

# ESTUDIOS y NOTAS

## EL SISTEMA REPRESENTATIVO (\*)

### I

#### PLANTEAMIENTO DEL TEMA Y CRISIS DE LOS CONCEPTOS CLASICOS

1. UNA TRIPLE PERSPECTIVA DE LA REPRESENTACIÓN.—El tema que se nos señaló para intervenir en este ciclo sobre «Experiencias Políticas del mundo actual» tiene una triple posibilidad de planteamiento.

Por lo pronto la representación puede ser tratada en el plano puramente especulativo: qué sea la representación, cuál su finalidad, naturaleza y función. La primera tarea a abordar con semejante planteamiento habría de ser la de especificar la representación política como tal, ya que en su primario y genuino alcance, siempre que se produzca en la actividad humano-social, el hecho de que unos pocos realicen funciones en nombre de otros, se da el fenómeno representativo. Existen en este orden interesantes aportaciones sobre la representación en las sociedades privadas y en las entidades sociales (1), e incluso —y muy profundas— en las comunidades religiosas (2).

El problema de la representación política desde este plano especulativo supone una justificación radical de la idea de representación y opera, pues, como creencia legitimadora de las órdenes e instituciones políticas (3). En

---

(\*) Conferencia pronunciada el 1 de marzo de 1961 dentro del ciclo *Experiencias políticas del mundo actual*, organizado por el Instituto de Estudios Políticos durante el curso 1960-61.

(1) J. M. COTTERET-C. EMERI: *Essai de représentation de forces politiques*, en «Rev. Franç. Sc. Pol.», VII-3, 1959, págs. 594-625. Véase también el Coloquio de la Asociación Francesa de Ciencia Política, inserto en la misma Revista (1953, v. III) sobre las elecciones sociales comparadas con las elecciones políticas.

(2) L. MOULIN: *Le gouvernement des Instituts religieux et la Science Politique*, en «Rev. Int. Sc. Adm.», 1951, núm. 1, págs. 42-67.

(3) Para este planteamiento radical es importante el libro de E. VÖGELIN: *The New Science of Politics: an Introduction*, Chicago, 1952.

cierto sentido, este planteamiento especulativo lleva implícita la respuesta al «¿para qué?» del mando en las organizaciones políticas.

Pero la representación puede enfocarse tomándola como «sistema político». El tema es entonces el sistema representativo, en tanto que despliegue planificado de la conveniencia política en torno a la idea de representación. Representación viene a significar sistema político representativo. Lo representativo, como esencial cualificante de las formas o regímenes políticos. Situando en este plano el tema de la representación, su desarrollo implica la descripción y explicación del cuadro institucional de un orden político representativo. Aquí entonces la respuesta implícita es al «¿quién manda efectivamente?» en la organización política.

Por último, la representación puede tratarse como estudio de las técnicas concretas que la hacen posible, es decir, estudio de las formas de realizar la representación como operación. Enfocando así el tema este supone la respuesta al «¿cómo?» del ejercicio del mando representativo.

Nosotros tendremos presente esta posibilidad sistemática como bastidor de nuestra conferencia, pero vamos a desarrollarla insistiendo más en un enfoque transversal de la realidad actual del fenómeno representativo, radiando en los momentos que resulten precisos nuestra exposición hacia cada una de las zonas sistemáticas descritas.

Un límite nos impone formalmente tanto el título del ciclo, como el propósito explícito del mismo. En el anuncio oficial del ciclo, y sobre todo en las autorizadas palabras que le inauguraron, quedó debidamente consignado que el Instituto —de acuerdo con una de sus más esenciales tareas fundacionales— se proponía mostrar, es decir, explicar y describir, problemas de la realidad política exterior tal como en ella se producían, para la mejor comprensión y más profundo conocimiento del mundo que no es contemporáneo.

Nos atenemos, pues, a este propósito dilucidador y vamos a intentar cumplirle teniendo a la vista el sector mundial que nos es histórica, política y existencialmente más próximo: el mundo occidental y, dentro de él, el europeo.

2. DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN.—El emplazamiento topográfico supone la instalación del tema en un marco político unido a aquel en la actual coyuntura de occidente. Ese marco político —de una u otra forma, con más o menos salvedades—, es la democracia. Tal es el dato primario que nos ofrece el fenómeno representativo occidental. De aquí que la asociación representación-democracia, impuesta por la realidad en cuya explicación nos vamos a adentrar, sea ineluctable. Es más, la tóbrica común, la cualificación menos comprometida de la forma política vigente en occidente es la «representativa». El

occidente vive la experiencia de una forma política específica, la democracia representativa. Las causas, las razones, la exactitud y el sentido actual de esta cualificación será expuesto más adelante. La vinculación del tema representativo a la democracia queda por ahora prendida —junto al emplazamiento topográfico— tan sólo como ineludible enmarcamiento político de la realidad representativa en el mundo actual.

Cuando la Constituyente francesa en 1789 elabora la teoría de la «representación política», lo hace instrumentando los más variados y complejos ingredientes doctrinales y filosóficos, para marcar una posición polémica frente a la Monarquía, única instancia en la que —en otro orden de ideas y sobre subsuelos teóricos muy dispares— se centraba con virtualidad operante una instancia representativa. (No olvidemos que la primera Constitución revolucionaria de Europa es todavía una Constitución monárquica.) El antagonista histórico que va a entrar en liza, como titular de la soberanía y como cauce y a la vez expresión de la representación política, la Nación, surge cargada de significación sociológica y como expresión de una fuerza social que adviene, con ella y por ella, a constituirse en fuerza política decisiva, la burguesía. Ese y no otro es el profundo significado del nuevo personaje en Sieyes que le dió doctrinalmente carta de naturaleza.

La inercia histórica del contenido polémico con que nace de la teoría moderna de la representación política, perdura en el trasfondo real y esencial del problema, mucho más tiempo del que con una visión esquemática y superficial ha podido creerse. Téngase en cuenta que el proceso democratizador que va a sufrir Europa hasta la guerra de 1914, coexiste en gran parte del viejo continente con la titularidad monárquica del poder y que ésta sigue configurando sobre todo en Centroeuropa —bien que en permanente tensión y con ininterrumpido debilitamiento— la polaridad representativa de una monarquía constitucional aún no democrática. La tensión se rompe, el equilibrio se vence, y el proceso se consuma, cuando el concepto de Nación —cuya unidad es esencialmente histórica—, y su realidad —sociológicamente acondicionada—, sufre un desplazamiento por el concepto de pueblo —cuya unidad es ideal— y cuya realidad es natural y cuantitativa.

No podemos adentrarnos en la explicación y consecuencias de ese desplazamiento. Sólo vamos a indicar —porque afecta directamente a nuestro tema— que el sufragio adviene entonces como la base de toda representación, y que ésta logra, al fin, el resultado implícito en uno de sus planteamientos fundacionales. En la propia Asamblea revolucionaria francesa, y junto a la teoría del «electorado-función», ligada al concepto objetivo-histórico de Nación, tomó cuerpo —doctrinal al menos—, la teoría del «electorado-derecho», asociado al concepto real de pueblo: la primera supone la soberanía nacional; la segun-

da la soberanía popular. «La cualidad de elector no es una función pública a la que nadie tiene por sí derecho y que la sociedad dispensa en cuanto su interés le prescriba» (Barnave, en 1791). Por el contrario, «El derecho del voto es un derecho que nadie puede hurtar a los ciudadanos» (Rousseau) (4). La lucha por la representación sería, pues, la lucha por la extensión del sufragio: la meta de esa lucha, el sufragio universal. Cuando éste triunfa, la asociación representación-democracia es un hecho. Democracia, es ya democracia representativa.

No deja de ser interesante consignar que la expresión gobierno-representativo a la que hoy se vuelve, en un sentido y alcance al que se aludirá después, tuvo su plena significación histórica a mitad del proceso democratizador al que acabamos de aludir. La lucha por el gobierno representativo corresponde al tránsito de la Monarquía constitucional a la Monarquía parlamentaria y supone, por lo mismo, la antedicha tensión polar entre las titularidades representativas de la Nación y el Rey. Aunque el concepto «gobierno representativo» ancle sus últimas raíces legitimadoras en la soberanía nacional, hace gravitar su intencionalidad polémica más en el modo de ejercicio del poder que en la incompartida titularidad del mismo.

