menos desde el punto de vista de la historia de la institución no es necesario, en rigor, que la representación en cuestión esté constituida de modo electivo: puede ser «virtual» como decía Burke. Si existe *idem sentire,* existe representación. La elección del representante es una precaución —bien entendida, muy esencial— que añade a la idea de represen-

[19] Bien entendido, a fuerza de interpretar las leyes los jueces acaban por transformarlas y también por crearlas; pero el resultado es distinto de las intenciones, y la intención del juez, en el momento en el que hacía justicia, era aplicar el derecho, no crearlo.

tación la noción de responsabilidad, y que provee a la *obligación de responder* del representante de un mecanismo de sanción (la no reelección). Por consiguiente no se debe examinar con excesiva sutileza —cuando, durante y después de las revoluciones del siglo XVII, el parlamento inglés se afirma como depositario de la voluntad del país— cuántos fueron, y quiénes fueron los representantes efectivos. A partir del siglo XVII los Comunes y la Cámara de los Lores han establecido los cimientos de nuestros sistemas constitucionales a pesar de los «burgos podridos» y de lo exiguo y la muy desigual distribución del electorado activo. La inercia nos lleva a preguntarnos hoy «¿en interés de quién?», pero ello no debe hacernos perder de vista el hecho de que ante el parlamento inglés en los siglos XVII y XVIII la pregunta no tienen mucho sentido. Piénsese en la Petición de derechos de 1610, vuelta a presentar en 1628, o en el *Bill* de los derechos de 1689 y pongámoslo en relación con los debates que los ilustraron o acompañaron. ¿En interés de quién se oponían los Comunes al soberno? Puede decirse, si nos place, que en nombre de intereses particulares; pero unos intereses particulares que no se distinguen del interés general. Y ello por la simple razón de que un principio que se afirma como tal vale indistintamente para todos.

Una vez establecido con claridad el punto de partida, es fácil darse cuenta de cómo ha cambiado radicalmente la ubicación del parlamento en el sistema. En su primera fase el parlamento se encuentra situado en el exterior del Estado, y con la función precisa de primar sobre éste desde el exterior. Pero a medida que crece el poder del parlamento, también el órgano representativo avanza sobre la pasarela que había lanzado entre la orilla de la obediencia y la del mando. Metáforas aparte, con el paso del tiempo, el parlamento se transforma gradualmene de un órgano *externo* en un órgano *interno* del Estado. El punto crucial de este proceso está marcado por la afirmación del principio del *king in Parliament,* el rey en el parlamento. El poder ejecutivo sigue siendo una prerrogativa del soberano; pero los impuestos deben ser votados en las cámaras y las leyes pueden ser promulgadas *(enacted)* solo por el rey en el parlamento, es decir, con la aprobación de los Lores y los Comunes [20]. El Estado es, por lo tanto, «el Rey en el Parlamento»; lo que equivale a decir que el parlamento ya es parte del Estado. Sin embargo, si el monarca y la asamblea ejercitan en algu-

[20] Hay que tener en cuenta esta diferencia. En Francia las *ordonances* del rey no se convertían en ejecutivas si no estaban registradas por el *Parlement* de París, el cual tenía, por consiguiente, el poder, si quería, de ejercer el que será denominado después *judicial review,* el control judicial de las leyes, y por esta vía el poder de bloquear la voluntad arbitraria (es decir, deformadora de la constitución en sentido material) del soberano; pero no el poder de concurrir a la formación de su voluntad. La fórmula inglesa, por el contrario, es que para convertirse en ley vinculante, una norma debe ser formalmente promulgada «by the advice and consent of the King, the Lords, and Commons in this present Parliament assembled and by the authority of the same» Cit. en Mcllwain, *Constitutionalism and the Changing World,* Cambridge, Cambridge University Press, 1939, p. 227).

nos aspectos decisivos un poder conjunto, lo ejercen siempre en frentes opuestos. Las posiciones están todavía bien definidas, el rol del parlamento es claro e inequívoco: éste condiciona el poder votando los impuestos y aprobando las leyes, pero no gobierna. Estamos, por decirlo así, en la mitad del puente.

Una vez sobrepasada esta mitad, el papel del parlamento se hace, poco a poco, cada vez menos claro y cada vez menos unívoco. A partir de este punto el parlamento se transforma cada vez más, inevitablemente, en un órgano bifronte que debe ser muy diestro en una posición de equilibrio nada fácil. Los parlamentos deben representar siempre a los representados, de acuerdo; pero también deben representar y tutelar las exigencias del Estado. Se deben identificar con los gobernados, de acuerdo; pero se deben identificar también con las necesidades del gobierno. Se convierten, así, en el portavoz del país ante el Estado; pero después deben dar media vuelta y funcionar como portavoz del Estado ante el país. En esencia ha sucedido lo siguiente: una vez que se ha echado el puente entre gobernantes y gobernados, los parlamentos lo han atravesado completamente, moviéndose desde una situación inicial de asambleas de representantes acreditados ante el soberano, a la situación de órgano interno del Estado. Los primeros parlamentos trataban con el Estado para la defensa de los intereses de los contribuyentes; nuestros parlamentarios *son* el Estado. De este modo, hoy los parlamentos se encuentran detrás, justamente detrás del gobierno. Han completado tan bien la trayectoria como para encontrarse situados —dentro del sistema— en una posición que se superpone con la que ocupa el gobierno. De hecho, desearían gobernar, o compiten con el gobierno, o gobiernan a medias, o desgobiernan. En todo caso, el papel del parlamento y del gobierno —al menos en los sistemas asamblearios— ya no se pueden diferenciar: de este modo han formado un ovillo inextrincable. El hecho de que este estado de cosas no nos turbe excesivamente no obsta para que la traslación que se ha descrito suscintamente modifique por completo el funcionamiento del sistema; en cuanto que estamos todavía en Montesquieu, ciertamente no damos grandes muestras de haber comprendido que tenemos en las manos un hijo que el padre no podría reconocer.

Para calificar mejor esta conclusión es necesario apuntar la otra novedad: el nacimiento de otro subsistema, el partidista. Podríamos estar tentados de observar que es la translación del parlamento en el interior del sistema la que ha dejado vacante el espacio ocupado por otro subsistema. Hay algo de verdad en esta observación, en el sentido de que los partidos están situados a medio camino entre el país y el gobierno, un poco como los parlamentos del pasado. Sin embargo, sólo en parte, y en una parte bien pequeña, los partidos juegan un rol análogo que el que, fuera del Estado, jugaban los primeros parlamentos. En verdad los partidos se plantean como un subsistema totalmente inédito, que responde, por un lado, a la necesidad de controlar un electorado cada vez más numeroso, y por otro lado, a la necesidad de controlar un parlamento que

—en virtud de su actual ubicación en el sistema— se inclinaría a desautorizar al gobierno para gobernar en su lugar. Y en esta situación la partitocracia, entendida como control disciplinar del partido sobre el propio grupo parlamentario, se convierte en un sustituto de la división de poderes. No porque vuelva a dividir las respectivas competencias del parlamento y del gobierno, sino porque permite a un subsistema de superposición y de confusión de poderes funcionar a pesar de la confusión. La transformación de la ubicación del parlamento, por consiguiente, no ha generado la partitocracia —que hubiera nacido de todos modos— pero ciertamente la justifica. Sin embargo, ésta no es la consecuencia más importante. Si los partidos son un mal, son un mal necesario. Por el contrario, hay otros males que son innecesarios. Y son estos últimos los que merecen una atenta consideración.

Una vez que parlamento y gobierno se disputan una misma ubicación, y por consiguiente intentan conseguir funciones y atribuciones no bien diferenciadas, de ello se deriva —o de hecho se han derivado— extrañas mezclas de ideas: sobre todo la extraña y confusa idea de que gobernar equivale, *grosso modo,* a legislar. Desde el punto de vista legislativo, ello significa que el parlamento se atribuye el derecho y el deber de legislar sobre una enorme cantidad de procedimientos de naturaleza particular, administrativa o meramente reglamentaria. Desde el punto de vista del ejecutivo ello significa que el gobierno se siente obligado a gobernar legislando, es decir, a hacer ejecutivas sus decisiones políticas (aunque no todas, bien entendido) bajo la forma de normas jurídicas. Ahora está claro que la praxis de gobernar legislando, y viceversa, equivale a mal gobernar y mal legislar; que ello desacredita al derecho y acaba por desautorizar, de hecho, al parlamento; y que, de este modo, el principio de un gobierno controlado por las leyes y sometido a las leyes se ha transformado en el principio bien distinto de gobernar bajo forma de leyes, multiplicando e inflacionando las leyes.

Que el vino sea nuevo, aunque los odres sigan teniendo una factura del siglo XVIII, no debe sorprendernos. Lo que sería más sorprendente es lo contrario. Lo desastroso es que el trasvase ha sucedido sin preguntarse si nuestro vino se ha adaptado a aquellos odres: es decir, si estos desarrollos son compatibles con la justificación que se continúa dando y con la propia naturaleza de un órgano representativo.

### *Un* excursus *en materia de ley y de sobrecarga*

Existen preguntas que, por el hecho de parecer demasiado obvias, yacen olvidadas en el polvo de los siglos. Por ejemplo ésta: ¿por qué la competencia legislativa es una prerrogativa de los parlamentos? ¿En qué sentido y cómo los representantes se han transformado poco a poco en legisladores. La respuesta no

es la de que una asamblea de representantes es el cuerpo más cualificado, más capaz y más idóneo para crear las leyes. Que los legisladores se denominen así porque *saben legislar* es una tontería; se llaman así porque se les ha atribuido el *poder* de aprobar o rechazar una legislación. Lo que es algo totalmente distinto. En realidad los parlamentarios asumieron el «control de la ley» por objetivos y razones que son muy distintos, cuando no, además, opuestos a los que informan la praxis legislativa de los parlamentos modernos.

En primer lugar, hay que recordar que cuando el parlamento inglés se otorgó a sí mismo el poder de promulgar las leyes, o al menos obligó al monarca a no promulgarlas sin su propio consentimiento, la *lex* no era más que una pequeñísima parte el orden jurídico y del sistema legal. Tan pequeña que, hasta el final del siglo XVI no se mantenía que el poder del soberano estuviera caracterizado por la facultad de promulgar edictos u ordenanzas: *el primun ac praecipuum caput majestatis* consistía en el poder de determinar y de nombrar los jueces [21]. Y esto porque en aquel momento el derecho se resumía casi totalmente a un derecho consuetudinario de producción jurídica, al *common law.* Lo que significa que cuando el parlamento inglés afirmó a lo largo del siglo XVII su propia competencia sobre la *lex,* no pretendía en ningún caso otorgarse la tarea de *crear* el derecho. No había que crear derecho, había que «encontrarlo» en la *consuetudine* y en las costumbres, y tenía que ser «aceptado» por medio de las decisiones de los jueces. Usando nuestra terminología, el parlamento no se convierte en un cuerpo legislativo para resolver el derecho en su legislación, sino más bien para sustraer el derecho a las intromisiones legislativas del monarca: por lo tanto, no para *hacer leyes,* sino para impedir que el rey las hiciera a su discreción. Detengámonos sobre este punto: el poder legislativo del parlamento nace como un «control político» sobre aquel «componente político» del sistema legal que estaba constituido por la facultad del soberano para emanar normas vinculantes *erga omnes,* derogando el principio sobre el que se fundamenta un derecho consuetudinario, de producción judicial.

No debemos ser desviados por el principio de la «omnipotencia del parlamento», es decir, no debemos referir este eprincipio a la idea de una discrecionalidad y voracidad legislativa del parlamento. En el léxico inglés el parlamento está constituido por los lores, los comunes y el soberano (recuérdese la fórmula del *king in Parliament),* así que, históricamente, el objetivo del principio de la omnipotencia del parlamento era atrapar al rey en el parlamento. Con este principio no se entendía que el parlamento inglés estuviera investido del deber y del poder de hacer cualquier cosa legislando a su arbitrio, sino más bien se deseaba obtener que el soberano no hiciese nada fuera del parlamento.

[21] Baste recordar, a modo de confirmación, que el mismo Bodino, en su *Methodus* de 1566 mantenía esta tesis. Sólo en 1576 Bodino, por primera vez, reconduce la soberanía al poder de promulgar las leyes.

No debemos tampoco creer, por otra parte, que en el continente el modo de entender la ley y la legislación fuese muy distinto. Tomemos a Rousseau, que aborrecía las instituciones inglesas (lo que le convierte en un testimonio no sospechoso), pero no obstante sigue siendo uno de los difusores más firmes y eficaces de todos los tiempos de la fórmula «gobierno de las leyes, no de los hombres». Ahora bien, Rousseau entendía por la ley algo opuesto a lo que nosotros entendemos. Las leyes eran, para Rousseau, unas pocas, fundamentalísimas, reverenciadas y casi intocables reglas generales. Rousseau era todavía totalmente ajeno a la concepción legislativa del derecho, y en particular a la idea de que el pueblo debería autogobernarse legislando [22]. En verdad la idea de que el derecho se resuelve en la legislación se asoma únicamente con las codificaciones del siglo siguiente [23]. Y digo se asoma porque también aquí es necesario entenderse.

La idea de un derecho creado de forma legislativa no era entendida en el sentido de que las asambleas legislativas recondujeran el *jus* a su *jussum,* a su mando. En efecto, las codificaciones fueron encargas a los juristas, y tanto los legisladores que las aprobaron como los juristas que las prepararon pretendían sobre todo dar una racionalidad, una coherencia y una certeza escrita al *corpus juris* preexistente, es decir, al ya caótico desarrollo de la tradición romana, de las *consuetudini* y del derecho judicial. Hay que comprender que los codificadores no se limitaron a ordenar el pasado, sino que innovaron (con frecuencia profundamente) sobre el pasado; pero no con el criterio «esto es derecho yo lo quiero así». Por decirlo de otra manera, los parlamentarios decimonónicos estaban todavía muy lejos de una concepción voluntarista del derecho, y en particular de la idea de que las asambleas legislativas tuvieran el deber y la capacidad de crear un sistema de legislación de la nada y en base a su propio *fiat.* Para encontrar verdaderamente la idea de que el *jus* se resuelve en un *jussum,* es decir, que el derecho posee su fuente en la «voluntad» de los legisladores, y no en el «saber» de los expertos jurídicos, hay que llegar a los parlamentos elegidos por sufragio universal y a la cancelación —en los sistemas asamblearios— de toda clara demarcación entre *jus dare* y *gubernaculum,* entre derecho y política. Se trata, por lo tanto, de un paso realtivamente reciente. Tan reciente que, quizá por esto, se nos escapa todavía su excepcional gravedad [24].

[22] Me detengo en este punto en *Democrazia e Definizioni,* Bolonia, Il Mulino, 2.ª ed., 1958, pp. 185-198.

[23] Me querrá aducir, supongo, que olvido la Convención. Si bien la Convención pertenece a la historia de las revoluciones más que a la del constitucionalismo; y un órgano constituyente no es un órgano constituido. Una asamblea constituyente es un órgano extraordinario y provisional creado para crear *ex novo* un nuevo derecho. El parlamento no es un órgano constituyente, sino un órgano ordinario que opera en el interior de un orden constituido. Razón por la cual el problema que se discute no se plantea para el primer fenómeno —en el plano *ordo ordinans*—, sino para el segundo, en el plano de *ordo ordinatus.*

[24] Una gravedad que perspicazmente subraya B. Leoni, *Freedom and the Law,* Nueva York, Van Nostrand, 1961.

Las asambleas legislativas no lo son porque sean, o hayan sido, asambleas de «expertos» en ciencia de la legislación. La implicación es que la intermediación del experto jurídico —no importa si es reconocido abiertamente o bien clandestina— es necesaria. Mientras que esta intermediación exista, incluso en la reforma más innovadora de un ordenamiento jurídico, la fase teórica de la investigación del derecho, del *law finding*, precede siempre al momento práctico de la fabricación de la ley, de *law making*. Pero, en la medida en que esta intermediación viene a menos, y en el momento en que un parlamento se toma en serio su propia competencia y capacidad de legislar, se salta intencionadamente la fase del *law finding*, y, por lo tanto, queda sólo un improvisado *law making*. Desaparece, en realidad, el «saber fabricar», y permanece el crudo acto de fabricar *quia nominor leo*, en virtud del principio de que quien posee la mayoría tiene el derecho de hacer lo que quiere, de «dictar leyes» como quiera.

Decía que los parlamentos se convirtieron y se denominaron cuerpos legislativos por razones que no tienen nada que ver —cuando no son, además, opuestas— a las manifestadas por la praxis legislativa actual. Para resumir, la diferencia entre ayer y hoy puede recapitularse en cinco puntos: a) cuando los parlamentos asumieron la competencia legislativa, se entendía por «ley» una cosa totalmente distinta de la que se entiende hoy; b) la facultad de «crear las leyes» no equivalía de hecho a la facultad de «crear el derecho»; c) incluso concibiendo de un modo limitado a la *lex*, los parlamentos no se convirtieron el cuerpos legislativos para hacer leyes continuamente, produciendo una inflación en la esfera de la ley sino, por el contrario, para impedir al monarca que hiciera y deshiciera leyes a su arbitrio; d) el sentido originario de todo el edificio constitucional al que todavía hoy nos referimos es el de impedir la arbitrariedad en la creación de la ley; c) y, por lo tanto, por esta vía, llegar concretamente a un estado de derecho en el que los gobernantes estuvieran sometidos a las leyes.

Si éstas eran las intenciones, hoy los hechos son, por el contrario: a) la ley ha absorbido todas las demás fuentes del proceso de creación del derecho; b) por lo tanto, los parlamentos se sienten investidos de la tarea de «crear del derecho»; c) nuestros parlamentos no frenan, sino que por el contrario producen una inflación en la legislación; d) la afirmación de una concepción voluntarista del derecho —implícita en la promiscuidad entre legislar y gobernar— vuelve a reinsertar un elemento peculiar de arbitrio en el proceso legislativo; e) y por lo general, el *gobierno de la ley* ha sido sustituido por la realidad bien distinta del *gobierno de los legisladores*[25].

El significado de estas diferencias, que con frecuencia son verdaderas y particulares inversiones, no es difícil de percibir. El ideal último y la misma razón

[25] Sobre este último punto, véase más ampliamente en mi volumen *Democratic Theory*, Detroit, Wayne State University Press, 1962, cap. XIII, y especialmente pp. 306-313.

de ser del constitucionalismo se resume en la fórmula *protección de la ley.* Y el presupuesto de la protección de la ley es la subordinación de los gobernantes a las leyes. Se entiende que, en este último análisis, son siempre los hombres los que hacen las leyes. Pero esto no significa que el ideal del «gobierno de las leyes, no gobierno de los hombres» dé lugar a una distinción irreal. La distinción subsiste con dos condiciones: que aquellos que hacen las leyes no se identifiquen totalmente con los detentadores del poder del gobierno, y que, por lo general, la modificación y la creación de las leyes se convierta en relativamente lenta y difícil. Por lo tanto el Estado de derecho no es (al menos de que se entienda como una mera tautología) el Estado que crea a su albedrío un nuevo derecho, sino un Estado en el que el ejercicio del poder está limitado por vínculos jurídicos precisos. De ello se desprende que la praxis de «gobernar legislando» está vaciando, en concreto, el Estado de derecho. Aunque se continúe invocando el gobierno de la ley, es cierto que nos estamos aproximando cada vez más al punto en el que se tienen simplemente un gobierno de los hombres en nombre de la ley. Y, que quede claro, cuando los gobernantes pueden hacer y deshacer todas las leyes que desean, la protección de la ley ya no existe. Mejor dicho, no existe ya en el nivel constitucional; lo que no significa que la protección de la ley no pueda subsistir a causa de determinadas circunstancias políticas. Pero dos barreras son mejores que una sola, y una vez caída la barrera constitucional, la política no proporciona, por sí misma, mucha confianza.

Si queremos dar cuenta concretamente de las implicaciones corrosivas y autodestructivas de este desarrollo, basta pensar en la facilidad con la que los regímenes democrático-liberales son seguidos por regímenes dictatoriales. Las dictaduras contemporáneas no tienen el problema de cambiar la constitución, sino sólo el problema de ahuyentar o de domesticar al exiguo número de personas que están destinadas en los órganos de control constitucional; por lo demás, pueden continuar haciendo tranquilamente lo que estaban haciendo hasta pocos días antes, es decir, mandar bajo forma de leyes. Y ello gracias a la reducción del derecho a la legislación, a la consiguiente inflación-devaluación de leyes y a la correlativa aceptación de una definición puramente «formal» del derecho. Cuando el *jus* se resuelve cada vez más en un *jussum* y pierde todo vínculo necesario con el *justum,* y por ello cuando el imperio de la ley no es otro que el imperio de la voluntad de los legisladores (aunque esté condicionado por el respeto a un cierto procedimiento; pero un procedimiento que ha sido establecido por los propios legisladores), se ha allanado el camino para el ejercicio más insidioso y absoluto del poder «en nombre de la ley»; es decir, sin que los destinatarios de la ley adviertan una ruptura entre las leyes anteriores y las posteriores, entre la ley de un parlamento y la de un déspota. Y ello porque hemos perdido de vista la verdad elemental de que la ley tiene tanto mayor va-

lor cuanto menos se identifica con el *gubernaculum* y en la medida en que representa su contrapeso [26].

Rousseau, al que con tanta frecuencia atribuimos la paternidad ideal de nuestras democracias, había concebido un sistema en el cual las leyes fueran pocas, relativamente inmutables y reverenciadas: reverenciadas porque son «órdenes justos». Nosotros hemos realizado un sistema en el que las leyes son numerosísimas, muy mutables, son sólo obedecidas, y son únicamente «órdenes». No nos hagamos ilusiones: de este modo no se libera al hombre de las cadenas. Más bien se le expone a traición al más ferreo de los despotismos: el despotismo legal.

Hasta ahora hemos subrayado que la praxis de gobernar legislando es pésima, prescindiendo del hecho de que las leyes en cuestión sean buenas o malas, estén bien hechas o mal hechas. Queda por constatar lo que todos advierten por sí mismos, es decir, que el sistema produce también una mala legislación. Mala en muchos sentidos, y tanto en relación a las leyes que se hacen (que son fragmentarias, desorganizadas, con frecuencia improvisadas y técnicamente mal redactadas) como en relación a las leyes que no se hacen, y que, sin embargo, serían necesarias y urgentes. Porque ocurre lo siguiente: las leyes de segundo orden *(legine)* ocupan el tiempo y el puesto destinado a las leyes de primer orden. Es un viaje demasiado pequeño para tantas alforjas. Las verdaderas leyes, las leyes «generales», por consiguiente, se dejan de un año a otro y de una legislatura a la siguiente. El sistema de condominio de gobernar legislando, y viceversa de legislar sub-gobernando, no es por consiguiente sólo un sistema peligroso por sus implicaciones venideras, es también un sistema que funciona con graves disfunciones aquí y ahora.

Una pregunta: ¿por qué perseveramos en el error? Es decir, ¿por qué el sistema no muestra capacidad de recuperación? Se podría responder que los legisladores, los de ayer y los de hoy, están poco inclinados a la previsión; que éstos son tan poco sensibles a la perspectiva del diluvio como lo era Luis XIV; y en suma, que su característica es la de vivir el presente, y en su presente más inmediato. Salvo excepciones, esto es así. Pero lo que importa es comprender por qué es así. Para mí, arremeter contra nuestros legisladores es injusto. La culpa no es suya. La culpa es del sistema, en el sentido en que se les atribuye una tarea *ultra vires,* que sobrepasa la medida del hombre. ¿Cómo asombrarse, por ello y, para comenzar, si una vida cotidiana angustiosa y preocupada —y la del parlamentario lo es— no deja tiempo y sitio para una visión a largo plazo?

[26] Es ciertamente por esto por lo que en la Edad Media la *consuetudo* vuelve a equipararse con la *lex*, y por esta vía se retorna a un derecho extra-estatal, es decir, a la superposición del derecho común, del *common law*, sobre el derecho estatal. Quien ve en esta solución una involución no advierte que la superposición de la *consuetudo* sobre la *lex* salvaba el derecho.

Dejemos a un lado la legislación y pasemos a los hombres que la crean. Y recordemos un hecho: que el parlamentario no está ocupado sólo por el parlamento. Tiene una infinidad de actividades a desarrollar fuera del parlamento o que por lo general no entran en el orden del día de los trabajos parlamentarios. Un diputado o senador debe ocuparse del partido (y de su posición en el partido), de su circunscripción, y de diversas clientelas (electorales o de otro tipo); al mismo tiempo debe hacer frente a una voluminosa correspondencia, hacer solicitudes y recomendaciones, participar en diversos actos, preparar discursos y etc... Brevemente, el parlamentario no es sólo un legislador, es también un representante que está afectado por mil problemas extra-legislativos, y que debe ocuparse y preocuparse de ser reelegido. El suyo es, pues, un oficio precario y terriblemente disperso. Está obligado a hacer mil cosas distintas y de distinta importancia. Termina por tener que hacerlas todas corriendo, y, con frecuencia, dedicando más tiempo y energía a las minucias o a las actividades extra-parlamentarias que a las cosas importantes que tienen que hacer en el parlamento. Y no por mala voluntad. Es que de las minucias tiene que ocuparse él mismo, solo; mientras que el trabajo parlamentario es un trabajo colegiado: existen siempre «otros» que pueden proceder en nuestra ausencia, o que estarán atentos (se espera) cuando nosotros estemos distraídos.

La lección que se extrae de estas consideraciones está clara: el parlamentario de la segunda mitad del siglo XX vive en un estado de *surmenage* crónico. Y éste es el mal invisible que está en el origen de los males visibles. Porque en estas condiciones el parlamentario es *ipso facto* absorbido, si no triturado por el engranaje. Que no se me responda que exagero porque, a pesar de todo, nuestros parlamentarios logran en cierto modo mantener el paso, aunque sea jadeando. Aparte del hecho de que esta tesis puede demostrarse únicamente mostrando que no hay casos relevantes en los que esto no ocurra (que, por el contrario, existen y son muy relevantes), el centro de la cuestión no consiste en la capacidad con que se desempeña *materialmente* el trabajo, sino en el modo *mental* de afrontarlo. Se lamenta, y justamente, que nuestros parlamentarios no tengan a su disposición una infraestructura capaz de informarlos y documentarlos sobre las cuestiones a examen. Pero dudo mucho de que, si existiese la infraestructura, ésta se aprovechase. Porque los parlamentarios no tienen un minuto de tiempo para aislarse, para pensar, para reflexionar, para profundizar en un problema, para informarse. Son personas mentalmente extenuadas. Hace medio siglo los diputados hacían las mismas cosas que hoy, pero en una escala infinitamente más pequeña; ni el electorado ni los partidos, ni el Estado de entonces son comparables con el de hoy. Sobre todo el Estado.

Hasta ahora hemos analizado el Estado democrático, y por ello la relación entre los partidos, el parlamento y el gobierno. Pero junto al Estado democrático —no hay que olvidarlo— está el Estado burocrático; y un Estado buro-

crático siempre en permanente expansión, al cual los propios políticos solicitan que se ocupe cada vez más de todo y de todos. Desde esta perspectiva la confusa cuestión de «quién controla qué» en el interior del Estado democrático asume el sabor de una modesta pelea en familia. Cuando hayamos establecido bien si es el parlamento el que controla al gobierno o si son los partidos los que controlan al parlamento, y si en general el gobierno está controlado realmente (algo distinto a la impotencia), queda el hecho de que sectores decisivos de poder han escapado desde hace tiempo tanto al control del parlamento como al del gobierno y al de los partidos. Por consiguiente, el hecho es que la mole del custodiado corre el riesgo de aplastar por sí misma al custodio, la elefantiasis del Estado burocrático (incluyendo aquí, bien entendido, sus ramificaciones paraestatales), cada vez se escapa más, en virtud de su propia dimensión, al ámbito del Estado democrático. Y, sin embargo, el Estado democrático no reacciona. En particular, los parlamentos ya no sólo no hacen nada para hacer frente al crecimiento de un poder burocrático descontrolado, sino que tampoco dan muestras de advertirlo. ¿Por qué los parlamentos no desisten mínimamente del antiguo juego de «asalto a los ministerios» cuya implicación es que mandará cada vez más la burocracia (o nadie) y cada vez menos aquella evanescente figura en perpetuo tránsito que es el ministro; y entre una masacre y otra perseveran impertérritos en la idea de poder desecar un río (que crece) bebiéndose el agua, y por lo tanto sin dar muestras de advertir que la solución del «gobernar legislando» no sólo es contraproducente, sino errónea.

¿Por qué no reacciona el Estado democrático? ¿Acaso no saben los parlamentarios lo que todos sabemos, es decir, que la inestabilidad gubernativa aumenta la acumulación de los problemas no resueltos? Por otra parte, ¿es realmente cierto que los parlamentarios no son ni siquera conscientes de la sospecha de que un parlamento que inflaciona la legislación resuelve sus propios problemas exactamente igual que cuando un Estado hace frente a sus deudas acuñando moneda? Yo creo que los parlamentarios intuyen muy bien estas cosas. Sin embargo, no actúan en consecuencia. Y ello por la simple razón que he apuntado, por un fenómeno de extenuación. Para cambiar, para reaccionar, para innovar son necesarias energías, y no existe energía fresca, es decir, disponible. Todo el potencial de energía que una asamblea puede prodigar humanamente está ya empleado en seguir la línea de menor resistencia: la de continuar haciendo —desde hace un siglo hasta nuestros días— lo que siempre se ha hecho.

Digamos la verdad: no tenemos ninguna necesidad de un parlamento que —como un nuevo Saturno— después de haber devorado al monarca continúa de modo anacrónico devorando a sus propios hijos, es decir, a aquellos gobiernos que son su expresión. Por el contrario, tenemos una gran necesidad de un parlamento que —liberado de la sobrecarga del trabajo superfluo que lo sofoca

más que nunca— esté en disposición de ayudar al Estado democrático a resolver la parálisis y la impotencia que lo aflige; es decir, que consolide el gobierno, y que colabore con éste mediante una distribución racional de las tareas en la empresa de hacer frente a la elefantiasis del Estado burocrático. Es cierto que nuestros legisladores no tienen tiempo, y tampoco aptitudes, para mirar de lejos. Pero incluso limitándose a mirar de cerca, los síntomas de crisis y las manifestaciones de disfunción están al alcance de la mano día a día. Al querer continuar haciéndolo todo [27], nuestros parlamentarios se arriesgan a hacer poco y mal. Al querer parecer omnipotentes, el resultado final está muy próximo a la impotencia. Y en su estéril intento de hacer más de lo necesario paralizan toda la maquinaria del Estado, comenzando por el gobierno. No es necesario, por lo tanto, ser un lince para comprender que el dilema es preciso: hay que escoger entre la cantidad que devalúa una legislación y la calidad que la revalúa. Es necesario, en primer lugar, liberarse de las «leyes de segundo orden» *(legine)*.

### *Control legislativo y control político*

Si mantengo que el trabajo legislativo debe ser drásticamente aligerado volviendo de la cantidad a la calidad, no es para llegar a la conclusión de que el parlamento debe recuperar la iniciativa efectiva de la legislación. Esta es una idea errónea que induce a equívocos. Cuando se dice, como se oye decir con un tono de lamento, que antes las leyes se hacían *en* el parlamento, mientras que hoy transitan *a través* del parlamento, se mantiene un mito. Porque ese «antes» es totalmente mitológico [28]. Ningún parlamento ha sido jamás el creador y el verdadero iniciador de la legislación.

Existe sin duda una grandísima diferencia entre la forma en que los parlamentos de hoy en día conciben la función legislativa con respecto a los parla-

[27] Digo queriendo continuar, porque este comportamiento se basa también sobre un preciso elemento volitivo, aunque tiene su origen en la inercia. Basta con pensar en el hecho de que nuestro parlamento rehusa valerse de los instrumentos auxiliares que, sin embargo, están a su disposición, como por ejemplo el Consejo Nacional de Economía y Trabajo; y en la resistencia con la que concede delegaciones legislativas.

