

CAPÍTULO 4  
LA REPRESENTACIÓN Y LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS EN LA ACTUALIDAD

3. El partido como organización .....	146
4. Las determinantes exógenas y sus “distorsiones” .....	163

### *3. El partido como organización*

En todo proceso político, la realidad de los partidos es siempre la resultante de una mezcla de influencias recíprocas que van del partido al entorno político y de éste al partido. No obstante, para su estudio es importante reconocer la importancia y la posibilidad de distinguir analíticamente los dos cursos causales. Es de particular interés en este apartado tematizar la dinámica interna de los partidos y sus efectos hacia los elementos de su entorno, propósito que demanda enfocar al partido como variable independiente y al entorno como variable dependiente.

Para los propósitos señalados, la cuestión central estriba en la organización del partido. La razón de esto es simple: la organización es indispensable para el logro de cualquier meta colectiva, sea ésta económica, política o social (Michels, 1969). A reserva de profundizar en este aspecto y si ha de aceptarse como válida la sentencia de Michels, la cuestión relevante es entonces la de la eficacia y la eficiencia de las organizaciones partidarias respecto de su propósito formal de generar representación política legítima.

Resultan numerosas las variables organizativas a considerar; no obstante, por economía de esfuerzos y tomando en consideración que existe amplio consenso entre los especialistas (Harrop y Miller, 1987; Janda, 1993, Panebianco, 1993) vamos a restringir nuestro interés a tres de sus dimensiones básicas: la complejidad organizativa, el nivel de institucionalización y la coalición dominante.

#### ***3.1. Complejidad organizativa***

La dialéctica medios-fines ha ocupado un lugar central en el debate acerca de la organización partidaria. Desde cierta perspectiva, a la que podemos denominar «teleolo-

gista», se ha insistido en que los fines que un partido asume determinan el tipo de estructura organizativa que se da; más aún, que la organización tiene un estricto funcionamiento instrumental respecto de los fines. Desde otra perspectiva —la sociologista—, en cambio, se insiste en que, más allá de los fines, como toda organización, la de los partidos adquiere una dinámica propia orientada hacia su preservación (Panebianco, 1990).<sup>25</sup>

Juzgadas a la luz de la evidencia empírica, existen razones que corroboran parcialmente ambas posturas. Duverger (1965), por ejemplo, descubrió que existe una correlación significativa entre la ideología del partido y su tipo de estructura. Según él, los partidos de izquierda generan estructuras más rígidas de control sobre sus afiliados en comparación con los partidos liberales. Por otra parte, Panebianco (1990), basado en los resultados recientes de la investigación de las organizaciones, señala que es bastante más común de lo que se cree que las decisiones de los dirigentes se aparten ostensible y conscientemente de la búsqueda de la maximización de sus propósitos formales, particularmente cuando el equilibrio de la organización o su estructura de mando están en juego.

Esta dialéctica, en cierto modo, resulta reveladora de una tendencia universal señalada por Michels (1969: 78):

Toda organización sólidamente construida, ya sea un estado democrático, un partido político o una liga de proletarios para la resistencia de la opresión eco-

<sup>25</sup> En la disciplina denominada «análisis institucional» o socioanálisis, que pretende combinar la teoría sociológica clásica de las instituciones con la teoría psicoanalítica, se postula que el funcionamiento institucional es una resultante de la interacción entre los fines oficiales, las metas privadas de los individuos participantes y de sus deseos inconscientes (René Lourau, 1973).

---

Esta tendencia de diversificación y especialización, que puede designarse como «complejidad sistémico-funcional» (Luhmann, 1991; Luhmann y De Georgi, 1993), dibuja una fuerte tensión que, vista en blanco y negro, coloca a las elites ante el dilema y la dificultad de orientar sus esfuerzos a expresar, comunicar y/o representar políticamente a sus bases sociales —cualquiera que sea el costo en términos organizativos—, o bien, dar prioridad a la conservación, fortalecimiento y equilibrio del aparato organizativo y, con ello, a su preservación como elites dirigentes —también, cualquiera que sea el costo en términos de representación política—. Entiéndase el punto: lo complejo de la situación es que, de un lado, quíerese o no, la maquinaria organizativa posee una racionalidad funcional propia, a veces casi hasta inercial, cuyas potencias pueden contingentemente ser un obstáculo para los fines de las elites dirigentes; mientras que del otro, también contingentemente, es posible que las elites se vean forzadas, al margen de las cualidades de su organización, a asumir fines que no tenían contemplados o que no son de sus especiales preferencias.

La complejidad organizativa podemos analizarla sobre la base de tres dimensiones: el tamaño de la organización, su proceso político interno y su *status* en términos de gobierno.

#### *A. El tamaño de la organización*

Desde que con Michels (1969) se inauguró la especialidad en el estudio sociológico y científico político de los partidos políticos, el tamaño de la organización se ha erigido como una de las variables clave que más luz arrojan sobre la complejidad de su estructuración y dinámica. De hecho, debemos a nuestro pionero autor los primeros trazos de algunas hipótesis que señalan

---

correlaciones importantes con base en el tamaño de la organización. A decir suyo,

Cuanto más extenso y ramificado es el aparato oficial de la organización, tanto mayor el número de sus miembros, tanto más rico su tesoro y tanto más amplia la circulación de su prensa, tanto menos eficiente el control ejercido por la masa y tanto más reemplazado por el poder creciente de las comisiones (Michels, 1969: 78).

El flujo correlacional descrito señala tres cursos o momentos importantes. El primero especifica el grado de homogeneidad-heterogeneidad de la militancia, y señala: a mayor complejidad organizativa, mayor el número de miembros y mayor la heterogeneidad de la militancia partidaria. En este caso, el tamaño de la organización nos advierte de una composición más diversificada en su interior, lo cual inevitablemente acarrea dificultades ulteriores.

La segunda correlación tematiza el estilo de conducción política, que puede ser ideológico o pragmático. Según esto, entre más heterogénea resulte la militancia, mayor es la probabilidad de que el partido asuma una línea de conducción política de carácter pragmático. El sentido inverso de la correlación también resulta ilustrativo, pues el estilo pragmático de conducción también puede ser visto como posibilitador de una estrategia de afiliación poco selectiva, lo que ha dado en nombrarse «*catch-all parties*» (partidos atrapatodo). En la misma lógica, mayor homogeneidad presupondría aspiraciones más o menos conocidas y reconocidas por la militancia (casos típicos: los partidos de clase o los partidos étnicos) y menor posibilidad de desvíos ideológicos por parte de las elites. A propósito de ésta, cabe señalar la dificultad de ampliar las bases de apoyo electoral que enfrentan los partidos con estilo ideológico de conducción, dificultad que se traduce en que en tanto más fiel sea la representación realizada por el partido, menor sus posibilidades de ganar elecciones.

---

La tercera correlación da cuenta de las posibilidades de participación. Para ésta, la regla de correlación —una regla de sentido común—, es que en tanto mayor sea el número de militantes, menor la posibilidad que cada uno tiene de participar efectivamente en la toma de decisiones.