3. LA CRISIS DE LOS SUPUESTOS DOCTRINALES.—¿Cuál es el montaje ideológico que sustenta a la representación y a los sistemas representativos cuando aquella se asocia a la democracia? Se hace preciso esta breve digresión teórica porque desde ese montaje van a proyectarse las transformaciones fundamentales de la democracia representativa.

El fenómeno de la representación política se da —como expone J. Conde— cuando coinciden las siguientes circunstancias: una, que el titular sobre el cual recae la representación —el representado— constituye una unidad y una totalidad desde el punto de vista político e ideal; otra, que ese todo, titular genuino de la voluntad política —voluntad general— no es capaz de querer y obrar por sí mismo y ha de hacerlo por medio de «representantes», a los que confiere ese carácter por el único método válido de producción de la voluntad general, es decir, por la elección. Es evidente que el horizonte propio de este planteamiento es el racionalismo liberal. El supuesto metafísico es el de la existencia de una razón general o universal que está latente en cada hombre como ser racional. El mecanismo para actualizar esa razón universal es su articulación mediante la discusión, mediante la concurrencia libre de las oposiciones. La «volonté générale» es interpretada como actualización de la razón universal. El marco de la representación ha de ser aquel que ofrezca la mejor

(4) M. DUVERGER: *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, París, 1955, página 84.

posibilidad institucional para aquella libre concurrencia de opiniones y voluntades: la verdad se alcanzará discutiendo libremente, es decir, «parlamentando». El Parlamento es la sede natural de la representación (5).

Vemos, pues, que por un lado la idea de representación constituye la base legitimadora del orden político, la que lleva aneja la titularidad de la soberanía, y que por otro se fija el esquema institucional apto para organizar y expresar esa idea de representación: el parlamentarismo.

Todo ello lleva consigo tres consecuencias cuya conmoción crítica va más tarde a dar una fisonomía sorprendente a la democracia representativa. La primera es la transmutación del concepto de «volonté générale» como voluntad objetiva, en agregación de voluntades subjetivas y la localización de la misma en la mayoría numérica. Es decir, una fundamentación individualista de la representación y de la democracia. La segunda, congruente con la primera, es la de que —fiel en esto a la posición roussoniana— la pureza del sistema se vincula a la ausencia de interferencias asociacionales de cualquier índole, entre el individuo gobernado y las instancias representativas del sistema gobernante. Esta exigencia incluye la hostilidad hacia los partidos políticos, a los que ya aludía peyorativamente Washington en los momentos constituyentes de la democracia americana, considerándoles «facciosos» (6). Esta actitud influye por muchos decenios en el proceso democrático y va a impedir la aparición de partidos en el moderno sentido de la expresión hasta 1850 aproximadamente (7). La tercera consecuencia es la de que el propósito inspirador de las técnicas de la representación, es decir, de los sistemas electorales, va a ser el de reflejar lo más exactamente posible las tendencias y tensiones políticas disociativas. Con ello —así lo hizo Stuart Mill, uno de los más conspicuos iniciadores del movimiento a favor de la representación proporcional (8)—, el problema de las formas de realizar la operación representativa por vía electoral, se instala en el plano racional de la justicia como una secuencia lógica ortodoxa de las premisas establecidas (9).

(5) F. J. CONDE: *Representación política y Régimen español*, Madrid, 1945, páginas 29 y sigs.

(6) Sobre la posición de Washington, S. E. MORISON: *The Oxford History of the United States*, 1927, VI, pág. 234.

(7) Aparte las investigaciones referidas concretamente al origen de los partidos en diferentes países, sigue siendo de gran interés la clásica obra de M. Y. OSTROGOSKI: *La Democratie et l'organisation des partis politiques*, 1902.

(8) La conocida y siempre ilustrativa dualidad de posiciones de STUART MILL y BAGEHOT puede consultarse en sus respectivos estudios: *Consideration on Representative government*, 1861, cap. VI, y *The English Constitution*, 1867. Para Bagehot, puede verse también: *The House of Commons*, en «The Fortnigh by Review», V, 1866.

(9) C. J. FRIEDRICH: *Constitutional Government and Democracy*, págs. 275 y sigs.

Tenemos, pues, la representación basada en la titularidad soberana del pueblo: representación democrática en cuanto se legitima por la subordinación de los gobernantes a la voluntad del pueblo. Pero el concepto capital del sistema entra en crisis y pronto va a negarse la concepción romántica, según la cual la comunidad espiritual y política del pueblo es una unidad apriorística, preexistente, y constantemente activa (10). La realidad del pueblo no va a revelar sino un pluralismo de direcciones políticas de voluntad, por lo que parece inadmisibles hablar de una unanimidad política capaz de obrar. No puede aceptarse, ni teórica, ni históricamente, que el pueblo sea una unidad en cierto modo natural, anterior a la del Estado que viniera a constituir a ésta en virtud de su propia efectividad. La voluntad del pueblo no es ciertamente en ningún caso un mero producto racional de la organización de la unidad de dominación del Estado, pero menos aún que eso es la supuesta voluntad unitaria del pueblo lo que crea la esencia de lo estatal con independencia de la organización de dominación del Estado.

De América, ligada al radical individualismo con que nace la democracia americana, producto a su vez de las circunstancias históricas fundacionales y de muy concretos procesos ideológicos, sociales y económicos, de América repetimos, nos llega elaborada una fundamentación democrática menos conceptualizada por menos próxima a las coordenadas intelectuales, espirituales y aun metafísicas que fomentaron en Europa la concepción ideal de la unidad preexistente del pueblo. Esa fundamentación opera sobre la idea de opinión pública: el gobierno democrático es el gobierno de la opinión pública: por la representación se actualiza, potenciando la actividad de las instancias gubernamentales. No se trata tanto de formular la voluntad real del pueblo cuanto de autorizar la imputación al pueblo de una actitud no plena ni directamente configurada como dictado de voluntad. La representación va a pasar, como dice Burdeau (11), de ser expresión de voluntad a ser imagen de la opinión. La operación electoral tiene por objeto suministrar una imagen lo más precisa y exacta posible del estado de la opinión y su resultado será establecer un mapa político de las tendencias del país.

Como veremos, esta inflexión que cobra el tema de la representación al transferirse realmente la entidad imputada, tiene sus expresivas implicaciones en la posterior transformación de la representación y de la democracia. Pero en

---

(10) La crisis de los conceptos de Pueblo y Opinión pública fué agudamente percibida y profundamente expuesta por H. HELLER en su *Staatslehre*. Seguimos muy de cerca en ello esta obra.

(11) G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, París, 1952. V, IV, págs. 262 y siguientes. El profesor francés trató este tema de la Representación con excepcional claridad y sistema: a él nos referiremos también en otras ocasiones.

todo caso, de la opinión pública como titular del poder y preciso determinante de su ejercicio puede decirse —como la ha hecho también Heller, a quien nos remitimos— lo que referimos al pueblo, pues, en definitiva, el llamado gobierno de la opinión pública es una forma singular de la relativización del poder del primero con la voluntad del segundo. En efecto, la ficción del «Gobierno por la opinión pública» supone una unidad y capacidad de obrar de la «public opinion» que sólo puede concebirse si se admite la ficción de una voluntad del pueblo que se forma a sí misma sin intervención del elemento autoritario. El liberalismo le otorgó una capacidad de obrar de la que en realidad carece, sobreestimando excesivamente su fuerza efectiva frente a los medios organizados del poder social y estatal. De hecho, las exteriorizaciones de la opinión pública, y a la larga las opiniones mismas, se han visto siempre condicionadas por procedimientos más o menos autoritarios. El mantenimiento del orden social por medio de la aceptación o el repudio de la opinión pública, supone una relativa uniformidad de tales manifestaciones, y éstas a su vez aparecen condicionadas si no por una organización, al menos por su regulación de parte de un sector dirigente.

A los conductores sociales o políticos incumbe la tarea de dar a la opinión pública —por medio de la dirección y educación— una forma firme y en lo posible unitaria en las cuestiones vitales para la comunidad política. La opinión pública —concluye Heller— es tanto más certera en sus juicios o más consciente en su responsabilidad cuanto más alto sea el grado de desarrollo que esas funciones alcancen en la «élite» dirigente. Sin el influjo consciente y calculado sobre la opinión pública no existe gobierno que pueda cumplir cabalmente su misión (12).