[28] Entendámonos, siempre puede encontrarse una «primera»; pero es necesario referirse a cuando todavía no se tenía una concepción legislativa del derecho. Entre los siglos XIII y XVIII las leyes en el verdadero y específico sentido del término no pertenecían a la especie «legislación», sino a la especie «petición de derechos». Así fue el primer estatuto del *Statute Bool* —la *Magna Charta*, revisada en 1225— que nace de una petición, y que planteó el precedente en el que durante siglos se inspirará la legislación constitucional inglesa (cfr. Faith Thompson, *Magna Charta, Its Role in the Making of the English Constitution 1300-1629*, Minnesota University Press, 1948); así son además, en esencia, el *Habeas Corpus Act* de 1679, el *Bill of Rights* de 1689 (y los demás), el *Act of Settlement* de 1701: que fueron concretamente, «cartas», declaraciones de principios que afirmaban reivindicaciones, no «leyes» en nuestro significado del término.

mentos de ayer. Pero, en todo caso, el parlamento ha aprobado siempre —o no aprobado— únicamente las leyes. La diferencia entre el pasado y el presente no se plantea como una diferencia entre leyes «generadas» y leyes simplemente «ratificadas» por los parlamentos. Se plantea, por el contrario, observando que hay modos y modos de aprobar, igual que hay modos y modos de entender lo que se aprueba (es decir, la noción de ley). Existe una aprobación que implica un control efectivo, un juicio meditado sobre el mérito, sobre la oportunidad y sobre las probables consecuencias de una cierta norma formulada de una determinada manera; y una aprobación que lo hace todo (ratifica, distorsiona, chapucea) salvo controlar verdaderamente. Pero en ningún caso la función legislativa puede ser algo más que una *función de control* de la legislación. No puede ser más que eso (pero, cuidado, no es poco) poque los parlamentos ya no son ni podrán ser nunca más que órganos idóneos y cualificados con el fin de *crear* un sistema de legislación. Cuando se habla de competencia legislativa, la palabra competencia se usa en su significado jurídico: es decir, se alude a una prerrogativa, no a una habilidad o capacidad técnica. Por consiguiente, no es que el parlamento haya perdido una supuesta potencia creadora y una capacidad de idear en materia de legislación: no la ha perdido porque nunca la ha poseído. Lo que el parlamento ha perdido es el control sobre la legislación. Y lo ha perdido porque ha confundido cosas distintas: no sólo la legislación con el *control* sobre la legislación, sino también el control *legislativo* con el control *político*. Y éste es el punto sobre el que es necesario meditar.

En los parlamentos de nuestro tiempo, de hecho, se ha ofuscado gradualmente la distinción entre el control de la legislación y el control de la actividad de dirección política del gobierno (que denomino por brevedad control político). Esta distinción ha venido a menos en el sentido de que el control político —y su función asociada de inspección— ha sido progresivamente fagocitada por el control legislativo. Quizá también porque los parlamentarios han acabado por tomar demasiado en serio su propio apelativo de legisladores, el hecho es que ellos han desarrollado poco a poco esta curiosa convicción: el modo más seguro y consecuente de ejercer un control es el de dar «formas de ley» a cualquier tipo de normativización. Ahora bien, lo que es verdad es lo contrario. Pretendo decir que cuanto más se generaliza esta práctica, menos constituye una garantía de control efectivo el control *sub specie legis*. No es sólo que no se pueda controlar todo y a todos; es también que la eficacia de un control depende de la probabilidad o no de que un cierto *potencial de control* se ponga en acción. Un parlamento sobrecargado de trabajo no asusta a nadie. Por el contrario, un parlamento que se reserva el tiempo y las energías para «poder controlar» se convierte *eo ipso* en un controlador temible. Lo que es necesario, por consiguiente, no es «controlarlo todo», que es un modo de dispersarse y de no controlar nada, sino descentralizar el trabajo y la responsabilidad reservándose

una rápida y libre disponibilidad en un potencial de control. Esta es la fuerza que un parlamento puede y debe preocuparse de recuperar.

A la espera de los remedios, ¿cuál es la conclusión? ¿Que el sistema no funciona? No, sería una conclusión precipitada. Todo lo que he dicho hasta ahora es que no funciona en materia legislativa. No he dicho que no funcione en ningun campo. No existen sólo funciones que requieren una actuación; existen también funciones preventivas que presuponen únicamente una *existencia* (bien entendido, disponiendo de un potencial de poder: no una existencia larvada o meramente decorativa). Y el hecho de que las *funciones preventivas* resulten invisibles, o por lo general que escapen fácilmente a la atención, no obsta para que éstas sean a veces más importantes que las visibles. Desde esta perspectiva, incluso el parlamento que funcionara peor no sería ya inútil. Se puede estar desilusionado por la actuación de los parlamentos en la misma medida en que se puede estar desilusionado por los comportamientos electorales. Pero una vez admitido que el electorado vota por combinaciones, sin saber y dejándose engañar ampliamente, de ello no se desprende que las elecciones sean inútiles. Siguen siendo indispensables no por lo que hacen los electores, sino por lo que éstos *hacen hacer,* o impiden hacer, a los elegidos. Del mismo modo, el parlamento es indispensable —incluso en principio— no por lo que hace, sino por lo que hace hacer, o impide hacer, a los gobernantes. Por el sólo hecho de existir, un parlamento condiciona el poder, y en este sentido ejerce una función preventiva invisible pero, sin embargo, preventiva en un sentido cautelar y limitativo del poder. Lo que no es poco.

### *Elegir bien un gobierno*

En el curso de esta exposición hemos puesto en evidencia que las funciones asignadas por el sistema al sub-sistema son esencialmente tres: a) función representativa; b) función de control legislativo; c) función de control político. No es una lista completa. De hecho falta en concreto aquella tarea que Bagehot ponía en cabeza de la lista cuando, en su célebre obra *The English Constitution,* indicaba lo que era necesario «a fin de que una Cámara de los Comunes funcione como debe». La primera condición para Bagehot era la siguiente: el parlamento «debe elegir un buen gobierno» [29]. De hecho, no hay que olvidar que el parlamento debe, sobre todo, *elegir bien* un gobierno. Y me gusta recordar a Bagehot (cuyo precepto, sin embargo, se aplica mejor a los sistemas continentales que a los ingleses) porque con el correr del tiempo se ha hablado cada vez más de *reelegir* a los gobiernos —y, en consecuencia, de *revocar* la confianza—

[29] Cito de N. St. John-Stevas (ed.), *Walter Bagehot,* Londres, Eyre & Spottiswoode, 1959, p. 322.

registrándose así el hecho de que los sistemas asamblearios se han ocupado más de deshacer que de hacer, de destruirlos más que de consolidarlos.

He constatado al comienzo una situación de «desorientación de rol» de nuestros parlamentarios con respecto a su propio rol-base. Esta desorientación genera (y a su vez es rebatida por) una asunción de rol totalmente aberrante: la «carrera» ministerial. Puesto que no está claro qué es lo que se supone que el parlamentario como tal tiene que hacer o no hacer, y puesto que en nuestros días el parlamento se sitúa a muy escasa distancia bajo el gobierno, de ello se desprende que un buen número (no todos, se entiende) de los parlamentarios se sientan en el parlamento no tanto para actuar como parlamentarios como para ser promocionados a gobernantes. Ya he señalado este doloroso hecho (dolorosísimo en Italia), pero es necesario insistir, porque un parlamento no puede sino crear disfunciones gravísimas en todo el sistema, si no se obliga a los parlamentarios a hacer su oficio y se sienten, por el contrario, en una especie de antecámara ministerial: es decir, se sienten obligados a convertirse en ministros —o al menos en subsecretarios— para demostrar que son parlamentarios con éxito, «señorías» de primera fila. Para la manía legislativa y para las demás deformaciones de las que se ha hablado hasta ahora, el remedio puede ser tácito, es decir, no son necesarias intervenciones normativas sustanciales. Pero en relación a la psicología ministerial la denuncia de esta mala costumbre no llevará seguramente a nada, y todo continuará exactamente como antes si el remedio no es drástico y está sancionado por una precisa reforma constitucional.

¿Cuál? Muchos notables observadores miran la disposición de la Constitución de Bonn, que codifica el principio de la «desconfianza constructiva» [30]. Técnicamente, la innovación se reduciría a lo siguiente: a exigir que el voto de confianza comporte la designación del nuevo jefe de gobierno. Pero por ello está claro que esta disposición reenvía a un particular modo de entender la relación entre parlamento y gobierno. En caso de conflicto entre los dos órganos, la única solución no es la de hacer dimitir al gobierno; está también la solución de que el gobierno se someta. Es la solución suiza por excelencia, que asegura la estabilidad del Consejo Federal sin por ello desautorizar en modo alguno a la Asamblea Federal, cuyo derecho queda asegurado por el derecho de imposición. ¿Pero será posible persuadir a nuestros parlamentarios de que la solución no es la de hacer caer a los gobiernos? Lo dudo. Y por ello dudo de que —aunque se introdujese el principio de la desconfianza constructiva en

[30] Se puede subrayar que, este principio se ha puesto en práctica desde hace tiempo en Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda y Bélgica. «Los gobiernos de Europa del norte —escribe Fusilier— no lograron y no se basaron tanto en la confianza de las Cámaras, como en la no manifestación de una confianza expresa [...] Lo esencial [...] es que si se impone la dimisión de un ministro, éste tenga un sucesor», cfr. *Les Monarchies Parlamentaires*, París, Editions Ouvrières, 1960, pp. 12-13 y *passim*.

nuestro ordenamiento— éste se convirtiera en un límite suficiente. Se impedirían las crisis ministeriales rápidas, eso sí. Pero me temo que permanecerían las crisis, y que la rapidez de su resolución no impediría su larga y no menos paralizante gestación. Seré pesimista, pero en el punto en el que estamos el remedio debe ser más drástico.

Si miramos a otros países y modelos, el menos imitable de todos es el sistema inglés. El primer ministro inglés tiene verdaderamente primacía *por encima* de sus ministros (y no un simple *primus inter pares*); pero lo es en virtud de una evolución constitucional que lo hace descender, idealmente, de la figura del «rey en el parlamento», y sobre todo, lo es en virtud del principio del *liderazgo,* y por ello de la regla que designa al jefe del gobierno, al *líder* del partido (vencedor) [31]. Por lo tanto, el primer ministro inglés permanece en el cargo a lo largo de la duración de la legislatura y tiene las manos libres en la remodelación del gobierno y en la sustitución de sus propios ministros. El sistema ha dado, en conjunto, buena prueba de sí mismo; pero, repito, no puede ser imitado y recreado por medio de un *fiat* legislativo. También el sistema presidencial americano, basado totalmente en una división de poderes que el constitucionalismo inglés no ha practicado nunca [32], es difícil de imitar, y tampoco está claro que sea un buen sistema [33]. ¿Pero es necesario alargarse tanto en este punto? No lo creo.

A mi modesto parecer, bastaría con establecer la incompatibilidad entre la carrera parlamentaria y la de ministro, con la excepción del jefe del gobierno. ¿Qué sucedería, por ejemplo, si las cámaras fueran llamadas para expresar su confianza sólo al presidente del consejo? Nada, o mejor dicho la responsabilidad del gobierno en las relaciones con las cámaras permanecería intacta, la distribución de carteras tendría lugar con criterios más sensantos, y sobre todo, el juego político no se falsearía más —y en profundidad— por la invisible pero poderosa administración del principio «ahora basta, nos toca a nosotros». Principio que ha minado y paralizado tanto la III como la IV República en Francia, como la Alemania de Weimar, y que hoy caracteriza a Italia.

[31] Es verdad que el *líder* inglés no era inamovible; pero es rarísimo que fuera sustituido cuando estaba en el gobierno; y la mayoría de las veces sigue al frente del partido incluso después de haber perdido una o bien más elecciones. Esta concepción y estructuración vertical del partido ha sido instituida por los conservadores; pero se ha impuesto (a pesar de las disposiciones contrarias de los estatutos) incluso en el partido Laborista.

[32] En el caso inglés se puede además hablar —con Bagehot— de «fusión» de los poderes. «El secreto que hace eficiente a la constitución inglesa —escribía— es la estrecha unión, además de la casi completa fusión del poder ejecutivo y legislativo» (*loc. cit.*, p. 234). Pero se trata de una fusión que no debilita sino que consolida el gobierno, es decir, una fusión que no se convierte en «confusión» en virtud de la autoridad y duración de liderazgo.

[33] La rígida separación de los poderes que existe en los Estados Unidos no bloquea el sistema sobre todo porque los partidos están separados; pero si los partidos americanos fueran, en el Congreso y el Senado, disciplinados y estuvieran verdaderamente sometidos a la disciplina de voto, entonces el sistema presidencial americano estaría igualmente expuesto a la parálisis.

Se dirá que no hemos tocado el límite de peligrosidad indicado por el ejemplo francés y por el caso de la República de Weimar (en la que la duración media de los gobiernos fue de ocho meses). Pero yo no estaría tan seguro, en el sentido de que la zona de peligro no puede circunscribirse por una medición cronológica. El peligro reside en la índole expresada por el principio: «ahora me toca a mí». Porque cuando se calma el céfiro —como es humano, si una asamblea no está vacunada contra la tentación de las poltronas ministeriales— el hecho de que un gobierno dure seis meses o doce no cambia gran cosa. Pasados los primeros meses [34], se vuelve a conspirar. Sin contar con que desde el primer día cada uno de los excluidos de turno se preocupa de que el gobierno en el cargo no tenga demasiado éxito o demasiada fuerza para afirmarse y consolidarse de forma duradera. ¿En estas condiciones los gobiernos logran tener un cierto dinamismo únicamente a sus expensas, cuando es demasiado pronto para poderlos derrocar decentemente?; después de lo cual tratan de durar con el inmovilismo, difiriendo cada problema que pueda dar a los impacientes el pretexto de hacer caer al ministerio (con el realmente desleal sofisma de que es necesario un ministerio más dinámico). Se objetará que nuestras crisis ministeriales no pueden ser reducidas solamente a motivos de trastienda. Es muy cierto. Pero el hecho de que la inestabilidad ministerial en Italia se derive también de razones de fondo recuerza el argumento de que es todavía más necesario desembarazarse de las razones frívolas. De otro modo, corremos el riesgo de no resolver los verdaderos problemas, los de fondo, precisamente por razones frívolas.

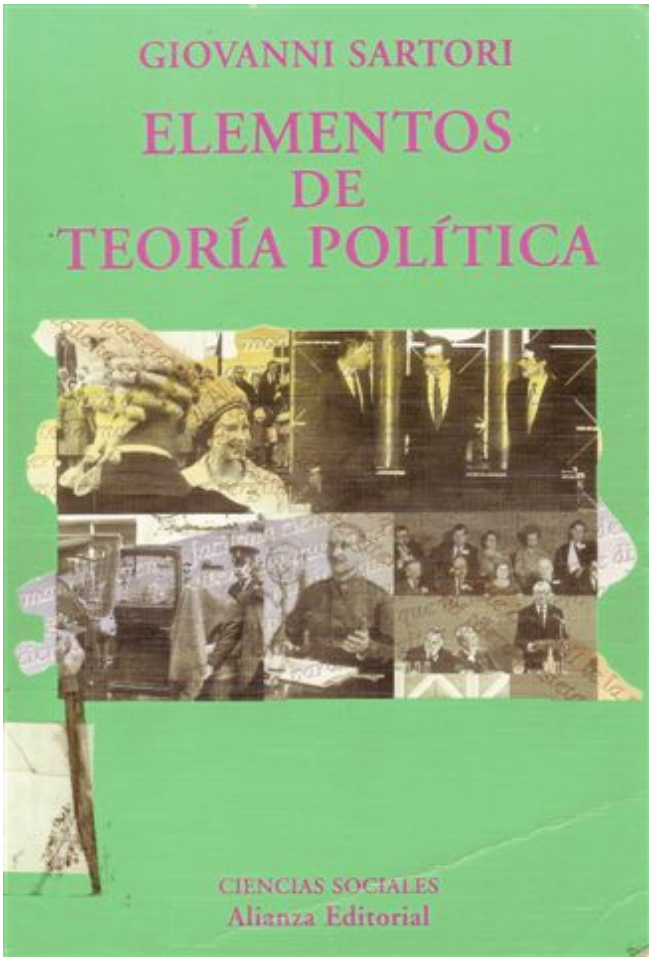
¿Adónde va, entonces, el parlamento? El parlamento es indispensable si se desea un régimen democrático. Pero si queremos que la institución resista la prueba y sea vital, es necesario advertir lo que hay de anacrónico en nuestro modo de concebir los parlamentos actuales a la luz de principios y criterios de ayer; cuán peligrosos y contraproducentes son los desarrollos degenerativos del tipo «gobernar legislando», cuán urgente es aliviar a la institución de la sobrecarga de trabajo superfluo o mal planteado que lo entorpece, redefiniendo radicalmente el control legislativo y restituyendo el sobrante al control político. Finalmente lo vital que es no permitir que el papel del parlamentario se deforme asumiendo un rol ministerial, y por lo tanto poner un freno al asalto de los ministerios. En la mayoría de los casos no se trata de situaciones que requieran la intervención del cirujano. Se trata sobre todo de instaurar una praxis conforme a una toma de conciencia más prevenida y puesta al día.

[34] Según Duverger, apenas 2 o 3. Este autor escribe: «Dos o tres meses después de la investidura, he aquí el único período en el que el presidente del Consejo francés tenía un poder real y podía hacer cualquier cosa» (M. Duverger, *La Repubblica Tradita*, Milán, Comunità, 1960, pp. 60-61).

# ELEMENTOS DE TEORÍA POLÍTICA

## Capítulo 10

Giovanni Sartori




Ciencias Sociales
Alianza Editorial

Buenos Aires

1999

1º Edición 1992

**Este material se utiliza con fines exclusivamente didácticos.**

# ÍNDICE


PREFACIO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA ..... 9
FUENTES ..... 11

1. CONSTITUCIÓN ..... 13
2. DEMOCRACIA ..... 29
3. DICTADURA ..... 71
4. IGUALDAD ..... 101
5. IDEOLOGÍA ..... 115
6. LIBERALISMO ..... 139
7. MERCADO ..... 149
8. OPINIÓN PÚBLICA ..... 169
9. PARLAMENTO ..... 201
10. POLÍTICA ..... 233
11. REPRESENTACIÓN ..... 257
12. SISTEMAS ELECTORALES ..... 279
13. SOCIEDAD LIBRE ..... 309
14. TÉCNICAS DE DECISIÓN ..... 321
15 VIDEOPODER ..... 351

ÍNDICE ONOMÁSTICO ..... 365

CAPÍTULO 10

# POLÍTICA

## *La idea de política*

Hoy estamos habituados a distinguir entre lo político y lo social, entre el Estado y la sociedad. Pero éstas son distinciones y contraposiciones que se consolidaron, en su significado actual, sólo en el siglo XIX. Se oye todavía decir que mientras que en el pensamiento griego lo «político» incluía lo social, nosotros nos inclinamos a incluir la esfera de la política dentro de la esfera de la sociedad. Pero este discurso no puede ni siquiera proponerse en el pensamiento griego. En primer lugar, lo «social» no es en modo alguno «la sociedad». Por otro lado, y sobre todo, nuestra sustantivación «la política» no tiene en modo alguno el significado del griego *politiké,* así como nosotros hablamos de un hombre político que está en las antípodas del «animal político» de Aristóteles.

Si para Aristóteles el hombre era un *zoon politikón,* la sutileza que con frecuencia se nos escapa es que, de este modo, Aristóteles definía al hombre, no a la política. Es sólo porque el hombre vive en la *polis* porque, viceversa, la *polis* vive en él, por lo que el hombre se realiza completamente como tal. Al decir «animal político» Aristóteles expresaba, pues, la concepción griega de la vida. Una concepción que hacía de la *polis* la unidad constitutiva y la dimensión completa de la existencia. Por lo tanto, en el vivir «político», y en lo «político» el griego no veía una parte, o un aspecto, de la vida: veía el todo y la esencia. Por el contrario, el hombre «no político» era un ser defectuoso, un *ídion,* un ser carente (el significado originario de nuestro término idiota), cuya insuficiencia estaba, precisamente, en haber perdido, o en no haber adquirido la dimensión y la plenitud de la simbiosis con la propia *polis.* En resumen, un hombre no-político era simplemente un ser inferior, un menos-que-hombre.

Sin adentrarse en las diversas implicaciones de la concepción griega del hombre, lo que importa subrayar es que el animal político, el *polites,* no se distinguía en modo alguno de un animal social, de aquel ser que nosotros denominamos societario y sociable. El vivir «político» —en y para la *polis*— era, al mismo tiempo, el vivir colectivo, el vivir asociado y, más intensamente, el vivir en *koinonia,* en comunión y «comunidad». Por lo tanto no es exacto que Aristóteles recompusiera lo social en lo político. En realidad los dos términos eran para él un solo término; y ninguno de los dos se resolvía en el otro por la simple razón de que «político» significaba, en conjunto, las dos cosas a la vez. De hecho, la palabra «social» no es griega, sino latina, y sus traductores y comentaristas medievales se la atribuyeron a Aristóteles.

Santo Tomás de Aquino (1225-1274) es quien tradujo con autoridad *zoon politikon* por «animal político y social», observando que «es propio de la naturaleza del hombre que éste viva en una sociedad de muchos» [1]. Pero no es tan simple. De hecho, Egidio Romano (*circa* 1285) citaba a Aristóteles diciendo que el hombre es un *politicum animal et civile* [2]. A primera vista podría parecer que Santo Tomás explicitaba el pensamiento de Aristóteles, mientras que Egidio Romano se limitaba a utilizar un término redundante (*politicum* es, después de todo, un helenismo para decir *civile*). Por ello, la aparición de las palabras «social» y «civil» merece ser introducida y explicada. De ello resultará que tanto Santo Tomás como Egidio malinterpretaban a su autor.

Está claro que donde los griegos decían *polites,* los romanos decían *civis,* del mismo modo que está claro que *polis* se traduce, en latín, como *civitas.* Pero los romanos absorbieron la cultura griega cuando sus ciudades habían sobrepasado ampliamente las dimensiones que permitían —según la medida griega— un «vivir político». Por lo tanto la *civitas* se refiere a la *polis* como una ciudad con una cualidad política diluida; y ello por dos razones. Por un lado, la *civitas* se configura como una *civilis societas;* y por ello adquiere una cualificación más elástica que amplía sus límites. Y por otro lado, la *civitas* se organiza jurídicamente. La *civilis societas* se resume, a su vez, en una *iuris societas.* Lo que permite sustituir lo «político» por lo jurídico. Ya Cicerón (106-43 a.C.) mantenía que la *civitas* no era una agregación humana cualquiera, sino aquella agregación basada en el consenso de la ley [3]. Ya en los tiempos de Cicerón estamos, pues, próximos a una *civilitas* que no tiene ya casi nada de «político» en el sentido griego del término; la *iuris societas* es a la *polis* como la despolitización es a lo apolítico. Y el ciclo se acaba con Séneca. Para Séneca (4 a.C.-65 d.C.) y, en general, para las visión estoica del mundo, el hombre no es ya un animal polí-

[1] *De Regimine Principum,* Lib. I, Cap. I.
[2] *De Regimine Principum,* III, I, 2.
[3] *De Re Publica,* I, 25.

tico; es, por el contrario, un *sociale animal*[4]. Estamos en las antípodas de la visión aristotélica porque el animal social de Séneca y de los estoicos y el hombre que ha perdido la *polis,* que es extraña a ésta, y que se adapta a vivir en ella —negativa, más que positivamente— en una cosmópolis.

Si el mundo antiguo concluye su propia parábola dejando a la posteridad no sólo la imagen de un animal político, sino también la de un animal social, estas dos figuraciones no prefiguran de modo alguno el desdoblamiento y la dualidad entre la esfera de lo político y la esfera de lo social que caracteriza el debate de nuestro tiempo. La primera diferencia es que el *sociale animal* no coexiste junto al *politicum animal:* estos términos no se refieren a dos facetas del mismo hombre, sino a dos antropologías que se sustituyen la una a la otra. La segunda diferencia —que pasaremos a precisar ahora— es que en todo el discurso desarrollado hasta ahora, la política y lo político no se perciben ya verticalmente, en una proyección altimétrica que asocia la idea de política con la idea de poder, de mando, y en último término, de un Estado subordinado a la sociedad.

El hecho es que la problemática vertical es muy ajena al discurso basado en la terminología griega —*polis, polites, politikos, politike* y *politeia*—, a su traducción latina e incluso a su desarrollo medieval. El título griego de la obra conocida por nosotros como la *República* de Platón era *Politeia:* una traducción exacta, para el mundo que pensaba en latín, puesto que *res publica* significa «cosa común», cosa de la comunidad. *Res publica,* señalaba Cicerón, es *res populi*[5]. El discurso aristotélico sobre la ciudad óptima fue entendido por los primeros traductores medievales como un calco —*de politia optima*— sustituido posteriormente por el vocablo *optima republica.* Todos ellos términos que se asociaban a un discurso horizontal. La idea horizontal es transmitida todavía bastante bien por el inglés *common weal* o, más moderadamente, por *commonwealth,* que significa «bien común», aquello que nosotros denominamos bien público e interés general. Pero precisamente por esto nosotros malinterpretamos el título platónico, del mismo modo que malinterpretamos la literatura que va desde los romanos a Bodino (cuyos *Six Livres de la République* se publicaron en 1576). Al convertirse, como lo es para nosotros, en una forma de Estado (opuesta a la Monarquía) nuestra República se sitúa, precisamente, en aquella dimensión vertical que estaba, sin embargo, ausente en la idea de *politeia,* de *res publica,* y de *common weal.*

Con esto no se quiere decir que sea necesario llegar a Maquiavelo y aún más a Bodino para reconocer la dimensión que he llamado vertical, es decir, el elemento de estructuración jerárquica —de sub y sobreordenación— de la

[4] *De Clementia,* I, 3.
[5] *De Re Publica,* VI, 13.

vida asociativa. Está claro que Platón daba a entender una verticalidad. Pero éste es el elemento que no se recibe, sino que se pierde, en la tradición aristotélica [6]. Por otra parte, si Maquiavelo es el primero que usa la palabra Estado en la acepción moderna [7] está claro que la percepción de la verticalidad —hoy trasvasada en la noción de política— se remonta al menos a la tradición romana. Pero esta idea no estaba expresada, en el vocabulario griego, por la palabra «política» y por sus derivados. Se expresaba de diferentes formas —al menos hasta el siglo XVII— mediante términos como *principatus, dominium, gubernaculum* [8] (bastante más que por términos *potestas* e *imperium,* que se refieren, por el contrario, a un poder legítimo y usado en el ámbito de un discurso jurídico).

Para los autores medievales y renacentistas —tanto si escribían en latín como en italiano, francés o inglés— el *dominium politicum* no era «político» en nuestro significado, sino en el significado de Aristóteles: era la «ciudad óptima» del *polites,* la *res publica* que practicaba el bien común, una *res populi* igualmente ajena a la degeneración democrática como a la degeneración tiránica. De hecho, los autores medievales usaban *dominium politicum* en contraposición a *dominium despoticum.* Es como decir que la voz *politicum* designaba la «visión horizontal», allí donde el discurso vertical se desarrollaba por medio de las voces realeza, despotismo y principado. Quizá el mejor modo de expresar la idea de *dominium politicum* en la terminología contemporánea sería el decir «la buena sociedad». Podemos también decir que el *dominium politicum* representaban un tipo de «sociedad sin Estado»; pero recordando, en tal caso, que la sociedad en cuestión era, al tiempo, una *civilis societas* y una *iuris societas;* no una sociedad sin adjetivos, aquella sociedad de la que habla el sociólogo de nuestros días. Por el contrario, si hay un término que simboliza más que cualquier otro la óptica vertical, el discurso que nosotros llamaremos propiamente político, este término era «príncipe». No por azar *Il Principe* (1513) es el título escogido por Maquiavelo. *De Regimine Principum* (*circa* 1260-1269) era ya el

[6] Se debe tener presente que las exiguas dimensiones de la *polis* la caraterizaban como una red de relaciones «cara a cara». Es en este sentido como se entendía la verticalidad. Las magistraturas y los «favorecidos» existían, ciertamente; pero cuando la base de la pirámide es estrecha el vértice no llega muy alto. El contraste entre la idea horizontal y la idea vertical de política ha de entenderse, por consiguiente, según esta proporción: la verticalidad griega resultaba extremadamente aplanada con respecto a la de los Estados territoriales. Por lo tanto, es erróneo traducir *polis* por ciudad-Estado y, peor todavía, por Estado.

[7] *El príncipe,* caps. I y III. Por otro lado, Maquiavelo usaba también la palabra estado en su acepción medieval: *status* como grupo o condición social. El uso moderno se consolida con Hobbes, que utiliza *Commonwealth* y *State* como equivalente, y todavía más con la traducción de Pufendorf al francés, en la que Barbeyrac traduce *civitas* por *état.*

[8] La palabra *gubernaculum* es característica de Bracton, autor del siglo XII particularmente valorado por McIlwain (véase la nota 10) en relación a la contraposición entre *gubernaculum* y *iurisdictio.* No he encontrado rastro, por el contrario, en los glosistas y en la iuspublicística italiana de la época.

título de Santo Tomás de Aquino (además del de Egidio Romano); mientras que Marsilio de Padua (circa 1280-1343) usaba *principatus* o *pars principans* para indicar las funciones que hoy llamamos de gobierno, y habría podido clasificar el fenómeno descrito por Maquiavelo como un *principatus despoticus*[9].

¿Cuál es la conclusión que podemos extraer de los someros indicios anteriores? La siguiente: la compleja, tortuosa andadura de la *idea* de política no impregna, por completo y de forma permanente, a la *palabra*[10]. La política de Aristóteles era, al tiempo, una antropología; una antropología indisolublemente vinculada al espacio de la *polis*. Una vez caída la *polis*, lo «político» se atenúa, diluyéndose de diferentes formas o transformándose en otra cosa. Por un lado, la política se hace más jurídica desarrollándose en la dirección indicada por el pensamiento romano. Por otro lado —que yo he tenido que pasar por alto aquí—, la política se teologiza, primero adaptándose a la visión cristiana del mundo, después con respecto a la lucha entre el papado y el imperio, y finalmente en función de la ruptura entre el catolicismo y el protestantismo. En todo caso, el discurso sobre la política se configura —comenzando por Platón— como un discurso que es al tiempo e indisolublemente ético-político. La ética en cuestión podrá ser naturalista o psicologista, o una ética teológica, o incluso una ética jurídica que debate el problema del «bien» en nombre de lo «justo» y de iguales leyes. La doctrina del derecho natural, en sus sucesivas fases y versiones, resume bastante bien este amalgama de normativa jurídica y de normativa moral[11]. Por todos estos motivos, y también por otros, es cierto que hasta Maquiavelo la política no se configura con su especificidad y autonomía.

[9] «El defensor de la paz», cap. XII de la *Dictio Prima*.

[10] No existe un estudio dedicado a seguir la idea de política en su complicada, pero reveladora, evolución terminológica. Entre las no muchas enciclopedias que incluyen la voz «política», señalo la de M. Albertini en el *Grande Dizionario Enciclopedico* del UTET (ahora en su volumen *Politica e Altri Saggi*, Milán, Giuffré, 1963), y después la voz de N. Bobbio del *Diccionario de Política*, Turín, UTET, 1976 [ed. cast.: *Diccionario de Política*, 2.ª ed., Madrid, Siglo XXI, 1983], verdaderamente a consultar. Salvo la investigación autor por autor, las historias del pensamiento político de las que más me he beneficiado son: A. J. y R. W. Carlyle, *A History of Medieval Political Theory in the West*, Nueva York, Barnes & Noble, 6 vols, 1903-36; C. H. McIlwain, *The Growth of Political Thought in the West;* S. S. Wolin, *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*, Boston, Little Brown, 1960; W. Ullmann, *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, Londres, Methuen, 1961; O. Gierke, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht* (1881), que puede ser cuando menos consultado en su versión abreviada (editado por F. W. Maitland) *Political Theories of the Middle Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 1900. Es muy pertinente también C. H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, Cornell University Press, 1947 y del mismo autor, *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge University Press, 1939.

[11] Para un ágil panorama de conjunto que comprende bastante bien la separación entre estas distintas fases, véase A. Passerin d'Entrèves, *Natural Law*, Londres, Hutchinson, 1951.

### *La autonomía de la política*

Cuando hablamos de autonomía de la política, el concepto de autonomía no ha de entenderse en sentido absoluto, sino más bien en sentido relativo. Por otro lado se pueden mantener a este respecto cuatro tesis: primero que la política sea *distinta;* segundo, que la política sea *independiente,* es decir, que siga sus propias leyes, planteándose, literalmente, como sus propias leyes propias; tercero, que la política sea *autosuficiente,* es decir, que sea autárquica en el sentido de que se baste para explicarse a sí misma; cuarto, que la política sea una *causa primera,* una causa que genera no sólo a la misma política, sino también, dada su supremacía, a todo el resto. En rigor, esta última tesis sobrepasa el concepto de autonomía, pero constituye una posible implicación de éste. Puede también precisarse que la segunda y la tercera tesis suelen ir juntas con frecuencia, aunque, en rigor, el concepto de autonomía debe diferenciarse del de autarquía. De todos modos la tesis determinante, la tesis que es necesario clarificar, es la primera.

Afirmar que la política es *distinta* equivale a plantear una condición necesaria, aunque no todavía una condición suficiente (de autonomía). Sin embargo, toda la continuación del discurso está estrechamente condicionada por este punto de partida. ¿Distinta de qué? ¿De qué modo? ¿Y hasta qué punto?

