

Peter Mair

**GOBERNANDO EL VACÍO
LA BANALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA
OCCIDENTAL**

Traducción de María Hernández

Alianza Editorial

Título original: *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*
Esta obra ha sido publicada originalmente en 2013 por Verso,
un sello editorial de New Left Books

Primera edición: 2015
Tercera reimpresión: 2019

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiaren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© Peter Mair, 2013
© del prefacio: Francis Mulhern, 2013
© de la traducción: María Hernández Díaz, 2015
© Alianza Editorial, S. A., Madrid, 2015, 2016, 2017, 2019
Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15; 28027 Madrid
www.alianzaeditorial.es
ISBN: 978-84-9104-166-5
Depósito legal: M. 28.333-2015
Printed in Spain

SI QUIERE RECIBIR INFORMACIÓN PERIÓDICA SOBRE LAS NOVEDADES DE ALIANZA
EDITORIAL, ENVÍE UN CORREO ELECTRÓNICO A LA DIRECCIÓN:

alianzaeditorial@anaya.es

Para Tessa, John y Cathleen, «un mundo feliz...»

ÍNDICE

LISTA DE CUADROS	11
PRÓLOGO DEL EDITOR.....	13
INTRODUCCIÓN.....	21
Democracia e indiferencia.....	22
Indiferencia y renovación.....	27
Redefiniendo la democracia	32
1. EL FINAL DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR	35
Desinterés ciudadano.....	38
Participación electoral.....	39
Volatilidad electoral	46
Lealtades de partido	52
Afiliación a los partidos.....	54
Conclusión	58
2. EL DESAFÍO AL GOBIERNO DE PARTIDOS.....	61
¿Son importantes los partidos?	67
La pérdida de cohesión electoral	71
El problema del gobierno de partidos.....	74
La difuminación del gobierno de partidos.....	79
3. LA RETIRADA DE LAS ÉLITES	87
El siglo de la política de masas	89
De la sociedad civil al Estado: la situación de los partidos	94
Las funciones de los partidos.....	99

4. LA DEMOCRACIA POPULAR Y EL SISTEMA POLÍTICO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	109
Protección de la democracia o contra la democracia.....	110
El sistema político de la Unión Europa	113
Politización y desplazamiento	118
Europeización y despolitización	123
El rompecabezas de una Europa apolítica.....	127
La Unión Europea como constructo	133
Euroescepticismo y escepticismo sobre el sistema político	144
APÉNDICE A: NOTA SOBRE LAS TABLAS ADICIONALES.....	149
BIBLIOGRAFÍA.....	153
ÍNDICE ANALÍTICO	169

LISTA DE CUADROS

1. Mínimos históricos de participación en Europa occidental 1950-2009	45
2. Índices máximos de volatilidad en Europa occidental, 1950-2009.....	50
3. Tendencias en la identificación con los partidos en Europa occidental, 1960-década de 1990.....	53
4. Cambios en la afiliación a los partidos en las democracias consolidadas, 1980-2009	58
5. Porcentaje de voto de los partidos populistas en Europa occidental: elecciones generales, 1980-2010 y elecciones europeas 1979-2009.....	120-121

PRÓLOGO DEL EDITOR

Gobernando el vacío es el sombrío título que Peter Mair eligió para el libro que comenzó a escribir a finales de 2007 a sugerencia de Verso. El subtítulo resumía su preocupación de la manera más explícita: «La banalización de la democracia occidental». La intención de Mair era desarrollar los argumentos que había presentado en un artículo en la *New Left Review*, demostrando la decreciente participación política popular en las democracias más consolidadas de Europa y examinando el mismo proceso de retraimiento y desinterés en Europa en su conjunto y en el mundo en general. «Esta banalización de la democracia se ha convertido en un proceso muy amplio —escribió en su presentación del libro—, especialmente perceptible desde el final de la Guerra Fría». «Caracteriza a la mayor parte de las democracias avanzadas y ya es evidente en muchas de las nuevas democracias poscomunistas. En toda la Europa contemporánea es síntoma y causa de este fenómeno la cesión de competencias cada vez mayores a las instituciones de la Unión Europea, deliberadamente despolitizadas. Pero también se aprecia fuera de Europa, particularmente en Norteamérica». En el centro del análisis de

Mair está el concepto de partido político como vehículo de los intereses sociales y como elemento organizador de los ciudadanos, así como de la gobernanza, en las sucesivas formas que ha ido adoptando desde los partidos de masas de la primera fase del sufragio universal hasta los «partidos cártel» de tiempos recientes. Su diagnóstico es rotundo y grave: «La era de la democracia de partidos ha pasado», escribió en la primera frase de la introducción, y, con ella, una fase de la historia de lo que hemos conocido como gobierno democrático.