Tomada como variable independiente, el tamaño de la organización parece actuar en la lógica dura y fría contenida en la «ley de hierro de las oligarquías», según la cual ésta se reduce a la decisión de pocos frente a la pasividad de las masas. No obstante, también es posible tomar el tamaño de la organización como variable dependiente, lo cual no significa arbitrariedad alguna, pues como ya se demostró (Panebianco, 1990), las elites de los partidos disponen de instrumentos para regular el tamaño de su organización, especialmente los requisitos de afiliación. El caso es que se ha detectado que las elites, cuando ven en el crecimiento de la organización una amenaza a la estabilidad del partido o a su capacidad de liderazgo, suelen practicar todo tipo de medidas encaminadas a obstaculizar el crecimiento o revertirlo, incluso a costa de disminuir su potencia electoral y las posibilidades de lograr triunfos.

Cualquiera que sea la perspectiva que se quiera asumir, el problema de la organización plantea severos problemas a la representación política. Si tomamos al tamaño como variable independiente, la expresión y la comunicación políticas resultan casi irremediabilmente condenadas a la distorsión. En tal sentido, la representación política viene a ser un acto de extensión y profundización de la distorsión precedente. En la otra posibilidad, la situación no parece mejor, porque aun suponiendo que el partido sorteara las dificultades de expresar y comunicar políticamente, no se elimina la posibilidad de que las elites partidarias abduquen de su pretensión de ocupar los cargos de gobierno por considerar, en determinado momento, que en ello va implicado

---

el fuerte riesgo de comprometer el equilibrio organizativo. Con esto se quiere decir que la lógica de convertirse en gobierno, es decir, de ejercitar la representación política, no es siempre dominante; los dirigentes no siempre suelen optar por la maximización de cargos públicos. Las elites pueden maximizar tantas otras cosas según la diversidad de sus intereses individuales y grupales de manera tal, que pueden alejarse o desviarse temporalmente de los fines últimos de la organización, o de lo demandado por sus electores, con el fin de preservar el equilibrio organizativo y que en muchos casos suelen ser decisiones más estratégicas a nivel elitista, por ser la propia organización el vehículo —por excelencia— de la consecución de sus intereses, cualesquiera que sean y la dimensión que presenten.

### *B. La democracia interna de los partidos*

Las vicisitudes que pone de relieve la correlación entre participación y tamaño de la organización son múltiples, pero de entre ellas hay una de singular interés: la democracia interna de los partidos. Una razón poderosa para darle realce es que la organización puede ser considerada, sin más, el centro básico de recepción y procesamiento de los insumos que suelen conducir al *output* denominado representación política. De ella depende en mucho el giro y la orientación que ésta tome. Las características de su diseño, incluso, pueden ser consideradas el factor endógeno fundamental. En extremo, puede considerarse que incluso dadas las condiciones ideales en el entorno político, la existencia de una organización no apta basta para truncar la producción de una representación política genuinamente expresiva y comunicativa. Esta cuestión no ha pasado inadvertida. Kelsen (1977: 45), para quien los partidos políticos debían ser considerados órganos de la voluntad estatal, ha sostenido que «la inserción constitucional de los partidos políticos crea tam-

---

bién la posibilidad de democratizar la formación de la voluntad colectiva dentro de su esfera».

De esta forma, Kelsen plantea implícitamente la cuestión de si es posible la democracia en el sistema político en tanto sus agentes fundamentales, los partidos, son internamente no democráticos o hasta antidemocráticos. Igualmente, de ahí se colige la interrogante de si los partidos políticos pueden o no fungir como agentes de producción de representación política legítima sin una organización interna que los vuelva aptos, sensibles y responsables respecto de sus bases sociales.

Responder las interrogantes anteriores no es tarea sencilla, sobre todo si se desea proceder asumiendo una postura realista. Resulta obvio que la representación política tiende a ser tanto más legítima y coincidente con las preferencias sociales mayoritarias, en cuanto las organizaciones partidarias presentan mayor apertura a la participación de sus bases sociales en la toma de decisiones. No obstante, si se revisa la historia con agudeza, resalta el hecho de que, incluso en los partidos internamente más democráticos (Cárdenas Gracia, 1992), es mayor el peso de las prácticas oligárquicas y monárquicas.

A despecho de las indiscutibles ventajas inherentes de los grupos pequeños sobre los grandes (Olson, 1965; Michels, 1969), se impone tener en consideración la cuestión de si en el número estriba la condena a la imposibilidad de la democracia interna en las organizaciones. Y aquí es importante insistir en que no se trata del problema de la democracia directa, un asunto que podemos desterrar al reino de las utopías, sino, salvaguardando las diferencias entre organización estatal y partidaria, a la legitimidad democrática en la ocupación de los cargos y el ejercicio de la autoridad de esta última, así como en la legitimidad del proceso de reclutamiento de los candidatos a los cargos de elección.

Las dos cuestiones antes señaladas revelan una



---

importancia especial en relación con la generación de una representación política modernamente legítima. El hecho es que a mayor participación de las bases sociales en la organización partidista, mayor es la probabilidad de coincidencias entre expresión, comunicación y representación políticas. Entre otras, por esta razón se ha entendido y asumido en muchos países que la democracia interna de los partidos es una cuestión de interés público, a tal grado que en los marcos jurídicos y constitucionales de la mayor parte de las democracias se contemplan disposiciones especiales que obligan a los partidos a democratizar sus procesos decisionales internos.<sup>26</sup>

No obstante la tendencia a dar sustento jurídico a la democracia interna de la organización (Cárdenas Gracia, 1992), los partidos, como el propio Estado, se ven enfrentados a la necesidad de proceder mediante mecanismos de integración de ciertos cuerpos del aparato que apelan a la especialización y la eficiencia, y no a procedimientos electivos. Como en cualquier organización, la supervivencia depende también del grado de eficiencia en la administración de sus recursos, y eso sólo se obtiene seleccionando personal calificado. De esta forma, en la lógica de funcionamiento de los partidos se desarrolla una tensión que es difícil equilibrar. De un lado, se tiene que la representación política para ganar en probabilidades de legitimidad exige democracia interna; mientras que del otro, se tiene que las condiciones de realización de la representación política dependen de la existencia de un instrumento burocrático-administrativo profesional y eficiente, que no se garantiza bajo procedimientos electivos.

Así las cosas, se entrevé, al menos como posibilidad, una salida atemperada a «la ley de hierro de las oligarquías»; no porque se diluya la relación elites-masas, sino

<sup>26</sup> Para profundizar en el tema, véase Cárdenas Gracia, 1992.

---

porque en las grandes organizaciones, las bases partidistas pueden contar con recursos —garantizados constitucionalmente— para influir en el comportamiento de las dirigencias. Los casos concretos aquí son dos: participación en la elección de los principales cargos de dirigencia y participación efectiva en la elección de sus candidatos a los cargos de elección popular.

### *C. El status gubernamental*

Otra de las dimensiones de alta relevancia es el «*status* gubernamental» de la organización partidaria, que se refiere a la naturaleza y extensión de la participación del partido en la política nacional. Ésta alude, por supuesto, a la fuerza electoral de los partidos y su importancia política (Janda, 1992). Su influencia en el fenómeno de la representación política, amén de otros factores incidentes, tiene que ver principalmente con las diferencias de peso que asumen los principios de legitimidad y eficiencia políticas en las lógicas de acción de los partidos, según sea que, al extremo, o sean partidos en el gobierno o sean partidos en la oposición. Al respecto, sin pretender que esto tenga validez absoluta, lo esperable es que los partidos en el gobierno desarrollen, en comparación con los de oposición, discursos y acciones más orientados hacia la eficiencia de sus programas de gobierno y que tiendan, si no a soslayar, porque tal cosa es imposible en las democracias liberales, sí a colocar en posición secundaria a la legitimidad o representatividad de sus acciones y discursos. De esto puede colegirse que a mayor participación en las tareas de gobierno, corresponde una lógica partidaria, por necesidad, más sensible hacia el problema de la eficiencia.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Downs (1957) sostiene una tesis similar e incluso advierte en ella una especie de tendencia irresoluble a la alternancia. Él sostiene que el partido en la oposición, por estar liberado del compromiso de gobernar, puede incrementar sus simpatías en el electorado apelando a políticas más representativas.