4. LA CRISIS DE LA BASE INSTITUCIONAL. — Hemos visto la descomposición interna —interna al propio pensamiento liberal y democrático— operada en las dos entidades —pueblo y opinión pública— a las que se atribuía unidad y acción preexistentes a la puesta en marcha de la operación representativa: es decir, hemos visto la relativización operada en ambas entidades como titulares últimos de la representación, como las entidades primaria y directamente representadas. Veamos ahora lo que ocurre en el plano institucional de la representación así concebida: en el parlamentarismo. Está montado sobre tres bases consustanciales con el sistema representativo del que es exponente más cualificado. Una, que la voluntad de sus miembros, la de los representantes individualmente considerados, es libre e irresponsable respecto a cualquier grupo parcial de electores y a cualquier

(12) H. HELLER: *Staatslehre*, Leiden, 1934, págs. 173 y sigs.

clase de mandato específico. Los representantes lo son del pueblo en su unidad y totalidad. Otra —ya aludida—, la exigencia de que los sistemas electorales funcionen de manera que la pluralidad de voluntades, opiniones y tendencias queden reflejadas en la totalidad proporcional de sus radicalizaciones y matices. La tercera, que las decisiones que se produzcan en nombre de la totalidad y unidad del pueblo se adopten por mayoría. La primera va a entrar en crisis con la interferencia de los partidos modernos fuertes y disciplinados. La segunda va a barrenar la confianza funcional en los Parlamentos al academizar y perennizar los debates por la tensión diasociativa y desintegradora de la multiplicidad de pareceres. La tercera va a hacerse, como consecuencia de la anterior, punto menos que inasequible al fomentarse la pluralidad de partidos y con ella la de tendencias e intereses.

Los supuestos histórico-reales y doctrinales de la representación democrática tuvieron un desenvolvimiento lento en el tiempo y desigual en el espacio. Las obligadas esquematizaciones a que obliga una exposición oral en estos problemas, no pueden hacernos olvidar que se produce un constante *fluir y re-fluir* de adopciones históricas en nutrida diversidad de expresiones concretas y cambiantes. Eso que llamamos demoliberalismo ha sido una de las ideas y sistemas más penosamente alumbrados, más históricamente condicionados y más sociológicamente influídos (13). Pero si hubo un momento de plenitud, de caracteres en cierto modo conclusos, fué el de la postguerra de 1918. Esta fecha —pese al inevitable convencionalismo de las fechas— marca un hito culminante en el proceso de democratización contemporánea. Madura toda una trayectoria política del mundo occidental; pero la madurez empieza prontamente a descomponerse en los años de la entreguerra. Tras la primera conflagración, alcanza el sufragio universal su extensión máxima y con ello se afianza el principio democrático como principio único legitimador de las organizaciones políticas; se generaliza el régimen parlamentario no sólo por vía de implantación constituyente —Alemania, Austria—, sino también por cristalización definitiva de procesos ya iniciados —países escandinavos—. Decae irremisiblemente el bicameralismo liberal: las Cámaras altas, o disminuyen sensiblemente sus competencias —Cámaras de los Lores—, o se suprimen —Noruega— o, democratizadas y en semiparidad con la Cámara baja, se conservan como estructura representativa de las organizaciones federales. A todo ello —y entre otras cosas— se une la generalización del sistema electoral basado en la proporcionalidad, sistema que expuesto y defendido desde mediados del siglo XIX

---

(13) C. OLLERO: *Estudios de Ciencia Política*, Madrid, 1954.



comienza a entrar en vigor: Bélgica, Suecia, Holanda, Noruega, Dinamarca, Suiza, Alemania, Italia...

Por circunstancias y razones que no son del caso relatar por prolijas y a la par por conocidas (y precisamente entre nosotros), en seguida comienzan a alternar los panegíricos optimistas del sistema, con las llamadas pesimistas de alarma, y pronto se generaliza una profunda conciencia de crisis en los más responsables, objetivos y perspicaces observadores científicos y políticos. Cunden ya las posiciones revisionistas desde dentro mismo del mundo demoliberal. El revisionismo no pretende afectar tanto a los principios democráticos y representativos (nos estamos refiriendo a la percepción de la crisis desde el propio campo que se denuncia crítico) cuanto al esquema institucional montado como piedra angular de la representación, al parlamentarismo. Aquellas tres bases consustanciales del parlamentarismo que reseñábamos hace un momento, se conmueven hasta en sus cimientos porque la posguerra del 18 radicaliza las contradicciones internas que apuntábamos respecto a cada una. Y, naturalmente, a esa radicalización no fueron ajenos tres acontecimientos derivados, pero formalmente externos, a la intimidad del proceso: el triunfo de la Revolución bolchevique, la consolidación del fascismo italiano y la irrupción acelerada del nacionalsocialismo alemán. Precisamente Alemania, que fue el espejo y paradigma de la culminación del proceso democratizador que describíamos, se convirtió a su vez en la más dramática y vertiginosa confrontación de su profunda crisis, como si sobre el régimen de Weimar se hubiera realizado una operación de laboratorio sabiamente dirigida por algún experto decisionista (14).

Mas una cosa queremos señalar porque incide importantemente en el tema de la representación. Al iniciarse entonces por complejas circunstancias, cuya alusión en todo caso nos apartaría de nuestra línea descriptiva, el intervencionismo estatal y los primeros pasos del proceso socializador y planificador contemporáneo y, precisamente por ello, se revulsionan las afectadas fuerzas sociales y económicas, no enmarcadas en el pluralismo político institucional y asociativo, fuerzas que van a poner en primer plano una posibilidad representativa superadora del momento crítico de la representación democrática. Me refiero a la representación de intereses económicos y sociales, la cual va a reconocerse con proyectos más o menos ambiciosos: desde la creación de organismos asesores técnicos constitucionalizados, al montaje de un corporativismo integral, pasando por la corrección al sistema representativo democrático que significaría la entrada en juego de una segunda Cámara corporativa. La Cons-

---

(14) C. OLLERO: *El Constitucionalismo de la postguerra*, Barcelona, 1949.

titución alemana de 1919, el fallido régimen de Dollfus en Austria y la organización política portuguesa constitucionalizada en 1933, forman ejemplos de las mentadas gradaciones.

## II

### LAS TRANSFORMACIONES CONTEMPORANEAS DE LA REPRESENTACION POLITICA

1. LA SUPERACIÓN DE LAS IDEOLOGÍAS INDIVIDUALISTAS. — La guerra de 1939 interrumpió el proceso revisionista por entonces en pleamar incontenible. Pero la guerra fué planteada dialécticamente no sólo como agresión técnico-militar, sino como agresión ideológica a un mundo cultural y político, a un orden de convivencia plasmado en instituciones representativas cuya crisis, a última hora, ni los más optimistas se habían permitido negar. Ese planteamiento dialéctico de la contienda podía dar sus frutos en el inevitable proselitismo de emergencia que la guerra hacía exigible, y permitiría después el uso de una severidad aniquiladora con los agresores vencidos. Pero ese planteamiento también angostaba las posibilidades rectificadoras próximas a granar por los años treinta y retrotraía la situación del orden democrático representativo a sus más genuinos —y ya superados— fundamentos. Había que repristinar el orden político atacado sin concesiones ni retoques. Los años constituyentes de la inmediata posguerra dan buena fe de lo que decimos (15).

Esta es la razón de que la democracia representativa haya sufrido una transformación rapidísima, cuyos verdaderos alcances, tal vez, no han sido calibrados con la exactitud que la magnitud del acontecimiento requiere. Se trata de una transformación que afecta a los supuestos, al concepto, y a la función, de la democracia y de la representación. Pasemos ahora a ofrecer esquemática, pero significativamente, los trazos más salientes de esa transformación.

A los efectos que nos interesen podemos sintetizarlos en tres. Significan, como veremos, otras tantas revisiones del planteamiento polémico y tradicional.

- 1.º La revisión de los supuestos individualistas democrático-representativos, y la recepción consciente de los condicionamientos situacionales y de las exigencias de la estratificación social contemporánea.
- 2.º La revisión del esquema racional anterior y con ella la admisión de limitaciones para una pretendida universalidad.
- 3.º La revisión de la democracia representativa como dispositi-

(15) C. OLLERO: *El Constitucionalismo de la postguerra*, Barcelona, 1949.

vo receptor y la concepción de los mecanismos representativos como canalizaciones no sólo configuradoras del mando democrático, sino también configurantes de la pluralidad social y política que subyace. ¿Por qué y cómo se producen esos trazos transformadores de la democracia y de la representación?