Con Maquiavelo (1469-1527) la política se plantea como distinta a la moral y a la religión. He aquí una primera separación y diferenciación clara. Evidentemente, moralidad y religión son ingredientes esenciales de la política. Pero a título de instrumentos. «Queriendo un príncipe mantener el estado, está con frecuencia forzado a no ser bueno», a obrar «contra la fe, contra la caridad, contra la humanidad, contra la religión» [12]. La política es política; y lo es por medio de un *imperativo* que es propio de la política. Maquiavelo no declara sólo la diversidad de la política de la moral; apunta también a una vigorosa afirmación de autonomía: la política tiene sus leyes, leyes que el político «debe» aplicar. En el sentido antes precisado es, pues, exacto que es Maquiavelo —y no Aristóteles— quien «descubre la política».

### *El descubrimiento de la sociedad*

Hasta ahora nos hemos detenido sólo en una primera diferenciación: la que existe entre política y moral, entre César y Dios. Es un paso decisivo pero —visto retrospectivamente— era el más obvio, era el más fácil. El paso más difícil —tan difícil que todavía nos atormenta— es el de precisar la diferencia entre Estado y sociedad. Hasta ahora no nos hemos encontrado con el desdoblamiento entre la esfera de la política y la esfera de la sociedad [13]. ¿Cuándo se li-

[12] *El príncipe,* XVIII y XIX.

[13] Se entiende que en el paso de la autonomía de la política en sentido maquiavelista a la autonomía de

bera entonces la idea de sociedad de los múltiples lazos que la atan, afirmando la realidad social como una realidad por sí misma, independiente y autosuficiente?

Hay que ser claros: la «sociedad» no es el *demos,* no es el *populus.* Como actor concreto, operante, el demos muere con su «democracia», es decir, con la *polis* en la que operaba. Y puesto que la República romana no fue nunca una democracia, el *populus* de los romanos no fue nunca el *demos* de los griegos. Una vez caída la República, el *populus* se convierte en una ficción jurídica, y sigue siendo en lo sustancial una *fictio iuris* en toda la literatura medieval. Por otra parte, el pensamiento romano y el medieval no expresaban en modo alguno una idea autónoma de sociedad. La sociedad se configuraba —recuérdese— como una *civilis societas* y como una *iuris societas.* A esta mezcla el pensamiento medieval añadió una fuerte caracterización organicista, que volvía a comprender la sociedad —desarticulándola y articulándola— en los múltiples «cuerpos» en los que se organizaba el mundo feudal, el mundo de los grupos y las corporaciones.

La división ha sido lentísima. Es sintomático, por ejemplo, la ausencia de la idea de sociedad en la literatura del siglo XVI que teorizaba el derecho de resistencia y de rebelión al tirano. Para los monarcómanos y también para Calvino y Altusio, el protagonista que se contraponía y oponía al poder tiránico no era ni el pueblo ni la sociedad: eran los individuos o las instituciones específicas, como una iglesia, las asambleas locales o las magistraturas concretas. Del mismo modo la revolución inglesa no fue una revolución hecha en nombre de un titular llamado «sociedad», ni tampoco de un protagonista llamado pueblo. El pueblo deja de ser una *fictio iuris* en la medida en que la unidad primaria natural y preestatal deja de ser la familia. Hasta Locke, por debajo del gobierno político existe un gobierno doméstico. Todavía con Hobbes el contrato que instituye la sociedad política es estipulado por padres de familia. Es con Locke con el que el contrato es estipulado por los individuos; y es por esta vía por la que Locke restituye su operatividad a la noción de pueblo teorizando, a fines del siglo XVII, el derecho y la regla de la mayoría.

A Locke se le atribuye también, en verdad, una primera formulación de la idea de sociedad. Pero esta atribución afecta, no obstante, a la doctrina contractualista en su conjunto, y en particular a la distinción de los contractualistas entre *pactum subiectionis* y *pactum societatis.* En realidad la idea de sociedad no es una idea que se formula y afirma en los acontecimientos revolucionarios. Es más bien una idea de paz que pertenece a la fase tardía contractualista de la

lo que es político respecto a lo que es social se pasa, al mismo tiempo, a otra problemática. En el primer caso nos preguntamos cuál es la especificidad del comportamiento político, en el segundo registramos una diferenciación estructural que implica las delimitaciones de los respectivos límites.

escuela del derecho natural. No es la revuelta contra el soberano, sino el «contrato» con el soberano, que se estipula en nombre de un contrayente llamado «societario», y por esta vía, sociedad. ¿Sin embargo, no es esta sociedad que se califica en el «contrato social» todavía, y a su vez, una ficción jurídica?

La verdad es que la autonomía de la sociedad en sus relaciones con el Estado presupone otra separación: la de la esfera económica. La división de lo social y lo político pasa a través de la diferenciación entre política y economía. Esta es la vía principal. Hoy en día los sociólogos en busca de antecedentes citan a Montesquieu (1689-1755) [14]. Pero tendrían mayor razón en citar al padre de la ciencia económica Adam Smith (1723-1790), al tiempo que deberían resaltar, a través de Smith, a Hume (1711-1776) [15]. Porque son los economistas —Smith, Ricardo y en general los librecambistas— los que muestran cómo la vida asociada prospera y se desarrolla cuando el Estado no interviene; los que muestran cómo la vida asociada encuentra en la división del trabajo el propio principio de organización, y por lo tanto, los que muestran la parte de la vida asociada que es ajena al Estado y que no está regulada ni por sus leyes ni por el derecho. Las leyes de la economía no son leyes jurídicas: son las leyes del mercado. Y el mercado es un automatismo espontáneo, un mecanismo que funciona por sí mismo, por su cuenta.

Por consiguiente, son los economistas del siglo XVIII-XIX los que proporcionan la imagen tangible, positiva de una realidad social capaz de autorregularse, de una sociedad que vive y se desarrolla según sus propios principios. Y es así como una sociedad toma verdaderamente conciencia de sí misma.

Con esto no se pretende negar que también Montesquieu sea merecedor del título de precursor del descubrimiento de la sociedad. Pero Montesquieu, al igual que Locke, y en general, el constitucionalismo liberal, son precursores de modo indirecto, y por sí parciales. Está claro que cuanto más se reduce la discrecionalidad y el espacio del Estado absoluto, y cuanto más se afirma el Estado limitado, más espacio y legitimidad se deja para una vida extra-estatal. Pero a este respecto el liberalismo político no tenía y no podía tener la fuerza de ruptura del liberalismo económico. No la podía tener porque desde su óptica la sociedad debía seguir siendo una sociedad regulada y protegida por el dere-

[14] Sobre el aspecto considerado por Montesquieu, cfr. S. Cotta, *Montesquieu e la Scienza de la Società*, Turín, Ramella, 1953; y F. Gentile, *L'Esprit Classique nel Pensiero di Montesquieu*, Padua, Cedam, 1967. Montesquieu es considerado como precursor de la propia sociología de Comte; una tesis desarrollada sobre todo por Emile Durkheim, *Montesquieu et Rousseau Précurseurs de la Sociologie*, París, Presses Universitaires de France, 1953, y retomada de distinta forma últimamente por R. Aron, *Dix-huit Leçons sur la Société Industrielle*, París, Gallimard, 1962, cap. II [ed. cast.: *Dieciocho Lecciones sobre la Sociedad Industrial*, 2.ª ed., Barcelona, Seix Barral, 1971].

[15] Cfr. Gladys Bryson, *Man and Society: The Scottish Enquiry of the Eighteenth Century*, Clifton, N. J. Kelly, 1945; y J Cropsey, *Polity and Economy: An Interpretation of the principles of Adam Smith*, La Haya, Nijhoff, 1957, especialmente cap. II.

cho. Del mismo modo en que el liberalismo se preocupa de neutralizar la política «pura», igualmente el liberalismo ve en la sociedad «pura» una sociedad sin protección, una sociedad indefensa. La sociedad de Montesquieu seguía siendo, a su modo, una *iuris societas*. Los economistas no tenían este problema. Pero tenían el problema inverso de desembarazarse del vínculo corporativo.

Es desde la óptica de los economistas, por lo tanto, como la sociedad resulta serlo en la medida en que es más espontánea, cuanto más se libera no sólo de las interferencias de la política, sino también de los obstáculos del derecho. Es cierto que la «sociedad espontánea» de los economistas era, pues, la sociedad económica. Pero el ejemplo y el modelo de la sociedad económica era fácilmente extensible a la sociedad en general. Las premisas que no existían ni en Maquiavelo ni en Montesquieu, ni en los Enciclopedistas, para «descubrir la sociedad» como realidad autónoma estaban, pues, maduras a comienzos del siglo XIX [16]. De hecho, el *Sistema Industrial* de Saint Simon (1770-1825) se publicaba en tres volumenes en 1821-1822, prefigurando con profética genialidad la sociedad industrial de la segunda mitad del siglo XX. La sociedad se configura a partir de ahora como una realidad tan autónoma como para convertirse en objeto de una ciencia por sí misma, que ya no es la economía y que Comte (1798-1857) bautizará como «sociología». Y Comte no se limita a bautizar a la nueva ciencia de la sociedad, la declara también la reina de las ciencias. La sociedad no es sólo un «sistema social» distinto, independiente y autosuficiente con respecto al sistema político. Es algo más: es el sistema social el que genera el sistema político. El pan-politicismo de Hobbes se transforma en el pan-sociologismo y en la socio-cracia de Comte. Es el momento de extraer las conclusiones y definir concretamente su significado.

## *La identidad de la política*

La política, como se ha visto, no es únicamente distinta de la moral. Es también distinta de la economía. Además no incluye ya dentro de sí misma el sistema social. Por último, se rompen también los vínculos entre política y derecho, al menos en el sentido en que un sistema político ya no se comprende como un sistema jurídico. Despojada de este modo la política resulta distinta de todo. ¿Pero qué es, en sí misma y tomada por sí misma?

Comencemos por señalar una paradoja. Durante casi dos milenios la *palabra* política —y por lo tanto el término griego— ha caído ampliamente en de-

[16] La idea de sociedad está en buena medida sin escribir. Para una interpretación distinta, en lo que se refiere a Rousseau, cfr. R. Dahrendorf, *Sociologia e Società Industriale* en el vol. *Uscire dall'Utopia*, Bolonia, Il Mulino, 1971. Todavía merece la pena leerse el viejo ensayo de Werner Sombart, «Die Anfänge der Soziologie», en *Soziologie*, Berlín, Heise, 1923, que antepone los ingleses (especialmente Mandeville, A. Ferguson, Adam Smith y J. Millar) a los franceses.

suso, y cuando la reencontramos, como en la dicción *dominium politicum,* ésta denota únicamente un pequeño espacio, un fenómeno totalmente marginal. De otro modo la encontramos desviada de distintas formas, entre los siglos XIV-XVIII, en el francés *policie,* en el alemán *Policey,* y en el inglés *policy*[17]. Si seguimos con el término que después prevalecerá, debemos llegar a Altusio —corría el año 1603— para encontrar un autor famoso que incluye la palabra política en un título: *Politica Metodice Digesta.* Sigue Spinoza, cuyo *Tractatus Politicus* se publicaba de forma póstuma en 1677 casi sin dejar rastro. Por último Bossuet escribía la *Politique Tirée de l'Ecriture Sainte* en 1670; pero el libro sólo se publicó en 1709 y el sustantivo no reaparece en otros títulos importantes del siglo XVIII[18]. Es necesario, de hecho, prestar atención a la diferencia entre el sustantivo y el adjetivo. Hume, por ejemplo, tiene dos títulos en los cuales aparece la palabra política: *Essays Moral and Political* (1741-1748) y *Political Discourses* (1748-1752); pero aquí la palabra se usa en genitivo, significa «de política». Decía que durante casi dos milenios la *palabra* política (el sustantivo) cayó ampliamente en desuso; sin embargo, lo que es paradójico es que durante todo este tiempo se ha seguido *pensando* siempre en la política, porque se ha pensado siempre que el mayor problema de este mundo era el de temperar y regular el «dominio del hombre sobre el hombre». Rousseau apuntaba al corazón de esta preocupación cuando escribía que el hombre nace libre y está encadenado en todas partes. Al hablar así Rousseau pensaba la esencia de la política, aunque la palabra no aparece en sus títulos. Hoy, por el contrario, la *palabra* está en boca de todos; pero no sabemos ya *pensar* la cosa. En el mundo contemporáneo la palabra se desperdicia, pero la política sufre una crisis de identidad[19].

Un primer modo de afrontar el problema es el de plantear la pregunta que Aristóteles no se planteaba: qué es un animal político en su diferencia con el

[17] El inglés *policy* ha permanecido como subespecie o complemento de *politics* (de modo que hoy el inglés tiene dos términos mientras que el italiano, el francés o el alemán sólo tienen uno). El francés *policie* ha acabado, por el contrario, en *police* (policía), y el alemán *Policey* ha tenido el mismo fin, convirtiéndose en *Polizei.* Para esta línea, véase A. J. Heidenheimer, «Politics, Policy and Policey», *The Review of Politics,* I, 1986, pp. 3-30.

[18] La única excepción que merece la pena señalar es quizá *La Politique Naturelle* de Holbach (1773). Que «política» era, en el siglo de las luces, un vocablo marginal está bien confirmado por la voz «Politique» de la *Encyclopèdie,* que trata, después de haber recordado a Maquiavelo y a Bodino, de Graziano y Boccalini. Cfr. sobre el período, R. Hubert, *Les Sciences Sociales dans l'Encyclopèdie,* París, Travaux de l'Université de Lille, 1923, especialmente caps. IV-V. Véase también R. Derathé, *Jean-Jacques Rousseau et la Science Politique de son Temps,* París, Presses Universitaires de France, 1950.

[19] De este modo, la voz «política», registrada en la primera *Encyclopaedia of the Social Sciences,* 15 vols., de 1930-35, desaparece en la nueva *International Encyclopaedia of the Social Sciences,* 17 vols., de la *Encyclopaedia Britannica.* Para algunos intentos recientes de definición —concretamente el de Bertrand de Jouvenel, *The Pure Theory of Politics,* Cambridge, Cambridge University Press, 1963—, cfr. la reseña de M. Stoppino, «Osservazioni su Alcune Recenti Analisi della Politica», *Il Politico,* XXIX (1964), pp. 880-905, que él declara, con razón, insatisfactorios.

hombre religioso, moral, económico, social, etc. No es que nos detengamos en abstracciones, en despedazar al hombre en fantoches abstractos. Por el contrario, nos planteamos una cuestión concretísima: cómo reconducir la política, la ética, la economía, a comportamientos, a una acción tangible y observable. Nos preguntamos: ¿en qué se distingue un comportamiento económico de un comportamiento moral? ¿Y qué es lo que los distingue a ambos de un comportamiento político? Sabemos contestar a la primera pregunta; pero en bastante menor medida a la segunda.

El criterio de los comportamiento económicos es la utilidad: es decir, la acción económica lo es en cuanto que está dirigida a maximizar una utilidad, una ganancia, un interés material. En el otro extremo el criterio de los comportamientos éticos es el bien: es decir, la acción moral es una acción «debida», desinteresada, altruista, que persigue fines ideales y no ventajas materiales. ¿Pero cuál es la categoría o el criterio de los comportamientos políticos? Todo lo que sabemos decir al respecto es que no coinciden ni con los morales ni con los económicos, aunque debamos registrar —históricamente— que el reclamo del «deber» se atenúa y la tentación de la «ganancia» crece. Quien estudia los comportamientos electorales los puede incluso asimilar a comportamientos económicos. ¿Pero cómo negar la perdurable presencia y sobre todo la fuerza, en política, de los ideales? Cuando examinamos la cuestión más de cerca, lo que sorprende es la gran variedad de los movimientos que inspiran los comportamientos políticos. No se da, *en política,* un comportamiento que tenga características de uniformidad asimilables a las de los comportamientos morales y económicos. Y, quizá, ésta es la cuestión: el término «comportamiento político» no tiene que tomarse al pie de la letra. No indica un tipo particular de comportamiento, sino un *nivel,* un *contexto.* En ocasiones los términos son reveladores. De un comportamiento moral no podemos decir: son aquellos comportamientos que se sitúan y manifiestan en la esfera moral. Cierto, incluso la moral tiene un ámbito, el foro interno de nuestra conciencia. Pero todos los comportamientos deben ser activados *in interiore hominis.* La diferencia es que no existen comportamientos «en moral» del mismo modo en el que decimos que existen «en política».

Pero de este modo, entendámonos, hemos cambiado el planteamiento; es decir, nos hemos replegado sobre la tesis de que para orientarse en las diferenciaciones entre política, ética, economía, derecho, etc., es necesario referirse a las diferenciaciones estructurales de los agregados humanos. Será por ausencia de categorías, será por otras razones; pero el hecho es que sólo el discurso sobre la moralidad, que es el más antiguo y profundo, se sustrae de la determinación estructural. Sólo el discurso sobre la moralidad porque, si lo examinamos mejor, incluso el discurso del economista está dispuesto estructuralmente. Hasta

ahora he usado «económica» y «economía» indistintamente. Pero la económica no es la ciencia de la economía; es la rama de la filosofía que ha teorizado sobre la categoría de lo útil, de lo placentero, de lo deseado. Por lo tanto, la económica es esencialmente una variante o una ramificación de la filosofía moral. Si hemos adoptado el término económica para oponerlo al término ética es porque admitimos la concepción kantiana de la moralidad: en este caso la económica se define *a contrario,* es decir, recaba sus propias connotaciones dando la vuelta a las de la ética. Pero sobre estas premisas el economista no avanza mucho en su camino. En realidad su utilidad es una utilidad monetaria, su valor es un valor de mercado, es decir, referido y recabado de aquella estructura que denominamos «el mercado»; y su noción de interés no es ciertamente aquella de la que hablaban los filósofos. Por lo tanto, bien mirados, los comportamientos observados por el economista se sitúan en el «sistema económico», que es, pues, un complejo de estructuras y de roles; y sus rasgos característicos están vinculados a aquellos niveles a los que se refiere el término *en economía.*

Lo mismo vale para el sociólogo. ¿Cuál es el criterio o la categoría de los denominados comportamientos sociales? No existe. O mejor dicho, el sociólogo responde —en la misma medida que el economista o el politólogo— diciendo que «en la sociedad» o en el «sistema social» para decir que los comportamientos sociales son aquellos que observa en aquellas instituciones, en las estructuras y en los roles que componen aquel sistema. Y, por lo tanto, el politólogo no se encuentra, en lo que se refiere a cómo identificar los comportamientos políticos, ni peor ni mejor que todos aquellos que cultivan las distintas ciencias del hombre. Los denominados comportamientos políticos son comportamientos calificables en la misma medida que todos los comportamientos no-morales: es decir, calificables en función de aquellos ámbitos que se adscriben al «sistema político» [20].

Mi sugerencia es, por lo tanto, que el modo más fructífero de afrontar la crisis de identidad de la política no es la de preguntarse en qué se diferencia el comportamiento del animal político respecto al del animal social y económico, sino preguntarse cómo se han ido diferenciando y organizando estructuralmente las colectividades humanas. Por consiguiente, el interrogante se convierte en qué es lo que denotan los términos «en política» y «sistema político», con respecto a los de sistema social y sistema económico.

La sociedad —decía Bentham siguiendo las huellas del descubrimiento que hacía el liberalismo— es la esfera de los *sponte acta.* Pero la sociedad es una

[20] La noción de sistema político ha sido profundizada y teorizada por D. Easton, especialmente en *A Framework for Political Analysis,* Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1965 [ed. cast.: *Esquema para el análisis político,* Buenos Aires Amorrortu, 1969], y *A Systems Analysis of Political Life,* Nueva York, Wiley, 1965. Cfr. G. Urbani, *L'analisi del Sistema Politico,* Bolonia, Il Mulino, 1971.

realidad espontánea sólo en el sentido en que no está regulada por el Estado, sólo en el sentido en que denota un espacio extra-estatal en el que no se da un control político, sino un «control social». Por lo tanto, los conceptos de poder y de coerción ya no bastan, por sí solos, para caracterizar y circunscribir la esfera de la política. Aparte de la objeción de que la política no es sólo poder y coerción, queda el hecho de que —además del poder político— debemos registrar también un poder económico, un poder militar, un poder religioso, además de otros poderes. Lo mismo vale para la noción de coerción. A la coerción política se añade la coerción social, la coerción jurídica, la coerción económica y otras. Todos estos poderes y todas estas coerciones son —se dirá— distintas. Sin embargo, esta diversidad no se capta sin referirla a los niveles en los cuales los distintos «poderes coercitivos» se manifiestan. Cuando se argumenta, por ejemplo, que el poder político es aquel poder coercitivo que monopoliza el uso legal de la fuerza, esta individuación presupone que el aparato estatal dispone de niveles y estructuras destinadas a ello. Puede parecer que de este modo se vuelve a la identificación —que se considera superada— entre la esfera política y la esfera del Estado. Pero no es exactamente así.

Cuanto más nos alejamos del formato de la *polis* y de la pequeña ciudad-comunidad, las aglomeraciones humanas adquieren en mayor medida una estructuración vertical, altimétrica. Esta verticalidad era hasta tal punto extraña a la idea griega de política como para haber sido teorizada durante siglos (como se ha visto) con el vocabulario latino; mediante términos como *principatus, dominium, regnum, gubernaculum, imperium, potestas* y otros similares. El hecho de que toda esta terminología confluya en el siglo XIX en el término «política» constituye por lo tanto una impresionante inversión de la perspectiva. Hoy nosotros adscribimos una dimensión vertical a una palabra que denotaba, por el contrario, una dimensión horizontal. Como consecuencia de esta nueva disposición la dimensión horizontal acaba por atribuirse a la sociología, y paralelamente, la esfera de la política se eleva y restringe, en el sentido en que se reconduce a una actividad de gobierno y, en concreto, a la esfera del Estado. Pero esta redefinición, que respetaba bastante bien la realidad del siglo XIX, se revela en el siglo XX como demasiado angosta, demasiado limitada. En realidad nosotros registramos un hecho nuevo: la democratización, y en todo caso, la *masificación,* de la política. Las masas, desde siempre extrañas, excluidas o presentes sólo a intervalos, entran en política, y entran de modo estable, para quedarse.

La democratización o masificación de la política no comporta sólo su difusión, y si se quiere su matización, sino sobre todo su *ubicuidad.* A la ubicación vertical se añade una expansión y ubicación horizontal, lo que vuelve a mezclar, una vez más, todo el discurso. Después de milenios de relativo estancamiento, ¡cuántos vaivenes en poco más de un siglo! Al Estado le siguen compe-

tiendo, en exclusiva, las *decisiones potestativas* de última instancia; pero los *procesos políticos* ya no pueden estar comprendidos en el ámbito del Estado y de sus instituciones. De hecho, y como consecuencia, el concepto de Estado se amplía, siendo sustituido poco a poco por el concepto bastante más elástico e inclusivo de «sistema político». El sistema político no sólo se descompone en «subsistemas» sino también en subsistemas —por ejemplo, el subsistema partidista y el subsistema de los sindicatos y de los grupos de presión— que escapan totalmente a la visión institucional.

Por lo tanto, no es exacto imputar a la ciencia política contemporánea haberse cerrado en una visión demasiado angosta —estatal— de lo que es la política. A quien observa que tampoco la noción de sistema político basta para dar cabida a la ubicuidad y la difusión de la política puede contraponerse la crítica de quien observa que un sistema político que no llega ya a determinar sus propios confines acaba por no ser un «sistema» o por diluir la idea de política hasta el punto de evaporarla. Las dos objeciones, por el mismo hecho de ser contrarias, vuelven a adquirir sus proporciones una con respecto a otra. Tomemos los procesos electorales, que ejemplifican bastante bien el nexo entre democratización de la política y recuperación en la política, de la dimensión horizontal. Ahora bien, no es cierto que los procesos electorales se escapen del discurso altimétrico. Basta con observar que los procesos electorales son un método de reclutamiento del personal que llegará a ocupar puestos políticos; de lo que se desprende que son parte integrante también de los procesos verticales del sistema político.

En líneas generales el punto a afirmar es que no debemos confundir los *recursos del* poder, o las *influencias sobre* el poder, con el *tener poder;* así como debemos de distinguir el cómo del dónde *se genera* el poder político, del cómo y dónde *se ejerce*[21]. Una vez señaladas estas distinciones la dificultad de determinar los «límites» del sistema político se resume en la diferencia entre acepción laxa y acepción estricta del concepto de política.

La difusión de la política no sucede, por otra parte, sólo en el nivel de base, en el nivel del *demos.* La encontramos también en los vértices, en el nivel de las *élites.* De hecho, las democracias se estructuran como «poliarquías» competitivas con una amplia diseminación pluralista. Hasta aquí no hay problemas en el sentido de que la noción de sistema político posee la elasticidad necesaria para abarcar una vasta y variopinta diseminación del poder. El problema se plantea por el hecho de que entre estos vértices sobresalen las estructuras verti-

[21] Para el concepto de poder y su relación con el de política, véase la antología editada por S. Passigli, *Potere e Élites Politiche,* especialmente la *Introduzione,* Bolonia, Il Mulino, 1971, y M. Stoppino, *Le Forme del Potere,* Nápoles, Guida, 1974. Para una descomposición analítica, Robert A. Dahl, *Modern political analysis,* Engelwood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1991, y J. H. Nagel, *The Descriptive Analysis of Power,* New Haven, Yale University Press, 1975.

cales que no son políticas pero que siguen siendo potentísimas, como en el caso de las «corporaciones gigantes». Pero también en relación a esta dificultad debemos recordar que condicionar e influir al poder político no es lo mismo que ejercerlo. Aunque las corporaciones gigantes, o incluso los potentados sindicales, resulten influyentes, de ello no se desprende que su poder sea «soberano», es decir, superpuesto al poder político. Mientras que un sistema político se mantiene las órdenes principales y vinculantes *erga omnes* son y siguen siendo los mandatos emanados en los niveles políticos. Únicamente las decisiones políticas —no importa si bajo forma de leyes o no— se aplican con fuerza a la generalidad de los ciudadanos. Y si por decisiones colectivizadas se entienden aquellas decisiones que se sustraen a la discrecionalidad de los particulares, entonces las decisiones políticas pueden definirse como las *decisiones colectivizadas* soberanas a las cuales es más difícil sustraerse, tanto por su inclusividad territorial como por su intensidad coercitiva (el monopolio del ejercicio legal de la fuerza) [22]. Está claro que las decisiones políticas abarcan materias muy diversas: pueden ser de política económica, de política de derecho, de política social, de política religiosa, de política educativa, etc. Si todas estas decisiones son, a priori, «políticas» es por el hecho de ser decisiones colectivizadas *soberanas* tomadas por un personal situado en *niveles políticos*. Esta es su «naturaleza» política.

Queda una objeción de fondo que atañe no ya a la identidad, sino a la autonomía de la política. La nueva ciencia de la sociedad —la sociología— tiende a absorber la ciencia política, y a través de ella a la política, en su propio ámbito. El reduccionismo sociológico, o la sociologización de la política, está indudablemente vinculado con la democratización de la política y encuentra en esta referencia tanto su fuerza como su límite. Su fuerza, porque la verticalidad democrática está caracterizada por un movimiento ascendente, de modo que los sistemas de democracia política resultan sistemas «reflectantes» y típicamente receptivos de una demanda que sale desde abajo. Su límite, porque este hilo explicativo se rompe en relación a los sistemas dictatoriales, que se denominan «de extracción» precisamente porque están caracterizados por una verticalidad descendente, por un predominio de los mandatos que descienden desde lo alto. En resumen, las reducciones sociológicas *aplanan* la política, en el sentido de que su verticalidad resulta una variable dependiente: dependiente, precisamente, del sistema social y de las estructuras socio-económicas. Este aplanamiento es posible, decía, en el caso de los sistemas que «reflejan» un poder popular; pero es altamente improbable en los sistemas políticos caracterizados por una fuerte verticalidad. En particular la sociologización de la polí-

[22] Para la caracterización del poder político como «poder decisional», véase, en este volumen, el capítulo 14, «Técnicas de decisión».

tica no logra explicar el funcionamiento de los sistemas dictatoriales, de aquellos sistemas en los cuales los mandatos no son en modo alguno reconducibles a demandas ascendentes, y no por otra cosa, sino por que los sistemas dictatoriales impiden la formación autónoma y la libre expresión de la demanda social.

La forma extrema de negación de la autonomía de la política no es, por lo general, la sociológica: proviene, más bien, de la filosofía marxiana. En esta última perspectiva no se apunta únicamente a la heteronomía de la política sino, más drásticamente, a la *negación de la política.* En la concepción económico-materialista de la historia la política es una «superestructura» no sólo en el sentido de que refleja las fuerzas y las formas de producción, sino también en el sentido de que es un epifenómeno destinado a extinguirse. En la sociedad comunista —preveía Marx— el Estado viene a menos, y con ello desaparece la coerción del hombre sobre el hombre. Pero si una filosofía de la historia ha de valorarse en referencia a los acontecimientos históricos que ha generado, basta con constatar que hoy en día la tesis de la «primacía de la política» encuentra su mejor confirmación en los Estados que se fundan en la doctrina de Marx y de sus sucesores. Quien ha estudiado la experiencia de los países del Este no tiene dudas sobre la identificabilidad de la política; y muchas menos dudas —es lícito sospechar— sobre la autonomía y autosuficiencia de la política. En los países del Este no es ciertamente el sistema social el que explica el Estado. Es más bien el Estado el que fabrica, en mayor medida que en el pasado y que en cualquier otro lugar, la sociedad.

Como se ve el debate sobre la identidad e incluso sobre la autonomía de la política es muy abierto. Hay un hecho cierto: la ubicuidad y, por ella, la difusión de la política en el mundo contemporáneo. Este hecho puede ser interpretado de distintas formas. Puede apoyar la tesis de quien reduce la política a otra cosa, subordinándola de distintas formas al sistema social y a las fuerzas económicas: la tesis de la heteronomía, pero también, en su forma extrema, de la negación de la política. O bien puede apoyar la tesis inversa, la tesis de quien observa que el mundo nunca ha estado tan «politizado» como hoy; una tesis que no afirma necesariamente el dominio o la primacía de la política, pero que ciertamente reivindica su autonomía. En medio de estas tesis opuestas se sitúan las incertidumbres de identificabilidad, la dificultad de ubicar la política. A esta dificultad puede añadirse una tercera tesis, aquella que ve en la difuminación, y por lo tanto en la falta de potenciación de la política, un eclipse de lo político (pero no una heteronomía). Tres tesis entonces: 1) heteronomía o incluso extinción; 2) autonomía, primacía o incluso triunfo; 3) difuminación, ausencia de potenciación, en este sentido eclipse. Tres tesis que se relacionan, de distinto modo, con la ubicuidad de la política, que reflejan una distinta *colocación* de la política, y por ello un modo distinto de identificarla y definirla.

## *Epílogo: Schmitt y las modalidades de lo político*

He mantenido que la política, por ausencia de categoría o por otras razones, no puede reducirse a un *criterio de comportamiento.* Si distinguimos, como es lícito, entre categoría (conceptual) y criterio (de acción), la categoría de la ética y el bien y el criterio que les corresponde es el altruismo, el hacer bien al otro. Del mismo modo, la categoría de lo económico es lo útil, y el criterio que se desprende es el lograr el propio interés, el actuar en base a la ganancia. Por el contrario, la política no se deja distinguir del mismo modo y con igual nitidez. Pero definir la política tanto en el plano del concepto como en clave de los criterios es quizá una ambición excesiva. ¿Por qué no concentrar el esfuerzo sobre el concepto, arrinconando el criterio (de acción)? En mi interpretación ésta es la vía seguida fundamentalmente por Carl Schmitt, cuya atención se centra en el «concepto de lo político» [23].

Un concepto puede ser analizado en base a las distinciones-oposiciones que lo fundamentan. De este modo, la ética se basa en la contraposición entre bien y mal, la estética en la antítesis bello-feo, la economía en el contraste útil-perjudical; y la política se basa, a su vez, en la oposición amigo-enemigo. Esta última es la tesis de Schmitt, una tesis que es necesario precisar rápidamente en dos cuestiones; primero, que Schmitt no equipara la distinción amigo-enemigo a las demás (considera que supera a las demás), y segundo, que el elemento que cualifica la dicotomía es el enemigo, el *Feind,* el *hostis,* no el amigo.

