

# **SISTEMAS POLÍTICOS**

**Curso 2009/2010**  
Magdalena Adrover Gayá

# ÍNDICE

## PRIMERA PARTE: POLÍTICA, ESTADO Y REGÍMENES POLÍTICOS

<b>Tema 1: El Estado como forma de organización política</b> .....	<b>3</b>
1.- Apuntes clase .....	3
2.- Resumen capítulo 6 Vallès “El Estado como organización política” .....	7
3.- Resumen capítulo 10 Vallès “Los elementos constitutivos del Estado” .....	12
<b>Tema 2: Los regímenes políticos: regímenes autoritarios y democráticos</b> .....	<b>18</b>
1.- Apuntes clase .....	18
2.- Resumen capítulo 7 Vallès “Estado, monocracia y democracia: Las dictaduras (I)” .....	21
<b>Tema 3: Las transiciones entre regímenes</b> .....	<b>27</b>
1.- Apuntes clase .....	27
2.- Resumen O’Donnell y Schmitter “Transiciones desde un gobierno autoritario” .....	30
3.- Resumen Linz “La transición española en perspectiva comparada” .....	44
<b>Tema 4: La caracterización de la democracia como poliarquía</b> .....	<b>51</b>
1.- Apuntes clase .....	51
2.- Resumen Schmitter y Karl “Qué es y qué no es la democracia” .....	56
3.- Resumen Dahl “La poliarquía” .....	62

## SEGUNDA PARTE: FORMAS INSTITUCIONALES DE ORGANIZAR EL PODER POLÍTICO

<b>Tema 5: La distribución territorial del poder: Estados unitarios, Estados federales</b> .....	<b>63</b>
1.- Apuntes clase .....	63
2.- Resumen capítulo 12 Vallès “La distribución territorial del poder” .....	66
<b>Tema 6: Las formas de gobierno: sistemas parlamentarios, sistemas presidenciales</b> .....	<b>70</b>
1.- Apuntes clase .....	70
2.- Resumen capítulo 16 Vallès “Las relaciones entre instituciones y las formas de gobierno” .....	73
<b>Tema 7: Cultura política y socialización política</b> .....	<b>76</b>
1.- Resumen Almond y Verba “La cultura política” .....	76
2.- Resumen Morán y Benedicto “Los procesos de vinculación de los ciudadanos con la política” ..	83
<b>Tema 8: Política y acción colectiva</b> .....	<b>91</b>
1.- Resumen capítulos 21, 22 y 23 Vallès “La acción política individual y colectiva” .....	91
2.- Resumen Morales “¿Existe una crisis participativa?” .....	107

## Tema 1: El Estado como forma de organización política

La política sirve para ejercer un control normativo y universal sobre la comunidad en la que existe una serie de instituciones políticas dedicadas a tomar decisiones y a crear normas que son aplicables a toda esa comunidad.

La política se refiere a una regulación de normas siempre colectiva, no específica. Tiene una visión conflictivista de la vida, que supone que la sociedad necesita un orden. No sólo la política tiene un ámbito de normas, hay más situaciones donde se dan relaciones de poder: familia, universidad, etc.

El término Estado puede utilizarse de distintas formas:

- “El estado aparece en Europa occidental a principios del siglo XVI” (sistema político): Se refiere al concepto histórico. En este sentido, el Estado es aquella forma de organización política en la que lo político se hace autónomo respecto de otras relaciones de poder. Por ejemplo, hay diferencia entre un modelo de Estado occidental y una tribu oriental.
- “El estado no debe interferir en la conciencia religiosa de sus ciudadanos” (instituciones políticas): La definición de Estado de Max Weber es: *“Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”*. En esta definición destaca el término “monopolio de la violencia legítima”; de esta forma, un Estado no puede reclamar para sí mismo los medios de coacción si no está legitimado.
- “El Estado ha cedido competencias y recursos a los municipios y a las comunidades autónomas” (administración central): Se refiere a las instituciones públicas con actuación sobre todo el territorio estatal. A través de esta institucionalización se desarrolla todo un aparato burocrático autónomo, dedicado específicamente a generar y a hacer cumplir unas normas que son vinculantes para una comunidad.
- “Los estados han de cooperar más estrechamente para proteger el medio ambiente” (estado independiente): Se refiere tanto a la soberanía como al territorio. El Estado ejerce sus funciones dentro de un territorio; el elemento territorial es el que más conflictos ha creado entre estados. En cuanto a la soberanía, se trata de una comunidad que se sabe política y que ejerce la capacidad de tomar decisiones.

El estado trasciende a los actores; está por encima de ellos, ya que se trata de un conjunto de instituciones. Hay muchas variaciones en la configuración de los estados, pero siempre se cumplen estas cuatro características: sistema de penalizaciones, fronteras, instituciones y la auto-dotación de una existencia política que sirve para ejercer la soberanía.

Así, de las cuatro definiciones anteriores se pueden extrapolar cuatro características básicas del estado:

1. El estado delimita la política como un ámbito diferenciado respecto del parentesco familiar, de la relación económica, de la creencia religiosa o de otras formas de interacción social. Es la forma más autónoma de lo político, disociándose de otras formas donde la clase social o la familia están relacionadas con el poder. Esta diferenciación no significa la ausencia de contacto entre estos ámbitos.
2. El estado tiende a la máxima institucionalización de la relación política. Lo que otorga la capacidad de mandar y lo que fomenta la disposición a obedecer no es la tradición o las características personales del que manda, sino que lo que cuentan son las reglas (leyes). Son estas reglas las que confieren legitimidad a la relación política. Esta institucionalización, que equivale a la despersonalización del

poder, conduce a la profesionalización de los agentes políticos en su sentido más amplio: políticos y funcionarios.

3. El estado reivindica la exclusiva de la coacción, de forma que se dota de un doble monopolio: en la producción del derecho y en la administración de la violencia (cuanto más legítimo sea un estado, menos necesario será utilizar la fuerza). En este terreno, no admite competencia de otros centros de poder. De hecho, aunque el estado puede distribuir el ejercicio de estas facultades, no renuncia al principio de que sólo a él le corresponden en última instancia.
4. El estado entiende que su capacidad de regulación de conflictos tiene como marco de actuación un territorio claramente delimitado, una base territorial.

Los elementos constitutivos del estado son tres:

1. La comunidad (quiénes): guarda relación con la forma en que se van a construir los Estados. En función de las dos formas de entender el concepto de nación, hay dos formas básicas en las que se constituyen los estados, que son excluyentes entre sí:
  - a. Aproximación étnica (desde la comunidad: de abajo a arriba). La comunidad precede al estado. Es el modelo germánico. Correspondería al concepto de nación como una comunidad que siente su fuerza cultural (volkgeist: el espíritu del pueblo). La nación se constituye como tal en tanto refrenda la necesidad de vivir en común; suponen y construyen una historia y unos rasgos comunes. La oposición con los otros se forma porque “no eres de los nuestros”. Ej.: el dolor que sienten los vascos en Euskadi por no poder auto-gestionarse.
  - b. Aproximación cívica (desde el Estado: de arriba abajo). El estado precede a la nación. Es el modelo francés. Correspondería al concepto de nación como creación política, en la que la visión de nación se crea artificialmente desde el Estado. Así, la nación no puede existir por sí misma, sino que el estado fabrica comunidades imaginadas (Benedict Anderson). La nación existe sobre la base de unos elementos objetivos que trascienden al grupo, de forma que no es relevante si los individuos tienen o no la voluntad de pertenecer a ese grupo. La oposición con los otros se forma por “sé de los nuestros”.

La mayoría de estados europeos se han construido mediante la aproximación cívica: estados nórdicos, estados de bienestar, fronteras bien definidas,...

Estado y Estado-Nación se pueden considerar sinónimos, aunque el último es un término puesto en entredicho porque hay gente que no forma parte de la nación (inmigrantes provenientes de otros países) pero que tiene derechos como ciudadano. El Estado-Nación es intuitivo en el sentido que los límites del Estado coinciden con los de la nación; es decir, se superponen. Una comunidad que reclama unas instituciones políticas propias que no tienen un territorio no es un Estado-Nación.

La acomodación de la diversidad puede darse en distintas direcciones (ambas pueden darse tanto en la aproximación cívica como en la étnica):

- a. Acomodación de la diversidad (multiculturalismo): Es la que se da en los países anglosajones (EEUU, RU, Australia). Las diferencias se mezclan y suele ser la más exitosa.
- b. Políticas asimilacionistas (Francia): La gente debe amoldarse a la cultura impuesta desde el estado. Las diferencias se relegan al plano privado.

Casi todas las constituciones regulan dos formas de ver “sobre quiénes”: ius solis (derecho de suelo) y ius sanguinis (derecho de sangre).

La comunidad es la base que va a garantizar la pertenencia a una nación.

2. El territorio (dónde): Teóricamente es el más estable. El trazado de fronteras fue esencial para que muchos países pudieran constituirse como un estado; casi todas las fronteras tuvieron que ver con una conquista territorial. Además, también es necesario el reconocimiento internacional de esas fronteras. En los estados europeos esto ha dejado de ser un motivo de guerra, aunque en otros lugares lo sigue siendo (Kosovo, Palestina). Sigue siendo un elemento en el que un estado puede ser invadido. Inicialmente tenía gran relevancia por sus fines defensivos, pero actualmente va perdiendo su importancia con fenómenos como la globalización y el multiculturalismo, aunque el trazado de fronteras sigue siendo esencial; pone en pie de guerra a los países.
3. La soberanía (cómo): es la capacidad del Estado de tomar decisiones vinculantes y colectivas. Las decisiones son sólo vinculantes si existe un sistema de penalización; si éste es laxo o frágil (o demasiado exagerado), no hace efectivo el cumplimiento de la norma, lo que nos conduce al monopolio del uso de la fuerza (Ej.: Autonomías y ley antitabaco, 2 formas distintas de penalización para un mismo país, multas demasiado altas). El terrorismo pone en jaque la soberanía interna. Además, se pueden tomar decisiones colectivas y vinculantes que no sean legítimas en absoluto (ej.: Guerra de Irak; en este caso, también estamos ante una invasión de la soberanía de Irak).

La soberanía puede ser:

- Soberanía interna: implica que el Estado es superior a cualquier otra autoridad en el territorio.
- Soberanía externa: es la capacidad de tomar decisiones frente a cualquier otra autoridad externa. Según Vallès, la soberanía externa tiene varios límites:
  - a. De facto (de hecho):
    - Intervenciones militares: como la guerra de Irak
    - Presiones económicas de organismos internacionales: como Cuba, las presiones que reciben los países que tienen préstamos concedidos por el FMI o el BM, o el Tratado de Maastricht y las penalizaciones por incumplimiento.
  - b. Adoptados por voluntad propia:
    - Pertenencia a procesos de integración supranacional (Ej.: En la Unión Europea, la soberanía externa deja de ser propia y pasa a ser de todo el marco europeo. Las decisiones que se toman en la UE son directivas y unánimes, no son vinculantes. Obligan a los estados a trasponerlas, adaptando todo lo que en la legislación nacional sea contrario para que la norma prevalente sea la comunitaria).
    - Acuerdos económicos tipo OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo)
  - c. Expansión de los derechos individuales como elementos fundamentales de las democracias occidentales:
    - Libertad de acción respetando los Derechos Humanos (Ej.: país que interviene en la defensa de los derechos humanos). Los tratados internacionales de protección de derechos humanos limitan la soberanía interna de un país.

### **La evolución histórica del Estado**

El avance más importante sucede con las monarquías absolutas y su paso al Estado liberal en los siglos XVI y XVII. En el siglo XVIII el primer cambio en el modelo de Estado carece de carácter democrático, que llega en el siglo XX. En el siglo XX nos encontramos también con el Estado nazi y el soviético, la democracia

liberal,... pero lo más importante es la introducción del concepto de ciudadano. Estados Unidos parte del Estado liberal, no tiene monarquías.

El fin del Estado absoluto comienza con el desmantelamiento de la monarquía y el clero. El rey es el rey por vía divina y porque el clero lo reconoce. La ilustración pretende colocar en el poder a una burguesía que no tiene nada que ver con la aristocracia. En el Estado absoluto la aristocracia recaudaba los impuestos por orden del monarca, el pueblo llano estaba formado por súbditos. Esta situación se rompe y hay un cambio en la concepción: de súbdito (Estado Absoluto) a ciudadano (Estado Liberal). La burguesía está formada por propietarios con ideas liberales que necesitan una política particular: el Estado liberal. Al principio, el concepto de ciudadano no era como el de ahora, pues había ciudadanos de primera y de segunda (como en la Unión Europea), faltaba el componente democrático porque no todos tenían los mismos derechos. Además, en el Estado liberal se introduce la idea de separación de poderes.

### **Diferencias entre el estado liberal y el estado absoluto**

Fueron las revoluciones norteamericana y francesa de finales del siglo XVIII las que dieron forma al estado liberal.

Cuando aparece la Revolución Francesa se da un cambio de coalición en el poder, pero lo más importante es la introducción del concepto de ciudadano. El fin del Estado absoluto comienza por el desmantelamiento de la monarquía y el clero.

Se sustituye el concepto de súbdito por el de ciudadano. En el estado absoluto la aristocracia recauda los impuestos por orden del monarca, el pueblo llano es un súbdito. Esta concepción se rompe: de súbdito (estado absoluto) a ciudadano (estado liberal).

El estado liberal sitúa a todos los habitantes de un país en situación de igualdad. La ley debe ser expresión de la voluntad general. Aquello que más va a satisfacer a la mayoría; ya no se refleja la voluntad de un monarca soberano. El monarca otorga concesiones a particulares, gremios, ciudades,...

Se comienza a ver el estado como un "estado de derecho", lo cual supone que este modelo de estado no sólo hace las leyes sino que además se atiene a ellas; el derecho ya no es por parte del rey de forma arbitraria y personalista.

Aparecen las ideas de separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). También surge la idea de "checks and balances" (sistemas de pesos y contrapesos).

Cuando surge el estado liberal hay muy pocas justificaciones para que este estado intervenga en asuntos sociales y económicos; esto llegará mucho más tarde.

El estado liberal es creado por la burguesía, un estado que nos proteja comercialmente (estado minimalista).

La revolución francesa está estrechamente vinculada a las ideas de la ilustración. Defensa de los principios liberales. Existen ideas igualitarias (Rosseau); importancia de la educación (sistema educativo nacional).

## Resumen capítulo 6 Vallès “El Estado como organización política”

### Los rasgos esenciales del estado

150.000 años de existencia humana han dado lugar a sucesivas formas de organización colectiva. Cada una de ellas ha intentado responder a la complejidad creciente de las comunidades humanas. Hace unos 500 años empezó a perfilarse en Europa Occidental una nueva forma de organización: el Estado. Del viejo continente se exportó a América y poco a poco se implantó en todo el planeta. Cuando se inicia el siglo XXI, es la unidad política más extendida.

El estado se sitúa en los puntos de máxima autonomía institucional de la política y de mayor concentración de la coacción; de lo que se derivan cuatro rasgos esenciales:

- La política se sitúa en un ámbito diferente al del parentesco familiar, de la relación económica, de la creencia religiosa o de otras formas de interacción social. Esta diferenciación no quiere decir ausencia de contacto entre esos ámbitos. La política crea y mantiene sus propios circuitos de decisión.
- El estado tiende a la máxima institucionalización de la relación política. Lo que otorga la capacidad de mandar y lo que fomenta la disposición a obedecer ya no es la tradición ni las características personales del que manda o del que obedece, sino las reglas (las leyes), que sitúan a unos en la capacidad de tomar decisiones y a otros de acatarlas. Son esas reglas las que dan legitimidad a la relación política. Esta institucionalización – que equivale a la despersonalización del poder – conduce a la profesionalización de los agentes políticos en su sentido más amplio: políticos y funcionarios (personas reclutadas especialmente para esta función de acuerdo con reglas predeterminadas)
- El estado reivindica la exclusiva de la coacción, para lo que se dota de un doble monopolio: produce el derecho y administra la violencia física. No admite competencia de otros centros de poder, aunque el estado puede distribuir el ejercicio de estas facultades (cesión a autoridades territoriales), pero no renuncia al principio de que sólo al estado le corresponden en última instancia.
- El estado entiende que su capacidad de regulación de conflictos tiene como marco de actuación un territorio claramente delimitado. La vinculación política tiene, sobre todo, una base territorial.

Los rasgos enumerados son tendencias: el estado tiende a conquistarlos en su máxima intensidad, aunque todos los estados llegan a adquirirlos en el mismo grado.

*Nota: El estado, según Max Weber, es “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”.*

### ¿Cuándo nace el estado?

No hay una fecha exacta, ya que todos se van gestando a lo largo de un arduo proceso; pero sí hay un periodo histórico (entre el S XV y el XVI) en el que se dan ciertas condiciones que generaron esta forma política.

Podemos agrupar estas condiciones en cuatro apartados:

- 1) En el orden económico: se consolida un comercio a larga distancia centrado en las ciudades, se amplía el marco territorial de las transacciones mercantiles y se inician las expediciones transoceánicas. Se hace cada vez más necesario garantizar la seguridad de éste tráfico y disponer de una instancia eficaz para regular los conflictos que plantea.
- 2) En el orden cultural e ideológico: el Renacimiento difunde una determinada visión del mundo clásico y de sus organizaciones políticas. Contra la fragmentación de los poderes feudales se evoca la unidad política concentrada en un soberano.

- 3) En cuanto a la administración de la coacción: se impone una visión monopolística; sólo al Estado (y al monarca que lo personifica) corresponde la producción de la ley y su aplicación. No es la tradición la que hace la ley, aunque algunas normas tengan un origen tradicional. Esto facilita la aparición de una burocracia profesional.
- 4) En el ámbito de la violencia tiene lugar el paso de una fuerza armada temporal (basada en la caballería que el señor feudal reúne en función de sus compromisos y posibilidades) a una fuerza permanente dotada con armas de fuego tanto ligeras como pesadas. Esta nueva organización militar requiere unas condiciones de financiación.

Como ya decíamos antes, la construcción del estado es un proceso gradual de expropiación de los medios de dominación política (producción legal, administración de justicia, recaudación fiscal, recursos militares, relaciones diplomáticas) que antes se encontraban dispersos entre diversos agentes y que ahora tenderán a ser confiscados por la autoridad del estado y atribuidos a su personificación: el soberano.

Este proceso se encuentra con muchas resistencias; genera conflictos y presenta muchos episodios de violencia (nadie se resigna a perder situaciones de privilegio). Pero la tendencia dominante conducirá a la consolidación del modelo estatal, que acabará imponiendo su hegemonía.

### **La legitimación del estado**

La hegemonía del estado no se basa únicamente en la dominación militar de un poder central sobre otros poderes. Es también el triunfo de una determinada concepción ideológica, capaz de justificar esta dominación. Maquiavelo, Hobbes y Bodino son las referencias clásicas de esta construcción intelectual.

- Nicolas Maquiavelo (1469-1527): Observa y teoriza que las monarquías centralizadas y unitarias son los modelos políticos del futuro. Señala la importancia de concentrar atribuciones en un príncipe dotado de los instrumentos básicos para ejercer su dominio (fuerza armada propia y permanente, y capacidad de propaganda). La política se guía por su propia lógica y no por la religión o la moral. Conocer esa lógica y respetarla garantiza el éxito del dirigente político.
- Jean Bodin (1530-1596): Elaboró el principio de la soberanía estatal. La comunidad sólo puede mantenerse integrada si cuenta con un poder absoluto y perpetuo, ilimitado y desligado de toda condición. La existencia de este poder soberano es la única garantía de cohesión que tiene una comunidad atravesada por antagonismos y diferencias de todas clases. La aplicación de éste poder soberano debe confiarse a uno sólo, porque la “naturaleza” así lo enseña: un solo Dios gobierna el mundo, un solo padre dirige la familia. Al rey se le va a atribuir la fuente de todo poder, de la ley y de la coacción, con una única sujeción: la ley divina.
- Thomas Hobbes (1588-1679): Era partidario de la monarquía absoluta, estaba convencido de que una comunidad política solo tiene garantizada su seguridad y su conservación si sus miembros renuncian a gobernarse a sí mismos en beneficio de un soberano. Este soberano ha de estar dotado de fuerza irresistible para imponer su voluntad y, con ello, garantizar la seguridad de todos sus súbditos frente a la amenaza que cada uno de ellos puede representar para los demás. Ningún límite debe fijarse a su poder. Sólo una circunstancia puede acabar con su supremacía: que se debilite de tal manera que no pueda asegurar la protección de sus súbditos.