Era esta una audaz afirmación, incluso procediendo de un autor conocido entre sus colegas de la ciencia política por estar dispuesto a plantear cuestiones complejas y de gran alcance, en las que volcó la riqueza y la sutileza de su experiencia personal. Peter Mair nació el 3 de marzo de 1951 y creció en Rosses Point, un pueblo en la costa noroccidental de Irlanda. Era el hijo pequeño de padres de origen escocés e irlandés y de distintas tendencias religiosas en unos años en que las pretensiones de la nación oficial y de la Iglesia católica prácticamente no encontraban oposición en la República de Irlanda, y un precoz socialista en un clima político en el que imperaba el miedo a la «amenaza roja». Al terminar el colegio, ingresó en el University College Dublin (donde nos conocimos en vísperas de nuestras primeras clases). Comenzó a estudiar historia, economía y matemáticas, además de literatura inglesa, por placer, durante un tiempo. Pero finalmente la política le reclamó y, después de graduarse en historia y política, se dedicó a la especialidad en la que sobresaldría. A continuación enseñó en las universidades de Limerick y Strathclyde, el Instituto Universitario Europeo de Florencia y Manchester. Se doctoró en Leiden con un estudio que no tardó en convertirse en una obra clásica, *The Changing Irish Party System* (1987), y se trasladó para enseñar allí en 1990, el año en el que publicó su premiado estudio (en colaboración con Stefano Bartolini) *Identity, Competition and Electoral Availability*. Dos años después llegó *Representative Government in Modern Europe* (con Michael Gallagher y Michael Laver) y su cátedra de Ciencia Política y Política Comparada. Su último puesto lo ocupó en el Instituto Universitario Europeo, donde en 1978 había sido ayudante de investigación

y estudiante de doctorado, al que regresó veintisiete años después como especialista reconocido internacionalmente en el campo de los partidos políticos y los sistemas políticos para ocupar la cátedra de Política Comparada. Este historial de afiliaciones institucionales no es sino el primero de los indicadores de una carrera académica extraordinariamente activa y fructífera, al que hay que sumar muchos otros testimonios de logros y méritos en un currículum repleto —ediciones de libros, responsabilidades académicas significativas, docencia como profesor visitante, conferencias inaugurales y conmemorativas— y, no menos importante, el espontáneo y frecuente testimonio personal de colegas y estudiantes. Aparte de esto, atestigua una historia individual de emigración. No solo de viajes, que cabe esperar en cualquier carrera académica razonablemente exitosa, en forma de breves desplazamientos para pronunciar conferencias e impartir clase como profesor invitado (y fueron muy frecuentes), sino de emigración como una experiencia de reasentamiento, en este caso repetidas veces y plural, de reorientación personal en nuevas condiciones culturales y sociales. Los padres de Peter habían viajado grandes distancias en circunstancias especiales de servicio al imperio y la guerra: su padre escocés sirvió en el Ejército Indio y conoció a su futura esposa, enfermera del ejército, en el norte de África y acabaron estableciéndose en Irlanda. Su hijo viajó con frecuencia y le costó menos trabajo que a la mayoría de la gente asentarse en otros sitios: inició su carrera en el extranjero a la edad de veinticinco años y vivió durante periodos largos en cinco países europeos. Después de Irlanda, Escocia; Peter estaba orgulloso de sus orígenes mixtos y la palabra escocesa *outwith**, que conoció en Glasgow y que le parecía indispensable e intraducible, le acompañó como un recuerdo en todas sus ulteriores migraciones. El periodo que pasó en los Países Bajos fue el más largo de su vida adulta —quince años, después de una breve estancia en Italia y de otros seis años en Inglaterra— y personalmente el más significativo: fue allí donde se casó y nacieron sus hijos. Italia, donde la familia se trasladó en 2005,

* «Más allá de, fuera de», *outwith* significa literalmente «fuera con». [N. de la T.]

ya era un hogar de otro tipo, junto con Irlanda, el país en el que tuvo las conexiones profesionales más duraderas, donde desde los primeros días los amigos que le visitaban se asombraban de volver a encontrarle tan cercano como en otros momentos al tiempo que tan absorto en su nuevo entorno. De hecho, la calma y la curiosidad eran las características distintivas de la disposición intelectual de Peter y su legado a los muchos que se beneficiaron de su enseñanza y sus escritos. En su ethos, en su forma de ser ya había algo semejante al comparativismo que defendía como precepto de la investigación racional.