Sobre el primer punto Schmitt dice lo siguiente: «Todo antagonismo u oposición religiosa, moral, económica, étnica o de cualquier clase se transforma en oposición política en cuanto gana la fuerza suficiente como para agrupar de un modo efectivo a los hombres en amigos y enemigos. [...] Lo político puede extraer su fuerza de los ámbitos más diversos de la vida humana, de antagonismos religiosos, económicos, morales, etc. Por sí mismo lo político no acota un campo propio de la realidad, sino sólo un cierto *grado de intensidad* de la asociación o disociación de hombres. [...] La agrupación real en amigos y enemigos es en el plano del ser algo tan fuerte y decisivo que, en el momento en que una oposición no política produce una agrupación de esa índole, pasan a segundo plano los anteriores criterios "puramente" religiosos, "puramente" económicos o "pu-

[23] Es el título de su escrito más conocido, *Der Begriff des Politischen* (1927), versión castellana del texto corregido por Carl Schmitt en 1932, *El concepto de lo político,* Madrid, Alianza Editorial, 1998, (volumen al que se refiere las citas de las páginas siguientes). Schmitt utiliza también «criterio» y parece usar Begriff (concepto o categoría) y *Kriterium* como términos equivalentes. Pero distinguirlos como aquí sugiero no es forzar su pensamiento. Por otro lado, y casi instintivamente, Schmitt dice casi siempre *Begriff.* La doctrina política de Schmitt es retomada fielmente y es desarrollada por Julien Freund, *L'Essence du Politique,* París, Sirye, 1965.

ramente" culturales. [...] Caso "decisivo", y de ahí que, siempre que existe una unidad política, ella sea la decisiva, y sea "soberana" en el sentido de que siempre, por necesidad conceptual, posea la competencia para decidir en el caso decisivo, aunque se trate de un caso excepcional» (pp. 67-68). Los pasajes citados aclaran que el concepto de lo político es para Schmitt primario y absorbente: transforma lo otro (lo religioso, lo moral, etc.) en sí mismo, y no se refiere a un «campo de la realidad», sino a un «grado de intensidad». No se da, para él, una esfera de la política *quae per se est et per se concipitu;* la política es la intensidad que nos agrega-opone en amigos contra enemigos.

La segunda precisión es que en la oposición amigo-enemigo el elemento que cualifica es el enemigo. Aunque Schmitt no lo admita, su dicotomía es asimétrica: la amistad es un mero reflujo de la hostilidad. Del mismo modo que amigo-enemigo no son individuos sino colectividades, si el enemigo es un «conjunto de hombres» el contra-conjunto que se opone a él debe permanecer unido, y puede decirse (es la oposición obvia) que está aglutinado por la amistad. Pero Schmitt explica siempre lo que es el *Feind;* no dice nada, o casi nada, sobre la amistad. Por otro lado, sólo «es constitutivo del concepto de enemigo el que en el dominio de lo real se dé la eventualidad de una lucha» (p. 62), y es la guerra la que como «*presupuesto* que está siempre dado como posibilidad real, que determina de una manera peculiar la acción y el pensamiento humanos y original así una conducta específicamente política» (p. 64). Sobre esta asimetría volveré más adelante. Por el momento importa comprender bien lo que Schmitt entiende por enemigo. «Enemigo no es pues cualquier competidor o adversario. Tampoco es el adversario privado al que se detesta por cuestión de sentimientos o antipatía. [...] Sólo es enemigo el enemigo *público.* [...] Enemigo es en suma *hostis,* no *inimicus* en sentido amplio. [...] A un enemigo en sentido político no hace falta odiarlo personalmente» (p. 58-59). «Los conceptos de amigo, enemigo y lucha adquieren su sentido real por el hecho de que están y se mantienen en conexión con la posibilidad real de matar físicamente» (p. 63). «Cada guerra adopta así la forma de "la guerra última de la humanidad". Y esta clase de guerras son necesariamente de intensidad e inhumanidad insólitas, ya que *van más allá de lo político* y degradan al enemigo al mismo tiempo por medio de categorías morales y de otros tipos, convirtiéndolo así en el horror inhumano que no sólo hay que rechazar sino que hay que *aniquilar* definitivamente» (p. 66).

A primera vista el *tour de force* de Schmitt nos deja casi sin aliento. Pero, una vez retomado el aliento, la pregunta es: ¿por qué la medida de intesidad que agrupa en amigos-enemigos puede y debe ser únicamente política? ¿Cómo es que Schmitt hace desaparecer la intensidad religiosa, la intensidad racial, la intensidad moral, la intesidad económica? En suma, ¿por qué la «intensidad» es una prerrogativa exclusiva de lo político? Schmitt afirma «una guerra llevada

a cabo por motivos "puramente" religiosos, "puramente" morales, "puramente" jurídicos o "puramente" económicos sería un contrasentido. De la distinciones específicas que configuran estos ámbitos de la vida humana no es posible derivar la agrupación según amigos y enemigos ni en consecuencia la guerra» (p. 65-66). A esto se puede rápidamente oponer que, insensatez por insensatez, incluso una guerra producida por motivos puramente políticos (para determinar quién es el enemigo) no parece menos insensata. Y la cuestión es que el argumento de Schmitt carece de prueba. «Ahora bien, si llega a producirse esta agrupación combativa, la oposición decisiva no será ya de naturaleza meramente religiosa, moral o económica, sino política» (p. 66). Pero aquí el argumento es circular, ésta es una suposición de principio. El razonamiento repite como conclusión la propia premisa: que todo lo que agrupa en amigo-enemigo es político, que todo lo que no agrupa de este modo no lo es, y que lo que es político borra lo no-político.

Demos un paso hacia adelante, volviendo a comenzar la afirmación ya citada de que «el enemigo no es el competidor». Sí, es cierto: si decimos competidor decimos algo distinto de enemigo. Pero planteemos la hipótesis de una competencia con una altísima intesidad, cuya apuesta es la supervivencia (y, paralelamente, la muerte de los perdedores). En tal caso, ¿por qué el competidor no es asimilable a un enemigo? Schmitt respondería, imagino, que la competencia económica no puede nunca calificarse como relación entre enemigos porque no contempla la posibilidad real de la muerte física. Está bien (mientras que los conflictos económicos son reconducibles y reducibles a la «competencia»). Pero no vale para la hostilidad religiosa o racial: aquí la muerte física es una posibilidad muy real. Y, además, si la intensidad calificadora (para calificarse como intensidad política) debe contemplar, como su *ultima ratio,* la guerra, entonces ¿cómo hacer para negar el «enemigo absoluto»? El enemigo absoluto —aquellos que realmente llegan a ser asesinados y que, por añadidura, llegan a ser también odiados— debería representar para Schmitt la encarnación última, la representación límite, de lo «puramente político». No es así. A causa del rechazo al enemigo absoluto Schmitt sale bien parado moralmente; pero sale mal parado lógicamente.

Gira y vuelve a girar, el hilo conductor de la teoría schmittiana es la intensidad; pero este hilo conductor se transforma progresivamente en una goma elástica que se alarga o acorta a voluntad, a medida. Cuando el criterio de la intensidad no basta por sí mismo para hacer emerger lo político, entonces se alarga hasta incluir la contemplación «real» de la muerte; pero cuando el alargamiento conduce, como es inevitable, a la presencia del enemigo absoluto, entonces el recorrido de la intensidad se acorta: el enemigo es «público» y «no es necesario» que sea odiado personalmente (y menos aún exterminado). Ahora bien, hablar así equivale, en buena lógica, a plantear una condición inter-



UNIVERSIDAD CATÓLICA BIBLIOTECA CENTRAL SALTA

pretable de formas diversas como necesaria o suficiente: para que surja el enemigo es necesario (y basta) «un conjunto de hombres que siquiera eventualmente, esto es, de acuerdo con una posibilidad, se opone *combativamente* a otro conjunto análogo» (p. 58). Pero una condición necesaria (y lo mismo vale para una condición suficiente) indica un mínimo: no es una condición que excluya un máximo, que establezca un techo. Por consiguiente, lo repito, si el principio de individuación de lo político es —como lo es para Schmitt— la intesidad de la contraposición, entonces su criterio funciona tanto mejor cuanto más se intesifica. Pararse a medio camino es contradecirlo y contradecirse.

No hay autor que no pueda ser cogido en contradicciones. Pero Schmitt se mueve mal, en clave lógica y metodológica, con demasiada frecuencia. No se trata sólo de que el nudo crucial de su demostración esté invalidado (se ha visto) por una suposición de principio. Se trata también que todo el planteamiento de su argumentación nos deja perplejos. En los pasajes difíciles Schmitt dice «puramente», es decir, desarrolla el discurso *al limite,* sobre el filo del caso límite. Su *Begriffsbildung* —es Schmitt quien lo subraya— se basa en el «punto extremo» (p. 59), en el «caso decisivo» (p. 68). Esto funciona cuando se va buscando la esencia, la esencia última y metafenoménica de lo real [24]. De hecho él comienza afirmando que de lo que se trata es de entender «adecuadamente la esencia de lo político» (p. 50). Pero al continuar su exposición Schmitt vincula el «punto extremo» con la consideración de que «todos los conceptos, ideas y palabras poseen un sentido *polémico;* se formulan con vistas a un antagonismo concreto, están vinculados a una situación concreta cuya consecuencia última es una agrupación según amigos y enemigos» (p. 60). Pero este es un *sequitur* verbal, poco o nada conceptual. De hecho, se puede decir de todo el pensamiento (lo dijo, entre otros, Benedetto Croce) que es pensar *contra,* un pensar estimulado y precisado al contradecir el pensamiento de los demás; pero ésta no es ciertamente la «polémica» que es *polemos,* que acaba, en el límite, en guerra efectiva. Además Schmitt ilustra cómo las «cuestiones terminológicas se convierten en instancias altamente politizadas» (p. 61n.) señalando que «palabras como estado, república *, sociedad, clase, o también soberanía, estado de derecho, absolutismo, dictadura, plan, estado neutral, estado total, etc., resultan incomprensibles si no se sabe a quién en concreto se trata en cada caso de afectar, de combatir, negar y refutar con tales

[24] Es un punto que desarrollo en *La Politica: Logica y Metodo in Scienze Sociali,* Milán, SugarCo, 1979, pp. 133-35 [ed. cast.: *La Política: Lógica y Método en las Ciencias Sociales,* México, FCE, 1984], donde distingo entre razonar mediante «caso límite» y «caso medio». Hay que advertir también que razonar al límite es distinto de la construcción típico-ideal. Por ejemplo, los tipos ideales de Max Weber no son ni «extremos» ni «críticos» en el sentido schmittiano.

* Maquiavelo, por ejemplo, llama república a todo Estado que *no* es una monarquía. *(Nota de Schmitt).*

términos» (pp. 60-61). Y aquí la confusión es verdaderamente grande: Schmitt confunde además las definiciones *a contrario* con aquella «polémica» que lleva a la política como guerra-enemistad. No, realmente no. El punto extremo» como estrategia eurística no tienen nada que ver con el «punto extremo» dado del «reagrupamiento» según amigos y enemigos.

Si se extraen las conclusiones, a mí me parece que la red conceptual de Schmitt tiene al mismo tiempo mallas demasiado estrechas (excluye demasiado) y mallas demasiado amplias (no atrapa los peces que persigue). Excluye demasiado porque incluye únicamente a la «política caliente» —es decir, intensa, combativa, apasionada, ideológica— excluyendo de este modo a la «política tranquila», la política que pacifica los conflictos y somete la fuerza al derecho. La exclusión es totalmente gratuita. Por otra parte, cuando la red de Schmitt es llevada a la orilla descubrimos que está vacía: vacía, bien entendido, para sus fines. Como ya he observado, Schmitt no logra en modo alguno demostrar que la intensidad sea una prerrogativa exclusiva y particular de lo político. Por lo tanto su argumento puede ser tanto transformable como extensible. En la línea del criterio de intensidad se podría mantener que la intensidad religiosa transforma un conflicto político en guerra de religión, la intensidad étnica en conflicto racial, la intensidad moral en conflicto ético, y así podría seguirse. ¿Por qué no? Schmitt *dice* que no, pero no explica *por qué* no.

Volvamos al punto en el que la dicotomía amigo-enemigo es asimétrica, cuando es calificada por el *hostis*. Basta con decir esto para decir que la teoría de Schmitt ha de adscribirse a las concepciones de la política como conflicto. Hay que ser claro: adscribir un autor a estas concepciones no implica en modo alguno que sea partidario de las guerras y que propugne los conflictos. Hobbes, que es su precursor, es también, y coherentemente, el máximo salvaguarda del orden. Si el hombre es, en el estado de naturaleza, un lobo que combate a otros lobos, entonces el orden y la paz se convierten en bienes a adquirir a cualquier precio, incluso a costa de someterse al Leviatán. En verdad, de todos aquellos que conciben la política como conflicto sólo Marx es «conflictualista», e incluso él *pro tempore*, puesto que el advenimiento del comunismo es también para él advenimiento de la paz y el fin de la política (como conflicto, es decir, como la entendía Marx). Schmitt está un poco entre Hobbes y Marx. No aspira a la paz interna del modo obsesivo de Hobbes (y ciertamente no la desea en la detestadísima versión liberal, que para él es la versión despolitizada del orden); pero detesta el vil desorden de la República de Weimar y teoriza el Estado fuerte capaz de aplastar «al enemigo interior» [25]. Aunque la política sea lucha, para

[25] La política de Weimar, y en general la del liberalismo, es para Schmitt *Policey* (o *Polizey*), una política pequeña y mezquina, baja política, mientras que la suya es «alta política», *Politik* en el propio y específico sentido del término, político en contraposición, precisamente, a *Policey* (véase antes la nota 17).

Schmitt no lo es ciertamente en la acepción e interpretación marxista de lucha-guerra de clase. Si tuviera que escoger entre Marx y Hobbes, Schmitt estaría con Hobbes. Y merece la pena continuar con la comparación entre ambos.

Schmitt desciende de Hobbes, pero le da la vuelta. Una primera diferencia es que Hobbes es «atomista», se enfrenta a individuos particulares, mientras que Schmitt concibe a los amigos y enemigos como agregados. La segunda diferencia, la que hace que Schmitt insista más en el «conflicto» de los dos, es que Hobbes nos sitúa frente a un estado de naturaleza invivible (de guerra de todos contra todos) y por lo tanto a rechazar y superar en el *status civiles*, mientras que Schmitt procede en la dirección opuesta y restaura el *status naturalis* como el estado en el cual la política se manifiesta de modo genuino. El tema es tomado finalmente por Leo Strauss: la definición hobbesiana del estado de naturaleza como *status belli*, «como estado de antagonismo de todos contra todos se aduce como motivo para abandonar el estado de naturaleza. Schmitt emplaza su afirmación de lo político frente a esta negación del estado de naturaleza o político» [26]. De todo ello resulta que si entendemos «lo político» como lo entiende Schmitt, entonces Hobbes es «el pensador antipolítico» [27], el antipolítico por antonomasia.

Por consiguiente, Schmitt ve, en el sentido que se ha precisado, la política como conflicto. Pero esto es *un modo de interpretar* la política, no es *definir la esencia* de la política. Schmitt, como han comprendido también otros autores, no se dirige a donde cree. Cree que capta *el concepto* de lo político, y por el contrario explica y desarrolla *una de sus modalidades*. De él recabamos, más que cualquier otro autor después de Hobbes, que la política-como-guerra, como percepción del otro (del otro generalizado, o concreto en contra-agrupamientos) como «enemigo potencial», es la modalidad fundamental y recurrente en la vida política, en la vida en una ciudad y en la supervivencia como ciudad. En resumen, Schmitt nos impone el hacer cuentas con un modo de concebir la política que es también un *modo de ser* muy fundamental.

Yo disiento frontalmente de Schmitt porque valoro que «domar» la política es el gran mérito y la conquista efectiva de la civilización occidental. Pero la po-

La distinción, especialmente por cómo se planteaba para los cameralistas, es importante para encuadrar el pensamiento de Schmitt y ayuda a comprender cómo sitúa la *Politik* en los límites (como si fuese únicamente o sobre todo *Aussenpolitik*, política exterior) y puede así afirmar que «la aportación de un Estado normal consiste sobre todo en producir *dentro* del Estado y su territorio una pacificación completa, esto es, en procurar "paz, seguridad y orden"».

[26] «Comments on Carl Schmitt's der Begriff des Politischen», en *The Concept of the Political by Carl Schmitt*, George Schwab (ed.), New Brunswick, Rutgers, University Press, 1976, pp. 88. Es importante señalar que tampoco Hobbes concibe el *status belli* como una guerra real. Éste escribe: «Pues la guerra no consiste solamente en batallas o en el alto de luchar, sino en un período en el que la voluntad de confrontación violenta es suficientemente declarada» (*Leviatán*, cap. 13). En este punto no hay diferencia entre Hobbes y Schmitt.

[27] Leo Strauss, *loc. cit.*, p. 90 nota.

lítica «indómita» ni domada ni domable, teorizada por Schmitt, sigue existiendo y subsiste. Yo prefiero, en mucha mayor medida, la política-como-paz, y a través suyo la resolución no violenta de los conflictos y el disciplinamiento jurídico de la fuerza, en suma, una convivencia en la cual la «ley de las leyes» sustituya a la ley de la jungla. Por el contrario, Schmitt exalta, y se exalta, al restituir a la política una «seriedad absoluta», una grandeza primigenia, heroica, y quizá también purificadora. Pero, preferencias aparte, es cierto que se dan —como está de moda decir— dos modelos de política: el que la asimila, en la mayor medida de lo posible, a un estado de paz, y el que la reconduce, en último análisis, a un símil de la guerra [28]. Es falso que la política-como-paz no exista. Pero es cierto que existe también la modalidad de lo político teorizada por Schmitt.

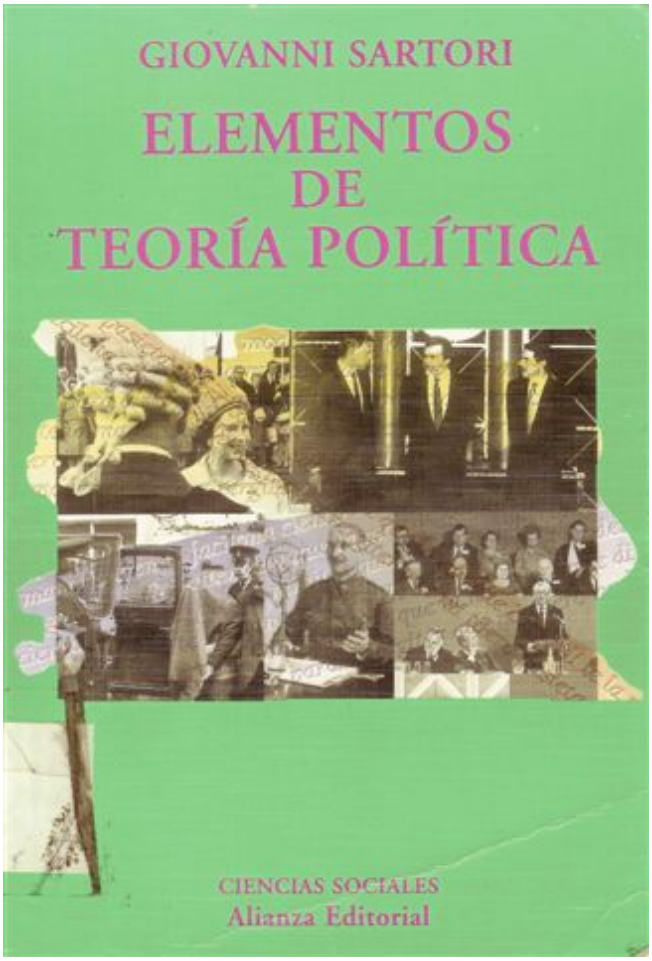
El punto a rebatir es que dividir la política según modalidades es muy distinto a individualizarla y definirla en su *quiddítas,* en su distintividad. Schmitt intenta aferrar lo político como una «intensidad soberana» que no es la intensidad de *cualquier cosa,* sino un grado de intensidad que presta el propio objeto (transformando en política contraposiciones de otra naturaleza u origen). Pero este intento no se logra. La *quiddítas* de la política se sigue escapando. Mientras tanto, la podemos identificar (lo he propuesto) de este modo: como la esfera de las «decisiones colectivizadas» soberanas, coercitivamente sancionables e ineludibles.

[28] Para la contraposición de la «política como paz» a la «política como guerra» debo reenviar a mi *The Theory of Democracy Revisited,* Chatham, Chatham House, 1987, pp. 41-43 [ed. cast.: *Teoría de la Democracia,* Madrid, Alianza Editorial, 1987].

# ELEMENTOS DE TEORÍA POLÍTICA

## Capítulo 11

Giovanni Sartori




Ciencias Sociales
Alianza Editorial

Buenos Aires

1999

1º Edición 1992

**Este material se utiliza con fines exclusivamente didácticos.**

# ÍNDICE


PREFACIO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA ..... 9
FUENTES ..... 11

1. CONSTITUCIÓN ..... 13
2. DEMOCRACIA ..... 29
3. DICTADURA ..... 71
4. IGUALDAD ..... 101
5. IDEOLOGÍA ..... 115
6. LIBERALISMO ..... 139
7. MERCADO ..... 149
8. OPINIÓN PÚBLICA ..... 169
9. PARLAMENTO ..... 201
10. POLÍTICA ..... 233
11. REPRESENTACIÓN ..... 257
12. SISTEMAS ELECTORALES ..... 279
13. SOCIEDAD LIBRE ..... 309
14. TÉCNICAS DE DECISIÓN ..... 321
15 VIDEOPODER ..... 351

ÍNDICE ONOMÁSTICO ..... 365

CAPÍTULO 11

# REPRESENTACIÓN

Etimológicamente hablando, representar quiere decir: presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente. A partir de aquí la teoría de la representación se desarrolla en tres direcciones opuestas, según si se asocia: a) con la idea de *mandato* o de delegación; b) con la idea de *representatividad,* es decir, de semejanza o similitud; c) con la idea de *responsabilidad.*

El primer significado se deriva del derecho privado y caracteriza a la doctrina más estrictamente jurídica de la representación, mientras que el segundo significado se deriva de un enfoque sociológico según el cuál la representación es esencialmente un hecho existencial de semejanza, que trasciende toda «elección» voluntaria [1] y por consiguiente a la propia conciencia [2]. En el significado jurídico hablamos con frecuencia del representante como de un «delegado» o de un mandatario que sigue instrucciones. En el significado sociológico, por el contrario, decimos que alguien es «representativo de» para decir que éste personifica algunas características esenciales del grupo, de la clase o de la profesión de la cual proviene o pertenece. En cuanto al tercer significado —que nos lleva a entender el gobierno representativo como un «gobierno responsable»— constituirá el objeto principal de nuestro análisis.

Aunque en este nivel estamos interesados sólo en la representación *política,* ésta permanece siempre vinculada a la representación sociológica (o existencial), por un lado, y a la representación jurídica, por otro.

[1] Cfr. C. J. Friedrich, *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics,* Nueva York, McGraw Hill, 1963, p. 304.

[2] Es la representación inconsciente. Cfr. H. F. Gosnell, *Democracy: The Threshold of Freedom,* Nueva York, Ronald Press, 1948, p. 141.

El vínculo entre representación política y representación sociológica es particularmente evidente cuando hablamos de *sobre*-representación o de *infra*-representación. Por ejemplo, no tendría mucho sentido denunciar el hecho de que los trabajadores con frecuencia están infra-representados si no se atribuye importancia a la representatividad (es decir, al criterio de la semejanza). No obstante, la distinción entre representación política y representación existencial debe mantenerse firmemente. De otro modo cualquier sistema político podría reivindicar el ser representativo desde el momento en que un grupo dirigente es siempre «representativo de» secciones o estratos de la sociedad.

El vínculo entre representación política y representación jurídica es particularmente evidente en la doctrina europea —alemana, francesa e italiana—, que es casi unánime al afirmar que la representación política no es una verdadera representación; y ello precisamente porque dicha doctrina adopta la unidad de medida de la representación privada. En efecto, si no se postula una heterogeneidad entre representación política y representación jurídico-privada, es casi inevitable llegar a la conclusión de que ningún sistema político tiene derecho para declararse como un auténtico sistema representativo. Por otro lado, la distinción entre representación política y jurídica no puede traducirse en una ausencia de relación recíproca, aunque sólo sea porque la representación política está formalizada jurídicamente en las estructuras institucionales de la democracia y constituye una parte integrante del constitucionalismo.

## *El desarrollo histórico*

La emergencia de la representación política moderna del tronco de la experiencia medieval[3] es un proceso que merece la pena seguirse —para captar lo gradual del mismo— en la historia política inglesa de la segunda mitad del siglo XVIII,

[3] Dejo a un lado la cuestión de si se puede hablar de representación en la antigüedad. La tesis ha sido mantenida sobre todo por T. Mommsen, *Le Droit Publique Romain,* trad. francesa, París, Fontemoing, 1887, vol. V, pp. 6 y ss.,y están de acuerdo, entre otros, L. Duguit, *Etudes de Droit Publique,* París, Fontemoing, 1903, vol. II, pp. 9 y ss., e ídem, *Traité de Droit Constitutionnel,* París, Fontemoing, 1928, vol. II, p. 640. La posición de Jellineck es la intermedia, *La Dottrina Generale del Diritto e dello Stato,* Milán, Giuffrè, 1949, pp. 140-142. Rousseau afirmaba, por el contrario, que «la idea de los representantes es moderna: proviene del gobierno feudal [...] En las Repúblicas antiguas esta palabra era desconocida» (*Del contrato Social,* III, 5); una tesis seguida, entre otros, por Esmein y por Carré de Malberg. A mí me parece que la tesis de Mommsen no puede ser aceptada, puesto que la representación en cuestión incluye el problema de un *gobierno* representativo, y por lo tanto la construcción de una democracia *indirecta,* fórmula que es inconcebible en el mundo clásico. Sobre la representación medieval, cfr. R. W. Carlyle y A. J. Carlyle, *A History of Medieval Political Theory in the West,* Londres, Blackwood, 1950, especialmente vol. V, cap. 9, y vol. VI, cap. 6; y específicamente sobre la experiencia inglesa, M. V. Clarke, *Medieval Representation and Consent: A Study of Early Parliaments in England and Ireland,* Nueva York, Russel, 1964.

y en los escritos de Algernon Sidney, John Toland y Humphrey Mackworth. Pero para captar la distancia de la representación moderna frente a la medieval conviene mirar, por el contrario, a la Revolución francesa. Esta distancia no se caracteriza únicamente por el repudio del mandato imperativo, sino también por la disposición de la Constitución de 1791 en la que se declara que los «representantes nombrados por las circunscripciones no representan a una circunscripción particular, sino a la nación entera». Importa subrayar dos sutilezas. Primero, al decir nombrados *en las* circunscripciones los constituyentes revolucionarios pretendían decir en concreto que los representantes *no* eran nombrados *por* sus electores. Segundo, hay una gran diferencia entre nación y pueblo; y también ésta es una elección meditada y premeditada.

Si es el *pueblo* el que es declarado soberano, de ello se desprende que la voluntad de los representantes depende y se deriva de la voluntad de un titular, de un *dominus;* y por tanto de ello se desprende que en este caso se postulan al menos dos voluntades, la del pueblo y la de la asamblea representativa. Pero si la *nación* es la que se declara soberana —como en el artículo 3 de la Declaración de derechos de 1789— entonces existe, en concreto, únicamente una voluntad, puesto que la voluntad de la nación es la misma voluntad de los que están legitimados para hablar en su nombre [4]. No es que haya un país real que preexista al país legal; sin embargo, y más bien, el país legal *es* el país real. «El pueblo o la nación —decía Sieyès equivocándose en la terminología, pero no ciertamente en las conclusiones— no puede tener más que una voz, la de la Legislatura nacional... El pueblo no puede hablar, no puede actuar más que a través de sus representantes.» [5]

Remitir a la nación modifica, por lo tanto, profundamente el concepto de representación. Como ha afirmado con exactitud Carré de Malberg, «la palabra representación no designará ya únicamente, como antes, una cierta relación entre el diputado y aquellos que han delegado en él; expresa la idea de un poder que se da al representante de querer y de decidir por la nación. La asamblea de los diputados representa la nación, en cuanto que ésta tiene el poder de querer por aquélla». Y, definiendo exactamente la cuestión, concluía: «El representante *quiere por* la nación. Y éste es el elemento esencial de la definición del régimen representativo» [6]. Burdeau ha precisado a su vez bastante bien la diferencia: «Mientras que en su acepción corriente el término representación implica una dualidad de la voluntad, la representación tal y como fue entendida

[4] Cfr. R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat* (1922), París, Sirey, 1962, vol. II, p. 267 y *passim*. Su *Contribution* es el texto clásico para la distinción entre soberanía de la nación y soberanía democrática (vol. II especialmente pp. 166-197 y 232-281).

[5] En la sesión del 7 de septiembre de 1789. Cfr. *Archives Parlementaries*, 1.ª serie, t. VIII, p. 595.

[6] Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie Générale de l'Etat*, op. cit., p. 263 y p. 267.

en 1789 no pone en cuestión más que una sola voluntad: la de la nación representada» [7]. Curiosamente los miembros del parlamento eran llamados «diputados» precisamente en el momento en el que dejaban de serlo, es decir, dejaban de ser mandatarios. No sólo los representantes eran declarados agentes libres a los cuales no se debía dar instrucciones; eran llamados a representar una voluntad que no preexistía, en concreto, a su propia voluntad [8].

¿Qué juicio se puede emitir sobre los constituyentes revolucionarios? Bigne de Villeneuve ha subrayado que el concepto de soberanía popular debe ser entendido «como un medio para obstaculizar el camino a la democracia» [9]. Lo que no significa que la intención de los constituyentes revolucionarios fuera la de monopolizar todo el poder, desposeyendo al tiempo tanto al monarca como al *demos*. El ánimo de los constituyentes del ochenta y nueve ha sido interpretado con fidelidad por Burdeau: «Los publicistas revolucionarios veían en la representación no sólo el acto que creaba la legitimidad de los gobernantes, sino también el instrumento de una unificación de la voluntad nacional... Los hombres de la constituyente no eran ni los soñadores ni los utópicos que se dice. Sabían bien de qué estaba hecha la irracional voluntad del pueblo... No era, por lo tanto, a aquella voluntad a la que pretendían reconocer las prerrogativas de la soberanía. Educados en el culto de la razón, creyentes en la virtud de las luces, no podían reconocer como voluntad soberana más que a una voluntad reflexiva, ponderada y unificada: aquella misma de la que la asamblea de los representantes debía ser el órgano». Burdeau comenta así: «Se puede objetar a una voluntad así expresada su autenticidad en cuanto imagen de una voluntad real del pueblo, pero no se le puede negar el atribuir a la soberanía nacional un alto y noble semblante» [10].

Además de las críticas que se inspiran en el «realismo» del *cui prodest* [11], la fórmula de la soberanía nacional se expone también a las críticas de un «realismo» que podría denominarse epistemológico. A este respecto es sobre todo el empirismo anglosajón el que mira con sospechas la noción de soberanía —que permanece, de hecho, ajena a la evolución del derecho público inglés— y con mayor razón a la de la «soberanía de la nación». A los ojos de los ingleses, la Revolución francesa fue metafísica; y la soberanía de la nación es, para ellos,

[7] Ibid., p. 245.

[8] Sólo en un momento —en la Constitución de 1793 que afirmaba que la soberanía reside indistintamente en todos los ciudadanos— la soberanía parece converger en la soberanía popular. Pero en el año III se vuelve a afirmar la separación, y el principio de la soberanía de la nación sigue siendo hasta hoy el fundamento de nuestros sistemas.

[9] M. Bigne de Villeneuve, *Traité Générale de l'Etat*, París, Sirey, 1929-1931, vol. II, p. 32.

[10] Burdeau, *Traité de Science Politique*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949-1957, vol. IV, p. 245.

[11] Es sobre todo Bigne de Villeneuve, *Traité Générale de l'Etat*, op. cit., pp. 46-47, quien pone en evidencia el motivo del «interés» de los constituyentes.

una peligrosa invención de una entidad. Pero es fácil hacer justicia, a este respecto, a los «metafísicos» del ochenta y nueve. Porque bajo la pátina de sus racionalizaciones, estos constituyentes no llegaron a una solución distinta de la del más fiero enemigo de la Revolución francesa, de la de Burke.