Estos tres autores contribuyeron de forma decisiva a la construcción teórica del Estado: autonomía de lo político, importancia de la fuerza militar, principio de soberanía y poder absoluto en todos los ámbitos de la vida política. Esta posición será impugnada desde ángulos diferentes (los nobles, las iglesias y la representación de las élites urbanas que no querían perder sus privilegios). Es un modelo en el que existe



una identificación total de estado y monarca absoluto, que se expresa con claridad cuando Luis XIV dice “el estado soy yo”.

### **La evolución del estado: una bibliografía**

El estado ha experimentado transformaciones de importancia a través de sus cinco siglos de existencia. En dichas alteraciones han influido los cambios de su entorno económico, social y cultural, dando lugar a variantes de la forma estatal.

Entre los rasgos que registran diferencias podemos encontrar: el vínculo entre poder político e individuo, el estatuto reconocido al individuo, la creación del derecho, la organización de las funciones políticas estatales, la relación con el entorno económico y social, y las bases de su legitimación ideológica.

Entre los siglos XVI y XIX cabe identificar dos grandes modelos (estado absoluto y estado liberal) a los que seguirán en el siglo XX el estado socialista-soviético, el estado nazi y el estado democrático-liberal.

### **El estado absoluto o el soberano sin límites**

Su perfil se dibuja en las monarquías del norte y oeste de Europa, donde el rey va consolidando su dominio supremo a costa de otros centros de poder.

- La relación política básica es la que se establece entre el soberano y el súbdito. Estado y monarquía acaban siendo una misma cosa. El único titular del poder es el Rey.
- Cada individuo tiene un campo de actuación definido por los privilegios reales (concesiones que el monarca absoluto otorga).
- El derecho es expresión de la voluntad del rey como soberano.
- Todas las funciones políticas (militares, diplomáticas, fiscales y judiciales) son asumidas por la monarquía. La concentración de poder es compatible con la delegación o cesión de funciones, pero sólo como representantes del monarca.
- El Estado Absoluto se ocupa de la economía y, sobre todo, del tráfico mercantil. Otorga monopolios, patentes y privilegios para producir y comerciar con determinados bienes. El soberano regula precios y retribuciones con el fin de asegurar la riqueza colectiva.
- No corresponde al estado velar por el bienestar material de la población, sino que es la Iglesia y sus organizaciones quienes se encargan de ejercer la beneficencia. El rey puede atender a las necesidades de sus súbditos, pero no como obligación, sino como muestra de su caridad y generosidad.
- Su fundamento ideológico se encuentra en los tres autores anteriores, quienes definieron las teorías del estado absoluto, centralizado y autónomo.

Durante un siglo, pareció que este modelo había conseguido afianzarse definitivamente, pero con la Ilustración (siglo XVIII) surge una crítica al absolutismo y emerge un nuevo modelo: el estado liberal.

### **El estado liberal: la aparición del ciudadano**

El poder absoluto desligado de cualquier atadura era difícil de aceptar para ciertos grupos que subrayaban la autonomía de la conciencia individual frente a injerencias externas. Y también lo era para los actores sociales que no querían que sus propiedades y sus intereses económicos estuvieran desamparados frente a las intervenciones arbitrarias del poder político. Pero fueron las revoluciones norteamericanas y francesas de finales del XVIII las que dieron forma al estado liberal.

- La relación política principal ya no se establece entre un soberano omnipotente y un súbdito sumiso. Aparece la figura del ciudadano como sujeto protegido, vigilante y capaz de intervenir en la vida política.
- La posición de este ciudadano no depende ni de su origen familiar, ni de los privilegios concedidos por el soberano. Lo que le protege es la existencia de unos derechos fundamentales (derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad de conciencia y a la propiedad) que el poder está obligado a respetar. El individuo se convierte en actor político reconocido. Los derechos fundamentales no sólo no pueden serle arrebatados arbitrariamente por el estado, sino que deben ser defendidos por éste cuando alguien los ataca.
- A esta defensa deben dedicarse las leyes. La producción de estas leyes sigue siendo monopolio estatal, pero ya no refleja la voluntad de un monarca soberano: la ley es expresión de la voluntad general a cuya formación concurren los propios ciudadanos-propietarios.
- El derecho también obliga y compromete el poder estatal, que no es ilimitado ni absoluto, ni se sitúa por encima o al margen del derecho. El estado es ahora “estado de derecho”: hace el derecho, pero también se somete a él.
- Para garantizar éstas limitaciones surge la “división de poderes” (legislativo, ejecutivo y judicial). Las principales funciones del estado no se concentran en las manos del monarca, sino que se atribuyen a diferentes titulares con el fin de que se compensen y equilibren. En su primera etapa, define una división de poderes entre el rey y un parlamento elegido. El parlamento se constituye como representante de los intereses sociales. Pero esta representación se reserva a los propietarios (los únicos con derecho a elegir y a ser elegidos), porque se les supone más disponibles y mejor preparados para interpretar el interés general de la comunidad.
- En el contexto del capitalismo competitivo en que se sitúa, se rechaza como interferencia molesta el activismo estatal y se confía únicamente en la competencia libre y espontánea del mercado. El único papel reservado al estado liberal es el de actuar como guardián, interviniendo exclusivamente cuando se ve amenazado el funcionamiento del mercado o cuando alguien incumple un contrato. No interfiere para nada en las transacciones que se producen, no puede atribuir papeles dominantes ni puede fijar precios o rentas.
- Esta visión ignora las desigualdades de hecho con que se accede al intercambio mercantil y las consecuencias desfavorables de este intercambio para una parte de la población. Sólo se admiten acciones paliativas de los efectos más negativos del sistema económico, como la pobreza o la enfermedad.
- La base ideológica se encuentra en autores como: Locke (tolerancia, derechos naturales, gobierno representativo), Montesquieu (división de poderes), Rousseau (ley como expresión de la voluntad general) y Kant (el derecho como garantía de la libertad y el estado como garantía del derecho). Fueron las revoluciones liberales de Norteamérica y Francia las que condensaron de modo más sistemático estas doctrinas. Los documentos políticos y los textos legales que surgieron en torno a estos dos grandes episodios sirvieron de orientación doctrinal al movimiento liberal que se extendería en Europa y América a lo largo del siglo XIX.

### **Crisis del estado liberal y la política de masas.**

El liberalismo concebía la comunidad como una asociación de propietarios: el orden político liberal se basaba en el respeto a la propiedad privada. Pero esta visión no se correspondía con la realidad de las sociedades más desarrolladas del momento por diferentes motivos:

- El desarrollo técnico y económico alteraba este panorama ideal. El mismo éxito del capitalismo llevaba a la concentración de la propiedad y de la influencia económica, agudizando las desigualdades. Esto era aun peor en las nuevas zonas urbanas, donde estallaban movimientos de protesta social. El equilibrio armónico atribuido al libre juego del mercado se presentaba en la práctica con resultados dudosos.
- La afirmación de una teórica igualdad entre todos los miembros de la comunidad había puesto en marcha una dinámica de considerable fuerza política. En virtud de esta afirmación igualitaria se hacía inadmisibles para muchos que la actividad política estuviera reservada a una minoría social. La reivindicación del derecho al sufragio y a la asociación política y sindical formaron parte de esta dinámica democratizadora que no obtendría resultados apreciables hasta finales del siglo XIX y principios del XX.
- La separación equilibrada de poderes entre la monarquía y el parlamento entró en crisis. La monarquía cedió gradualmente el control del gobierno y quedó relegada a funciones simbólicas. El parlamento comenzaba a verse como un coto cerrado para las élites. Era frecuente que el estado recurriera a la corrupción y el fraude electoral, o echara mano de su capacidad represiva, para controlar los sectores ciudadanos que no se conformaban.

Desde sus comienzos, el Estado Liberal había sido combatido por sectores tradicionalistas antiliberales, partidarios del retorno al antiguo régimen absolutista. Pero la progresiva incapacidad del estado liberal para regular los conflictos sociales fue especialmente denunciada desde otras perspectivas: corrientes demócratas que reclamaban el sufragio universal, movimientos socialistas y libertarios que apostaban por la revolución social,... La política se convertía gradualmente en una práctica abierta a la ciudadanía, en lugar de un ejercicio reservado a un sector minoritario y privilegiado. La llamada “política de masas” dio origen a las nuevas versiones del estado que sucedieron al modelo liberal y pusieron otra vez en primer plano una distinción clásica: la diferencia entre democracia y monocracia.

## **Resumen capítulo 10 Vallès “Los elementos constitutivos del Estado”**

### **Elementos básicos de la arquitectura estatal**

Los tres componentes básicos del estado son: una comunidad humana, un territorio delimitado y la soberanía, entendida como la capacidad exclusiva de imponer decisiones coactivas a toda la comunidad.

Estos tres elementos plantean una serie de interrogantes mayores. La tendencia a identificar la comunidad humana con la categoría de nación, el alcance del dominio territorial estatal y los límites del derecho a utilizar la fuerza, siguen siendo cuestiones controvertidas.

### **Población identificada (comunidad humana)**

No ha habido ni hay organización política sin comunidad humana. La población es también sujeto activo y pasivo de la política estatal.

En las formas políticas pre-estatales, el linaje o vínculo de sangre señalaba la pertenencia a una misma entidad política. Más adelante, fue un contrato personal de protección-vasallaje el que identificaba determinados individuos como sujetos de una misma autoridad política. En el caso del estado, la pertenencia de un individuo a una comunidad humana depende de:

- En una ciudad, son ciudadanos los que viven en ella, pero los “Ciudadanos del Estado” no son todos los que viven en su territorio; están excluidos de esta condición los extranjeros, sin tener en cuenta los años que llevan en el país. Hay también ciudadanos que no son habitantes, porque residen habitualmente fuera del territorio estatal. Es el estado el que establece lo que hace a un individuo miembro de la comunidad. A veces es el nacimiento, otras la condición de sus padres,... En algunos casos, esta pertenencia puede resultar de una decisión política que otorga el ingreso en dicha comunidad a quien lo solicita de la autoridad estatal correspondiente.
- Los miembros de la comunidad estatal se distinguen por gozar de ciertos derechos y estar sujetos a determinadas obligaciones. En una época de fáciles comunicaciones y grandes migraciones, esta distinción entre ciudadanos y extranjeros va perdiendo nitidez. Los extranjeros están sometidos a obligaciones del estado en que residen, a veces desde hace muchos años, en materia fiscal, laboral,... En contrapartida y más lentamente, van adquiriendo también derechos antes reservados a los ciudadanos: prestaciones sociales, educación y sanidad gratuitas,... En determinados casos, han conseguido incluso derechos políticos (ej.: elecciones locales en la UE).

La pertenencia a un estado equivale a disfrutar de un estatuto o posición (la ciudadanía) que comparten todos los miembros de la Comunidad Política. Este estatuto de ciudadanía es calificado a menudo como “Nacionalidad”. Esta relación entre ciudadanía y nacionalidad se explica por el hecho de que (desde hace 200 años) estado y nación aparecen como conceptos vinculados.

### **Construyendo naciones y fabricando estados**

Desde finales del s. XVIII, el término Nación empezó a ser utilizado para designar la comunidad que forma el sustrato humano a la que el estado pretende organizar. Este uso político del término es, pues, posterior a la aparición del mismo estado. El concepto de nación y su contenido han sido motivo de discrepancias teóricas y de conflictos políticos que han llegado hasta hoy.

Dos son los contenidos que, desde el origen de su uso político, se han atribuido al concepto de nación:

1. Aproximación cívica (de arriba abajo): Por una tradición de origen francés, la nación está constituida por todos aquellos que manifiestan, directa o indirectamente, la voluntad de convivir en una misma comunidad política, al margen de diferencias religiosas, culturales, lingüísticas o étnicas. Existe

nación cuando existe voluntad compartida de ejercer colectivamente el poder político. Es la nación que se levanta frente al Rey absoluto.

2. Aproximación étnica (de abajo a arriba): Por la tradición de origen germánico, la nación tiene un fundamento sustantivo. Incluso sin tener conciencia de ello, quienes participan de determinados rasgos (lengua, etnia, cultura, mitología, historia, carácter,...) constituirán una nación, porque estos elementos objetivos son la expresión de un “espíritu o alma colectiva”. La fuerza de este espíritu es tal que quienes participan de aquellas características pueden ser nación, casi sin saberlo ni quererlo. Esta versión germánica influirá en muchas reivindicaciones nacionalistas del siglo XIX. Es la nación frente a otras naciones.

En términos generales se distinguen dos procesos diferentes: en el primero, el estado precede a la conciencia de nación, mientras que en el segundo es la nación la que conduce hacia el estado.

1. Allí donde el estado se constituyó antes de que la política echara mano del concepto de nación, fueron los poderes estatales los que impulsaron la construcción de la nación como una “comunidad imaginaria” (Anderson), a la que se adjudicaban determinados atributos diferenciadores. Entre estos atributos se seleccionaban determinadas características étnicas, una lengua, unos valores religiosos o laicos, unas tradiciones culturales,... Ha sido obra del grupo dominante en cada estado decidir estas señas de identidad. Así ocurrió en Francia o España. El estado como organización política precedió a la conciencia popular de una identidad nacional, que tuvo que fabricarse desde el poder.
2. En otras situaciones, la comunidad nacional (una comunidad de sentimientos) ha precedido a la existencia del estado. La movilización de un colectivo en torno a determinadas señas compartidas de identidad se convierte en algún momento en reivindicación de personalidad política. Este es el sentido de los movimientos y partidos nacionalistas, que en su mayoría aspiran a la construcción de su propio estado. Esta aspiración se expresa en dos afirmaciones de carácter político-jurídico: el principio de las nacionalidades y el derecho a la autodeterminación. De este proceso nacieron Italia y Alemania.

En el primer caso, la consigna implícita es que “cada estado debe contar con su propia nación”. Predomina, por tanto, el esfuerzo por construir (o reconstruir) la nación a partir de los instrumentos estatales con que cuentan el grupo o los grupos hegemónicos. En el segundo caso, se trata de que “cada nación consiga su propio estado”, y por ello se persigue la constitución de un estado propio y de sus instituciones.

Lo importante es constatar en ambos casos que ni la nación ni el estado son realidades naturales o predeterminadas. No cabe contraponer una “nación natural” a un “estado artificial”. Tanto la nación como el estado son “entidades artificiales” construidas por la acción humana a lo largo de la historia.

Este carácter artificial de la nación no le resta importancia política, porque la conciencia de pertenencia a un grupo sigue siendo un importante recurso de movilización de energías sociales a favor o en contra de determinadas políticas.

### **Difícil ajuste entre Estados y Naciones**

En el mundo se da la existencia de situaciones diversas, cada una de ellas generada por una dinámica histórica particular.

- En muy pocas ocasiones se da una correspondencia exacta entre una entidad estatal única y una sola identidad nacional, asumida por toda la población. Son excepciones Suecia y Portugal, por ejemplo.
- En la mayoría de los casos, la población de un mismo estado expresa adhesión a identidades colectivas diferentes. Ello ha permitido hablar de estados plurinacionales, que contienen una

diversidad de comunidades diferenciadas por rasgos culturales, étnicos o religiosos distintos. Por ejemplo: Reino Unido, España,... entre otros. En ocasiones, esta pluralidad es asumida sin demasiada tensión; en otras, en cambio, puede conducir a situaciones de conflicto e incluso de enfrentamiento armado.

- Puede darse la situación de identidades nacionales que son asumida por toda o parte de la población de más de un estado: China, Taiwán, Singapur, Malasia...

El ajuste entre organizaciones estatales e identidades nacionales es fuente de conflictos políticos. El conflicto puede desencadenarse cuando se extrema el proceso de homogeneización de la identidad nacional, ignorando la diversidad existente. Pero también se genera conflicto cuando el sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional se transforma en proyecto político propio, al margen del estado que la contiene.

En las dos últimas décadas del S. XX, se han intensificado este tipo de conflictos. Los factores que lo han propiciado son:

- La descolonización de antiguas posesiones europeas en África, Asia y Oceanía después de la II G. Mundial dio lugar a la creación de entidades políticas que no se sustentaban sobre una sola identidad nacional.
- Desintegración de la URSS (1989): generó o reabrió procesos de ajuste entre los estados y sus poblaciones en Europa central y oriental, en el seno de la propia Rusia y en sus territorios de Asia central.
- La llamada globalización económica, cultural y estratégica, que en realidad vehicula un modelo único. Esta globalización ha suscitado sentimientos de afirmación de la diferencia y del sentimiento de identidad, ante la amenaza de desaparición de algunos de los rasgos propios de cada grupo. Se manifiesta en viejos estados europeos, sometidos ahora a procesos de descentralización interna: España o el Reino Unido.
- Las migraciones de masas: La relativa cohesión de las poblaciones de algunos estados se ve ahora modificada por la presencia de poblaciones inmigradas con idiomas, hábitos y religiones diferentes. Se trata de poblaciones diferenciadas, con voluntad de permanencia en su lugar de arribada y de no retorno a su país de origen. Su encaje social y político plantea nuevos desafíos a la adecuación entre entidades estatales e identidades colectivas, expresados en las polémicas sobre ciudadanía y multiculturalismo.

### **¿Estados Nacionales o Estados laicos?**

La crisis del estado como forma de organización política también ha repercutido sobre la vinculación que mantiene con su componente humano. La visión dominante solía entender que esta vinculación se fundaba en una comunidad de características tales que hacían de la población estatal una sola nación.

En la actualidad, la mayor conciencia de diversidad que experimentan las poblaciones de un mismo estado está llevando a otras interpretaciones de la relación entre estados y naciones.

- Una primera interpretación subraya que la relación entre el estado y su población debe fundarse en una comunidad de derechos y deberes de ciudadanía. Esta comunidad de derechos y deberes ha de superar las crecientes diferencias de carácter lingüístico, cultural, étnico u otras, que se dan entre miembros de una población estatal. La única lealtad compartida es la que debe prestarse al estado como garante de unos mismos derechos y deberes para todos. El estado debería ignorar las identidades nacionales y hacerse "laico" en materia nacional.

- Una segunda línea constata que el estado está perdiendo su condición de escenario político principal y afirma la pluralidad de las identidades “post-estatales”. Desde este punto de vista, la relación de la población con su estado va equiparándose en importancia a otras identidades. La visión tradicional de la nación-estado exigía una lealtad exclusiva y preferente de cada sujeto a una determinada comunidad estatal, una lealtad que se imponía jerárquicamente por encima de otras identidades. En cambio, en una nueva visión pluralista de las identidades “post-estatales” se harían compatibles lealtades de distinto tipo que no entrarían en conflicto con la vinculación estatal, pero que tampoco estarían subordinadas a ella.

Mientras tanto, la asociación automática entre estado y nación seguirá siendo utilizada para movilizar energías políticas. En algunos casos, para dar legitimidad al poder estatal (nacionalismos de estado), en otros, para erosionar dicha legitimidad (nacionalismos sin estado).

### **Un espacio delimitado (territorio)**

Ninguna forma política ha podido prescindir del elemento poblacional, pero sí puede prescindir del territorial; por ejemplo, las agrupaciones nómadas, clanes, tribus,... que se desplazaban según sus necesidades sin tener un sitio fijo. Este carácter secundario del territorio no es de extrañar si se tiene en cuenta la imposibilidad técnica de trazar mapas precisos.

En contraste con estas formas políticas anteriores, el estado se ha caracterizado por delimitar claramente el espacio de su actuación: marca un ámbito físico mediante el trazado de fronteras. Es en este ámbito en el que el estado se sitúa y pretende actuar con pretensiones de exclusividad. La expansión de la forma estatal ha llevado a que todo el planeta esté hoy dividido en territorios estatales. No hay territorio que no esté controlado o reivindicado por un estado, con una sola excepción: el espacio de la Antártida, excluido del dominio estatal por un tratado internacional.

- El dominio estatal afecta tanto a la superficie como al subsuelo, los mares, plataformas marinas y espacio aéreo. Sólo escapan de sus dominios las Aguas Internacionales y el Espacio Estratosférico.
- La delimitación del espacio ha sido un asunto conflictivo. Se han justificado a menudo las fronteras en función de los llamados “accidentes naturales” o en base a medidas geográficas. Pero esta justificación oculta razones políticas; en realidad, todas las delimitaciones territoriales son convencionales, nacidas de estrategias políticas, basadas en factores económicos, militares o de otro tipo.
- La importancia del factor espacio ha sido decisiva en la consolidación del sistema de estados. El estado hace del territorio un elemento constitutivo e inalienable: no es, en principio, susceptible de permuta, venta o cesión. Desde el estado, se entiende que la seguridad militar y la capacidad económica de la comunidad dependen de un control efectivo sobre un territorio delimitado.
- Las guerras entre estados y los tratados de paz que las terminan, han sido el agente principal de las modificaciones territoriales. Mucho menos frecuentes han sido las transacciones de permuta o incluso de venta de territorio entre estados.