A lo largo de su vida Irlanda fue fundamental para él. Regresó frecuentemente para pasar las vacaciones con su familia. Los autores irlandeses desempeñaron un papel destacado en su ecléctico canon personal: junto a Chandler, Vonnegut y Lodge estaban Heaney y Flann O'Brien y otros relacionados particularmente con su región de origen, Yeats el más destacado, y John McGahern. El país mismo también despertó en él un interés académico constante y Peter mantuvo una activa relación profesional con el departamento del University College Dublin en el que había estudiado. Por supuesto, su interés por la política irlandesa siempre fue más que académico. Peter intervino activamente en las controversias que dividieron a la izquierda estudiantil a principios de los años setenta, en particular, las que se suscitaron en torno a la crisis en el Norte y el momento decisivo del Domingo Sangriento, así como la perspectiva de la entrada de Irlanda en la Comunidad Económica Europea. En aquella época también fue un activo periodista y su colaboración en diarios y revistas no especializadas (impresos y, más tarde, también digitales) siguió formando parte de su repertorio intelectual en Irlanda, donde escribió para el *Irish Times* y *Magill*, así como en los demás países en los que vivió: el Reino Unido (*New Left Review*, *London Review of Books*, *Independent*), Países Bajos (*Beleid en Maatschappij*) e Italia (*Reset*). Sus intervenciones pusieron un énfasis creciente en la necesidad de reformas popular-democráticas en los países de la Unión Europea —quizá especialmente en Irlanda, donde habló en plataformas públicas y fue asesor del grupo de presión We the Citizens [Nosotros los Ciudadanos], que propugnaba la reforma del sistema político irlandés— y en las instituciones políticas clave de la propia Unión Europea.

Gobernando el vacío iba a sintetizar años de trabajo científico y académico en esa perspectiva crítica.

Durante varios años el trabajo en el libro avanzó continuamente, tanto de forma directa, en borradores sobre capítulos que desarrollaban el plan del libro como indirecta, en trabajos académicos sobre intereses conexos, pero se interrumpió el 15 de agosto de 2011, cuando Peter Mair, que acababa de cumplir sesenta años, murió repentinamente mientras se encontraba de vacaciones en Irlanda. El presente libro reúne ambas clases de textos de los últimos seis años de su vida en un esfuerzo por crear una versión coherente aunque por fuerza incompleta del libro que tenía en mente. Refleja algo del temperamento moral así como las dotes científicas y académicas que aplicó a su reflexión sobre las perspectivas actuales de la democracia. La obra habla por sí misma; este prólogo solo pretende explicar a los lectores cómo se han constituido estos escritos en un libro.

De los cuatro textos relacionados con esta empresa, el primero y más largo es el manuscrito parcial del libro de Verso. Es un texto continuo de setenta y siete páginas, al que se refirió como «borrador de trabajo». Aparece aquí en la forma en que quedó, como la introducción y los capítulos 1, 2 y 3 de *Gobernando el vacío*, con algunas modificaciones editoriales: el texto se ha editado de la forma habitual, y para explicar el concepto de «partido cártel» se han tomado unas líneas del material para otro libro en el que Peter estaba trabajando: *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, en este caso en colaboración con Richard S. Katz.

Los otros tres textos son en un sentido u otras obras publicadas: «Popular democracy and the European Union polity» *European Governance Papers* C-05-03, mayo de 2005; «Political opposition and the European Union», *Government and Opposition*, 42:1, 2007; «Smaghi vs. the parties: representative government and institutional constraints», Conferencia sobre la democracia encorsetada: La política en la era de la austeridad permanente, castillo de Ringberg, Múnich, marzo de 2011. El primero de ellos cubre de forma general uno de los elementos más importantes que faltan en el inacabado borrador: un análisis de las