Que los representantes no deben ser mandatarios, y que deben representar a la nación y no a los que mandan sobre ellos, es lo que había mantenido precisamente Burke en el célebre discurso enviado en 1774 a sus electores de Bristol [12]. Si la Constitución francesa de 1791 es el texto escrito que señala el desarrollo del concepto publicista de la representación pólítica, este desarrollo había ido madurando desde hace tiempo en la evolución del sistema inglés (a pesar de que el carácter consuetudinario de este constitucionalismo hace bastante difícil fijar el momento cronológico en el que el vínculo del mandato imperativo cae en desuso). A «grosso modo», se puede por lo tanto mantener que esta transformación precede en casi un siglo a la Constitución francesa de 1791 [13]. Es cierto que, al exponer su tesis a los electores de Bristol, Burke se podía referir a una praxis consolidada, a las «leyes de esta tierra». Escribía:

«Mi estimado colega [su adversario en el escaño] afirma que su voluntad ha de estar sometida a la vuestra. Si esto fuera todo, la cosa sería inocente. Si gobernar fuese en todas sus partes una cuestión de voluntad, no hay duda de que la vuestra debería ser superior. Pero gobernar y hacer leyes son cuestiones de la razón y del juicio...; y ¿qué clase de razón sería aquella en la que la decisión precede a la discusión; en la que un grupo de personas delibera y otro decide...? Expresar una opinión constituye el derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión que pesa y ha de ser respetada, a la que un representante debe estar siempre dispuesto a escuchar; y que éste deberá siempre

[12] Cfr. también Blackstone, que en sus *Commentaires* escribía: «...Cada miembro, por cuanto es elegido en un distrito particular, una vez elegido [...] sirve [es representante de] todo el reino» (ed. en 4 vols., Londres, Strahan, 1793-95, I, p. 159). El hecho de que los autores ingleses usen generalmente los términos *Kingdom, Estate* o *Land* no obsta para que la idea implícita en estas notas sea afín a la de los constituyentes franceses, que a su vez —es necesario no olvidarlo— citaban profusamente a los ingleses. Por otro lado, el término «nación» era adoptado incluso en Inglaterra. Bigne de Villeneuve, *Traité Générale de l'Etat*, op. cit., p. 40, cita a este respecto las *Memorie* de Edmon Ludlow (1751): «Se declaró que el pueblo es, después de Dios, la fuente originaria de todo poder justo, y que la Cámara de los Comunes, al ser elegida por el pueblo y al representarlo, es el poder supremo de la Nación». Pero De Grazia recuerda que ya A. Sidney escribía en sus *Discursos sobre el Gobierno* (publicados póstumamente en 1698, por lo tanto, años después de su muerte) que «a los miembros elegidos en Kent y Sussex [...] no se les invita a servir en el Parlamento por esas localidades, sino por la nación entera». A. De Grazia, *Public and Republica: Political Representation in America*, Nueva York, Knopf, 1951, p. 29.

[13] Esmein ha observado a este respecto que la *Septennial Act* de 1716, con la que los miembros de los Comunes prorrogaban sus propios poderes durante cuatro años, presupone que la idea de mandato imperativo había ya venido totalmente a menos. Cfr. A. Esmein, *Elements de Droit Constitutionnel*, París, Sirey, 1927, vol. I, pp. 103-104. Es útil además recordar que tanto John Toland en su *Art of Governing by Parties*, como Humphrey Markworth en la *Vindication of the Rights of the Commons of England*, ambos de 1701, negaban ya firmemente el mandato imperativo.

sopesar con gran atención. Pero las instrucciones *imperativas;* los mandatos a los cuales el miembro [de los Comunes] debe expresar y ciegamente obedecer, por los cuales debe votar y a favor de los cuales debe discutir [...]; éstas son cosas totalmente desconocidas para las leyes de esta tierra y que derivan de un error fundamental sobre la totalidad del orden y del modo de proceder de nuestra constitución. El Parlamento no es un *congreso* de embajadores con intereses opuestos y hostiles; intereses que cada uno debe tutelar, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados; el Parlamento es, por el contrario, una asamblea *deliberante* de *una* nación, con *un único* interés, el del conjunto; donde no deberían existir como guía objetivos y prejuicios locales sino el bien general...» [14].

El texto de Burke que acaba de citarse es justamente famoso y sigue siendo hoy en día un clásico testimonio de los motivos ideales que animan la representación política de los modernos. Pero nuestra representación rechaza el mandato también por motivos técnicos, objetivos. En verdad, el mandato imperativo no puede sino desaparecer cuando un cuerpo representativo se transforma de organismo *externo* al Estado en organismo *del* Estado. Paralelamente, la representación de los modernos nace cuando una delegación de mandatarios, encargada de tratar con la Corona, se transforma de contraparte del Soberano en órgano soberano.

Pero, decía, el discurso completo que verdaderamente señala el distanciamiento entre la representación medieval y la moderna es el de los constituyentes revolucionarios, el que se basa en la representación de la nación. La centralidad de este principio está confirmada por el hecho de que esto no vale solamente para los orígenes de la representación moderna. La prohibición del mandato imperativo, en ocasiones explícitamente vinculada a la soberanía de la nación, se vuelve a encontrar en las constituciones tanto del siglo XIX como del siglo XX de la mayoría de los países europeos: Bélgica, 1831; Italia, 1848 y 1948; Prusia, 1850; Suecia, 1866; Austria, 1867, 1920 y 1945; Alemania, 1871 y 1949; Holanda, 1887; Dinamarca, 1915. El artículo 67 de la vigente constitución italiana dice: «Todo miembro del parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin vínculos de mandato». Y la tortuosa fórmula adoptada en las constituciones francesas de 1946 y 1958 —«la soberanía nacional pertenece al pueblo»— encuentra todavía su explicación en la declaración de los derechos de 1789. El caso de los Estados Unidos parece distinto, en el sentido de que ninguna constitución estatal prohíble expresamente el mandato imperativo. Pero esta omisión significa únicamente que los constituyentes americanos no sentían la necesidad de disciplinar lo superfluo, desde el momento en que en los

[14] E. Burke, *The Works*, Londres, Holdsworth and Ball, 1834, vol. I, p. 180.

Estados Unidos no se planteaba un problema de ruptura con un pasado medieval. Del mismo modo, el hecho de que la expresión «soberanía de la nación» no tenga un significado legal en el derecho público inglés no obsta para que la praxis constitucional británica repudie el mandato imperativo en la misma medida que las constituciones escritas de derivación francesa.

La representación moderna refleja, en efecto, una transformación histórica fundamental. Hasta la Gloriosa Revolución inglesa, la declaración de independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa, la institución de la representación no estaba asociada con el gobierno. Los cuerpos representativos medievales constituían canales intermediarios entre los que eran mandados y el soberano: éstos representaban *a alguien* frente a *algún otro.* Pero en la medida en que el poder del parlamento crecía, y cuanto más se situaba el parlamento en el centro del organismo estatal, en la misma medida los cuerpos representativos asumían una segunda función: además de representar a los ciudadanos, éstos gobernaban *sobre* los ciudadanos. Y está claro que un parlamento no puede adquirir su función moderna, la de gobernar, dejando inalterada su función preexistente, la pura y simple función de representar. A un cuerpo representativo inscrito *dentro* de un Estado le debe ser permitida la autonomía que necesita para operar *en favor* del Estado. Por lo tanto, es precisamente porque el Parlamento se convierte en un órgano del Estado por lo que se declara que éste representa a la nación, precisamente porque ha de poder pasar de la parte de los «súbditos» a la del «Estado». Es verdaderamente demasiado fácil decir que la ficción de la nación estaba dirigida a obstaculizar el paso a la voluntad popular. No es únicamente esto. La intención no se puede disociar de lo que se encuentra, que es precisamente la técnica mediante la cual la contraposición al Estado se convierte en la inserción de un poder popular en el Estado.

Una vez planteado esto a modo de permisa y habiéndolo aclarado, queda el hecho de que los parlamentos contemporáneos son llamados a operar sobre el filo de delicados equilibrios. Si asumen demasiado el punto de vista de los gobernados, corren el riesgo de atrofiarse y paralizar el gobierno; y si, por el contrario, tratan de absorberlos demasiado en el Estado —podríamos decir si un parlamento asume demasiado el punto de vista del gobernante— en tal caso corre el riesgo de no cumplir ya su función representativa. Por otro lado, la *fictio* de la representación de la nación permite la inserción de los cuerpos representativos en el Estado; pero al mismo tiempo se enfrenta a nuevos y espinosos problemas. En base a la prohibición constitucional del mandato imperativo y de la idea de la representación de la nación, el representante no representa o no debería representar a aquellos que lo eligen. Pero si el representante no representa a sus propios electores, parece desprenderse de ello que no es la elección la que crea un representante.

## *Representación y elecciones*

*Representación sin elecciones.* El interrogante es si las elecciones son una condición *necesaria* para la representación política. Digo condición necesaria porque nadie o casi nadie mantiene que la elección sea una condición suficiente. Una vez planteado esto, comencemos por esta pregunta: ¿puede haber representación sin elecciones? Con frecuencia se responde que sí. Hemos visto antes una primera razón para mantener que la elección no es una condición necesaria para la representación: al representante se le pone el veto de representar a sus propios electores. Pero sobre esto volveremos después. La noción de «representación virtual» teorizada por Burke proporciona una segunda defensa de la tesis de la representación sin elección. Volveremos también sobre ésta. Por el momento basta con despejar el terreno de argumentos malos y, por lo tanto, no pertinentes.

Si hacemos referencia, por ejemplo, a la representación existencial o sociológica, es decir, a la pura y simple *existencia* de una semejanza, entonces está claro que este tipo de representación no requiere una elección. Si la representación se define simplemente como un *idem sentire,* un estado de «coincidencia de opinión», cualquier método de selección (o incluso ningún método) puede funcionar bien. En este caso lo que importa no es el procedimiento que puede garantizar mejor la coincidencia de opiniones (y de comportamientos) entre representante y representados, sino que exista esta coincidencia. No obstante, la representación política se preocupa precisamente del modo de *asegurarla.*

Prescindiendo de la representación existencial, existen casos en los cuales un representante es nombrado en lugar de ser elegido: por ejemplo, el caso de un embajador. Pero este ejemplo es todavía menos pertinente, desde el momento en que el caso del embajador puede incluirse dentro de la representación privada. El hecho es que hay otros modos —al margen del método de la selección— para controlar a un embajador como representante del propio gobierno. Por el contrario, un miembro del parlamento no puede ser revocado a discrección, y el único control al cual no puede escapar es el electoral. En esencia, cuanto más se separa la representación política de la representación privada, menos mantiene la primera las garantías que ofrece la segunda, con excepción de la disuasión de la ausencia de reelección.

Ésta es la razón por la cual el método de creación del representante adquiere una importancia decisiva y se convierte en la típica preocupación de la teoría de la representación política. No puede existir representación (salvo la existencial) si a los representados no se les ofrece el modo de expresarse y protegerse; de otro modo los representados estarían a merced de sus denominados o presuntos representantes. Y desde el momento en que la representación política está únicamente protegida, en definitiva, por una salvaguardia electoral, *en este caso* no puede existir representación sin elección.

*Elecciones sin representación.* Si no podemos tener representación (política) sin elecciones, lo contrario no es cierto: podemos muy bien tener elecciones sin representación. A lo largo de toda la historia encontramos cargos electivos sin ninguna implicación representativa, es decir, sin que el elegido represente a sus propios electores. Para recordar el caso más citado, el Sumo Pontífice es elegido por el colegio de cardenales, pero ello no significa que los represente. No les representa de hecho, y ello porque la Iglesia visible es un organismo teocrático que se concibe como tal.

Lo que llama la atención sobre el hecho de que la representación descansa, en última instancia, en un *think so* (por decirlo en palabras de Friedrich), es decir, sobre el hecho de que únicamente en términos de «ideas» una persona puede ser «hecha presente» por otra persona [15]. Con la única excepción del caso marginal de la representación existencial inconsciente, no puede existir representación mientras que el representante no *sienta* la expectativa de aquellos a los que representa, y no la sienta como una expectativa vinculante. Por lo tanto, no sólo la representación es una «idea», sino que es también, necesariamente, un «deber». Por consiguiente si la elección no asume explícitamente un significado y una intención representativa el procedimiento electoral tomado por sí mismo puede muy bien poner en el cargo a un jefe absoluto. Pero esto no demuestra que las elecciones no sean un medio necesario; prueba únicamente que no son, por sí mismas, un medio suficiente.

*Representación electiva.* Las elecciones son una cosa, y la representación otra. Sin embargo, la moderna representación política es «representación electiva», desde el momento en que es esta asociación la que convierte a la representación, al mismo tiempo, en *política y moderna.* El medio (elecciones) no puede sustituir al *animus* (la intención representativa); pero el ánimo sólo no basta. La representación no electiva —la representación «virtual» de la que hablaba Burke— requiere el apoyo y las garantías de una representación hecha «actual» por el instrumento electoral. Y ésta era también, en último término, la tesis de Burke.

«La representación virtual —escribía Burke en 1792 en una carta a sir Hercules Langrishe— es aquella en la que se da una comunión de intereses y una simpatía en los sentimientos y en los deseos, entre aquellos que actúan en nombre de cualquier acepción del pueblo, y el pueblo en el nombre de quien actúan, a pesar de que los fiduciarios no hayan sido elegidos de hecho por aquél. Esta representación es en muchos casos, pienso yo, incluso mejor que la efectiva. Posee gran parte de sus ventajas y elimina muchos de sus inconvenientes. Sin embargo, este tipo de representación virtual no puede tener una existencia larga y segura si no posee como sustrato la representación efectiva.

[15] C. J. Friedrich, «Representation», en *Encyclopaedia Britannica*, Chicago, Benton, 1962, vol. 19, p. 164.

El diputado debe tener una cierta relación con el electorado» [16]. De este modo, Burke no perdía de vista los límites que marcan la validez de una representación que se presume. No contraponía la representación virtual a la electiva. Para Burke la «presunción» de representatividad presupone, sin embargo, siempre una relación «efectiva» entre el diputado y el electorado: la representación virtual no sustituye, pero integra y completa a la representación electiva.

Seamos claros: la conclusión a la que llego —que la representación *no puede no* tener un fundamento electivo— vale únicamente para la representación política (no para la representación privada y todavía menos para la representación existencial) en orden a la exigencia de asegurar la «capacidad de respuesta» del representante. La teoría electoral de la representación es, en efecto, la teoría de la representación responsable: su problema no es el de satisfacer el requisito de la semejanza, sino de asegurar la obligación de responder. Sin elecciones se puede tener representatividad; pero es verdaderamente difícil sostener que sin elecciones se tenga capacidad de respuesta-responsabilidad.

## *Determinación de los sistemas representativos*

*Características.* Recorriendo la literatura nos encontramos con las siguientes caracterizaciones y condiciones de los sistemas representativos:

1) El pueblo elige libre y periódicamente un cuerpo de representantes: la teoría electoral de la representación.
2) Los gobernantes responden de forma responsable frente a los gobernantes: la teoría de la representación como responsabilidad.
3) Los gobernantes son agentes o delegados que siguen instrucciones: la teoría de la representación como mandato.
4) El pueblo está en sintonía con el Estado: la teoría de la representación como *idem sentire.*
5) El pueblo consiente a las decisiones de sus gobernantes: la teoría consensual de la representación.
6) El pueblo participa de modo significativo en la formación de las decisiones políticas fundamentales: la teoría participativa de la representación.
7) Los gobernantes constituyen una muestra representativa de los gobernantes: la teoría de la representación como semejanza, como espejo.

[16] Burke, *The Works,* op. cit., p. 557. Véase también su discurso del 8 de mayo de 1780 en los Comunes sobre la «frecuencia de las elecciones», reproducido también en el volumen antológico, *Selected Speeches on the Constitution,* Oxford, Oxford University Press, 1939, vol. II, pp. 113-124.

A la luz de cuanto se ha dicho con anterioridad, 1 y 2 son dos condiciones unidas. El recurso a las elecciones no basta para calificar un sistema representativo; pero también el «rendir cuentas» sigue siendo un precepto vacío sin el recurso a las cuentas electorales. La condición 3 se vincula con la representación medieval, y no puede ni mantenerse ni practicarse fuera del ámbito privado. Por otro lado, las condiciones 4, 5 y 6, tomadas en sí mismas, son demasiado vagas. Es simplemente demasiado fácil presumir el consenso de un *idem sentire;* y la participación se plantea como alternativa más que como forma de completar la representación (cuando no enmascara la bien distinta realidad de una manipulación orquestada e impuesta desde lo alto). En efecto, las tres últimas caracterizaciones indican cosas que con toda probabilidad encontraremos dentro de los sitemas representativos, pero no son condiciones constitutivas de los sistemas representativos. En cuanto a la condición 7, la representatividad es un requisito suplementario, no un requisito necesario.

*Responsabilidad y representatividad.* Comencemos por la representatividad. En relación a ésta la tesis es que nos sentimos representados por quien «pertenece» a nuestra misma matriz de «extracción» porque presumimos que aquella persona nos «personifica». El problema de la representación se plantea —desde esta perspectiva— así: encontrar una persona que nos sustituya personificándonos (etimológicamente que nos ponga la máscara) [17]. Ahora bien, es cierto que la representación ha nacido, históricamente, precisamente del seno de una pertenencia. Los miembros de las corporaciones medievales se sentían representados no porque eligiesen a sus mandatarios, sino porque mandatarios y mandados «se pertenecían». Como ha señalado con precisión Gosnell, el latín *impersonare* se usaba en las corporaciones en el sentido en el que nosotros decimos representar. «Es decir, *poseer las características de* alguien o de algo ha sido siempre, parece, una connotación de la palabra representación» [18]. Y cuando se vuelve hoy a requerir una representación ordenada y expresada según criterios profesionales o de intereses, el fundamento de esta instancia está ciertamente en el principio de la pertenencia. Por lo tanto, es totalmente verosímil que una persona se sienta mejor representada cuando el representante es un *alter ego,* alguien «como él», alguien que actúa como él actuaría porque *es* (existencial o profesionalmente) igual a él. El hecho es que se puede muy bien plantear la hipótesis de un parlamento que sea un perfecto espejo de similitudes de extracción y que, sin embargo, no reciba de hecho las demandas de la sociedad que refleja. Y esto se explica porque el *responder responsablemente* tiene —al menos en política— prioridad sobre la semejanza.

[17] *Persona,* en latín, era al comienzo la máscara, la máscara trágica, o ritual, o del antepasado. Cfr. el todavía clásico estudio de M. Mauss, *Sociologie et Anthropologie,* París, Presses Universitaires, 1950, pp. 333-362 [ed. cast.: *Sociología y Antropología,* Madrid, Tecnos, 1979].

[18] *Democracy: The Threshold of Freedom,* op. cit., p. 132.

No obstante, la tesis del «parlamento espejo» puede replantearse manteniendo que si la representatividad no es, por sí misma, una condición suficiente, sigue siendo una condición necesaria. La dificultad estriba en que mientras que una sintonía se instituye fácilmente en una relación unívoca, de uno-a-uno, esto no sucede en una relación de muchos-con-uno (sobre todo cuando los muchos son, en concreto, decenas si no centenas de miles). En el ámbito de la representación política llegamos, por tanto, a un dilema: sacrificar la responsabilidad a la representatividad, o bien sacrificar la representatividad a la responsabilidad. Pero esta conclusión requiere un análisis más atento de la noción de responsabilidad.

La idea de responsabilidad tiene dos caras: a) la responsabilidad *personal* hacia alguien, es decir, la obligación del representante de «responder» al titular de la relación; b) la responsabilidad *funcional,* o técnica, de alcanzar un nivel adecuado de prestación en términos de capacidad y eficiencia [19]. La primera es una responsabilidad *dependiente;* la segunda es una responsabilidad *independiente.* En el primer sentido el representante hace las veces de otro; en el segundo sentido se pretende del representante una «conducta responsable», lo que equivale a decir que su comportamiento se confía, en último término, a la propia conciencia y competencia.

Traduciendo esta distinción en términos políticos de ello se desprende que la expresión «gobierno responsable» acumula dos expectativas distintas: a) que un gobierno sea receptivo, o sensible *(responsive),* debiendo responder por lo que hace; b) que un gobierno se comporte responsablemente actuando con eficiencia y competencia. Podemos llamar al primero gobierno *receptivo,* y al segundo gobierno *eficiente.* La diferencia no es pequeña.

En nuestros asuntos privados inclinarse por la responsabilidad personal o bien por la responsabilidad funcional no cambia mucho las cosas, puesto que en todo caso el representante tiene una sola tarea: perseguir el interés exclusivo del *dominus* de la relación, es decir, del representado, sea cual fuere la suerte de los demás intereses. Pero cuando llegamos a la representación política adquiere preeminencia otra tarea: perseguir el interés del todo, sea cual fuere la suerte de los intereses particulares. Precisamente por esto la distinción entre la responsabilidad dependiente y la responsabilidad independiente se convierte, en política, en una distinción crucial, en orden a la cual cambia muchísimo que un sistema representativo se base en una o en la otra. Es sobre la base del propio margen de independencia, es decir, de responsabilidad funcional, por lo que un gobierno tiene derecho a subordinar los intereses sectoriales en la búsqueda de los intereses colectivos. Por el contrario, en el momento en que la responsa-

[19] Friedrich, *Man and His Government,* op. cit., pp. 310-311.

bilidad funcional cede el paso a la responsabilidad dependiente, es asimismo probable que el interés general se sacrifique a los intereses parciales, con frecuencia contingentes, contradictorios, e incluso «malentendidos».

No es paradójico afirmar, por lo tanto, que un gobierno responsable puede ser también un gobierno altamente irresponsable. Cuanto más receptivo se convierte un gobierno, tanto menos se encuentra en condiciones de actuar responsablemente. Por lo tanto, se llega a un punto en el cual la elección entre representatividad-sensibilidad, por un lado, y responsabilidad-eficiencia, por otro, no puede eludirse. No podemos pretender que un gobierno ceda y al mismo tiempo resista a las demandas de los gobernados. Para decirlo mejor, no podemos conseguir simultáneamente *más* receptividad y *más* responsabilidad independiente.

### *Tipos de sistemas representativos*

De todo lo anterior se desprende que los sistemas representativos pertenecen «grosso modo» a dos tipos distintos, cuyos orígenes se sitúan, respectivamente, en Inglaterra y en Francia. El tipo inglés de sistema representativo está basado en un método electoral uninominal que atribuye un limitado margen de elección al elector y favorece un sistema bipartidista; mientras que el tipo francés está basado sobre un método electoral proporcional que permite al elector un amplio margen de elección y facilita los sistemas multipartidistas. El tipo inglés sacrifica la representatividad del parlamento a la exigencia de un gobierno eficiente, mientras que el tipo francés sacrifica la eficiencia del gobierno a la representatividad del parlamento.

Si el vocabulario de la política se pusiese al día, el tipo inglés de sistema representativo debería llamarse «sistema de gabinete», y el término «sistema parlamentario» correspondería al tipo francés. Sea cual fuere la terminología, en el *gobierno representativo* coexisten dos almas, dos exigencias: gobernar y representar. El sistema inglés (y americano) maximiza el requisito de gobernar, mientras que el sistema de tipo francés maximiza la instancia de un parlamento que refleje.

Más concretamente, en los países con circunscripciones uninominales se vota para crear un gobierno estable y responsable, y sólo de modo subordinado un parlamento representativo. En los países con un sistema proporcional se vota para crear un parlamento representativo, y sólo de modo subordinado un gobierno. De este modo, puesto que las elecciones proporcionales tienden a producir en el parlamento mayorías «libres» (no mayorías «impuestas») resultarán gobiernos no sólo cambiables, sino también con una responsabilidad poco potenciada. Podría decirse que en los sistemas mayoritarios la representación es

menos fiel, pero llega más arriba, hasta el gobierno; mientras que en los sistemas proporcionales la representación es más fiel, pero tiene una proyección más corta, llega sólo hasta la asamblea. Por lo tanto, de este modo se pone en evidencia aquella representación que es «representatividad», dejando por el contrario en la sombra la representación que es «responsabilidad». El discurso, pues, debe proseguir así: en los sistemas mayoritarios los escaños no corresponden a los votos, pero la imperfección en la representatividad está compensada por todo lo que se gana en claridad e inmediatez de responsabilidad: durante toda la legislatura la responsabilidad es del partido de gobierno. Por el contrario, en los sistemas proporcionales a tantos votos les corresponden, «grosso modo», otros tantos escaños en el parlamento, pero la división de la asamblea acaba por atenuar, si no por hacer totalmente anónima, la responsabiliad de gobierno, o mejor dicho, de los gobiernos. Los gobiernos cambian, las coaliciones gubernativas son distintas; y la cortina de humo producida por la alquimia parlamentaria hace difícil la identificación de la responsabilidad.

Una vez sopesados los pros y los contras no sabría señalar un claro vencedor. Cuando afirmamos que la proporcionalidad expresa una representación «más verdadera», lo que afirmamos de hecho es que la proporcionalidad produce una «representatividad» más verdadera. Incluso así, y en todos los casos, una porción del electorado está abocada a sentirse no representada o por lo general a sentirse mal representada. En el sistema inglés son las minorías las que votarían, si tuviesen probabilidades de éxito, por un tercer partido. En los sistemas proporcionales es el electorado el que se siente traicionado por las combinaciones parlamentarias, y siente la impotencia de su voto en la designación del gobierno.

Bien entendido, podemos pensar en soluciones intermedias, más equilibradas, aptas para conciliar un gobierno eficiente y una representación representativa. No obstante, desde el punto de vista de la ingeniería constitucional no podemos construir estructuras representativas que maximicen al mismo tiempo la función de funcionar y la función de reflejar. En un cierto punto debemos elegir y la alternativa realista se sitúa entre la responsabilidad independiente y la responsabilidad dependiente en mayor medida que entre la democracia gobernada y gobernante [20] o entre el autogobierno verdadero y el ficticio [21].

En conclusión, un sistema representativo no puede existir sin elecciones periódicas capaces de hacer responsables a los gobernantes frente a los gobernados. Sin embargo, de este modo se institucionaliza únicamente la receptividad, es decir, una responsabilidad dependiente. Y esta responsabilidad dependiente no debe ser tomada demasiado al pie de la letra; ésta postula únicamente una

[20] Es la fórmula de Burdeau, *Traité de Science Politique*, op. cit., especialmente vol. VI.
[21] Así, entre otros, J. F. S. Ross, *Elections and Electors: Studies in Democratic Representation*, Londres, Eyre and Spottiswoode, 1955, pp. 50-51.

«capacidad de respuesta», una sensibilidad receptiva, provista de dispositivos de salvaguardia. Por lo tanto, un sistema político se califica como representativo en el momento en que unas prácticas electorales honestas aseguren un grado razonable de respuesta de los gobernantes frente a los gobernados. Esto no implica necesariamente la universalidad del sufragio, pero postula que ningún sistema representativo puede estar basado únicamente sobre la «representación virtual». Por el contrario, un sistema político no se califica como representativo si un solo jefe (sea monarca o dictador) reivindica en exclusiva la representación de la totalidad. Si la función representativa no se confía a un cuerpo colectivo que sea bastante numeroso para —y libre de— expresar diversidad de puntos de vista y de intereses, podemos siempre decir que aquel sistema político está guiado por un jefe representativo, pero no es lícito calificarlo como sistema de representación política.

## *Problemas actuales*

*Escala y ámbito de la representación.* Cuando los sistemas representativos fueron introducidos en Inglaterra y en Occidente, los electorados así como los gobiernos eran bastante poca cosa. Con el paso del tiempo el electorado ha aumentado de algunas centenas a decenas de miles de electores para cada representante. Paralelamente el gobierno en pequeño, con los simples problemas y las modestas atribuciones del pasado, se ha convertido en un gobierno en grande con complejos problemas e innumerables funciones. Ambos desarrollos convergen en el hecho de que la *relación representativa* está sometida a crecientes tensiones, y por lo tanto también lo está el hilo que vincula a los representantes con sus presumibles o presuntos representantes. Como escribía Bruno Leoni, «cuanto más numerosas son las personas que se trata de representar, y cuanto más extenso es el ámbito en relación al cual se trata de representarlas, en menor medida la palabra representación mantiene un significado que pueda concretarse en la voluntad efectiva de personas reales, que no sea la voluntad de las mismas personas designadas como sus representantes» [22].

Es bien cierto que la representación política ha sido siempre una relación de semejantes-a-uno; pero los números han pasado a ser tan elevados como para preguntarse si en una escala de cincuenta mil a uno tiene todavía sentido afirmar que cada uno está representado. La respuesta depende del ámbito y del objetivo del gobierno representativo. Mientras que la representación se siga considerando sobre todo como un dispositivo protector que condiciona y delimita

[22] B. Leoni, *Freedom and the Law*, Princeton, Van Nostrand, 1961, p. 18.

el poder arbitrario de los gobernantes, la respuesta sigue siendo, seguramente, sí: la relación de representación mantiene su significado. Pero cuanto mayor resulta ser el ámbito y el número de las materias en las que un representante toma decisiones que superan en mucho la propia comprensión de los representantes, más difícil es huir de la sensación de que estamos frente a una cadena cuyo eslabón inicial, el representado, se ha convertido en una cantidad infinitesimal.

*¿Quién está representado?* Decíamos antes: cuanto más numeroso se hace el electorado, más perdemos de vista *quién* está representado. Esta parece ser una conclusión inevitable si el titular de la relación representativa sigue siendo el «individuo». Incluso si esta conclusión no siempre es aceptada, ayuda a explicar la insatisfacción frente a la denominada base individualista o atomista de la teoría y de la práctica de la representación. La crítica a la «representación individualista» no es necesariamente una exhumación nostálgica de la Edad Media y de la representación corporativa. Pero el hecho sigue siendo que hasta ahora esta postura no ha producido, en concreto, nuevas instituciones o técnicas de representación no-individual.

Sin abandonar el punto de partida del individuo que vota, el problema puede volverse a plantear a la luz de la intención representativa que su comportamiento electoral pretende transmitir. Puede mantenerse que el acto de votar expresa: a) lo que el elector *ha de decir* (o piensa); o bien b) lo que el elector es (existencialmente); o bien c) lo que el elector *quiere*. En la primera interpretación la representación «representa opiniones»; en la segunda interpretación representa una apariencia de clase o de oficio; y en la interpretación voluntarista un individuo puede ser representado incluso si es inarticulado o silencioso.

La primera interpretación es la tradicional, y vacila bajo los golpes conjuntos de los números electorales y del gobierno en grande. Nos guste o no, de este modo nos vemos inducidos a replegarnos sobre otras dos interpretaciones. En ambas el elector particular es, por decirlo así, *menos individuo*. Porque si votamos identificándonos con una clase o grupo, el hecho de que votemos particularmente uno a uno, no significa que votemos como individuos. Y la teoría voluntarista decapita todo problema, desde el momento que se puede atribuir a una voluntad silenciosa o inarticulada cualquier contenido y relevancia que sus intérpretes mantengan que desean tener. La verdad es que las dos últimas interpretaciones no tratan ya de responder a la pregunta: *¿quién* está representado? Estas responden, más bien, a la pregunta: *¿qué* es lo que se representa? Lo que no es lo mismo.

*¿Qué es lo que se representa?* Desde el momento en que todos los sistemas representativos adoptan un criterio territorial de reparto del electorado, de ello se desprende que lo que se representa son, de hecho, las localidades, las áreas geográficas. Reformulemos entonces el interrogante, que se convierte en: ¿qué es

lo que se representa a través de una canalización territorial? La respuesta es materia de debate (o de investigación), salvo por una constatación indiscutible: que la representación territorial no satisface, e incluso obstaculiza, la constitución de una representación funcional o técnica.

El problema de *lo que* se representa puede abordarse desde otro punto de vista: si la representación es más una cuestión de preferencias ideales o de intereses materiales, más que de valores o de apetitos. La lógica de la representación territorial es que el hombre debe ser visto como ciudadano (no como *homo oeconomicus*), lo que sobreentiende, entre otras cosas, que se desearía desanimar al elector de votar en función de sus intereses y apetitos materiales. De hecho, una de las objeciones contra la representación funcional, o profesional, es que ésta animaría al electorado a votar únicamente por su beneficio. En cualquier caso —tanto si la representación territorial funciona como se desearía, o tanto si se cree o no en el individualismo— si se nos hace votar como ciudadanos particulares según un criterio de distribución territorial, la razón esencial es que éste es el criterio menos arriesgado de todos. Por cuanto el diseño de las circunscripciones geográficas se presta también a las manipulaciones (el denominado *gerrymandering*), estos abusos son poca cosa con respecto al potencial de manipulación que permite una distribución del electorado basada en clasificaciones profesionales, o incluso en criterios dejados de vez en cuando al arbitrio de sus inventores.

Por consiguiente, no se trata de si en las sociedades libres la idea de un parlamento funcional (o de expertos) ha llevado únicamente a fórmulas de coexistencia con los parlamentos políticos tradicionales. Así, la República de Weimar creó un parlamento económico colateral (el *Reichswirtschaftsrat*); e instancias análogas han sido expresadas por los consejos económicos consultivos establecidos en los años cincuenta, por ejemplo, en Italia y en Francia (pero no, lo que es significativo, en la Alemania de Bonn). El intento francasó sustancialmente en Italia, mientras que ha obtenido un éxito relativo en Francia y en algunas democracias pequeñas. La conjunción entre parlamentos técnicos y parlamentos políticos es por lo general un problema de difícil solución. Existen, «grosso modo», tres posibilidades: que el parlamento técnico tenga la última palabra, que los dos parlamentos estén equilibrados, o bien que el parlamento técnico sea un cuerpo consultivo *marginal*. En la primera hipótesis es fácil prever la desautorización del parlamento político; en la segunda hipótesis es previsible un conflicto sistemático y la parálisis de ambos parlamentos; mientras que en la tercera hipótesis el cuerpo consultivo será consultado sólo cuando el parlamento político tenga ganas de hacerlo (y por lo tanto quizá nunca).