En el mundo globalizado en el que vivimos, se ha modificado la importancia del territorio. Es cierto que la ubicación de determinados recursos nacionales (petróleo, gas) confiere todavía al control estatal sobre el espacio físico, un valor político que no puede ser ignorado. También subsisten disputas territoriales fundadas en motivos estratégicos. Otras, en cambio, responden a las reivindicaciones de un grupo nacional que reclama la ocupación de un espacio perdido (Palestina frente a Israel).

Sin embargo, ni la seguridad militar ni la capacidad económica quedan hoy aseguradas por una base territorial de contornos bien establecidos. Es evidente que las armas estratégicas de hoy tienen alcance

para superar cualquier límite y distancia. Y está claro también que la internacionalización de la actividad financiera y económica ignora a menudo las fronteras. Los procesos de integración política, comercial y económica (la UE, Mercosur,...) difuminan efectivamente los marcos territoriales estatales y los hacen mucho más permeables.

Se percibe también el tránsito a la sociedad-red como forma de organización política. En ella adquiere mayor importancia el control de algunos nudos de comunicación e intercambio social.

### **La capacidad de coacción: principio de soberanía**

Es la capacidad exclusiva del estado de tomar decisiones vinculantes para su población y en el marco de su territorio. La soberanía es la cualidad que dota a la entidad estatal de un poder originario, no dependiente ni interna ni externamente de otra autoridad, confiriéndole un derecho indiscutido a usar, si es necesario, la violencia.

En su vertiente interna, se entiende que el estado es soberano porque puede y debe imponerse a cualquier otra fuente de autoridad (civil, eclesiástica, económica...). Este poder se traduce en el monopolio del derecho y de la violencia.

En su vertiente externa, el estado en cuanto soberano no admite el dominio de otra autoridad ajena. Por eso, la soberanía iguala sobre el papel a todos los estados en sus relaciones y en el control de sus territorios.

Sin embargo, el concepto de soberanía ha sido, como el de nación, uno de los más discutidos y, según algún autor, uno de los que más confusión ha producido en la política y en el derecho. Son varias las razones de esta confusión:

- En su dimensión exterior, es fácil comprobar la existencia de restricciones que se imponen desde fuera a la acción del estado. Tales límites pueden atribuirse a una aceptación voluntaria del propio estado, cuando se sujeta a tratados internacionales. El ingreso en la UE, por ejemplo, ha representado para sus miembros la renuncia a la capacidad estatal de regular determinadas actividades económicas y comerciales.
- Pero la reducción de la soberanía se produce también *de facto* cuando otros poderes externos son capaces de modificar las políticas de un estado pretendidamente soberano, ya sea mediante la violencia armada o su amenaza, ya sea mediante la presión económica o mediática.

En los últimos años, estos límites a la soberanía estatal han sido justificados con la elaboración del derecho a la ingeniería humanitaria. Se entiende por tal la justificación de la intervención de un poder exterior en el interior de otro estado con objeto de asegurar el respeto a los derechos fundamentales y condiciones de vida amenazadas o vulneradas por el propio gobierno. De este modo, se "invade" un ámbito de la soberanía del estado, al que correspondería en principio juzgar a sus propios ciudadanos. Esta injerencia humanitaria ha tomado también la forma de intervención militar.

La pregunta difícil de responder es a quién corresponde valorar la situación de riesgo que se pretende resolver mediante este procedimiento. En cualquier caso, importa subrayar que los límites efectivos que siempre han pesado sobre la presunta soberanía de muchos estados cuentan ahora con argumentos que van más allá del interés directo de otro estado.

Una segunda revisión de la idea originaria de soberanía se produce en su dimensión interna. La soberanía es un concepto preliberal y predemocrático, que sirvió para consolidar el estado absoluto. Pero cuando se reconoció la existencia de derechos individuales frente al estado, y se sostuvo que el poder de este estado debía sujetarse a determinadas reglas, la idea de soberanía como poder ilimitado quedó alterada.



Cuando una autoridad estatal impone una sanción a uno de sus ciudadanos e invoca el ejercicio de la soberanía, debe hacerlo conforme a un procedimiento que debe respetar escrupulosamente. En los estados liberal-democráticos actuales, esta responsabilidad puede ser reclamada por los ciudadanos o por otros poderes del estado. Recientemente se ha abierto paso la doctrina de que incluso los ciudadanos y autoridades de otros países u organizaciones internacionales pueden reclamar dicha responsabilidad.

El concepto de soberanía también plantea problemas cuando se examina la aplicación del poder político en el propio territorio estatal. En un mismo territorio, es cada vez más frecuente la coincidencia entre autoridades con diferentes ámbitos de competencia: locales, regionales, estatales, de alcance general y de alcance especializado. La noción de soberanía había nacido con los estados absolutos, que pugnaban por concentrar y centralizar el poder político disperso de los feudalismos. En cambio, cuando el poder político se distribuye en los estados federales (o en otras variantes de autogobierno territorial), se hace más difícil señalar dónde reside o a quién debe atribuirse la soberanía como poder originario, ilimitado y concentrado.

En este contexto, se han elaborado nuevas nociones como la de “soberanía compartida”. Con ella se quiere señalar la existencia de una distribución de este poder originario único entre varias entidades políticas.

Cabe señalar que una visión tradicional de la política sigue considerando la soberanía como componente esencial del estado. En los debates legales y en las polémicas políticas abundan las referencias a esta característica del poder estatal. Pero también es cierto que un examen realista de las manifestaciones del poder político en el mundo actual nos descubre la interdependencia que se da hoy entre entidades políticas: cada vez aparece más debilitada la capacidad del estado para producir decisiones coactivas sin límite interno ni interferencia exterior.

## 2- Los regímenes políticos: regímenes autoritarios y democráticos

El régimen político es un conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y la forma en la que se ejerce. El segundo componente es el conjunto de valores que cimentan o justifican la existencia de esas instituciones.

La tipología más general es régimen autoritario versus régimen democrático. No puede implantarse una democracia sin una ciudadanía con valores democráticos.

Se realiza una tipología, una taxonomía, una clasificación de regímenes (y subtipos) por diversas razones. Aristóteles pensaba que con un único criterio podría clasificar a los regímenes, atendiendo a quiénes ejercían el poder y con qué intención:

- Uno: Monarquía Vs Tiranía
- Unos pocos: Aristocracia Vs Oligarquía
- Muchos: República Vs Democracia

La clasificación de Aristóteles es una visión basada en su periodo histórico, en el que, por ejemplo, no podía haber una mezcla de democracia y monarquía. Actualmente sí es posible una república democrática o una monarquía democrática, por lo que el argumento ya no es válido.

La valoración de Aristóteles sostiene que las formas virtuosas de ejercer el poder (república y democracia) buscan el interés general, mientras que las otras (monarquía, tiranía, aristocracia y oligarquía) buscan el interés propio. La forma de tomar decisiones muestra diferencias.

Se utilizan tres criterios para distinguir entre dictadura y democracia, unos criterios que pueden ser discutidos:

- Grado de concentración del poder: en las dictaduras el poder está muy concentrado, mientras que en las democracias el poder está más disperso. Cuanto más disperso es el poder, mayor es la calidad de una democracia.
- Forma de acceso al poder: en las dictaduras el poder se impone por una regla no escrita y la forma de acceso al poder es arbitraria, mientras que en las democracias el poder es elegido por el pueblo y la forma de acceso al poder es libre, extensa e igualitaria.
- Forma de toma de decisiones: en las dictaduras priman los intereses del grupo en el poder, mientras que en las democracias prima la regla de mayorías. La regla de mayorías no es la regla más plural ni la más exigente, que sería la regla de unanimidad, pero es la más utilizada, sobre todo por una cuestión de agilidad.

En la práctica, ambos tipos de régimen comparten muchos elementos: dictaduras y democracias tienden a la concentración del poder en una élite política, a la personalización de la autoridad, a imponer o a usar mecanismos de control de la ciudadanía (particularmente de la crítica o de la resistencia), y practican una relativa arbitrariedad en la aplicación de las normas.

### Características de las Dictaduras

1. El elemento más característico de los sistemas dictatoriales es que la intervención en la toma de decisiones políticas recae en un líder o en un grupo reducido (normalmente militares o con apoyo militar). Cuanto más reducido es el grupo, es más posible que otros grupos militares quieran intervenir y al final caiga el régimen dictatorial.

2. Esta persona o grupo reducido se sitúa en la cúspide de una estructura muy jerárquica, y esto favorece la tendencia a que se presente al líder como alguien que debe decidir sobre más aspectos que los políticos, tales como la estética, la ciencia o el diseño urbanístico; el líder se ve como capacitado para tomar decisiones en todos los ámbitos. No sólo quieren mantener el orden y conseguir el progreso, sino que pretenden crear un tipo de sociedad (forma de vida) que trasciende a las decisiones políticas.
3. Las dictaduras ejercen un control férreo sobre las ideas. De esta manera, elaboran una propaganda constante sobre las virtudes del propio régimen y desacreditan ideas alternativas y opuestas. Sin embargo, también existen democracias, como Estados Unidos, que demonizan el comunismo. La intención es disuadir, controlar o eliminar todas las ideas alternativas.
4. Las dictaduras siempre se esfuerzan por controlar las organizaciones colectivas (ONGs, partidos políticos, sindicatos, etc.), o bien prohibiéndolas o bien jerarquizándolas. Por eso las dictaduras organizan partidos únicos y prohíben cualquier otro tipo de organización. Ej.: Cuba es un régimen autoritario, puesto que, aunque tiene un congreso para el que se realizan elecciones, sólo hay un partido (en sus orígenes, los congresos no tenían como finalidad la toma de decisiones, sino que se trataban de foros de deliberación).
5. Los ciudadanos están subordinados al poder, ni participan de las decisiones ni tienen posibilidades de protegerse o protestar contra las decisiones del régimen. La institución más potente de un régimen dictatorial es el miedo.
6. La incertidumbre sobre la aplicación de las normas es máxima. El principio más general de la aplicación de las normas es la arbitrariedad. En la democracia existe certidumbre sobre las normas aunque no sobre los resultados.

### **Regímenes totalitarios y autoritarios**

Dentro de los regímenes dictatoriales hay una tipología que distingue entre autoritarismo y totalitarismo. La diferencia esencial es que los totalitarismos tienden a una doctrina global, a dominar la vida social de forma total (los autoritarismos permiten cierta libertad).

Un ejemplo de totalitarismo es el régimen Nazi. Tenían una visión concreta de la historia y una misión para el futuro (dominio del mundo y predominio de la raza). Esto conduce a la elaboración de una doctrina global (Hitler y “mi lucha”). Otro ejemplo sería la URSS de Stalin. Al ser el primero de derechas y el segundo de izquierdas, podríamos plantearnos si los extremos no llegan a tocarse.

Características de los Totalitarismos:

1. Existe una gran concentración de poder en una persona o grupo muy reducido.
2. Hay una interpretación desde el poder de la voluntad la nación, la raza o la clase social. Esa doctrina global justifica la existencia del régimen y la discrepancia con esta doctrina es castigada como un delito ideológico.
3. Suelen utilizar políticas de terror indiscriminado contra cualquier forma de oposición.

Son regímenes totalitarios porque pretenden dar una interpretación a todos los ámbitos de la existencia, tanto colectiva como privada (ej.: Stacy).

Características de los Autoritarismos:

1. Concentración del poder en una coalición.

2. No generan una doctrina global, pero justifican su existencia invocando grandes principios como orden o patria, que inspiran al régimen pero no conducen a una ideología total.
3. Emplean el recurso de la represión sin eliminar totalmente a la oposición.

Ejemplo de Autoritarismo: el Franquismo (la España de Franco).

## **Resumen capítulo 7 Vallès “Estado, monocracia y democracia: Las dictaduras (I)”**

A lo largo del siglo XIX y de modo gradual, la política deja de ser una actividad monopolizada por un grupo social reducido. Comunicaciones más eficaces, aumentos en las tasas de alfabetización, concentración urbana de trabajadores asalariados: estos y otros factores facilitaron un acceso progresivo de sectores amplios de la población a la información y a la actividad política. La llamada “política de masas” iniciaba su historia y ponía a prueba la organización estatal, al enfrentarla a la idea de democracia.

En la actualidad son muy pocos los estados que renuncian a proclamarse democráticos. Y, sin embargo, son perceptibles las diferencias entre ellos. Pese a esta tendencia dominante, hay que darse cuenta de que la asociación estado-democracia no es obvia desde un punto de vista conceptual, ni es fácil desde el punto de la práctica política. Esto es debido a que:

- La forma estatal se distingue por constituir, en un territorio delimitado, un poder político supremo y concentrado, que se imponga sobre todos los miembros de la comunidad. Lo que nos acerca a la democracia es la idea de una capacidad política igualitaria y difusa, que es ejercida por todos los miembros de una comunidad. Si contrastamos ahora las características, nos encontramos con dos pares (superioridad/igualitarismo y concentración/difusión) que parecen entrar en contradicción.
- En la práctica política, la conciliación de ambas propuestas, estatal y democrática, también presenta problemas. La mayoría de los estados se proclaman democráticos, pero a menudo se les niega esta condición por otros observadores, que les acusan de ser monocracias o dictaduras, alejadas de las características democráticas. En una estimación benévola, algunos calculan que más de una tercera parte de los estados actuales no pasarían un control de calidad democrática.

¿Cómo distinguimos la regla de la excepción? Desde una perspectiva etimológica, el término “monocracia” (“poder de uno”, ya sea persona o grupo) ha sido acuñado como contraste con la democracia o “poder del pueblo”.

Pero hay que señalar que se trata de nociones controvertidas. La razón de su carácter polémico es que su definición no es una mera descripción de las características de un modelo, sino que encierra también un juicio de valor, una apuesta a favor o en contra del modelo que se describe. Y esta valoración engendra inevitablemente polémica y discusión.

### **De la propuesta de los clásicos a una tipología actual: dos modos de gestionar el conflicto**

La paternidad de la democracia pertenece a los griegos. Durante siglos, la referencia obligada en esta cuestión ha sido la clasificación establecida por Aristóteles (clasificación en función de en manos de quién reside el poder y con qué finalidad se ejerce). De la combinación de ambos criterios obtuvo 6 tipos ideales, 3 de los cuales definió como recomendables y los otros 3 como corruptos o deformados. La tradición romana incorporó los conceptos de dictadura (gobierno de uno solo: se diferenciaba de la monarquía por su carácter temporal y de la tiranía por ser ejercida en beneficio de toda la comunidad) y la república (gobierno de muchos en beneficio de todos, equivalente a la politeia aristotélica).

Los 6 tipos ideales de Aristóteles fueron condensándose en dos: democracia y dictadura, a la vez que se modificaba el juicio de valor sobre los mismos: la dictadura es considerada actualmente como una forma política condenable; mientras que la democracia se ha convertido en la forma política más deseable.

Si hacer política equivale a gestionar los conflictos que se dan en la comunidad, monocracia y democracia han de ser entendidas como diferentes modos de hacerlo. Las diferencias residen en las respuestas que se den a estas tres preguntas:

- ¿En qué medida se distribuye la capacidad de hacer política?

- ¿Cómo se accede a los instrumentos o recursos para hacer política?
- ¿Qué grado de concordancia existe entre decisiones políticas y preferencias ciudadanas?

*La monocracia o dictadura, como tipo ideal, se caracteriza por:*

- La concentración de la capacidad política decisiva en pocas manos
- Un acceso difícil, arbitrario y selectivo a los medios y recursos que permiten influir en el proceso político.
- Unas decisiones políticas que se adoptan sistemáticamente a favor del mismo grupo y se apartan de las preferencias generales de los ciudadanos que deben cumplirlas

Por su parte, *el tipo ideal de la democracia* se traduce en una forma de gestión de los conflictos que observa *tres condiciones fundamentales*:

- La atribución de la capacidad de hacer política a todos los miembros de la comunidad, sin reservarla a categorías de ciudadanos.
- El acceso libre e igual a los medios de intervención política por parte de todos los miembros interesados de la comunidad, sin obstáculos ni privilegios para ninguno de ellos.
- La toma de decisiones que respondan a las preferencias de la mayoría de los ciudadanos, sin efectos discriminatorios para sectores determinados.

Estos dos tipos ideales pueden contemplarse como dos extremos. Entre estos dos polos se sitúan los estados actuales: los que se acercan más al primero son las denominadas democracias liberales, pluralistas o poliarquías, mientras que los que se aproximan al último son las dictaduras de tipo diverso.

### **Las características comunes**

Más de dos terceras partes de los estados contemporáneos se aproximan en su modo de hacer política al modo monocrático. En perspectiva histórica, el balance es aún más desfavorable: sólo una ínfima minoría de la humanidad ha tenido experiencia con los modos democráticos de la política.

Las dictaduras se ponen en marcha como alternativa (o como obstáculo) a la democracia. Se trata de sistemas que se organizan cuando la idea de la participación de todos los ciudadanos en la vida política (la política de masas) está ya en el orden del día y cuenta con quien la promueve y la intenta poner en práctica. La gran abundancia de sistemas dictatoriales contemporáneos explica también su diversidad, ya que se presentan bajo características formales dispares. A ello hay que añadir que las monocracias camuflan con frecuencia sus efectivos mecanismos de decisión, porque son conscientes del rechazo que provocan.

Con todo, es posible establecer cuatro características propias de todos los sistemas monocráticos o dictatoriales:

- Concentración exclusiva del poder en núcleos muy reducidos o en una sola persona, negando el derecho de la ciudadanía a la crítica y a la oposición, y marginando a la mayoría de la intervención eficaz en las decisiones políticas.
- Personalización de la autoridad, atribuyendo unas condiciones singulares y extraordinarias al titular del poder, al que hay que prestar sumisión.
- Papel decisivo y central de los mecanismos de control de la ciudadanía, para reprimir resistencias o manipular adhesiones al poder (censura y control de los medios de comunicación, policía, tribunales y ejércitos sujetos a la disciplina política, afiliación obligatoria a determinadas organizaciones,...).

- Inestabilidad de las normas legales y arbitrariedad en su interpretación, provocando la inseguridad de los ciudadanos.

También nos señala su presencia la tendencia a glorificar al personaje central del sistema, que recibe honores especiales. Se le atribuye capacidad para orientar, no sólo las actividades propiamente públicas, sino también otras muy diversas: criterio artístico, científico,... que se impone como norma, por encima del parecer de los expertos.

En definitiva, las dictaduras refuerzan los mecanismos de control sobre las ideas, estimulando la propaganda de aquellas favorables y limitando o suprimiendo la libertad para difundir las que se oponen. Echan mano de los medios de comunicación para ensalzar a sus dirigentes y actividades. También controlan las acciones colectivas de los ciudadanos, organizando partidos o movimientos, así como reprimiendo o prohibiendo la puesta en marcha de organizaciones que puedan promover la discrepancia o la resistencia. Hacen un uso partidista de los mecanismos estatales de coacción, que actúan sin someterse a reglas a garantía.

Las leyes y su aplicación están condicionadas por los intereses del poder político, que pueden modificar los textos sin previo aviso o dar instrucciones a los jueces para que los interpreten a su conveniencia.

En último término, lo que distingue a los sistemas monocráticos es la condición subordinada e insegura de los ciudadanos: ni participan del poder o de sus decisiones, ni cuentan con medios efectivos para protegerse de los abusos.

### **Las variantes**

Para ordenar las variaciones entre las dictaduras pueden construirse algunas tipologías. Dos criterios principales permiten clasificar estos sistemas:

#### **1. Cuál es el actor que acapara el poder político**

- a. Algunas familias, clanes o propietarios tradicionales, que concentran el poder político y económico
- b. Ejército
- c. Coalición de militares y burócratas
- d. Una burocracia civil, organizada como partido o frente único
- e. Una organización o jerarquía religiosa

#### **2. La ideología de los grupos de poder**

- a. Dictaduras que tienen como objetivo la conservación de la situación socioeconómica
- b. Dictaduras que tienen un proyecto de transformación de dicha situación

Estas declaraciones de principio no siempre coinciden con la realidad de las políticas practicadas.

Hay que tener en cuenta que toda clasificación tiende a ignorar la evolución que experimenta cada sistema. Puede darse, por ejemplo, que se modifique la identidad del actor político principal o que se altere el proyecto político inicial.

También se dan situaciones de transición cuando un sistema dictatorial acepta un cierto grado de competición política: se tolera el ejercicio controlado de algunas libertades públicas, se admiten expresiones críticas e incluso se celebran elecciones, siempre que no signifiquen un riesgo para quien controla el poder. En estos casos, el sistema puede evolucionar hacia formas más abiertas pero también puede retroceder a versiones más rigurosas de control dictatorial.