instituciones políticas de la Unión Europea, como entidades distintas de los estados-nación europeos, cuyos sistemas políticos son el tema principal de los tres primeros capítulos. Los otros dos trabajos no pueden incluirse íntegramente por distintas razones: uno reitera sustancialmente el contenido del trabajo de 2005, mientras que el otro se basa en un estudio de caso concreto y pormenorizado que no se ajusta al enfoque general del borrador. No obstante, estaba claro que entre los dos podrían cubrir otra lamentable carencia: la ausencia de un análisis en profundidad del significado general de las oposiciones populistas en las democracias avanzadas de hoy, una cuestión a la que, si bien era uno de los principales temas de «Popular Democracy», se le iba a dedicar un capítulo completo en el plan de *Gobernando el vacío*. Con esto en mente, he incorporado al texto principal sobre el sistema político de la Unión Europea pasajes pertinentes de esos trabajos que, después de ser sometidos a un proceso de edición normal y a algunos ajustes estructurales, ahora constituyen un largo capítulo 4. En los lugares apropiados las notas dan cuenta detalladamente de todo esto.

Así pues, el contenido del libro, tal y como se publica, corresponde a cinco de los siete capítulos propuestos originalmente, e incluye uno no previsto y que está dedicado a la crisis de los partidos como forma de gobierno. Aunque nunca tendremos los capítulos sobre las democracias avanzadas fuera de Europa, especialmente Estados Unidos, y sobre la perspectiva histórica de una «democracia sin partidos», hay numerosas indicaciones, generales y a veces directas, de lo que Peter Mair podría haber dicho sobre las primeras y materiales abundantes sobre lo que pensaba de la segunda. *Gobernando el vacío*, tal y como se publica, trata sobre Europa, principalmente las democracias más antiguas de su zona occidental, y del sistema transnacional de la Unión Europea, pero la visión que ofrece es general, como si renovara en su propio lenguaje la advertencia clásica: *de te fabula narratur*, esta historia trata sobre ti.

Es necesario mencionar otras dos cuestiones editoriales. La primera es la decisión de complementar el texto del capítulo 4 con cuadros que muestran los resultados electorales de las oposiciones populistas en Europa occidental durante las últimas tres décadas. De nuevo, se hizo con

la intención de paliar la falta de un análisis completo de este fenómeno político, al tiempo que se tomaban todas las precauciones necesarias para no introducir ningún elemento valorativo nuevo en el texto existente. La segunda es técnica y se refiere al aparato crítico. El incompleto borrador, aunque contenía todas las referencias, quedó lógicamente sin su bibliografía de apoyo, y la bibliografía completa integrada que se presenta aquí se ha elaborado a partir de las referencias incluidas en los tres textos ya publicados. Esta tarea la ha llevado a cabo Camille Baddock, investigadora del Instituto Universitario Europeo, a la que doy las gracias.

También agradezco a Dick Katz que amablemente pusiera a nuestra disposición el material existente para *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, en el que él sigue trabajando. Sobre todo, doy las gracias a Karin Tilmans, esposa de Peter, por su ayuda y sus ánimos.

Francis Mulhern

INTRODUCCIÓN

La era de la democracia de partidos ha pasado. Aunque los partidos permanecen, se han desconectado hasta tal punto de la sociedad en general y están empeñados en una clase de competición que es tan carente de significado que ya no parecen capaces de ser el soporte de la democracia en su forma presente. *Gobernando el vacío* trata sobre este problema. Aborda el problema de los partidos, de los gobiernos y de la representación política en la democracia europea contemporánea, y tiene su origen en un interés más amplio en las prácticas políticas divisorias de la democracia popular. Examina cómo el carácter cambiante de los partidos políticos tiene consecuencias sobre la reputación, la legitimidad y la eficacia de la democracia moderna. Aunque se centra en Europa, y atiende a problemas que son de especial relevancia para Europa, las implicaciones del argumento son mucho más amplias.

La posición que se desarrolla aquí debe mucho a *The Semi-Sovereign People* (1960), de E. E. Schattschneider, y a su tesis de que el control de la toma de decisiones a veces está fuera del alcance del ciudadano común. Éste era un tema familiar en la ciencia política de la década de 1960,

respecto del que los estudiosos críticos se hicieron eco de distintas formas y sobre el que adoptaron distintas posturas, bien aceptándolo bien rebatiéndolo, de distintas formas en el denominado debate sobre «pluralismo vs. elitismo». Aunque el debate en sí haya quedado atrás, la tesis de Schattschneider sigue siendo muy pertinente, si bien ahora en una forma más fuerte y menos vacilante. De hecho, casi medio siglo después parece que incluso la semisoberanía está en entredicho y que la gente, o sea, la ciudadanía normal, en realidad cada vez más es *no-soberana*. Estamos asistiendo a la aparición de una idea de democracia a la que se está despojando de su componente popular, alejándola del demos.

