

**Manuales / Ciencias Sociales**

# **La democracia en sus textos**

**Rafael del Águila  
José Antonio de Gabriel  
Elena García Gutián  
Ángel Rivero  
Fernando Vallespín**

**FLACSO - Biblioteca**

**Alianza Editorial**

**El libro universitario**

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 reprodujeran, plagiaran, 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 perceptiva autorización.

© Rafael del Águila, Fernando Vallespin, Ángel Rivero, Elena García Guitián,  
José Antonio de Gabriel Pérez, 1998  
© Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1998, 2001, 2003, 2007  
Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15; 28027 Madrid; teléf. 91 393 88 88  
www.alianzaeditorial.es  
ISBN: 978-84-206-8170-2  
Depósito legal: M. 50.998-2006  
Compuesto e impreso en FERNÁNDEZ CIUDAD, S.L.  
Coto de Doñana, 10. 28320 Pinto (Madrid)  
Printed in Spain

---

SI QUIERE RECIBIR INFORMACIÓN PERIÓDICA SOBRE LAS NOVEDADES DE  
ALIANZA EDITORIAL, ENVÍE UN CORREO ELECTRÓNICO A LA DIRECCIÓN:  
[alianzaeditorial@anaya.es](mailto:alianzaeditorial@anaya.es)

---

Introducción general, *Rafael del Águila y Fernando Vallespin* ..... 9

**Primera parte**  
**Textos clásicos**

1. Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense, <i>Rafael del Águila</i> .....	15
1. Introducción .....	15
1.1 Lo que nos separa de los griegos .....	15
1.2 La identidad de la <i>polis</i> y su evolución hacia la <i>isonomía</i> .....	18
1.3 El desarrollo hacia la democracia .....	21
1.4 La era de Pericles: democracia y vida comunal .....	25
1.5 Aristóteles y la tradición republicana .....	28
2. Textos .....	32
2.1 Tucídides: la Oración Fúnebre de Pericles .....	32
2.2 Platón: Ciudadanos políticamente competentes .....	38
2.3 Aristóteles: Virtud y excelencia cívicas —el inicio de la tradición republicana .....	43
2. El discurso republicano, <i>Ángel Rivero</i> .....	49
1. Introducción .....	49
1.1 Republicanismo y democracia .....	49
1.2 Cuatro momentos de la tradición republicana .....	59
1.3 El republicanismo, sus autores e intérpretes .....	64
1.4 Eclipse del republicanismo: ¿Instauración o restauración de la democracia?...	69

## 6. Teoría de la democracia

Juan J. Linz:

### Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias\*

FLACSO . Biblioteca

El tema que me ocupa es el de los problemas de las democracias y la diversidad de democracias. He dedicado mi atención a la quiebra de las democracias, sobre todo en los años veinte y treinta, a las transiciones de regímenes no democráticos a la democracia, a la consolidación de nuevas democracias, a la vida política, los partidos y las elecciones en la Alemania de Adenauer y en la España posfranquista. La «tercera ola de democratización» y el hecho de que no haya alternativas ideológicas a la democracia política me llevan a los temas de este ensayo. Enlaza con la obra de Robert Michels, a la que dediqué hace años uno de mis trabajos. Espero contribuir a entender mejor la diversidad en las democracias, como hace años lo hice con la diversidad de regímenes no democráticos.

#### La democracia hoy

##### Algunas consideraciones en torno a una definición

En la década de los noventa ya no es necesario iniciar un análisis de la democracia en el mundo contemporáneo con un debate sobre lo que entendemos por democracia. Ya nadie pretende que las democracias con adjetivo, popu-

\* © Ediciones de la UAM, Madrid, 1992. Hay una versión ligeramente reformada de este texto en Gary Marks y Larry Diamond (eds.), *Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Newbury Park, Sage, 1992, pp. 182-207. Agradecemos al profesor Juan Linz, así como a los editores de dicho libro la autorización para su impresión en castellano.

lar, orgánica, tutelar, básica, etc., sean modelos alternativos a la democracia tal y como nosotros la entendemos. Tampoco el debate se ve ofuscado por adjetivos más o menos peyorativos atribuidos a la democracia política tradicional en Occidente, como formal, burguesa o capitalista, usados para sugerir la posibilidad de formas alternativas. Hoy es posible un cierto consenso en la definición de democracia.

Para iniciar nuestro análisis voy a recoger los criterios que utilicé hace años en un trabajo sobre la quiebra de las democracias. Es la democracia un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente.

En la práctica esto significa la libertad para crear partidos políticos y para realizar elecciones libres y honestas a intervalos regulares, sin excluir ningún cargo político efectivo de la responsabilidad directa o indirecta ante el electorado, aunque en el pasado pudiera haber limitaciones para el sufragio, como el censo, un cierto nivel de educación o el sufragio masculino. Hoy no se puede mantener la exclusión de ningún grupo social del sufragio si no es por la fuerza, y por tanto el más amplio sufragio posible es el requisito para que podamos llamar a un sistema «democrático».

Nuestra definición nos lleva a plantearnos toda una serie de problemas en el estudio de las democracias existentes a los que iremos aludiendo en el curso de este ensayo. Quizá sea útil iniciar nuestra discusión con una breve alusión a algunos de ellos.

La democracia política asume la existencia de una comunidad política cuyos miembros, cuyos ciudadanos, aceptan su legitimidad y por tanto que sus representantes libremente elegidos gobiernen, dicten leyes y las hagan ejecutar por las autoridades y los tribunales dentro de un ámbito territorial. En la medida en que un estado no tiene legitimidad para sus ciudadanos o no existe como entidad política, no es posible un régimen democrático. La falta de legitimidad de algunos estados para gran parte de su población hace imposible la democracia, aunque permita formas de participación más o menos democráticas.

La democracia implica competencia por el ejercicio del poder y el poder no puede ser ejercicio por toda la comunidad. En el mundo moderno es imposible concebir, por muchas razones, la democracia directa en el ágora, como en la *polis* ateniense, o la elección de los representantes y gobernantes por una lotería. No quiere decir esto que no haya ámbitos en los que sea posible la democracia directa o que determinadas funciones, como el jurado por ejemplo, sean realizadas por ciudadanos elegidos más o menos al azar. La tarea de gobernar y de legislar en una sociedad moderna tiene que ser realizada

por representantes elegidos por los ciudadanos que presenten programas más o menos alternativos sobre cómo gobernar el país.

Schumpeter tenía razón al subrayar que en la democracia los líderes se proponen al electorado y éste tiene que dar su apoyo a unos o a otros. Esto nos lleva al problema central, al que me voy a referir con más detalle, y es que la democracia hoy es el gobierno de los políticos, y de ahí muchos de los problemas de nuestras democracias. Por un lado, los políticos son *amateurs* sin una preparación específica para resolver los complejos problemas de nuestra sociedad y de la economía. La democracia puede utilizar a tecnócratas, pero los electorados no eligen a los políticos sobre la base de su competencia profesional, sus estudios, su prestigio o como expertos, aunque puedan tener en cuenta esas cualificaciones, y ciertamente los políticos tienen que contar con personas de esas características para gobernar con eficacia. En principio cualquier ciudadano puede ser candidato al poder en una democracia, pero, quizá con la excepción de algunos sistemas presidenciales sin partidos organizados, normalmente los que aspiran a gobernar han acumulado en el curso de su vida cierta experiencia en organizaciones políticas, en la dirección de partidos políticos, en las legislaturas, en los cargos electivos, antes de que puedan aspirar a gobernar un Estado. La democracia no excluye, sino que presupone el liderazgo y la ambición política.

Una de las características más importantes que también plantea serios problemas para el funcionamiento de las democracias es que se trata de un gobierno *pro tempore*. En la democracia aquellos llamados a gobernar tienen que enfrentarse con el electorado a intervalos regulares más o menos largos, pero no caben las magistraturas vitalicias, aunque sí la posibilidad de que el electorado exprese su confianza a los mismos líderes en sucesivas elecciones. Esa dimensión temporal de la autoridad derivada del proceso democrático es esencial para garantizar la libertad de los ciudadanos de manifestar sus opciones y también para asegurar que las sucesivas generaciones puedan participar y los ciudadanos puedan exigir cuentas y hacer responsables de su gestión a los que han gobernado.

Una de las grandes virtudes de la democracia es que excluye el uso de la violencia para acceder al poder, es decir, el *golpismo* y la conquista revolucionaria del poder. Excluye también el uso de la violencia para retener el poder cuando éste ha de volver al electorado al término de un mandato. Asimismo excluye el uso de la fuerza para modificar las condiciones en las que se ha asumido el poder, para modificar la constitución, es decir, excluye el *autogolpe* desde el poder. Esta afirmación, sin embargo, choca con otra tradición de nuestra cultura occidental, que es el derecho a la rebelión frente a la tiranía. No voy a referirme a toda la tradición intelectual en torno al tema de la justa rebeldía, pero es importante subrayar que la temporalidad del gobierno democrático y la decisión de los órganos del sistema político de asegurar que en el debido plazo tengan lugar las elecciones y que los que tienen el po-

der no puedan modificar las reglas del juego de tal forma que éste no sea ya libre y competitivo hacen que debamos pensar en el derecho de rebeldía como un recurso extremo que no tiene lugar en las democracias. No hay que olvidar que los que han hecho uso de ese presunto derecho muy pocas veces han retornado el poder inmediatamente al electorado, sino que han tratado de ejercer ese poder «salvador de la democracia» durante décadas sin devolverlo al pueblo. La exclusión de la violencia no implica por supuesto que el Estado renuncie al uso razonable, dentro del marco de la constitución y de las leyes de su monopolio, de la coacción legítima para impedir el uso de la violencia con el fin de imponer cambios políticos, chantajear al poder legítimamente elegido o paralizar la ejecución de las decisiones legales de los órganos del Estado y de los tribunales.

Nuestra definición de la democracia implica que no existen magistraturas o poderes efectivos que no sean resultado de procesos democráticos en que puedan participar todos los ciudadanos. La posición constitucionalmente privilegiada de las fuerzas armadas y del general Pinochet en la constitución chilena de 1980 todavía vigente no es compatible con una plena democracia, como no lo era la posición constitucional del Consejo de la Revolución en Portugal, en el que estaban representadas todas las fuerzas armadas antes de la reforma constitucional de 1982. Nótese que subrayo las palabras poder efectivo, que no excluye magistraturas simbólicas, como un rey que reina pero no gobierna, que ejerce el poder del consejo y que simbólicamente sanciona las decisiones tomadas por los representantes y por el gobierno democráticamente elegido. Ciertamente el monarca en una democracia parlamentaria constitucional ejerce una autoridad moral pero no un poder efectivo, que está en las manos del presidente del gobierno, que a su vez deriva su poder de la confianza de la cámara popularmente elegida.

La posición de los tribunales constitucionales y del control de la constitucionalidad de las leyes presenta problemas complejos para la teoría democrática. Las democracias son constitucionales, y los que gobiernan en ellas encuentran un límite en la constitución. Aunque ésta tenga un origen democrático, no está su modificación en manos de mayorías simples sino normalmente de mayorías cualificadas y por un procedimiento que impide su fácil reforma por una mayoría temporal. El tema de la constitución y la democracia es de gran complejidad y merece análisis separado. Sin embargo no hay que olvidar que una de las características fundamentales para que podamos llamar a un sistema político «democrático» es la garantía de las libertades políticas de los ciudadanos, de las libertades básicas de la persona, porque sin ellas no se dan las condiciones para una competencia libre por el poder. Esas libertades son una parte esencial de todas las constituciones, y por tanto las democracias las han protegido de manera especial frente a las mayorías temporales que se puedan producir y las decisiones de los gobernantes. En muchos países incluyen los derechos de determinados grupos sociales, de las minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, que sin esas garantías habrían dudado al

aceptar las instituciones democráticas y el ejercicio del poder por los que dentro de ellas lleguen a asumirlo.

Adam Przeworski ha subrayado el carácter contingente, la incertidumbre que va unida a la democracia. Los ciudadanos no pueden estar seguros de que los que vayan a gobernar sean los que ellos quieren, los que representen adecuadamente sus intereses, sino que corren el riesgo de que sean los que no les merecen su confianza. El gran tema de la teoría democrática es por qué los ciudadanos aceptan ese riesgo, por qué los que tienen el poder, incluso armado, para oponerse optan por obedecer; por qué las instituciones democráticas consiguen tener la legitimidad que tienen. La respuesta está en dos consideraciones principales. Una es que el riesgo está limitado por la existencia de unas normas constitucionales que definen los ámbitos de poder, los límites de éste y una serie de garantías frente al mismo. Por eso la decisión de aceptar o no una transición a un régimen democrático es tan difícil para muchos sectores de la sociedad. Antes de que se haya creado un orden constitucional existe esa incertidumbre, pero una vez establecido, los intereses más importantes de todos los ciudadanos están en mayor o menor medida protegidos de las mayorías temporales.

El otro punto esencial es que el gobierno democrático es *pro tempore*, que los que han sido derrotados en un determinado momento pueden aspirar a gobernar pocos años después. No hay derrotados y vencedores por mucho tiempo. La imposibilidad de conseguir una mayoría distinta en un momento posterior convenciendo a los ciudadanos de que la opción que hicieron era equivocada y que existe otra preferible no se da sin embargo cuando se trata de minorías permanentes, minorías étnicas, lingüísticas o religiosas que no tienen esperanza de llegar a ser mayoría, aunque en una democracia siempre puedan conseguir aliados para constituir una coalición alternativa. Es por eso por lo que los problemas de una sociedad multinacional, multilingüe y multicultural exigen un tratamiento especial en las constituciones y en la práctica política, y es también por eso por lo que muchos países han optado por la representación proporcional frente a un sistema mayoritario puro. La práctica política de muchas democracias tiene características específicas que la doctrina ha caracterizado como consociacionales, que no responden al modelo puro del gobierno mayoritario.