Las dos últimas décadas del siglo XX han contemplado la aparición de abundantes ejemplos de situaciones de transición. Se trata de situaciones en las que los sistemas dictatoriales han sido sustituidos por formas institucionales más cercanas a la democracia. Sin embargo, en buena parte de ellos todavía no están aseguradas las condiciones para una competición política abierta.

### **Sistemas totalitarios y sistemas autoritarios**

Los rasgos esenciales de los regímenes monocráticos que hemos definido pueden presentarse en grados variables de intensidad. Esta variación ha permitido desarrollar una distinción entre sistemas totalitarios y autoritarios (Linz).

1. Sistemas totalitarios: Son los que han llevado a su mayor intensidad características como:

- a. La concentración del poder en una sola persona o en un grupo muy reducido, compacto y monolítico, que se atribuye la interpretación exclusiva de la voluntad de raza, nación o clase. Esta concentración se convierte en un “culto a la personalidad” del dirigente máximo.
- b. La justificación de su actuación política mediante el recurso a una doctrina global, que pretende influir sobre todas las expresiones de la existencia humana, que no admite refutación y cuya discrepancia es castigada como delito ideológico.
- c. El empleo sistemático del terror para eliminar cualquier forma de disidencia u oposición. Ej.: los campos de exterminio nazis en Alemania.

Lo que permite calificar a estos sistemas como totalitarios ha sido su pretensión de convertir la política estatal en el mecanismo controlador de todas las demás esferas de relación humana y de ocupar todo el espacio social.

2. Sistemas autoritarios: Exhiben rasgos similares a los sistemas totalitarios pero en menor grado de intensidad:

- a. Concentración del poder en una coalición reducida de actores que mantienen entre sí una cierta competencia por el reparto de dicho poder.
- b. Legitimación del sistema dictatorial mediante la invocación de grandes principios sin proclamar una ideología estructurada de carácter global y sin pretensiones de atender a todos los aspectos de la vida colectiva.
- c. El recurso a la acción represiva con elementos de arbitrariedad y discontinuidad y sin llevar a la práctica exterminio sistemático del opositor o disidente

Suele haber coincidencia en señalar como ejemplos de sistema totalitario las experiencias del estalinismo soviético en la URSS y del nazi-fascismo en Italia y Alemania.

### **El Estado Soviético: de la dictadura del proletariado al partido – estado**

La Revolución Rusa de 1917 puso en marcha un modelo organización política que pretendía superar las deficiencias del estado liberal. Encarnado en el modelo socialista soviético de la URSS el modelo presenta las características siguientes:

- La relación política fundamental se establece entre poder político y cada ciudadano como miembro de una clase social y no como individuo abstracto. El actor político principal es el proletariado; es decir, los trabajadores asalariados. De ahí que se hable de una “dictadura del proletariado”, que sustituye a la “dictadura de la burguesía”, propia del estado liberal.



- Por pertenecer a una clase se disfruta de derechos, no sólo civiles y políticos, sino también sociales y económicos. Pero estos mismos derechos derivan, no de una presunta naturaleza humana o de la pertenencia a la nación, sino del mismo proyecto revolucionario: los derechos sólo se garantizan en tanto no contradigan o pongan en riesgo el avance colectivo hacia la transformación de la sociedad.
- Las leyes son la expresión de la voluntad transformadora de la clase revolucionaria, que tiene un proyecto de cambio social radical. El derecho está condicionado por este proyecto. La voluntad de la clase revolucionaria se elabora y se expresa a través del partido revolucionario (generalmente el partido comunista), que ocupa una posición dominante o exclusiva en el escenario político. La “dictadura del proletariado” se confunde con la “dictadura del partido” y sus dirigentes.
- La organización del estado está también supeditada al proyecto revolucionario y a la voluntad de llevarlo a la práctica.
- En su concepción revolucionaria, el estado soviético es el actor económico cuasi exclusivo para transformar la sociedad. Se convierte en propietario de los medios de producción, planificando y dirigiendo su actuación mediante personal de designación política. No hay ámbito económico separado del ámbito estatal.
- Esta misma posición de control o monopolio estatal se da en el campo de la intervención social: el estado asume la prestación de bienes y servicios subvencionados a los ciudadanos.
- Este modelo de estado tiene su origen en las corrientes socialistas del siglo XIX y, sobre todo, en la aportación de Marx al análisis de las relaciones entre economía y política. Marx subrayó que la organización económica y la estructura social condicionan los modelos políticos, y que el antagonismo entre los intereses de los diferentes grupos sociales (la lucha de clases) es el que hace avanzar a las comunidades.
- Pero la definición política de Marx era poco precisa. Correspondió a Lenin dar forma a este nuevo modelo. Fue la obra de un dirigente pragmático, obligado a adaptarse a las circunstancias de Rusia, en la que había tenido éxito la primera toma de poder por un grupo socialista. Stalin (convertido en dirigente máximo de la URSS) extremó los elementos represivos del modelo, convirtiéndolo en una dictadura personal que se impuso sobre el proyecto revolucionario original.

En la práctica, el estado soviético fue una combinación de oportunismo histórico y de rigor doctrinario, que fue exportado (ideológica o militarmente) desde Rusia a otras sociedades de Europa central y oriental, Asia oriental y Cuba. En sus diversas versiones, demostró más capacidad para impulsar el desarrollo industrial y cultural de sociedades agrarias muy atrasadas que para gobernar sociedades más complejas o avanzadas. De ahí la crisis del modelo a finales siglo XX, simbolizada en la caída del muro de Berlín (1989). Su desaparición casi total ha dado paso, por una parte, a sistemas de orientación liberal-democrática o a regímenes populistas autoritarios.

### **El Estado Nazi – Fascista: la sumisión de la nación al líder**

El fracaso de los primeros intentos de instaurar el modelo soviético en países como Alemania, Italia o Hungría, no significó el retorno a modelos liberales o preliberales. Para cerrar paso a la tentación soviética se esbozaron propuestas que desembocaron en el estado nazi-fascista.

Se caracteriza por:

- La relación política fundamental se establece entre el poder concentrado en un líder supremo y una comunidad nacional. No es el ciudadano individual del modelo liberal, ni el miembro de la clase social del modelo soviético. La existencia política del individuo depende de su identificación con el “todo” comunitario al que debe someter sin reserva todas las dimensiones de su vida (familiar, económica,

religiosa, cultural,...). Esta “totalidad” se define por rasgos étnicos o históricos: quienes no comparten esos rasgos son ignorados o apartados de la vida política.

- La presencia activa en la política “totalitaria” queda reservada a los miembros de esta comunidad nacional, cuyo interés general es interpretado por un líder inspirado y visionario. Los derechos individuales que dan acceso a la vida política son precarios porque están condicionados a ese interés del “todo”.
- Es la voluntad de este mismo líder la que da origen al derecho como conjunto de reglas básicas por las que se rigen los conflictos colectivos. Por tanto, la permanencia o estabilidad del derecho queda supeditada a los designios del dirigente supremo. La violencia se convierte en un recurso indispensable para eliminar a los opositores y sobreponerse a los competidores, de ahí la importancia de una policía política como instrumento fundamental de represión.
- En esta concepción estatal no hay justificación para una división de poderes. La base del sistema es la concentración de la autoridad en una sola persona, de la que desciende todo poder en una escala jerarquizada. A esta persona corresponde designar o sustituir a las figuras que ocupan posiciones de poder, que han sido elegidas entre una minoría que se agrupa en un partido o movimiento único y a la que se le exige como mérito principal y casi exclusivo la lealtad incondicional al jefe.
- En el ámbito económico, el estado favorece el desarrollo del capital privado y también actúa en la puesta en marcha de algunos proyectos industriales que comportan riesgos no asumibles por el capital privado. En el orden social, suprime los sindicatos obreros y los convierte en organizaciones controladas por el propio estado y supeditadas al interés del capital. Como contrapartida, pone en marcha algunos sistemas estatales de asistencia, con el fin de atemperar las condiciones extremas de desempleo y explotación que pudieran ser motivo de agitación social.
- Tampoco en este caso hay que pensar en la existencia de un proyecto cerrado, construido por la mente de algún pensador clarividente. Es resultado de la integración de intereses de grupos sociales y de diversas aportaciones ideológicas (entre ellas, nacionalismo y xenofobia, tradicionalismo autoritario, elementos socialistas,...) así como de otros elementos doctrinales fabricados con el fin de justificar el sistema que se está construyendo.

Fue en Italia y en Alemania donde el modelo cristalizó de modo más acabado. Algunos de sus rasgos fueron adoptados en otros países europeos durante periodos más o menos prolongados, combinados con elementos de origen católico conservador (ej.: España). Sin embargo, su dinámica belicista (la guerra formaba parte de su proyecto nacionalista expansivo y de su política económica) condujo a la derrota total de sus dos versiones en 1945.

Podría afirmarse que el sistema fracasó en el mismo terreno (el campo de batalla) que había considerado como más favorable y donde esperaba superar a los demás modelos.

### 3- Las transiciones entre regímenes

Transición es el periodo de cambio entre un tipo de régimen y otro distinto. O'Donnell & Schmitter escriben "*Transiciones desde un gobierno autoritario*", donde examinan cómo se están implementando las transiciones a las democracias en las distintas partes del mundo. Estos autores plantean que lo relevante para que la transición sea exitosa es la secuencia en la que se producen las transferencias de poder. No hay transición exitosa si la voluntad de la élite autoritaria no está de acuerdo en pasar el poder.

Tras la disolución de un régimen autoritario, la transición puede llevar hacia tres posibilidades:

- Retorno / Involución autoritaria
- Instauración de una democracia
- Alternativa revolucionaria

La secuencia comienza primero con fracturas dentro del régimen autoritario. El primer signo que indica que se va a producir una transición es que las élites del régimen autoritario empiecen a cambiar sus propias reglas, generalmente reducen el uso de represión y conceden un poco más de libertad a la población.

O'Donnell & Schmitter plantean que en una transición existen dos motores: liberalización (derechos civiles / libertades) y democratización (derechos políticos / elegir y ser electo). Estos dos motores de cambio tienen que ver con la secuencia en la que se van tolerando derechos individuales que posteriormente se convierten en derechos colectivos. La secuencia ideal es que primero se produzca una liberación, y más tarde la democratización.

La liberalización es la extensión de derechos individuales y colectivos que garantizan la expresión o disidencia contra regímenes autoritarios. Cuando empieza la liberalización, principalmente se refiere a la libertad de expresión sin ser penalizado por ello, pero el Estado mantiene la capacidad de volver a la fuerza arbitrariamente.

La democratización es el segundo motor de cambio y se define como la extensión de los mecanismos de participación política de forma equitativa para todos los ciudadanos, entre los que se incluye que el voto sea secreto, la expansión y generalización del sufragio, la libre competencia entre partidos, el reconocimiento de asociaciones, y la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas del poder ejecutivo.

O'Donnell & Schmitter nos hablan de que la característica esencial de las transiciones exitosas es la versatilidad; es decir, que en todo el proceso de negociación entre la élite del régimen autoritario y la nueva élite se negocien todos los ejes sobre los que se va a sentar ese nuevo régimen. Esa negociación va a ser exitosa si no es excesivamente cortoplacista, sino que se fijan los temas de conversación para que en el medio plazo la gente participe de la negociación permanente en el nuevo régimen. Por lo tanto, una de las características fundamentales es no excluir a la vieja élite gobernante (de hecho, el modelo más frecuente de transición son las transferencias de poder. No obstante, puede pasar como en Chile, donde Pinochet convocó elecciones tras consolidar su régimen, pensando que ganaría; es decir, se trata de una transferencia de poder no deseada). Además de estas características, en los procesos de transición exitosos es necesaria la incertidumbre, la institucionalización de la incertidumbre. Incertidumbre de los resultados y certidumbre de los procedimientos.

O'Donnell & Schmitter utilizan dos términos para aquellos casos grises en los que se produce una liberalización pero no una democratización, o bien una democratización pero no una liberalización, a lo que denominan dictablandas y democraduras. La dictablanda viene definida por un régimen en el que se expande la liberalización de derechos pero no se modifica la estructura de autoridad; y a la inversa, la

democratización ocurre cuando se expande la democratización pero el régimen frena la expansión excesiva de la participación no liberalizando.

O'Donnell & Schmitter exponen que la secuencia ideal para que una transición culmine en un régimen democrático es que primero se produzca la liberalización y después la democratización, pero no rápidamente. Esto es porque a medida que avanza la liberalización, más se intensifican las expectativas de democratización.

Los motores de la transición, la liberalización y la democratización, son de doble corriente, se retroalimentan. El tercer concepto, que se corresponde a la segunda transición, es el de la socialización política, también denominado cultura política. O'Donnell & Schmitter señalan que el tercer paso en el cambio político, en la transición, es que la socialización política sea democrática. La socialización se refiere al conjunto de valores compartidos por los ciudadanos. Éstos deben ser democráticos; es decir, en qué grado la ciudadanía está de acuerdo con los valores democráticos, el apego por las formas de participación política y el grado de adopción de los valores democráticos por parte de la ciudadanía. Esto quiere decir que O'Donnell & Schmitter rechazan la posibilidad de que se instaure una democracia exitosa sólo por la vía del diseño institucional y sin el apoyo por parte de los ciudadanos. Si no hay una socialización política por parte de la sociedad, esa democracia no se establecerá, no tendrá éxito.

Los valores de socialización de un régimen autoritario serían la sumisión, la aceptación de una doctrina, la adhesión a un líder. Los valores de socialización de un régimen democrático serían la libertad, el consenso, la equidad, el diálogo para solucionar problemas, la pluralidad.

O'Donnell & Schmitter nos hablan de dos formas de ejercicio de esta asociación de valores (2 formas de ejercicio de la socialización, que ayudan a la consolidación democrática):

- La inclusividad del régimen democrático (Democracia social): implica que el régimen democrático no excluye sistemáticamente a grupos de ciudadanos de los derechos y libertades que conlleva la adopción de la democracia.
- La equidad sustantiva (Democracia económica): La idea de que los ciudadanos vean una equidad sustantiva en los beneficios que se desprenden de la democracia, tanto inmateriales (igualdad de oportunidades) como materiales (mayor reparto de la renta).

En sus últimos trabajos, O'Donnell & Schmitter hablan de que después de la consolidación (el Estado último de una democracia, su completa formación) habría distintos niveles de calidad de democracia.

### **La transición española**

En el caso de la transición española, siempre se ha señalado que no fue una ruptura con el régimen anterior. Nuestro modelo institucional es muy reformista. El éxito de nuestra transición política tiene que ver con nuestra reforma pactada, con nuestra ruptura pactada. No se echa del proceso al poder saliente.

Linz enfatiza una idea que procede del desarrollismo y expone que la estructura social española de los años 60-80 requería una democracia, así que el propio franquismo genera un cambio en la estructura social que va a desembocar en un régimen democrático.

El caso español es un modelo de socialización no violento. Hay una cierta redistribución de la renta al final del régimen franquista que provoca que se reclame una democracia.

Los aspectos únicos de la transición española:

1. Es la primera transición de Europa del sur que no surge a partir de un régimen en crisis, ya que el franquismo era un régimen estable.

2. Es la única transición que rescata una monarquía, parlamentaria y constitucional.
3. Es la única en la que existen movimientos nacionalistas que ponen en cuestión el Estado en su forma unitaria.

Linz señala que una transición finaliza cuando se ha llegado a un acuerdo sobre el diseño institucional. Estos procedimientos políticos se usan para gestar nuevos gobiernos electos que tienen autoridad para formular nuevas políticas, y es independiente, en el sentido de que no hay actores políticos que no sean electos (como los militares).

Linz habla de que las características de la transición española a la democracia hacen que transición y consolidación se produzcan simultáneamente. Linz describe tres condiciones para que se haya producido esto:

- Consolidación democrática: Ningún actor político tiene recursos para crear la secesión del Estado; por ejemplo para independizarse.
- Consolidación como proceso de socialización: La socialización de valores democráticos es mayoritaria.
- Consolidación de los procedimientos: Los procedimientos democráticos son los únicos legítimos para solucionar los conflictos.

#### **Aspectos de la democracia actual que son consecuencia de la transición**

- Autonomías
- La importancia de la palabra consenso: La idea de reforma pactada, mientras que los gobiernos en España en todos los casos verdaderas aplanadoras legislativas. El imaginario colectivo sigue utilizando la palabra consenso.
- La monarquía: durante la transición, no se abrió el debate hacia una república. El rey fue una salvaguarda para que la transición fuera exitosa.
- Un partido que guía la transición y da paso a dos partidos que comparten un sólo eje. Pasa en casi todas las transiciones.
- La Constitución: Se consagra como algo intocable, pero a la vez flexible.
- Actualmente hay dos partidos que dominan el panorama político, aunque no somos bipartidistas (Litz decía que una característica de las transiciones es que existen movimientos nacionalistas que se convierten en partidos). Los partidos que no han desaparecido son moderados, no extremistas; por lo tanto, el éxito de los partidos actuales viene dado por cómo se desarrolló la transición. Hay dos tipos de partidos: ámbito y discurso nacional (PP, PSOE, IU, UPyD) y ámbito y discurso regional o territorial (CIU, PNV, CC, ERC,...).
- El senado y el sistema electoral: diseñado para beneficiar a la derecha en la transición, aunque acabó beneficiando al PSOE. El que se vote por comunidades estaba pensado para beneficiar a la derecha, para partidos nacionales, pero con muchos votos por comunidad.
- Diseño del sistema judicial

*Nota: Estudio mundial de valores*

*Es una encuesta en la que no se cambian las preguntas, para poder realizar una comparación entre todos los países donde se realiza. En sitios con un cambio de régimen reciente, se suele preguntar si se prefiere una democracia con desigualdad social o un régimen autoritario con crecimiento económico.*

*El tipo de sociedad política que exista en un país dependerá del legado que deja el régimen autoritario disuelto. Ej.: apatismo español.*

## **Resumen O'Donnell y Schmitter “Transiciones desde un gobierno autoritario”**

### **Transición**

Se entiende como el intervalo de tiempo que se extiende desde un régimen político a otro. También se suele incluir el tiempo posterior hasta que se consolida el nuevo régimen. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y, del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No solo se hallan en flujo permanente, sino que, además, son objeto de una ardua contienda. Van cambiando y están en lucha continua para intentar satisfacer los intereses de aquellos a los que representan, y determinar quiénes serán los futuros perdedores y ganadores. Estas reglas emergentes definirán en gran medida los recursos que legítimamente pueden aplicarse en la arena política y los actores a los que se permitirá participar en ella.

Durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos del de los gobernantes autoritarios. Estos gobernantes conservan un poder discrecional mayor o menor, según el caso y según la etapa en que se halle la transición, sobre los ordenamientos jurídicos y los derechos que en una democracia estable pueden ser confiablemente protegidos por la constitución y por diversas instituciones independientes.

Una señal típica de que se ha iniciado una transición es que estos gobernantes autoritarios comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos.

### **Liberalización**

Se conoce con este término al proceso para redefinir y ampliar derechos. Un índice del comienzo de la transición es que desencadena una serie de consecuencias, a menudo no deliberadas. Se entiende por liberalización al proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a los individuos y a los grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. En el plano individual, se incluyen el habeas corpus, la inviolabilidad de la correspondencia y del hogar, el derecho a defenderse de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de prensa,... En el plano de los grupos, abarca la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello, la falta de censura en los medios y la libertad de asociación.

El desplazamiento a lo largo de este derrotero, por esporádico e irregular que sea, constituye una variable importante respecto de las prácticas habituales de los regímenes autoritarios.

Dichos movimientos tienen por efecto reducir los costos reales y previstos de la expresión individual y de la acción colectiva. Esto, a su vez, tiene un efecto multiplicador. Una vez que algunos actores se han atrevido a ejercer públicamente tales derechos y no han sido castigados, aumenta cada vez más la probabilidad de que otros se atrevan a hacer lo mismo. No parece haber una secuencia lógica o necesaria para el surgimiento de estos “espacios”, si bien la recuperación de ciertos derechos individuales precede, por lo general, al otorgamiento de garantías a la acción colectiva. Tampoco son irreversibles los avances en estos dominios.

No obstante, si estas prácticas liberalizadoras no constituyen una amenaza evidente e inmediata para el régimen, suelen acrecentarse, se institucionalizan y por lo tanto incrementan los costos efectivos y percibidos de su eventual anulación.

## **Democratización**

El principio rector de la democracia es el de la ciudadanía. Ello involucra tanto el derecho de ser tratado por otros seres humanos como igual con respecto a la formulación de opciones colectivas, como la obligación de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. Impone a los gobernantes la obligación de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y el derecho de actuar con autoridad a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger el sistema político de toda amenaza a su perduración.

