

DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN DE INTERESES MINORITARIOS¹

Richard H. Pildes, Professor of Law

New York University School of Law²

1. Teoría

2. Diseño Institucional

- a. Enfoque específico (*targeted*) frente a enfoque universal.
- b. Estructuras Representativas Modulables frente a Estructuras Representativas Arraigadas

La cuestión de cómo hallar una representación política apropiada de los intereses minoritarios en las instituciones democráticas entraña complejos problemas de teoría democrática y de diseño institucional. Aquí me centraré ante todo en las interesantes cuestiones que conciernen al diseño institucional, si bien éstas han de ir precedidas de algunas consideraciones acerca de los problemas teóricos sobre cómo se conciben los intereses de las minorías dentro de un sistema político democrático.

1. Teoría.

Los problemas teóricos surgen debido a que, en ausencia de una regla de unanimidad, la elección democrática implica necesariamente la existencia de vencedores y perdedores políticos. Las garantías

¹ Traducción a cargo de Ignacio Fernández Sarasola, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

² Algunas de las ideas de este Capítulo se derivan de Samuel Issacharoff, Pamela S. Karlan, and Richard H. Pildes, *The Law of Democracy: Legal Regulation of the Political Process* 1089-1172 (Foundation Press 2d. ed. 2001), Richard H. Pildes, Diffusion of Political Power and the Voting Rights Act, 24 *Harvard Journal of Legislation and Public Policy* 119 (2000), y Richard H. Pildes and Kristen A. Donoghue, Cumulative Voting in the United States, 1995 *University of Chicago Legal Forum* 241.

de los derechos individuales pueden proteger a las minorías contra determinadas intrusiones minuciosamente definidas que afecten a aspectos de autonomía personal, dignidad y autodefinición; aspectos que las sociedades democráticas consideran que son ajenos al control de la mayoría. Pero las protecciones de derechos individuales sólo pueden conseguir unos resultados limitados; la mayoría de los derechos constitucionales que los tribunales hacen valer de forma activa todavía mantienen la estructura de libertades negativas, que crean esferas de inmunidad individual. Sin embargo, la protección de esferas de inmunidad apenas sirve para asegurar los intereses positivos de los individuos de la minoría política, o para considerarlos convenientemente en el proceso de decisión democrática, o, incluso, para lograr que los intereses sustantivos de las minorías políticas se materialicen en el proceso de realización de políticas públicas. Las protecciones de derechos individuales ni siquiera permiten la tutela de intereses políticos de los que son portadores los grupos minoritarios, tales como la preservación y creación de variados bienes culturales constitutivos de su identidad. Si la democracia exige un nivel apropiado de respeto, protección y promoción de los intereses de las minorías políticas –sean tomados como la mera suma de intereses de individuos que componen una minoría, o como una determinada cultura común, u otros bienes, que un grupo minoritario podría, como tal, compartir colectivamente– esa protección y promoción no se logrará de forma efectiva a través de las garantías de los derechos individuales. Por consiguiente, si el respeto y la promoción de los intereses de la minoría se valora, resulta más adecuado ver si pueden incorporarse dentro de las propias estructuras de las instituciones democráticas.

La primera cuestión teórica sería determinar qué debería definir a una minoría en términos de una teoría democrática justa. Dicho en otros términos; necesitamos algún criterio teórico para saber *cuáles* de las distintas minorías que existen en cualquier comunidad política heterogénea deberían

contar con una protección especial en el diseño de las instituciones representativas. No todas las minorías pueden resultar protegidas contra las consecuencias del proceso democrático sin cambiar la misma idea de democracia en sus principios. No se puede admitir que las minorías pueden prevalecer, jurídica o moralmente, en los procesos democráticos. No podemos escapar al hecho de que la democracia significa, en su esencia, que aquellos que no pueden concitar el suficiente apoyo político perderán las batallas políticas.

La teoría política del pluralismo, en su forma ideal, proporciona un útil punto de partida para determinar cuándo las pérdidas sufridas por ciertas minorías políticas deberían considerarse, no ya como una consecuencia aceptable de la democracia, sino como un problema para el diseño mismo de las instituciones democráticas.

La teoría pluralista sugiere que, en realidad, no existe ninguna necesidad de preocuparse de que los intereses de la minoría no resulten tratados adecuadamente. En una teoría pluralista ideal, la mayoría política se halla constituida de una constantemente mutable constelación de intereses minoritarios variados, algunos de los cuales prevalecen en determinadas cuestiones, en tanto que otros lo hacen en otras cuestiones. Si una minoría concreta pierde hoy una batalla, es posiblemente para ganar una batalla diferente mañana. Bajo esta perspectiva, los beneficios y costes de una acción colectiva se distribuyen entre todos los distintos intereses de un modo que asegura una igualdad aproximada en el proceso y en el resultado. A través de la identificación de las circunstancias de las que parten en la práctica los sistemas democráticos según este pluralismo ideal, podemos, entonces, empezar a entender cuándo el fracaso de los intereses de la minoría podría implicar problemas especiales para el diseño institucional democrático. Cabría considerar a estos problemas, bien como problemas de moralidad política –resulta moralmente injusto para los intereses de la minoría perder

en estas circunstancias— o bien como problemas que se refieren a la aceptabilidad social de las instituciones democráticas —cuando las minorías pierden en estas circunstancias, los procesos democráticos no se considerarán justos y, por tanto, posiblemente no serán suficientemente estables—. Así pues, las razones morales o pragmáticas podrían sugerir que las instituciones representativas deberían estar específicamente diseñadas para representar aquel tipo de intereses minoritarios que, en diferentes comunidades políticas, es improbable que resulten protegidas a través del proceso ordinario pluralista de negociación que caracteriza a los sistemas democráticos de funcionamiento óptimo.