De la definición de la democracia que hemos presentado y de estos breves comentarios se deducen algunas de las virtudes principales que tiene como forma de gobierno, que a veces olvidamos cuando vemos las inmensas imperfecciones que tienen las democracias reales y sobre todo las sociedades bajo regímenes democráticos. Nadie duda que la exclusión de la violencia política para lograr el poder y mantenerse en él a la vista de la experiencia del siglo XX, de la masiva violación de los derechos humanos por los regímenes no democráticos, del coste de las guerras civiles, de las dictaduras militares y revolucionarias sería ya razón suficiente para preferir la democracia más imperfecta. La existencia y la garantía de las libertades básicas para la inmensa

mayoría de los ciudadanos que presupone y avala la democracia es un valor de incalculable importancia para éstos, incluso para aquellos que optan por desentenderse de la cosa pública, que deciden que les da igual quien gobierne y que no creen que importe votar. El tener el derecho a participar políticamente cuando ellos lo consideren deseable, cuando encuentren partidos y candidatos a los que quieran dar su confianza, no es irrelevante. Para aquellos ciudadanos que creen que pueden optar entre distintas alternativas políticas, que tienen confianza en unos partidos y líderes y no confían en otros, la posibilidad de contribuir a decidir quién ha de gobernar es una fuente de dignidad personal por poco que su voto contribuya al resultado electoral. La conciencia de que más pronto o más tarde los ciudadanos lleguen a la conclusión de que los que gobiernan no merecen su confianza da a los que están en desacuerdo con el gobierno la esperanza de cambiarlo sin esperar a que muera un jefe de Estado vitalicio o que un partido que se ha definido como de vanguardia renuncie al poder.

Corremos el peligro de olvidar estas cualidades positivas de la democracia al esperar de ella más de lo que puede hacer. Una de las tareas difíciles de los líderes políticos en las democracias y de los intelectuales que estudiamos los sistemas políticos es señalar los límites de lo que puede o no puede hacer el Estado y un gobierno democrático. Tenemos que tener una conciencia clara de los límites de la capacidad del Estado de transformar la sociedad, de asegurar el desarrollo económico, de hacer efectivos los derechos sociales que encontramos en algunas constituciones y en las promesas de los partidos políticos. Es esencial que tengamos conciencia de esas limitaciones y de la existencia de problemas prácticamente insolubles, problemas cuya solución implicaría la violación de los derechos de muchos ciudadanos. En último término, la calidad de una sociedad, su creatividad intelectual y económica, la calidad de las relaciones humanas, de la vida familiar y tantas cosas más no dependen de la acción del Estado, aunque éste pueda crear obstáculos al desarrollo de la sociedad, como lo ha hecho tantas veces en este siglo, y en alguna medida facilitar el desarrollo espontáneo y creador de ésta. Es más, en este mundo interdependiente en el que el bienestar de una nación depende de una economía mundial que no está bajo el control de ningún gobierno es más imperativo y urgente que tengamos conciencia de los límites de la acción de cada uno de los estados y gobiernos democráticos. Esa interdependencia entre las sociedades y las economías plantea nuevos problemas al liderazgo democrático. Los electorados y los demagogos es probable que apelen en las democracias al sacro egoísmo de cada comunidad nacional, que en un mundo interdependiente no es a la larga garantía del bienestar de nadie. Es pues tarea de los líderes democráticos tener en cuenta en sus acciones no sólo los intereses inmediatos de su electorado, sino la responsabilidad de cada nación en el concierto de los estados y solidaridades más amplias de la de cada estado o nación.

### Variedad de democracias

Al aumentar en los últimos veinticinco años el número de democracias es imperativo plantearse más a fondo la diversidad de las instituciones políticas democráticas y las prácticas de la realidad democrática de distintas sociedades, así como las implicaciones de esa diversidad para la legitimidad y eficacia de esas instituciones. La ciencia política ha hecho importantes progresos en esa dirección, sobre todo en los trabajos de Arend Lipjhart sobre la diferencia entre democracias mayoritarias y democracias basadas en el consenso, que supone un avance con respecto a su modelo de democracia consociacional. Quizá el análisis de este último tipo de democracia sea más fructífero que el análisis más ambicioso de su última obra, *Democracies*, pero no hay que olvidar el subtítulo de este importante libro, que se refiere a veintiuna democracias, las de mayor continuidad y estabilidad. Al aumentar el número de democracias se plantean nuevos problemas, uno de ellos la comparación entre democracias presidencialistas y parlamentarias, y una serie de tipos intermedios, como el semipresidencialismo semiparlamentarismo francés. Tenemos que estudiar más a fondo y comparativamente la diferencia entre democracias unitarias y federales, y, entre estas últimas, las que son cultural y lingüísticamente homogéneas, las que se enfrentan con el problema de la diversidad de identidades culturales, religiosas, lingüísticas, etc. Es por tanto imperativo que analicemos comparativamente las democracias que existen en el mundo, para lo cual los estudios monográficos sobre regímenes en distintos países, aunque base indispensable, están lejos de ser suficientes.

El hecho nuevo de que toda Latinoamérica hoy esté bajo regímenes democráticos o en proceso de transición a la democracia (muy dudosa en algunos casos de semiautoritarismo o semidemocracia y de democracia en crisis) nos obliga a incorporar en el análisis comparativo la experiencia democrática del nuevo continente. Por otra parte, la democratización de países de tradición confuciana y budista como Corea del Sur y Taiwan amplía nuestro horizonte intelectual. Es tentador centrar nuestra atención en las diferencias de estructuras social y económica, tan enormes, entre países democráticos que van desde la India hasta Suecia o en las diferencias de tradición cultural, pero esta perspectiva no da pie a los que nos interesa la creación y consolidación de las democracias a la búsqueda inmediata de las condiciones para tal consolidación. No cabe duda de que la transformación económica y social no es simplemente cuestión de la acción de gobiernos, sean democráticos o no democráticos, sino de procesos en la sociedad, de la actividad empresarial, de la modernización de la agricultura, de la vida científica y tecnológica, etc., y los frutos de los esfuerzos en estos campos son difíciles y lentos. El énfasis en los factores culturales nos puede ayudar a entender cómo funcionan distintas democracias, pero tampoco da pie a la acción inmediata, aunque estemos lejos de creer que los sistemas de valores y culturales no puedan cambiar. Aun es más imperativo prestar atención al estudio de las instituciones democráticas.

cas que son resultado de opciones hechas por los líderes de las sociedades y los partidos y por aquellos que puedan influir sobre ellos. Es en este campo donde es posible una ingeniería política que ciertamente no asegura la estabilidad y el éxito de las democracias, pero sí puede mejorar un tanto —no sabemos cuánto— sus probabilidades.

Me centraré por tanto en tipologías de la diversidad de democracias desde el punto de vista político más que social y económico.

Una primera distinción que se nos impone es el tiempo en que distintas sociedades han vivido bajo instituciones democráticas. Indudablemente las viejas y las nuevas democracias no se enfrentan con los mismos problemas. Quizá la siguiente tipología pueda ayudarnos a entender el funcionamiento de distintas democracias:

1) Democracias consolidadas. Existe un cierto número de países afortunados en los que la transición de una monarquía constitucional liberal tuvo lugar en el curso del siglo XIX y las primeras décadas de este siglo, sin mayores crisis y sin interrupción por períodos autoritarios: las monarquías escandinavas y británica, los países de la Commonwealth británica y los tres países del Benelux, a los que habría que añadir el primer país democrático del mundo, Estados Unidos, cuya evolución continua sólo se vio amenazada por la Guerra de Secesión, y la muy especial y única Confederación Helvética.

Algunas de estas democracias están experimentando serios problemas, pero la estabilidad y continuidad de las instituciones democráticas nunca han estado en duda. Son países donde se plantean problemas de extensión y profundización de las instituciones democráticas.

2) Países con instituciones democráticas que han perdurado desde el final de la Segunda Guerra Mundial después de períodos de profunda crisis y experiencias totalitarias y autoritarias, entre los que figuran dos de las democracias más poderosas del mundo, Alemania y Japón, junto con Italia y Francia (que está en el borde entre el primer y segundo grupos porque aunque la Tercera República feneció, no se debió a un proceso interno, sino a una combinación de factores externos o internos). En estos países los ciudadanos que no han vivido bajo otro régimen que el democrático, con sus éxitos y sus fracasos, son la absoluta mayoría de la población, y, en el caso de Alemania y Japón, el éxito de la sociedad y la economía han contribuido a legitimar las instituciones políticas. Aunque presente diferencias muy significativas por su totalmente distinta estructura económica, social, cultural y étnica, la India también está en este grupo de países. En ellos no se plantea el problema de la transición y consolidación de la democracia, que ya pertenece a la historia, aunque nunca estén exentos del riesgo de crisis, como lo demuestran los casos de Italia y la India. Sin embargo, los recursos que tienen para responder a esas crisis son superiores a los que pueden tener los países que han accedido más recientemente a instituciones democráticas. El hecho de que hayan experimentado un período autoritario, y sobre todo la experiencia fascista en el

caso de Alemania, ha dejado un importante legado que hay que incorporar en el estudio de esas democracias.

3) Las democracias de la tercera ola, como diría Samuel P. Huntington. Nuevas democracias que han completado la transición de un régimen autoritario a uno democrático y dan muestras claras de consolidación de sus instituciones democráticas. Es éste un tipo de democracias al que estamos prestando creciente atención y sobre las que no hay pleno consenso en los criterios para decidir si se han consolidado y qué significa la consolidación de sus instituciones democráticas. Entre ellas están España, que para muchos es el modelo de transición y consolidación de la democracia en el último cuarto de siglo, Grecia, Portugal, posiblemente algunas de las latinoamericanas, concretamente Uruguay, y algunos observadores añadirían la más reciente de Corea del Sur. Son países donde la memoria del régimen no democrático es aún reciente e influye en muchos aspectos de su vida política, donde muchas de las instituciones y fuerzas políticas democráticas no tienen la tradición que ya han adquirido en los países del segundo grupo y donde existe un difuso temor de que la democracia es vulnerable. Por otro lado, el paso de los años hace que una mayoría de los ciudadanos haya vivido una parte significativa de su vida bajo democracia y que un número creciente no tenga ya recuerdo personal de la experiencia autoritaria.

4) Un grupo muy distinto es el de los países cuya transición a la democracia se ha realizado muy recientemente, que en algunos casos han logrado simultáneamente la consolidación de sus instituciones democráticas y en otros ésta aún parece dudosa. Entre esos países se encuentran la gran mayoría de los hispanoamericanos y Brasil, que comparten además una serie de problemas derivados de un legado autoritario terrible, el compromiso entre la justicia y la moral con las realidades políticas y las profundas crisis económicas y sociales. Entre estos países también está el grupo de los que han experimentado dictaduras militares, que han dejado compromisos entre la autoridad de los gobernantes elegidos democráticamente y las instituciones militares que en algunos casos, como en el de Chile, están aún lejos de haber sido resueltos definitivamente en el marco constitucional.

Otro subgrupo entre estas democracias es el de las que han surgido en el este de Europa del colapso de los regímenes comunistas o de su transformación en democracias, que con todas las diferencias que presentan tienen algunos problemas comunes, resultado del sistema económico y social creado bajo el régimen comunista y la mayor o menor penetración totalitaria. Sería erróneo agrupar a todos los efectos de estudio comparado los países de este mundo, ya que Polonia durante muchos años experimentó una transición hacia formas autoritarias más que posttotalitarias, mientras que otros se podrían agrupar como sociedades posttotalitarias con una característica común: un paisaje social allanado por años de dominación totalitaria.

5) Las democracias que han surgido desde la desintegración de estados comunistas, donde el esfuerzo para construir el estado y la transición a la de-

mocracia coinciden y se suman a los problemas de transformación del sistema económico y social. Son éstas una serie de democracias nuevas nacidas de la desintegración de la antigua Unión Soviética y del Estado yugoslavo en las que los problemas derivados de la relación entre la construcción del estado y/o la construcción de una nación interfieren en el proceso de creación de instituciones democráticas para todos sus ciudadanos, independientemente de su identidad nacional, cultural o lingüística. Es importante subrayar que estos problemas también se han planteado en las democracias de los otros tipos, incluso en algunas de las antiguas democracias, como Bélgica o Canadá, y en algunas de las del tercer tipo, como la misma España. El hecho de que se lograra la institucionalización democrática pronto o con un éxito rápido, como en el caso español, indica que los problemas son similares pero no idénticos.

6) Democracias en proceso de construcción en países que han tenido instituciones semi o seudodemocráticas coincidiendo con altos niveles de conflicto social, que en Centroamérica han llegado a guerra civil. Su diferente punto de partida, la seudodemocracia o la democracia parcial, hace que la transición no haya representado ese momento de esperanza que representó en España, en Portugal y en el cono sur de América, y quizá sean más difíciles de consolidar.

A este estudio comparativo de países democráticos de acuerdo con su desarrollo histórico habría que añadir el de los países que hoy no tienen instituciones democráticas pero que están iniciando el proceso de transición o los países en los cuales los regímenes no democráticos se encuentran en crisis, así como todos aquellos donde la esperanza de democratización es dudosa por una serie de razones complejas. En este contexto el tema de la democratización de países islámicos (los que tienen regímenes más o menos tradicionales o seudotradicionales en el Golfo, las dictaduras militares y políticas como la de Irak, el régimen revolucionario fundamentalista shií en Irán, los países con regímenes autoritarios más o menos modernos en el norte de África) plantea problemas específicos para el estudio de estos procesos.

Como señalamos en otro lugar de este ensayo, sería peligroso extrapolar la experiencia democrática de los países del primer grupo a los demás. Las condiciones históricas en las que se produjo el proceso de democratización tienen mucho que ver con las instituciones democráticas que surgen en los distintos países. Sin incurrir en un determinismo histórico falso, tan frecuente en algunos de los esfuerzos de sociología histórica, como el de Barrington Moore y sus discípulos, la historia deja un legado, aunque siempre tengamos que demostrar que ese legado está presente en el momento en que le atribuímos consecuencias políticas. Este énfasis en los procesos de cambio, tanto crisis como quiebras de la democracia por un lado y transiciones a la democracia por otro, es por ello parte importante de una teoría de las democracias contemporáneas.

## Cambio y continuidad en la naturaleza de las democracias contemporáneas

El hecho de que en la actualidad no exista una alternativa a la democracia como principio de legitimidad y de que tantos países hayan experimentado una transición a la democracia nos obliga a observar más de cerca las distintas democracias y la manera en que funcionan.