Gran variedad de normas de decisión y de procedimientos participativos han pretendido encarnar este principio de ciudadanía. No hay un conjunto único de normas específicas que por sí mismo defina la democracia, ni siquiera algunas tan destacadas como el voto mayoritario, la representación territorial, la soberanía legislativa o la elección de un poder ejecutivo por el voto popular.

La forma específica que adopte la democracia en un determinado país es contingente, aunque a raíz de la existencia de ciertos “modelos” prominentes y de la difusión internacional, es probable que los actores contemporáneos coincidan en torno a “procedimientos mínimos” necesarios para la democracia política. El voto secreto, sufragio universal, realización de elecciones de forma periódica, competencia libre entre los partidos, reconocimiento de las asociaciones, rendición de cuentas del ejecutivo,... forman parte del consenso sobre la idea de democracia.

Hay instituciones que podrían considerarse menos esenciales, como la responsabilidad administrativa, la revisión de los procesos judiciales, el financiamiento público de los partidos, el acceso a la información, la limitación de mandatos sucesivos, la obligatoriedad del voto,...

Así pues, la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios, o bien ampliadas de modo que incluyan a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones.

Al igual que en la liberalización, estos mandatos no parecen seguir una secuencia lógica, y tampoco son irreversibles.

### **Apuntes sobre la interacción entre liberalización y democratización**

Liberalización y democratización no son sinónimos, aunque tienen estrecha relación. Sin las garantías de libertad que entraña la primera, la segunda corre el riesgo de degenerar en un mero formalismo (democracias populares). Por otra parte, si no hay responsabilidad ante las masas e institucionalización de los grupos minoritarios, la liberalización puede ser fácilmente manipulada según la conveniencia de los gobernantes. Durante el curso de la transición, ambas pueden no darse simultáneamente. A veces los gobernantes autoritarios pueden promover diversas medidas liberalizadoras para aliviar diversas presiones pero sin alterar la estructura de autoridad (democracia tutelar o dictablanda). A la inversa, una vez iniciada la democratización, si sus defensores moderados temen la expansión excesiva de este proceso o quieren mantener las cuestiones polémicas fuera de la agenda de la deliberación colectiva, pueden intentar que sigan imponiéndose las antiguas restricciones a la libertad de los individuos y grupos (democracia limitada o democradura).

Basándonos en estas distinciones, aventuramos las generalizaciones siguientes:

- 1) La liberalización es una cuestión de grado, aunque en términos estrictos no puede pedirse de acuerdo a una escala común para todos los casos. Pueden ser más o menos avanzadas según las garantías que brindan y la protección que pueden obtener las personas.
- 2) La democratización también admite gradaciones. En la creación de una democracia política importan dos dimensiones: una referida a las condiciones que restringen la competencia partidaria y las

opciones electorales (proscripción de partidos políticos) y otra relacionada con la creación eventual de una “segunda franja” de mecanismos de consulta y decisión, para eludir responsabilidades frente a los representantes elegidos, colocando fuera de su alcance algunas cuestiones. La democracia misma puede ser una cuestión de principio, pero la democratización implica llevarlos a la práctica mediante normas y procedimientos concretos y detallados, cuyos efectos a menudo trascienden de su significación en apariencia microscópica.

- 3) Puede haber liberalización sin democratización. Es posible que se otorguen garantías fundamentales y a la vez se les impida participar en elecciones libres. Esto suele justificarse sobre la base de que los sujetos «inmaduros» necesitan una tutela antes de ejercer plenamente sus responsabilidades ciudadanas. No obstante, los casos estudiados sugieren que, a medida que avanza la liberalización, se intensifican las demandas de democratización.
- 4) El logro de la democracia es precedido por una liberalización significativa, aunque inestable: se hacen efectivos los derechos individuales y colectivos antes de celebrar elecciones libres, organizar una efectiva representación de los intereses y someter la autoridad del poder ejecutivo al discernimiento popular. Si el desenlace es favorable (democracia política viable), sin duda ambos quedarán ligados entre sí.
- 5) Si la liberalización es el inicio del proceso de transición, podemos localizar este inicio en el momento en que los gobernantes autoritarios anuncian su propósito de ampliar los derechos individuales y colectivos, que gozarán de protección, y resultando estas declaraciones creíbles para la población. Lo que importa no es meramente que los gobernantes expresen su conciencia subjetiva en cuanto a que algo debe cambiar, sino la forma en que este anuncio es recibido por otros. El propósito liberalizador debe ser lo suficientemente creíble como para provocar un cambio en la estrategia de los demás actores.
- 6) Como premisa para la transición, es importante que la democracia se alcance sin una movilización violenta y sin discontinuidad espectacular. Virtualmente, siempre está presente la amenaza de la violencia, y hay frecuentes huelgas y manifestaciones; pero una vez que se adopta la vía revolucionaria o que la violencia se difunde y se vuelve recurrente, las perspectivas de favorables a la democracia se reducen drásticamente. Para la consolidación de la democracia, parece más propicia una «transferencia de poder», en la que los gobernantes trasladan el control del Estado a alguna facción de sus partidarios, o una entrega de poder, en la cual negocian la transición con algunos opositores no maximalistas, que un «derrocamiento de los que ocupan el poder» a manos de antagonistas implacables.

### **Socialización**

La transición hacia una democracia política marca la posibilidad de otra transición, ya que el principio del tratamiento equitativo de los ciudadanos en las cuestiones que afectan las opciones colectivas no conocen límites intrínsecos, salvo aquellos fijados en un momento dado por la tradición, los saberes heredados, los convenios explícitos o la existencia de un poder contrarrestante. Tocqueville vislumbró la posibilidad de que, una vez aplicado a los procedimientos del gobierno público, podría luego también extenderse en dos direcciones: para abarcar otras instituciones sociales privadas y para demandar el logro de una igualdad sustantiva de oportunidades.

Hemos denominado “socialización” a esta “segunda transición”. También involucra una doble corriente: la que se denomina “democracia social”, que consiste en convertir en ciudadanos en actores dotados de iguales derechos y obligaciones para decidir qué acciones deben emprender las correspondientes instituciones; y la que se denomina “democracia económica”, que se refiere al suministro de iguales



beneficios a la población a partir de los bienes y servicios generados por la sociedad. La presencia o logro simultáneo de ambas cosas es lo que se llama socialización. Que estos procesos sean, o puedan llegar a ser, compatibles entre sí, es sin duda una de las grandes preguntas sin respuesta de nuestra época. Tanto la experiencia del moderno “estado asistencial” como la del “socialismo real vigente”, muestran que una mayor igualdad en el suministro público de servicios y en la disponibilidad de bienes no siempre fomenta una mayor participación ciudadana. A la inversa, un alto grado de participación en ciertas instituciones puede aumentar, en lugar de disminuir, la desigualdad general en los beneficios obtenidos, en la medida que cada sector procura el máximo beneficio para sí y traslada el costo a los demás.

El objetivo de la socialización tiene doble importancia. Por una parte, el logro de una combinación estable de liberalización y democratización puede tener como efecto el congelamiento de los acuerdos sociales y económicos existentes. Por otra, la aspiración al socialismo lleva a algunos a esperar que la transición desde la dominación autoritaria conducirá (en un breve lapso de tiempo) a la obtención de amplios y sustanciales beneficios para todos y la abolición de los acuerdos no democráticos que aún continúan en las entidades privadas y semipúblicas. En el mundo contemporáneo, estas dos transiciones (hacia la democracia política y hacia el socialismo) se hallan simultáneamente en el orden del día. Siempre habrá “sectores radicalizados” que aboguen por la conveniencia de saltar a la última de estas fases sin detenerse en la primera, así como “reaccionarios” que aduzcan que, si la sociedad transita hacia la primera, se deslizará inevitablemente por una pendiente que la llevará a la segunda.

No es en modo alguno claro que esa “vía revolucionaria” tenga a largo plazo más éxito que un cambio procesado de manera gradual y consensual, con vistas a volver compatible la socialización con los valores que encarnan la liberación y la democracia política.

### **Apertura (y socavamiento) de los regímenes autoritarios**

#### **El problema de la legitimación**

En el periodo interbélico, los gobernantes autoritarios podían aspirar a legitimar su gobierno mediante alguna combinación de las imágenes movilizadoras del fascismo y referencias a formas más tradicionales de corporativismo. Estos regímenes podían presentarse como soluciones de largo plazo para los problemas de orden político y como la mejor modalidad posible de gobierno para sus respectivas sociedades. Los gobernantes autoritarios que surgieron después de 1945 no han podido basarse en una posibilidad de esta índole. Este es su talón de Aquiles y explica su esquizofrenia ideológica: son regímenes que practican la dictadura y la represión en el presente a la par que prometen la democracia y la libertad para el futuro. Así, pueden justificarse políticamente sólo como poderes de transición, mientras tratan de desviar la atención hacia sus realizaciones sustantivas inmediatas.

Los intentos de estos regímenes por institucionalizarse chocan con los límites que les impone su propio discurso. Todo esto implica que la dominación política legítima sólo puede ser expresión de la soberanía popular o, en casos excepcionales, derivar de un mandato revolucionario a favor de una drástica transformación social. En tales circunstancias, la habitual racha de producción de decretos y leyes, así como la expansión burocrática, de los regímenes autoritarios, aunque incrementen su capacidad de control en lo inmediato, no es probable que sean consideradas como disposiciones permanentes ni siquiera por los actores cooptados y beneficiados por estos regímenes. En cuanto a los sectores de la población excluidos de estas maniobras y víctimas de ellas, la marca esquizofrénica del régimen les abre un espacio ideológico.

#### **Los “duros” y los “blandos”**

Característicamente, existen dos grupos que se presentan en estos regímenes: los “duros” y los “blandos”.

Los primeros son aquellos que suponen que la perpetuación de un régimen autoritario es, no sólo posible, sino deseable. Habitualmente hay varias facciones entre los “duros”; algunos adoptan esta posición por motivos oportunistas, pero también los hay que rechazan de forma visceral el “cáncer” y los “desórdenes” de la democracia, y creen que su misión consiste en eliminar toda huella de dichas patologías. Una vez iniciada la transición, y aún después de haber sido establecida la democracia, es posible que este núcleo siga constituyendo la fuente contumaz de los intentos de golpe de Estado y de las conspiraciones.

En cuanto a los “blandos”, en la primera fase del régimen autoritario, tal vez sea imposible distinguirlos de los “duros”. Al igual que éstos, estarán dispuestos a recurrir a la represión y tolerarán las arbitrariedades del ministerio u organismo de seguridad. Lo que les convierte en “blandos” es su creciente conciencia de que el régimen que contribuyeron a implantar tendrá que recurrir en un futuro previsible a algún grado o forma de legitimación electoral. A esto añaden que el régimen no puede esperar demasiado sin volver a conceder ciertas libertades.

El ritmo de las primeras tentativas serias de liberalización plantea una paradoja típica, que reduce en gran medida las perspectivas de los que gobiernan durante la transición. Las ocasiones más favorables para intentar la liberalización sobrevienen en periodos en que se reconoce el éxito del régimen, incluidos sus logros económicos, y en que los “blandos” confían en que la eficacia del régimen se traducirá en apoyo popular. Pero en estos periodos es probable que encuentren menos adhesión para sus metas, e incluso que ellos mismos estén poco convencidos: ¿para qué arriesgarse? Así, pierden su mejor oportunidad para la liberalización en aquellas condiciones que maximizarían sus posibilidades de ejercer un control estrecho y permanente durante la transición. Sólo intentan la liberación cuando ya están sufriendo una crisis seria, percibida por algunos de los gobernantes y por prácticamente todos los opositores.

Sea como fuere, las innovaciones que en un comienzo introduce el régimen al intentar la liberalización, rara vez van más allá de consultas muy controladas y de la restitución de algunos derechos individuales. Pero aún en esas limitadas condiciones, los “blandos” se distinguen de los “duros” proclamando que algún tipo de democracia es el desenlace necesario del episodio autoritario que “desgraciadamente” debieron imponer.

Los “blandos” también están compuestos de diversas corrientes; algunos ya obtuvieron del régimen lo que querían, otros quieren que la transición se detenga en una liberalización limitada, y otros aspiran a posiciones elevadas en el régimen emergente.

Las distintas orientaciones respecto del orden y el tiempo políticos tienen una sutil, pero no desdeñable importancia, incluso antes de que se inicie la transición. Además, las motivaciones y circunstancias por las cuales un régimen autoritario llegó al poder pueden tener un efecto duradero en su eventual desenlace. Los “duros” suelen gravitar más en las fases iniciales, sobre todo si las amenazas y la crisis anterior fueron muy severas. Esto entraña la tendencia a un uso mayor y más sistemático de la represión, y la probabilidad de que se hagan esfuerzos más amplios para erradicar las instituciones propias de las experiencias democráticas anteriores. Aún en un contexto desfavorable, los “blandos” terminan reconociendo que en algún momento futuro será indispensable alguna apertura política. En ese momento se tendrá que permitir que reingresen a la arena política algunos actores excluidos, y eso será tanto más difícil cuanto más dura haya sido la represión y la violación de los derechos.

### **El contexto de las aperturas tradicionales**

El marco más frecuente dentro de la cual ha tenido lugar, en las últimas décadas, una transición desde la dominación autoritaria, ha sido la derrota militar en un conflicto internacional. El factor que tuvo más

posibilidades de asegurar un desenlace democrático de la transición fue la ocupación del país por una potencia extranjera que era, a su vez, una democracia política.

También Portugal representó una excepción parcial, por cuanto el inminente derrumbe de sus pretensiones colonialistas fue un factor preponderante en la caída del régimen autoritario; pero aún allí, los conflictos y motivaciones internos constituyeron elementos importantes en la incapacidad del régimen para defenderse frente a lo que, después de todo, no fue al comienzo sino un golpe militar llevado a cabo por un pequeño grupo de oficiales jóvenes.

En todos los demás casos, las razones para iniciar la transición derivan fundamentalmente de factores internos. Las restricciones ideológicas en el plano internacional tienen algún efecto sobre las percepciones de los actores acerca de la viabilidad a largo plazo de un régimen dado, y la repercusión negativa de un vuelco desfavorable de la economía internacional puede acelerar las cosas.

Los factores que producen una democracia no son los inversos de los que producen un régimen autoritario; y lo mismo puede aseverarse en cuanto a la consolidación exitosa de cada uno de estos regímenes. Habitualmente las democracias políticas son generadas por conspiraciones que involucran a unos pocos actores y esto puede conceder especial gravitación a las manipulaciones y especulaciones externas. La liberalización y eventual democratización de los regímenes autoritarios puede tener su aspecto conspirativo, pero también implica un elemento decisivo de motivación y organización de gran cantidad de individuos, con lo cual se atenúa el papel de los factores externos.

El motivo principal de esta asimetría proviene del alto grado de indeterminación de la acción social y política y la extraordinaria libertad de que puede gozar la acción colectiva, y aún individual, en determinadas coyunturas trascendentales de la transición. La esperanza, las nuevas oportunidades y opciones, la incorporación de nuevos actores, la conformación y renovación de las identidades políticas, la inventiva: todas estas y muchas otras características del sistema político imperante durante la transición presentan un agudo contraste con la modalidad y tono de la política en los periodos que preceden a la quiebra de los regímenes democráticos.

Ninguna de estas rupturas del orden democrático era fatal, podrían haber sido evitadas si se hubieran adoptado decisiones estratégicas, y en especial si no se hubieran cometido ciertos errores garrafales. Esto no contradice el hecho de que ciertos personajes decisivos del período de ruptura parecen como los actores de una tragedia griega, anticipando su destino pero cumpliéndolo hasta el amargo final, imponentes para modificar sus solidaridades, alianzas, estilos de conducta, o incluso para controlar los factores internacionales, macroeconómicos, macrosociales e institucionales que llevaron a dicha ruptura. Las incertidumbres, la carencia de información y los riesgos propios de la transición posterior a la dominación autoritaria tienen como contrapartida un contexto de opciones crecientes, de esperanzas difundidas, de innumerables experimentos tendientes a la ampliación de la arena política y múltiples niveles de participación social.

La desolada impotencia de la mayoría de los actores políticos democráticos en este último caso contrasta agudamente con lo que da su tono característico a muchos momentos de la transición: ese sentimiento exaltado de que el futuro permanece abierto y de que los ideales y decisiones cuentan en igual medida que los intereses creados y las estructuras. Esta fuerte creencia puede incluso constituir por sí misma un factor poderoso, a corto y medio plazo, para reforzar el alto grado de indeterminación estructural que singulariza dichos momentos.

Los factores internos desempeñan un papel predominante en la transición. No hay ninguna transición cuyo comienzo no sea consecuencia, directa o indirectamente, de divisiones importantes dentro del propio

régimen, principalmente las fluctuantes divisiones que separan a los “duros” de los “blandos”. Brasil y España son ejemplos de ello.

El momento elegido para la apertura hacia la liberalización tampoco puede correlacionarse de manera predecible con el desempeño de los gobernantes autoritarios en lo tocante a la satisfacción de las metas socioeconómicas. Tanto un relativo éxito como un relativo fracaso han caracterizado estos momentos, si bien es cierto que los estándares siguen siendo altamente subjetivos, y es probable que las evaluaciones de quienes estuvieron dentro y fuera del régimen difieran. Es interesante contrastar lo ocurrido en Brasil y España, por un lado, con lo ocurrido en Perú, Grecia y Argentina por el otro. En estos últimos países, no sólo los opositores sino la mayoría de los integrantes mismos del régimen llegaron a la conclusión de que la experiencia autoritaria era un resonante fracaso. Los opositores se vieron estimulados a actuar a raíz de ese evidente fracaso. Los grupos gobernantes, incluidas las fuerzas armadas, fueron perdiendo cada vez más la confianza en su propia capacidad y se vieron hondamente fragmentados. Los mediadores ya no estaban dispuestos a arbitrar en las discrepancias. Frente a esto, los gobernantes autoritarios buscaron una rápida “salida política”, lo cual dio amplia cabida a los “blandos”.

En contraste con ello, los regímenes autoritarios que habían tenido un relativo éxito y que enfrentaron una oposición menos activa y agresiva, optaron por la transición con mayor grado de autoconfianza. Seguros de que reunirían una cómoda mayoría, procuraron mediante una corroboración electoral la legitimación popular de las máximas autoridades del poder ejecutivo. Además, esperaban ser vistos con buenos ojos por la opinión pública internacional si se atenían a sus declaraciones originales de preparar al país para un retorno a la democracia. En España, una clase empresarial análogamente favorecida por el régimen autoritario, estaba también preparada para brindar su apoyo a la transición, tanto más cuanto que ésta era un requisito para su eventual ingreso en la Comunidad Europea. Los regímenes que se autoconsideraron exitosos fueron aquellos en los que la decisión de embarcarse en una transición fue adoptada sin un alto grado de diferencias internas anteriores o de presiones externas.

Esto sugiere que ahí donde el disenso es alto y baja la confianza del régimen en sí mismo, a menos que se aumente el costo de organizarse colectivamente (o sea, a menos que los “duros” estén dispuestos a invertir cada vez más en represión, lo cual bien puede constituir una propuesta autodestructiva), la transición será impuesta por una oposición movilizada. En tales casos, es probable que esta última tenga un grado comparativamente alto de influencia en las normas y problemas de la transición. A la inversa, ninguna transición puede ser efectuada exclusivamente por los opositores a un régimen que conserva su cohesión, capacidad y disposición a aplicar medidas represivas. Por otro lado, allí donde el costo del diseño es bastante bajo, pero en cambio es bueno el rendimiento objetivo y alta la confianza subjetiva del régimen, no es probable que se produzca la transición, y si se produce se limitará inicialmente a aquellas normas y cuestiones que los gobernantes autoritarios piensan que pueden controlar.

Ninguna de estas generalizaciones excluye la posibilidad de que existan “accidentes sobre la marcha” incluso en las transiciones más cuidadosamente planeadas, en especial en lo tocante a resultados electorales. Pese a ello, el escenario autogenerado con un régimen confiado en sí mismo, difiere del inducido por la oposición en dos aspectos clave: la secuencia, ritmo y alcance de la liberación y la democratización tienden a quedar bajo un control más firme de los gobernantes; y las fuerzas sociales y políticas que apoyaron al régimen autoritario tienen mayor oportunidad de jugar un papel electoral y de representación significativo en el régimen posterior

### **El legado preautoritario**

Otro importante elemento diferenciador concierne al grado en que han sobrevivido las instituciones representativas del periodo anterior al autoritarismo.