El pluralismo puede fracasar bajo diversas circunstancias. Algunas de las teorías que tratan de identificar esas circunstancias se centran en los resultados de los procesos democráticos, en tanto que otras lo hacen en los defectos que se perciben en los procesos de adopción de decisiones. Un ejemplo sería aquellas ocasiones en las que tanto los intereses de la mayoría como los de las minorías son estáticos a lo largo del tiempo, o cuando la mayoría se encuentra lo suficientemente cohesionada como para ser capaz de rechazar sistemáticamente, una vez tras otra, los intereses de la minoría. Estos intereses en conflicto podrían definirse en términos económicos, religiosos, ideológicos, raciales, étnicos, tribales, o referidos a cualquier otro aspecto. Pero si existe una mayoría unificada y dominante en todos estos aspectos y elige expresar su interés políticamente, la minoría perderá con regularidad. La asunción pluralista de transacciones y de ofertas entre los distintos intereses minoritarios no podrá entonces lograrse. Ésta fue la situación en las primeras fases de la historia de los Estados Unidos, en relación con las diferencias ideológicas respecto de la naturaleza misma del gobierno. Muchos Estados se dividieron entre aquellos que pretendían un gobierno fuerte, expansivo y centralizado (los Federalistas) y aquellos partidarios de un control más descentralizado y local (los

Anti-Federalistas).

Aunque a menudo los Estados se escindieron profundamente entre los partidarios de cada una de esas opciones, la estructura de las elecciones y de la representación política podía haberse diseñado bien para tener en cuenta estas divisiones, bien para ignorarlas. Inicialmente, algunos Estados optaron por obviar estas diferencias, para lo cual utilizaron elecciones estatales generales (“*at-large*”) a representantes al Congreso estadounidense. En una elección de circunscripción estatal (“*at-large*”), la mayoría en todo el Estado vota por todos y cada uno de los representantes políticos al legislativo nacional. De esta manera, si cada Estado debe elegir a ocho representantes, y un 55% de los votantes estatales apoya a los Federalistas, en una elección estatal general, esa misma mayoría podrá controlar los ocho escaños. Toda la delegación de representantes estaría integrada, por tanto, por Federalistas. Esto fue precisamente lo que sucedió inicialmente en algunos lugares de Estados Unidos. El resultado produjo una protesta de quienes apoyaban a los Anti-Federalistas, que comprensiblemente entendían que era injusto que ellos no hubiesen obtenido ningún representante de su elección, aun cuando contaban con el 45% de los votantes del Estado. Esta protesta condujo un cambio en las estructuras electorales, al cambiar los Estados las elecciones estatales generales por lo que se denominaron elecciones en distritos individuales: en vez de elegirse ocho representantes en todo el Estado, se celebraría una elección por distrito, lo que daría lugar a ocho distritos unipersonales en distintas partes del Estado, cada uno de los cuales elegiría a un representante. Puesto que los intereses minoritarios, los Anti-Federalistas, contaban con la suficiente concentración territorial como para suponer una mayoría local en algunos de estos distritos de elección uninominal, podrían elegir al menos algunos representantes de su preferencia. Al considerar este resultado más justo, o una necesaria acomodación pragmática para garantizar que las instituciones democráticas se

considerasen más adecuadas y sensibles, en Estados Unidos se pasó eventualmente a un sistema de elecciones al Congreso en el que cada representante se elige a partir de un distrito uninominal. Ello permite que los intereses que suponen una minoría en el Estado, considerado en conjunto, pero que puedan significar una mayoría en algunas regiones, obtengan representación política.

Nótese que en el ejemplo que se acaba de señalar, la mayoría no se encuentra motivada por hostilidad, desprecio o prejuicio contra la minoría. La mayoría, simplemente, posee un haz de ideologías políticas distintas, así como, quizás, diferentes intereses políticos. Pero la derrota sin paliativos de los intereses de la minoría puede tener lugar sin que la mayoría se mueva por odio. El mero hecho de esa derrota, con independencia de qué la motive, puede servir –como sucedió en los comienzos de la historia norteamericana– para fomentar la preocupación de que debería diseñarse una institución representativa que, en tales circunstancias, garantizase algún tipo de representación de la minoría.

Una segunda circunstancia en la que el ideal pluralista no funciona es en aquellas ocasiones en las que la mayoría actúa por razones que reflejan hostilidad y prejuicio hacia los intereses de la minoría. En este contexto, el modelo pluralista falla porque la mayoría no desea negociar o adaptar los intereses de la minoría política. En Estados Unidos, éste ha sido el contexto respecto de las minorías raciales en determinadas etapas. Los intereses políticos se concibieron y expresaron bajo una dimensión racial, y la mayoría blanca se mostró hostil a los intereses de la minoría negra. Una mayoría blanca, unitaria y consistente, puede derrotar sistemáticamente los intereses políticos de minorías raciales, cuando los grupos se conciben a sí mismos y a sus preferencias políticas en estos términos. Se trataría de una situación en la que un sistema democrático discrimina con regularidad los intereses de las minorías raciales, debido a que la mayoría unificada es hostil a tales intereses.

Esta situación se materializó en Estados Unidos con el asunto de la Ley de los Derechos de Sufragio (*Voting Rights Act*). Esta Ley establece un modelo anti-discriminatorio para la estructura de la representación política. La Ley se asienta en el presupuesto de que, en el específico ámbito a que se refiere, el acto de votar se encuentra racialmente polarizado. Esto significa que, a la hora de elegir entre candidatos blancos y negros para un cargo público, los votantes blancos preferirán generalmente a los candidatos de su raza, en tanto que los votantes negros escogerán los de la suya. Por tanto, la mayoría blanca rechazará constantemente los candidatos que los votantes negros tratarían de elegir. Cuando el sufragio se halla racialmente polarizado en una jurisdicción específica, la Ley exige que se establezca un número determinado de distritos uninominales, allí donde la minoría negra se concentre lo suficientemente como para constituir una mayoría electoral. El número de estos distritos debe ser estrictamente proporcional al porcentaje de votantes negros; de esta forma, si el 30% de los votantes son negros, el 30% de los distritos debe tener mayorías electorales negras si la votación se encuentra racialmente polarizada. La Ley de Derechos de Sufragio pretende, por consiguiente, asegurar una rígida representación proporcional para aquellas minorías cuyos candidatos van a ser rechazados habitualmente porque la mayoría rehúsa precisamente a votar a candidatos preferidos por la minoría.