Como trato de mostrar en este libro, gran parte de esto se debe a las deficiencias de los partidos políticos contemporáneos. No estoy sugiriendo que se haya producido un fracaso generalizado, sino que, más bien, trato de llamar la atención sobre un proceso que está teniendo lugar actualmente, en el que hay deficiencias de los partidos, la democracia tiende a adaptarse a esas deficiencias y se autogenera un impulso en virtud del cual los partidos se vuelven cada vez más débiles y la democracia cada vez es más pobre.

Democracia e indiferencia

Cuando empecé a considerar la noción de no-soberanía, la asocié principalmente con la indiferencia: indiferencia hacia la política, de una parte, y hacia la democracia, de otra. La indiferencia siempre ha sido uno de los elementos más descuidados en el estudio de la relación entre los ciudadanos y la política, y su importancia parecía muy subestimada en gran parte de la literatura sobre la confianza y la desconfianza políticas que surgió a finales de la década de los noventa. De acuerdo con mi lectura, el problema real aquí no era la confianza como tal, al menos en el sentido de que hubiera un problema de desconfianza popular hacia los políticos y los gobiernos; más bien, era de interés, o de falta de interés, de forma que la hostilidad que algunos ciudadanos claramente sentían hacia la clase política parecía menos importante que la indiferencia con la que muchos más ciudadanos veían el mundo político en

general. Dicho de otra forma, si los políticos eran percibidos con agrado o desagrado, con confianza o desconfianza, parecía menos importante que si se les veía realmente vinculados a las situaciones vitales de los ciudadanos. Desde luego, la divisoria entre la indiferencia y la hostilidad no siempre es muy pronunciada y, como observó Alexis de Tocqueville en el caso de la antigua aristocracia francesa, es fácil sentir desprecio por aquellos que siguen reclamando privilegios a cambio de funciones que ya no cumplen. Pero incluso si la indiferencia conduce a la hostilidad o a la falta de confianza, sigue siendo un fenómeno importante por derecho propio y de ahí que también sea importante reconocer que la política y los políticos quizá sean considerados irrelevantes por muchos ciudadanos (véase también Van Deth, 2000).

La indiferencia hacia la política y los políticos no era solo un problema real y no se limitaba simplemente a lo que podía verse en el ámbito de la cultura y las actitudes populares. Lo agravaba la nueva retórica que estaban empleando distintos políticos a finales de los noventa, así como un creciente sentimiento antipolítico perceptible en la literatura especializada sobre la práctica política, la reforma institucional y la gobernanza. Aquí también parecía que la política como proceso con frecuencia era denigrada o devaluada, y que la indiferencia hacia la política era cada vez más profunda. En el mundo de los políticos, el caso más obvio fue el de Tony Blair, que, como es bien sabido, se presentaba como un líder por encima de la política y del partidismo político. «En realidad nunca estuve en política —declaró en una entrevista transmitida por la BBC2 el 30 de enero de 2000—. Nunca maduré como político. Ni siquiera ahora me siento un político». Blair también se esforzó por desmentir la idea de que los políticos podían resolver problemas. Para él, el propósito de la nueva agenda «progresista» no era proporcionar soluciones desde arriba, sino ayudar a los ciudadanos a buscar sus propias soluciones: «ayudar a la gente a llegar lo más lejos posible por sí misma». En este sentido la política no consistía en ejercer la «mano rectora» del gobierno, sino en la sinergia que podía generarse combinando «mercados dinámicos» con «comunidades fuertes» (Blair, 2001). Parecía que, en un mundo ideal, la política pronto sería innecesaria. Como señaló más tarde lord Falconer, un estrecho compañero suyo de gabinete, «des-

politizar la toma de decisiones clave es un elemento vital para acercar el poder a la gente» (Flinders y Buller, 2004).