*El cómo de la representación.* Sea cual fuere el *quién* o el *qué* de la representación, queda el problema del *cómo*. Obviamente el cómo de la representación se refleja a su vez sobre el qué, y también sobre el quién de la representación. Ha-

blando en términos muy generales, el *cómo* consiste en el modo en que un sistema representativo está construido y hecho funcionar. Precisamente quién y qué cosa resulta favorecido por un determinado sistema representativo puede resultar oscuro; pero está claro que si sabemos *cómo construir* un sistema representativo basado en elecciones libres, un sistema así permite siempre más libertad y más receptividad que cualquier otro sistema político que conozcamos.

En un sentido más específico el *cómo* de la representación se entiende como un «estilo» de representación [23]. En este sentido el cómo de la representación depende de las «orientaciones de rol» del representante: por ejemplo, si los representantes se comportan como delegados, o bien como fiduciarios, si un representante es más un hombre de partido, un servidor de su circunscripción o un mentor que se siente investido por la misión de iluminar al país [24].

Desde otro punto de vista el *cómo* de la representación se vincula al sistema electoral y al sistema partidista. La relación entre los sistemas electorales y los sistemas representativos ya ha sido mencionado, y constituye un problema que se debate ya desde hace tiempo [25]. Un problema más reciente es el de cuál es la incidencia de la mediación partidista sobre los procesos representativos. Porque en la medida en que crece la democracia de masas y se afirman los partidos de masas, también el cómo de la representación depende del sistema partidista como estructura que lleva y canaliza los procesos representativos.

*Representación partidista.* Al ser tan elevadas las cifras electorales, los partidos son un modo para reducirlas a un formato manejable. Los ciudadanos son representados, en las democracias modernas, *mediante* los partidos y *por* los partidos. Lo que parece inevitable. Sin embargo, se puede llegar a un punto tal que la «función de representar el interés nacional, que una vez fue atribuida al soberano y después pasó al parlamento, la realiza ahora el partido. El partido —para decirlo en palabras de Herman Finer— es el «verdadero rey» [26]. Ahora bien, una cosa es el partido como «filtro» de la representación política, y otra cosa es el partido como «rey», como *dominus* efectivo de la representación. Los problemas teóricos y constitucionales planteados por este desarrollo son verdaderamente espinosos, y ésta es quizá una de las razones por las que incluso las constituciones más recientes dejan a los partidos en una relativa penumbra constitucional (son excepciones la Constitución brasileña, la de Bonn y la francesa de 1958).

[23] Así, por ejemplo, J. Wahlke et al., *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*, Nueva York, Wiley, 1962.

[24] Véase especialmente H. Eulau, en Wahlke et. alt., op. cit.

[25] Al menos desde el momento de la publiación de *Les Partis Politiques*, París, Colin, 1951, de M. Duverger [ed. cast.: *Los Partidos Políticos*, México, FCE, 1979].

[26] Cit. en S. H. Beer, *British Politics in the Collectivist Age*, Nueva York, Knopf, 1965, p. 88.

Una visión realista de los procesos representativos se plantea, por consiguiente, frente a un proceso con dos fases, o incluso cortado en dos: una relación entre los electores y su partido, y una relación entre el partido y sus representantes. De ello puede desprenderse que el nombramiento partidista —es decir, la cooptación del partido-aparato— se convierte en la elección efectiva; los electores escogen al partido, pero los electos son elegidos, en realidad, por el partido. Naturalmente, los partidos, los sistemas de partidos y los países son muy distintos los unos de los otros, y por lo tanto toda generalización ha de tomarse con cautela. No obstante, es posible que en los partidos de masas organizados rígida y capilarmente el representante actúe como portavoz de su partido más que de cualquier otra voz (incluyendo aquí la de sus electores) y que los vínculos de partido sean más fuertes que cualquier otro vínculo (incluyendo aquí los vínculos de extracción social). Así, según Duverger, al representante moderno se le confía un «doble mandato», uno de sus electores y uno del partido [27]; y es el mandato del partido el que prevalece, esencialmente, sobre el mandato electoral.

Es cierto que la representación ha perdido cualquier inmediatez y que ya no puede ser entendida como una relación *directa* entre electores y elegidos. El proceso representativo incluye tres términos: los representados, el partido y los representantes. Y el perno intermedio parece tan decisivo como para levantar la sospecha de que incluso la representación sociológica acaba teniendo en el partido su verdadero *alter ego.* Se proyecta así la eventualidad de que el personal parlamentario acabe por «parecerse» bastante más al personal partidista —al de los políticos profesionales— más que a la sociedad que debería haber reflejado. Si así fuera *quien* está representado sería sobre todo el partido-aparato. Faltan todavía investigaciones exhaustivas sobre este punto; y los datos de los que disponemos sugieren que la duplicación parlamentaria de los políticos profesionales de partido constituye sólo una tendencia de lenta progresión.

A pesar de que este caso no es infrecuente, mientras el curso de los acontecimientos apunta en una dirección y gran parte de la teoría y de la praxis consiguiente apuntan en una dirección distinta. La escala de la representación es de uno por diez mil; el ámbito de la representación escapa en gran parte al alcance del hombre común, y los partidos han sustituido en gran medida al electorado en la decisión de lo que debería ser representado y de qué modo. Todos estos desarrollos parecen indicar que el problema sigue siendo más de *responsabilidad,* demejorar las prestaciones del «gobernar en grande» en términos de responsabilidad funcional sin poner en peligro lo esencial de la responsabilidad dependiente. Sin embargo, la literatura sigue atribuyendo un gran peso a la re-

[27] Cfr. M. Duverger, «Esquisse d'une Théorie de la Répresentation Politique», en *L'evolution du Droit Public,* París, Sirey, pp. 211-220.

presentación sociológica; y la representación proporcional sigue siendo ampliamente considerada como el sistema electoral que mejor favorece los fines de los sistemas representativos. Lo que equivale a decir que el grueso de la literatura siente el problema de la *representatividad* (similitud) bastante más que aquel de la responsabilidad. Lo que tiene, a la luz de las consideraciones anteriores, un sabor anacrónico.

### *Temas de investigación*

En la medida en que los sistemas representativos se basan en un «deber ser», no es fácil someterlos a una verificación empírica. Pero los sistemas representativos presuponen también afirmaciones de hecho, las cuales pueden —y deberían— ser verificadas. Existen tres sectores principales de investigación relevantes para los fines de una teoría de la representación: i) la opinión pública, es decir, lo que el electorado verdaderamente quiere y se espera; ii) los *decision-makers*, es decir, los que son elegidos realmente, en qué modo, como representantes; iii) el comportamiento representativo.

No poseemos informaciones suficientes sobre lo que el electorado espera realmente de un sistema representativo. Según un autor, «el pueblo inglés ama ser gobernado», y el orden de las prioridades sería, para los ingleses, el siguiente: a) coherencia, sagacidad y liderazgo; b) dar cuenta al parlamento y al electorado; c) receptividad frente a la opinión pública y sus demandas [28]. Es plausible que en los Estados Unidos la receptividad se encuentre en segundo lugar. Por otro lado, se puede sospechar que en los países como Italia el orden de prioridad sea el siguiente: a) receptividad; b) responsabilidad dependiente c) liderazgo, es decir, responsabilidad independiente.

Pensando en la segunda área de investigación —el personal parlamentario— disponemos de una creciente documentación en relación a *quién es quién* en los parlamentos [29]. Pero a pesar de que los datos son muy desiguales y de difícil comparación, es posible controlar algunos aspectos de la «representatividad», es decir, de la representación como semejanza, en toda una serie de países. Sin embargo, el enfoque sociológico del problema de la representación ha dejado escapar, generalmente, la intermediación partidista. Por ejemplo, el que

[28] Cfr. A. H. Birch, Representative and Responsible Government, Londres, Allen & Unwin, 1964, p. 245.

[29] Cfr. J. Meynaud (ed.), *Decisions and Decision-Makers in the Modern State*, París, Unesco, 1967; D. Marvick (ed.), *Political Decision Makers*, Nueva York, Free Press, 1961; D. R. Matthews, *The Social Background of Political Decision-Makers*, Garden City, Doubleday, 1954; W. E. Miller, D. E. Stokes, *Representation in Congress*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965; G. Sartori et al., *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, Nápoles, Esi, 1963.

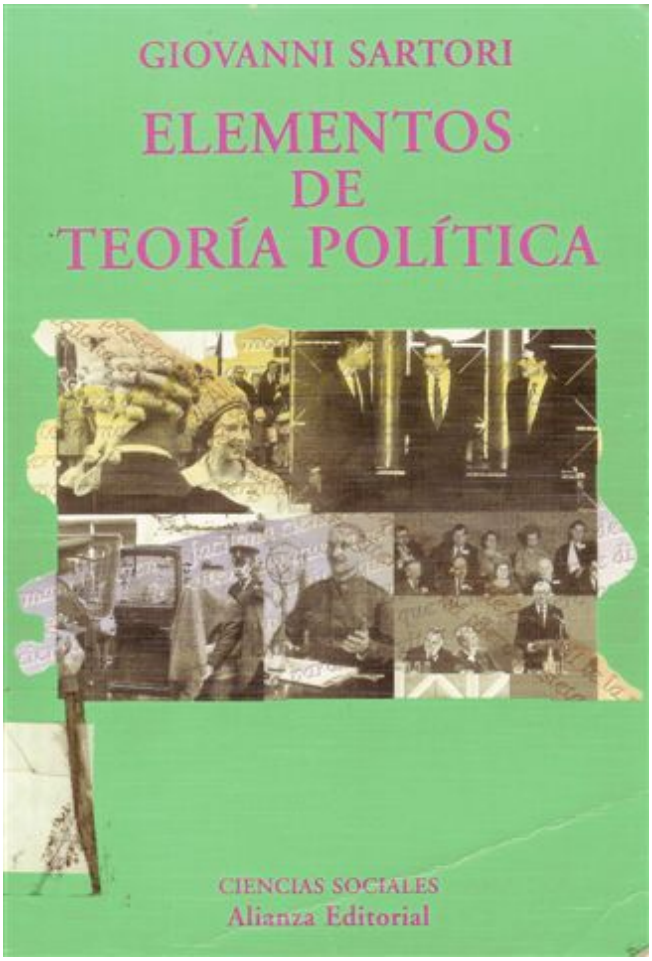
se haya duplicado en el parlamento el personal profesional de partido ha recibido hasta el momento una escasa atención; y en general, la incidencia global del partido como variable interviniente en los procesos representativos sigue siendo un sector de investigación ampliamente descuidado. Las investigaciones destinadas a determinar si, y en qué medida, es el partido el que amenaza con la sanción de la no-reelección, o bien, quién es el verdadero agente de reclutamiento del personal parlamentario, son escasas, de pequeña escala y no concluyentes. Del mismo modo, la tesis de que los partidos reciben un «mandato electoral» sigue siendo discutible, incluso si pudiera verificarse determinando si ésta es verdaderamente la expectativa de los electores.

En definitiva, la representación como semejanza constituye el aspecto más explorado del problema. Probablemente esto sucede también porque una investigación sobre la representatividad es más fácil que una investigación sobre el tema de la responsabilidad y la receptividad. Pero éste es un motivo adicional para invocar una nueva orientación de las investigaciones. Por ejemplo, ¿cuál es la sanción más temida, la del electorado, la del aparato del partido o la de terceros grupos de apoyo? Muchas cosas dependen y se desprenden de esta premisa. Pero no sabemos.

# ELEMENTOS DE TEORÍA POLÍTICA

## Capítulo 12

Giovanni Sartori




Ciencias Sociales
Alianza Editorial

Buenos Aires

1999

1º Edición 1992

**Este material se utiliza con fines exclusivamente didácticos.**

# ÍNDICE


PREFACIO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA ..... 9
FUENTES ..... 11

1. CONSTITUCIÓN ..... 13
2. DEMOCRACIA ..... 29
3. DICTADURA ..... 71
4. IGUALDAD ..... 101
5. IDEOLOGÍA ..... 115
6. LIBERALISMO ..... 139
7. MERCADO ..... 149
8. OPINIÓN PÚBLICA ..... 169
9. PARLAMENTO ..... 201
10. POLÍTICA ..... 233
11. REPRESENTACIÓN ..... 257
12. SISTEMAS ELECTORALES ..... 279
13. SOCIEDAD LIBRE ..... 309
14. TÉCNICAS DE DECISIÓN ..... 321
15 VIDEOPODER ..... 351

ÍNDICE ONOMÁSTICO ..... 365

CAPÍTULO 12

# SISTEMAS ELECTORALES

Las ciencias sociales abundan en hipótesis que pueden formularse en forma de leyes, y que también merece la pena formular como tales porque es así como mejor se prestan a ser verificadas o falsadas. En las páginas que siguen el ejemplo elegido para ilustrar el problema es el de las conocidas leyes de Duverger sobre la influencia de los sistemas electorales. Mi propósito no es el de rebatir a Duverger; es el de referirme a él para mostrar cómo es que las ciencias sociales «hacen mal» incluso lo factible. Me pregunto: ¿era difícil corregir a mejor las leyes de Duverger? Respondo: no, no lo era. Me pregunto: ¿entonces por qué no se ha hecho, puesto que el tema está hoy más embrollado que nunca? Respondo: si supiera responder a esto, entonces en el futuro sabríamos obrar bien.

## *Las formulaciones de Duverger y de Rae*

Las leyes de Duverger seguramente pagan el precio de su concisión. No estamos aquí para discutir sutilezas sobre el hecho de que Duverger no las llama «leyes»[1]. Es bien cierto, de hecho, que Duverger las entendía y proponía como

[1] Su término general es, con frecuencia, «esquemas». Es cierto que declara una vez que su primer esquema es el que se «aproxima más a una verdadera ley sociológica», M. Duverger, *Les Partis Politiques*, París, Colin, 1954, 2, p. 247 [ed. cast.: *Los Partidos Políticos*, México, FCE, 1979]. Pero lo dice únicamente sobre la base de un dato fáctico equivocado: «en ningún país en el mundo el sistema proporcional ha producido o mantenido un sistema bipartidista» (p. 276). Y es evidente que en toda su argumentación Duverger mantiene su segundo «esquema» del mismo modo y con la misma perentoriedad que el primero (cfr. pp. 176, 279, 281, 283); sin contar que es el primer esquema, no el segundo, el que lo pone (en lo que se refiere a las excepciones) en mayores dificultades.

tales, es decir, como generalizaciones destinadas a captar una relación causal entre la causa *sistema electoral* y el efecto *número de los partidos*. La primera ley dice: «El sistema uninominal [escrutinio mayoritario a una vuelta] tiende al dualismo de los partidos». La segunda ley dice: «La doble vuelta [escrutinio mayoritario a dos vueltas] o la representación proporcional tienden al multipartidismo» [2]. Lo primero siempre es mejor. Lo que no obsta para que las leyes anteriores sean realmente demasiado imprecisas. En primer lugar, toda la demostración de Duverger está viciada por su confusión entre un nexo de asociación y una relación causal, aunque es bien sabido que *post hoc* no es *propter hoc* y que una correlación es simplemente una correlación. En segundo lugar, una ley (o generalización causal) es verificable únicamente si la causa y el efecto están claramente especificados, mientras que el efecto planteado como hipótesis por la primera ley —el dualismo de los partidos— nos remite a un movimiento de acordeón, y el efecto planteado como hipótesis en la segunda ley —el multipartidismo— es verdaderamente demasiado impreciso. Ya se ha señalado muchas veces que el «dualismo» de Duverger sirve para todo. Baste con observar aquí que un buen número de países (como Australia, el Canadá, la República Federal Alemana e Italia) son denominados en ocasiones «dualistas» y en ocasiones tripartidistas, cuatripartidistas, de seis u ocho partidos [3]. El hecho es que Duverger plantea la hipótesis de unos efectos sobre el *número* de los partidos sin contar con un sistema contable, sin *reglas de recuento*. En ocasiones Duverger cuenta a todos los partidos, incluso los que existen sólo sobre papel, pero otras veces descarta a algunos declarándoles locales, semipartidos, efímeros o secundarios; y todo esto se decide *ad hoc*, sin criterios. De ello se desprende que Duverger puede hacer cuadrar sus cuentas como mejor le conviene. Lo que no está bien.

Una especificación posterior trata concretamente sobre la segunda ley, y más en concreto sobre la tesis de que el proporcionalismo «tiende al multipartidismo» (paso por alto el caso de la doble vuelta, que examinaremos al final). Después de haberse alargado sobre la dificultad de definir la noción de multipartidismo, Duverger defiende la ley distinguiendo entre «noción técnica de multipartidismo» y «noción común de multiplicación» [4]. Una distinción que

[2] Cito de Duverger, *Les Partis Politiques*, op. cit., pp. 247 y 259. Una primera formulación es de 1946. En 1950 Duverger precisaba lo siguiente: «1.º La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes; 2.º la doble vuelta, a un sistema de partidos múltiples, flexibles [souples] e independientes; 3.º el sistema uninominal, al dualismo de los partidos» (Duverger et al., *L'influence des Systèmes Electoraux sur la Vie Politique*, París, Colin, 1950, p. 13). Pero la versión más conocida es la refundición de las dos leyes recogida en el citado volumen sobre los partidos (cuya primera edición es de 1951).

[3] Cfr. Duverger, *Les Partis Politiques*, op. cit., pp. 240, 241, 253, 276.

[4] Ibid., pp. 258-59 y 276.

plantea el problema de si Duverger mantiene que la proporcionalidad «coincide con» más de dos partidos, o bien que «multiplica» los partidos. En el primer caso tenemos sólo una correlación y por lo tanto no tenemos ninguna ley. Duverger lo advierte, puesto que es evidente que de hecho no deja de lado la multiplicación y sobre ella en repetidas ocasiones, insistiendo en decir que el «efecto multiplicador del proporcionalismo es innegable» [5]. En tal caso existe la ley. Pero, bien pensado, es una ley curiosa. A fin de cuentas un sistema de representación proporcional lo es en la medida en que representa *en proporción,* en cuanto que refleja o actúa a modo de espejo. ¿De qué modo, entonces, multiplicar un reflejo?

Volveré sobre esta perplejidad más adelante. Por el momento el hecho es que dado que la debilidad metodológica y sustantiva de las leyes de Duverger es patente, casi todos se han dedicado a rechazarlas sin sustituirlas, casi hasta querer decir que los sistemas electorales no tienen influencia o que su influencia no se puede reconducir a reglas constantes, a leyes. Casi la única excepción a este abandono del tema es la de Douglas Rae, que publicaba en 1967 *The Political Consequences of Electoral Laws*[6]. Por otro lado, Rae comienza desde cero y se enfrenta al problema desde una óptica totalmente suya.

Bien entendido, Rae no ignora a Duverger. La primera ley de Duverger (sobre los efectos de las fórmulas mayoritarias) es rechazada directamente [7]. La segunda ley de Duverger, por el contrario, es pulverizada por Rae en tantos fragmentos diminutos como para no permitir vinculaciones entre las tesis de los dos autores. La discontinuidad o la fractura es todavía más nítida en el plano metodológico. Duverger pensaba en leyes de tipo causal; Rae no adopta jamás la palabra «causa» (salvo para rechazar su uso) y habla deliberadamente de «proposiciones» que reclaman, a su vez, un haz difuso de vínculos: «tiende a», o bien «se asocia con», o «casi siempre», o bien «con frecuencia». Si las leyes de Duverger eran demasiado descarnadas, las proposiciones de Rae se transforman en algo muy denso: siete «proposiciones de similitud», trece «proposiciones diferenciales», más un total de dos corolarios con un total de veintidós proposiciones [8]. Los dos autores, a pesar de todo, contemplan los efectos de los sistemas electorales del mismo modo. Duverger observaba sistemas concretos (bipartidismo y multipartidismo), aunque los dejara poco y mal especificados; Rae los rehuye. En la mayor parte de los casos su efectos son expresados por una medi-

[5] Véase pp. 279, 281, 282. Duverger se asegura subrayando que dicho efecto puede ser «limitado» y que no es necesariamente inmediato. Pero es indudable que mantiene la tesis de la multiplicación.

[6] Citaré, por otro lado, la 2.ª edición revisada de 1971, New Haven, Yale University Press.

[7] Véase Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws,* op. cit., pp. 92-96 y 180 [ed. cast.: *Leyes electorales y sistemas de partidos,* Madrid, CITEP, 1977]. El texto inglés dice *plurality formulae,* y debe entenderse que mi «mayoritarias» significa mayoría relativa, no mayoría absoluta.

[8] Ibid., pp. 179-182.

da, por su bien conocida medida de «fraccionamiento». El único sistema concreto que Rae no puede evitar mencionar es la «competencia bipartidista»; pero define dicho sistema en porcentajes: los sistemas bipartidistas son aquellos sistemas «en los cuales el primer partido mantiene menos del 70 por ciento de los escaños legislativos, y los dos partidos más grandes poseen, sumados juntos, no menos del 90 por ciento de los escaños» [9]. Ahora bien, si Duverger es criticable porque sus leyes no precisan efectos controlables, la misma crítica vale incluso en mayor medida para Rae [10].

Por lo tanto, no es que Rae construya sobre Duverger y represente un caso de crecimiento acumulativo del saber. Lo que encuentra su confirmación en el hecho de que Rae ha sido ampliamente seguido y aplaudido por su índice de fraccionamiento —es decir, en el nivel estadístico— pero muy poco escuchado (a pesar del título de su libro) en el tema de las «consecuencias de las leyes electorales». A este último respecto Rae no ha sido ni retomado ni utilizado. Por lo tanto el intento nomotético de Duverger ha quedado arrinconado durante otro decenio más, y más en concreto hasta que Riker ha vuelto a retomar el tema en 1982 con una explícita y consciente perspectiva acumulativa. Para Riker el problema es precisamente el de «acumulación del saber»; y es en esta clave como Riker revisa a Duverger [11]. Riker abandona toda esperanza en relación a la segunda ley de Duverger, aquella sobre los efectos de la proporcionalidad. Según él, «parece imposible salvar la hipótesis [de Duverger] modificándola» [12]. Dado que Riker llega a la misma conclusión sobre los efectos del sistema a dos vueltas, su tratamiento acaba por implicar únicamente la primera ley de Duverger, la de los efectos de los sistemas mayoritarios. Pero incluso aquí sin frutos: el salvamento intentado por Riker no resulta [13].

[9] Ibid., p. 93. Los porcentajes establecidos por Rae son puras y simples reconstrucciones *ex post*. Por otro lado, los criterios de Rae no identifican características sistémicas, sino que únicamente pueden identificar estado discretos resultantes de elecciones particulares. Por lo tanto, Rae debería incluir entre sus casos de «competición bipartidista» a Turquía en 1957 (primer partido 69,9, suma de los dos primeros 98,6). A Alemania en 1976 (primer partido 49,0, suma de los dos primeros 92,1), y a Grecia en 1981 (suma de los dos primeros partidos 95,6). Basta con disminuir un punto porcentual (¿por qué no, puesto que los cortes son simplemente arbitrarios?) para incluir también a Alemania en 1980 (con un total de 89,4 para los dos primeros partidos). Siguiendo la argumentación de Rae, otro autor (Myron Weiner) disminuye el porcentaje acumulativo a 80, permitiendo así la inclusión de multitud de otros países en la clase de los «acontecimientos bipartidistas».

[10] Cfr. G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1976, pp. 307-15 [ed. cast.: *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1979), donde muestro que el índice de fraccionalización de Rae no permite identificar a los sistemas concretos en sus características sistémicas.

[11] Véase W. H. Riker, «Two Party Systems and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science», *American Political Science Review*, diciembre, 1982, pp. 764-66.

[12] Ibid., p. 759.

[13] Para mi crítica a Riker (omitida aquí), véase «Le "Leggi" sulla Influenza dei Sistemi Elettorali», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, I, 1984, pp. 8-11.

¿Cómo es que estamos a cero? ¿Es porque los comportamientos humanos son tan distintos y tan imprevisibles como para huir a cualquier enfoque nomotético? O bien es a causa de un defecto en el enfoque. No se le puede dar una respuesta cierta a la primera pregunta, pero es cierto que la segunda tiene una respuesta afirmativa: estamos parados porque nuestras piernas metodológicas están mal asentadas. Desde hace cuarenta años hasta ahora las ciencias sociales han hecho grandísimos progresos en las técnicas de investigación y de tratamiento estadístico, pero al tiempo han retrocedido en su *método lógico,* en los presupuestos que fundamentan y condicionan nuestras técnicas. Sobre esta cuestión, el hecho es que es casi imposible formular «leyes» si no tenemos claro (y no lo tenemos) cómo un conocimiento de tipo nomotético se vincula con el análisis causal, el análisis de las condiciones, las nociones de determinismo y de probabilidad y, finalmente, sobre cómo ha de verificarse, aceptarse o rechazarse una ley. Lo queramos o no, el discurso ha de recomenzar desde el principio, en cuestión de método.

### *Condiciones, leyes, excepciones*

Una ley científica puede ser definida como una generalización provista de *poder explicativo* que capta una regularidad. Es evidente que dicha regularidad debe formularse de modo a confirmarse o invalidarse empíricamente. Puras y simples «leyes estadísticas» (por ejemplo: el 52,5 por ciento de todos los recién nacidos son de sexo femenino) cuantifican regularidades o frecuencias bien validables, pero carecen de poder explicativo y por lo tanto no son «leyes» en el sentido antes definido (leyes científicas). En cuanto al «poder explicativo», éste es tanto mayor en la medida en que una ley afirma claras relaciones de causa-efecto. Incluso cuando el lenguaje causal se evita, si una ley no implica un cierto tipo de dirección y de imputación causal, entonces su poder explicativo es débil y/o requiere el apoyo de una teoría que esté detrás suyo. En todo caso, el hecho a mantener es que las leyes de las ciencias sociales no son tales si afirman únicamente regularidades, si son meramente generalizaciones [14].

Planteado esto a modo de premisa, el interrogante primero es si las leyes que se aplican a regularidades de comportamientos (a seres humanos) pueden ser deterministas. En buena lógica la noción de determinismo es clara y precisa. Formula-

[14] Por ejemplo, la generalización «todos los cisnes son blancos» no es una ley; es solamente una afirmación en la que, si es cierta, se establece una característica definitoria. Si la aceptamos como tal, entonces un cisne negro no sería un cisne. De hecho, puesto que existen cisnes negros, la generalización exacta es: la mayor parte de los cisnes es blanco. Pero tanto la afirmación falsa como la verdadera no explican nada. Si se expresa con una frecuencia precisa la podremos denominar una ley estadística; pero incluso así no es una «ley explicativa».

da en términos causales dice así: dada la causa C, el efecto E es igualmente dado, es decir, se sigue inevitable e invariablemente. En suma, dada la causa se conoce ya el efecto: sabemos *ex ante,* con certeza, cuál será. Las leyes de la física, como la ley de la gravedad, son o pueden ser deterministas [15]; pero en la misma línea las leyes de los comportamientos humanos no lo pueden ser. Las leyes que nosotros obsevamos no dicen: dada la causa C el efecto E es cierto. Lo reconocemos, aunque con frecuencia de modo inadvertido, cuando las leyes de las ciencias sociales se declaran *probabilistas.* Pero es necesario aclararse sobre esto en seguida. Si la noción de probabilidad se entiende técnicamente —en su significado matemático y estadístico— entonces nuestra creencia es exagerada: nuestras leyes no son casi nunca probabilísticas en la acepción matemática del término (o bien, si lo son, no son leyes explicativas). Normalmente nuestras leyes se denominan probabilísticas en la acepción ordinaria del término, simplemente para decir que plantean como hipótesis efectos «frecuentes» y/o «plausibles», lo cual es una cosa totalmente distinta. Si añadimos que todavía no se ha dicho que exista una ley, pongamos, por ejemplo, que en diez casos una hipotética ley encuentra confirmación y en cinco casi no. Una relación de diez a cinco sí sugiere que un determinado resultado (efecto) es más probable (más frecuente) que otros; pero nadie querrá mantener que de este modo hemos validado una «ley probabilística».

Decir entonces que las leyes de las ciencias sociales son probabilísticas no es decir mucho. A menos que la probabilidad en cuestión sea una probabilidad estadístico-matemática —un caso bastante raro en el nivel de las leyes explicativas—, una ley probabilística es sólo una ley no-determinista. Con ello tenemos únicamente una calificación *ex adverso,* sabemos sólo lo que nuestras leyes *no* son. ¿Pero qué es lo que son? Cuando la matemática no puede ayudarnos, la lógica sirve siempre de ayuda. Al decir «leyes probabilísticas» podemos producir mucho humo, pero no tenemos asado. Por el contrario, la vía a trabajar, la seria, es la del *análisis de las condiciones,* condiciones que en la lógica se dividen en necesarias y suficientes. John Stuart Mill mantenía además que la «causa» puede reducirse a la «condición suficiente», lo que es excesivo. Pueden darse todas las condiciones necesarias y suficientes para un acontecimiento, y sin embargo no suceder nada. El análisis de las condiciones no es todavía o totalmente un análisis causal. Un discurso sobre las condiciones es analítico, mientras que un discurso causal es sintético. Pero incluso si la asimilación de Mill no puede aceptarse, éste daba a las ciencias sociales una indicación que puede todavía dar buenos frutos.

[15] Bien entendido, se puede decir incluso de la física que es «indeterminista»; pero esta consideración no reduce ni un milímetro la distancia que continúa separando la probabilidad matemática que gobierna las leyes de la naturaleza, de la probabilidad poco o nada matemática atribuida nominalmente a las leyes de comportamiento.

Es cierto que todos nosotros nos referimos con frecuencia a condiciones declaradas necesarias o bien suficientes. Pero se diría que la mayoría habla sin un conocimiento claro. Una condición es *necesaria* cuando establece un *sine qua non,* cuando afirma «no sin esto». Lo cual implica que las condiciones necesarias precisan las condiciones de aplicabilidad de una generalización causal. La condición necesaria de la lluvia es la presencia de nubes; y sin nubes las «leyes de la lluvia» no se aplican. Una condición es, por el contrario, *suficiente* cuando afirma «esto basta» para producir un determinado efecto. En presencia de una condición suficiente un acontecimiento está «preparado», preparado para suceder. Hasta aquí hemos planteado lo que todos saben. Pero es la parte menor.

Con respecto a las condiciones necesarias una primera advertencia es que éstas son, o pueden ser, excesivas. Puesto que las condiciones necesarias son también las condiciones de aplicabilidad, de ello se desprende que enumerarlas es importante. Pero individualizar realmente a todas puede ser muy difícil, y ciertamente no se logra casi nunca en los primeros intentos. Con respecto a las condiciones suficientes la advertencia esencial es que una condición suficiente no es, necesariamente, *la única* (exclusiva) condición suficiente; de lo que se desprende que un mismo efecto E puede ser producido por otras condiciones suficientes. Por lo tanto E puede suceder también cuando la CS1 (condición suficiente uno) está ausente, y ello porque el mismo efecto está producido por la CS2 (condición suficiente dos). Si esto es así, no es que se invalide a CS1, sino que hay que incluir a la CS2 (y quizá a otras) en el análisis como condición suficiente ulterior e independiente (suficiente a sí misma).

El sentido común mantiene que las condiciones necesarias tienen un poder explicativo inferior al de las condiciones suficientes, y mantiene también que estas últimas son las condiciones más difíciles de determinar. Pero no estoy totalmente seguro de todo esto. Al mismo tiempo, las condiciones necesarias son *acumulativas.* Si descubrimos diez, por ejemplo, *todas* son necesarias. Por lo tanto las condiciones suficientes tienen mayor poder lógico (o de otro tipo) que las condiciones necesarias únicamente cuando podemos afirmar que una determinada condición suficiente es *la única.* Lo que es raro. En general nos enfrentamos a una condición suficiente tras otra, es decir, a una condición que carece de exclusividad.

De todo lo anterior se deduce fácilmente con qué frecuencia caemos, en concreto, en el error. Tomemos por ejemplo el modo en el que Douglas Rae trata la primera ley de Duverger, reformulada por él, con rigor lógico, del siguiente modo: «Las fórmulas mayoritarias causan sistemas bipartidistas». Según Rae, «esta proposición implica que las fórmulas mayoritarias son condición necesaria y suficiente para la competición bipartidista. Si esto es cierto [...] entonces todos los sistemas bipartidistas estarían asociados con fórmulas mayoritarias, y todas las fórmulas mayoritarias estarían asociadas con sistemas bipartidistas. Siguiendo la misma lógica, ninguna otra fórmula estará asociada con una com-

petición bipartidista, y no existirán nunca sistemas bipartidistas fuera de la fórmula de tipo mayoritario» [16]. Pero Rae se equivoca aquí. El control propuesto por él presupone una ley determinista que debería ser formulada así: las fórmulas mayoritarias son la única y concreta condición necesaria, y la única y concreta condición suficiente. Y únicamente según estas condiciones ningún sistema bipartidista «existirá jamás» sin elecciones mayoritarias. La formulación presupone también que la ley debe obtener, para ser declarada verdadera, una perfecta correlación positiva. La prueba no está en la fuerza o frecuencia de la asociación, sino en la ausencia de excepciones; puesto que una única excepción basta para que una ley determinista se vaya a pique. Reformulemos ahora la ley, sin sobreentendidos deterministas, así: las fórmulas mayoritarias son unas de las máximas condiciones necesarias, pero *sólo una* de éstas, y son una de las máximas condiciones suficientes, pero *sólo una* de éstas. Esta formulación no implica ya que ningún sistema bipartidista «existirá jamás» en ausencia de elecciones mayoritarias. Y es únicamente con estas condiciones con las que la ley se presta a ser controlada por coeficientes de correlación, y no es necesariamente invalidada por la presencia de excepciones.