Es preciso mencionar otras dos circunstancias en que algunos sistemas políticos tratan de brindar garantías específicas de protección representativa a minorías concretas. Una de ellas tiene lugar en aquellos casos en los que, aun cuando la minoría no pierde de continuo, ciertas cuestiones se consideran tan medulares para sus intereses e identidad, que incluso una única derrota en tales asuntos se considera que posee un coste elevado. Así, respecto a cuestiones concretas, los intereses de la minoría se tienen en cuenta a menudo a la hora de diseñar las instituciones democráticas. Estas

cuestiones se refieren habitualmente a bienes culturales que los grupos tienden a considerar constitutivos de su identidad, o cuya preservación resulta necesaria para que el grupo siga manteniendo su identidad. Por ejemplo, la Constitución belga exige que cualquier legislación referente a la “autonomía cultural” de los dos principales grupos lingüísticos del país –la mayoría germano-parlante y la minoría francoparlante– debe ser aprobada, no sólo por las dos terceras partes de cada cámara del Parlamento, sino también por una mayoría de los legisladores de cada grupo lingüístico. Este tipo de requisitos de “mayoría concurrente”, o la creación de un poder de veto de la minoría sobre determinados asuntos, es una vía que las instituciones representativas han diseñado a menudo para proteger ciertos intereses considerados críticos para el florecimiento de los intereses minoritarios. Finalmente, incluso si la mayoría no actúa con hostilidad o prejuicio hacia algunos intereses de la minoría, la historia de determinados Estados democráticos, enjuiciada en la actualidad, podría reflejar una relación de explotación. En estas circunstancias de opresión histórica, los Estados democráticos pueden construir dentro de sus estructuras representativas distintas representatividades de los intereses relevantes de la minoría. Esto puede realizarse ya como una medida preventiva, a fin de minimizar el riesgo de una futura explotación, ya con el sentido de una obligación moral, como una forma de rectificar pasadas injusticias haciendo que las instituciones democráticas sean más favorables a estos intereses de la minoría.

La distinción entre las “pérdidas ordinarias” que sufren los grupos minoritarios en la democracia y los tipos de grupos cuyas derrotas políticas justifican, moral o pragmáticamente, estructuras especiales de representación no es sólo un asunto de simple teoría. Los ejemplos de estos últimos grupos se ofrecen no como una exhaustiva taxonomía de posibilidades, sino como un medio de promover la reflexión teórica sobre esta elusiva cuestión. Existen diversas circunstancias en las

que los intereses de la minoría permiten reclamar justificadamente la legitimidad o necesidad de una representación de estas características en las instituciones democráticas. Ninguna fórmula analítica puede especificar qué grupos, y en qué circunstancias, exigen un estatus de representación especial. Ese juicio debe quedar determinado por los valores y principios articulados arriba, pero el juicio refleja inevitablemente una autovaloración moral y política de una historia y de unas particularidades propias de una comunidad política.

Una vez que el concepto de “intereses de la minoría” queda identificado, existe una segunda cuestión teórica que debe afrontarse: ¿qué significa “representar” ese interés de forma apropiada en el diseño de las instituciones democráticas? A menudo la cuestión se da por sentada, aunque de forma equivocada. Normalmente, asumimos que representación adecuada significa que el grupo relevante tenga a sus representantes ocupando directamente escaños de la cámara legislativa. Esto también suele significar representantes que “reflejen” a la comunidad minoritaria en los aspectos relevantes; si la minoría se concibe en términos religiosos, por ejemplo, como Católicos, entonces esa comunidad habrá de elegir un representante que, lo más probable, es que sea Católico. Esto se conoce como *representación descriptiva*. La representación política, desde esta perspectiva, toma apropiadamente en cuenta los intereses relevantes de la minoría cuando algunos escaños están ocupados por quienes portan las mismas características que convierten a esos intereses en políticamente relevantes: raza, religión, diversidad étnica, ideología, afiliación tribal, etc. Los miembros “se asemejan” a los intereses de la minoría que representan. Sin embargo, existe una vía alternativa para reflexionar sobre la representación política, y es hacerlo en términos de *representación sustantiva*. Desde esta perspectiva, lo que importa es si los intereses sustantivos de

los grupos minoritarios se encuentran efectivamente realizados a través de los procesos democráticos, y no cuántos representantes, con esas características, han obtenido escaño en las Cámaras legislativas.

Si las representaciones descriptiva y sustantiva se hallasen siempre unidas, no sería necesario distinguirlas. A menudo asumimos que ambas van de la mano: si un número mayor de miembros pertenecientes a ciertos intereses minoritarios se hallan representados en el legislativo, ¿no hay, correspondientemente, una mayor probabilidad de que también se incrementen las posibilidades de que se realicen los intereses sustantivos de ese grupo minoritario? Pero, aunque la representación descriptiva se confunda en ocasiones con la sustantiva, no son idénticas. En el sentido más obvio, la representación descriptiva no asegura la representación sustantiva real y, ciertamente, tampoco la realización sustantiva de los intereses minoritarios. Incluso cuando los intereses minoritarios se hallan representados en las Cámaras legislativas, una minoría sigue siéndolo, por supuesto, aun cuando se encuentre formalmente representada. Por el hecho de que un cuerpo incluya una representación descriptiva de una porción de intereses minoritarios, ello no significa que la mayoría de los legisladores vayan a aceptar esos intereses en una mayor medida de lo que lo hacen los votantes. La representación descriptiva a menudo se considera como un fin en sí misma, pero si lo que debe preocupar, realmente, son los intereses reales y sustantivos de ciertas comunidades minoritarias, deberíamos recordar que la representación descriptiva no puede, por sí misma, asegurarlos.