Respecto al primero, la transformación se opera por una nueva concepción del electorado, del sufragio, del sistema representativo y de la misma función de gobierno. El electorado no es una masa de individuos diferenciados que escoja entre alternativas aisladas no conexionadas entre sí en un momento determinado. El sufragio no es producto de un corte vertical de las opiniones en una circunstancia y en una sociedad dadas, porque realmente no expresa al individuo, sino a aquellas fuerzas que han de ser ajustadas por el proceso de gobierno. El sistema representativo es la organización política que utiliza a todas las fuerzas sociales. El Gobierno no rige simplemente a millones de individuos, sino que controla y coordina los elementos básicos constitutivos de toda la comunidad.

Las anteriores afirmaciones —no nuestras, sino de uno de los más importantes sociólogos demócratas contemporáneos (16)— dibujan marcadamente uno de los planos de transformación de la democracia representativa en el mundo actual. La consideración de los electores no como adición numérica, sino como seres insertos en fuerzas y formaciones sociales, señalan al hombre concreto condicionado pero también responsabilizado dentro de esas formaciones y fuerzas sociales. La estimación de éstas como auténtica base del sistema representativo, apunta claramente al reconocimiento de un pluralismo social que trasciende de la lejana base racional individualista. La ponderación de los elementos básicos de la comunidad como horizonte de la actividad gubernamental —en el más amplio sentido del término— suscita nada menos que la posibilidad de un replanteamiento más orgánico de la democracia y de la representación.

Es cierto que la transformación a que nos estamos refiriendo no ha tenido aún un encaje institucional apropiado, pero no lo es menos que el desarrollo de lo que en alguna ocasión llamábamos proceso de constitucionalización de los principios políticos y de las entidades sociales, bien puede ser considerado a luz de la transformación que estudiamos. A título de ejemplo recordemos el artículo 2.º de la Constitución italiana: «La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo como inserto en las formaciones sociales donde se desenvuelve su personalidad...»

Y es aquí donde cuadraría extenderse en algo a que vamos a aludir tan

---

(16) K. MANNHEIM: *Freedom, Power and democratic Planning*, 1950, capítulo VI, páginas 157 y sigs.

sólo para dejar constancia del problema con la que entendemos interpretación adecuada. Relacionábamos antes con los comienzos del intervencionismo estatal y de la planificación socioeconómica, la revulsión de los cuadros de intereses sociales y su relación directa con sus posibilidades representativas. El problema nos conduciría ahora a hablar de los «grupos de presión» en la moderna democracia representativa; el asunto de por sí necesitaría otra conferencia, pero nos basta brevísimo espacio para decir que, como se ha visto con agudeza recientemente: «Cuando el estado se propone proveer a las necesidades de cada uno, entonces el conflicto de interés obliga a los grupos, a las profesiones y a las familias espirituales, a constituirse en procuradores cerca de los poderes públicos utilizando especialmente a los representantes políticos elegidos» (17).

No tendría sentido hacer una defensa —ni siquiera una justificación legitimadora— de los llamados grupos de presión, pero si queremos ofrecer a la meditación responsable y documentada estas consideraciones: 1.º Los grupos de presión aparecen y se desarrollan como consecuencia de la sociedad industrial contemporánea; son fenómenos endógenos de la misma y no caprichosa operación luciferina. 2.º El «grupo de presión» no se configura sólo en torno a intereses materiales, sino también para defensa de intereses morales, culturales y aun religiosos. 3.º Tras el grupo de presión no hay siempre y necesariamente una oligarquía capitalista y burguesa. 4.º La admisión de los grupos de presión es inversamente proporcional a las posibilidades representativas constitucionalizadas y, por lo que respecta a la democracia representativa, inversamente proporcional a las posibilidades de un juego libre y flexible de los partidos políticos. En resumen —y por primera vez tuvimos hace años ocasión de expresarlo—, quizás por la vía de una constatación racionalizada y controlada de la efectiva realidad de los grupos de presión pueda robustecerse correctivamente la medula representativa de la democracia contemporánea. Parte de ello se está produciendo hace algún tiempo o mediante una tímida constitucionalización, como en los Estados Unidos, o a través de la adecuación de los partidos políticos a las estratificaciones sociales acuñadas por el industrialismo contemporáneo, como en Suecia.

2. LA REVISIÓN DE LAS EXIGENCIAS DE UNIVERSALIDAD. — El segundo trazo expresivo de la transformación actual de la democracia representativa dijimos que era la revisión del esquema racional anterior y, con ella, la admisión de limitaciones para una pretendida universalidad. Es en gran medida producto de lo anterior y se concreta en una visión realista y socio-lógica de la que podríamos llamar infraestructura de la democracia represen-

(17) K. MANNHEIM: *Freedom, Power and democratic Planning*, 1950, pág. 178.

tativa contemporánea o para utilizar una terminología recientemente acuñada, el «infrasisistema político».

Tiene su expresión más significativa en la preocupación actual por la estabilidad de la democracia representativa. El tema de la estabilidad cobra cuerpo en tres planos distintos, aunque implicados entre sí. Estabilidad basada en el grado de legitimidad y de eficacia. Estabilidad basada en la general estructura económico-social. Estabilidad basada en la explicación del comportamiento político, en la «political behavior» del elector. Así lo hace, por ejemplo, S. M. Lipset, aclarando a su vez el sentido de los términos de legitimidad y eficacia que, a su juicio, quieren decir cosas muy concretas: la «legitimidad» implica la capacidad de un sistema político para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las mejores del mundo (consenso procedente del compromiso positivo) o que, si bien no son particularmente buenas no hay otras mejores (consenso basado en la carencia de alternativas conocidas). Por «efectividad» se entiende la capacidad de un sistema político para satisfacer las funciones básicas de gobierno tal y como vienen definidas por las esperanzas de la mayoría de los miembros de una sociedad y de aquellas minorías poderosas, que como las fuerzas armadas pueden amenazar el sistema (18). Barajando las combinaciones posibles (carencia de las dos, posesión de ambas, existencia de una y no de la otra) se han llegado a formular diagramas muy interesantes —y a veces sorprendentes— sobre la estabilidad de las democracias representativas del mundo contemporáneo.

Por lo que respecta a la estabilidad basada en la estructura económico social parece unánime la consideración de que la estabilidad de la democracia representativa está ligada a la existencia de sociedades desarrolladas y supradesarrolladas. Indices como el de riqueza, de industrialización, de educación y de urbanización, etc., suelen servir a los sociólogos-políticos contemporáneos para componer cuadros sugestivos y aleccionadores. Pero en todo caso la observación importante es ésta: la consecuencia de la madurez de las sociedades industriales y sobredesarrolladas, es la configuración a un nivel de vida relativamente elevado de un estrato social mayoritario de gran homogeneidad económica, política y de mentalidad, y ese estrato social es el fundamento humano para la estabilidad de la democracia representativa. (Digamos al paso que uno de los libros más importantes de los últimos años, muy especialmente dedicado al tema que ahora nos ocupa, el citado de Lipset, comienza con una breve antología de Aristóteles y termina rindiendo tributo al estagirita y a Tocqueville.)

La estabilidad basada en el comportamiento del elector es el gran tema so-

(18) S. M. LIPSET: *Political Man*, 1960, págs. 178 y sigs.

ciológico-político de la democracia y de la representación contemporáneas. Es aquí donde más está afinando la elaboración científico-política y donde —con las cautelas y el buen sentido imprescindibles— los resultados permitirían crear la gran utopía de una futura democracia representativa, planificada y automatizada. Pero nos resulta imposible detenernos en el tema —por cierto, alucinante y aprovechable no sólo para la democracia representativa— por la imposibilidad de someterlo a otra generalización que la contenida en el mismo enunciado temático: la normal dependencia en que se encuentra la actitud del elector del cuadro situacional, o mejor, de los múltiples cuadros situacionales en que desarrolla su vida.