---

El *status* gubernamental no es, como se sostuvo antes, un factor de incidencia único en este aspecto. También, según se ha señalado en investigaciones comparadas (Janda, 1992), la variable ideológica juega un papel decisivo. A saber, los partidos de izquierda, a diferencia de los de derecha, han exhibido una marcada tendencia a incrementar el gasto público en programas de política social, aun a costa de generar fuertes presiones inflacionarias y endeudamiento público; no así los partidos de derecha, cuyos discursos, en el poder o en la oposición, no otorgan tanta importancia a garantizar los llamados derechos sociales. Hasta aquí la variable de la complejidad organizativa. Hemos visto distintas maneras de impactar, a partir de aquí, el fenómeno de la representación política.

### ***3.2. Grado de institucionalización***

Con la tradición sociológica clásica y contemporánea (Durkheim, Parsons) quedó establecido que la institución, a diferencia del grupo, alude a la dimensión normativa y simbólica del sistema social. La institución son conjuntos de pautas de comportamiento aceptadas generalmente como válidas; en consecuencia, convertidas en parte misma de la tradición y de la estructura psíquica de los individuos; de tal forma que su existencia se vuelve trascendente a los grupos y a las generaciones.

Aplicado el concepto al ámbito partidario, tenemos que la institucionalización es el proceso por el cual los partidos se establecen y adquieren valor y estabilidad (Huntington, 1965). Con mayor precisión, señala Janda (1993):

Como una propiedad, la institucionalización del partido puede ser definida como el punto en el cual un partido se materializa en la mente pública de tal forma que existe como una organización social aparte de sus líderes momentáneos en tanto que regularmen-

---

forma que existe como una organización social aparte de sus líderes momentáneos en tanto que regularmente comprometidos con pautas valoradas de comportamiento (Janda, 1980b:19).

El cómo y el por qué los partidos políticos logran institucionalizarse constituyen interrogantes cruciales que se han hecho descansar en dos grandes procesos: uno, en el desarrollo más o menos compartido de intereses — de dirigentes y militantes, por parte de los fundadores en que la organización se preserve—; y dos, en el desarrollo y difusión de un sistema de lealtades que recorra vertical y horizontalmente a la organización (Panebianco, 1990).<sup>28</sup> Que ambos procesos puedan felizmente realizarse depende básicamente de la instauración de un sistema aceptable de reparto de incentivos selectivos, es decir, divisibles, (*status*, poder, dinero), básicamente para las elites y el aparato burocrático; e incentivos simbólicos (identidades culturales, propósitos ideológicos), básicamente para los afiliados y/o simpatizantes. Tratándose de evaluar el nivel de desarrollo que en términos de institucionalización logra un partido político, Panebianco (1990) señala dos dimensiones esenciales: grado de autonomía y grado de sistematización. Conviene describirlos por separado.

### *A. Autonomía*

El grado de autonomía describe la capacidad de control de una organización sobre los insumos o influencias que provienen del entorno. La autonomía es una función directamente proporcional al grado de complejidad y di-

<sup>28</sup> Vista la institucionalización desde el ángulo de las influencias del entorno, puede decirse que los dos procesos señalados, a su vez, dependen de cuatro factores: haberse originado en sistemas electorales competitivos; un sistema electoral de representación proporcional; estar basado en al menos un grupo social organizado; tener éxitos electorales desde un inicio.

---

esperable que organizaciones simples, poco diferenciadas y escasamente complejas, puedan acceder a grados considerables de autonomía. Ambas posibilidades juzgadas desde la demanda social a que están sometidas las elites, de otorgar representación a cambio de consenso, conduce a prever una paradoja: las organizaciones partidarias con menor autonomía si bien por débiles resultan más proclives a ejercer una representación política más acorde a la expresión plural, tienen menos posibilidad de realizar sus intenciones por su incapacidad estructural para ganar elecciones.

Entre los principales aspectos que definen el control de la organización sobre su entorno están los mecanismos de reclutamiento de las elites dirigentes y de las bases militantes, así como de los recursos financieros. Conduce a una autonomía débil, por ejemplo, un reclutamiento focalizado de las elites en un cierto sector, región o agrupación, porque eso implicaría dependencia del centro decisonal hacia quienes controlan la provisión de las elites (Duverger, 1957). Una situación similar sucede con la afiliación de la militancia, sobre todo cuando se usan prácticas de afiliación corporativa o en bloque. Tal es el caso del Partido Laborista inglés, cuyo núcleo mayoritario de afiliados proviene y es gestionado directamente por la poderosa central sindical que le es afín; esta situación que vuelve dependiente e incluso subsidiaria a la elite partidaria respecto de la elite sindical.

La captación de recursos financieros, cuando éstos provienen al menos en una proporción considerable de parte de los afiliados, funciona en íntima conexión con el reclutamiento. Esto significa que la organización adquiere mayor control sobre el acceso de recursos financieros en tanto más diversificada es su base militante y en tanto mayor sea la proporción de afiliados bajo el mecanismo de solicitud individual. Cuando existe y ocupa una proporción considerable, el financiamiento público

---

incrementa notoriamente la autonomía de la organización. El punto aquí es que, tal cual se ha demostrado (Janda, 1993), el financiamiento público, que por ley se destina para garantizar la función pública de la representación política, tiene el efecto de dar mayor independencia decisional a los líderes respecto de sus bases sociales; es decir, este tipo de financiamiento aleja la representación política de la expresión y de las preferencias sociales.

### *B. Sistematización*

Al igual que la autonomía, la sistematización organizativa tiene por trasfondo la complejidad y diversificación funcionales, sólo que ésta pone el acento en la coherencia interna de las operaciones realizadas por la multiplicidad de las subunidades especializadas en la organización. Aquí, la cuestión clave es el grado de autonomía que la organización confiera a sus mencionadas subunidades, a la que denominaremos «autonomía interna» para distinguirla de la autonomía respecto al entorno, tratada en el apartado anterior. Si la autonomía interna es alta, entonces el grado de sistematización tiende a ser menor. Por el contrario, a menor autonomía interna, mayor sistematización.

La influencia de esta variable en la representación política discurre por senderos semejantes a los de la autonomía organizativa. No hay, pues, mucho que agregar al respecto. La sistematicidad conjunta de la organización se traduce en mayor capacidad de controlar las variables del entorno político y, en consecuencia, en mayor capacidad del partido para realizar sus fines. Pero entiéndase que esto atañe también a la variable «presión de sus respectivas bases sociales». Es decir, en tanto mayor sea la sistematización, mayor también la capacidad de la organización para controlar y refrenar la expresividad política de sus afiliados y simpatizantes; mayor también, por ende, la capacidad de la organiza-

---

ción para alejarse de las preferencias y demandas de sus bases sociales. Al contrario, una sistematización baja impacta negativamente en la capacidad de la organización para realizar cualquier propósito, incluido el de su supervivencia.