Sin embargo, el problema no se reduce a que la representación descriptiva es incapaz de asegurar la representación sustantiva. Además, ambas pueden incluso entrar directamente en conflicto: los mecanismos de diseño institucional que pretenden asegurar la representación

descriptiva de minorías específicas pueden realmente minar las probabilidades de que las instituciones representativas realicen los intereses políticos sustantivos de esas mismas minorías. Esto puede parecer sorprendente, pero resulta posible, ya que la representación descriptiva se concentra en las *partes* de una asamblea legislativa, en tanto que la adopción de decisiones políticas la realiza el cuerpo legislativo *como unidad*. Una focalización dirigida a asegurar representación descriptiva podría garantizar que más minorías se encuentren representadas, pero si se sientan en una Cámara que en su conjunto es hostil a sus intereses políticos sustantivos, la adopción de decisiones políticas será menos, y no más, sensible a esas comunidades minoritarias. Tal cosa puede suceder cuando, aun de forma no deliberada, pero inevitable, los medios utilizados para intensificar la representación descriptiva ocasionan que el legislativo, como unidad, tenga menos miembros dispuestos a ser receptivos hacia los intereses sustantivos de la minoría. De hecho, esto fue precisamente lo que sucedió en Estados Unidos durante la década de los 90. En un esfuerzo por asegurar una mayor representación descriptiva de minorías raciales y étnicas, cuando las votaciones se hallaban polarizadas por dichos motivos, la Ley nacional de Derechos de Sufragio (*national Voting Rights Act*) ya mencionada exigió que los votantes de la minoría estuviesen concentrados para constituir la mayoría en un cierto número de distritos electorales. Esto permitió que un número mayor de legisladores de la minoría resultase elegido a lo largo de todo el país para formar parte del Congreso de los Estados Unidos. Pero, al mismo tiempo, puesto que los votantes minoritarios habían sido concentrados en unos pocos distritos, perdieron influencia sobre todos los demás distritos en los que no constituían mayoría. Los legisladores elegidos en estos otros distritos no tenían motivo alguno para ser receptivos a los intereses de las minorías que no habían tomado parte alguna en su elección. Tal y como han documentado sofisticados estudios científicos sociológicos, el efecto de

estas políticas ha sido generar Parlamentos menos sensibles en su conjunto a apoyar y respaldar una legislación que reflejase las preferencias sustantivas de los votantes minoritarios, a pesar de la mayor presencia de legisladores de la minoría.

Este efecto irónico es una consecuencia directa de los medios utilizados para incrementar la representación descriptiva. En algunos contextos, puede producirse un equilibrio directo entre el reforzamiento de la representación descriptiva y la intensificación de la representación sustantiva. La realidad de este equilibrio a menudo no se tiene en cuenta, pero a medida que adquirimos mayor experiencia con las instituciones democráticas diseñadas para garantizar una mejor representación de la minoría, hemos ido percibiendo el potencial carácter de autoderrota de ciertos esfuerzos en esta línea. En circunstancias en las que un equilibrio entre la representación descriptiva y sustantiva resulta inevitable, los diseñadores de instituciones deben elegir cuál de estos valores ha de perseguirse. La representación descriptiva todavía puede tener numerosos beneficios: puede proporcionar a las minorías una sensación mayor de inclusión en los órganos democráticos, crea oradores de los intereses minoritarios que entonces disponen de una importante plataforma pública, y puede ayudar a introducir asuntos dentro de la agenda para su debate. Estos son beneficios importantes. Pero pueden obtenerse a costa de la representación sustantiva. Esta última se mide por los patrones de votación de un Legislativo como unidad en la determinación de políticas reales; una representación sustantiva menguada significa que los Parlamentos son menos favorables a aprobar políticas sustantivas reales que serían preferidas por los votantes de la minoría (por supuesto, esta discusión asume completamente que los votantes relevantes de la minoría poseen unas preferencias políticas comunes). No quiero decir con esto que la representación sustantiva sea más importante que la descriptiva, sino que considero que las comunidades minoritarias podrían valorarlas de forma

distinta en contextos diferentes. Lo que sí sugiero es que existe un serio problema que debe resolverse, acerca de si ha de preferirse la representación descriptiva o la sustantiva, cuando ambas entran directamente en conflicto; y dadas otras características institucionales en sistemas particulares, puede, de hecho, haber tales conflictos.

La cuestión de la “representación minoritaria” conduce, por tanto, a dos cuestiones teóricas inmediatas. En primer lugar, las distintas comunidades políticas deben determinar cuáles de los diversos y potenciales intereses o grupos “minoritarios” requieren canalizar una representación especial, y por qué motivos. En segundo lugar, debe decidirse qué tipo de “representación” debe realizarse para este asunto concreto: si el objetivo va a ser reforzar la presencia de representantes de la comunidad minoritaria, o si va a ser lograr que todo el diseño del Parlamento, en su totalidad, permita una mayor receptividad hacia la realización de las preferencias políticas sustantivas de las comunidades minoritarias. Ello lleva a una discusión más directa en torno a problemas relativos al diseño institucional.

2. Diseño Institucional.

Una vez que se han realizado la selección acerca de qué intereses minoritarios requieren tratarse a través de una representación especial, este tratamiento puede reflejarse en el diseño de las instituciones democráticas de distintas maneras. Las vías para “institucionalizar diferencias democráticas” son innumerables, pero aquí identificaré al menos dos tipos generales de opciones que pueden ayudar a organizar la reflexión en torno a cómo podría conseguirse una mejor representación minoritaria en contextos distintos. Las dos dimensiones que identifico aquí se refieren a algunas de las decisiones de diseño de política institucional más relevantes que los sistemas han de abordar a la hora de decidir no ya si representar o no intereses de la minoría, sino de cómo hacerlo.

A. Enfoque específico (*targeted*) frente a enfoque universal.

Los sistemas democráticos pueden individualizar minorías específicas e identificadas para llevar a cabo una representación política especial. Desde esta perspectiva, una autoridad centralizada –ya sea a través de una Constitución o mediante legislación nacional– identifica determinados grupos minoritarios para la representación, e introduce esa identificación dentro del proceso democrático. Alternativamente, los sistemas democráticos pueden diseñar procesos democráticos e instituciones representativas con el objetivo de potenciar “intereses minoritarios” en un sentido más genérico y universal, sin identificar los grupos minoritarios específicos que se beneficiarán de esta focalización. Desde esta perspectiva, se permite que los intereses de la minoría obtengan representación política si optan por autoidentificarse y actuar políticamente como una minoría cohesionada. Pero la estructura democrática meramente permite esta posibilidad, y lo hace para cualquier grupo minoritario de un tamaño determinado.