Sólo vamos a referirnos al aspecto que más gravita especialmente en el problema representativo: a la participación en el voto, al ejercicio del derecho electoral; en una palabra, a la implicación ciudadana en las operaciones representativas (19). Como ha sido visto por estudios contemporáneos, la participación en las elecciones no implica necesariamente —en el terreno de los hechos— influencia efectiva de los participantes en la marcha de la comunidad política. Puede haber participación sin existir influencia y, a su vez, puede haber influencia y no darse la participación. Un caso límite de la primera posibilidad la ofrece el régimen político de la U. R. S. S. donde, por ejemplo, en 1946, las elecciones al Soviet Supremo arrojaron como índice de participación el 97,7 por 100 del censo (de los cuales votaron afirmativamente el 99,2 por 100) (20). Los ejemplos de la segunda posibilidad se dan en gran parte de las democracias representativas, donde a veces la abstención electoral alcanza cifras muy crecidas. Ahora bien, ¿qué supone ello? ¿Cuál es la significación de ese abstencionismo? Parece ser que la abstención es considerada no precisamente como otra cosa que como prueba de la estabilidad del sistema, como expresión de la confianza de que éste marcha bien sin necesidad de renovada y masiva asistencia electoral, aunque contando desde luego con que cuando la convocatoria electoral se produzca para resolver una emergencia de cuya solución dependa ese regular funcionamiento, la asistencia masiva se producirá. Es más, alguien —y con probada competencia para decirlo— ha indicado que en una democracia sana y estable las repentinas afluencias de votantes en las operaciones representativas pueden ser síntoma grave de crisis social o política o producto de la presencia de elementos que normalmente se

---

(19) Es fundamental el libro de H. TINGSTEN: *Political Behavior: Studies in Election Statistic*, 1937, del que en gran medida parte la abundancia actual de estudios sobre la materia.

(20) J. TOWSTER: *Political Power in the U. R. S. S.*, 1948, pág. 197. Referido a Alemania: ERICH REIGROTZKI: *Soziale Verflechtungen in der Bundes Republik*, 1956, páginas 63 y sigs.

abstienen, por específicas causaciones psicológicas antisociales, y cuya actuación puede alterar el desarrollo normal de los acontecimientos políticos (21).

Claro está, la abstención es una cosa y el llamado «voto flotante» otra. Y como este voto flotante afecta más a la operación representativa, se estudia con especial cuidado. Las posiciones son varias y se polarizan en dos: para unos —Duverger— el voto flotante señala al sector más activo y evolucionado, el más capaz políticamente, al que sabe aprovechar las lecciones de la experiencia y determina su comportamiento electoral de acuerdo con ella, el que da su confianza a un partido en virtud de su adhesión anterior pero bajo reserva de su proceder futuro. Para otros —R. Muir— es el sector menos sólido, menos instruido y menos estable del cuerpo electoral y puede ser conducido de acá para allá por *slogans* electorales, campañas difamatorias o promesas absurdas o fantásticas.

La cuestión no es baladí para el funcionamiento representativo y su importancia guarda relación con el sistema de partidos. El total de votos que en las elecciones sucesivas pasan de uno de los dos grandes partidos al otro —el *swing*— parece ofrecer una ley según la cual, concretamente en Inglaterra, todo *swing* de un 1 por 100 de votos, da 18 puestos al partido beneficiado, o sea alrededor de un 3 por 100 de la totalidad de los miembros de la Cámara de los Comunes (22).

¿Qué relación guardan nuestras últimas consideraciones con la renuncia a los prescritos esquemas racionales y a la universalidad de la democracia representativa, que marcábamos como segundo trazo de su actual transformación?

El tema de la estabilidad de la democracia representativa es seguido como lógica secuencia por el del reconocimiento de las condiciones precisas para su existencia. Y es importante señalar que las posiciones pueden ser —y de hecho lo son— variadísimas. Desde la que considera como verdadera democracia representativa tan sólo a un tipo concreto y especialmente situado de entre los regímenes políticos de Occidente, hasta los que admiten bajo la rúbrica general de democracia representativa a comunidades políticas en las que no están aún demasiado discriminadas las reales preferencias sobre las muchas posibilidades del carnivorismo. Mas, alejándonos de estas actitudes polares —que en todo caso sólo pueden darse relativizando radicalmente la sustantividad, de suyo problemática, de la democracia representativa— lo cierto es que la opinión política, científico-política y sociológica más solvente la vincu-

(21) Consúltense sobre el particular los citados libros de LIPSET y TINGSTEN.

(22) D. BUTLER: *The electoral System in Britain, 1918-1951, 1953*, y *La relation entre les sieges obtenues et les voix recueillies par les partis dans les elections britanniques*, en «Rev. Fr. Sc. Pol.», 1958, pág. 265.

la esencialmente a esto: superior desarrollo de un estrato social mayoritario de alto nivel, homogéneo económica y culturalmente, que coadyuva a la vigencia de un mínimo de valoraciones y creencias básicas exentas de extremismos. No es preciso relatar aquí la extensa gama de autorizadas definiciones recientísimas de democracia y representación, en las que palpita toda la problemática que estamos estudiando. Son definiciones antidogmáticas, flexibles, no sustanciales sino funcionalistas, podríamos decir. Aunque, evidentemente, hay en el conjunto de ellas una línea permanente: control democrático del gobierno y de las funciones públicas; la elección, como origen de las instituciones; renovación de las instancias de poder; influencia permanente de los niveles representados sobre las magistraturas representantes, etcétera.

3. LA MISIÓN ACTIVA Y CONFIGURANTE DE LAS ESTRUCTURAS REPRESENTATIVAS.—Pasemos al tercer trazo de la transformación de la democracia representativa; el más extenso y definidor y, al mismo tiempo, el que más visiblemente incide en el sistema representativo democrático. Este se despega del lastre polémico con que nació, y asume resueltamente una función, como tal, nueva, y en cierto modo sorprendente.

El montaje representativo no va a ser sólo operación encaminada a responsabilizar, controlar y condicionar al poder político, sino, sobre todo, un instrumento de orientación, ordenación y conducción de las fuerzas sociales y políticas representadas. La democracia representativa (23), como ya dijimos, revisa los cauces representativos que pasan de ser concebidos de meras canalizaciones configuradoras del mando, a conductos configurantes de la pluralidad política y social.

La transformación es profunda porque trae consigo nada menos que estas consecuencias: 1.º El poder recibe la acción de una voluntad y opinión políticas que las estructuras representativas, los partidos, previamente conforman y predeterminan. 2.º Las fuerzas y opiniones políticas no tienen más posibilidad de acceso al poder que el escoger entre las proposiciones elaboradas por los partidos, es decir, por sus planas directivas, dada la configuración oligárquica de los mismos, que va a estimularse con esa transformación. 3.º Los partidos políticos van a ser concebidos fundamentalmente como instrumentos catalizadores de «élites» gobernantes, es decir, como preparación y adiestramiento de minorías conductoras (23). En este plano adquiere especial valor el que una pluma francesa y ultrademocrática haya escrito: «La significación más profunda de los partidos políticos es que tienden a la formación

---

(23) G. BURDEAU trata este punto en el capítulo y obra citada.



de élites; es preciso reemplazar la fórmula «gobierno del pueblo por el pueblo», por la de «gobierno del pueblo, por una élite surgida del pueblo». (Duvrger), y que otra pluma, ésta anglosajona, y no menos democrática, se exprese así: «El actual sistema representativo permite la integración de la verdadera democracia con la verdadera aristocracia» (Sidwick).

Referido concretamente a la representación todo ello significa que su finalidad va a estribar esencialmente (esencialmente solo, pero esencialmente nada menos) en hacer posible un sistema de gobierno firme y eficaz, lo que técnicamente quiere decir constituir una mayoría gubernamental. La representación va a conducir su objetivo, como expresa Burdeau, menos a registrar la opinión, la voluntad o el pensamiento representables, que a la actuación sobre ellos. Dicho de otra forma: la elección va a registrar, no datos brutos y espontáneos, sino actitudes políticas previamente determinadas por el sistema electoral adoptado. Con ello va a plantearse más que la influencia de la opinión sobre la operación representativa, la influencia de la operación representativa sobre la opinión. La opinión no determina el resultado de la elección, sino que el modo de representación actúa sobre la opinión (24).