### La novedad de las futuras democracias

Como Veblen señaló hace muchas décadas en sus escritos sobre desarrollo económico, los que llegan tarde no reproducen los modelos de los países que les precedieron. Tratarán sin duda de aprender de su experiencia, pero no siempre es seguro que aprendan las mejores lecciones del pasado, y probablemente algunos críticos los juzgarán comparándolos con las antiguas democracias que tuvieron éxito. Las nuevas democracias nacen en un contexto histórico, social, cultural y económico distinto. Algunas de sus características, que pueden considerarse debilidades, son resultado de ese contexto distinto, y no se deben definir necesariamente como problemas para el funcionamiento de estas democracias. Con el paso del tiempo, algunas de las viejas democracias pueden irse pareciendo cada vez más a las nuevas en algunos de estos aspectos.

Por otra parte, la insatisfacción con el funcionamiento real de las democracias existentes y la casi inevitable presión para ampliar o profundizar la democracia en aspectos de la sociedad más allá del gobierno llevarán en las democracias estables y avanzadas a innovaciones que podrán difundirse a las recién instauradas.

Puede producirse la paradoja de que antes de que la democracia política sea efectiva y esté completamente legitimada y consolidada, las nuevas democracias experimenten presiones a favor de una mayor democratización, para la cual pueden no estar preparadas. Podría argüirse que estas innovaciones servirían para facilitar el proceso de creación de gobiernos democráticos, o incluso algún sustituto. Hubo quien pensó que la autogestión yugoslava sería la base para una transición con éxito del autoritarismo de Tito a la democracia.

Parece que existe un amplio consenso en que, en mayor o menor medida, la crisis del comunismo e incluso del marxismo ha llevado a la época del fin de las ideologías. No sólo la crisis del marxismo, sino también el fracaso anterior del fascismo y del corporativismo conservador católico significan que aparte del mundo islámico no hay una visión del mundo comprensiva (*Weltanschauung*, para utilizar la expresión alemana) que domine las mentes de la gente como en el pasado. En gran parte del mundo queda la más poderosa de las ideologías del siglo XIX y XX, el nacionalismo, pero sobre esto volveremos más tarde.

El fin, o al menos la severa crisis, de la ideología como un fórmula de legitimidad alternativa a la democracia occidental contribuirá a la estabilidad de democracias que incluso no funcionen bien. El derrocamiento de una democracia hoy llevará a un estado de facto de gobierno no democrático excepcional o incluso de emergencia, pero no a un régimen no democrático relativamente estable e institucionalizado. No podemos, sin embargo, felicitarnos demasiado pronto. La crisis de la ideología también debilita el funcionamiento normal de las democracias al que estamos acostumbrados.

No sólo eran ideológicos los partidos no democráticos, sino que algunos partidos democráticos más moderados de la izquierda y la derecha estaban también vinculados a distintas tradiciones ideológicas, y ofrecían a sus militantes e incluso a algunos de sus votantes puntos de vista divergentes de lo que es una buena sociedad. Ciertamente en los últimos cien años muchas personas en Europa y en otras partes del mundo se implicaron en la política, algunas apasionadamente, algunas demasiado apasionadamente, para luchar por esas ideas. Los partidos han representado siempre intereses, pero también han pretendido que esos intereses representaban unos intereses colectivos más amplios. Esto puede haber sido ideología en el sentido marxista o manheimiano, pero era real. Estas visiones del mundo más comprensivas —*Weltanschauungen*— agregaban una serie de intereses que no se defendían como mezquinos intereses personales, que tenían un atractivo mucho mayor que daba sentido a las opciones políticas en una amplia gama de áreas políticas.

La crisis de estas estructuras ideológicas y su sustitución por cálculos e intereses pragmáticos o modelos racionales de política tendrán consecuencias para el proceso democrático competitivo a las que en el futuro habrá que prestar atención. Una de estas consecuencias es que la política en muchas sociedades será cada vez menos atractiva para todos aquellos —intelectuales, el clero, los jóvenes e incluso muchos profesionales— a los que mueven las ideas. Habrá minorías idealistas, pero probablemente más que en el pasado se sentirán movidas por temas concretos o por una difusa hostilidad a la política, especialmente a la forma en la que la política democrática tendrá que continuar funcionando. Todo esto hará mucho más difícil que los militantes desarrollen una fuerte identificación con los partidos políticos y que los votantes desarrollen una identificación relativamente estable con un partido.

Eso supone una ventaja comparado con la mentalidad de *Lager* (campamento) y las irreconciliables *familles spirituelles* de la política de los años veinte y treinta, pero también afectará en parte a la calidad de la política. Será uno entre otros factores, discutidos más adelante, que lleven a una devaluación de la política e, indirectamente, del liderazgo político. Hay muchas organizaciones aparte de los partidos que pueden servir para representar intereses. Expertos más que políticos pueden resolver muchos problemas. Los partidos, para ganar elecciones, tendrán que confiar en algo más que en símbolos vinculados a una ideología.

### El futuro de los partidos políticos

Esto me lleva a una de mis principales preocupaciones: el futuro de los partidos políticos en las democracias. Podría argüirse que los partidos a los que estamos acostumbrados están obsoletos, a lo que yo respondería que sin partidos políticos que organicen y estructuren en alguna medida la competencia por el poder en todos los niveles del gobierno (el transnacional, el Estado, el regional o el local), la democracia, especialmente en grandes sociedades urbanizadas, no es posible. Muchos observadores de las nuevas democracias se quejan de la debilidad de los partidos políticos, de la aparición en algunas democracias presidenciales de líderes que no pertenecen a un partido —como Collor de Melo en Brasil, Fujimori en Perú, Tyminski en Polonia, Perot en Estados Unidos, Chung Ju Yung en Corea del Sur—, de la corrupción en los partidos, de la volatilidad de los electorados. Con frecuencia lo atribuyen al fracaso en no poder crear partidos con una afiliación masiva, a la débil participación de los miembros del partido, a la falta de democracia interna en el partido, etc. Sin embargo, tenemos que pensar en cómo nacieron estos partidos que ahora algunas veces idealizamos, e incluso más, en cuántas de sus funciones han pasado ahora a otras instituciones o procesos. No hay que olvidar cómo ha cambiado el contexto social, que hace menos probable que en el futuro se creen partidos de masa.

Recordemos cómo se formaron los partidos en muchas de las democracias establecidas. En primer lugar, existía una clase obrera industrial cuyos miembros compartían un estilo de vida, una condición económica y social de indefensión y explotación y que respondían asociándose a los sindicatos para luchar por sus intereses. Estos sindicatos a veces crearon o apoyaron a partidos políticos con ideologías que hacían esperar cambios fundamentales.

En segundo lugar, en muchos países existía una comunidad católica amenazada por partidos burgueses de un secularismo militante y por movimientos obreros secularizados e incluso autorreligiosos. Esta comunidad creó una organización de laicos —el *Volksverein* alemán, la Acción Católica— y una serie de grupos funcionales y organizaciones patrocinadas que en un momento o en otro sirvieron de semillero para el liderazgo político y para apoyar a los partidos demócrata-cristianos. Lo mismo sucedió en cierta medida con los partidos conservadores o campesinos en las distintas organizaciones del campesinado para la defensa de sus intereses económicos y culturales.

Estas condiciones han cambiado radicalmente. La clase obrera es mucho más compleja internamente que en el pasado, y en las sociedades industriales avanzadas los obreros se están convirtiendo en minoría. Los empleados que antes se consideraban como «trabajadores de cuello blanco» son ahora un sector numeroso, complejo y diferenciado. Los sindicatos, por razones que no son fácilmente explicables, han perdido parte de su atractivo y afiliación. Su representación toma muchas formas, incluyendo elecciones para representantes de empresas que no exigen, puesto que son obligatorias, la misma

participación activa en los sindicatos. Los cambios en la iglesia católica, especialmente después del Vaticano II (que legitimó un pluralismo de opciones ideológicas políticas dentro de la comunidad católica y nuevas formas de expresión religiosa y aceptó la creciente secularización, al tiempo que el ateísmo, secularismo y anticlericalismo militantes perdían atractivo), han llevado a la crisis y el desmantelamiento de las organizaciones de católicos y el compromiso de la Iglesia con los partidos demócrata-cristianos. Esto no significa que los partidos demócrata-cristianos existentes vayan a desaparecer, pero, como hemos visto en el sur de Europa y más recientemente en América Latina, la Iglesia no ha prestado su apoyo incondicional a los que querían revivir o fortalecer esos partidos.

Si consideramos las funciones que los partidos (de afiliación masiva) tenían, descubrimos que han perdido muchas de ellas. Los partidos necesitaban militantes para realizar múltiples tareas, desde hacer campaña a la puerta de las fábricas hasta poner carteles, familiarizar a los miembros con las posiciones ideológicas del partido o pagar cuotas para mantener su organización. Muchas de sus actividades proporcionaban un tipo de vida social que hoy ha perdido su atractivo, desde la cervecería local mencionada por Michels en su clásico estudio, donde los miembros masculinos del partido se congregaban y pagaban sus cuotas, hasta la casa del pueblo y la *Festa della Umanità*, que sustituía a la fiesta alrededor de la iglesia del pueblo el día de la romería. Con todo, nuevas costumbres han surgido. Las vacaciones pagadas permiten a la gente ir a la playa o a la montaña. Los fines de semana la familia entera puede coger el coche para irse de excursión. La relación entre los sexos ha cambiado en la familia nuclear; las reuniones de los hombres solos han desaparecido, y mezclar la política con la familia y los niños no es lo mismo. Hoy los militantes y los votantes pueden recibir el mensaje del partido en la televisión directamente del liderazgo nacional o de los líderes que aspiran a la presidencia del gobierno, y la asistencia a los mítines, tan necesaria en el período entre las dos guerras mundiales, es cada vez menos importante. También son menos importantes las cuotas cuando hay una financiación pública, legal o ilegal, de los partidos. Por otra parte, los partidos creen cada vez más que su éxito depende de que atraigan al electorado más que un número pequeño, cada vez menor, de militantes. En realidad, los militantes hasta cierto punto han perdido su utilidad, y esto a su vez desanima la militancia. Estos cambios no son todos negativos, pero plantean nuevos problemas para los partidos políticos. Uno de ellos, al que nos referiremos más tarde, es cómo, sin un número significativo de militantes, podrán los partidos seleccionar entre sus miembros a los que presentarán como candidatos a puestos en todos los niveles del gobierno. La situación absurda desde una perspectiva tradicional de que un partido pueda tener más puestos para llenar en el gobierno local, provincial y regional que miembros no es ya algo irreal.

A finales del siglo XIX y en gran parte de este siglo, las divisiones de clase eran rígidas, los estilos de vida, muy distintos, y las diferencias de educa-

ción, enormes. Las consideraciones de estatus, el esnobismo, conservaban a los que ascendían fieles a sus orígenes. La movilidad social, especialmente descendente, era baja. Incluso sin un agudo conflicto de clase y odios ideológicos la clase social servía para estructurar las opciones del electorado. Hoy la posición de clase social en las nuevas democracias no parece importar mucho a la hora de predecir la identificación política, la forma de situarse en una escala de izquierda a derecha y el propio voto, como han destacado Clark y Lipset. Los partidos no pueden contar con las mismas bases aseguradas de clase u otras bases electorales, y lo mismo puede decirse de las viejas divisorias verticales, las *zuilen*, «columnas», religioso-culturales de la política holandesa, como ha demostrado Andeweg. La gente hoy tiene una variedad de intereses mucho mayor de la que se deriva estrictamente de su posición en el mercado laboral. Tiene una segunda casa y le preocupan los impuestos; tiene algunas inversiones y por tanto está consciente de la economía no sólo como empleado y consumidor. Con una población que sabe leer y escribir en su mayoría y con el empleo asociado al uso de la palabra escrita, en sociedades multilingües la política lingüística puede afectar a las oportunidades de empleo y ascenso más que el mercado de trabajo. La prolongación de la vida y la extensión de la juventud —con la entrada retrasada en el mercado de trabajo y el descenso de la edad de votar a los 18 años (incluso a los 16 en Brasil)— dan una nueva dimensión a los temas relacionados con la edad, tales como las pensiones y el servicio militar.

Con todos estos cambios es mucho más difícil articular un programa de partido y tratar de conseguir afiliados presentando temas simples y tradicionales de clase. Es también más difícil que en el pasado insistir en intereses específicos a nivel local. Con los medios de comunicación modernos, tan distintos de los tradicionales periódicos del partido de los años veinte y treinta, con anuncios televisivos o discursos de campaña electoral, en vez de carteles en diferentes barrios y campañas en centros locales o a las puertas de las fábricas, es mucho más difícil para los partidos y sus líderes segmentar su mensaje. Las posiciones detalladas del partido y los mensajes dirigidos muy específicamente que permitían por ejemplo a los nazis decir cosas muy distintas en diferentes contextos en los años treinta hoy son casi imposibles excepto en el caso de partidos con un tema único. Los partidos que quieren sumar grandes números de votos para gobernar un país se ven forzados a presentar un mensaje mucho más difuso y general. Un partido con una larga historia todavía puede ser percibido por algunos de sus militantes y votantes como el partido de los trabajadores, pero las nuevas generaciones de votantes tienen que identificarse con partidos que abarquen a todos.

Una consecuencia de estos cambios será que los partidos tendrán que centrarse mucho más en temas específicos que pueden estar cambiando, y probablemente subrayar más la personalidad del líder del partido, su capacidad y carisma. Es fácil atribuir este proceso de personalización de la imagen

del partido a la televisión, ignorando los demás cambios que hacen más importante para el votante el elegir a la persona que va a asumir la tarea de gobernar el país. En cierto sentido, en muchos países la democracia es más que nunca un proceso de elección de un gobierno, un primer ministro y, en sistemas presidenciales, una persona, lo que se aproxima más a la definición schumpeteriana de democracia. Una persona puede resultar atractiva saltando las barreras tradicionales de clase y partido, aunque en un sistema parlamentario los votantes todavía tendrían que votar por los candidatos de su partido para asegurarles una mayoría en el parlamento, mientras que en un sistema presidencialista pueden repartir sus votos entre un candidato presidencial de un partido y un candidato al legislativo de otro.