El enfoque específico (*targeted*) se plasma, por ejemplo, en la estructura de los siete miembros del Gobierno Federal que ejerce el poder ejecutivo en Suiza. En la práctica, aunque no en el Derecho formal, se considera que los grupos lingüísticos suizos tienen derecho a una representación rigurosamente proporcional a su tamaño: cuatro o cinco germano-parlantes, uno o dos franco-parlantes y a menudo un italo-parlante. La “fórmula mágica” que controla la representación en el Gobierno Federal también mantiene en su sitio a la representación de los partidos políticos mayoritarios, en proporción estricta a su apoyo electoral: los tres grandes partidos –Democracia Cristiana, Socialdemócratas y Demócratas Libres– poseen, cada uno, aproximadamente la cuarta parte de los escaños de la cámara baja del Parlamento y el Partido del Pueblo Suizo, con cerca de la

octava parte de los escaños, comparte los siete escaños con una fórmula 2:2:2:1, establecida en 1959. El impulso a la representación minoritaria en los Estados Unidos, reflejada mediante la aprobación de la Ley de Derechos de Sufragio (*Voting Rights Act*) en 1965, utiliza también un enfoque específico. Esta legislación nacional identifica grupos minoritarios específicos para proporcionarles una protección normativa especial: cuando esos intereses minoritarios identificados (y no otros) se encuentran subordinados como consecuencia de una mayoría hostil y bloqueadora, la Ley exige que los distritos electorales se rediseñen. La Ley singulariza, por ejemplo, minorías raciales, étnicas y lingüísticas. Si el candidato preferido por éstas resulta rechazado con frecuencia, debe realizarse una distribución de los distritos, allí donde sea posible, de modo que estas minorías puedan llegar a convertirse en mayoría. De esta forma, la Ley conduce a la creación de distritos controlados por votantes minoritarios que la Ley específicamente separa para otorgar esta protección representativa inusual. Cuando la Ley se aplica, el resultado es la formación de distritos uninominales controlados por miembros de minorías raciales, étnicas y lingüísticas. Pero ningún otro grupo minoritario distinto se beneficia de estas garantías normativas. Como en Suiza, las instituciones belgas también acuden a una representación de minorías específicas; pero frente a Suiza, Bélgica ha formalizado estos compromisos incluyéndolos expresamente dentro de la Constitución nacional. De esta forma, la Constitución belga exige que el Ejecutivo se halle compuesto de un número igual de ministros franco-parlantes y germano-parlantes. La Constitución belga también incluye las normales provisiones relativas a la mayoría ya descritas, que otorga a cada uno de los dos grupos culturales principales del país un poder de veto sobre la legislación que afecte a asuntos de “autonomía cultural”. Esta exigencia de mayoría ordinaria es una forma de protección representativa específica y especial, orientada a asegurar que una mayoría no pueda vulnerar fácilmente intereses medulares de

una minoría política.

El Federalismo puede concebirse como una forma de representación específica de intereses minoritarios, aunque también posee características únicas. Al individualizar las regiones para la representación política, las estructuras federales especifican dichas regiones, garantizándoles una representación propia. Puesto que las minorías nacionales son, a menudo, mayorías en zonas locales, el federalismo constituye un medio para otorgar a esas mayorías locales una representación política que, de otra manera, no tendrían. En algunos contextos, la geografía se halla íntimamente unida a intereses políticos específicos, tal y como sucede cuando minorías culturales, religiosas o de otro sesgo se encuentran concentradas territorialmente. En estas circunstancias, el federalismo utiliza la territorialidad como cauce para intereses de minoría subyacentes y propios. Más que especificar directamente dichos intereses, el federalismo permite que éstos puedan obtener representación política estructurando la representación política nacional a través de unidades territoriales, algunas de las cuales serán dominadas por esos intereses minoritarios. Esta fue una de las justificaciones de la rígida estructura federal adoptada por la reciente Constitución Sudafricana. Puesto que existía una identidad tribal intensa que caracterizaba a una minoría en la nueva nación, los Zulús, y que habría supuesto una vehemente resistencia de dicho grupo a un sistema estrictamente mayoritario, los constituyentes sudafricanos procuraron garantizar alguna representación para esos intereses de la minoría. Pero no lo hicieron concediendo a ese grupo, como tal, una representación específica, como ocurre en Bélgica. Por el contrario, ya que este grupo se hallaba territorialmente concentrado, la Constitución identificó la provincia KwaZulu-Natal, junto con otras ocho provincias, y creó una estructura federal en la que dichas provincias quedarían representadas como tales en una Cámara del Parlamento. Aquí, el territorio se eligió en parte porque es un marcador indirecto, pero fuertemente

cohesionador, de identidades propias de minorías.

En otros contextos, el territorio no se correlaciona intensamente con grupos minoritarios bien definidos. Ello no obstante, las estructuras de representación federal pueden resultar deseables como medios para fragmentar el poder político que, de otra forma, quedaría en manos de una concreta mayoría nacional. Ya que el federalismo identifica regiones específicas para la representación, constituye una forma de incremento específico de la participación de las minorías. Al mismo tiempo, toda vez que la demografía, los intereses y las agrupaciones en regiones puede cambiar a lo largo del tiempo, las estructuras federales poseen una fluidez potencial superior a otras formas de representación que identifican e individualizan grupos específicos, como aquéllos que se singularizan por razón de la raza o la lengua. Las estructuras federales pueden, por tanto, considerarse como formas más intermedias que aquellas que tratan de reforzar la representación minoritaria mediante medios de identificación más rígidos; las estructuras federales poseen la capacidad de admitir los cambios en la naturaleza de la representación minoritaria que puedan tener lugar dentro de las unidades locales de representación.