La sistematización, en buena medida, depende directa y proporcionalmente del grado de autonomía alcanzado por la organización, hecho que Panebianco (1990: 121) pone al descubierto: Institucionalización fuerte Autonomía. Institucionalización débil= Sistematización.

La sistematización encuentra fuertes influencias provenientes de otras circunstancias. Una de ellas es el origen del partido. Siguiendo a Duverger (1957), pueden plantearse dos fuerzas que operan en sentido contrario. Si el partido surge por penetración territorial, es decir, si cuenta con un polo hegemónico que luego se extiende a la periferia, sus posibilidades de sistematización son altas. En cambio, si surge por difusión, es decir, sin centro preexistente, entonces se vuelve altamente probable la presencia de problemas de autonomías internas fuertes. Otra influencia relevante es la que proviene de las características de la estructura de poder en la organización, o sea, del grado de centralización y homogeneidad interna en la cúspide de la elite dirigente (Duverger, 1957); o, como sostiene Panebianco (1990), extendiendo el juicio de Duverger, de las relaciones que se establecen en la estructura amplia de mando o coalición dominante, que es el punto que a continuación se tratará.

### ***3.3. Coalición dominante***

A Panebianco (1990) debemos la acuñación del término coalición dominante, con la cual se refiere en sus propias palabras a «[...]aquellos actores, pertenezcan o no formalmente a la organización, que controlan las zonas de incertidumbre más vitales».

En el contexto de la organización partidaria las zonas de incertidumbre tienen que ver con el control de

---

recursos varios: afiliados, dirigentes, financiamiento, movilización, entre otros, los cuales difícilmente pueden ser controlados monopólicamente por un solo individuo o agrupación dentro del partido. Por la diversidad de recursos y grupos que los controlan, debemos suponer que la dirigencia de los partidos más que agotarse, como sostuvo Michels y varios con él, en la existencia y acción de una elite dominante, implica toda una estructura de mando en donde inciden formal e informalmente múltiples equipos o grupos de dirigentes. Es entonces el grado de integración en las interacciones, así como el juego de intereses y negociaciones que se producen en la coalición, lo que define las líneas directrices del partido tanto en su sentido y orientación, como en su homogeneidad.

La crítica abierta de Panebianco a Michels y la tradición que lo ha seguido y le secunda estriba, como puede notarse, en la excesiva simplificación de la relación de dominio del tipo «amo-esclavo» que está sugerida en la famosa «ley de hierro de las oligarquías». O, si se prefiere ver de otra manera, en el soslayamiento gratuito de esa otra dimensión del poder que también existe y cuenta: la del intercambio. Precisando: no hay razones para suponer que las mayorías aceptan ser dirigidas sólo por su proclividad o debilidad psicológica a dejarse conducir o por su inherente debilidad frente a las pequeñas minorías organizadas (Michels, 1967), o sea, a cambio de nada que puedan conscientemente percibir y evaluar. Al contrario, y sobre todo teniendo en cuenta que la política en la vida moderna es esencialmente un asunto de intereses y de interesados, debe tenerse muy presente la siguiente pregunta: ¿qué reciben los dirigidos a cambio de la obediencia que otorgan a sus dirigentes? o, si se quiere ver menos desprejuiciadamente, ¿qué creen que reciben?

Para referirse a esta relación de dominación elites-bases sociales, que es de tipo vertical, Panebianco (1990: 93) usa el término «cohesión», y afirma: «El grado de co-



---

hesión es el que define si los intercambios verticales (elites-seguidores) están concentrados en pocas manos o bien dispersos en una pluralidad de líderes».

La cohesión partidaria, vale aclarar, depende más que del reparto de bienes materiales de la asignación que las elites logren realizar de «bienes simbólicos».<sup>29</sup> particularmente de los que otorgan a los individuos sentido de pertenencia y de identidad con «causas superiores».

Tan importante como los cambios verticales, aunque de manera distinta resultan los intercambios que se generan entre las elites mismas que constituyen la estructura de mando, habida cuenta que se encuentran casi siempre en condiciones de recíproca, aunque no necesariamente equilibrada, interdependencia. A estos intercambios de tipo horizontal Panebianco (1990) se refiere con el concepto de «estabilidad». Aquí, a diferencia de los cambios verticales, resultan de mayor relevancia los intercambios de «bienes selectivos», es decir, de ventajas privadas o individuales, sean éstas materiales, de *status* o de poder.

Sin menoscabo de la importancia de la cohesión, puede decirse que la fortaleza de la coalición dominante es una función directa de su grado de estabilidad. Desde este ángulo, nada más lesivo a la organización partidaria que los conflictos y la fragmentación en la vértice de las elites. Lógicamente, la representación política también puede verse directamente afectada por el grado de cohesión y estabilidad en la coalición dominante. Para empezar, es previsible que la sensibilidad y la disposición de las elites hacia las demandas de sus bases sociales tenderá a ser mayor en tanto exista cierta competen-

<sup>29</sup> Los bienes simbólicos son un caso singular de lo que los economistas neoclásicos han dado en denominar «bienes públicos», por la peculiaridad de que su provisión y consumo son indivisibles, es decir, para todos en la organización.

cia entre las elites que integran la coalición dominante. Dicho de otro modo: cuando la cohesión es muy alta disminuyen tendencialmente las probabilidades de que se dé atención y respuesta a las demandas de las bases sociales. Esto, por supuesto, resulta válido hasta cierto nivel; es decir, siempre y cuando la competencia y la heterogeneidad de la cohesión no rebasen el umbral crítico que conlleve a disminuir drásticamente la eficiencia de la organización en la realización de sus metas o a poner en peligro su propia existencia.

Como quiera que sea, el concepto de coalición dominante revela gran utilidad porque, sin negar la esencia elitista de la política, permite percibir la complejidad en el ejercicio de la autoridad y sus repercusiones en la capacidad de influencia de las bases sociales. Adicionalmente, da lugar a pensar con realismo las posibilidades del ejercicio de la democracia interna en las organizaciones partidarias. La posibilidad del efecto negativo no puede, sin más, descartarse. Un buen ejemplo de ello lo constituye el faccionalismo.

Un aspecto atinente a la coherencia en el comportamiento del partido, es el faccionalismo. Éste, en palabras de Zariski (1960: 33), puede ser definido como

cualquier combinación intrapartidista, camarilla, o agrupación cuyos miembros compartan un sentido de identidad común y propósitos comunes y estén organizados para actuar colectivamente —como un bloque distinto dentro del partido para lograr sus metas.

Sartori (1980) aseveró que, cualquiera que sea la opinión que puedan merecernos, las facciones «simplemente existen», y son, si vale agregar, de un orden casi consustancial a la existencia misma del partido. Las razones de su existencia son múltiples, aunque quizás ninguna de tanto peso como la falta de estabilidad en la coalición dominante. Donde la competencia entre las elites adquiere tintes conflictivos y a eso se suman los factores

---

de heterogeneidad cultural y social de los seguidores y una organización de gran tamaño, están dados los elementos necesarios para el desarrollo del faccionalismo. La situación, en cambio, es distinta donde no existen elites dispuestas a organizar y secundar los intereses particularistas que anidan en las organizaciones.

La posibilidad de que se formen facciones en los partidos se presenta también cuando se interrumpe la correspondencia entre los intereses de los dirigidos y sus dirigentes partidistas. En este caso, escisiones partidistas originadas o lideradas desde las bases, debido a que no se encuentran representados sus intereses en las decisiones de los dirigentes. Esto es, rupturas internas que ponen de relieve, inmediatamente, las dificultades de la representación política cuando se mira la fisiología propia de los partidos.