### Consecuencias del cambio en la naturaleza de los partidos

Estos cambios en la naturaleza de los partidos, sus organizaciones y su mensaje plantean algunos serios problemas para las democracias modernas. Después de todo, los partidos no son solamente organizaciones para obtener los votos de un electorado; son también organizaciones para seleccionar y promocionar líderes para múltiples puestos, desde concejales hasta un primer ministro. De hecho, con la democratización de tantas instituciones, los partidos han obtenido un papel en muchos organismos no políticos como representantes de los ciudadanos. Ahora, si asumimos que el grupo de personas dispuestas a afiliarse a las organizaciones de un partido y a participar activamente en ellas, a gastar tiempo asistiendo a los mítines, los congresos y convenciones es probablemente menor, esta función de reclutamiento de elites políticas será más difícil de realizar. Es también dudoso que un partido con pocos miembros pueda ser representativo de una sociedad más amplia, y según se vaya convirtiendo principalmente en un instrumento para conseguir un puesto, es más posible que las motivaciones de los que se unan a él puedan ser distintas que en el pasado. En las sociedades modernas, los partidos no pueden contar con cooptar a los notables locales tradicionales —terratenientes, médicos, farmacéuticos, abogados—, gente educada que vive de sus rentas dedicando parte del tiempo a la práctica de la abogacía o a la dirección de sus propiedades, ni tampoco pueden, como tantos partidos de masa, contar con los miembros de toda la vida que combinan la afiliación al partido con un puesto en los sindicatos o el liderazgo de las organizaciones laicas de la Iglesia, con una mezcla de presiones ideológicas y sociales, como en el pasado. Si se añade que el cargo político es cada vez menos un actividad a tiempo parcial, y que va exigiendo de forma progresiva una dedicación completa, es muy probable que la profesionalización de la política aumente. La gente posiblemente vivirá menos para la política que de la política; las recompensas directa o indirectamente vinculadas al cargo se convertirán en la motivación central para el que se dedique a la política.

Este cambio implica también una relación distinta con el liderazgo del partido. Ir como candidato en la lista del partido, ser promovido a un puesto más alto es más importante, y las oportunidades electorales dependen más de la organización que del atractivo personal del candidato, especialmente en sistemas de listas con representación proporcional. Es más, con la financiación pública de las centrales del partido aumenta el control de los líderes sobre los candidatos y representantes y la dependencia de éstos. Las tendencias oligárquicas en los partidos que Michels observó se ven reforzadas por nuevos y distintos mecanismos. En algunos casos la incompatibilidad legal entre ciertas actividades ocupacionales y el cargo electivo es muy posible que elimine otro sector de candidatos y que refuerce las tendencias hacia la profesionalización de la política. Crecientemente los partidos políticos se pueden convertir en organizaciones de personas con cargos y candidatos.

Una respuesta a los dilemas derivados de esta transformación es proponer una mayor participación, más democracia interna en los partidos. Los que destacan el papel fundamental de la afiliación asumen que la política es suficientemente importante para un número suficiente de gente como para generar un deseo de participación, pero ya hemos apuntado algunos de los cambios sociales que pueden reducirla, excepto en ciertos momentos de crisis. La participación en los partidos puede ser lo que Albert Hirschman ha llamado *shifting involvement*, «implicación alternante», dirigida más a un tema concreto que al día a día de las organizaciones del partido. Es una cuestión no sólo de crear condiciones para una mayor participación, sino de encontrar gente dispuesta a dedicar tiempo a los asuntos del partido de manera voluntaria, sin retribución. En algunas sociedades las oportunidades de un cierto patronazgo, ventajas clientelísticas, facilidades para una cierta corrupción y otras parecidas pueden todavía motivar a la gente para que se afilie a un partido y se involucre en sus actividades, pero quizá no a aquellos a quienes los demócratas querrían ver implicados. Habrá siempre un cierto número de gente motivada ideológicamente, pero los partidos que siguen una política pragmática puede que no se sientan contentos con afiliados muy ideológicos. Necesitamos saber mucho más sobre las motivaciones que llevan a una persona a afiliarse hoy a un partido político y a mantenerse activa dentro de él. Sin este conocimiento no entenderemos los problemas de la democracia contemporánea.

### Cohesión y disciplina de partido y democracia

Las democracias varían mucho en cuanto a la cohesión de los partidos políticos, el grado de disciplina de los grupos parlamentarios, el faccionalismo en las fuerzas políticas, el número de *correnti*, la frecuencia con la que los representantes cambian de partido, etc. La forma de comportarse de los partidos y representantes en los parlamentos varía enormemente. Italia no es Suecia y Brasil no es el sur de Europa. Vistas desde algunos países, la unidad y disci-

plina de los partidos y su apoyo predecible a la política del gobierno son cualidades envidiables. Muchos politólogos norteamericanos consideran un sistema de partido más disciplinado algo deseable, mientras que los europeos se quejan con frecuencia de la rigidez y las consecuencias negativas de la disciplina de partido. Indudablemente, si los partidos tienen que producir gobiernos y apoyarlos en el cumplimiento de su programa político, una cierta unidad y disciplina son necesarias. La idea de que el ejecutivo tiene que convencer a cada miembro del Congreso para obtener su voto con el fin de aprobar una legislación básica parece una pérdida de tiempo y contribuye a explicar la importancia del patronazgo, el clientelismo e incluso la corrupción de la política en algunos países. El faccionalismo dentro del partido hace el gobierno muy difícil en algunas democracias.

Por otra parte, podría argumentarse que la disciplina del partido en el parlamento y en los grupos parlamentarios, la unidad excesiva y la lealtad al liderazgo en los congresos del partido ahogan el debate y la vida interna, haciendo la política menos atractiva para personas independientes. Como Carl Schmitt observó hace muchos años en su crítica del parlamentarismo, la disciplina del partido debilita la función del parlamento como arena para el debate y la decisión. En las democracias modernas, el resultado de las votaciones en el parlamento se conoce prácticamente para toda la legislatura desde el momento en que se conoce la composición de los partidos de dicha legislatura. Los discursos se hacen más para la audiencia fuera del parlamento que para persuadir a la oposición; en realidad, los textos de los discursos a menudo se distribuyen antes de la sesión, y algunas veces nadie hace referencia a lo que ha dicho el que le ha precedido en el uso de la palabra. La ausencia en los debates es una consecuencia natural. La lógica del voto de confianza que requiere disciplina de partido para asegurar la estabilidad del gobierno fosiliza el proceso parlamentario.

Quizá haya llegado el momento de separar los temas sobre los cuales el gobierno y/o la oposición deciden si un gobierno debería permanecer en el poder de aquellos en los que debería ser posible un debate razonable con libertad de voto para los miembros del parlamento. En el debate sobre la capital de la Alemania unida, Bonn frente a Berlín, los partidos decidieron no imponer disciplina porque los legisladores tenían buenas razones para apoyar una u otra alternativa en función de los intereses de sus distritos. Resultó refrescante ver lo interesante, vivo y apasionado de los argumentos articulados por los parlamentarios. Quizá una clara distinción entre temas sobre los que gira la vida del gobierno y aquellos en los que hay lugar para diversidad de opiniones cruzando las líneas de partido podría hacer más viva la vida parlamentaria y cambiar algo la imagen de los políticos.

La democracia se basa en dos principios que en parte están en conflicto, o por lo menos en tensión: la idea de representación y la idea de que el proceso democrático tiene que producir gobiernos coherentes. El primero asegura la independencia de los legisladores —representantes— incluso cuando son

elegidos en una lista del partido por votantes que pueden ignorar (y que incluso no necesitan saber) quién es el candidato, sino tan sólo que apoyará ciertas medidas y a ciertos líderes. El segundo principio limita la autonomía de los representantes insistiendo en la disciplina de partido, la cohesión del partido, la lealtad al liderazgo. En realidad, el Congreso en los Estados Unidos (en su House of Representatives), con su distendida estructura del partido (en muchos sentidos una supervivencia de las concepciones tradicionales), representa un extremo, mientras que la rígida «partitocracia» en algunos parlamentos europeos representa el otro. Cada uno genera sus propias frustraciones para el ciudadano democrático y por tanto sus propios intentos de reforma. La separación entre los estudios sobre la política de Estados Unidos y la europea, la ausencia de estudios comparativos, ha contribuido a ignorar esta tensión.

No hay una solución simple, especialmente en la forma de regular los asuntos parlamentarios (un área interesante para un estudio comparativo), que haría a la democracia representativa más legítima sin hacerla menos efectiva. Algunas de las consideraciones en este ensayo tratan de abordar este problema. Es importante tener en cuenta que los problemas de la democracia resultan distintos según se vean desde Capitol Hill o desde la Carrera de San Jerónimo.

Una cuestión también importante es cómo funciona la democracia cuando un partido tiene la mayoría absoluta. Se nos ha dicho que la democracia es el gobierno de la mayoría, pero la mayoría generada por los resultados electorales no es una mayoría en todos los temas que se pueden presentar en una legislatura. Cuando hay una mayoría absoluta, la adhesión estricta a un gobierno mayoritario, combinada con la disciplina de partido, dejan a la oposición con muy poca oportunidad de influir en el proceso político, de controlar el gobierno, de exponer incluso su corrupción de manera efectiva. La mayoría se convierte en un rodillo. Afortunadamente, en democracias con partidos múltiples, a menos que haya un sistema electoral de distritos uninominales, las mayorías absolutas son raras.

Estamos acostumbrados a juicios negativos de los sistemas de partido múltiple y de gobiernos de coalición, especialmente cuando la representación proporcional asegura una cierta fragmentación de ésta. Los críticos subrayan una posibilidad mucho mayor de crisis e inestabilidad del gobierno, que los ciudadanos atribuyen principalmente a la ambición de los partidos y los políticos y a conflictos personales irresponsables. Esta visión se ve reforzada a menudo por la forma en la que los medios de comunicación presentan estas crisis, pero puede también reflejar el hecho de que distintos partidos representan diferentes puntos de vista en diversos asuntos; pueden colaborar en un gobierno en una serie de temas, pero en otros pueden diverger y disolver la coalición provocando cambios de coaliciones e incluso la disolución del parlamento. Podría, por tanto, argüirse que un gobierno de coalición proporciona una oportunidad mucho mayor para las minorías de presentar sus puntos de vista y de influir en el proceso político y evita las implicaciones que genera

un estricto mayoritarismo, que a veces puede suponer que gobierne un pequeño grupo con un liderazgo oligárquico o el líder de un partido. El gobierno de coalición, incluso un líder con poder dentro de su partido, tendrá que prestar atención no sólo a los que dependen de él y le son leales, sino a líderes de otros partidos y a sus representantes. El resultado de la democracia tendría que centrarse no sólo en el proceso de formación de coaliciones o en la estabilidad del gobierno, sino en el *input* de distintos partidos en la política y en su capacidad de vetar algunas de las propuestas que merecen ser vetadas y de forzar al partido más fuerte a que preste atención a las opiniones de la minoría.

Uno de los datos interesantes de estudios recientes es que los votantes prefieren partidos con mucha unidad y disciplina y están dispuestos a castigar a toda formación política en la cual el debate interno muestre falta de unión, con facciones articuladas que defiendan distintos proyectos. Datos de encuestas realizadas por Noelle-Neumann en Alemania y otras españolas lo muestran. Este hecho coincide con mi afirmación de que el electorado hoy vota por un gobierno, por un primer ministro y por el partido que lo apoya, y que por tanto teme y rechaza partidos cuya falta de unión puede debilitarlos.

Este votante sería el ideal en una perspectiva schumpeteriana, pero si pensamos que la democracia es una oportunidad para discusión y debate, un proceso de formación de opinión basado en argumentos y una mente abierta, tal reacción negativa ante la discusión y el debate dentro de los partidos indudablemente puede contribuir a empobrecer la vida política y desanimar a las personas de talante independiente a que participen activamente en las formaciones políticas y se interesen por un escaño en los cuerpos representativos.

El punto de equilibrio entre disciplina y debate libre dentro y entre partidos políticos con el fin de convencer a otros es una de las cuestiones centrales en las democracias modernas. Será todavía más central ahora que los partidos antidemocráticos no van a representar ya el papel de denunciadore de aquellos otros que convergen compitiendo por un centro moderado en el electorado.

### La democracia como gobierno *pro tempore*

Una de las características fundamentales de la política democrática es que se basa en la celebración de elecciones a intervalos regulares. Se dice que el votante es libre el día de las elecciones, pero pierde algo de libertad después de ese día, con la expectativa sin embargo de que pasado un tiempo razonable podrá ejercer de nuevo su libertad. Los que pierden pueden esperar ganar dentro de un tiempo razonable si convencen a un número suficiente de sus conciudadanos. Los que hoy están en el poder mañana pueden estar en la oposición. Es un gobierno *pro tempore*. Ésta es una de las razones por las cuales la gente está dispuesta a aceptar un proceso democrático como forma de deci-

dir quién gobernará y a asumir una política con la que puede no estar de acuerdo.

De hecho surge una serie de interesantes cuestiones. ¿Con cuánta frecuencia deberían celebrarse elecciones? ¿Cuánto tiempo debería durar el mandato de los elegidos? ¿Debería haber límites para la reelección de los que ocupan puestos electivos?

Todas estas preguntas distinguen unas democracias de otras y merecen un análisis más sistemático y comparativo. Los ideales de libertad y participación parecerían sugerir que las elecciones deberían ser frecuentes, y hay incluso quien va más lejos y propone permitir que los cargos elegidos puedan ser revocados en cualquier momento. Por otra parte, queremos gobiernos democráticos eficaces, y esto significa que los elegidos deberían tener tiempo suficiente para familiarizarse con los problemas con los que se enfrentan, para formular medidas políticas y legislación y para implementar esas políticas de manera que los votantes puedan razonablemente recompensar o castigar su actuación. Si las elecciones se celebran con demasiada frecuencia, la eficacia puede resentirse y las responsabilidades son difíciles de asignar.