### III

#### LOS PROBLEMAS REALES DE LA REPRESENTACION EN EL MUNDO ACTUAL

1. RÉGIMEN DE PARTIDOS Y SISTEMAS ELECTORALES. — ¿Sobre qué se proyecta constitucionalmente este giro de la función representativa? Especialmente sobre el sistema de partidos políticos y sobre la legislación electoral. Es cierto que también sobre otros aspectos de la configuración general del sistema o régimen democrático y sobre todo sobre el juego total constitucional. Pero por un lado la sujeción al tema —tanto más obligada cuanto que avanza inexorablemente el tiempo prudencial— nos impide referirnos a ese juego, y por otro ese juego en realidad está en definitiva condicionado por la legislación electoral y por el sistema de partidos. ¿Es posible desde la pura acción legal electoral producir el sistema de partido deseable? Si reducimos la exigencia y ambición de la pregunta, la respuesta parece menos cuestionable. Sí que es posible «influir» desde la legislación electoral en el sistema de partidos. La existencia de dos o más partidos, ciertamente que está muy ligada a concretas circunstancias históricas, sociales, culturales y hasta antropológicas. Sería insensato negar esa evidencia. Pero no lo sería menos

(24) G. BURDEAU, Ob. y cap. cit.

que, tenidas en cuenta esas circunstancias, se negara capacidad de influencia, y en grandísima medida, a la legislación electoral sobre el número de los partidos.

Dos considerandos parecen incuestionables, situada a este nivel la cuestión: primero, que el sistema de representación proporcional, al asegurar una representación a cualquier partido numéricamente cuantioso, suscita, provoca y estimula la existencia de un acusado pluripartidismo. Segundo, que, por el contrario, el sistema de representación mayoritaria —sobre todo si es a una sola vuelta— al obligar a un agrupamiento de las tendencias disociativas para evitar fallos electorales, suscita, provoca y estimula la existencia del bipartidismo (25).

Los congruentes resultados son aún más primariamente patentizables. Tras la segunda conflagración mundial, o bien se acentúa la preferencia por la representación mayoritaria, o bien se introducen en la proporcional múltiples condicionamientos, que a costa de su pureza, tratan de evitar las peores consecuencias del multipartidismo (tal ocurre, por ejemplo, en Alemania, Italia y Francia actualmente). Con ello se esclarece el propósito de adecuar el sistema de partidos a través de la legislación electoral, al profundo giro de la democracia representativa a que estamos refiriéndonos, poniendo de manifiesto —insiste Burdeau— el formulado paralelismo que se da entre la evolución de las concepciones políticas de la democracia y las variantes de adopción en las técnicas concretas de la representación.

La tendencia es, pues, hacia el bipartidismo, y hemos de detenernos brevemente en ello. Parece lógico que una referencia al bipartidismo entronque con el sistema político prototípico, el sistema político de Inglaterra. Es más, rara es la cuestión de principio o de práctica representativa conexas con el bipartidismo que no se haya endosado alguna vez al régimen político de la Gran Bretaña, con tanta más razón cuanto que allí el sistema de los dos partidos parece independizarse, al menos en sus primeras manifestaciones, de la influencia de la legislación electoral. Pese a que por autorizada personalidad inglesa se ha dicho «no conozco ninguna razón sociológica que explique el bipartidismo inglés» (26), sería aventurado desvincularlo de este tipo de explicaciones, sobre todo si se conjugan con las de índole histórica, financiera y legal-constitucionales (27). Es un hecho que desde hace mucho tiempo Ingla-

(25) Sobre la influencia de los sistemas electorales en el régimen de partidos: M. DUVERGER: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, París, 1950, y G. LAVAU: *Partis politiques et réalités sociales*, 1952.

(26) J. P. MAYER: *Problems of Parliamentary representation*, en «Pol. Quat. Rev.», 1944, V, 15, núm. 2.

(27) J. CADART: *Le régime électoral britannique*, en «Cahiers de la F. N. S. P.», número 16, págs. 137 y sigs.

terra ha tenido a una estratificación dual de su sociedad política. A este fenómeno no es ajeno un hecho importante, no siempre recordado: la unidad del obrerismo británico, sin duda producida por el ingente y precoz desarrollo del sindicalismo inglés y su masiva politización laborista. No olvidemos —como con tino se ha señalado— que el sindicalismo inglés se encontraba ya cuajado en sus cuadros más relevantes antes de la progresiva consolidación del marxismo europeo y antes también de que adquiriera plenitud configurante el proceso de industrialización contemporánea. Ese dualismo de la estratificación social inglesa provoca —cosa que sorprenderá a muchos— el hecho de que las luchas electorales en el Reino Unido suelen presentar tensiones clasistas a veces casi violentas; fenómeno cuya existencia y progresión ya anunció Laski y que reflejó, entre alarmado y estupefacto, el corresponsal político del *New York Times*, refiriéndose a las elecciones de 1950.

Por otra parte, el conocimiento del cuadro estadístico sobre la cuantía de los sectores agrícola o primario, no agrícola productivo o secundario, y no productivo o terciario, es sumamente confirmador de la relación que guarda la estructura social con el bipartidismo inglés: En Inglaterra las cifras son, respectivamente, el 5,7 por 100, el 47 por 100 y el 47,2 por 100, mientras que, por ejemplo, en Francia son estas: el 35,5 por 100, el 31,10 por 100 y el 33,5 por 100 (28). La adecuación no deja de ser contradicha por realidades distintas: en el Canadá (29), cuya estructura social es más compleja que en Inglaterra y más próxima a la existente en Francia, prácticamente se da el bipartidismo, bien que relativizado en los marcos federados por un pluripartidismo que a veces configura alianzas de distinto signo a las que se dan en el gobierno y Parlamento centrales. En la misma Inglaterra, el hecho de que un tanto por ciento importante del sector obrero vote en conservador, hecho que había previsto, formulado y suscitado penetrantemente Disraeli, es lo suficientemente revelador.

2. BIPARTIDISMO Y REPRESENTACIÓN.—¿Cuáles son, dentro del horizonte doctrinal democrático representativo que venimos describiendo, las ventajas y los peligros del bipartidismo o de los sistemas representativos tendentes a él? Hagamos una sucinta relación recogiendo las opiniones más documentadas y responsables del lado democrático, que es el que estamos describiendo.

El bipartidismo: 1.º Robustece la acción de gobierno al asegurar la colabo-

---

(28) P. GEORGE: *Introduction à l'étude géographique de la population du monde*, I. N. E. D. Cahier 14, pág. 108.

(29) S. M. LIPSET: *Party Systems and Representation*, en «Archives Européennes de Sociologie», t. I, 1960, núm. 1, pág. 70.

ración parlamentaria con una mayoría disciplinada y al referir ésta a un apoyo de la mayoría del cuerpo electoral. 2.º Es un importante factor de integración y cohesión social al provocar la polarización de las tendencias e intereses y encuadrarlas en disyuntivas generales sobre coincidencias fundamentales; y 3.º Al producir la polarización, el partido se hace necesariamente masivo y por lo que Michels llamó «Ley de bronce de la oligarquía», provoca la constitución de amplias élites políticas directoras, que ante la potencial alternancia en las tareas de gobierno se adiestran y responsabilizan, impidiendo la demagogia propia de los grupos cuya posibilidad de gobernar es remota e imprevisible.

Pero, al mismo tiempo, la acción popular se hace más directa y perceptible con el bipartidismo y más diáfana la instalación de un liderazgo democrático. Se ha dicho, y con razón, que lo que realmente hace el pueblo inglés al elegir a sus representantes parlamentarios —a causa de mecanismos constitucionales de sobra conocidos— es designar directamente al «Premier». El conflicto entre legislativo y ejecutivo resulta prácticamente imposible al hacer desaparecer el bipartidismo parlamentario las posibilidades de una división y conflicto de poderes. Tan claro aparece el signo democrático del bipartidismo, que siempre las elecciones legislativas tienen además del carácter «plebiscitario» al que se acaba de aludir, un marcado carácter de elecciones «referéndum» (30) (sobre todo si se realizan tras la disolución de los Comunes) sobre la acción gubernamental realizada por el equipo político instalado en el poder.