En algunos casos, la longevidad de dichos regímenes y/o la implacabilidad con que erradicaron a las instituciones políticas nacionales y las autonomías locales implicaron que durante la transición se estuviera casi ante una fabula rasa. En otros casos, por lo común de menor duración, las estructuras e incluso el personal heredados de periodos democráticos anteriores mostraron una sorprendente capacidad de resurrección. En España tuvieron fundamental importancia las instituciones y leyes del régimen franquista, enraizadas en otras experiencias españolas del pasado. Las cortes llevaron a cabo un acto extraordinario: votaron su propia disolución, allanando así el camino para el establecimiento de las instituciones democráticas. Por añadidura, la persona del rey y la institución monárquica fueron esenciales, al crear un eje de apoyo permanente a la transición que fue aceptado por casi todos, considerando que estaba por encima de los partidos, facciones e intereses particulares.

Otros factores agregados parecen ser el gran temor al “caos” que precedió a los regímenes autoritarios. En la mayoría de los restantes casos analizados, el marco institucional tuvo que crearse casi ex novo en un aprendizaje permanente. Los gobernantes autoritarios, que no lograron dar origen a nuevas instituciones o conservar las antiguas, se encontraron frente a un futuro incierto y dudosas perspectivas en cuanto a proteger lo que a su juicio eran sus intereses vitales. Los opositores al régimen con frecuencia debieron confiar en su precaria identidad política del pasado, en sus viejos lemas o en combinaciones poco imaginativas.

Una vez resuelta la liberación (por cualquier motivo y cualquiera que sea el grado de control que los gobernantes tengan sobre ella), emerge un factor que pende como una espada de Damocles sobre el posible desenlace: el temor a un golpe de Estado que no sólo interrumpiría la transición, sino que impondría una regresión hacia un modo de gobierno aún más represivo y restrictivo.

### **El temor al presente**

Si hay una característica común a todos los casos, es el terror omnipresente durante la transición, y a menudo mucho después de instalada la democracia, a que se dé un golpe de Estado con éxito. No obstante, esto no se ha dado salvo en Bolivia y Turquía, a pesar de que hubo incontables conspiraciones y no pocas tentativas fallidas.

¿Por qué se ha prestado tanta atención a este suceso no acaecido? Obsesionados con su probable ocurrencia, las fuerzas contendientes en la transición toman medidas para impedirlo y evitan las que podrían alentarlos.

La posibilidad de que haya un golpe no es ficticia. En un régimen declinante o ya difunto, muchos grupos inicialmente contrarios a la apertura se vuelven aún más hostiles cuando empiezan a manifestarse conflictos e incertidumbres. Tales actores (los “duros”) temen que la transición y la democracia conduzcan inevitablemente a un abismo, y están dispuestos a forzar un retorno a “los buenos tiempos”, cuando imperaba el “orden, la paz social y el respeto por la autoridad”. Por más que conspiren en secreto, su existencia y sus actividades son conocidas por los demás; y aunque estén divididos en torno a cuestiones sustantivas y de procedimiento, comparten el interés por evitar el golpe. Esto les proporciona un punto de convergencia crucial, que puede conducir a una cooperación.

¿Cómo harán los que quieren promover la transición para evitar un golpe, sin quedar paralizados de temor hasta el punto de desilusionar a sus partidarios y reducir su capacidad de dar nuevos pasos? Si llevan muy lejos la reacción anticipada, los promotores del golpe habrán alcanzado sus objetivos sin actual: la transición quedará limitada a una liberación precaria. Frente a tal dilema, no parece haber una fórmula correcta para todos los casos y coyunturas.

## **El “póquer golpista”**

Lo típico es que al comienzo del periodo de transición, los “blandos” del régimen tengan una “buena mano” con respecto a la oposición. El as que llevan en la manga es la amenaza de que si la oposición se niega a jugar de acuerdo con las reglas que propusieron, simplemente anularán la partida. Esto tiende a debilitar y dividir a los propugnadores de una democratización mayor. Algunos creen en la amenaza y prefieren evitar el peor de los males. Otros prefieren correr el riesgo de una confrontación abierta antes que aceptar un resultado autolimitado. Lo que obliga a poner las cartas sobre la mesa es la evidencia de que si se produce un golpe, los “duros” no sólo tendrán que reprimir a los opositores, sino también desembarazarse de los “blandos” de sus filas. Es probable que entonces el faccionalismo del régimen se incremente de forma que los “blandos” lleguen a reconocer sus intereses comunes con los opositores.

Al continuar la transición, los “blandos” pueden mantener viva la esperanza de que a la larga serán capaces de controlar el proceso. Por añadidura, si la transición desemboca en la instauración de la democracia, los “blandos” no sólo quedarán protegidos de la acusación de traición de los “duros”, sino que la historia les reconocerá el mérito de haber conducido al país hacia un futuro más honroso. La inquietud por la reputación futura puede ser una motivación tan poderosa como el anhelo de una satisfacción inmediata.

Estos factores dan origen a un sutil pero eficaz entendimiento entre los “blandos” y la oposición. Esto no significa que estos dos aliados tácitos no sigan batallando entre sí, pero sí implica que sus conflictos tenderán a atenuarse. A medida que pasa el tiempo, la manipulación de los “blandos” del espectro de un golpe se vuelve menos directa y amenazadora. Aducirán entonces que si la oposición excede ciertos límites, fortalecerá la mano de los “duros” en sus intentos de golpe.

Una de las múltiples paradojas que presenta este tema es que aquellos que inician la transición con la amenaza de un golpe se convierten luego en los principales garantes en contra de ese desenlace. Para que esta garantía sea eficaz, no bastan las habilidades de los “blandos”: es decisivo que entre ellos tengan un papel prominente ciertos oficiales bien ubicados y que gocen de prestigio profesional. Estos oficiales han de apoyar a la transición, ya que el peso que tienen dentro de la institución implicará que cualquier golpe tendrá que ser efectuado en su contra, y frente a fuerzas armadas que, por esa misma razón, pueden estar profundamente divididas. Esto hace que lanzar el golpe suponga un gran riesgo.

## **El ciclo de la movilización**

La verdadera importancia de estas opciones internas al régimen y a las fuerzas armadas sólo se puede apreciar cuando se las vincula con otros sucesos concomitantes en el campo de la oposición. La apertura o el deshielo produce un rápido y agudo incremento de la politización general y la activación popular (resurrección de la sociedad civil). Sin embargo, tarde o temprano esta ola llega a su cresta. Se afirma luego una cierta normalidad, a medida que individuos y grupos vuelven a despolitizarse, se quedan sin recursos o se desilusionan, a medida que otros se desradicalizan. Y aún hay otros que simplemente se cansan de la movilización permanente. Estas involucraciones cambiantes son típicas de estos procesos.

Al comienzo de la transición, antes de que la mayoría de los actores hayan aprendido que pueden actuar con menor costo para sí y para sus partidarios, antes de que sobrevenga una explosión opositora, los “blandos” bien pueden estar convencidos de que ellos tienen el control de la transición. En tal caso, los “duros” encuentran difícil obtener apoyo.

En el segundo periodo, cuando los conflictos y el “desorden” llegan a su apogeo, pueden verse confirmados los peores temores de los “duros” y aumenta su capacidad para reclutar a los “ambivalentes”. Parecen estar dadas entonces las condiciones para el golpe, y los “blandos” se ven forzados a revelar su predominante interés en impedir ese desenlace. Cuanto mayor sea la movilización y protesta de los

opositores, más obvio resulta para los propugnadores del golpe que será necesaria una represión más sistemática y amplia, en la que los “blandos” perderán las posiciones de las que gozan. No obstante, sigue existiendo la ausencia de un alto grado de cohesión dentro de las fuerzas armadas.

De esto se desprende que los opositores al régimen intensificarán su actividad en lugar de disminuirla a medida que se acerca el momento del golpe. Aquí nos enfrentamos con una de esas relaciones sinuosas en que sólo el buen discernimiento político puede poner a prueba los límites de una determinada situación. Si los opositores amenazan la estructura vertical de mandos de las fuerzas armadas, la integridad territorial del Estado nacional, la posición del país en las alianzas internacionales, los derechos de propiedad, o si difunde la violencia, aún los “blandos” llegarán a la conclusión de que los costos de la tolerancia son mayores que los de la represión. En tales circunstancias, los beneficios de una eventual liberalización les parecerán menos atractivos que la seguridad de un retorno inmediato al régimen autoritario.

A la incertidumbre de esas especulaciones se añade el hecho de que la capacidad para tolerar el desorden varía según las clases y sectores de cada sociedad, y según los períodos históricos.

Una condición que parece ineludible para que la transición resulte viable es que la burguesía estime prescindible al régimen. Si la movilización de los opositores al régimen parece ir “demasiado lejos”, el régimen puede considerarse indispensable, aunque lamentable. La inflexión autoritaria de una gran parte de la burguesía suele ir acompañada de otro síntoma de peligro inminente: la movilización de los sectores medios a favor de un golpe que restaure el orden en la sociedad. Esta convergencia de clases, junto con la oportuna inclinación de algunos elementos de las fuerzas armadas, es una condición necesaria para que el golpe tenga éxito.

Al llegar a la tercera fase, la de una relativa desmovilización, ha aumentado la capacidad de tolerancia de los diversos actores. Los “blandos” e indecisos, así como las clases y sectores sociales que brindaron su apoyo al régimen, han llegado a tolerar los conflictos y demandas, la modificación en las reglas del juego y los arreglos institucionales, y han comprobado que pueden convivir con ello.

Aunque todavía queda el problema que más contamina el clima ético y político de la transición y que alimenta los peores temores de una represión brutal: los actos represivos perpetrados durante el régimen autoritario.

### **Como saldar las cuentas del pasado sin desbaratar la transición presente**

En los casos aquí analizados, los regímenes autoritarios respectivos aplicaron, al menos durante algún periodo de su vigencia, una severa y permanente coacción a grandes sectores de la población, y una represión más focalizada y sistemática a aquellos partidos u organizaciones e individuos a quien consideraron responsables del “caos y la corrupción” anteriores a su toma de poder.

Aunque existen diferencias entre unos casos y otros. La primera de ellas gira en torno de que las fuerzas armadas como tales hayan sido o no directamente responsables de la mayoría de los actos represivos; en los regímenes que no tuvieron un alto grado de militarización y las tareas más “sucias” fueron cumplidas por una policía política, las fuerzas armadas pudieron sostener que no estuvieron directamente implicados. Con esto se vio facilitada su eventual aceptación de una apertura democrática, debido a que tenían menos razones para temer las revanchas y a que el ajuste que debieron efectuar en su cadera individual fue menos traumático.

Los casos de los regímenes con un nexo más directo e inequívoco entre las fuerzas armadas y los actos represivos, ya sea que hubiera una separación poco clara entre policía política y militares o que fueran unidades especializadas dentro de los militares los que directamente perpetraron los delitos, no pudieron

simplemente fingir disgusto y atribuir a otros organismos las “infortunadas” atrocidades ejecutadas, pero exime al grueso de los oficiales de una imputación de responsabilidad directa.

La situación es peor donde la represión fue responsabilidad de las fuerzas armadas, y de muchas de sus unidades operativas.

También se deben tomar en cuenta otros factores: la propia magnitud de la represión física (cuanto más brutal, inhumana y generalizada, más amenazados se sienten sus ejecutores). En el caso de que les resulte imposible impedir la transición, se empeñarán en obtener garantías férreas de que no “se resucitará el pasado”, y si no logran dichas garantías, permanecerán como una grave amenaza a la democracia naciente.

En el caso español, a medida que transcurría el tiempo se atenuaron los recuerdos más amargos. Las personas que participaron de forma directa, o bien se retiraron de la vida pública o bien han sido olvidadas.

Una política clemente parecería la más viable y la menos azarosa para la democratización cuando la represión fue en un comienzo menos brutal y generalizada, o cuando tuvo lugar hace ya mucho tiempo.

Tenemos aquí otras de las paradojas de que están plagadas las transiciones: el lugar y el momento en que más fácil resulta enterrar el pasado, son justamente el lugar y el momento en que es menos importante hacerlo. Por el contrario, cuando estas “cuentas del pasado” tienen mayor peso y un origen más reciente y cuando abarcan a una gama más amplia de personas, es mucho más difícil y peligroso tratar de saldarlas. Los recuerdos son entonces más intensos, las víctimas (o sus sobrevivientes) y los victimarios siguen vivos aún. Superficialmente, en tales casos, parecería mejor (o al menos más prudente) enterrar el pasado y seguir adelante mirando hacia el futuro; pero con esto se corre el riesgo de provocar justificadas reacciones de indignación. Estamos así ante una situación de suma dificultad para las opciones éticas así como políticas. El consenso entre los dirigentes para enterrar el pasado puede resultar éticamente inaceptable a la mayoría de la población. Todos los casos que nosotros hemos estudiado muestran la intensidad de este dilema, y ninguno nos ofrece una solución satisfactoria.

No obstante, aun en las peores circunstancias creemos que la peor solución sería tratar de ignorar el problema. Algunas atrocidades son demasiado inenarrables y permanecen demasiado frescas en la memoria del pueblo como para permitir que se las ignore. Si se rehúsa a ese enfrentamiento, si la sociedad se niega a purgarse de sus peores temores y resentimientos, no sólo enterrará su pasado sino los propios valores éticos que necesita para su vida futura. Esto exige implantar el debido proceso legal, que garantice plenamente los derechos de los acusados. Sin duda alguna, el primero de esos juicios constituirá una experiencia traumática, pero es de esperar que pueda dejarse claramente sentado que estos juicios, aun los relativos a las más horribles atrocidades cometidas por los oficiales militares, no implican un ataque a las fuerzas armadas como institución.

Algo aun más fundamental, empero, está en juego en esta modificación de la imagen mesiánica que las fuerzas armadas tienen de sí mismas como la institución por antonomasia, que interpreta y asegura los más altos intereses de la nación. Esta concepción implica que las fuerzas armadas tengan un monopolio indiscutible para determinar cuáles son esos ingresos y cuándo y de qué manera resultan amenazados. Esto, a su vez, las “obliga” a intervenir cada vez que suponen que algún partido inaceptable está por llegar al poder, o que se ha alcanzado un grado de intolerante “desorden” o conflicto interior, o que habrá de desencadenarse alguna venganza sobre ellas. La nómina de posibles casus belli es larga y variada, y rinde tributo a la imaginación de los militares y sus ideólogos civiles.

Esta referencia a los civiles nos recuerda que la desmilitarización no es un problema referido únicamente a los militares. La tradición política está colmada de políticos y civiles que recurrentemente apelaron a las “soluciones” militares, en ningún caso los militares intervinieron sin contar con un importante y activo apoyo civil.



Una de las cuestiones clave de la transición, que perdura cuando ya está bien avanzada la fase de la consolidación democrática, es la forma en que puede transformarse esa autoimagen mesiánica de las fuerzas armadas en cuanto a su rol, y la manipulación de ella hacen los civiles. La respuesta no sólo depende del modo en que sean castigados los actores por sus transgresiones del pasado, sino además de las enseñanzas que cada cual haya extraído de la experiencia autoritaria. Muchas de las transiciones que aquí hemos examinado fueron el resultado de un traumático y obvio fracaso del régimen autoritario precedente. Hay motivos para esperar que en tales casos algunos actores estén ya “vacunados” contra la tentación de proseguir con las aventuras autoritarias, al menos durante un tiempo suficiente como para que surja la democracia política y pueda dar sus primeros pasos hacia la consolidación.

Una paradoja afortunada: la voluntad de resistir esa tentación será tanto mayor cuanto más resonante haya sido el fracaso del régimen autoritario previo. Si la experiencia anterior fue razonablemente exitosa y, por ende, los subsiguientes problemas pueden verosímelmente imputarse a los gobernantes democráticos o a los de la transición es más probable que los actores miren nostálgica y selectivamente hacia “los buenos tiempos del pasado”, y estén favorablemente dispuestos a una regresión autoritaria.

### **Cómo desactivar a los militares sin desarmarlos necesariamente**

De alguna manera debe inducírselas a modificar su autoimagen mesiánica, debe dárseles un papel honroso y meritorio en el logro de los objetivos nacionales y debe volvérselas más impermeables a las incitaciones de los políticos civiles que se vuelven hacia ellas cuando se ven frustrados en la promoción de sus intereses por medios democráticos.

Solo una prolongada experiencia de parte de los oficiales que en ese momento están en servicio activo, y en especial es esfuerzo concertado para educar a las futuras generaciones de reclutas, podrán producir un cambio de esa índole en el comportamiento y las expectativas políticas. Cierto es que pueden implantarse rápidos cambios en la definición jurídico-formal del rol de los militares, tales como reformando las constituciones y leyes, pero no es probable que esto repercuta mucho en esas autoimágenes y actitudes honradamente arraigados de los oficiales.

El papel de las fuerzas armadas en la conducción de las empresas estatales y paraestatales, papel muy amplio en varios de nuestros casos. Esta involucración puede ser más bien positiva que negativa, sobre todo si las fuerzas armadas desempeñan un rol escaso y apenas justificable en la defensa del país contra agresores extranjeros. Cabe observar que estas actividades pueden ser útiles para ocupar el tiempo e interés de militares en servicio activo y retirados que, de otra manera, tendrían poco que hacer. Esto los pone en contacto con una amplia gama de fuerzas civiles, mucho mayor que la de los inevitables “golpistas” civiles puede resultar útil para disminuir la probabilidad de que se realice un golpe militar.

La forma y presencia de las fuerzas armadas, así como la naturaleza de su relación con los civiles, difieren mucho de un país a otro. En un extremo tenemos las dictaduras más tradicionales o “sultanistas”, en las que las fuerzas armadas son poco más que una guardia pretoriana del déspota. En estos casos los cargos y líneas de mando dependen de los caprichos del “jefe máximo”, y los réditos de la carrera militar provienen menos de los sueldos emolumeritos institucionales que de las prebendas que se les adjudican desde arriba o las “utilidades” que extraen directamente de la población. Como agentes coactivos directos del déspota, estos militares son indiscernibles de una camarilla gobernante, y actúan, más que como fuerzas armadas, como bandas armadas. Si los militares extraen los beneficios de gran parte de la actividad económica del país, es porque suele existir sólo una muy débil burguesía nativa.

En el mundo contemporáneo las dictaduras sultanistas son cada vez más raras. El interés de las potencias mundiales por extender y estabilizar sus respectivas “zonas de influencia” ha incrementado la capacidad de las bandas armadas de estos países, merced a la “ayuda” militar. Distan aún de ser fuerzas

armadas profesionales, pero han crecido lo suficiente como para que resulte difícil que una insurrección popular armada tenga éxito. Una vez que los militares alcanzan un nivel mínimo de profesionalización sólo una grave ruptura dentro de sus filas puede abrir camino hacia una revolución exitosa., pero aún en tal caso, las personalidades y facciones de las fuerzas armadas, aliadas a distintos partidos y grupos, probablemente se conviertan en los principales protagonistas de la transición, como lo demuestra el caso de Portugal después de la “revolución de los claveles rojos” de 1974. No obstante, esto se dio en circunstancias que es difícil que se repitan en otro lugar.

En los otros países que aquí nos ocupan, las fuerzas armadas tienen un grado razonable de profesionalización y una clara supremacía coactiva dentro del territorio que dominan. Los regímenes a los que pertenecen son más formalizados y despersonalizados que las dictaduras patrimonialistas o sultanistas. Además, existen en estos casos burguesías nacionales con un hondo arraigo en la estructura productiva.

Nuestra conclusión empírica es que para dichos países, el único camino hacia la democracia política es la negociación pacífica, basada en la liberalización inicial y en la posterior introducción de las instituciones de sufragio libre, la representación de los intereses y la responsabilidad del Ejecutivo ante la ciudadanía, con todos los costos, concesiones recíprocas e incertidumbres que este camino entraña.

### **Grado de militarización del régimen autoritario**

El grado de penetración de los militares en el sistema político y en la sociedad es variable en distintos regímenes, así como en los regímenes democráticos que pueden sucederlos. Tal vez el régimen de Franco fue marcadamente militar en sus orígenes, pero para la época de su transformación, las fuerzas armadas sólo eran uno de los varios elementos de un “pluralismo limitado”. Portugal e Italia estuvieron mucho menos militarizados desde el comienzo. Entre estos dos extremos cabe discernir diversas combinaciones. Por ejemplo, el régimen autoritario chileno estuvo primitivamente encabezado por Pinochet como un primos inter pares junto a los demás oficiales, pero poco a poco se transformó en su dictadura personal. Algo semejante ocurrió con Velasco Alvarado en Perú. En el caso de Brasil, desde 1964 los militares gobernaron con participación civil bastante significativa y sin una personalización de la autoridad. Estas diferencias tienen importantes repercusiones.