En una época en la que las tareas de gobernar son cada vez más numerosas y complejas, el periodo de gobierno para los que han sido elegidos puede verse reducido demasiado por el proceso democrático. Incluso si un gabinete puede conservar su mayoría durante toda la legislatura y no ve necesidad de anticipar las elecciones por una u otra razón, el periodo de gobierno en muchas democracias es bastante corto. Los cuatro años normales se reducen con el tiempo que lleva prepararse para las nuevas elecciones. Por otra parte, los gobiernos hoy día se ven afectados no sólo por el resultado de las elecciones nacionales, sino por las elecciones regionales, que directa o indirectamente pueden alterar la capacidad de gobernar. El liderazgo del gobierno y los partidos tienen a veces que dedicar una atención excesiva a esas elecciones, haciendo campaña por los candidatos, evaluando los resultados y algunas veces cambiando el programa como resultado de un equilibrio de poder distinto en los organismos federales (como el Bundesrat alemán, cuya composición puede cambiar como resultado de las elecciones de los *Länder*). Todavía más importante, los líderes de opinión, los medios de comunicación e incluso los votantes a menudo consideran esas elecciones regionales como medio de castigar al partido en el poder a nivel nacional, y pueden usar los resultados para poner en duda la capacidad del gobierno para continuar trabajando eficazmente. En Europa hay que añadir a este «horario» de elecciones las elecciones al Parlamento europeo en Estrasburgo. Estas elecciones supranacionales no tienen consecuencias inmediatas para los votantes y muy a menudo se usan para expresar descontento frente a los gobiernos que se han elegido justo dos años antes.

Una vez más, los medios de comunicación interpretan estas elecciones como un voto de confianza o no confianza de los votantes al gobierno, y los líderes de los partidos tienen que volver a evaluar otra vez sus actuaciones a la

vista de estos resultados. El problema es especialmente agudo en sistemas presidenciales, en los cuales las elecciones al Congreso y la presidencia tienen calendarios distintos.

Si se resta todo el tiempo dedicado a esos diferentes niveles de elecciones y al análisis de sus implicaciones, podemos ver que el período para gobernar eficazmente se puede reducir de manera apreciable. Afortunadamente, los electorados no son tan volátiles. En algunos países han dado su confianza al mismo partido y a los mismos líderes durante varias elecciones, asegurando su continuidad y probablemente una cierta eficacia a la hora de formular e implementar un programa político. Esta ventaja se pierde cuando hay un principio de no reelección, como en muchos sistemas presidenciales, especialmente en la América Latina. Un presidente con éxito en su actuación puede no tener la oportunidad de continuar un programa político una vez terminado su mandato puesto que el individuo no puede ser reelegido. Algunas democracias van más lejos y excluyen la reelección de los legisladores, lo que sin duda reduce la acumulación de experiencia en la clase política a lo largo de un continuo trabajo en comités para tratar problemas específicos durante un largo período de tiempo.

Aunque tenemos datos empíricos sobre la continuidad y cambio de las elites políticas, los gobiernos, parlamentos y partidos, no hemos pensado en las implicaciones de estos fenómenos, y mucho menos los hemos estudiado sistemáticamente. El debate fluctúa entre, por una parte, indignación por la formación de una oligarquía y, por otra, apreciación de una cultura política en la cual las relaciones personales entre los líderes políticos facilitan la resolución de conflictos y valoración de la acumulación de experiencia y conocimiento que resulta en un gobierno mejor. Son estas dimensiones las que necesitamos para comparar mucho más sistemáticamente la amplia gama de democracias.

### ¿Es más democracia la respuesta a los problemas de la democracia?

La casi universal legitimidad del principio democrático en la política puede muy bien producir una demanda creciente de democratización de las instituciones, aparte de las del Estado. Tal demanda tiene implicaciones muy distintas en el contexto de diferentes democracias y distintas sociedades y culturas, y nuestro entusiasmo por el método democrático no debe dejar sin analizar esta demanda en sus consecuencias anticipadas —e incluso más, no anticipadas por sus promotores pero no inanticipables. Hay que prestar una profunda atención a la naturaleza de las distintas instituciones en la sociedad y determinar hasta qué punto la toma de decisiones en ellas puede y debe verse sujeta a procedimientos democráticos.

Un sistema político nacional no es equivalente a las estructuras que gobiernan iglesias, universidades, ejércitos, empresas, instituciones culturales,

periódicos, etc. Hay buenas razones para cuestionar si se puede aplicar a estas instituciones más limitadas los procedimientos democráticos basados en la igualdad de todos los miembros (o de todos los afectados por las decisiones de esas instituciones). No voy a discutir todos estos problemas, pero quisiera subrayar algunas de las implicaciones para la democracia política y los distintos tipos de democracia política que brotan de la democratización de una amplia gama de instituciones.

En sociedades muy politizadas y conflictivas, especialmente en momentos de profunda crisis política, la democratización de las instituciones no gubernamentales es muy posible que introduzca los conflictos de la sociedad en su conjunto en ambientes que antes no habían sido políticos, en los que los criterios de competencia profesional o de dedicación a la labor deberían prevalecer. Un conflicto que a nivel político puede ser tolerable (incluso aunque cree tensiones personales), si se le traslada a todas las esferas, especialmente a aquellas en las que la gente se ve involucrada diariamente, puede contribuir a una mayor polarización. La ampliación del proceso democrático a una gran variedad de contextos puede muy bien producir un proceso de *Gleichschaltung*, un término nazi que describe bien la sincronización, la transformación al mismo tipo de voltaje de todas las instituciones, propia del totalitarismo. De hecho, el éxito del nazismo en su marcha hacia el poder se vio facilitado por el control de muchas organizaciones funcionales y asociaciones voluntarias por jóvenes activistas nazis, antes de que Hitler conquistara el poder del estado.

Un movimiento político en una situación de crisis es muy posible que apele a sus seguidores para que voten incluso en instituciones en las cuales antes no había demostrado mucho interés, con el fin de ampliar su base. Un ejemplo clásico es el proceso mediante el cual miembros de la *Glaubensbewegung deutscher Christen* (un partido en la iglesia protestante pronazi) se apoderaron de muchas de las iglesias protestantes establecidas en las elecciones de la Iglesia en 1933. El propio Hitler, católico, en vísperas de esas elecciones hizo un llamamiento a favor de los candidatos pronazis, y mucha gente que probablemente nunca iba a la iglesia pero que tenía derecho a votar (como cristianos bautizados) siguió ese mensaje. Sólo la valiente resistencia de una minoría de pastores y laicos decididos y la amenaza de un cisma neutralizaron la maniobra. Lo mismo sucede con los movimientos nacionalistas y étnicos en muchas partes del mundo.

En sociedades más estables y políticamente apáticas las consecuencias puede que no sean tan dramáticas. Sin embargo, en ausencia de otros grupos organizados podría esperarse que los partidos políticos presentaran a sus candidatos para esos puestos representativos en muchas organizaciones, y los liderazgos elegidos pueden muy bien reflejar la distribución de preferencias políticas en la sociedad antes que la elección de personas especialmente motivadas y calificadas para dirigir esas organizaciones. La democratización en este caso facilitaría la penetración de los partidos en una amplia gama de ins-

tuciones, directa o indirectamente, aumentando así el potencial para clientelismo y patronazgo en la sociedad.

El problema es relevante para nuestro análisis del pluralismo en sociedades modernas. El pluralismo y la diversidad de opiniones entre ciudadanos individuales no son suficientes para garantizar una sociedad plural en su totalidad. Tal sociedad requiere un gran número de instituciones muy diversas y plurales, que representen distintas tradiciones y valores que no respondan al mismo clima de opinión en la sociedad en su conjunto. Así como muchas constituciones democráticas establecen la renovación parcial en un momento dado de las instituciones representativas para prevenir verse arrastradas por cambios repentinos de opinión, hay que preguntarse si el pluralismo de instituciones intermedias —con sus diversos principios de organización, sus propios procesos de selección de elite, su relativa autonomía frente a los deseos de sus miembros y especialmente de mayorías temporales entre ellos— no sería necesario para asegurar la independencia de esas organizaciones ante el poder político y su capacidad para resistir una potencial tiranía de la mayoría y mantener valores que pueden ser temporalmente discutidos. El hecho de que las iglesias tengan sus propios principios de legitimidad y gobierno (por ejemplo, el vínculo de la iglesia católica con el papa) les permite evitar responder a las presiones de las autoridades políticas e incluso en ocasiones mantenerse firmes en sus exigencias. Lo mismo puede decirse de las universidades, los consejos de bancos centrales autónomos e incluso de algunos casos del mundo militar. Politizar todas estas instituciones, en una democracia muy estable y no polarizada, puede suponer tan sólo un modesto peligro para el pluralismo social, cultural y político, pero en una sociedad con un alto nivel de polarización puede resultar desastroso y contribuir a que una fuerza antidemocrática se haga con el control del estado.

Podría incluso aducirse que el pluralismo de opiniones de los ciudadanos está indirectamente mantenido por sus vinculaciones con instituciones no dominadas por el mismo clima de opinión general imperante. El hecho de que distintos intereses controlen diferentes periódicos, y que éstos no reflejen necesariamente la opinión de la mayoría de los periodistas profesionales, incluso de su propio equipo, nos permite conocer la posición de los que han creado y mantienen esos periódicos.

La penetración de partidos, directa o indirectamente, en instituciones en una sociedad comparativamente estructurada puede favorecer la mediocridad. Más que elegir una alternativa, ya sea un proyecto o una medida política, la aplicación de criterios de proporcionalidad dará a cada sector una parte (en el momento o a lo largo del tiempo). Esto puede descalificar a los líderes potenciales más destacados (de los sectores no adecuados) o excluir toda elección o alternativa controvertida. Una fundación puede estar dispuesta a apoyar un proyecto de investigación, pero una vez que los partidos tengan representación en su consejo de administración habría que considerar objeciones partidistas, y sería preferible inclinarse por propuestas menos «sensibles».

Por otra parte, es bien sabido que hay menos gente interesada en participar y seguir una carrera dentro de organizaciones voluntarias e instituciones intermedias que en la política electoral nacional, y hay suficiente evidencia de que esas organizaciones es muy posible que tengan un liderazgo oligárquico debido a la apatía de sus miembros.

El pluralismo se fortalecerá no por la representación proporcional en gran número de instituciones sociales, sino por la existencia de muchas instituciones diversas con sus propios valores y tradiciones distintas. Es el pluralismo de las instituciones más que el pluralismo en las instituciones lo que sirve de soporte a una sociedad plural.

### Elites en sociedades democráticas

Otro tema íntimamente relacionado con la vida interna de los partidos políticos es el de las elites en sociedades democráticas. ¿Quiénes son las personas que nos van a gobernar en democracias contemporáneas? y ¿cuáles son los mecanismos para su elección o (a menudo más exactamente) su autopresentación para un cargo político? El estudio de las elites ha sido un tema central de los escritos de Pareto, Mosca, Michels, Aron, C. Wright Mills y muchos otros. Sin embargo, el campo no ha sido tan fructífero para el estudio de la política democrática como habríamos deseado. La mayor parte de los estudios se han centrado en la representatividad de las elites en términos de características tales como clase, sexo, origen regional o étnico y movilidad social, reflejando una preocupación por igualdad de oportunidades. La relativa accesibilidad de información biográfica de este tipo ha contribuido a este enfoque. Sin embargo, más importante quizá que quién es la elite en términos de estas características son preguntas sobre la calidad de esas elites, sus motivaciones y su papel en sistemas políticos democráticos, que no pueden contestarse con unos datos biográficos básicos. Necesitamos estudios mucho más cuidadosos de sus valores y actitudes, incentivos y dudas para dedicarse a la política, recompensas y costes de la actividad política, vínculos entre políticos y sociedad, la forma en la que los partidos eligen y rechazan a las personas con vocación política, la secuencia vertical de puestos mediante la cual los políticos suben dentro del partido y los caminos horizontales a través de los cuales entraron en el gobierno. Necesitamos comparar las democracias en todas estas dimensiones mucho más sistemáticamente más que centrarnos en unos cuantos partidos. Pensemos en la cantidad de estudios dedicados en los últimos años al eurocomunismo o a los Verdes, al liderazgo en movimientos de protesta, comparados con la relativa escasez de investigación sobre partidos en el gobierno y las elites en sus cargos.

Escuchamos las quejas sobre la profesionalización de la política, la corrupción de la política o el carácter oligárquico del liderazgo, pero muy pocas preguntas sobre la política como vocación. Cuando estudiamos las elites

políticas descubrimos que frecuentemente sus representantes vienen de familias en las que hay una tradición de interés por la política, a veces en varias generaciones e incluso en regímenes diferentes. Para dar un ejemplo: entre los líderes de la oposición democrática y de los partidos democráticos en España, varios estaban relacionados con personas políticamente activas en el régimen de Franco. La reacción simple, explícita o implícita, es de desconsuelo o de indignación ante tendencias oligárquicas, más que examinar cómo una cierta concepción del servicio público puede transmitirse en la familia. Lo mismo puede decirse de la investigación que descubre el solapamiento entre elites, el movimiento (el ir y venir) entre negocios y política, la sobrerrepresentación de ciertas ocupaciones, como profesor de universidad, en las elites políticas en algunas democracias. Habría que investigar más a fondo lo que estas experiencias en otras áreas de la vida social aportan a la arena política y la comprensión valiosa del proceso político que aportan a esas otras actividades los que han ocupado puestos políticos.

La presunción implícita es que la política en el proceso siempre pierde su autonomía frente a la sociedad y que los grupos de los que vienen los políticos y a los que vuelven son los únicos beneficiarios del intercambio. Esto indudablemente es cierto en muchos casos; la corrupción y tráfico de influencias son rasgos de la política democrática que hay que denunciar y prevenir. Pero también cabe preguntarse: si se hace todo puesto político incompatible con otras actividades, especialmente en nuestras sociedades, cada vez más burocráticas, ¿de dónde vendrán las elites políticas? Quizá habría que plantearse si no sería deseable que se animara a personas con años de experiencia en otros ámbitos profesionales a que se dedicaran a la política, lo mismo que se debería animar a que vuelvan al mundo profesional a aquellos que han pasado algunos años en ella. La política está concebida como un servicio a la comunidad y cada vez más es una ocupación que requiere jornada completa, y por tanto habría que preguntarse cómo será posible que la gente deje su cargo a menos que se creen mecanismos para urgir y facilitar su regreso a otras actividades.

El problema de la posibilidad de simultanear ciertas ocupaciones con la política, de alternarla con otras actividades y el reclutamiento de las elites políticas estaba ya al principio de la lista de temas importantes a investigar cuando Max Weber escribió sobre la política como vocación, pero desde entonces se ha agudizado. Leyes rígidas sobre la incompatibilidad de puestos en la sociedad y un cargo político suenan muy democráticas y dirigidas a garantizar el interés público, pero pueden llevar al otro peligro ya citado, la transformación de la política en una ocupación para toda la vida y de dedicación exclusiva, lo que haría a la elite política menos representativa de la sociedad en general y más aislada en sus preocupaciones, mucho más dependiente del liderazgo del partido y menos independiente en sus opiniones. El político que cuando no está de acuerdo con la política de los líderes de su partido está dispuesto a dimitir nos impresiona. Sin embargo, al mismo tiem-

po estamos dispuestos a limitar las oportunidades para que pueda salir de la política. Queremos una elite política viva y abierta, pero por una serie de mecanismos y reglas dentro de los partidos políticos, con el fin de evitar la existencia de una clase dirigente, podemos crear un *stratum* gobernante.