El peligro del sistema de dos partidos es que la latente omnipotencia del partido gobernante se actualice con el fácil instrumento de la mayoría parlamentaria; peligro tanto mayor cuanto mayor pueda ser la probabilidad de que uno de los dos partidos obtenga por un plazo prolongado el favor electoral. Por eso se asegura certeramente que, aparte otras premisas entroncadas con particularidades tradicionales de mentalidad y de formación cívica —que, por cierto, se dan en Inglaterra— el bipartidismo supone: primero, que las divisiones ideológicas no sean tan profundas que hagan difícil la continuidad política y abran brecha en la disciplina y organización interior de los partidos, y segundo, que la fuente última de poder no esté plenamente al alcance de los dos contendientes. Esta segunda premisa también se da en Inglaterra, donde la Corona impide la hipótesis catastrófica. En Norteamérica el tipo y forma de elección presidencial es lo que en gran medida provoca el bipartidismo al reagrupar anualmente al pueblo americano en función de los candidatos, y al acentuarse cada vez más la verdadera naturaleza de los partidos

---

(30) J. CADART: *Régime Electoral et Régime Parlementaire en Grand Bretagne*, París, 1948, págs. 174 y sigs.

americanos: gigantescas máquinas electorales en torno a las candidaturas presidenciales.

Lo dicho sobre el sistema de dos partidos puede trasladarse a las correcciones que, encaminadas a la misma simplificación, se producen en ciertos sistemas de representación proporcional a los que adecuadamente suelen denominarse mixtos. Estas correcciones se originan en el propósito de evitar una excesiva parcelación de posiciones y la corrupción de extremismos, como ocurre en Alemania, donde antes que la política económica de Adenauer produjera los efectos sociológicos ideales para el estable y regular funcionamiento de la democracia representativa y antes también de que se modificara en 1953 la legislación electoral, el panorama político ofrecía muchas posibilidades para el multipartidismo confuso e inquietante (31).

La precaución de la actual democracia representativa hacia los sistemas de proporcionalidad electoral marcan —de acuerdo con el sentido general de su transformación contemporánea— la despreocupación por las probables —y con harta frecuencia ciertas— inexactitudes representativas. Conocido es el caso de las elecciones inglesas en 1951, donde los conservadores obtuvieron en totalidad más votos que los laboristas y, sin embargo, éstos consiguieron la mayoría parlamentaria y, con ella, el gobierno por cinco años. Lo mismo ocurrió en otras democracias, por ejemplo en Sud-Africa. Otras veces la inexactitud reviste caracteres menos estridentes: los casos son infinitos, pero aduzcamos tan sólo dos. En Francia el sistema de «emparentamiento» electoral regulado por la reforma de 1951, dió lugar a que los socialistas obtuvieran 107 puestos con 2.760.000 votos, mientras que los comunistas, con 5.050.000 votos, sólo consiguieron 103. En Turquía, el partido democrático, con el 58 por 100 de los votos, obtuvo el 93 por 100 de los puestos y el partido republicano sólo conquistó el 5,5 por 100 de las representaciones, habiendo conseguido el 35 por 100 de los sufragios. Es decir, que el bipartidismo, o las limitaciones al proporcionalismo, provocan con frecuencia una doble inexactitud: la de sufragios y la de puestos representativos. Efectos que se añaden al que antes mencionamos respecto a la limitación de las posibilidades de cristalización de una tendencia nueva y espontánea, distinta a las prefabricadas por los partidos.

Prefabricada por los partidos hemos dicho, pero ¿quiere decir esto que por la masa de simpatizantes o al menos por la masa de sus afiliados? Este es uno de los problemas importantes que tiene planteados la democracia repre-

---

(31) Además del citado trabajo de LIPSET, en el citado número de «Archives», puede consultarse K. y G. SCHUTZ: *Parteien in der Bundesrepublik: Studien zur Entwicklung bis zur Bundestagwahl 1953, 1955.*

sentativa (32), es decir, el de la representatividad de las asociaciones voluntarias —concretamente de los partidos— en las que se produce la citada ley del bronce de la oligarquía. Algunos opinan que no es necesaria la democracia interna para mantener el carácter representativo de los partidos políticos, e incluso aseguran que la estructura oligárquica les capacita mejor para su función de lucha en el conflicto social-político, y para obtener una eficaz presión y un más directo control sobre el gobierno. Otros, por el contrario, claman por la democratización interior de los partidos políticos para que éstos sean elementos coadyuvantes, en vez de convertirse en instrumentos destructores del sistema democrático-representativo y aducen el ejemplo de las «elecciones primarias» norteamericanas como posibilidad para ello (33).

3. REPRESENTACIÓN Y FORMA POLÍTICA. — Como excepción en el panorama general de predominio de las tendencias mayoritarias para obtener el bipartidismo o un sistema de partidos que en la práctica se le asemeje, destaca por su singularidad un grupo de países europeos continentales. Son los que conservan la forma política de la Monarquía. El proceso de transformación de la democracia representativa se ha producido en esos países como en todos, e incluso algunos de los rasgos más profundos de dicho proceso ha encarnado entre ellos con nitidez ejemplar y con sorprendente precocidad (el pluralismo social democrático en Suecia, la superación de radicales autonomías religiosas en Holanda). Mas para que sus sistemas representativos no obstaculizaran la eficacia gubernamental no les ha resultado necesario, ni oligarquizar tan radicalmente su proceso de representación política ni, sobre todo, eliminar, ni forzar siquiera, el criterio de proporcionalidad en sus sistemas de escrutinio. En efecto, en todos ellos aún existe un pluripartidismo relativamente nivelado y nivelador que ha permitido, y permite, gobernar decenios enteros con coaliciones eficientes y sólidas.

Difícil sería encontrar motivaciones históricas sociológicas, económicas o culturales que a todos afectaran singularmente, como explicación del hecho. La explicación más satisfactoria hay que localizarla en la que en ellos, y nada más que en ellos dentro del continente europeo, se produce, es decir, su forma política monárquica. La resolución del siempre latente problema de imputación real de la suprema «autoritas», y la personificación del centro de representatividad profundamente integrador y nacional que ello trae consigo, per-

(32) S. M. LIPSET: *Viejas y nuevas fronteras de la Sociología política*, en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 100, 1958, págs. 75; trabajo que, remitido a la Revista antes de la aparición de *Political Man*, compendia parte del citado libro.

(33) G. LEIBHOLZ: *Das Wesen der Repräsentation*, 1960, págs. 246 y sigs.

míte en esos países un juego de partidos en el que están prácticamente ausentes los extremistas, y un sistema electoral difícilmente impugnabile por la ausencia de inexactitudes y contorsionamientos representativos.

Hay quienes afirman que de tal forma gravita el fenómeno de la representación en el mundo moderno, que realmente constituye el módulo discriminador de las formas políticas contemporáneas. Esta es la explicación de que el régimen de la democracia representativa haya sufrido una transmutación definitiva al formularse como moderno «Estado de partidos». Mas para que semejante transmutación pudiera ser admitida como conclusa, resultaría preciso que el sistema representativo partidista fuera la última y más profunda sustancia configuradora de los regímenes políticos del mundo actual. Y afirmar esto sería más que dudoso, no sólo en el terreno de la doctrina, sino en el de la constatación histórica —por lo que respecta a la marca occidental y europea a que nos hemos limitado desde un principio—, mientras que en la mayoría de los países de esta marca exista una institución de histórico y siempre virtual carácter representativo. En Inglaterra la Monarquía ha permitido relanzar el proceso de desintegración imperial que configurará aún por muchos años una singular Commonwealth: proceso que no hubiera podido encajar ninguna otra forma de organización política. Ella es también, como hemos visto, la que al asumir la instancia suprema de una «autoritas» indiscutida evita, incluso constitucionalmente, al bipartidismo inglés sus potenciales posibilidades destructivas. En muchos países continentales, según lo dicho, también es la Monarquía la que ha hecho posible las más profundas transformaciones políticas y sociales de la democracia representativa, sin distorsionar los conceptos y principios consecuentes con los dos términos que asocia la formulación.

4. DESINTEGRACIÓN, UNIFORMIDAD Y MONARQUÍA REPRESENTATIVA. — Vemos, pues, que la forma monárquica en unos países evita los inconvenientes del bipartidismo y en otros los del sistema opuesto, sin vincularse por consiguiente a ninguno. Esto ocurre porque lo que en esencia sustantiviza singularmente la Monarquía es su permanente posibilidad, tanto de contener y limitar los procesos desintegradores como de articular y flexibilizar los unificadores, disolviendo en éstos las naturales tendencias a un rígido autocratismo esquemático y unificador, y evitando en aquéllos la descomposición revolucionaria y constituyente. Porque no supo o no pudo ser monárquica la Monarquía italiana cayó en el fascismo: porque está sabiendo ser monárquica la Monarquía belga, no hay razones demasiado grávidas para anunciar su caída.