Las formas universales y no específicas de reforzar la representación de la minoría son aquellas que permiten que cualquier minoría de un tamaño concreto tenga representación política. En estos diseños universales no existe una identificación apriorística estatal de qué minorías concretas justifican la representación especial. El sistema de representación proporcional que caracteriza a casi todos los sistemas europeos constituye una forma de representación minoritaria universal. Pero también existen otras formas menos conocidas de potenciar la representación minoritaria a través de formas universales. Los mecanismos electorales conocidos como semi-proporcionales son un ejemplo. Estos incluyen el voto cumulativo, el sufragio individual transferible, y el voto limitado. El

voto cumulativo es un buen ejemplo. Supone que cada votante posee tantos votos como escaños han de cubrirse. Los votantes son libres de distribuir sus votos entre los candidatos del modo que estimen. Esto permite a los electores no sólo expresar sus preferencias en bruto, sino también la intensidad con las que las abrazan. Por ejemplo, si en un territorio se van a elegir cinco representantes, cada elector posee cinco votos. El elector puede otorgar los votos a un candidato, un voto a cada candidato, o distribuirlos entre ellos. Si los grupos minoritarios con fuertes intereses y preferencias comunes concentran todos sus votos en un solo candidato, éste resultará elegido incluso si la mayoría es hostil a los intereses minoritarios. Si los electores de la comunidad minoritaria votan de forma cohesionada y concentran todos sus votos en un candidato, ese grupo necesita apenas superar el 16,6% para lograr que resulte elegido uno de los cinco miembros de la cámara legislativa (la fórmula para determinar el tamaño que ha de tener la minoría para obtener un candidato en un sistema de votación cumulativa es $1/(1 + N) + 1$, donde N es el número de escaños que deben elegirse). Los sistemas de voto individual transferible y de voto limitado constituyen variaciones del mismo concepto básico, aunque por diversas razones, el voto individual transferible es quizás la versión ideal de estos sistemas semi-proporcionales. Este sistema lo utilizan normalmente en todas las elecciones legislativas en Irlanda y en algunas en Australia. Las votaciones cumulativas y limitadas se usan en muchos distritos locales de Estados Unidos. Existen sólo unos pocos ejemplos de dispositivos para fortalecer la representación minoritaria por vías universales.

Estos métodos universales poseen ventajas y desventajas respecto a mecanismos de representación minoritaria más identificadores. Quienes diseñan instituciones deben sopesar estos efectos en contextos específicos, a fin de juzgar entre los métodos para reforzar la representación minoritaria, cuando previamente se ha adoptado la decisión con este objeto. Los métodos universales

intensifican la representación de la minoría dentro de la estructura de una concepción universal de la ciudadanía democrática. Los electores definen voluntariamente sus propios intereses y las agrupaciones de electores que mejor las promueven. Estos sistemas universales permiten a los electores “minoritarios” decidir por sí mismos si sus valores políticos se encuentran mejor definidos por aquello que tienen en común o por lo que los diferencia. Cualquier grupo que sienta la necesidad de votar de forma cohesiva puede hacerlo. Es más, la identidad de los grupos “minoritarios” puede cambiar fácilmente a lo largo del tiempo, sin las dificultades propias de mudar las instituciones formales. En diferentes contextos electorales, pueden resaltarse diversos aspectos de los intereses e identidad de los electores; estos sistemas universales de representación de minorías permiten a los electores expresar los intereses que más les motivan en contextos particulares. De esta forma, el Estado no asigna (o reconoce) esencialmente una identidad política pre-existente a los intereses y grupos “minoritarios”. El Estado no predetermina que ciertos grupos minoritarios son suficientemente monolíticos como para compartir una identidad política y mantenerla inalterada una elección tras otra. Y, puesto que los intereses cambian a lo largo del tiempo, estas mutaciones pueden trasladarse de forma inmediata a las estructuras representativas.

Los sistemas representativos específicos, en especial si se hallan arraigados en estructuras constitucionales, corren el riesgo de insertar más dentro de sus sociedades aquellas identidades minoritarias que resaltan las instituciones representativas específicas. El asunto no es sólo que, en caso de que los intereses especificados de las minorías dejen de estar unificados, las instituciones estatales seguirán diseñadas tal y como si dichos intereses subsistiesen. Además, precisamente *porque* el Estado ha remarcado estas identidades a través de instituciones democráticas formales, las estructuras institucionales fomentarán que las mayorías y minorías se identifiquen en un sentido

determinado y creen incentivos electorales para hacerlo. La paradoja de la representación minoritaria específica es que el mayor esfuerzo para hallar una vía política destinada a acomodar o minimizar las diferencias, podría convertirse en una diferenciación todavía más profunda. De este modo, quienes diseñan las instituciones afrontan otra cuestión teórica y práctica. ¿Deberían concebirse las estructuras potenciadas de la representación minoritaria como políticas de mal menor, o sólo necesarias como consecuencia de circunstancias que sería de esperar que fuesen contingentes y pasajeras? Desde esta perspectiva, el ideal democrático es el proceso pluralista ordinario, en el que ninguna minoría se encuentra bloqueada permanentemente, por la razón que sea, de la posibilidad de compartir el éxito político. Si éste es el ideal, entonces la representación potenciada de las minorías podría considerarse una necesidad temporal, pero nunca un ideal permanente. En este caso, los medios universales de respuesta a esta necesidad podrían ser más deseables, puesto que poseen una autocapacidad para la alteración, en caso de que se produzca un cambio en las circunstancias. Desde una perspectiva pragmática, el juicio debería tener también en cuenta si las diferencias en una sociedad particular se encuentran ya tan profundamente arraigadas, que el arraigarlas aún más a través de medios de reforzamiento representativo específico conlleva un riesgo de inestabilidad, opresión y rechazo de la minoría al sistema político, que no se produciría si tales medios no se usaran.

Existen otras ventajas de los sistemas de representación específica. Puesto que los universales permiten que cualquier minoría auto-identificada de un tamaño relevante pueda obtener representación, tales sistemas generan la posibilidad de que los extremos políticos accedan a puestos representativos. La inclusión de estos intereses en el gobierno puede constituir un beneficio en determinados contextos, pero la plataforma pública y la legitimación potencial que tales intereses

obtienen por el hecho de formar parte de las instituciones públicas del Estado también pueden tener un coste. De este modo, los sistemas universales corren el riesgo de patrocinar el extremismo político por intereses distintos a aquellos que podrían con justicia garantizar un estatus de representación especial. Por el contrario, los sistemas de representación específica, al identificar grupos minoritarios particulares, otorgan a los diseñadores instituciones más control sobre cuánta representación minoritaria y qué intereses deben proveerse. Estos sistemas, además, serán a menudo una señal más convincente de que existe un precompromiso con los intereses minoritarios destinado a que obtengan una representación efectiva. Cuando los nuevos sistemas democráticos se forman en medio de hondas escisiones, un grupo minoritario podría demandar la seguridad de que sus intereses van a estar formalmente representados en instituciones democráticas. Las estructuras de representación específica, tales como la representación regional o estructuras “consociativas” con grupos minoritarios a los que se les ha otorgado poder de veto, pueden constituir una forma efectiva de convencer a los grupos minoritarios de que sus intereses van a ser representados.