Necesitamos pensar mucho más sobre estos problemas, y para hacerlo precisamos más datos y por tanto más investigación sistemática sobre elites políticas en todos los niveles del gobierno, incluyendo una sólida investigación sobre los líderes políticos (de la que puede disponerse sólo cuando dejan el cargo). El estudio de las elites políticas no puede y no debería ser un estudio aislado del de otras elites, ya que asumimos que una elite democráticamente representativa debería tener lazos estrechos con todos los sectores de la sociedad para que pudiera inyectar en el proceso de toma de decisiones las aspiraciones e intereses de toda o de la mayor parte posible de ésta.

Sabemos muy poco sobre cómo los políticos en distintas sociedades, en diferentes partidos y cargos, combinan las múltiples y conflictivas exigencias que les supone el puesto, la participación en organismos representativos, el liderazgo en las organizaciones del partido, el contacto con los votantes y medios de comunicación, las campañas electorales y otras obligaciones, aparte de los intereses profesionales o personales. Tan sólo un dietario con el tiempo dedicado a todas las actividades en la vida de un político democrático iluminaría la carga que supone y las tensiones entre estos distintos papeles que algunas veces pueden explicar los fallos que percibimos en la clase política. Deberíamos también tratar de comprender mejor hasta qué punto nuestra sociedad, ansiosa de escándalos, irrumpe en la vida privada de los políticos, sin olvidar la invasión de la intimidad que va asociada a las amenazas de terrorismo en muchas sociedades. Una descripción adecuada de todas estas dimensiones de la vida de los políticos y del impacto en su vida personal y familiar quizá nos haría preguntarnos cómo hay quien se dedica a la política y podríamos comprender mejor por qué hay una aparente crisis en la calidad del liderazgo político. Sin pretender que los tiempos pasados eran mejores, convendría recordar que incluso a principios de siglo muchos políticos tenían la vida asegurada por fortunas personales y por su papel como notables locales y que los cargos públicos exigían sólo una atención parcial, a veces asociada con considerables placeres derivados de una vida social que contribuían a una atmósfera política relajada y que un electorado no populista no percibía como derroche. Un buen ejemplo con dos casos extremos sería el Congreso de Viena o Berlín en el siglo XIX y los encuentros de los jefes de Estado en los balnearios de Europa y las negociaciones internacionales contemporáneas, como la conferencia de Madrid o las cumbres anuales de las siete potencias industriales. Quizá la raíz de algunos de los fallos de nuestros políticos en sus vidas privadas haya que buscarla en las tensiones derivadas de la vida pública a la que cada vez están más sujetos. Éste es un tema en el que los politólogos, sociólogos e incluso psicólogos deberían colaborar con investigaciones comparativas.

Este problema está relacionado con la necesidad de más investigación sobre la percepción que los ciudadanos de países democráticos tienen del papel y las exigencias que recaen en los políticos. En muchas democracias encontramos un creciente cinismo y desconfianza de los políticos, lo cual en cierta medida está justificado pero es también resultado de expectativas equivocadas y de la forma en que los medios de comunicación caracterizan a los políticos. Hay un abismo entre la legitimidad de las instituciones democráticas y la profunda crítica de su actuación y de los representantes, lo que Lipset y Schneider han llamado «el *confidence gap*», la discrepancia en la confianza en las instituciones y la exagerada desconfianza en las personas. Cuanto más sea la democracia una alternativa no discutida que haya que defender a pesar de sus limitaciones, más intensos probablemente se harán esos sentimientos y mayor posibilidad habrá de que produzcan reformas bien intencionadas basadas en un entendimiento insuficiente de cómo funcionan las instituciones democráticas, con consecuencias no anticipadas y deseables. Puede que hayamos agotado la fecundidad intelectual del estudio del comportamiento electoral. En el estudio de las democracias puede que tengamos que considerar temas más complejos, tales como la percepción del liderazgo y el funcionamiento de una serie de instituciones democráticas, sin recaer en la trampa de creer que la crítica de los que ocupan cargos y de la labor de las instituciones es necesariamente signo de crisis de la democracia.

### El coste de la democracia

Uno de los problemas que está afectando a la credibilidad de los líderes democráticos, de los partidos e indirectamente de las instituciones democráticas es la corrupción o la aparente corrupción ligada a la financiación del proceso democrático. Es éste un tema complejo que se presta a la demagogia y la crítica fácil.

Lo cierto es que la democracia hoy cuesta mucho dinero. En una sociedad con una población numerosa, que vive en grandes ciudades, que adquiere su información política no a través de contactos personales sino a través de los medios de comunicación de masas, en una sociedad donde los partidos necesitan una organización burocrática adecuada para servir a sus representantes y a sus afiliados, el proceso democrático requiere grandes cantidades de dinero. Cada uno de los partidos tiene que disponer de esos fondos para poder competir en pie de igualdad con los demás. El problema se ha agravado al irse haciendo la actividad política cada vez más profesional, más a tiempo completo, dejando de ser una ocupación secundaria.

Una solución que tiene muchos defensores y que se ha institucionalizado en mayor o menor medida en muchas democracias es la financiación pública de los partidos y de las campañas electorales, directa o indirecta, por exenciones de franqueo y por acceso gratuito a los medios de información como la

televisión. Es un cambio fundamental en la concepción de lo que es el partido político que supone una transformación en un ente público, parte de la estructura de poder del Estado, y no una expresión espontánea e independiente de la sociedad civil. La inclusión de los partidos en el presupuesto público significa que el contribuyente se ve obligado a financiar a los partidos que no ha votado. Aunque la proporcionalidad con los votos puede asegurar una cierta equidad, la proporcionalidad con los escaños, que reflejan las inevitables diferencias en la ley electoral para asegurar la gobernabilidad, ciertamente discrimina a aquellos que votan a partidos que no tienen representación. La financiación pública tiene también la consecuencia indirecta de congelar el sistema de partidos ya que hace difícil la articulación de nuevas fuerzas políticas y su esfuerzo para llegar a la sociedad. Además, en muchas sociedades los fondos públicos van a la organización central del partido y por tanto consolidan el control de las oligarquías partidistas sobre los representantes y las organizaciones locales. Aunque probablemente inevitable y en parte justificable, la financiación pública tiende también a fomentar la falta de participación y apatía entre los ciudadanos, así como el desinterés de los partidos en llegar a ellos para obtener contribuciones.

Teóricamente el objetivo de la financiación pública es independizar a los partidos y a sus líderes de intereses concretos y presuntamente mezquinos y egoístas en la sociedad que tienen recursos económicos, ya sean personas con una fortuna personal, organizaciones patronales, sindicales, de agricultores, etcétera, o incluso asociaciones voluntarias con recursos. Esta crítica de los intereses concretos olvida el hecho de que la sociedad está compuesta de esa multitud de intereses concretos en conflicto, y que una de las funciones de la democracia es representarlos y no sólo a individuos aislados de cualquier relación con organizaciones e intereses. Surge así un conflicto difícil de resolver a nivel teórico y aun más en la realidad práctica de la democracia.

Una de las razones de la complejidad del problema es que los ciudadanos, por las razones que sean, no están dispuestos a contribuir adecuadamente con sus cuotas y sus donativos al mantenimiento de los partidos, y éstos por tanto no pueden depender de sus electores o sus afiliados para una financiación modesta y razonable, que no implique comprar favores por parte de los contribuyentes a la caja de los partidos. Al mismo tiempo se ha producido el fenómeno, que discutimos en otro lugar, de la baja afiliación a los partidos y con ello la imposibilidad de contar en las campañas electorales con la actividad voluntaria de los militantes para poner carteles, ir de puerta en puerta, hablar con los vecinos, demostrar públicamente su identificación con los partidos, etc. No cabe duda de que una de las tareas de los partidos políticos es fomentar esa participación voluntaria de la sociedad en el proceso democrático a través de los mismos partidos.

Paradójicamente, la ideología hostil a los intereses de grupo reflejada en las limitaciones impuestas a las contribuciones de grupos organizados a la actividad política y a los partidos lleva a que esta contribución quede enmasca-

rada y se realice de un modo ilegal, lo que da lugar a muchas de las corruptelas que constantemente se descubren en las democracias. Una regulación sensata de la publicidad de las contribuciones dentro de unos límites de grupos organizados y la libertad de sus miembros para contribuir o no a la actividad política podrían ser una solución parcial.

Lo cierto es que todo lo que se haga para reducir el gasto en el proceso democrático e inducir una mayor espontaneidad y actividad a favor del mantenimiento de los partidos por parte de sus afiliados y sus votantes, así como la publicidad en torno tanto al gasto como a las contribuciones, la honestidad y la gestión de esos fondos, son temas con los que tienen que enfrentarse los partidos si no quieren que pierda legitimidad el proceso democrático. Esa publicidad debería empezar por explicar al ciudadano que no puede haber partidos, elecciones, campañas para llegar a él sin dinero, y que es su responsabilidad contribuir a ese proceso democrático. Y ello exige que las cuentas sean públicas y claras y que se admita honestamente que la democracia es cara, que cuesta dinero y que es la obligación y el derecho de los ciudadanos contribuir al funcionamiento del proceso democrático, libremente, sin esperar beneficios directos o personales, sin clientelismo y sin corrupción, pero al mismo tiempo exigiendo una representación de sus intereses colectivos.

### Estados, naciones y democracia

La desintegración de Yugoslavia y de la Unión Soviética, los esfuerzos por crear nuevos estados de sus fragmentos y la crisis de estados multinacionales democráticos, como Checoslovaquia, hacen que el tema de la construcción de estados y naciones y la democracia deba ocupar un lugar preferente. Aunque se suele hablar de que están surgiendo nuevas naciones, lo cierto es que las nuevas unidades políticas tienen las fronteras históricas de las repúblicas federales diseñadas bajo Tito y muchas veces por Stalin y no responden a las fronteras étnicas, lingüísticas, culturales o históricas. Se trata, pues, de la «construcción» de nuevos estados democráticos, que no siempre serán estos nación sino estados multinacionales.

La relación entre dos ideas que en teoría eran parte del mismo proceso dinámico, democratización y autodeterminación, ha permanecido en gran medida sin analizar. En el siglo XIX, cuando algunas de las nuevas naciones de Europa se crearon de la desintegración de las antiguas estructuras imperiales o transnacionales, como el Imperio otomano en los Balcanes o la Confederación de estados alemanes en los restos del Sacro Imperio Germánico, la identificación entre las ideas nacionales y las democráticas parecía plausible. Los conflictos entre los dos objetivos que caracterizarían el siglo XX —cuando el nacionalismo en muchas partes del mundo era más importante para las elites y los pueblos que la democracia— no se percibían todavía. La construcción del estado italiano sobre la base de la edificación de una nación

italiana parecía abrir las puertas también a la democratización, aunque los dos procesos no fueran siempre sincrónicos. La unificación alemana después de 1848 mostró ya cómo la construcción de una nación alemana y un estado nacional contribuyó al fracaso o al retraso del proceso de democratización; ciertamente algunos estados alemanes habrían avanzado más hacia la democratización que la Alemania imperial. Tampoco hay que olvidar hasta qué punto los movimientos «pan» —pangermanismo, paneslavismo, etc.— contribuyeron a los desastres de las dos guerras mundiales, al éxito del fascismo y el nazismo y a la crisis de la democracia en los años veinte y treinta.

En muchas partes del mundo el nacionalismo y el éxito de la unificación nacional, la conquista de tierras irredentas, la imposición de una homogeneidad nacional, cultural y lingüística a las minorías eran más importantes que la creación de estados democráticos en los que todos los ciudadanos, independientemente de su identidad nacional, cultural o lingüística, pudieran participar libremente. El nacionalismo contribuyó a que llegaran al poder gobernantes autoritarios y a apoyar su gobierno. Es significativo que el concepto de libertad se transfirió de la libertad individual a la libertad de la nación, y que uno de los congresos del partido nazi en Nuremberg se llamara el *Reichsparteitag der Freiheit* (Congreso del Partido de la Libertad), apelando a la libertad de la nación para justificar la falta de libertad de los ciudadanos. No hay que olvidar que la democracia es una forma de organizar la vida política en un Estado; a menos que la gente se identifique con ese Estado y esté dispuesta a participar en él eligiendo pacíficamente a los que les van a representar y gobernar, la democracia no es posible.

La simple solución, a veces muy ingenua, de los defensores del principio de autodeterminación es que todos los estados deberían ser estados nación, que todo grupo que siente que es una nación debería tener también derecho a ser un estado. Todo parece fácil cuando las fronteras históricas legales del estado enmarcan una población «nacionalmente» homogénea, lo que sin embargo no es el caso en la mayoría de los estados del mundo.

Sir W. Ivor Jennings, un gran constitucionalista británico, formuló el problema cuando escribió sobre el principio de autodeterminación: «Superficialmente parece razonable: dejemos al pueblo decidir. De hecho era ridículo porque el pueblo no puede decidir hasta que alguien decide quién es el pueblo».

En la práctica, esto significa definir un territorio en el cual «el pueblo», o una mayoría (¿50,1 por 100?, o quizá una mayoría cualificada; pero ¿de cuántos?), decidirá. La realidad de poblaciones dispersas, de gente con identificación nacional potencial diferente que vive entremezclada en la misma área, la composición étnica distinta de las ciudades y el campo hacen que la aplicación de un método «democrático» para conseguir la autodeterminación y construir una nación sea inviable o extremadamente costosa. A menos que el nuevo «estado nacional» admita que es también un «estado multinacional», negando «autodeterminación» a un cierto número de sus ciudadanos pero respetando sus culturas, el principio puede llevar a conflictos trágicos.