Esta es una de las leyes históricas de las comunidades políticas de la Edad

Moderna: el flujo y reflujo de coyunturas pluralistas y disociativas y de otras coyunturas unificantes e integradoras. Si las primeras se desbordan hasta el punto que se imponga la intervención drástica, radical y sangrienta, el mando victorioso se justifica ante la historia por el hecho de haber evitado la total disolución de la comunidad política, y esa justificación permanece activa mientras el orden político surgido del hecho revolucionario despliegue institucionalmente las máximas posibilidades de imporación efectiva de la comunidad rescatada. Cara al amplio horizonte del futuro, si ese orden político, en su desarrollo institucional, no sólo posibilita, sino que prepara resueltamente la instauración de la forma política más adecuada, la victoria es completa y la justificación ya inapelable.

Como hemos dicho hace años —y desde estas entrañables páginas de la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS— «no hay organizaciones o formas políticas sin ideas, ni ideas políticas independientes de la forma u organización. Lo que ocurre es que el juego de contenido y forma es limitado porque no sólo todo contenido tiende a configurarse, a buscar una forma —su forma— sino que toda forma, de por sí y por serlo, tiende a provocar y facilitar un especial contenido» (34).

Tan cierto es esto, que la doctrina que para el católico tiene la máxima autoridad orientadora, la doctrina pontificia, aborda clarívidentemente este problema dilucidando los límites del llamado accidentalismo de las formas de gobierno. León XIII sitúa la cuestión en tres planos: el de la especulación abstracta, en el de la propia Iglesia y el que él llama relativo, es decir, el circunscial e histórico. En el primero puede llegarse a definir cuál es la mejor de todas las formas consideradas en sí mismas: en el segundo todas pueden ser buenas si se encaminan a su fin: el bien común. En el tercero, se expresa así *Au Milieu* (35): «Conviene añadir que desde un punto de vista relativo puede ser preferible una determinada forma de gobierno por adaptarse mejor al carácter y a las costumbres de una nación determinada». Y por si fuera poco añade el Pontífice: «... de hecho no se encuentra el poder político en todos los pueblos bajo una misma forma: cada uno posee la suya propia. Esta forma nace del conjunto de circunstancias históricas o nacionales —pero siempre humanas— que hace surgir en una nación sus leyes tradicionales y aun fundamentales, y por ellas se encuentra determinada tal forma particular de gobierno, tal base de transmisión de los poderes supremos.» Es cierto, pues, que el católico es libre de preferir una forma de gobierno a otra, pero no parece menos cierto que tiene obligación moral y ciudadana de iluminar

(34) C. OLLERO: *Radicalismo y realismo en la política*.

(35) *Colección de Encíclicas*, Madrid, 1935, pág. 204.



su libertad meditando desde ese «punto de vista relativo» al que tan sagazmente aludiera el Pontífice de *Libertas*. Esta tesis la expusimos en la cátedra del Instituto Social León XIII y fué desarrollada hace años en una de las Semanas Sociales Católicas.

No decimos que en el terreno de los principios sea la Monarquía la única forma política aceptable, pero afirmamos que si teóricamente es defendible, en determinadas circunstancias y en países concretos, es la más adecuada, si es forma política auténticamente integradora por ser de todos los miembros de la comunidad resueltamente contemporánea por ser garantía de un orden social justo y decididamente nacional por ser plenamente representativa.

CARLOS OLLERO

Catedrático de la Universidad  
de Madrid

## R É S U M É

*L'auteur commence par faire allusion aux possibilités de présenter le sujet, en insistant sur le fait qu'il se limite à l'explication et à la description de la réalité représentative telle qu'elle se présente en occident et plus spécialement en Europe occidentale.*

*Ensuite il expose les bases doctrinales et institutionnelles de la représentation politique, description nécessaire pour mieux comprendre les dernières transformations de la Démocratie Représentative qui est le panorama contemporain dans lequel il va entrer. Il décrit le processus de démocratisation qui culmine pendant l'après-guerre de 1918, pour expliquer ensuite comment s'était généralisée, surtout en Europe, lorsque vint la dernière guerre mondiale, la croyance qu'il était nécessaire de reviser à fond l'organisation institutionnelle de la Démocratie représentative. La définition dialectique de la guerre de 1939 comme une agression à un ordre politique et la victoire des attaqués non seulement paralysèrent la tendance antérieure révisionniste, mais obligèrent aussi à maintenir la Démocratie représentative sur les suppositions et les institutions classiques.*

*Pour cette raison la transformation imposée par les nouvelles circonstances du monde de l'après-guerre à la Démocratie représentative, se produisit d'une façon rapide et avec une clarté évidente. Ces transformations peuvent s'apprécier dans trois points: dans celui de la révision du caractère originnaire individualiste de la Démocratie et de la Représentation; dans celui de la connexion de toutes deux avec les nouvelles structures sociales et l'admission des circons-*

tances et des conditions qui rendent relative la valeur universelle de celles-là; et dans celui de la transformation des institutions et des organisations représentatives en canalisations dont le but est non seulement d'influencer le pouvoir mais aussi de conduire et d'ordonner les forces et les tendances de la réalité politique.

Ensuite il développe les points formulés en citant les opinions et les réalités qui sont mis es en évidence de la manière la plus expressive, et il s'arrête spécialement sur les deux derniers points qu'il résume en deux considérations: la relation de la Démocratie représentative avec la stratification sociale contemporaine et la constitution d'un degré social majoritaire et économiquement homogénéisé; et l'importance qu'implique la configuration de la représentation comme instrument démocratique pour la formation d'«élites» et en définitive pour rendre possible ce qu'on appelle le "leadership" démocratique.

Il examine ensuite comment tout ceci se reflète dans le système des partis (tendance au système bipartite) et dans les lois électorales (tendance à la représentation majoritaire aux dépens de la représentation proportionnelle) avec l'intention d'obtenir un système qui puisse donner de la force à l'action du gouvernement. Il signale enfin la singularité du cas des Monarchies européennes dans le processus de transformation actuelle de la Démocratie représentative. Ceci conduit l'auteur de ce travail à étudier la virtualité contemporaine de cette forme politique; à faire référence à la relation mutuelle entre la forme et le contenu politiques; à faire allusion à la doctrine pontificale relative à l'accidentalisme et à considérer les bases d'une Monarchie adéquate aux nécessités du futur.

#### S U M M A R Y

The writer begins by alluding to the possibilities of approaching the theme, and insists that it should be centred on the explication and description of the representative reality such as it is in the occident and more especially in occidental Europe.

He goes on to give the doctrinal and institutional bases of political representation, as being a necessary description to enable a better comprehension of the recent changes in the Representative Democracy, using this contemporary panorama as his theme. He describes the democratizing process which culminates in the postwar year of 1918, to explain afterwards how the idea that it was necessary to thoroughly revise the institutional structure of the representative Democracy had been generalized, especially in Europe. The dialectic approach of the 1939 war as an aggression to a poli-

tical order and the victory of the assaulted party, not only paralyzed the previous revisionist tendency, but obliged the representative Democracy to triumph over the classical ideas and institutions.

For this reason the changes imposed to the Representative Democracy by the new circumstances of the postwar world have occurred with great rapidity and with evident clarity. These changes can be observed in three points: in the revision of the original individualistic character of the Democracy and Representation; in the connection of both with the new social structures and the allowance of circumstances and conditions which marks the universal power of same; and the conversion of representative institutions and structures into channels, the purpose of which was not only to exercise an influence over the power but to lead and organize the forces and tendencies of political reality.

He continues by going more full into each one of these points taking opinions and realities that include same in the most expressive manner as a basis, dealing particularly with the last two points which he centres separately in two approaches. The relationship between the representative Democracy and contemporary social stratification and the constitution of a majority social stratus, economically homogenized; and the importance played by the formation of the representation as a democratic instrument for the creating of the "elites" and in short for making the so-called "democratic leadership" possible.

He then shows how all this is reflected in the party system (tendency to bipartisanship) and in the electoral laws (tendency to majority representation at the expense of the proportional one) with the purpose of achieving a system to strengthen the government action. Lastly he points ou the case of the European monarchies in the present transformation process of the representative Democracy. This brings the author to the task of studying the contemporary virtuality of this political form; of referring to the mutual relationship between political form and contents; of mentioning the pontifical doctrine with regard to accidentalism and of considering the bases of a suitable monarchy for the necessities of the future.