Las repercusiones del faccionalismo en la representación política están en relación directa con su capacidad de minar las bases institucionales de la organización y, por supuesto, la estabilidad de la coalición dominante. Resulta difícil sostener que el faccionalismo constituye, por su sola existencia, un factor negativo para la legitimidad y eficiencia de la organización, porque no es del todo descartable que las facciones puedan eventualmente convivir en equilibrios inestables que incentiven su capacidad de intercambio y negociación y que esto se traduzca en una representación más cercana a las preferencias de las bases sociales. Pero esto, téngase en cuenta, es sólo una posibilidad.

#### *4. Las determinantes exógenas y sus «distorsiones»*

La representación política en los Estados liberal-democráticos presupone la inclusión directa del *demos* en las decisiones públicas. Ése es notoriamente el caso de la ocupación de los cargos públicos sometidos al sistema electoral, aunque eventualmente también suele contem-

---

ocupación de los cargos públicos sometidos al sistema electoral, aunque eventualmente también suele contemplar otro tipo de decisiones bajo la figura de la iniciativa popular o referéndum. La naturaleza de este tipo de decisiones ha sido excelentemente tratada por los teóricos de la elección social y los de la elección pública (Arrow, 1951; Buchanan, 1969; Buchanan y Tullock, 1980, entre otros), quienes han insistido en la distinción entre las decisiones mismas y las reglas usadas para definir la decisión, habida cuenta que se trata de decisiones-para-todos y por-todos, cuya conformación es inclusiva de las preferencias individuales. Con mayor precisión, se trata de decisiones que demandan el conocimiento y re-conocimiento de normas preexistentes que regulen la agregación de las preferencias plurales.

La relevancia de la distinción consiste en que permite captar el papel de las reglas de agregación; un papel que lejos de ser neutro, resulta decisivo en la definición de las decisiones. Imaginemos dos escenarios posibles y hasta probables para ilustrar esta aseveración. Primero: téngase el caso de tres opciones partidarias, *a*, *b* y *c*, en donde el electorado se encuentra repartido en 45, 40 y 15%, respectivamente, pero además, donde los que prefieren *b* tendrían como segunda preferencia *c* y los que prefieren *c* tendrían como segunda preferencia *b*. Ahora supongamos una votación regida por regla de mayoría absoluta a dos vueltas. Allí, el resultado de la primera vuelta expresaría las preferencias suscitadas por las ofertas partidarias, pero sería inconclusivo porque no habría mayoría absoluta; mientras que en la segunda se elevaría la probabilidad de que el 15% de *c* se sumara al original 40% de *b*, con lo que *a* sería derrotada. Pero, ¿qué pasaría si en lugar de usar la regla de mayoría absoluta, se usara la regla de mayoría simple a una sola vuelta? Respuesta: en lugar de ganar *b*, ganaría *a*. ¿Qué es lo que ha cambiado entre una situación y otra en nuestro ejemplo hipotético? Sólo la regla, pues

---

hemos supuesto las preferencias individuales como constantes. De esto puede inferirse consistentemente que las reglas no son simples «mediaciones», sino factores que definen la decisión. Pasemos al segundo escenario, bajo el mismo supuesto de las tres opciones y el mismo estado que guardan las preferencias individuales, pero ahora supongamos el uso de la regla de mayoría simple y, además, que existe en la opinión pública información más o menos acertada respecto del estado de preferencias. Allí el partido *c* y su respectiva base electoral tendría altos incentivos para hacer de lado en la votación su primera preferencia, orientándose hacia la segunda, con lo cual probablemente ganaría la opción *b*. De esto podemos inferir que las reglas electorales de agregación, además de producir las decisiones, influyen en las conductas de los individuos.

De la necesaria presencia de reglas electorales de agregación y de su intervención activa, nunca neutra, se sigue la irresoluble problematicidad de la correspondencia entre las preferencias individuales y las preferencias de los partidos y de éstas con respecto a lo que arroja como *output* la representación política. De las particularidades nos haremos cargo en adelante.

#### ***4.1. El sistema de partidos***

Tratándose, como es el caso, de los sistemas de partidos en las democracias liberales contemporáneas, puede darse por descontado que las lógicas partidarias de acción tienden a parecerse, cualquiera que sea la orientación ideológica manifiesta o latente, a lo que en la teoría de juegos se conoce como estrategias interdependientes de acción (Shelling, 1989), lo que quiere decir que la estrategia de acción de cada partido —*ego*— se desarrolla sobre la base de la consideración de la reacción probable de los demás —*alter*—. La complejidad que esto revela que puede expresarse diciendo que ningún partido individualmente considerado puede controlar las condiciones en que habrá de

---

actuar, sino a lo más conocerlas y tomarlas en consideración para la definición de sus propias estrategias.

Desde esta perspectiva, lo que resalta es la diversidad de determinaciones a que las organizaciones partidarias se ven sometidas por el sistema de partidos en que participan. A saber: el grado de competitividad, el número de partidos, la fortaleza del sistema, las reglas de competencia provenientes del sistema electoral, etcétera.

### *A. Fraccionarización*

Decimos fraccionarización, y no simplemente número, en atención a la crítica que plantea Sartori (1980) al criterio del número cuando éste se aplica a «rajatabla». De esta forma, bajo el término aludido entendemos que lo relevante es el número, pero también la fuerza de cada uno de los partidos. El número es importante porque ilustra las posibilidades de flujos transaccionales entre los diferentes partidos y, en cierto modo, algo dice acerca del reparto del poder en un sistema político. El problema es que, por sí solo, suele conducir a equívocos, pues los partidos que realmente «cuentan» son los que tienen posibilidades de ejercitar o de influir directamente en la representación política. Aquí quedan considerados los partidos que pueden ganar elecciones o escaños; igualmente, los que, cuando no pueden, están en posibilidades de ejercer «chantaje» (Sartori:1980) y forzar el sentido y el contenido de las políticas.

El simple factor del grado de fraccionarización, cuando incide en sistemas competitivos, suele tener impactos importantes en la representación política. Uno de gran notoriedad es la exclusión de temas y grupos extremistas o radicales. Esto es así porque, en los sistemas pluralistas y competitivos, la mayor parte del electorado está compuesta por indecisos y moderados; así que los partidos se ven forzados a desarrollar discursos

---

políticos y estrategias electorales de corte moderado, a fin de hacerse de este sector decisivo.

Otros factores que pueden acompañar e incluso moldean los efectos de la fraccionarización son la existencia de sustitutos ideológicos o pragmáticos, según sea el caso, cercanos, porque cuando existe alta competencia por los mismos cotos de caza electoral, los discursos políticos suelen radicalizarse. De igual modo, factores como la polarización izquierda-derecha, la orientación hacia temas funcionales (tradiciones burguesas, principios étnicos o religiosos, principalmente), también suelen ser importantes.

A su vez, el grado de fraccionarización del sistema de partidos guarda relación directa, quizás no causal (Sartori, 1991), con las reglas de agregación que presenta el sistema electoral. Concretamente, la representación proporcional resulta más favorable al pluripartidismo, mientras que la regla de mayoría al bipartidismo.