Los nacionalistas ignoran además que la gente puede tener una «identidad nacional» dual, identificándose tanto con una nación cultural como con un estado no idéntico a la nación, y que las identidades pueden cambiar con el tiempo. Satisfacer los principios de autodeterminación nacional y la toma de decisiones democrática está muy lejos de ser fácil, y puede muy bien llevar a resultados absurdos que sólo podrán exacerbar los conflictos en el futuro. Robert Dahl expone muy bien el problema: «El hecho es que uno no puede decidir desde la teoría democrática lo que constituye una unidad adecuada para el proceso democrático. Como el principio de la mayoría, el proceso democrático presupone una unidad. Los criterios del proceso democrático presuponen la legitimidad de la propia unidad. Si la unidad no es una adecuada y legítima, no puede hacerse legítima simplemente por procedimientos democráticos».

Las dificultades en realidad eran visibles hacía mucho tiempo, desde que los socialistas norteamericanos trataron de aplicar el principio de autodeterminación después de la Primera Guerra Mundial. R. Lansing, un consejero del presidente Wilson, escribió que la autodeterminación «es una de esas declaraciones de principio que suena verdadera, que en abstracto puede ser verdad y que atrae poderosamente al innato sentido moral y a la concepción de la justicia natural, pero que, cuanto se trata de aplicarlo a cada caso concreto, se convierte en una fuente de inestabilidad política y de desorden interno, y frecuentemente en causa de rebeliones».

El propio Wilson, en un testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado americano, dijo: «Cuando yo pronuncié estas palabras (“que todas las naciones tenían derecho a autodeterminación”), las dije sin el conocimiento de que las nacionalidades existían, que nos llegan día a día... Ustedes no pueden saber y no pueden apreciar la ansiedad que he experimentado como resultado de los millones de gente que han visto surgir sus esperanzas por lo que yo había dicho».

Quizá la resistencia de tantos líderes democráticos a apoyar el principio cuando se enfrentan con la quiebra de un Estado multinacional como Yugoslavia o un imperio como el de la Unión Soviética o las exigencias de minorías en la India refleja esta experiencia y las lecciones extraídas de ella. Sin embargo, hace más imperativo que nunca el estudiar cómo estados democráticos pueden manejar estos problemas con éxito, ser genuinamente multinacionales y multiculturales, reconocer y proteger a las minorías y generar lealtades no incompatibles con identidades culturales. Esto puede llevarnos a cuestionar el ideal del «Estado nación» y a valorar la consolidación de la democracia liberal más que la integración «nacional».

En vista de las dudas de los científicos sociales para creer en la viabilidad de estados democráticos multinacionales, es paradójico que estemos considerando la democratización total de organizaciones transnacionales como la Comunidad Europea, gobernada ahora por representantes de los estados miembros. Hay un Parlamento europeo en Estrasburgo elegido directamente

por los ciudadanos de los países miembros, en gran medida de acuerdo con los principales partidos en cada uno de ellos, pero que hasta ahora ha tenido unos poderes limitados y ante el cual Bruselas todavía no tiene que responder. La política de la Comunidad Europea no es producto de las mayorías en el parlamento, sino de negociaciones entre gobiernos.

La discusión precedente sobre la relación entre nacionalismo, democracia y construcción de los estados modernos nos lleva a plantearnos otra tipología de regímenes democráticos. Tenemos al menos los siguientes tipos de países democráticos:

1) Los estados nación democráticos. Hay un número muy limitado de países que encajan totalmente en la idea de comunidad nacional, en la que todos los ciudadanos comparten una cultura, una lengua y una identidad común y que, al mismo tiempo, han logrado una estabilidad democrática. Con un criterio estricto, es decir, la ausencia de cualquier minoría lingüística, cultural o étnica, el número de estados que encajan en este tipo es sorprendentemente pequeño. Posiblemente se limite a Portugal, el más antiguo Estado nación europeo, Alemania, Austria y Uruguay. Noruega y Suecia casi satisfacen ese criterio, con una minoría sami que representa un porcentaje mínimo de la población, que vive en zonas poco pobladas y algunas de cuyas instituciones y tradiciones distintivas han sido reconocidas sin problema. Se podrían añadir países como Argentina y Chile, donde las minorías indígenas representan una parte muy pequeña de la población que ciertamente merece atención, pero que no plantea problemas importantes en el orden político de estados nación consolidados.

2) Democracias que son estados históricos cuya existencia se remonta al siglo XIX, que han hecho una transición a la democracia hace muchas décadas, que han sido capaces de incorporar a la vida nacional a las minorías no muy numerosas con una identidad cultural distintiva y cuyos vecinos no plantean problemas de irredentismo. El ejemplo más destacado es Finlandia. Por las circunstancias históricas se le podría sumar Nueva Zelanda y Australia, que se enfrentan con el reconocimiento de los derechos de las minorías indígenas (sobre todo los maoríes en Nueva Zelanda), pero donde ni el número ni la entidad de esas minorías plantean el problema de un nacionalismo secesionista. Aunque en un determinado momento los nacionalismos periféricos en Bretaña, Occitania y el País Vasco podrían aparecer como un desafío a la identidad de Estado y nación en Francia, y Córcega representa un problema serio para el sistema político francés, no cabe duda de que la inmensa mayoría de la población identifica el estado y la nación y la democracia, y que esos problemas no deberían ser obstáculo para una solución que garantice ciertos derechos a las minorías. Finlandia, con la minoría sueca, es quizá el mejor ejemplo de cómo en un marco democrático se pueden resolver estos problemas, aunque sea una realidad más reciente. Italia con las regiones de estatuto especial ha sido capaz de integrar en el sistema político a los habitantes del

alto Adigio de cultura alemana y a los del Vall d'Aosta, y con algo más de dificultad a los eslavos de Friuli y Venezia Giulia en la zona fronteriza con Yugoslavia. Esa integración ha sido posible dentro del marco democrático porque los países vecinos, Francia, Austria y Yugoslavia, han renunciado a fomentar demandas secesionistas e irredentistas, y el número de habitantes de estas regiones y la prosperidad italiana han facilitado su integración en una democracia que para la inmensa mayoría de los italianos es un Estado nación. Lo mismo cabría decir de Dinamarca, donde la minoría alemana goza de ciertos derechos, como la minoría danesa en Alemania, en la zona fronteriza con poblaciones mixtas. En este caso también el abandono de posiciones nacionalistas por parte de países vecinos ha permitido la coexistencia de minorías dentro de un marco democrático.

3) Los estados democráticos plenamente legítimos para la inmensa mayoría de sus habitantes y que no son, estrictamente hablando, estados nación. Aunque se podría hablar de un nacionalismo estatal más que basado en la integración cultural y lingüística, tenemos a Estados Unidos, que Hannah Arendt describe en algún lugar como anacional. La democracia americana, fruto de un proceso histórico de inmigraciones masivas en el pasado y en el presente, sin una población originaria plenamente dominante que tratara de imponer una idea de nación y que basa su legitimidad más en las instituciones políticas que en la integración cultural, aunque ésta no estuviera ausente en el proceso de construcción del país, es un caso especial. Esa excepcionalidad de los Estados Unidos hace peligroso y difícil extrapolar su experiencia a otros países y a una futura Comunidad Europea.

4) Estados multinacionales o parcialmente multinacionales y democráticos. Es éste un grupo de países que merecen especial atención a la vista del carácter multinacional de muchos de los estados que están surgiendo de la desintegración de la Unión Soviética y de varios estados en los Balcanes y en los países bálticos. Desde la perspectiva de los que creen que el Estado debe ser un Estado nación, es decir, desde la visión del nacionalista, estos estados son un compromiso inestable, condenado más pronto o más tarde a la desintegración y a la constitución de nuevos estados nación. Para otros, son un ejemplo de cómo en el contexto de instituciones democráticas basadas en la libertad, el pluralismo, la tolerancia y el consenso es posible crear sociedades en las que convivan gentes de diversa cultura y lengua. Es difícil saber si este modelo de estado democrático, no puramente nacional, es posible en sociedades que acceden en este momento a la democracia o si sólo es viable cuando el estado existe desde hace mucho tiempo y ha conseguido una lealtad y legitimidad para muchos de sus ciudadanos, que sienten con mayor o menor intensidad diferentes identidades nacionales. Bélgica, fundada en 1830, es un ejemplo de un estado que no es Estado nación ni para los de habla holandesa ni para los valones de habla francesa, pero no es objeto de reivindicaciones irredentistas por parte de holandeses o franceses, ni parece que no exista una identidad belga que simbolizan las instituciones, incluyendo la monarquía, ni

una capacidad para encontrar soluciones siempre nuevas y controvertidas a los problemas de convivencia de dos comunidades culturales y su coexistencia en el complejo urbano de Bruselas. Canadá representa otro caso, quizá más complejo y problemático por la enorme extensión del país y el número de francocanadienses y su identidad histórica, cultural, lingüística y geográfica en Quebec. La India es el caso más complejo de sociedad multicultural, multilingüe y multirreligiosa que trata de vivir en democracia, no sin serias dificultades que serían difíciles de resolver sobre la base del principio de autodeterminación sin enormes costes humanos. Es quizá también el ejemplo más claro de cómo las instituciones democráticas y federales pueden ayudar a resolver este tipo de problemas. La Confederación Helvética es la más antigua y compleja democracia multicultural, multilingüe y multirreligiosa, con una identidad que no se puede llamar estrictamente «nacional» pero que, en cierto sentido, funciona como nación, al menos con respecto al mundo exterior, y que es reconocida como tal por sus vecinos, que nunca han tratado de plantear irredentismos frente a las poblaciones de su misma lengua y cultura dentro de la Confederación. A estas antiguas democracias se ha sumado en el último cuarto de siglo el Estado de las autonomías españolas, al que se llegó en el proceso de democratización y en la Constitución de 1978 tras reconocerse la existencia de nacionalidades y garantizarse sus derechos, con una cultura y una lengua distintivas, al mismo tiempo que se reconocían los derechos de las minorías dentro de esas nacionalidades en la Constitución y en los estatutos al establecerse oficialmente el bilingüismo. España es desde este punto de vista una de las democracias más interesantes a estudiar en perspectiva comparada. El estado español, desde 1648, no ha sufrido modificación en sus fronteras estatales; es uno de los viejos estados del mundo, pero esto no ha sido obstáculo en otros casos a procesos de desintegración. Es la existencia de una conciencia de doble identidad de los españoles en Cataluña y Euskadi lo que ha permitido la creación de un estado nuevo, de un estado democrático que no es, estrictamente hablando, un Estado nación en el mismo sentido que lo pueden ser Portugal, Alemania o incluso Italia y Francia.

En este grupo de democracias están algunas de las que han sufrido profundas crisis como consecuencia del esfuerzo de crear estados y democracias multinacionales o multiétnicas. Se encuentran también en este grupo una serie de países en los que los conflictos derivados de las múltiples identidades nacionales no se han resuelto dentro del marco de un estado democrático común. En unos casos se ha producido una división con todos los costes humanos asociados a ella cuando las poblaciones han convivido durante siglos, como es el caso del Líbano y Chipre. En otros ha llevado a una continuada existencia del estado pero con considerable violencia, como en Sri Lanka. En otros se han encontrado soluciones que son semidemocráticas, como en Malasia. Está por ver si los muchos estados multinacionales que han surgido del desmembramiento de la antigua Yugoslavia y de la Unión Soviética serán capaces de crear democracias multinacionales consolidadas y estables en este

período histórico de constante afirmación del principio de autodeterminación y de nacionalismo en contextos en los que, como hemos señalado antes, es de difícil aplicación. La solución de una secesión pacífica como la de Eslovaquia y Eslovenia no es siempre viable por el número de personas que viven como minorías dentro de los territorios de una mayoría que fue o es minoría en el estado.

Existe mucha investigación sobre los movimientos nacionalistas, sobre la identidad nacional, sobre la base social de los nacionalismos, sobre las ideologías nacionalistas, etc., pero relativamente poca investigación sistemática, salvo la literatura en torno a la democracia consociacional, sobre cómo la democracia puede resolver este tipo de problemas o contribuir a exacerbarlos. En nuestra opinión, mucho depende del liderazgo político. Cuando los líderes quieren se puede crear un estado multinacional con libertad para todos; cuando los líderes optan por el nacionalismo extremo se puede llegar a los desastres del Líbano o de la antigua Yugoslavia. Es en estas sociedades donde el tema del liderazgo político en la democracia adquiere especial importancia.

5) Hay democracias cuyos límites geográficos y los de su soberanía no coinciden con los de la población que comparte un mismo sentimiento nacional o una identidad cultural y lingüística. Son las sociedades que tienen áreas irredentas en sus fronteras. Históricamente el irredentismo ha sido una de las causas de la hostilidad de sectores importantes de la población que no estaban dispuestos a dar su apoyo a la violencia de las minorías al otro lado de sus fronteras. El fascismo encontró un eco especialmente grande en las zonas fronterizas, empezando por la frontera con Yugoslavia después de la Primera Guerra Mundial. El rechazo de todas las fuerzas políticas de la identidad propia del Estado austriaco después de la Primera Guerra y la tradición pangermánica que había surgido en el siglo XIX hicieron de Austria una democracia especialmente inestable en el período de entreguerras y abrieron las puertas a los nazis, que favorecían el *Anschluss*, que se aprobó (es un tema a discutir y la prueba es difícil) más o menos democráticamente. No es imposible que el irredentismo sirva para deslegitimar democracias cuyos límites geográficos no coinciden con los del estado, que teóricamente debía incluir a todos los que se sienten identificados con un nación.

Un caso especial son los estados divididos, como lo fue Alemania durante muchos años y lo es hoy Corea, donde se ha creado con más o menos éxito y dificultades una democracia en la República del Sur, que coexiste dentro de la misma nación coreana con un sistema de características totalitarias. El tema de la unificación es central en la vida política coreana de una forma como no lo fue en el caso alemán, en parte porque la división no fue fruto de un desastre como el que produjo el nazismo y un castigo a la acción alemana en la Segunda Guerra Mundial, sino que se le impuso externamente a una sociedad que esperaba la independencia con la derrota del Japón. Lo cierto es que un sector importante de la sociedad surcoreana, sobre todo entre los estudiantes,

pone en duda la legitimidad de una democracia que no consiga la reunificación. Ha sido éste uno de los obstáculos a la democratización de Corea del Sur. El tema, aunque más abstracto y confuso, se plantea en el caso de Taiwan, donde el reconocimiento de la identidad estatal de Taiwan supone abandonar la tesis de la unidad de China y la representatividad de la república de China en Taiwan e implica el riesgo de que una secesión de Taiwan como estado pudiera justificar una intervención de la República Popular China. Esto que parece un trabalenguas refleja una realidad política extremadamente compleja.