B. Estructuras Representativas Modulables frente a Estructuras Representativas Arraigadas

La segunda posibilidad de elección en el diseño institucional ya se ha sugerido en el análisis previo. Pero es preciso exponerlo de forma más explícita, puesto que el análisis de la representación de la minoría a menudo no presta suficiente atención a esta posibilidad.

La estructura de las instituciones democráticas se halla fuertemente constreñida por el cúmulo de circunstancias políticas y de otra índole que existen en el momento en que dichas instituciones se forman. Y ello aunque esas circunstancias sean el producto de factores contingentes que no duren mucho tiempo. Sin embargo, quienes diseñan instituciones a menudo cometen el error de no tomar

en cuenta los concretos “intereses minoritarios” dominantes en el momento de la creación institucional, sino que arraigan esas diferencias particulares dentro de una forma institucional permanente. Por ejemplo, cuando se formaron los Estados Unidos, las diferencias entre las fronteras estatales eran especialmente intensas. Hoy, esas diferencias son mucho menos capitales para determinar las líneas en las que los ciudadanos identifican sus intereses políticos y sus comunidades. Sin embargo, la estructura del Senado de los Estados Unidos, con una representación de los Estados, todavía se halla presente en la Constitución norteamericana. Además, la Constitución subraya esta estructura representativa al prohibir explícitamente que pueda denegarse la representación a un Estado sin su propio consentimiento. A pesar de que la idea de identidad estatal como punto sustancial ha perdido enormemente su centralidad dentro de los intereses de la minoría en los Estados Unidos, el Senado norteamericano, a lo largo de más de 200 años, ha seguido protegiendo identidades e intereses políticos basados en una dimensión estatal.

Este es uno de los problemas de diseño que a menudo genera patologías perdurables en las estructuras institucionales democráticas. No está claro por qué quienes diseñan instituciones yerran con tanta frecuencia a la hora de percatarse de que las diferencias actuales no tienen necesariamente que mantenerse en el futuro, y si son restricciones políticas, o la ausencia de previsión, lo que genera este problema. Las estructuras de representación universales son, por su propia naturaleza, más modulables que las específicas. Aunque estas estructuras universales requieren algunas condiciones mínimas que pueden quedar constitucionalmente fijadas –por ejemplo, el umbral de exclusión en los sistemas de representación proporcional debería ser del 5% u otro porcentaje– ello no obstante, poseen la capacidad para cambiar que ya hemos señalado. Pero incluso si la representación específica se considera más apropiada en determinados contextos, ésta no necesita arraigarse en una forma

relativamente definitiva.

Las estructuras de representación específica pueden hallarse más o menos rígidamente arraigadas. Donde resulte políticamente factible, disposiciones que concluyan automáticamente tras un periodo determinado pueden ser la vía para introducir flexibilidad en los procesos e instituciones electorales. Allí donde las estructuras representativas arraigadas no puedan modificarse con facilidad, se puede dar lugar al incentivo de la intervención judicial.; si el diseño del sistema, a un tiempo identifica y arraiga intereses minoritarios específicos, éstos tendrán el poder político sustancial para resistir cualquier esfuerzo político destinado a actualizar las estructuras representativas. Quienes hayan resultado elegidos a través de las reglas existentes no estarán interesados en cambiarlas. Aunque los distintos sistemas constitucionales posean diversas regulaciones sustantivas que deberían referirse a este problema, las características generales de estas circunstancias favorecen un supuesto claro y funcional de aplicación judicial de doctrinas constitucionales. Utilizando una vez más Estados Unidos como ejemplo, ésta ha sido precisamente la historia de una de las más importantes aplicaciones del poder de control de constitucionalidad. Durante mucho tiempo a lo largo de la historia norteamericana, los Legislativos estatales se hallaban estructurados de forma que la representación en una de las Cámaras se basaba más en razones territoriales que en las meramente poblacionales; tal circunstancia motivó que los intereses rurales tuvieran una representación superior a la que de otro modo tendrían. Durante el siglo XX, Estados Unidos vio incrementarse el número de ciudades, lo que motivó que las disparidades entre los distritos rurales y urbanos fuesen más acentuadas de lo que lo habían sido en el momento en que se habían diseñado las instituciones. Sin embargo, puesto que aquellos que habían sido elegidos poseían el control, no existía ningún mecanismo político efectivo que permitiese que las estructuras institucionales se reconsiderasen

seriamente. Durante muchos años, la Corte Suprema Norteamericana se negó a resolver sobre los cambios constitucionales de estas estructuras, al concluir que tales cambios eran, en esencia, “cuestiones políticas” y, por tanto, no debían ser objeto de consideración por los Tribunales. Pero tras años de inactividad legislativa, la Corte dio marcha atrás, asumió que las estructuras de la representación política suponían cuestiones constitucionales, y desarrolló la exigencia de que todos los distritos tenían que tener rígidamente un mismo número de electores para garantizar que la representación política estaba conforme con la obligación constitucional de igualdad política. De esta manera, las estructuras representativas específicas tuvieron que hacerse más modulables a través de la doctrina constitucional norteamericana. Puesto que los legisladores son tan poco partidarios de cambiar las estructuras representativas que les permitieron acceder a sus escaños, una forma importante y justificada para que los tribunales garanticen los principios constitucionales puede ser precisamente el asegurar que estas estructuras permanezcan coherentes con tales principios. Pero es mucho mejor edificar esta flexibilidad dentro de las formas representativas originarias, en vez de confiar a los Tribunales la garantía de que la representación cambie con el tiempo en un sentido adecuado.