Sin que exista una base suficiente de fundamentación empírica, parece una suposición lógica y razonable considerar que, más allá del número de partidos relevantes que integran un sistema, lo relevante es la fortaleza del sistema de partidos. Sean entonces dos o más, el criterio de evaluación es si el sistema de partidos, como tal, es capaz de dar expresión y comunicación sistemática y organizada a los temas relevantes que ocupan el interés de los públicos plurales. En otras palabras, la cuestión relevante es si el pluralismo político promovido por los partidos no excluye ni deja al margen temas politizables que son relevantes para ciertos públicos en la organización estatal. La legitimidad de la representación política depende, pues, entre otras cosas, de la fortaleza del sistema de partidos que se mide por el grado de coincidencia entre el pluralismo político y la pluralidad sociocultural.

## *B. Competitividad, alternancia y partido dominante*

Si hubiera que otorgar peso causal a las variables del sistema electoral en relación con la legitimidad de la representación política, el primer lugar, sin duda, sería la competitividad, cuya virtud esencial, parafraseando a Przeworsky (1973), es que, en contexto de reglas claras e imparciales, coloca a todos los partidos competidores en la incertidumbre propia del juego de la competencia leal, o sea, en la imposibilidad de anticipar quién ganará. Precisamente, esta incertidumbre constituye el principal incentivo para que las organizaciones partidarias actúen en concordancia con las demandas y expectativas de sus bases sociales, lo que en el agregado, si el sistema de partidos es fuerte y existen prácticas de democracia interna en los partidos, muy probablemente se traduzca en mayor legitimidad de la representación política democrática.

En los sistemas de partido único<sup>30</sup> y en los sistemas no-competitivos, así como en los semicompetitivos, abstracción hecha de las diferencias de grado e intensidad entre ellos, por definición existe un divorcio o estructural distorsión entre temas y demandas de la sociedad y los temas y demandas que delinearán el contenido y sentido de la representación política.

Por delante de la alternancia, por cierto, está la competitividad. La razón es que la primera no supone necesariamente a la segunda. Puede haber, y de hecho ha habido, alternancias cupularmente decididas. El problema es que la representación política democrática no manifiesta ningún avance cuando la alternancia es ajena a procesos electorales libres; en cambio, cuando no es así,

<sup>30</sup> Sartori (1980) hace ver la inconveniencia lógica de esta expresión (el partido que siendo parte es en realidad todo). Sin embargo, aquí se usa tanto por la comodidad de ser un vocablo conocido como por considerar que su uso acrítico no afecta el sentido de la argumentación.



---

la alternancia tiende a estimular la cercanía entre acción de la organización partidaria y expectativas de las bases sociales.

La cuestión de la existencia de un partido dominante, que sintomatiza la ausencia de alternancia, cobra su justa dimensión en relación con si el sistema es competitivo o no lo es. Cuando el partido dominante lo es por razones extraelectorales, estamos ni más ni menos que en el caso de la distorsión estructural entre los temas de demanda sociopolíticos y la representación política efectivamente ejercida. Otra situación absolutamente distinta es cuando el partido en cuestión establece e institucionaliza su dominación en condiciones de competencia electoral libre y justa, porque, de cualquier forma, la ausencia de alternancia se debe estrictamente a la coincidencia entre las preferencias electorales y la oferta política del partido en el gobierno,<sup>31</sup> hecho que no cancela la posibilidad de que otro u otros partidos tengan garantizada una competencia libre y puedan eventualmente ganar. En resumen, la legitimidad de la representación política democrática no necesariamente es incompatible con sistemas de partido dominante y con ausencia de alternancia en el poder; sólo es así cuando el sistema electoral está viciado por el fraude electoral; es decir, cuando un agente se otorga ventajas ilegales a sí mismo o a un competidor en especial.

#### ***4.2. El sistema electoral***

Si apegados a la tradición jurídica entendemos por sistema electoral a los marcos jurídico y constitucional que regulan los procesos electorales; y a eso agregamos siguiendo a la moderna teoría de las instituciones, a los agentes que intervienen directamente como actores del

<sup>31</sup> Esta singularidad histórica es la que trata precisamente Pempel, 1991.

---

proceso (partidos políticos y autoridades electorales, sea como parte del aparato gubernamental o como institución estatal) orientado a definir la integración de los cargos de representación popular, entonces tenemos un concepto amplio de sistema electoral.

Así entendido, el sistema electoral presenta dos líneas de impacto interesantes hacia la representación política. Una de ellas focaliza los cargos del aparato de gobierno cuya integración, al decidirse mediante procedimientos electorales, implica una lógica partidaria. En el caso de los sistemas presidencialistas, por ser el titular del Ejecutivo elegido directamente, la lógica partidaria tiene mayor influencia del electorado; mientras que en los sistemas parlamentarios, la influencia directa del electorado se agota en principio en la elección del Parlamento, porque la integración del Ejecutivo corresponde a éste. La otra línea, la que aquí interesa, se enfoca propiamente hacia las reglas de agregación en torno a las cuales funcionan los sistemas electorales. Siguiendo a Nohlen (1981:78),

los sistemas electorales pueden dividirse de acuerdo con dos principios: el principio de la elección mayoritaria y el principio de la elección proporcional. Estos conceptos definen los tipos básicos de sistemas electorales: todo debate sobre sistemas electorales parte de ellos o conduce a ellos.

La tercera posibilidad que va a ser tratada, la de los sistemas mixtos, no hace sino confirmar la aseveración de Nohlen. La cuestión, pues, es determinar cómo impactan los sistemas electorales a los sistemas de partidos y, por ende, a la representación política.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Vale la pena resaltar que la determinación de un sistema electoral es una decisión política, con una dimensión técnica no puede eliminar este hecho fundamental. Por lo mismo, dependiendo de la decisión que se asuma, así será el impacto en la representación política.

### *A. Principio y regla de mayoría.*

Comencemos por diferenciar: Kelsen (1977) y Dahl (1992) han insistido, con razón, en que una cosa es el principio de mayoría y otra es la regla de mayoría. La diferencia entre ambas es que la primera acude, por así decirlo, a una argumentación filosófico-política que, ante el desencanto o el pesimismo de la imposibilidad de la unanimidad —exacerbada por la pluralidad sociocultural y el pluralismo político—, reclama razonabilidad<sup>33</sup> y predisposición a ceder y a establecer intercambios por parte de las mayorías, puesto que el sentido del principio de la mayoría no consiste en que triunfe la voluntad del mayor número, sino en aceptar la idea de que bajo la acción de este principio, los individuos integrantes de la comunidad social se dividan en dos grupos fundamentales (Kelsen 1977: 84).

En esta argumentación, se plantea una conexión indisoluble entre democracia liberal y principio de mayoría. La segunda, en cambio, tiene una orientación estrictamente técnica y procedimental: sin más, gana la opción partidaria que recaba el mayor número de votos.

Si como es evidente, resulta técnicamente imposible que una sola opción o decisión pueda satisfacer a todos los individuos, entonces la representación política enfrenta permanentemente el problema de que, desde la perspectiva de los partidos minoritarios y sus respectivas bases sociales, siempre será percibida como coacción porque ni expresa ni coincide con sus expectativas. En tales circunstancias se estaría ante el problema de que la representación política ejercida por el o

<sup>33</sup> La razonabilidad consistiría en que la mayoría se sometiera autocríticamente a un estilo decisonal público y racional; de tal suerte que ante cualquier decisión, existieran siempre argumentos válidos tanto en el plano ético como en el técnico.