El problema de la identidad del estado es una condición previa al de la democratización del estado. El caso más extremo hoy en día es el de Hong Kong, donde no existe un estado, donde la gente se había acostumbrado a vivir en libertad dentro de un régimen colonial con instituciones representativas subdesarrolladas y que se ve amenazado con la incorporación en la República Popular China con un estatuto de autonomía y un cierto grado de democratización cuyas consecuencias son aún imprevisibles. Sin la independencia, que ya no es posible dado los acuerdos entre Inglaterra y China, no era posible crear un régimen democrático para Hong Kong que habría implicado también la renuncia a la unidad histórica con China.

Esta variedad de situaciones ilustra lo complejo que es el tema de nación, estado y democracia, al que sin duda habrá que dedicar una atención creciente en la investigación comparada sobre las democracias.

### Democracias unitarias y federales

Existe una amplia literatura sobre el federalismo a la que no me voy a referir, pero queda mucho por explorar sobre en qué medida los ideales de la democracia, del gobierno responsable ante el *demos*, y los supuestos de libertad y pluralismo democrático se realizan en sistemas unitarios y federales. Existe una tendencia a considerar que el federalismo acerca el gobierno a los ciudadanos y por lo tanto es en principio más democrático que los estados unitarios, olvidando que éstos aseguran una mayor igualdad entre todos los ciudadanos, igualdad que una estructura federal tiende a reducir inevitablemente entre los estados miembros más y menos desarrollados por muchos fondos de igualación que haya, y cuya eficacia parece dudosa. Una vez más nos encontramos con una significativa diversidad de situaciones que merecen comparación sistemática:

1) Estados unitarios en los que la soberanía reside en todo el pueblo sin diferenciación entre sus componentes territoriales y, a través de él, en los representantes directamente elegidos en todo el ámbito del estado. Es importante subrayar que una democracia en un estado unitario no tiene por qué tener elementos importantes de descentralización en la gestión del Estado. El

Estado unitario en la concepción jacobina indudablemente ha tenido elementos de ejercicio autoritario del poder desde el centro ignorando problemas en la periferia, pero también, si pensamos en los países que han seguido este modelo en la Europa occidental, ha logrado una igualdad en la calidad de muchos servicios públicos que no se habría conseguido en un sistema más descentralizado y sobre todo federal. El contraste entre países como Francia, Italia, Portugal, los escandinavos y los Estados Unidos en este aspecto merecería mucha más atención. Ciertamente, el estado unitario no es incompatible con la democracia. Es importante señalar que dentro del contexto de un estado unitario cabe una considerable autonomía y vitalidad de la democracia a nivel municipal, que acerca la gestión del gobierno a los electores y a las necesidades reales de los ciudadanos, así como también una descentralización administrativa importante.

2) Estados federales o federalizados. En el mundo existen muchos estados federales de características muy diversas, algunos de hecho sólo pseudo-federales, como por ejemplo México y algunos otros en Hispanoamérica, y otros auténticamente federales en sus estructuras institucionales. No podemos olvidar que la gran democracia americana y la inmensa democracia india son ambos estados federales, aunque de características y origen histórico distintos.

Una primera distinción entre estados federales que no se puede olvidar al comparar su funcionamiento es la que existe entre estados nación con una organización política federal y estados multinacionales con estructuras federales. Entre los primeros tenemos a Alemania y Austria junto a Australia. Hoy nadie duda de la lealtad a la federación de los estados miembros, los *Länder*, lo cual no fue cierto en la misma medida en el período de entreguerras en el caso de Baviera, dentro de la república de Weimar. En ese contexto el federalismo cooperativo no presenta problemas políticos graves ni riesgos para la democracia, aunque sí problemas prácticos y financieros complejos. Aunque formalmente en las constituciones haya pocas diferencias entre estados federales multinacionales y multiétnicos y los que acabamos de mencionar, en la realidad política son democracias muy diferentes. Los conflictos normales en un estado federal que se resuelven por negociación o por decisiones de los tribunales constitucionales adquieren un significado político muy distinto cuando se pueden definir como conflictos entre nacionalidades y no entre estados miembros de una sociedad básicamente homogénea. La alteración de los límites de un estado federal nacional único implica problemas, pero básicamente es viable sin mayor complejidad, mientras que cuando se trata de un estado multinacional y multiétnico presenta problemas graves. El gobierno de uno de los estados miembros en una sociedad multinacional asume además competencias que afectan a la identidad del estado, y no está siempre claro si van a utilizarse para poner en duda la existencia del estado o conseguir objetivos secesionistas o si se puede contar con la lealtad a la constitución común del estado federal. El problema es menos complejo cuando los compo-

ponentes de un estado federal multinacional son claramente distintos en la composición de su población, pero se complica cuando parte de la población del estado miembro es de la misma identidad étnica, lingüística, cultural, y podríamos decir nacional, que la mayoría del estado y por tanto constituye una minoría dentro de la minoría con autonomía estatal. En qué medida el estado central puede y debe defender o no los derechos de la minoría frente a intentos hegemónicos por parte de los estados miembros de la federación es un problema complejo. Por un lado, los derechos de esa minoría suelen estar garantizados en la constitución, tanto del estado como del estado autónómico, y por tanto el primero tiene derecho a defenderlos por las vías constitucionales apropiadas. Por otro, esto implica una limitación de la creciente autonomía y soberanía del estado miembro. Desde el punto de vista democrático el problema no tiene una solución fácil; cabría decir que en un contexto democrático una minoría dentro del estado miembro debería defender sus derechos por vía democrática sin apoyo desde el estado federal, pero, por otra parte, una minoría lógicamente tiende a buscar el apoyo de las autoridades federales. Son éstos problemas complejos para la teoría democrática, como se puede desprender del análisis de Robert Dahl al que me voy a referir. Subraya Dahl que en un sistema federal la mayoría no puede prevalecer sobre una minoría que está concentrada en una unidad subestatal constitucionalmente privilegiada cuyos miembros están en mayoría. Esto significa que la mayoría en el estado no tiene control sobre una serie de decisiones que constitucionalmente competen a la unidad subestatal y a la mayoría en ésta. Su capacidad de decisión democrática por tanto está limitada por el principio federal.

El gran problema en los sistemas federales es que la democracia no tiene una base filosófica para decidir cuáles pueden ser las unidades políticas en las que se debe ejercer el poder democráticamente. La legitimidad de las unidades políticas no se deriva de la democracia, sino que el proceso democrático presupone la legitimidad de las unidades políticas, tanto del estado federal como de las unidades que lo componen. La competencia de una y otra unidades políticas no se deriva directamente de un principio general democrático, aunque sí puede establecerse democráticamente en el proceso constituyente, como en el caso español, con la aprobación democrática de la constitución y de los estatutos de autonomía propuestos por los representantes democráticos de las nacionalidades y regiones, la aprobación democrática por las Cortes y su ratificación democrática en los referenda. Sólo este proceso constituyente sirve de base para el carácter democrático de un sistema en el que la mayoría, en el ámbito estatal, queda privada del poder de decidir una serie de materias de competencia exclusiva de las autonomías.

El estudio comparado de los estados democráticos federales ha tendido a ser el monopolio de los constitucionalistas y juristas, salvo en algunos países federales como Estados Unidos y Alemania. Esa perspectiva constitucionalista hace que numerosos autores utilicen una definición restrictiva que no incluye sistemas que no son formalmente federales pero que de hecho lo son

tanto o más que muchos constitucionalmente federales, como el estado de las autonomías español y el mismo sistema del estado regionalizado italiano. Paradójicamente, en los trabajos sobre el federalismo los autores a veces ignoran el carácter democrático o no democrático del sistema federal, incluyendo en sus comparaciones la antigua Unión Soviética y Yugoslavia antes de la actual crisis, México, etc. En esos trabajos se hace poca referencia a la relación entre federalismo y democracia, y la tipología de sistemas federales apenas se ocupa de los procesos democráticos.

Sería interesante iniciar la formulación de una tipología más comparativa y sociológica de sistemas federales y su relación con el funcionamiento de sistemas políticos democráticos. Una posible aproximación sería distinguir los siguientes tipos:

a) Sistemas federales o casi federales en los que los partidos que compiten con cierto éxito, y sobre todo los que gobiernan las unidades políticas subestatales, son los mismos que gobiernan en el estado central. Es el caso de los Estados Unidos, donde, con raras excepciones, los republicanos o los demócratas gobiernan los estados miembros, Australia, la República Federal Alemana (si consideramos la CSU bávara como parte de la CDU e ignoramos el hecho de que en los primeros años de la república un partido conservador con base regional gobernara en coalición en uno o más *Länder*), Austria, Suiza (aunque en algún cantón pequeño puede gobernar algún partido no representado en el Consejo Federal) e Italia (salvo en las regiones de estatuto especial, donde gobiernan partidos locales, generalmente coaligados íntimamente con partidos de ámbito estatal). Varios de estos países, Estados Unidos, Alemania, Austria, Italia, salvo en algunas regiones muy especiales, son naciones estado o estados nación.

b) Estados federales en los que los partidos de ámbito estatal son dominantes a pesar de que en algunos estados otros partidos sean relativamente hegemónicos y tengan ambiciones de gobernar toda la federación. Un ejemplo sería Brasil y, en la medida en que la política mexicana es democrática, México, donde después de muchos años de hegemonía del PRI, el PAN gobierna en dos estados. Aunque tenga pocas expectativas de llegar a controlar la presidencia, el PAN no es un partido de vocación regional.

c) Estados federales con partidos nacionalistas o regionales que no aspiran a obtener el poder en la federación y que, sin embargo, gobiernan en estados miembros. Ésta sería la situación de Canadá, donde los partidos nacionalistas de Quebec sólo aspiran a gobernar en esa provincia, aunque por muchos años el Partido Liberal haya gobernado tanto en la federación como en Quebec. El sistema parlamentario ha permitido también que partidos con ambición de gobierno federal hayan conseguido una implantación fuerte en algunas provincias y el control de su gobierno. Lo mismo se puede decir de la India, donde hay partidos ideológicos y con ambición de gobierno que sin embargo sólo consiguen el control del ejecutivo en algunos estados de la

unión. El caso de Bélgica sólo parcialmente encaja en este tipo, ya que los partidos nacionalistas flamenco y valón no han conseguido el control de los órganos casi federales que gobiernan las dos partes del reino, y el poder básicamente continúa en manos de los tres partidos tradicionales tanto a nivel nacional como regional, aunque la diferenciación de cada uno de ellos en términos de identidad lingüística les hace al mismo tiempo partidos representantes de las nacionalidades dentro del sistema consociacional de gobierno. España de 1931 a 1936 y desde 1978 también estaría en este tipo de sistemas federales, en este caso formalmente casi federal.

Independientemente de las normas constitucionales y de las competencias asignadas a las unidades subfederales, este cuadro de relaciones con el sistema de partidos podría ser la base para un estudio sobre el diferente funcionamiento del proceso democrático en unos y otros estados federales. En el primer tipo es mucho menos probable que los votantes expresen preferencias distintas a nivel federal y a nivel estatal, aunque las particulares características de los partidos americanos y del sistema presidencial permitan la diferenciación en los distintos niveles políticos. Ciertamente, la posibilidad de coordinación política en el primer tipo es muy distinta de la que se da en los países del segundo y sobre todo del tercer tipo; la probabilidad de conflictos entre el poder central y el poder de los estados o comunidades miembro es muy distinta. Ilustraría esta afirmación el caso de la Alemania de la República de Weimar, en la que existía un partido bávaro mucho más independiente del Zentrum que la CSU de la CDU.

Un tema no tocado en los estudios sobre el proceso de democratización en los países latinoamericanos es su carácter federal o unitario. No cabe duda de que la estructura federal del Brasil permitió que las elecciones y gobernadores bajo el régimen militar crearan unos representantes y unos ejecutivos —gobernadores— de diez estados de la máxima importancia democráticamente elegidos, mientras que el gobierno de Brasilia seguía controlado por los militares. Esta situación fue uno de los factores en el proceso de democratización brasileño que en un régimen unitario no habría sido posible. En este momento, en el que se habla tanto de la reforma política y la democratización de las características autoritarias del sistema político mexicano, el hecho de que el PAN y el PRD compitan con el PRI con cierto éxito en una serie de estados y que incluso el PAN conquistara el gobierno de dos de ellos ha sido un factor importante a la hora de acelerar ese proceso político.

No cabe tampoco duda de que cuando un partido es hegemónico a nivel central durante muchos años, la posibilidad de controlar gobiernos regionales permite al partido o a los partidos en la oposición su supervivencia, gracias a que ese control les da posibilidad de desarrollar su organización partidaria, sus clientelas electorales y sus recursos para ser un factor importante en la vida política nacional. El caso de Italia en este aspecto es paradigmático: el Partido Comunista, excluido por las coaliciones en torno a la Democracia Cristiana del poder en Roma durante muchas décadas, pudo participar en el

poder en la vida italiana gracias al control de regiones como Emilia-Romagna, Toscana, etc. Lo mismo se puede decir sobre el resurgir del SPD alemán en la época de hegemonía de la CDU en los primeros años de la República Federal. En este sentido el federalismo facilita la persistencia de la competitividad democrática en sociedades en las que por una y otra razón un partido puede ser hegemónico a nivel de la federación. Probablemente la unión india confirmaría esa pauta si consideramos la posición hegemónica que ha tenido por tanto tiempo el Partido del Congreso.

### **Conclusión**

Por supuesto, las tipologías de democracias contemporáneas no son exhaustivas; es más, no he desarrollado aquí una que considero de las más importantes e interesantes: la diferencia entre democracias parlamentarias y presidencialistas, a la que he dedicado considerable atención en los últimos años. Pero es un tema que habría merecido por sí solo una lección.

Como saben mis alumnos, siempre me excedo en el tiempo en mis clases y hoy las normas de lo que debe ser un discurso académico no me lo permiten. Terminaré, pues, diciendo que como me siento doblemente vinculado a la Autónoma, otro día continuaré. Por hoy, gracias a los departamentos de Sociología y Ciencia Política, a mis colegas y amigos y a todos los que han venido a esta «clase» por su atención y el honor que me han hecho.