Existen formas de representación minoritaria que son intermedias entre los tipos arraigados y los modulables. Posiblemente el federalismo pueda entenderse mejor en estos términos. Por una parte, el federalismo se encuentra típicamente escrito dentro de la arquitectura constitucional de un sistema político; en este sentido, se trata de una técnica de representación minoritaria específica y arraigada. Por otra parte, al basar la representación en unidades territoriales, y no en criterios lingüísticos, religiosos, raciales, o de identidad étnica favorece de modo inherente enormes posibilidades de cambio. Puesto que las circunstancias de un país y de las regiones cambian, el

pueblo encuentra nuevos incentivos y desincentivos para decidir dónde establecerse. Con la libertad de circulación, el pueblo puede diluir aquellas diferencias originalmente asociadas con regiones específicas, simplemente mediante el desplazamiento a otras regiones. De este modo, las diferencias que parecen agudas y que dificultan la negociación en la formación de instituciones del país, pueden quedar erosionadas merced a estos simples traslados. Las diferencias que en su momento se consideraban demasiado rígidas para permitir que avanzase el proceso de negociación pluralista, pueden debilitarse a través de la redistribución de la población a lo largo del tiempo. En Estados Unidos, por ejemplo, los ciudadanos se identificaban fuertemente a sí mismos y a sus intereses con los Estados en los que vivían cuando se formó la Constitución. Este es el motivo por el que el contexto político originario de Estados Unidos requirió una representatividad territorial en las Cámaras políticas nacionales. Pero, con el transcurso del tiempo, el pueblo norteamericano ha ido identificando sus intereses e identidades políticas mucho menos en términos conectados con el Estado en el que reside. Las fronteras estatales tienen hoy una repercusión mucho menor que en el pasado. Las diferencias políticas que subrayaron la presión inicial por obtener una representatividad estatal se han disuelto hoy en día en muy buena medida. Pero las estructuras representativas federales no arraigan estas diferencias; antes bien, las estructuras federales pueden permanecer, mientras los ciudadanos puedan trasladarse y disolver la relevancia de estas diferencias originales desde dentro.

Si nuestro ideal político es el de la visión pluralista, todo va bien cuando las diferencias que originariamente exigían una representación minoritaria especial pueden disolverse a lo largo del tiempo. Tal circunstancia no se debe a ninguna exigencia de que las identidades minoritarias sean asimiladas dentro de las de la mayoría, sino que se basa en el ideal limitado que ofrece el ideal pluralista: la sociedad y la política pueden contener muchos y muy diversos intereses minoritarios,

pero ninguno de ellos quedará apartado de la negociación ordinaria y del compromiso que caracteriza a un sistema democrático bien ordenado. Todavía existirán intereses e identidades minoritarios, pero ninguno de ellos será intensamente segregado respecto de los demás intereses e identidades hasta el punto que el proceso democrático ordinario sea incapaz de acomodar dichas diferencias. Los compromisos representativos especiales para ciertos intereses minoritarios pueden resultar necesarios en determinados momentos en la historia de una nación, incluido cuando sus instituciones democráticas básicas se diseñan y reforman. Las diferencias políticas profundas que se relacionan con la raza, lengua, religión, tribu, área geográfica u otros factores podrían tener que reflejarse en las instituciones representativas. Pero podríamos preferir que con el tiempo disminuyesen en sentido político esas diferencias sustanciales. Podemos institucionalizar estas diferencias profundas de formas distintas. Si un sistema lo hace a través de reglas basadas en la identidad –como sucede en las estructuras “consociativas”– dichas identidades es posible que permanezcan en las personas cualquiera que sea el sitio en el que se ubiquen. Cuando la representación se asienta sobre la base de raza o religión, por ejemplo, los ciudadanos no pueden escapar a estas estructuras más que, en el último caso, cambiando de religión. Por el contrario, cuando la representación se asienta sobre una base federalista o territorial, los sujetos *pueden* rehuir esas diferencias mediante el desplazamiento, que socava el significado político de las fronteras geográficas. El federalismo debería entonces verse como una concesión más atractiva que otras posibilidades a la necesidad de reconocer diferencias en el diseño de instituciones democráticas.

Cuando se diseña la representación, quienes construyen las instituciones deberían considerar que las cuestiones de representatividad especial de las minorías son generalmente una necesidad de segundo orden, al no poder realizarse todavía en un contexto particular la idea de la visión pluralista.

Pero la elección entre estructuras para reforzar la representación minoritaria debería realizarse a través del camino que lograrse, y no que frustrase, la realización del ideal pluralista cuando las circunstancias cambien. Las estructuras moldeables de representación minoritaria logran este objetivo mejor que las estructuras arraigadas. Incluso si las estructuras representativas tuvieran que ser arraigadas, porque las circunstancias políticas originales lo exigen, dichas estructuras pueden diseñarse de manera que sea posible revisarlas o disolverlas automáticamente después de un período específico. Y, en determinadas ocasiones, formas intermedias de representación, como el federalismo, aun cuando no sean totalmente moldeables, podrían permitir la disolución gradual de lo que en algún momento parecían ser diferencias políticas insoslayables.

El problema de la diferencia es uno de los más urgentes de las democracias modernas. Las sociedades liberales toleran hoy las diferencias, en vez de buscar que la democracia se asiente en una cultura política fuertemente compartida y unificada. Pero el compromiso crea sociedades homogéneas cuyas profundas diferencias podrían demandar, moral o pragmáticamente, una protección representativa especial para intereses específicos de las minorías. Qué intereses justifican tal tratamiento, y de qué forma, exige responder a las cuestiones de qué debería contar como un tipo relevante de “minoría”, y qué debería contar como un tipo adecuado de “representación”. Pero más allá de estos cambios teóricos existen cuestiones igualmente importantes de diseño institucional. La representación minoritaria puede perseguirse a través de estructuras institucionales de representación específicas o universales. También puede perseguirse a través de medios arraigados o modulables.

Puesto que las democracias se esfuerzan por asegurar una consideración y tratamiento adecuado de los intereses de todos los ciudadanos que componen sus comunidades, es importante que quienes diseñan las instituciones tengan ante ellos todas las opciones posibles para garantizar que la representación política garantice el respeto tanto de las mayorías como de las minorías en los Estados democráticos.