En cierto sentido, esto no era más que una estrategia populista: emplear la retórica de «la gente» para poner de relieve la ruptura radical con estilos de gobierno pasados. Sin embargo, en otro sentido era un enfoque que encajaba perfectamente con los principios de lo que entonces se consideraba como las nuevas escuelas de gobernanza —y con la idea de que como «la sociedad está lo suficientemente bien organizada mediante redes autónomas, cualquier intento de intervenir por parte del gobierno será ineficaz y quizá contraproducente» (Peters, 2002: 4). En esta perspectiva, el gobierno se vuelve subordinado y deferente, y ya no busca esgrimir su poder o incluso ejercer la autoridad. La importancia del gobierno disminuye mientras que la de las instituciones y prácticas no gubernamentales aumenta. En los términos de Ulrich Beck, la dinámica se traslada de la política con P mayúscula a una política con p minúscula, o lo que a veces denomina «subpolítica» (por ejemplo, Beck, 1992: 183-236).

El sentimiento antipolítico también se estaba haciendo más evidente en la literatura política más especializada de finales de los noventa. En 1997 Alan S. Blinder publicó un influyente artículo en *Foreign Affairs* en el que expresaba su preocupación porque el gobierno de Estados Unidos se estaba volviendo «demasiado político» (Blinder, 1997). Blinder, que por aquellas fechas era un destacado profesor de economía y vicepresidente de la Reserva Federal, y por lo tanto un destacado participante en este debate, sugirió la conveniencia de extender el modelo de la Reserva Federal en particular, y de los bancos centrales independientes en general, a otros ámbitos políticos clave, de manera que las decisiones sobre la sanidad, la provisión de bienestar, etc. dejaran de estar en manos de políticos electos y pasaran a depender de expertos objetivos no partidistas. Según Blinder, las soluciones que la política podía ofrecer con frecuencia eran subóptimas; de ahí que hubiera que marginar el papel de los políticos en la elaboración de las políticas o, al menos, confinarlos a los ámbitos delicados en los que el juicio de los expertos no bastara para legitimar los resultados.

En el contexto europeo estaban surgiendo argumentos parecidos. En 1996, por ejemplo, Giandomenico Majone sostuvo que el papel exper-

to en el proceso de elaboración política era superior al político porque el primero podía tener en cuenta mejor los intereses a largo plazo. Por definición, los políticos trabajan solo a corto plazo o, en todo caso, solo son capaces de comprometerse a corto plazo, por lo que ceder a los políticos el control de la elaboración política, permitiendo que las decisiones estén dominadas por consideraciones del ciclo electoral, significa correr el riesgo de que los resultados no sean óptimos: «La segmentación del proceso democrático en periodos de tiempo relativamente breves tiene graves consecuencias negativas cuando los problemas que la sociedad afronta exigen soluciones a largo plazo». Haciéndose eco de la defensa de Blinder del modelo de la Reserva Federal, proponía como solución delegar competencias en instituciones «que, por su diseño, no tienen que responder directamente a los votantes ni a sus representantes electos» (Majone, 1996: 10, 3). Majone describió esas instituciones como «no-mayoritarias»¹, atribuyéndoles efectos positivos sobre la toma de decisiones. En concreto, los expertos tienen muchas ventajas sobre los políticos a la hora de enfrentarse a las complejidades de la legislación moderna y a los numerosos problemas técnicos que con frecuencia confunden y presentan obstáculos a los políticos electos. Lo mismo que las formas tradicionales de control estatal fueron sustituidas por marcos regulatorios más complejos, el conocimiento experto seguramente resultaría más valioso y eficaz que el criterio político (Majone, 2003: 299). Así pues, la política también se estaba devaluando aquí, y la potencial aportación de los políticos al proceso político se consideraba irrelevante o incluso perjudicial.

¹ En esta definición hay un truco. Majone (1996: 12) llega a la noción de instituciones no-mayoritarias remitiéndose a la distinción de Lijphart (1984) entre democracias mayoritarias y de consenso; de ahí que, por implicación, su idea de no-mayoritarias sea equivalente a la idea de consenso de Lijphart. Sin embargo, esto no se ajusta a la realidad. A diferencia de la idea de democracia de consenso de Lijphart, que se basa en elecciones, partidos y responsabilidad política, las instituciones no-mayoritarias de Majone están despolitizadas y separadas expresamente del proceso electoral y de los partidos. Para Lijphart, el contraste se establece entre democracia mayoritaria y democracia de consenso; para Majone, se establece entre democracia mayoritaria y gobierno de expertos, o no-democracia.