Si las fuerzas armadas no elaboran las políticas del régimen, ni se sienten responsables por ellas, es más fácil que opten por una actitud prescindente en la transición, declarando que lo único que les concierne es proteger sus propios valores institucionales de estabilidad y autonomía, así como el orden público y la seguridad nacional. Permanecerán así relativamente indiferentes ante las reglas emergentes del juego político, la identidad de los actores partidarios y el contenido de las demandas políticas. Cuando la transición es iniciada por regímenes en los que hay una amplia participación militar, el efecto es más directo e inmediato: los intereses institucionales de los militares no pueden dejar de ser afectados por las autoridades civiles subsiguientes, que quizá no simpatizan con esas consideraciones.

La situación es diferente cuando surge del grupo un “caudillo” que asume el comando personal del régimen. Estos individuos no imaginan siquiera que el país pueda seguir adelante sin ellos. No ha habido ni un solo caso de una transición comenzada u orientada por uno de estos caudillos. La única manera de desprenderse de ellos parece ser o su muerte (Franco) o su derrocamiento (Velasco). Los colegas del líder supremo llegan a pensar que su perduración en el poder les plantea un serio riesgo. La corrupción forma parte del problema, pero la inquietud mayor se centra en la politización de los militares mismos. Una vez que las fuerzas armadas llegan a un consenso en cuanto a que, a fin de mantenerse en el poder, tendrán que dejar el poder, queda allanado el camino para un golpe tendiente a transferir o entregar los cargos políticos a civiles. Cuanto más personalista y concentrado haya sido el poder en el régimen autoritario, más fácil les será a los golpistas adjudicar al déspota derrocado y a su camarilla la responsabilidad exclusiva por

todos los fracasos y excesos del régimen, y menos probable que se sientan institucionalmente amenazados por la transición subsiguiente.

Otro factor que alienta a retirarse del gobierno tiene que ver con los organismos encargados de la represión. Cuando este “instrumento” se usa de manera prolongada e indiscriminada, cualquiera haya sido la participación formal inicial de los militares, las unidades específicamente responsables tienden a desarrollar una creciente autonomía y dominio de recursos. Esto exacerba las antiguas rivalidades. En dichos conflictos, los organismos de seguridad tienden a prevalecer sobre otras unidades militares más ortodoxas y se ven llevadas a aplicar su “experticia” a la vigilancia, intimidación, interrogatorio, secuestro y tortura cada vez más generalizados, abarcando incluso a algunos miembros del propio régimen. La información que así obtienen pasa a formar parte integrante del *arcanae imperii* (imperio secreto) del régimen. Los oficiales de mentalidad profesional, frente al auge de una fuerza de ese tipo dentro de sus propias filas, tal vez se muestren dispuestos a apoyar a una autoridad civil que sea capaz de tratar con eficacia tales excesos. Si así ocurre, es imperativo que los civiles democráticos acepten (y alienten) el espíritu de profesionalismo corporativo de las fuerzas armadas que les concedió la apertura en primer lugar. Seguir esta política es difícil, ya que por un lado las fuerzas armadas demandarán mayor autonomía de decisión como garantía de sus intereses institucionales y, por el otro, ciertas fuerzas políticas civiles querrán entronizar a individuos leales a sus aspiraciones en los altos cargos militares, aunque ello signifique saltar las jerarquías o designar a candidatos menos competentes en lo profesional.

El régimen de transición y la eventual democracia naciente tendrán que hacer frente además a la sensible cuestión de los gastos militares. En el curso de la transición e inmediatamente después de ella, habrá numerosos reclamos antagónicos en demanda de fondos públicos, y una generalizada renuencia a retribuir materialmente a las fuerzas armadas. Quizá incluso resulte tentador desarmarlas o reducir sus sueldos y equipos, pero esto entra en pugna con el objetivo de alentar su profesionalización y puede desencadenar una reacción violenta. Lo que parece decisivo no es tanto efectuar concesiones pecuniarias a los militares para deshacerse de ellos, como crear doctrinas estratégicas y capacidades operativas en las fuerzas armadas que les restituyan un papel honroso en la sociedad, y eso cuesta dinero.

Existen posibilidades condicionadas para instar a los militares a que dejen el poder e inducirlos a tolerar una transición hacia la democracia. Entre los problemas inmediatos más difíciles de resolver se encuentran la manera de administrar justicia a los responsables directos de los pasados actos de represión, y de establecer cierto grado de control civil sobre las decisiones relativas a la promoción y a la asignación de recursos dentro de las fuerzas armadas. A largo plazo los problemas y las esperanzas están dirigidas a la modificación gradual de la imagen que los militares tienen de sí mismos como custodios supremos del interés nacional, logrando que abandonen su preocupación por la seguridad interior para adoptar otro papel más verosímil: el de defensores de la seguridad exterior.

# Resumen Linz “La transición española en perspectiva comparada”

## La transición española en perspectiva comparada

### Introducción

La transición es ya historia, no es algo que hoy sea objeto de debate o lucha política, hoy es objeto científico, con el riesgo de que los que no la vivieron la ignoren, la consideren algo obvio, no problemático.

Para el historiador, la transición es un hecho singular, único, con aspectos sin paralelo en otros lugares y tiempo, y todo intento de comparación puede parecer simplificador, pues puede ignorar aspectos fundamentales o destacar otros con el afán de descubrir similitudes y diferencias. Aunque hoy los historiadores no escriben la historia como semblanza de grandes hombres, todavía prestan atención a la personalidad de los que tomaron las grandes y pequeñas decisiones. Siempre se seguirá debatiendo si las cosas hubiesen ocurrido de la misma manera si otras personas hubieran ocupado posiciones clave.

El científico social no debe construir sus modelos sin referencia al trabajo de los historiadores, pero éstos a su vez tampoco pueden realizar su trabajo sin recurrir a las perspectivas de las ciencias sociales. Hay que tener en cuenta que en cada momento histórico se vuelve a escribir la historia desde el presente.

La transición española fue de las primeras después de las que tuvieron lugar en la postguerra mundial, que el modelo de lo que se ha llamado “reforma pactada-ruptura pactada” no tenía precedentes, se inventó en España, la ola de entusiasmo democrático, de optimismo sobre la posibilidad de salir de regímenes no democráticos sin excesivos traumas no se formó hasta después, que el Zeitgeist democrático aún no era tan dominante como lo sería años después. Corremos el riesgo de olvidar lo que tenía la transición española de innovadora, el escepticismo de propios y aún más de extraños con que se recibió, los temores y riesgos que la acompañaron. La transición parece hoy casi inevitable, y para algunos teóricos sociológicos, algo casi necesario.

La transición española podría haberse intentado en Portugal, pero Caetano desaprovechó la oportunidad, faltó el liderazgo innovador que hubo en España: Caetano no supo ser Suárez. La liberalización se agotó sin llevar a la transición: ésta tuvo lugar por un golpe y una sucesión de gobiernos provisionales que, sin legitimación democrático-electoral, gobernaron revolucionariamente y obligaron a hacer una Constitución partidista, crearon una reserva de poder militar que limitaba la soberanía de los representantes elegidos. Aunque al final todo salió bien, hubo muchos sobresaltos. El proceso de la transición portuguesa no fue resultado de factores estructurales; sin duda la personalidad, la formación, de Caetano tuvieron mucho que ver con el desarrollo de la transición.

Los procesos políticos como las transiciones nunca pueden ser idénticos. No hay duda de que la transición española tuvo un impacto importante en las transiciones latinoamericanas, en la polaca y especialmente en la húngara. Por otra parte, no siempre se aprende de la historia. Aunque es cierto que experiencias anteriores permiten acciones más racionales y reflexivas, crean condiciones más favorables y reducen los temores al cambio, ninguna transición será idéntica a las que la precedieron, lo que limita el esfuerzo de los científicos sociales para sistematizar las comparaciones.

Antes de iniciar un análisis comparativo es importante recordar algunas de las características distintivas de la transición española:

- 1.- Es de las primeras después de las que suceden a la victoria aliada en Italia Japón, Alemania y Austria, dos de ellas bajo el control directo de los vencedores.

- 2.- Es la primera que no surge de una crisis, sino desde un régimen relativamente estable.
- 3.- Es la única en la que se instaura o restaura una monarquía. Aunque nadie puede negar el papel crucial de Su Majestad el Rey, no hay que olvidar que muchos españoles no eran monárquicos. Para muchos, en 1975 la monarquía aparecía como un problema más. El monarca legitima la transición para los que aún se identificaban con el régimen y supo generar la esperanza de una transición democrática. El Rey pudo acabar por legitimar la monarquía, más que la institución al monarca.
- 4.- En el contexto de las transiciones, es la única en la que movimientos nacionalistas ponían en cuestión el Estado en su forma unitaria y como Estado-nación, con más o menos intensidad y radicalismo. El que se tratara con considerable prudencia, y que pronto se buscaran soluciones en la s preautonomías, en la Constitución y los Estatutos, y que estas soluciones encontraran aceptaciones mayoritarias (no sin dificultades) hizo que los estudiosos de la transición en perspectiva comparada prestaran relativamente poca atención a este aspecto tan complejo y decisivo, así como el esfuerzo puesto en enfrentarse con él.

La española es una transición desde un régimen autoritario institucionalizado, lo que supuso un complejo proceso de desmontar las instituciones dentro de la legalidad y de conjugar la legitimidad del pasado unida a esa legalidad, con el ansia de ruptura. El carácter civil del régimen autoritario español significa que los militares no tenían un papel formal legalmente institucionalizado en el proceso. La experiencia más próxima, la portuguesa, servía de estímulo a los que querían el cambio, pero también era un ejemplo a evitar. No había un modelo de transición fácil y logrado desde un régimen autoritario, como lo sería después la experiencia española.

Tampoco había un líder carismático o un movimiento popular a quien llamar al poder que simbolizara un consenso de la oposición. Inicialmente, la oposición apareció dividida. El gran líder de la transición, sobre todo a nivel popular, Adolfo Suárez, se haría su personalidad e imagen en el curso del proceso mismo.

La transición era difícil, hasta la aprobación de la Ley para la Reforma Política, se presentaba como problemática y llena de interrogantes. Pero frente a cualquier interpretación sociológica, estructuralista, hay que destacar los elementos de ingeniería política, la acción de lo que llamamos la sociedad política, la clase política, frente al de la sociedad civil.

Lo que más llama la atención en la transición española es la convergencia entre tantos actores, el papel constructivo que tuvieron tantas personas e instituciones, la coordinación y el consenso que se logró.

El decir que una democracia está consolidada no quiere decir que no pueda sufrir una crisis en el futuro, ni siquiera la imposibilidad de una quiebra. Lo importante es tener conciencia de que ésta no sería resultante de la transición, sino de procesos y eventos posteriores.

### **Liberalización, transición y consolidación**

Es muy importante no confundir procesos de liberalización con el inicio de una transición a la democracia. La transición implica la decisión de devolver al pueblo el poder. Supone una máxima liberalización, pero ésta en sí no es una democratización.

Adolfo Suarez, al poco tiempo de asumir el poder, presentó una ley que llevase a unas elecciones en las que pudieran participar partidos como tales. En la URSS no hubo Ley para la Reforma Política, Gorbachov nunca adquirió la legitimidad derivada de las urnas.

Una transición está completada cuando se ha logrado suficiente acuerdo sobre los procedimientos políticos para producir un gobierno elegido, cuando llegue al poder un gobierno que es resultado directo de libre voto popular, cuando este gobierno de hecho tiene autoridad para formular nuevas políticas, cuando tanto el poder ejecutivo, legislativo y judicial derivando por la nueva democracia no tiene que compartir el poder de iure con otros órganos, y cuando el poder actúa respetando las libertades básicas.

Esto nos permite decir que la transición portuguesa no concluyó totalmente hasta que las reformas constitucionales de 1982 eliminaron los poderes del Conselho da Revolução.

En España, después de las elecciones del 15 de junio de 1977, con la formación de un gobierno con base parlamentaria, ya más tardar con la ley de relaciones Cortes-Gobierno, se había logrado una de las condiciones básicas para una transición. La legalización del PC fue decisiva para el éxito de la transición, uno de los momentos más críticos, con todos los riesgos que asumió Suárez. Sólo con la aprobación de la Constitución en 1978, que representó el consenso de las fuerzas parlamentarias y mayoritariamente del electorado, se produjo el consenso necesario para el regular funcionamiento de las instituciones democráticas. Ese sería el momento en que se podría dar por terminada la transición. En mi opinión, la aprobación en los referendos de los Estatutos Vasco y Catalán, dada la importancia en el caso español de la transformación del Estado unitario, se podría considerar la conclusión del proceso.

La liquidación del golpe del 13 de febrero del 81 por los tribunales sería una prueba definitiva de que el gobierno democrático tenía plena autoridad.

Aunque haya teóricos que sostienen que la alternancia en el poder es la prueba del fin de la transición, a la vista del caso japonés y del italiano, este requisito no tiene justificación. Pero incluso éste se cumplió en octubre de 1982. La caída de un régimen no democrático, la ruptura con ese régimen, no asegura la transición a la democracia.

En los regímenes sultanísticos, con un poder personalizado que por así decirlo transforma al Estado en un instrumento al servicio de los intereses personales del dictador, de su familia y de sus amigos, la transición presenta mayores dificultades.

La asunción del poder por la oposición que se define como democrática después de una ruptura no implica que se haya logrado la transición. Sólo la libre decisión por parte de los ciudadanos puede crear una legitimidad democrática.

Los gobiernos provisionales de transición hasta el momento eran gobierno separa la democracia, y no gobiernos democráticos. Se da en ocasiones paradoja de que un gobierno “de gestión” de origen no democrático llega a ser preferible a un gobierno formado por la oposición, que puede estar tentado a posponer las elecciones a efecto de realizar grandes transformaciones sociales y políticas para asegurar “una mayor democracia” y, al encontrar resistencias, excluir incluso a sus aliados y posponer las elecciones sine die (Cuba con Castro).

En el mensaje de 10 de septiembre de 1976 en el que presentaba el proyecto de Ley para la Reforma Política, Suárez afirmó “el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo, hay que conseguir que el pueblo hable cuanto antes”, y que las elecciones antes de junio de 1977 “eran la clave del proyecto”.

Éste ha sido el modelo de las transiciones por reforma, con o sin pacto, en la mayoría de las nuevas democracias. No lo fue en Grecia, donde el colapso del régimen de los coroneles llevó a la formación de un gobierno provisional con Karamanlis que aceleró el proceso electoral haciendo de la transición griega

una de las más breves (cuarenta y dos días), y en Checoslovaquia, donde el colapso comunista llevó a Havel al poder.

Una poción tan simple como la de la Ley para la Reforma Política nunca fue considerada por Gorbachov para la URSS. Yeltsin, en Rusia, con una legitimidad democrática personal, pospuso la disolución del parlamento y la celebración de elecciones legislativas en aras de la aprobación de las reformas económicas, encontrándose pocos meses más tarde con la hostilidad del parlamento controlado por Kasbulatov.

### **Estado, nación, democracia**

La quiebra o colapso de regímenes no democráticos permite que se plantee no sólo la transición a un nuevo régimen democrático, sino otros problemas básicos que no se podían plantear y aún menos resolver en un país sin libertad.

Uno de los problemas más graves en sociedades multinacionales, multiculturales, es la naturaleza misma del Estado, incluso su legitimidad. La falta de acuerdo entre las fuerzas políticas sobre el marco de soluciones aceptables y de un proceso democrático para su solución ha llevado al fracaso de la democratización de Yugoslavia, de la Unión Soviética y de la transición argelina.

Ese problema no se planteaba en Grecia y Portugal, dos Estados nacionales indiscutidos, ni en los países suramericanos. Se planteaba, en cambio, en España con los nacionalismos periféricos, que aunque no llegaron a discutir la existencia del Estado español (con la excepción de minorías significativas e incluso una violenta en el País Vasco), si planteaban un debate sobre la naturaleza del Estado. El viejo Estado unitario creado por el liberalismo a partir de las Cortes de Cádiz, la concepción de la nación que tenía la mayoría de los españoles estaba en crisis a la muerte de Franco. No todas las élites, ni la mayoría de los españoles, tenían conciencia de la gravedad del problema.

Existió el riesgo de un planteamiento equivocado, como lo hubiera sido la restauración de los estatutos de autonomía de la República sin esperar a que los representantes de todos los españoles elaboraran una Constitución, y que esos representantes elegidos legitimaran la reestructuración del Estado y la creación del Estado de las Autonomías. El haber satisfecho a principios de 1977 las demandas que presentaba la oposición hubiera precipitado unas elecciones en las nacionalidades antes de que hubiera un poder central democráticamente legitimado. La decisión de crear las “preautonomías” a la reserva de la futura Constitución fue un paso importante en la transición.

La democratización del Estado fue decisiva y un ejemplo para un proceso similar en cualquier país multinacional. Una vez más, vista desde la perspectiva actual, la transición española puede considerarse un modelo.

### **Nuevas democracias consolidadas y no consolidadas**

Existe la idea de que la transición y la consolidación son procesos sucesivos, mientras que otros creen que la transición y la consolidación pueden ser procesos simultáneos.

Así como es relativamente fácil determinar cuándo ha concluido una transición, el momento de la consolidación es más difícil de precisar, no todas las nuevas democracias están consolidadas y en bastantes casos la consolidación aún parece lejana, en la inmensa mayoría de las repúblicas sucesoras de la Unión Soviética sería muy aventurado hablar de consolidación e incluso de una transición completada.

Criterios para hablar de consolidación:

- 1.- En cuanto a las conductas, un régimen está consolidado cuando ningún actor político nacional, social, económico o institucional usa recursos significativos para lograr sus objetivos creando un régimen no democrático o causando la secesión del Estado.
- 2.- Cuando en las actitudes una mayoría grande de la opinión pública cree que los procesos y las instituciones democráticas son la mejor manera de gobernar una sociedad como la suya, y cuando el apoyo a las alternativas anti-sistema es pequeño y más o menos aislado de las fuerzas prodemocracia.
- 3.- Constitucionalmente un régimen democrático está consolidado cuando los actores gubernamentales y no gubernamentales se hayan acostumbrado a solucionar los conflictos dentro de las leyes, los procedimientos y las instituciones sancionadas por el nuevo proceso democrático.

En términos demás coloquiales: cuando ningún grupo significativo pone sus esperanzas en un golpe y nadie cree en la posibilidad de la toma revolucionara del poder.

La respuesta pública de todos los partidos, de la CEOE y los sindicatos al 23-F es un ejemplo. La consolidación no requiere que no existan grupos antisistemas, sino su pérdida de significación política.

Los datos electorales y de opinión pública, a los que nos referiremos después, nos permiten medir la segunda condición.

El consenso en torno a la Constitución, tanto en el referéndum como en las encuestas de opinión, muestra que la tercera condición se había cumplido: España es una democracia consolidada. Los españoles creen y esperan que las elecciones sean la forma de resolver sus problemas.

Una prueba de la consolidación es que el descontento, muchas veces justificado en nuevas (y viejas) democracias, sobre la eficacia de los gobiernos y los partidos puede coexistir con la creencia en la democracia como sistema de gobierno. Tenemos datos para España que indican cómo las crisis de eficacia, las caídas graves en la confianza, en la eficacia, no han afectado apenas la creencia en que “la democracia es el menor sistema de gobierno para un país como el nuestro”.

La democracia española, la griega y la portuguesa están consolidadas.

No tenemos datos comparables para las nuevas democracias del este de Europa, aunque no parece haber razón para dudar de las democracias húngara y checa, aunque si, por razones complejas, de la polaca. No queremos decir que la falta de consolidación implique la probabilidad de una quiebra de la misma. Tampoco la consolidación implica que en el futuro otras causas políticas o sociales, no relacionadas con el pasado autoritario o la transición, puedan causar una crisis de la democracia.

La legitimidad de las instituciones políticas es, pues, una dimensión distinta, en parte autónoma, del éxito que puedan tener los políticos.

### **Transición democrática y transición de la economía de mercado**

En los países ex comunistas se ha planteado la simultaneidad del cambio político y el paso de una economía socializada y planificada a una de mercado con privatizaciones más o menos extensas. En Yugoslavia y la ex URSS se sumaron a estos cambios los derivados de la creación de nuevos Estados y la afirmación de identidades nacionales, muchas veces no coincidentes con las fronteras de los estados. Habría que añadir profundas transformaciones en la cultura jurídica y en muchos casos de la vida intelectual. esa simultaneidad en el cambio no se planteaba en la transición española, excepto en la medida



en que se imponía la transición de un estado unitario a un o en parte multinacional. El paso de una economía de mercado, a la vista del fracaso de la economía planificada socialista, es un aspecto central en el cambio en los países excomunistas y la relación entre el cambio en el sistema económico y la democratización es un tema de debate político e intelectual.