Volviendo al discurso metodológico, no cuesta comprender que mientras el caso de las leyes de Duverger es un caso fácil, en otros casos, un análisis de las condiciones puede convertirse en algo muy intrincado. Cuando es así, entonces podemos cambiar de categorías pasando a las *condiciones que facilitan* o, a la inversa, que *obstaculizan*. Bien entendido, la distinción entre condiciones necesarias y/o insuficientes es preferible, mientras que puede aplicarse, puesto que ésta es la categoría que está provista de fuerza y nitidez lógica. Lo que no obsta para que también la distinción entre condiciones que facilitan y que obstaculizan tenga una validez y utilidad eurística.

Ha llegado el momento de revelar que en las ciencias sociales recurrimos a «leyes» de diverso tipo. Se ha visto ya que las leyes estadísticas constituyen una clase por sí misma. Pongamos también aparte las leyes históricas «en grande», a la manera de Comte y a la de Marx, que pertenecen con más propiedad a la filosofía de la historia. Quedan las leyes que podemos llamar, genéricamente, *leyes de tendencia* (como las de Mosca o Pareto), las leyes que plantean hipótesis de *relaciones directas* (más... y menos; menos... y menos), o bien *relaciones inversas* (cuanto mayor... menor) [17]. Sin adentrarse en una casuística, la diferencia

[16] Rae, *The Political Consequences of Electoral Law*, op. cit., p. 93.

[17] Un ejemplo de relación directa es la ley de Durkheim sobre el suicidio: cuanto mayor es la anomia, tanto mayor es la tasa o frecuencia de los suicidios. La distinción entre estos tipos no es rigurosa. Por ejemplo, la ley de Michels puede leerse como una ley de tendencia (la oligarquía sucede siempre a la democracia), o bien también como una relación inversa (tanto mayor es la organización, tanto menor es la democracia); manteniendo que la segunda formulación es preferible desde el punto de vista del control empírico.

que distingue más entre los diversos tipos de ley es si una ley predice *acontecimientos particulares* o no (o bien sólo clases de acontecimientos). La ley de la gravedad se aplica a *todos* los cuerpos que pueden caer y a *cada* cuerpo en su caída [18]. Es raro que las leyes de las ciencias sociales posean esta feliz combinación de propiedades. Pero este caso raro se da con las leyes sobre la influencia de los sistemas electorales (causa) sobre el número de partidos (efecto): estas leyes —si se encuentran— valen para todos y cada acontecimiento electoral. ¿Pero cómo encontrarlas? Antes de volver a comenzar a buscarlas es necesario todavía una nueva precisión de método.

Una ley que prevé acontecimientos particulares no puede controlarse por medio de frecuencias y coeficientes de correlación. Más en concreto, el control estadístico es bastante más apropiado para las leyes que se aplican a clases de acontecimientos que para las leyes destinadas a predecir acontecimientos discretos. En este último caso el problema (la confirmación o no confirmación) es planteado por las *excepciones*. En su control de la primera ley de Duverger por medio de correlaciones, Rae encuentra que «de 107 casi el 89,7 por ciento entra en las categorías previstas de asociación», y su valoración es que la correspondencia es «un poco más débil de lo que requiere una "ley sociológica", pero a pesar de todo sigue siendo una asociación fuerte» [19]. Sí, la asociación es verdaderamente fuerte, pero no veo cómo se puede establecer legítimamente si tenemos o no tenemos aquí una ley. No es la metodología, sino el instinto de Rae el que lo induce, justo después, a profundizar sobre la cuestión en clave de «excepciones». Queda todavía por establecer, por otro lado, cómo hay que tratar las excepciones. He observado ya que las excepciones son mortales únicamente para una ley determinista; lo que no obsta para que planteen serios problemas incluso a las leyes de las ciencias sociales: problemas que pueden ser resueltos de dos modos. Primero, podemos explicitar una condición necesaria que restrinja la aplicabilidad de la ley. En tal caso las excepciones disminuyen porque se derivan solamente de una aplicación impropia. Segundo, la ley se reformula de modo que comprende en sí misma las propias posibles excepciones. Puesto que perseguiré ambas estrategias no es necesario que las ilustre en abastracto. Pero supongamos que ninguna de las estrategias antes expuestas funcione. En tal caso, pero sólo en tal caso, estaremos legitimados para decidir si una ley tiene o no (frente a las excepciones que la acosan) en base a consideraciones *ad hoc*.

[18] Un ejemplo ejemplar (y mejor precisado) es el de las leyes astronómicas, que valen para la velocidad y la posición de cada cuerpo celeste en cada instante con respecto a todos los demás (del mismo campo o sistema de gravitación).

[19] Rae, *The Consequences of Electoral Laws*, op. cit., p. 94.

## *Sistema uninominal, proporcional y sistema partidista*

Paso ahora a examinar, para simplificar, dos únicos casos: a) los sistemas mayoritarios con una circunscripción uninominal (abreviando: sistema uninominal), b) los sistemas proporcionales [20]. En el sistema uninominal el colegio o circunscripción electoral elige un solo nombre, y el vencedor (quien obtiene más votos) «se lo lleva todo». En los sistemas proporcionales la circunscripción elige más candidatos, más o menos en proporción a los votos conseguidos. Un primer elemento de los sistemas electorales, es, pues, el tamaño de la circunscripción medida por el número de los candidatos que elige, y el segundo elemento es el método de conversión de los votos en escaños.

El sistema uninominal niega el mismo principio de la proporcionalidad; pero los sistemas denominados de representación proporcional lo son de modos muy distintos y pueden ser, en concreto, muy impuros y desproporcionales [21]. A este último respecto el punto sobre el que se debe insistir es que la relativa impureza o, viceversa, la pureza de los sistemas proporcionales se establece bastante menos por las fórmulas matemáticas de conversión de los votos en escaños que por el tamaño de las circunscripciones. Por lo tanto una proporcionalidad *técnicamente pura* puede resultar *impura en la práctica.* La regla general es que cuanto más pequeña es la circunscripción tanto menor es la proporcionalidad; y viceversa. Se trata de una regla general porque la relación «cuanto mayor sea el colegio, tanto más pura la proporcionalidad» es curvilínea; a incrementos crecientes del colegio corresponden incrementos decrecientes de la proporcionalidad [22]. Lo que no obsta para que durante un trámo grande y de-

[20] Los sistemas mayoritarios en cuestión son de una vuelta y de mayoría relativa. El principio mayoritario no requiere necesariamente el colegio uninominal, y puede aplicarse también a colegios plurinominales (por ejemplo, en Turquía en los años cincuenta). Por el contrario los sistemas proporcionales requieren necesariamente colegios plurinominales.

[21] Richard Rose minimiza, e incluso niega, el contraste observando que «la diferencia en proporcionalidad entre la elección media en los sistemas proporcionales y mayoritarios es muy limitada: es del siete por ciento» (en V. Bogdanor, D. Buttler, *Democracy and Elections,* Cambridge, Cambridge University Press, 1983, cap. 2 «Choices and Alternatives», p. 40 y tabla 8, p. 41). Pero las estadísticas de Rose no prueban su argumento, ya que él visita los establos de Augias después de que hayan salido los rebaños. Es decir, cuando Rose llega con sus revelaciones las distorsiones producidas por el sistema uninominal han sido ya descontadas (e incorporadas en los comportamientos electorales). Y basta con una elección no rutinaria para evidenciar el contraste. Por ejemplo, en las elecciones inglesas de 1983, el 25,4 por ciento de los votos recibidos por la Alianza se tradujeron en el 3,5 por ciento de los escaños, mientras que el coste de un voto de los laboristas fue de 40.000, cada escaño conquistado por la Alianza costó diez veces más: 400.000 votos.

[22] De ello se desprende que en un cierto momento la fórmula matemática de traducción de votos en escaños (sistema Saint-Laguë, D'Hondt, etc.) es más importante que el tamaño del colegio. Incluso así Rae calcula que en un colegio de 200 escaños un partido que obtiene el 0,005 por ciento de los votos obtendría seguramente un escaño (op. cit., p. 163). Sobre la distinta proporcionalidad intrínseca en los métodos de asignación de los escaños, cfr. A. Lijphart, «Sul grado di proporzionalità di alcune formule elettorali», *Rivista Italiana di Scienza Politica,* agosto 1983, pp. 295-305.

cisivo del camino la variable decisiva sea la circunscripción. Y dado que ésta es una información que generalmente no proporciona la bibliografía, merece la pena recordar que los países caracterizados por circunscripciones pequeñas son (en valores medios redondeados), Irlanda y Japón (4 elegidos por colegio de media), Grecia (5), España (6), Austria y Bélgica (7). En el otro extremo encontramos a Israel y Holanda con colegios únicos nacionales, respectivamente, de 120 y 150 escaños [23]. La lógica de todo el discurso es que, cuanto más pequeñas son las circunscripciones, tanto más numerosas son y, por lo tanto, aumentan las veces en las que se dan votos perdidos, restos que no sirven como cocientes (con un daño que recae de forma desproporcionada sobre los partidos menores); bien entendido, a menos que el sistema electoral prevea una adecuada recuperación de los restos en un colegio único nacional.

Una vez planteado esto, la pregunta es: puesto que los sistemas electorales son factores causales productores de efectos, ¿cómo formular dichos efectos bajo forma de leyes que sean al tiempo predictivas (de acontecimientos particulares) y verificables? Está claro que el efecto o la influencia directa de los sistemas electorales recae sobre el elector; de lo que se desprende que su influencia sobre el sistema partidista será indirecta. La distinción es, veremos, importante. El votante está influido por dónde vota, es decir, por el contexto local del propio colegio; el sistema partidista es, por el contrario, un resultado agregado a nivel o a escala nacional. La influencia del sistema electoral sobre el elector, la influencia directa, se describe con frecuencia como una influencia *manipuladora,* con lo que se entiende que el elector está, de algún modo y en cierta medida, *presionado* para votar como vota. Si el elector no sufre ningún condicionamiento, ninguna presión, ningún «chantaje», en tal caso el sistema electoral no es influyente, no tiene ningún efecto: punto final. Quedan los casos en los cuales tiene lugar una manipulación-presión. Si dicha presión es fuerte, entonces diré que el sistema electoral es *fuerte.* Si es débil, diré que el sistema electoral es *débil.* Y los casos intermedios (entre un máximo y un mínimo de eficacia manipulativa) serán asignados a la clase de los sistemas *fuertes-débiles.*

El caso no discutido, o generalmente menos discutido, de influencia manipuladora es el del sistema mayoritario con colegio uninominal, que hay que encuadrar directamente en la clase de los sistemas electorales fuertes. El caso discutido es, por el contrario, el de los sistemas proporcionales. Duverger, como sabemos, atribuía a la proporcionalidad una eficacia multiplicadora. Yo

[23] Para más datos, véase especialmente D. Fisichella, *Elezioni e Democrazia,* Bolonia, Il Mulino, 1982, pp. 248-252; y Rose, «Choices and Alternatives», op. cit., p. 36, tabla 7. Italia está entre los países con circunscripciones relativamente grandes (20 elegidos de media). Obviamente los valores medios son una medida no fiel si la dispersión o el descarte no se controlan (por ejemplo, en Fisichella, op. cit., por un índice de variación).

mantendré, por el contrario, que los sistemas proporcionales son influyentes sólo en función de su propia no-proporcionalidad. Pero veamos antes el sistema uninominal.

El elector que vota en un colegio uninominal es inducido, en buena ley, a votar por uno de los dos candidatos «en cabeza». Lo que equivale a decir que el sistema electoral ejerce una influencia *de freno* o *restrictiva,* e incluso en cierta medida *coercitiva,* sobre la libre elección del elector. Si el elector no quiere perder su propio voto no debe votar, aunque los prefiera, a terceros partidos o a partidos pequeños. Por lo tanto, el sistema uninominal «fabrica», colegio por colegio, una competición a dos. De lo que no se deriva que el número total de partidos deba ser de dos a nivel nacional. El efecto de freno y restrictivo sobre el elector no es igual a un *efecto reductor* sobre el número total de los partidos. Se frena al elector en donde vota. Si en todas las circunscripciones los partidos en competencia fueran todos distintos, cien circunscripciones producirían un parlamento de cincuenta partidos. Por consiguiente, ningún sistema electoral puede reducir a dos el total nacional de los partidos, si estos mismos dos partidos no encabezaran todas las circunscripciones. ¿En qué condiciones, por lo tanto, un bipartidismo local se replantea como bipartidismo nacional? Está claro que debe intervenir un factor adicional; un factor que es el sistema partidista como tal, y específicamente como instrumento de canalización del electorado.

Del mismo modo que he distinguido antes entre sistemas electorales fuertes y débiles, también los sistemas partidistas pueden diferenciarse del mismo modo, según si un sistema está *estructurado* o *no-estructurado.* Un sistema partidista se convierte en estructurado cuando el elector no sigue ya al «notable», sino que se orienta en función de imágenes abstractas de partido o de ideologías de las que son portadores los partidos. En concreto, un sistema partidista está estructurado cuando está compuesto de, o por, partidos de masas. En este momento el electorado percibe y acepta el sistema partidista más o menos del mismo modo en que todos nosotros estamos inducidos a aceptar un sistema de viabilidad: existe y es como es. A ésta la llamo *función de canalización* del sistema partidista; y cuando un sistema partidista funciona así, entonces está estructurado y se convierte, decía, en un sistema «fuerte» [24].

La introducción de la variable «sistema partidista estructurado» permite comprender cómo se pasa del bipartidismo en la circunscripción a un bipartidismo nacional. Sin dicha estructuración, no existe el paso: la influencia del sistema uninominal permanece confinada en los colegios. Y mientras que las cosas estén así, *no pueden existir leyes* sobre la influencia nacional, a nivel agre-

[24] Para un desarrollo más amplio de los distintos puntos debo reenviar a la *Teoria dei Partiti e Caso Italiano,* Milán, SugarCo, 1982, pp. 113-14 y 120-26; y a *Parties and Party Systems,* op. cit., pp. 21-23, 41, 244.

gado, de los sistemas electorales. Una influencia nacional postula una política «nacionalizada». El hecho es obvio. Sin embargo, innumerables estudiosos han negado, y continúan negando, la influencia reductora de los sitemas uninominales sobre el número total (nacional) de los partidos, con referencia a sistemas partidistas todavía influidos o por lo general no estructurados, es decir, utilizando una prueba que «no prueba». Una ley no se desmiente cuando no se aplica. Y la condición de aplicabilidad (la condición necesaria) de las leyes en examen es que el sistema partidista esté estructurado.

Pasemos de las causas a los efectos. En la literatura el efecto de los sistemas electorales versa, generalmente, sobre la reducción o bien sobre la multiplicación del *número* de los partidos. si esto es así, entonces se hace esencial decidir *cómo contar* a los partidos; lo que significa también qué partidos hay que contar y cuáles no. Sin criterios contables nos quedamos con unas leyes cuyos efectos están mal precisados y por lo tanto con leyes que no estamos en posición de verificar. Duverger, lo sabemos, cuenta los partidos aleatoriamente y según los casos; Rae se propone una medida de fraccionalización que no sirve para el problema propuesto [25]. Es obligado que adopte, entonces, mis criterios: criterios que declaran relevantes (a contar) únicamente a los partidos provistos de i) un potencial de coalición y/o de ii) intimidación [26]. Tenemos que ser bien claros: cuando hable de sistemas de dos, tres, cuatro-cinco, más de cinco partidos, dichos números se refieren a los *partidos relevantes,* es decir, a los partidos a los que mis criterios atribuyen una *relevancia sistémica.*

Volvamos a la tesis de que el sistema uninominal tiene un *efecto reductor* sobre el número total (sistémicamente relevante) de los partidos. ¿Reductor en qué medida, o mejor todavía, a cuánto? Si es a un «dualismo» de partidos, entonces debemos establecer cuándo dos es dos, es decir, definir la noción de sistema bipartidista. No es fácil, como se desprende fácilmente del hecho de que en la literatura no hay acuerdo sobre qué países han de declararse bipartidistas y cuáles no.

Sin criterios de relevancia hay que contar a todos los partidos representados en el parlamento, hasta el último; y en tal caso sólo tres países poseen únicamente dos partidos: los Estados Unidos, Malta (desde 1964) y Sudáfrica; pero Malta es en realidad un microcaso (del orden de 250.000 electores en total: una ciudad mediana-pequeña), mientras que Sudáfrica es un caso «obstaculizado» por el sufragio limitado (y seguramente dejaría de tener un formato bipartidista en el preciso momento de la extensión del voto a la población negra). Los demás países generalmente considerados bipartidistas tienen con frecuencia, o siempre, más

[25] Cfr. *supra,* n. 10.

[26] Véase, mejor, *Teoria dei Partiti e Caso Italiano,* op. cit., pp. 63-67 y 260; *Parties and Party Systems,* op. cit., pp. 121-22.

de dos partidos. En Nueva Zelanda los partidos aumentaron a tres en 1966, 1978, 1981; Austria ha tenido siempre tres-cuatro partidos; Canadá produce con frecuencia cuatro partidos y ha llegado a cinco en 1968, 1972 y 1974, e incluso a seis partidos en 1965; la Inglaterra de los partidos tiene siempre más de dos, e incluso en 1979 ha llegado a diez; y Australia es, a todos los efectos contables, un caso consolidado de formato tripartidista. Por consiguiente, es evidente que quien habla de «sistemas bipartidistas» no cuenta nunca todos los partidos, y tampoco —como pasaremos a ver— se limita a contar. Si se limitase a contar, entonces no se podría explicar, por ejemplo, cómo Australia se considera bipartidista y Alemania o Irlanda no. ¿Cuál es la diferencia? Existe una diferencia; pero reside en la mecánica (en las características de funcionamiento), y no sólo en el formato (tal y como resulta del número de los partidos relevantes).

De todo lo anterior se deduce que para definir el bipartidismo debemos i) contar sólo los partidos relevantes, y también distinguir entre ii) *formato* y iii) *mecánica*[27]. El núcleo de la cuestión es que los sistemas bipartidistas no pueden definirse únicamente en el nivel de formato, sólo en base al número de partidos. Como mínimo las características que definen el bipartidismo son tres: i) a largo plazo dos partidos superan de forma recurrente y ampliamente a todos los demás, de modo que ii) cada uno de los dos está en posición de competir por la mayoría absoluta de los escaños, y por lo tanto opera con la razonable expectativa de llegar a gobernar en alternancia, y iii) gobierna, cuando gobierna, solo. Se comprende que para nuestros fines importa el formato (puesto que el sistema uninominal tiende a reducir el número de partidos) y no la mecánica. Pero incluso para nuestros fines hay que recordar al menos una característica sistémica (funcional o de funcionamiento): el bipartidismo es monogobernante, y por lo tanto rechaza las coaliciones. La diferencia entre Alemania e Inglaterra (ambas tripartidistas a nivel del formato) reside aquí. Y si Canadá no creyese con fuerza en esta regla (hasta el punto de haber tenido desde 1957 hasta 1984 seis gobiernos minoritarios de un total de diez), dejaría de ser un sistema bipartidista. Incluso así, queda el caso anómalo de Australia, que se salva únicamente porque los liberales y el *Country Party* pueden contarse juntos[28].

Me detengo aquí habiendo llegado a un total de siete-ocho casos bipartidistas. Cualquier otro país puede ser incluido en una lista dudosa o de espera: Turquía, Grecia (especialmente desde 1974), Venezuela (desde 1973) y Sri Lan-

[27] Cfr. más ampliamente, *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*, op. cit., pp. 74-78; y especialmente, *Parties and Party Systems*, op. cit., pp. 185-92, 345-46.

[28] La anomalía de Australia se explica, al menos en parte, por el sistema del «voto alternativo», el cual (al ser dado, en orden de preferencia, a candidatos particulares) permite atravesar a las líneas de partido y, en la práctica, permite la acumulación de votos de dos partidos. Por lo general, el hecho es que entre los dos partidos no hay «antagonismo de coalición»; su relación es, más bien, de simbiosis, de división funcional del trabajo.

ka [29]. Pero la lista que tenemos ya es suficiente para controlar lo que nos compete. La lista incluye, recordémoslo, a Austria: un sistema seguramente bipartidista en su formato, e incluso en su mecánica en el período 1966-1983, a pesar de ser un país en el que se vota con un sistema proporcional. Por el contrario, la lista excluye a la India, un país en el que está vigente un sistema uninominal sin que de ello se derive un sistema bipartidista. Si estas dos grandes excepciones no se resuelven de algún modo, o al menos se explican, entonces la primera ley de Duverger se queda en una mala situación.

### *Los efectos de los sistemas electorales*

Hasta ahora he hablado de efecto reductor y no de efecto multiplicador de los sistemas electorales. El efecto reductor se atribuye generalmente a los sistemas uninominales, y el multiplicador (siguiendo a Duverger), a los sistemas proporcionales. Pero, a mi juicio, este último efecto no existe, es una ilusión óptica generada por el orden de sucesión de los sistemas electorales. La primera adopción de la representación proporcional tiene lugar en Bélgica en 1899. Sigue Suecia en 1907. En otros lugares el sistema proporcional se adopta únicamente después del fin de la Primera Guerra Mundial, y en los países nacidos antes de 1918-1919 había sido precedida por sistemas mayoritarios o, con mayor frecuencia, por una variedad de sistemas de doble vuelta [30]. Al mismo tiempo, la introducción de la proporcionalidad estaba acompañada con frecuencia, en aquellos años, por ampliaciones del sufragio, y por lo tanto por la masiva entrada en política de nuevos electores generalmente a la busca de partidos «propios». Con la adopción del sistema proporcional los ya votantes se liberaban, pues, de continuos obstáculos, y los nuevos votantes adquirían la libertad de voto. En varios respectos, entonces, la introducción del sistema proporcional significaba una *supresión de obstáculos.* Pero desmantener no es multiplicar. No se trata de que si un sistema electoral no reduce, entonces multiplica. Si y cuando la introducción del sistema proporcional es seguida por un aumento del formato, es decir, por un crecimiento del número de los partidos, ello con respecto a una

[29] Excluyo deliberadamente de dicha lista a Uruguay (considerado generalmente hasta el golpe militar de 1973 como bipartidista) y también a Colombia. El bipartidismo de estos dos países es de fachada, bastante poco de sustancia. Costa Rica es también un caso altamente dudoso, puesto que frente al PLN (Partido de Liberación Nacional) no hay, desde 1966, un segundo partido, sino una coalición electoral (puesto que esto es el PUN, Partido de Unificación Nacional).

[30] Como señala Fisichella, *Elezioni e Democrazia,* op. cit., espec., pp. 275-76, la influencia de la doble vuelta es no representativa pero no por sí mismo reductora del número de partidos. El argumento es exacto, incluso si más allá de un cierto límite la infra-representación lleva a la irrelevancia o incluso a la extinción de un partido. La cuestión se examinará en el último apartado.

situación en la que el formato del sistema partidista estaba reducido por impedimentos. Si desde el día en el que se comenzó a votar para elegir se hubiera comenzado con el sistema proporcional, en tal caso no se le habría ocurrido a nadie que el sistema proporcional «multiplica». El sistema proporcional *fotografía*. No se trata de que el sistema proporcional «cause» un «efecto» opuesto al de los sistemas uninominales o mayoritarios. El proporcional es un sistema electoral débil, y más débil cuanto más proporcional es. Un sistema proporcional verdaderamente puro es un sistema *sin efecto:* deja a los partidos la libertad de multiplicarse en negativo, simplemente porque no penaliza la multiplicación. Pero la libertad de multiplicarse no es la causa (causa eficiente) de la multiplicación en mayor medida que la libertad de viajar sea la causa del viajar.

De ello no se deriva que el tema «influencia de los sistemas electorales» haya de limitarse sólo a los sistemas mayoritarios. En distinta medida casi todos los sistemas proporcionales son impuros. Por lo tanto, el sistema proporcional tiene su influencia y produce efectos, en la medida en que es no-proporcional: bien porque esté corregido por umbrales de exclusión o por premios a la mayoría, bien porque opere en pequeñas circunscripciones, o porque las fórmulas de conversión de los votos en escaños no aseguren una exacta correspondencia. Pero en todos estos casos no es que el sistema proporcional produzca un efecto *sui generis*. La influencia de los sistemas proporcionales es también, cuando se da, reductiva y representa simplemente un debilitamiento de la misma influencia atribuida a los sistemas mayoritarios.

Podemos finalmente entrar, en este punto, en el discurso nomotético. En una primera aproximación no hablaré de leyes sino, más humildemente, «reglas»; y ello porque en una primera aproximación está bien que la formulación sea difusamente descriptiva.

*Regla 1.* Un sistema uninominal (mayoritario a una vuelta) no puede generar por sí mismo un sistema (nacional) de formato bipartidista, pero tenderá a mantenerlo una vez que exista. Por lo tanto, cuando existe un formato bipartidista, el sistema uninominal ejerce una influencia de freno y tiende a congelarlo.

*Regla 2.* Un sistema uninominal producirá, a largo plazo, un sistema bipartidista (aunque no la eternización de los mismos partidos) con dos condiciones: primero, que el sistema partidista está estructurado, y segundo, que el electorado refractario a cualquier presión del sistema electoral se encuentre disperso por las circunscripciones en una proporción claramente infra-mayoritaria.

*Regla 3.* Por el contrario, un formato bipartidista es imposible —sea cual fuere la fuerza manipuladora del sistema electoral— cuando subgrupos raciales, lingüísticos, ideológicamente alineados o de tema único (que rechazan sentirse representados por los dos partidos más grandes) se encuentren concentrados en proporciones mayorita-

rias (es decir, en el nivel de cociente) en circunscripciones o en áreas geográficas concretas. En tal caso el sistema uninominal resultará reductor únicamente frente a terceros partidos que no representan a las minorías que no pueden ser coaccionadas.

*Regla 4.* Las reglas anteriores valen también —aunque de un modo atenuado— para los sistemas mayoritarios que operan en colegios plurinominales corregidos por el voto limitado, por el voto acumulativo, o por correcciones de este tipo [31].

*Regla 5.* Finalmente, también los sistemas proporcionales tienen efectos reductores —aunque menos seguros y previsibles— en proporción a su no-proporcionalidad, y especialmente cuando están corregidos por premios, umbrales de exclusión o convertidos en no proporcionales por el pequeño tamaño de los colegios. En dichos casos los sistemas proporcionales eliminarán también a los pequeños partidos cuyo electorado está disperso a través de las circunscripciones; pero tampoco un sistema proporcional impuro podrá eliminar los pequeños partidos con una concentración por encima-del-cociente [32].

Una observación general es que las reglas anteriores presuponen distribuciones de los electorados: pero sólo aquellas distribuciones que resultan de la consolidación estructural del sistema bipartidista. En apoyo a las reglas particulares, la observación más importante es que la regla 2 resuelve el caso de la India: ya no existe la excepción, puesto que el sistema partidista indio no satisface la condición de estar estructurado; como mucho está semiestructurado [33]. La regla 3 se aplica bastante bien al caso de Canadá; y también está bastante bien confirmada por el desarrollo del sistema de partidos de Sri Lanka entre 1948 y la última elección uninominal de 1977. En las cinco elecciones entre 1960 y 1977 los partidos étnicos concentrados en la región Tamil han mantenido una fuerza constante (entre el 10,5 y el 11 por ciento del total de los escaños), mientras que los partidos menores (no étnicos) y los independientes casi han desaparecido (de los 26 escaños logrados en 1960 a los 2 desde 1970 en adelante), y los partidos marxistas se han encontrado también, en la última elección, sin escaños. Por lo tanto, en Sri Lanka el efecto reductor del sistema uninominal ha sido gradual pero cierto; salvo que se enfrenta con una minoría

[31] Tanto el voto limitado como el voto acumulativo se proponen asegurar una representación para las minorías. En el primer caso el elector dispone de un número de votos inferior al de escaños (por ejemplo, dos votos en un colegio trinominal). En el segundo caso, el elector dispone de tantos votos como escaños hay, pero es libre de acumularlos, y por lo tanto de concentrarlos incluso en un único candidato (que recibe así, en el caso de un colegio trinominal, tres votos). El voto acumulativo presupone un voto múltiple, pero el voto múltiple no es, como tal, acumulativo (acumulable).

[32] Estas relgas repiten, con pequeñas variaciones, el texto reproducido en *Teoría dei Partiti e Caso Italiano,* op. cit., pp. 115-116.

[33] El eje del sistema político de la India, el Partido del Congreso, casi se disolvió en las elecciones de 1977, desplomándose desde el 68 por ciento al 28 por ciento de los escaños, para después volver a conquistar, en 1980, los 4/5 de la asamblea. La política india siempre ha estado muy personalizada, primero en torno a Nehru, y después en torno a su hija Indira Gandhi.

étnica concentrada [34]. En cuanto a la regla 5 está ilustrada por el caso de Irlanda y del Japón (colegios mínimos) y por la República Federal Alemana [35].

Pasemos ahora a poner en relación los *formatos* (previstos por las reglas anteriores) con las *características sistémicas,* es decir, con los tipos de sistemas de partidos. De la tipología que he desarrollado en otro lugar se pueden retomar, en una síntesis bastante reducida y comprimida, tres configuraciones sistémicas: i) la mecánica bipartidista, es decir, una alternancia en el gobierno de dos partidos monogobernantes; ii) el pluralismo moderado, es decir, las oscilaciones bipolares entre gobiernos de coalición; iii) el pluralismo polarizado, es decir, los sistemas caracterizados por una competición multipolar, por coaliciones unipolares (que gravitan en el centro) y por partidos anti-sistema. En esta tipología la variable decisiva es la *polarización sistémica,* es decir, la distancia (ideológica o de otro tipo) que separa a los partidos relevantes más distantes entre sí [36]. El problema se convierte aquí en si prever el formato equivale a prever las características sistémicas, la mecánica. ¿Por qué cambia el número de partidos? ¿A qué efectos cuenta? Las hipótesis que siguen responden a estas preguntas y, si se confirman, establecen la importancia de la ingeniería electoral. Bien entendido, las hipótesis en cuestión presuponen (condición necesaria) que el sistema partidista esté estructurado, y postulan que la polarización es una variable interviniente que después se convierte, en cierta medida, en una variable dependiente.

*Hipótesis 1.* Cuando un sistema uninominal produce un formato bipartidista (Reglas 1 y 2), el formato producirá a su vez una mecánica bipartidista si, y únicamente si, la polarización sistémica es baja. Con una alta polarización la mecánica bipartidista se

[34] El experimento parece concluido, puesto que la nueva constitución de 1978 prevé la introducción de la representación proporcional; pero está el hecho de que desde 1977 hasta 1984 no ha habido elecciones. Véase, en general, Robert N. Kearney, «The Political Party System in Sri Lanka», *Political Science Quarterly,* primavera 1983.

[35] Yo clasifico a Japón como un sistema de partido predominante, e Irlanda se aproxima también a serlo. El hecho de que en Irlanda esté vigente el sistema del voto único transferible y que Japón adopte el voto limitado no cambia el hecho que aquí se ha considerado, que en ambos países las circunscripciones son mínimas (de 3 a 5 miembros). Pasando a los umbrales, Grecia ha sido (dictaduras aparte, y variando en casi todas las elecciones) el verdadero paraíso de los experimentos con cláusulas de exclusión: en distintas formas y modos los obstáculos han sido en Grecia del 10, 17, 20, 25 e incluso (para alianzas) el 35 y 40 por ciento. En cuanto al caso de Alemania, yo atribuyo su formato tripartidista a la *Sperrklausel* del 5 por ciento. Quien anima a no sobrevalorar la incidencia de la cláusula de exclusión usando el argumento de que en Alemania votos y escaños corresponden en una proporción casi perfecta incurre en el mismo error de Rose (*supra,* n. 21), puesto que en el momento en que obtenemos esta «proporcionalidad», el efecto reductor de la *Sperrklausel* ha sucedido ya y se ha descontado. Irlanda, Japón y Alemania son analizados en distintas ocasiones en A. Lijphart, B. Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System,* Nueva York, Praeger, 1984.

[36] Véase *Parties and Party Systems,* op. cit., pp. 125-126 y 273-93; y, en versión más antigua y reducida, *Teoria dei Partiti e Caso Italiano,* op. cit., cap. III (pp. 63-96). Sobre el punto preciso de la polarización, cfr. especialmente *Teoria dei Partiti e caso Italiano,* cap. X (pp. 253-290), y pp. 303-309.

bloquea. Por otro lado, si bien la mecánica bipartidista requiere una competición centrípeta, la mecánica es tendencialmente reductora de la polarización.