---

los partidos mayoritarios podría ser percibida como dictadura de las mayorías.<sup>34</sup>

Desde un ángulo distinto, se ha insistido en que, bajo circunstancias especiales en las cuales, o sólo existan dos opciones a elegir, o si son más éstas no superen cierto umbral de disgregación,<sup>35</sup> la regla de mayoría, si bien no satisface a todos, sí maximiza la autodeterminación y la utilidad de los que son más. Maximiza la autodeterminación porque al generarse, la representación política asegura que más personas vivan sometidas a las decisiones de ley y de política por ellas elegidas. Por ello mismo, incrementa sustancialmente la probabilidad de que las expectativas de representación de las bases sociales del partido mayoritario se sientan expresadas en el contenido y orientación del ejercicio de la representación política. Y, maximiza la utilidad porque, bajo esa regla y en las circunstancias especiales aludidas, indefectiblemente siempre serán más —y no menos— los que se benefician con las decisiones tomadas con base en la regla de mayoría.

Como puede advertirse, lo problemático de esta cuestión es qué tan realistas son esas «circunstancias especiales», puesto que puede darse por altamente probable la correlación de que, en tanto menos se presenten esas circunstancias, mayores problemas de legitimidad acarreará la representación política.

Pero el sistema electoral mayoritario produce otros efectos en el sistema representativo, sobre todo si se com-

<sup>34</sup> Dahl (1987), recordando a Madison, sugiere que el régimen democrático estadounidense fue diseñado más que para garantizar la voluntad de las mayorías, para evitar el atropellamiento de las minorías.

<sup>35</sup> Arrow (1994, originalmente 1951) ofreció una argumentación matemática de la situación paradójica en la cual la regla de mayoría resulta ineficiente para generar la mejor decisión para los más. Dicha argumentación es conocida como “el teorema de la imposibilidad de Arrow”.

---

bina con un sistema de partidos donde se observe la hegemonía de uno de ellos. En este caso, los representantes políticos actúan con una enorme independencia frente a los representados. Aquí se ejemplifica aquella situación en la que el vínculo de responsabilidad representante-representado se reduce a su mínima expresión.<sup>36</sup>

Desde el ángulo de la eficiencia en la producción de la representación política, la situación se percibe diferente, pues los sistemas electorales de mayoría se basan en una fragmentación de la base electoral en unidades territoriales (distritos), cada una de las cuales somete a competencia un escaño público (distritos uninombrados o uninominales) que se decide por regla de mayoría. De esta forma, aunque la distritación introduce un potencial factor de «distorsión», no sólo se favorece una mayor proximidad personal entre los candidatos (de partido o no) y los electores, sino —además— se simplifica al máximo el trámite de la integración de los cargos públicos y, por lo general, se homogeneiza la composición de los órganos de representación, con lo que se asegura una mayoría estable que da fluidez a la toma de decisiones gubernamentales.

Ciertamente, como tanto se ha insistido, el incremento en la eficiencia de la producción de la representación tiene por costo una «integración salvaje», es decir, marcadamente unilateral y unipartidista, del aparato público. El dilema, al parecer irresoluble, dibuja una difícil elección entre ganar en eficiencia para perder en representatividad o ganar en representatividad para perder en eficiencia.

Las repercusiones de esta regla tienden también a impactar (Sartori, 1980 y 1993; Rasmussen, 1971; Janda, 1993) la composición y dinámica del sistema de partidos. Sabida y documentada es la correlación significativa que existe entre regla de mayoría y bipartidismo, de la cual

<sup>36</sup> Véase el capítulo 5.

---

Estados Unidos, Gran Bretaña y Nueva Zelanda constituyen ejemplos ilustrativos. Mas, como ellos mismos aclaran, correlación no es igual a causalidad, y falta demostrar que la haya. A este respecto, la evidencia empírica señala que en los Estados donde previamente han existido tendencias bipartidistas y luego han adoptado sistemas electorales de mayoría, los rasgos de la estructura bipartidista se han asentado todavía más. De este modo, la cuestión es qué tanta coincidencia, en cuanto a contenido y sentido, puede existir entre expresión-comunicación políticas y representación en un sistema bipartidista influenciado o causado por la regla de mayoría.

Ofrecer una respuesta concluyente es no sólo difícil sino imposible, por la razón de que no existe información empírica para contestarla (Janda, 1993). No obstante eso, el sentido común sugiere que, en el contexto de sociedades pluralistas, la representación política generada por los sistemas bipartidistas tiende a resultar más arbitraria y distante respecto de las preferencias individuales que en los sistemas pluripartidistas. La inferencia correlacional aquí es que a menor número de partidos, menor la concordancia entre los contenidos de la agenda social y los de la representación política.

La anterior afirmación requiere empero ser matizada. Un par de circunstancias lo aconsejan. Por un lado, es de tenerse en consideración si la variedad y profundidad de las fracturas sociales que concitan la alineación y la polarización sociopolítica en el seno de la organización estatal, pueden ser adecuadamente expresadas, comunicadas y, eventualmente, representadas políticamente mediante sólo dos organizaciones partidarias. Una fuerte posibilidad es que exista exceso cuantitativo y cualitativo de polaridad y pluralidad políticas en relación con las aptitudes y capacidades de procesamiento del sistema bipartidista, de tal suerte que alguno o varios temas que por politizados resultan altamente relevantes, se desechan en algún momento del curso que va

---

desde la agenda social, pasa por la expresión y la comunicación políticas y, concluye con la representación política, convirtiéndose, en consecuencia, en temas marginales.<sup>37</sup>

Otra posibilidad es que no exista mayor desequilibrio entre la polaridad y la pluralidad sociopolíticas y las potencias de procesamiento del sistema bipartidista. Dos razones, una exógena, y endógena la otra, parecen plausibles. La exógena alude a la afortunada y contingente probabilidad de que por el alto grado de homogeneidad sociocultural, el número e intensidad de las fracturas sociales resulte escaso o al menos no exceda las posibilidades de procesamiento de la estructura bipartidista; la endógena se refiere a la probabilidad de existencia de un partido con fortuna y virtud<sup>38</sup> con capacidad de, al paso del tiempo, instituir una agenda política que, por altamente expresiva, le permita erigirse en factor de cohesión sociocultural y política y, de paso, convertirse en un partido dominante.<sup>39</sup>

### *B. La representación proporcional*

Juzgada por comparación, la representación proporcional resulta muy superior en cuanto a su flexibilidad para hacer coincidir la magnitud de las preferencias electorales con la magnitud de la repartición de los cargos públicos del aparato gubernamental, situación que se posibilita porque el escrutinio no es por circunscripciones electorales unimembres, sino teniendo en cuenta la totalidad de la base electoral. De igual modo, la votación no

<sup>37</sup> Esta posibilidad es mayor cuando ambos partidos se originaron por penetración territorial y no por difusión, lo que sienta las bases óptimas para el desarrollo de movimientos secesionistas.

<sup>38</sup> Fortuna y virtud son términos que usa Maquiavelo en *El príncipe* para referirse a lo que trasciende las posibilidades del hombre y lo que depende de él, respectivamente. Su idea del destino histórico se moldea por la combinación de ambos factores.

<sup>39</sup> En Pempel comp. (1991) se trata específicamente esta singularidad histórica.

---

gira en torno a la competencia entre candidatos en lo individual sino que se procede por listas. Así, los electores votan en realidad por el partido que postula a los candidatos y no tanto por los candidatos mismos. Aunque existen sistemas de representación proporcional donde las listas electorales no son cerradas y bloqueadas, sino que es factible cambiar el orden de los candidatos inscritos en la lista. Esta situación comporta la necesidad de atemperar el juicio sobre las ventajas «representativas» de la representación proporcional, puesto que el escrutinio por listas tiende a diluir con mayor fuerza los nexos de responsabilidad de los ocupantes de los cargos públicos con el electorado y a fortalecer la coherencia entre los intereses y las directrices de las elites partidarias y las de los ocupantes coyunturales de los cargos públicos.

Se ha solido insistir sobremanera en que los sistemas de representación proporcional expresan y/o «representan» mejor la pluralidad política, afirmación que resulta no del todo aceptable. La evidencia empírica en esta materia apenas alcanza para sostener que la representación proporcional tiende a equilibrar mejor que ninguno los resultados de la votación con el número de cargos públicos a ocupar. Dicho de otra manera, equilibra proporcionalmente los resultados electorales con la integración de gobierno. Problema distinto es si este equilibrio proporcional capta y se corresponde adecuadamente con los temas y demandas que anidan en la sociedad.

Otro problema distinto, pero igualmente importante, son las dificultades que suele añadir la representación proporcional a la aplicación de la regla de mayoría (Dahl, 1993), por el conocido estímulo que presta a la existencia de sistemas pluripartidistas. El caso es que la regla de mayoría cumple perfectamente su función de maximizar la legitimidad de la representación política cuando trabaja con dos opciones, pero suele no hacerlo cuando el número de opciones se incrementa.



---

Incluso su eficiencia se vuelve improbable en situaciones límite de sólo tres opciones (Dahl, 1993). Cabe entonces la reflexión de que, quizás, lo que los sistemas de representación proporcional ganan en competencia para expresar y comunicar, lo pierden en el momento de producir la representación política.

### *C. Sistemas electorales mixtos*

El argumento más socorrido en favor de los sistemas electorales que combinan regla de mayoría con representación proporcional es que se orientan —o al menos pretenden— hacia un equilibrio que combina las ventajas de ambos principios y minimiza sus desventajas. Se trata entonces, al menos hipotéticamente, de un sistema diseñado para mitigar el peso y el poder de la mayoría, sin trascender el umbral crítico que para estos propósitos es minar las bases de existencia de una mayoría estable en los órganos de la representación política. La aludida mitigación del poder aplastante de la mayoría se lograría, precisamente, de acuerdo con este razonamiento, incrementando la participación de los partidos minoritarios; es decir, promoviendo una integración de gobierno plural.

Juzgada por su intención de generar una especie de punto de equilibrio entre los dos grandes tipos, la idea de un sistema electoral mixto resulta seductora. Difícil sería encontrar opositores al ideal de realizar una representación política eficiente, justa y, valga la redundancia, «representativa», en tanto cercana, o al menos relativamente correspondiente con las preferencias mayoritarias de la sociedad. No obstante, más que la intención, es la eficacia de la mixtura ingenieril lo que merece la pena evaluar. Simplificando la cuestión, las posibilidades extremas son dos: o el logro de la plausible intención, o el fracaso por un efecto de inversión, o sea, si se permite la locución, una «mutación perversa» que al formarse con las

---

desventajas de ambas reglas terminaría ensanchándolas y profundizándolas.

Dilucidar cuál de las dos posibilidades describe mejor el curso histórico seguido por los sistemas electorales mixtos, otra vez, resulta imposible por la ausencia de información suficiente y la escasez de estudios empíricos comparados relativos específicamente a establecer las conexiones significativas —si las hubiera— entre sistemas electorales mixtos y representación política. A falta de ellos, sin embargo, con todas las reservas del caso puede echarse mano de la lógica y el sentido común para plantear algunas hipótesis. Una de ellas es que la conexión entre sistema electoral mixto y eficacia-representatividad de la representación política es casi siempre espuria; que, en realidad, los impactos causales relevantes que este tipo de sistema electoral puede generar dependen, antes que de las reglas mixtas de agregación, de otros factores tales como la organización interna de los partidos, la cultura política promedio de la sociedad o incluso el sistema de partidos.

Para ilustrar y dar fuerza a las anteriores aseveraciones, conviene precisar algunas conexiones posibles sobre el supuesto de la existencia de un sistema electoral mixto. Para empezar, piénsese en el caso de que este sistema actuara en el entorno de una cultura política de intolerancia. Allí, sería muy probable que la mayoría, atendida crudamente a la regla más que al principio, aprovechara sistemática y reiteradamente su ventaja numérica, sin asomo alguno de intentar establecer consensos y al margen de cualquier voluntad de intercambio y negociación; hecho que echaría por la borda las buenas intenciones del sistema electoral.

Para citar otro caso posible, en este mismo sentido, considérese la situación de que las minorías provengan de partidos minoritarios con precaria o nula tradición interna de funcionamiento democrático o con organización fraccionada o con escaso nivel de institucionaliza-

---

ción. Allí, lo más probable es que los temas de las minorías fueran usados por los «representantes» de las minorías como recurso para la obtención de ventajas personales. En tal caso, de nueva cuenta, la representación proporcional estaría sometida a la distorsión generada por las características organizativas de los partidos, con lo que la representación política, aunque basada en la proporcionalidad, no resolvería el problema de correspondencia con la pluralidad política.

Lo anterior no significa que la representación proporcional no genere efectos sociopolíticos importantes. De hecho, suponemos que los genera. El problema es que dichos efectos, con toda probabilidad, resultan distintos a los que explícitamente se orienta. Así el panorama, la única conclusión cierta es que si de buscar el punto de equilibrio entre representatividad y eficiencia políticas se trata, cada sociedad debe buscar la opción o combinación que mejor le vaya de acuerdo a sus particularidades culturales, sociales y políticas.

Así, los sistemas mixtos de representación estarían también expuestos a la misma dificultad: se habrían presentado expectativas sumamente infladas respecto a la capacidad de estos últimos para destrabar las tensiones entre eficacia representativa, por un lado y calidad y expresividad de la representación, por el otro. Hemos insistido en esta capítulo sobre la importancia que para efectos del fenómeno representativo guardan tanto las características organizativas de los institutos políticos-partidistas, como la notablemente compleja y cambiante estructuración de las culturas políticas de las sociedades contemporáneas.

Los partidos políticos han sido los compañeros de camino de la representación política: han sufrido sus avances y sus límites. No obstante, si por un momento adquirimos una visión de conjunto de la historia de la representación, la contemplamos en su larga travesía desde la antigüedad hasta nuestros días, la historia de

---

los partidos inevitablemente se nos aparece como un fragmento de esta travesía. Hoy discutimos el problema de la representación de los partidos políticos, pero ello no implica que nuestro punto de vista se quede hasta aquí. Casi diríamos, aunque en un lenguaje quizá un poco pasado de moda, que los partidos son un atributo contingente de las organizaciones políticas, pero la representación es un atributo necesario.

El panorama actual no invita más que a la reflexión. Pensar el problema de la representación es pensar, paralelamente, en su historicidad. En la búsqueda de las soluciones a los problemas que al respecto nos acucian. Las sociedades están llamadas a confinarse por un momento a reflexionar sobre su historia, sobre su transformación cultural y sobre los imperativos históricos a que están expuestas. De ese ejercicio surgirán, con toda probabilidad, las bases para las nuevas formas de la representación política.