*Hipótesis 2.* Presumiendo una dispersión por debajo del cociente de las minorías que no pueden ser coaccionadas, los sistemas proporcionales permitirán uno-dos partidos de más en relación al formato bipartidista, es decir, tres-cuatro partidos en total. Este último formato producirá a su vez una mecánica de pluralismo moderado si, y únicamente si, la polarización sistémica no es alta. Por otro lado, si bien el pluralismo moderado es siempre bipolar-convergente (con una disposición competitiva centrípeta), el sistema no incentiva disposiciones de polarización creciente.

*Hipótesis 3.* Los sistemas proporcionales puros, o relativamente puros, permiten fácilmente un formato de cinco a siete partidos. Incluso así, una polarización medio-baja no impide una mecánica de coaliciones bipolares convergentes. Por otro lado, si la polarización sistémica es alta, entonces el formato producirá una mecánica de pluralismo polarizado, y por ella una competición multipolar que, si es centrífuga, aumentará la polarización.

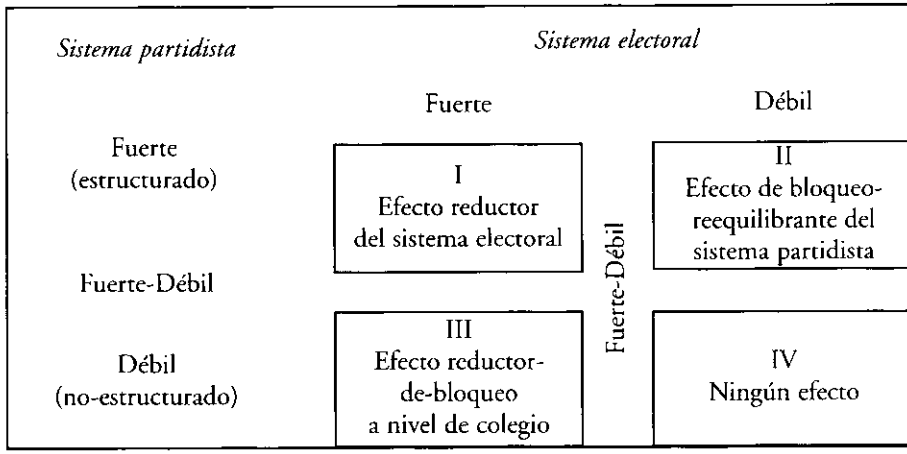
Las tres hipótesis anteriores están muy condensadas y, como tales, sólo son orientativas. Pero me veo obligado a dejarlas así, apenas dibujadas, puesto que de otro modo perdería el hilo del discurso que debo todavía llevar a buen término. Hasta ahora he señalado únicamente el sistema electoral a título de variable independiente. Ya sabemos, por otro lado, que se necesita una ulterior variable independiente: el sistema partidista como sistema de canalización.

Con anterioridad los sistemas electorales han sido clasificados en tres tipos: fuertes, fuertes-débiles, débiles. Del mismo modo los sistemas partidistas pueden dividirse en fuertes, fuertes-débiles y débiles según su respectivo grado de consolidación estructural. Pero combinar juntas seis clases es complicar el discurso con demasiadas combinaciones. Por otro lado, ni siquiera así todo irá bien, puesto que tanto la eficacia manipuladora de los sistemas electorales como la fuerza canalizadora de los sistemas particulares han de concebirse teóricamente como dimensiones continuas en las que cada una de ellas va desde un máximo de influencia o eficacia a ninguna eficacia. Teniendo esto presente, se puede simplificar al máximo. Por lo tanto, en la figura que representa la influencia combinada de los sistemas electorales y partidistas, las clases intermedias (los casos fuertes-débiles) están únicamente bosquejados, y el argumento está simplificado de forma dicotómica, y por lo tanto resumido en cuatro casillas: I) sistema electoral fuerte y sistema partidista fuerte; II) sistema electoral débil y sistema partidista fuerte; III) sistema electoral fuerte y sistema partidista débil; IV) sistema electoral débil y sistema partidista débil [37]. Los casos muy impuros de representación proporcional se agregan a los sistemas electorales fuertes; por lo

[37] Con algunas variaciones la figura reproduce, sustancialmente, aquella ya recogida en *Teoria dei Partiti e Caso Italiano*, p. 118.

tanto los sistemas electorales débiles se reducen a ser los de proporcionalidad pura o relativamente pura.

FIGURA 1. *Efectos combinados de los sistemas electorales y partidistas.*




La primera casilla de la figura 1 no requiere ninguna explicación. Aquí se encuadran todos los sistemas de formato bipartidista que hemos expuesto con anterioridad salvo Malta y Austria; y se incluye también a Alemania (cuya cláusula de exclusión del 5 por ciento equivale a un sistema electoral fuerte). Por el contrario, la India se incluye en la tercera casilla: el sistema electoral es fuerte (uninominal), pero el sistema partidista débil (poco estructurado). Por lo tanto, la excepción de la India no es tal y el *efecto reductor* de los sistemas mayoritarios a una vuelta está bien confirmado.

La segunda casilla indica que cuando la proporcionalidad se encuentra en un sistema partidista fuertemente estructurado, la fuerza canalizadora del sistema partidista hace de contrapeso a la debilidad manipulativa del sistema electoral. Aquí el factor causal que produce un *efecto de bloqueo* o un *efecto reequilibrador* es el sistema bipartidista. La segunda combinación explica, entonces, cómo la introducción del sistema proporcional no está necesariamente seguido por un aumento del número de partidos, por una varición de formato. La casilla explica en concreto los casos de Austria y de Malta: un bipartidismo con sistema proporcional. El argumento es el siguiente: una estructuración particularmente fuerte del sistema partidista sustituye (como condición suficiente alternativa) el efecto manipulador de un sistema electoral fuerte (condición suficiente uno).

La tercera casilla indica que en ausencia de una consolidación estructural del sistema partidista, también un sistema electoral fuerte (uninominal) produce efectos únicamente colegio por colegio, a nivel de circunscripción. Por lo tanto,

el sistema electoral no puede reducir el número de los partidos a nivel nacional. Lo que no obsta para que un sistema electoral que tiende a reducir a dos la competición en los colegios concretos sea, también, implícitamente, *de bloqueo* desde una perspectiva de conjunto. Diré lo siguiente: a la espera de una estructuración partidista nacional los sistemas electorales fuertes constituyen una condición que obstaculiza los desarrollos del pluralismo extremo y, por el contrario, son una condición que favorece a los sistemas de pluralismo moderado. Ésta es la casilla en la que se incluyen la mayoría de los países de la Europa Continental a lo largo del siglo XIX y, con frecuencia, hasta la Primera Guerra Mundial [38].

La cuarta casilla dice *ningún efecto* porque ambos factores influyentes son débiles, demasiado débiles para producir efectos de reducción. Es aquí en donde se incluye a la mayoría de los países de América Latina, bien porque poseen sistemas proporcionales, pero todavía más porque sus sistemas partidistas están caracterizados por una intermitencia que obstaculiza desde siempre la consolidación estructural. Pero aquí se incluyen todavía mejor los nuevos países del Tercer Mundo que han surgido con el sistema proporcional. Sus intentos de democracia fracasan, por lo general, por otras razones; lo que no obsta para que estos países hayan agrandado sus propios problemas al implantar las peores condiciones posibles para el despegue: las condiciones que favorecen más la atomización partidista y que obstaculizan más la estructuración.

### *Las leyes*

Pasemos finalmente a las reglas que se definen como verdaderas y propias leyes en cuanto que se formulan en clave de condiciones necesarias y suficientes (como se han definido con anterioridad). Desde el momento en que el factor causal a investigar es el sistema electoral, dicho sistema será considerado como una *condición suficiente,* si bien no en exclusiva. En cuanto a las *condiciones necesarias,* nuestro análisis ha diferenciado dos, es decir: i) la *estructuración sistémica,* o no, del sistema partidista y ii) la distribución de las opiniones (preferencias de los electores) a través de los colegios, que denominaremos *dispersión inter-circunscripciones* cuando dicha distribución es difusa, y por lo tanto no presenta concentraciones relevantes supramayoritarias o supra-cociente de grupos particulares en colegios particulares [39]. A partir de estas premisas, he aquí (Dios me guarde) las «leyes».

[38] Es cierto que el sistema electoral que ha prevalecido desde entonces ha sido una cierta variación de la doble vuelta. Pero es cierto, contrariamente a lo que mantiene Duverger, que los sistemas de doble vuelta no pueden asimilarse a la representación proporcional. Véase n. 30 *supra,* y especialmente *infra,* pp. 301-308.

[39] «Relevantes» significa aquí: concentraciones suficientes como para atribuir relevancia sistémica a un partido. Esta condición se extrae de las reglas anteriores 2, 3 y 5 en las pp. 294-295 *supra.*

1. Dadas unas estructuraciones sistémicas y unas dispersiones inter-circunscripciones (como condiciones conjuntas necesarias), un sistema uninominal causa (es condición suficiente de) un formato bipartidista.

1.1. Alternativamente, una estructuración sistémica particularmente fuerte es, por sí misma, condición necesaria y sustancialmente suficiente para un formato bipartidista.

2. Dada una estructuración sistémica, pero no una dispersión inter-circunscripiciones, un sistema uninominal causa (es condición suficiente de) la eliminación de los partidos inframayoritarios pero no puede eliminar, y por lo tanto, permite, tantos partidos añadidos a dos como concentraciones supra-mayoritarias relevantes haya.

3. Dada una estructuración sistémica, los sistemas de representación proporcional consiguen efectos reductivos causados (a título de condición suficiente) por su no-proporcionalidad. Por lo tanto, cuanto mayor sea la impureza del sistema proporcional, tanto más alto será el coste de acceso que resulta para los partidos menores, y tanto más sensible su efecto reductor. Por el contrario cuanto menor sea la impureza, tanto más débil será el efecto reductivo.

3.1. Alternativamente, una estructuración sistémica particularmente fuerte es, por sí misma, condición necesaria y sustancialmente para mantener casi cualquier formato partidista que era anterior a la introducción del sistema proporcional.

4. En ausencia de una estructuración sistémica, y dada una representación proporcional pura (o casi pura) que se traduce en iguales costes de entrada para todos, entonces los partidos son libres para convertirse en tantos como permita el cociente.

¿Cuántas son, en resumen, las leyes anteriores? Yo diría que tres. De hecho las leyes 1.1 y 3.1 dan cuenta simplemente de la incorporación o eliminación de excepciones que no son tales: muestran que cuando una condición suficiente es sustituida por otra condición suficiente el resultado no varía. En cuanto a la ley 4, ésta precisa únicamente el punto de no-influencia de los factores considerados: explica, pero no tiene alcance causal. Por consiguiente todo se dice mediante tres leyes: el principio de la moderación (ampliamente violado, como se ha visto, por Rae) se ha respetado. Quizá pueda parecer que la redacción es algo oscura. Pero lo es porque me urge recalcar el lenguaje causal de mis premisas metodológicas: después de lo cual nada impide convertir y reducir «causa» y «es condición suficiente de», simplemente en «produce». Si después de eso mis leyes parecieran demasiado abstractas e insuficientemente específicas, bastará —para remediarlo— con leerlas junto con las cinco reglas que las preceden.

Pasemos al control. Además de los países con formato bipartidista (ya expuestos) incluimos en el control también países con tres-cuatro partidos. Me parece que la ley 1 refleja bien los casos de los Estados Unidos, Nueva Zelanda y Sudáfrica (mientras que la población negra no vote). La ley 1.1 explica el caso del bipartidismo con un sistema proporcional. Inglaterra, Canadá y Australia recaen bajo la ley 1 si se lee el formato en clave de mecánica, y bajo la ley 2 si sólo contamos. La ley 2 se aplicaría a Sudáfrica en el momento en que tenga lugar el sufragio universal; y probablemente valdría para Sri Lanka si se mantiene el sistema uninominal. La ley 3 encuentra buenas ejemplificaciones en

los casos de Grecia, Alemania, y, últimamente, de Turquía (a causa de la impureza de sus circunscripciones). Si se interpreta Bélgica como un caso de formato tripartidista (es decir, si pasamos por alto la duplicación étnica de sus partidos), entonces se aplica históricamente a Bélgica la ley 3.1, junto con la ley 3. Paso por alto, tal y como alguien observará, a España, y ello porque es demasiado pronto para decir algo. Las tres elecciones que han tenido lugar en España entre 1977 y 1983 perfilan un formato bipartidista, aunque distorsionado por diversos partidos regionales; pero las oscilaciones electorales son de tanta magnitud como para indicar que, con excepción de los socialistas, el sistema partidista no está todavía estructurado. Por lo tanto, España no puede situarse todavía en la ley 3, a pesar de que ésta es la ubicación que sugiere la adopción de una cláusula de exclusión del 3 por ciento a la que se añade la existencia de circunscripciones relativamente pequeñas.

Para proseguir con el ejercicio hasta el fondo, la última pregunta es: ¿podemos llegar a la misma concisión que Duverger? La respuesta es que sí, a condición de renunciar a la fuerza lógica de un análisis acerca de condiciones necesarias y suficientes, contentándonos con condiciones *que facilitan* o bien *obstaculizan.* En tal caso nos quedamos con meras *leyes de tendencia* que no son necesaiamente falsadas por las excepciones y que son confirmadas suficientemente si bien «con mucha más frecuencia que no». Si se acepta esta limitación, el conjunto puede ser condensado, en dos únicas y simples fórmulas, como las siguientes:

*Ley de tendencia 1:* El sistema uninominal facilita (es una condición que facilita) un formato bipartidista y, al contrario, obstaculiza (es una condición que obstaculiza) el multipartidismo.

*Ley de tendencia 2:* Los sistemas proporcionales facilitan el multipartidismo.

Lo anterior es más o menos todo lo que Duverger ha dicho. Y un adecuado conocimiento metodológico nos hubiera ahorrado, a lo largo de los últimos treinta años, el usar mal a Duverger sin llegar a nada mejor, y, todavía peor, el habernos ahogado en debates mal planteados y todavía peor resueltos. Decía al comienzo que si la ciencia nomotética no avanza no es porque su objeto (la naturaleza humana) no lo permita, sino ante todo porque no sabemos cómo formularla en el plano metodológico. Todo lo que he escrito se proponía mostrarlo.

### *Una apostilla sobre la doble vuelta*

Hasta ahora he dejado de lado el sistema electoral a doble vuelta porque requiere por sí solo una profundización y con ello la introducción de nuevos factores. El autor que mejor ha investigado sobre este sistema electoral es Fisiche-

lla, cuyo análisis llega, en síntesis, a dos conclusiones: que la doble vuelta i) no incide, ni tampoco lo hace en sentido reductor, sobre el número de partidos (distinguiéndose en esto del sistema uninominal a una vuelta), aunque sigue siendo ii) un sistema marcadamente manipulador y no-representativo (difiriendo en esto del sistema proporcional) [40]. El primer punto puesto en evidencia por el análisis de Fisichella es, por lo tanto, que el doble turno no es ni una variante del sistema uninominal, ni tampoco puede agregarse al sistema proporcional. Estoy de acuerdo con él; y el punto de la diferenciación ha de confirmarse también en otros aspectos.

Comienzo por señalar que la doble vuelta es uno de los sistemas electorales que permite al elector hacer valer sus «segundas preferencias». En la primera vuelta el elector expresa libremente su primera preferencia; pero en la segunda querrá, si se da el caso, replegarse sobre una segunda o tercera preferencia. El hecho de que la doble vuelta permita hacer valer un *orden de preferencias* permite agregar —en función de esta característica— la doble vuelta, el voto único transferible (el sistema Hare, adoptado en Irlanda y en Malta) y el voto alternativo (Australia). Pero si estos tres sistemas tienen en común la propiedad de permitir al elector «más de una elección» (en el orden que él prefiere), siguen estando, y divididos aún más por otras características.

El voto único transferible es una variante del sistema proporcional (y de una proporcionalidad técnicamente pura) dirigida a hacer prevalecer el «voto a personas» (preferidas en primera, segunda, tercera... instancia) sobre el voto dado al partido [41]; lo que caracteriza al voto único transferible como un sistema eminentemente no-manipulador y no-representativo (y por lo tanto opuesto a la doble vuelta). Por el contrario, el voto alternativo es la variante más exigente de los sistemas mayoritarios, puesto que requiere la mayoría absoluta [42]. Permite también, es cierto, atravesar las líneas de partido; pero el efecto reductor sobre el número de partidos de este sistema es evidente (mientras que esto no siempre ocurre en la doble vuelta). Por ejemplo, en Australia los demócratas en 1977 llegaron a conseguir el 9 por ciento de los votos sin obtener ni siquiera un escaño.

Richard Rose, como la mayoría, vuelve a situar la doble vuelta bajo la égida del principio mayoritario y por lo tanto identifica doble vuelta y el voto alter-

[40] Cfr. *Elezioni e Democrazia*, op. cit., espec., pp. 275-76 y ss.

[41] En Irlanda, que adopta el voto único transferible desde 1922, los electores pueden votar sólo a candidatos particulares, no a nombres o símbolos de partido. Que después, de hecho, los partidos prevalezcan igualmente confirma mi argumento sobre la importancia de la variable «estructuración partidista», pero no contesta el hecho de que el sistema permite, en principio, romper las jaulas partitocráticas.

[42] Más concretamente, para ser elegido un candidato debe conseguir una mayoría absoluta, lograda del siguiente modo: redistribuyendo las segundas (terceras, etc.) preferencias de los votantes cuya primera preferencia ha ido a los candidatos menos votados (y, por lo tanto, eliminados).

nativo de este modo: «el sistema mayoritario a dos vueltas usado en la V República Francesa es una *variante* del voto alternativo... La diferencia entre la forma australiana y la francesa del voto alternativo es pequeña pero posee una importancia política práctica. Ambos sistemas... penalizan gravemente a los partidos que a pesar de ser ampliamente votados tienen más enemigos que amigos. Ambos piden a los votantes que expresen más de una preferencia. Pero el sistema australiano deja que sean los votantes quienes decidan sus propias preferencias ordenando en la hoja una sola vez a los candidatos. Por el contrario, el sistema francés le da incluso la iniciativa al candidato y a los partidos después de que los resultados del primer "ballotage" se hacen públicos» [43]. Dejemos a un lado por ahora el error de reducir una categoría (el sistema de doble turno como conjunto de todas las variantes que pueden caracterizarlo) al único caso de la V República en Francia. Pero mientras que las tres caracterizaciones antes mencionadas son exactas en su valoración Rose dice y se desdice: dice que la doble vuelta es «una variante» y que la diferencia entre los dos sistemas es «limitada»; pero después se desdice declarando que la diferencia tiene una «importancia práctica». A mi parecer, la diferencia es grandísima y es totalmente erróneo interpretar la doble vuelta como una variante del voto alternativo. Sin embargo, no se dice, de hecho, que la doble vuelta requiera necesariamente (como el voto alternativo) una mayoría absoluta. Por otro lado, y sobre todo, existe verdaderamente un abismo entre expresar un orden de preferencias de una sola vez y, por el contrario, votar dos veces, volviendo a votar después de que se ha visto qué ha ocurrido en la primera vuelta. No se trata sólo de que el elector reajuste sus propias preferencias a las circunstancias; sino también de que en la segunda vuelta el juego se reanude *ex novo* también para los partidos.

Antes de proceder a la interpretación detengámonos un momento en la descripción. Ya he señalado que la doble vuelta es un sistema con muchas variantes. En primer lugar, el doble turno es aplicable tanto a los colegios uninominales [44] como a los colegios plurinominales [45]. En segundo lugar, permite tanto la mayoría relativa como la mayoría absoluta. En tercer lugar, los admiti-

[43] Rose, en *Democracy and Elections*, op. cit., pp. 32-33. La cursiva es mía. Así también E. Lakeman y J. D. Lambert, *Voting in Democracies*, Londres, Faber, 1960, pp. 53-55; y W. J. M. Mackenzie, *Free Elections*, Londres, Allen & Unwin, 1958, pp. 54-55.

[44] Por ejemplo, en Holanda (1906-1918), Alemania (1906-1919), Austria (1906-1919), Noruega (1906-1921), Italia (hasta 1919, salvo entre 1882-1891), Francia (Segundo Imperio, de 1885 a 1936 y V República).

[45] Por ejemplo, Bélgica (hasta 1900), Noruega (hasta 1906), Suiza (hasta 1919). España (salvo interrupciones) han usado el doble turno con colegios plurinominales entre 1836 y 1870, el colegio uninominal a una vuelta entre 1870 y 1931, y de nuevo la doble vuelta con colegios plurinominales en 1931-36 (y pasa a la representación proporcional sólo en 1977). Italia pasó a la doble vuelta con colegios plurinominales entre 1882-1891, para volver (hasta 1919) a doble vuelta con colegios uninominales.

dos en el «ballotage» pueden ser únicamente los dos más votados en la primera vuelta, o bien más-de-dos candidatos (eventualmente hasta el punto de convertir la segunda vuelta en una repetición de la primera) o incluso nuevos candidatos.

¿Cuáles fueron, en el pasado, los efectos de esta amplia gama de fórmulas de doble vuelta? Fisichella se ha detenido con atención sobre esta pregunta, llegando en primera instancia a la conclusión de que «las fórmulas de doble vuelta no predisponen por sí mismas a ningún formato específico»; una conclusión que, por otra parte, se aplica en gran medida a los sistemas partidistas fluidos, poco o nada estructurados como bien advierte el mismo Fisichella, el cual, de hecho, pasa a un «segundo interrogante: ¿cuáles son los efectos de la doble vuelta sobre el número de los partidos, en el momento en que el sistema partidista está estructurado?». Pero Fisichella responde también a esta segunda pregunta que «la doble vuelta no da claramente la impresión de haber condicionado, en un sentido o en otro, el formato de los sistemas partidistas estructurados» [46]. Confieso que estoy menos seguro de esta conclusión. Históricamente Fisichella tiene razón. Pero los casos que pueden utilizarse verdaderamente para el control son poco concluyentes, son poquísimos, y estos poquísimos no cubren el conjunto de las múltiples posibles versiones del doble turno. Hoy por hoy, el único caso vigente y con fuerza de prueba de sistema de doble vuelta es el de Francia. Comencemos a revisar el problema desde aquí.

Después del efímero experimento proporcional de la IV República (1945-1958, con un total de cuatro elecciones), la V República volvió a la doble vuelta. Más concretamente, hoy Francia adopta el doble «ballotage» en dos versiones y contextos: la elección popular directa del presidente de la República (vigente desde 1962), y las elecciones a la Asamblea Nacional. En el contexto presidencial, si ningún candidato consigue la mayoría absoluta en la primera vuelta, en la segunda vuelta se admiten únicamente los dos candidatos más votados en la primera. Por lo tanto aquí tenemos el doble turno con el máximo de su propio potencial manipulador, es decir, en colegios uninominales y con elecciones con mayoría absoluta. En el contexto de las elecciones a la Cámara baja se utiliza por el contrario una variante más débil (hablando en términos de manipulación) de la doble vuelta. Manteniendo el colegio uninominal y el hecho de que quien consigue la mayoría absoluta en la primera vuelta es elegido, en la segunda vuelta quedan en liza (salvo retiros voluntarios) todos los candidatos que han superado un determinado umbral (que se ha aumentado progresivamente: 5 por ciento en 1958, 10 por ciento en 1967 y 12,5 por ciento en 1976); lo que equivale igualmente a decir que la elección requiere únicamente

[46] *Elezioni e Democrazia*, op. cit., p. 265 y 267.

la mayoría relativa. Por otro lado, a medida que aumenta el umbral, el número de los candidatos en la segunda vuelta se reduce. Tanto es así que en las elecciones francesas la segunda vuelta se reduce cada vez más, en la mayoría de los colegios, a una contienda entre dos (el candidato de la izquierda socialista o comunista, frente a un candidato de centro o centro-derecha). Y si observamos los datos, está el hecho de que el camino de la V República está sembrado por partidos que han ido falleciendo. La voluble multitud de partidos de centro se ha reducido a uno (y disminuye: desde el 26,4 por ciento de los escaños obtenidos en 1978, al 13,3 por ciento de 1981), de modo que los partidos relevantes son ahora en Francia cuatro. Aparte del indudable efecto no-representativo, existe aquí un efecto reductor sobre el formato. Hagamos ahora un experimento mental, y traslademos la fórmula francesa vigente (doble turno con un umbral de exclusión del 12,5 por ciento) a las distribuciones de voto italianas. Según dicha hipótesis, cuatro de nuestros partidos (PRI, PSDI, PLI y MSI) podrían sobrevivir sólo y en la medida en que sean «salvados» por alianzas; y el PSI podría prosperar únicamente con doble juego y perdiendo, con ello, tanto su autonomía como su fisonomía. Es bien cierto que al cambiar el sistema electoral cambian, a la larga, también los comportamientos electorales. Lo que no obsta —me arriesgo a predecir— para que la doble vuelta a la francesa (de hoy) seguramente reduciría el número de partidos italianos.

La justa objeción que me hace Fisichella en referencia al caso de la V República es que aquí la reducción del formato partidista «se debe no al doble turno, sino a la cláusula anexa de exclusión» [47]. Exacto. La doble vuelta es una cosa, y el umbral de exclusión otra. Pero supongamos una segunda vuelta que admita en el segundo «ballotage» únicamente a los dos candidatos más votados en la primera (como sucede, en Francia, para la elección del presidente de la República). En tal caso el efecto reductor sobre el número de los partidos sería total y exclusivamente del sistema de doble vuelta. Los franceses, que habían instaurado la cláusula de exclusión para la Cámara de los Diputados, han seguido el camino elevando la barrera; pero podrían llegar a la misma (o incluso a una mayor) conclusión restringiendo la segunda vuelta a una carrera a dos.

Por lo tanto, la doble vuelta puede *incluso* llegar a condicionar por sí misma, y únicamente por su propia fuerza, el formato de los sistemas partidistas en sentido reductor. La doble vuelta no es una variante de otros sistemas, sino que es un sistema abierto por sí mismo a parecidas variantes. El sistema es demasiado diversificado como para permitir una única conclusión generalizante. Por lo tanto, también la doble vuelta puede clasificarse, en términos de eficacia, en tres tipos: fuerte, fuerte-débil, débil. La doble vuelta es *fuerte* cuando opera

[47] La objeción es recogida ahora en D. Fisichella, *Istituzioni e Società*, Nápoles, Morano, 1986, p. 77.

en colegios uninominales, reduce la competición a dos, y por lo tanto requiere la mayoría absoluta (de los votantes). La doble vuelta es *fuerte-débil* (caso intermedio) según el grado en que la exclusión filtra a los admitidos en el *ballotage*. Por ejemplo, en Francia era débil-fuerte, en 1958 (umbral del 5 por ciento), y se ha convertido en fuerte-débil (umbral del 12,5 por ciento) desde 1976. El caso intermedio lo es, por lo general, porque requiere únicamente la mayoría relativa en la segunda vuelta; manteniendo inalterable el hecho de que el «ballotage» se reserva para quienes sobrepasan un umbral de admisión (no inferior, pongamos, al 3/4 por ciento). Finalmente, el doble turno es *débil* cuando las mencionadas condiciones vienen a menos: en el extremo, cuando opera en colegios plurinominales con voto múltiple, y supongamos, también acumulativo, y permite que todos pasen al «ballotage».

Cuando la doble vuelta se presenta en su versión débil, puede muy bien no poseer influencia, y por lo general no podría reducirse su influencia a reglas. Cuando el doble turno se presenta en versión fuerte-débil (o débil-fuerte) sus efectos serán en primer lugar no representativos, y probablemente serán reductores (del número de partidos) sólo en una segunda instancia. Pero cuando el doble turno se presenta en su versión fuerte, entonces su eficacia manipulativa será tanto no representativa como reductora. Mis hipótesis se refieren —he de aclararlo— a condiciones que facilitan y a leyes de tendencia (tal y como se han definido en el parágrafo 3). Y para decir algo más, y más preciso, es necesario caracterizar ahora el sistema más profundamente.

He señalado al comienzo que la doble vuelta pone en juego nuevos factores, unos elementos que no son tocados ni por el sistema uninominal (a una vuelta) ni por el sistema proporcional. Los sistemas uninominal y proporcional registran únicamente la *primera preferencia* del elector, es decir, una sola preferencia [48]. La doble vuelta registra, por el contrario, un orden (escala) de *más preferencias* que es también un orden sucesivo (en el tiempo) de preferencias. Decíamos, entonces, que la doble vuelta valora los conjuntos o *familias de preferencias* que se explicitan uno tras otro. De lo que se desprende que el problema se convierte en: ¿hasta qué punto el elector está dispuesto, en segunda instancia, a transferir su propio voto? A los partidos (salvo a uno: el más fuerte de todos) no les interesa ya tanto ser el partido preferido o preferido el primero (en un primer momento), sino que les interesa ingresar en la familia de preferencias del elector como partido *elegible*, de segunda elección. Lo que significa también que los beneficios de la posición o del posicionamiento no van ya tanto a los partidos concretos, sino más bien al partido que está en el centro de cada familia de preferencias (bien entendido, cuando se da el caso); y ello porque es el

[48] A menos que los dos sistemas no sean corregidos, respectivamente, como se ha visto, por el voto alternativo o por el voto único transferible.

centro —el *centro-de-la-familia*— el que recoge las segundas preferencias con más facilidad que quienes están a su derecha o izquierda respectivamente.

Pero para puntualizar mejor es necesario referirse aquí a la noción de «espacio competitivo»: la dimensión (izquierda-derecha, y/u otra) a lo largo de la cual los partidos compiten entre sí. Si dicho espacio es, en su conjunto, corto y por lo tanto contiene partidos contiguos que están próximos los unos a los otros, entonces el espacio competitivo es *continuo.* Por el contrario, si dicho espacio es extenso (polarizado) y contiene, como lo hace con frecuencia, partidos distanciados entre sí por intervalos distintos, entonces un espacio competitivo ha de denominarse *discontinuo:* lo que significa también que contiene algunos partidos que se perciben como *aislados* (extraños, ajenos, repugnantes) [49]. Por lo tanto, los partidos de todo sistema político pueden estar próximos o lejanos entre sí. Si se perciben como próximos (espacio continuo), entonces el sistema que mejor la registra es la capacidad de transferencia de voto y el doble turno. Si son lejanos (espacio discontinuo), entonces la transferencia de voto es también discontinua: el voto no se transfiere ya tanto, y es por esto —como es bien sabido— por lo que el doble turno penaliza gravemente (si y mientras que los partidos en cuestión no son mayoritarios) a los partidos que se sitúan en los extremos del expectro de opiniones [50].

Otro elemento que caracteriza a la doble vuelta es que constriñe a los partidos a un juego de coalición, o todavía mejor, de *cambios recíprocos* precisamente en el nivel electoral. De lo que se desprende que en cierto modo la doble vuelta incide también sobre la propia naturaleza de los partidos. Duverger estaba en lo cierto cuando señalaba que la doble vuelta genera un sistema de partidos «blandos» o flexibles y no, como el sistema proporcional, un conjunto de partidos «rígidos» [51]. Pero el tema ha seguido igual. No obstante, el juego de las compensaciones que tiene lugar en la segunda vuelta no se improvisa en unas pocas noches. Los partidos que operan en este sistema saben que deberán establecer alianzas y acordar complejas compensaciones. Lo que les caracteriza, en el sentido sugerido por Duverger, al menos en el interior de cada familia, como partidos blandos o «de transacción».

Podemos extraer leyes de las premisas antes planteadas? Si dividimos en dos (por simplicidad) a los sistemas de doble vuelta en fuertes o débiles, me atrevería a decir lo siguiente:

[49] Sobre la noción de espacio continuo o discontinuo (con intervalos diferentes), cfr. *Parties and Party Systems,* op. cit., pp. 343-44; y sobre los espacios competitivos (derecha-izquierda o bien otros), véase *Teoria dei Partiti e Caso Italiano,* op. cit., especialmente, pp. 179-86 y cap. X, *passim.*

[50] Para la penalización de los partidos extremos, especialmente si son anti-sistema, véase Fisichella, *Elezioni e Democrazia,* op. cit., pp. 276-85.

[51] Véase n. 2, *supra.*

1. Dado un espacio competitivo discontinuo, un sistema fuerte de doble vuelta penalizará fuertemente a las familias de preferencias aisladas (siempre que sean, evidentemente, minoritarias).

2. Dado un espacio competitivo continuo, un sistema fuerte de doble vuelta eliminará a algunos partidos menores, infrarrepresentará a otros y sobrerrepresentará los centros-de-las-familias (de preferencias).

3. Un sistema débil de doble turno tendrá únicamente, o sobre todo, efectos no representativos, que a su vez están determinados por las tomas de postura y por la habilidad de maniobra de los partidos.

A título de primer intento y ensayo es prudente que me detenga aquí.