En ningún país las instituciones económicas capitalistas gozan de la misma legitimidad que la democracia política. No hay, por tanto, una correlación entre la valoración de la democracia y el sistema económico. Sí se da, en cambio, un proceso de legitimación progresiva de la democracia, como el que ocurrió en los países del sur de Europa.

En la URSS, con los bajos niveles de aceptación del régimen político no es posible hablar de consolidación de la democracia en el clima de opinión.

En el caso de las repúblicas nacidas de la desintegración de la URSS, es difícil hablar de una transición a la democracia en la mayoría de ellas. En la misma Rusia y en Ucrania parece dudoso que la transición se haya completado, dadas las incertidumbres sobre la configuración del estado, la falta de consenso sobre las instituciones, la personalización del poder en los presidentes, la falta de plena institucionalización del Estado de derecho y el apoyo electoral al partido cuya lealtad a las instituciones democráticas es cuestionable.

Vemos, pues, que en las repúblicas que han surgido de la desintegración de la Unión Soviética a la transición a la democracia ha encontrado dificultades mucho mayores que en el sur de Europa y Latinoamérica. El que se hayan celebrado elecciones no significa que éstas hayan satisfecho los requisitos para que se puedan considerar democráticas, y la forma de gobernar está lejos de satisfacer las condiciones mínimas para que estos nuevos Estados puedan considerarse democracias. En la euforia de la “tercera ola” de la democratización corremos el riesgo de confundir las cosas y llamar democracias a muchos regímenes que no lo son. Sin un Estado de derecho, sin respeto a los derechos humanos y a las normas constitucionales, no hay democracia.

Sería largo explicar la dificultad de la democratización en la antigua URSS en comparación con el sur de Europa, el Cono Sur de Latinoamérica y los países ex comunistas de la Europa del este, pero indudablemente la herencia de décadas de totalitarismos, la heterogeneidad étnica, son los factores fundamentales. La herencia totalitaria ha dejado una “sociedad civil” débil, una gran dificultad para que se articule una sociedad política que haga posible una competición democrática por el poder y un control del mismo por la oposición, una falta de cultura jurídica que sirva de base al Estado de derecho y a una administración profesional que sea relativamente independiente del poder, y una “sociedad económica” no controlada desde el poder o fuera de la ley.

A todo ello hay que sumar las dificultades generadas por la aspiración de la nacionalidad dominante de construir un “estado-nación” ignorando una realidad multinacional.

### **Nota final**

El cambio político en este último cuarto de siglo generó una ola de optimismo sobre la victoria de la democracia, del Estado de derecho y de las libertades. Aunque no han surgido como en 1918, ideologías como el comunismo o el fascismo, que prometían una alternativa a la democracia, hoy tenemos conciencia de que hay muchos países en los que la quiebra de regímenes no democráticos no ha asegurado la transición a la democracia y aún menos su consolidación. De hecho, la calidad de muchas democracias deja mucho que desear. El desencanto no es accidental pero tenemos que distinguir claramente la institucionalización de la democracia y su legitimidad de la crítica legítima de los gobiernos democráticos.

Los límites de la democracia: un gobierno democrático puede crear condiciones para una sociedad mejor, pero el desarrollo económico depende de la presencia de empresarios con iniciativa y de un personal con dedicación a su trabajo, la calidad de la sanidad depende de la preocupación de los médicos por sus enfermos, la universalidad de la vocación del profesorado,... La democracia no puede generar y asegurar todo eso. El no hacer esta distinción fundamental puede llevar al desencanto injustificado con la democracia como sistema político. Al valorar la transición española, sobre todo en perspectiva comparada, tenemos que subrayar de nuevo la incertidumbre que experimentaron los españoles el día de la muerte de Franco, la historia de inestabilidad política, el legado de una guerra civil y de la represión. Las décadas de convivencia pacífica dentro de un orden democrático en esa perspectiva pueden ser motivo de orgullo para los que hicieron la transición y para los españoles.

## 4- La caracterización de la democracia como poliarquía

Schmitter & Karl empiezan con un debate sobre las *definiciones minimalistas versus definiciones maximalistas*:

- Definiciones minimalistas: también llamadas democracias procedimentales. Su característica principal es que siempre que haya elecciones participativas en un país lo cualifica como democracia; es decir, las elecciones como mecanismo para acceder al poder. También se llaman democracias de fachada. Ej.: Cuba.
- Definiciones maximalistas: también llamadas democracias sin adjetivos. Son aquellas que exigen más condiciones que la simple celebración de elecciones para cualificar un régimen como democracia. Se trata de ser capaces, como ciudadanos, de ejercer la soberanía popular.

Schmitter & Karl defienden las definiciones maximalistas. El procedimiento mínimo de la democracia es que el mecanismo para acceder al voto (las elecciones) sería la base, pero el acceso al poder es algo más complejo que una mera elección. Están en contra de proponer un solo modelo, sino que afirman que la democracia funciona de una manera diferente en cada contexto (el contexto económico, social e histórico determinará su funcionamiento), aunque sí hay unos requisitos comunes.

### Qué es democracia

El acceso al poder se produce con una serie de condiciones. Características de los regímenes democráticos según Schmitter & Karl:

1. En la democracia partimos de la soberanía popular; esto es, quien decide es el pueblo en las elecciones. Celebrar elecciones es el primer y más importante indicador, es uno de los mecanismos de acceso al poder. Lo difícil es saber qué mecanismos se deben cumplir por parte de la clase política para mantenerse cerca de la soberanía popular (intereses del pueblo); para ello hay mecanismos de control político (accountability), entre los cuales están:
  - Asistir a sesiones parlamentarias y hacer que se ajusten al programa, aunque esto sólo generaría caos.
  - Cualificar ciertas cosas de muy importantes (valores democráticos clave, como la igualdad) para que necesiten mayores acuerdos o mayoría para su modificación; es decir, sacarlas del orden político habitual.
2. Las elecciones son una delegación de poder en una élite política con algunas condiciones (no plena), y esto es lo que hace a las democracias regímenes más completos. Las condiciones serían la responsabilidad de sus actos. El voto es una delegación parcial, puesto que el pueblo puede pedir responsabilidad. El voto es un mecanismo excesivamente débil porque ocurre cada cuatro años, por lo que debe haber más mecanismos de control político que sean más frecuentes.
3. La competición pública entre partidos y organizaciones políticas es un mecanismo que permite a los representantes revelar lo que han hecho y lo que harán mediante sus programas electorales. Estos programas suelen estar estructurados según ideologías y permiten hacer responsables a los partidos de sus acciones. La disciplina de partido consiste en que los políticos decidan todas las cosas en función de las directrices del partido del que forman parte.

*Nota: El Congreso, en España, funciona por comisiones, de manera que todos los diputados tienen que estar en una comisión. Cada comisión refleja (al menos supuestamente) el porcentaje de escaños que cada partido tiene en el pleno.*

Schmitter & Karl definen la competición pública no sólo en torno a los programas electorales, aunque también los consideren una parte importante. Estos autores exponen que la democracia motiva la competición pública entre grupos de interés. Existen tres ámbitos de competición pública, que deben ser el sustrato en el que la democracia se nutra, se retroalimente:

- Competición entre partidos (Partidos vs Partidos): forzamos a la élite política a informar ante los ciudadanos sobre lo que van a hacer, cómo van a representar sus intereses. El mecanismo clave son los programas políticos.
- Competición entre grupos de interés (Grupos de interés vs Grupos de interés): los grupos de interés son el ámbito más plural (sindicatos, ONGs,...). Esta competencia ocurre porque existen esos derechos de movilización y asociacionismo. La competencia entre grupos de interés no existe en ninguna dictadura, pero es típica de las democracias.
- Competencia entre el Estado y los grupos de interés (Estado vs Grupos de interés): es la forma en la que el Estado incorpora los intereses sociales en la acción pública (acción política). Se ponen en competición los intereses del Estado y los de los grupos de interés.

La existencia del régimen democrático que garantiza derechos y libertades debe motivar la emergencia de instituciones que existen para canalizar intereses profesionales. Schmitter & Karl admiten que esta pluralidad de ámbitos puede verse amenazada si la única regla que se aplica es la regla de mayorías, puesto que puede surgir un problema cuando los números confrontan intensidades.

4. La regla de mayorías. Las democracias más exitosas no emplean sistemáticamente la regla de mayorías para asuntos que son más importantes que lo que opine la mayoría; por ejemplo, los vascos quieren ser nacionalistas, pero realmente son pocos comparados con los españoles.

Las democracias tienden a cualificar el principio de gobierno mayoritario (la regla mayoritaria) con el fin de incluir a minorías en lugar de sistemáticamente excluirlas. Las formas de cualificar la regla de mayorías son:

- Las declaraciones de derecho: colocar asuntos vitales para el funcionamiento del régimen político lejos del alcance de las mayorías.
  - Las formas federales de organización territorial, que garantizan la autonomía del gobierno local o regional frente al gobierno central.
  - Las formas de intermediación neocorporativa entre el Estado y la sociedad civil: impulsan las negociaciones de pactos y de acuerdos entre grupos sociales.
5. Además de las fuerzas de organización política que pueden existir en las democracias, en la praxis democrática se debe estimular la deliberación pública esporádica.
  6. El régimen democrático supone una certidumbre de las normas y una incertidumbre en los resultados. Schmitter & Karl señalan que es una incertidumbre limitada, dentro de unos límites conocidos y aceptados por todos los actores políticos. Por ejemplo, cualquier actor no puede entrar en competición, sino que éste debe tener una estructura partidista, y no se puede aceptar cualquier estatuto ni cualquier reforma pública (que por ejemplo limite las libertades del individuo). Los regímenes tienden a ser muy moderados o muy reformistas.

Éstas son las características que Schmitter & Karl atribuyen a los regímenes democráticos, pero apuntan que la morfología del régimen democrático es muy variable, así que enumeran once elementos en los que difieren las democracias entre sí:

1. Consenso: grado de acuerdo sobre el papel del Estado; ejemplo: se puede estar de acuerdo o no en que se retenga un 20% para redistribuir, pero se tiene que pagar se quiera o no.
2. Participación: grado de cantidad de ciudadanos que están incluidos en el sistema político. Hay debate en este sentido sobre los inmigrantes.
3. Acceso: grado en que los ciudadanos tienen igualdad de posibilidades para expresar sus preferencias. La gente con mejor educación o los medios de comunicación tienen más facilidad para expresar sus ideas.
4. Responsabilidad: grado en que la élite política se somete al control político vertical, es decir, al de los ciudadanos.
5. Gobierno mayoritario: grado en el que la regla de mayorías sirve para aprobar cambios que exigen desviarse de ésta.
6. Soberanía parlamentaria: no en todas las democracias existen los parlamentos de una forma tan central, pero existen unas reglas que regulan las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.
7. Gobierno de partido: grado en que los políticos son postulados por organizaciones políticas como los partidos. Importancia ideológica.
8. Pluralismo: grado en que existe la separación entre la esfera pública y la esfera privada; por ejemplo, el hecho de que no toda afiliación sea obligatoria. El ámbito público ha de promover la participación, pero de una forma libre.
9. Federalismo: grado en que se produce alguna dispersión territorial del poder. En todos los regímenes existe algún tipo de descentralización sin llegar al modelo máximo, que es el federal. Son las formas de organización de los niveles territoriales y su relación con el estado central.
10. Presidencialismo: grado en que existe un presidente o gobierno que concentra la autoridad y el grado en que este presidente está sometido al control vertical (el de los ciudadanos).
11. Chequeos y balances (checks & balances, mal traducido del inglés): grado en que existe algún sistema de contrapesos de control horizontal entre las instituciones del Estado (suele ejercerlos el poder judicial).

### **Qué no es democracia**

No son necesariamente más eficientes en el ámbito económico (respecto a regímenes no democráticos): es demasiado esperar que las mejoras (económicas) ocurran de inmediato (cuando un país inicia una transición a la democracia) y mucho menos que definan las características de la democratización.

No son necesariamente más eficientes en el ámbito administrativo (respecto a regímenes no democráticos); de hecho, generalmente las democracias, al incluir más actores que deben ser consultados, tenderán a ser menos eficientes (en cuanto a rapidez en la respuesta a problemas y demandas sociales). Además, los insatisfechos con la gestión administrativa del gobierno son libres para quejarse abierta y públicamente, de forma que las incidencias administrativas son además más visibles.

No es probable que las democracias aparezcan como más ordenadas y consensuales que el régimen autoritario al que reemplazan. De hecho, la libertad de expresión consustancial a la apertura (liberación) es claramente productora de una mayor visibilidad de desacuerdo, la protesta o la disidencia. En segundo lugar, la mayoría de las democracias jóvenes se enfrentan a la construcción de un conjunto de normas,

reglas e instituciones. En ese proceso de construcción normativa hay incertidumbre: los actores políticos no saben con certeza cómo van a funcionar las nuevas reglas e instituciones. Pero cuando estas normas e instituciones comienzan a funcionar y los actores observan el rendimiento que éstas tienen para ellos, se producirá un nuevo disenso e insistirán en renegociar su parte del trato. El orden, por tanto, mientras que está parcialmente asegurado a través de los procedimientos de reforma de reglas e instituciones, es siempre inestable en estos términos.

Mientras que las democracias cimentan y promueven sociedades más abiertas, no necesariamente promueven economías más abiertas. Muchas de las democracias más exitosas han recurrido al proteccionismo y se han basado ampliamente en instituciones públicas para promover el desarrollo económico (Estados del Bienestar; formas de intermediación neocorporativas).

En síntesis, mientras que la democratización se vería facilitada por el crecimiento económico inmediato, la paz social, la eficiencia administrativa, la armonía política o los mercados libres, estos elementos no parecen ni pre-requisitos ni productos inmediatos de ésta.

Las democracias traen asociados otros aspectos, tal vez menos visibles e inmediatos, como:

- la competición política
- la pluralidad social
- la institucionalización de procedimientos para resolver conflictos
- la interacción constante entre el Estado y la sociedad civil en la solución de los problemas colectivos. El Estado no actúa unilateralmente sin el apoyo de la sociedad; ejemplo negativo: la invasión de Irak, lo que provocó el castigo al gobierno en las siguientes elecciones.
- es un régimen con la capacidad de reformarse a sí mismo con sus propias reglas (consenso, deliberación, procedimientos pactados).

### **La poliarquía**

Su teoría sobre "la poliarquía" trata de qué condiciones deben existir para que la igualdad política que exige el ejercicio real de la soberanía popular sea efectiva. Su aproximación es conocida como los requisitos sociales de la democracia (frente a otras teorías que enfatizarían los requisitos económicos de la democracia - Lipset - o los requisitos políticos de la democracia - Schmitter y Karl).

La crítica de Dahl a la teoría de la democracia es su baja capacidad de referencia al mundo real (baja operatividad) y su insistencia en que existe algo alcanzable a modo de "ideal" democrático. Dahl propone así que el término "poliarquía" es más adecuado (más operativo) para analizar la democracia en el mundo real. Él postula que las democracias no existen porque ningún régimen político funciona como se ha definido la "democracia"; lo que existen son "poliarquías" con distintos grados de calidades en los indicadores que él va a proponer.

De esta forma, en lugar de hablar de características del régimen democrático para buscar posteriormente cuántos casos se ajustan a estas características ideales, Dahl trata de elaborar una lista de elementos empíricos (observables, procedentes del mundo real) que parece comparten las democracias que existen.

Estos elementos aparecen en el mundo real con distintos grados (de cumplimiento). Su concepción de la poliarquía es, por tanto, un régimen complejo que aparece en el mundo real con manifestaciones (o configuraciones de grados de los elementos que mencionará) diferentes.

Entonces, Dahl se pregunta ¿qué podemos conocer para saber cuándo, bajo qué condiciones, las reglas se aplican de forma democrática o no? Él distingue entre la etapa de las elecciones, la etapa previa a las elecciones, y la etapa posterior a las elecciones, para poder identificar, con sus grados, las poliarquías.

En la etapa electoral se deben dar tres condiciones para que podamos observar el ejercicio de la igualdad política:

- (1) Todos los ciudadanos pueden elegir una serie de alternativas (por ejemplo: ejercer el voto).
- (2) El peso de estas expresiones de preferencias es exactamente el mismo para todos los individuos.
- (3) La alternativa con mayor número de votos, gana (regla de mayoría).

En la etapa pre-electoral, es necesario que:

- (4) Los ciudadanos sean libres para elegir sus preferencias (inclusión de alternativas).
- (5) Todos los individuos posean idéntica información sobre las alternativas.

En la etapa post-electoral:

- (6) La alternativa que gana es respetada como tal.
- (7) Las órdenes de los cargos electos se cumplen (es decir, la expresión de preferencias sirve como medio de la representación).

Condiciones en los periodos inter-electorales:

- (8.1) Las decisiones están subordinadas a las establecidas en el periodo electoral.
- (8.2) Las decisiones que no están subordinadas directamente a las establecidas en el periodo electoral, se rigen en todo caso por las siete condiciones anteriores.

En la práctica, las más fáciles de cumplir, y las más comunes, son la 1, 3, 6 y 7. Las menos comunes son la 4 y la 5. Dahl argumenta que para que la poliarquía exista, es necesario que haya un acuerdo en la sociedad en torno a que estas normas son las deseables. Cuanto mayor sea el consenso social y cuanto mayor sea el grado de conocimiento (instrucción) de los ciudadanos sobre estas 8 condiciones, más probable será que la poliarquía funcione en la práctica. Además de consenso y conocimiento, los ciudadanos deben ver beneficios en la adopción de estas normas o, al menos, no verse sistemáticamente perjudicados o excluidos de ellas.

La base mínima de la poliarquía es la participación política (elementos 1, 4 y 5), es decir, es una función de la actividad política de los miembros de la comunidad. Por esto, la poliarquía se fundamenta en los requisitos sociales (grado de acuerdo en la sociedad y grado de conocimiento en torno a los elementos que hacen posible la soberanía y la igualdad política). Para Dahl, por tanto, los contrapesos sociales importan más que el diseño constitucional.

## **Resumen Schmitter y Karl “Qué es y qué no es la democracia”**

### **¿Qué es y qué no es democracia?**

Por algún tiempo, la palabra democracia ha estado circulando en el mercado político como una suerte de divisa devaluada. Es la palabra que resuena en la mente de gentes y brota de sus labios mientras luchan por la libertad y por un mejor modo de vida; es la palabra cuyo significado debemos discernir si es que ha de tener alguna utilidad al guiar el análisis y la práctica política.

La oleada de transiciones a partir de gobiernos autocráticos que empezó con la "Revolución de los claveles" en Portugal en 1974 y parece haber culminado con el colapso de los regímenes comunistas en 1989, ha producido una bienvenida convergencia en busca de una definición común de democracia. Al mismo tiempo, ha surgido un notable consenso respecto las condiciones mínimas que las politeias deben reunir para merecer este apelativo. Más aún, un buen número de organizaciones internacionales vigila la satisfacción de tales estándares; de hecho, algunos países hasta los toman en consideración al formular su política exterior.

### **Qué es la democracia**

Definir con amplitud la democracia y los conceptos genéricos que la distinguen como sistema único para organizar las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Uno de los principales temas es que la democracia no consiste en una sola serie única de instituciones. Hay muchos tipos de democracia y sus diversas prácticas producen una serie igualmente variada de efectos. La forma específica que adquiere la democracia es contingente respecto a las condiciones socioeconómicas de un país, así como a las estructuras estatales y a las prácticas políticas firmemente establecidas.

"La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el cual los gobernantes son hechos responsables de sus acciones en el dominio público por los ciudadanos, que actúan indirectamente a través de la competición y la cooperación de sus representantes elegidos".

Como todos los regímenes, las democracias dependen de la presencia de gobernantes, personas que ocupan roles especializados de autoridad y pueden dar órdenes legítimas a otras. Lo que distingue a los gobernantes democráticos de los no democráticos son las normas que condicionan cómo llegan al poder los primeros y las prácticas que los hacen responsables de sus acciones.

El dominio público abarca la realización de normas colectivas y opciones que son de obligado cumplimiento para la sociedad y están respaldadas por la coerción estatal. Su contenido puede variar de unas democracias a otras. La concepción liberal de la democracia aboga por circunscribir el dominio público de forma tan limitada como sea posible, mientras que la aproximación socialista o socialdemócrata lo extendería a través de la regulación, subsidiarización y, en algunos casos, posesión colectiva de la propiedad. Ninguna es intrínsecamente más democrática que la otra, tan sólo son diferentes. Llevadas a un extremo, ambas pueden socavar la práctica de la democracia: la primera, destruyendo las bases para satisfacer las necesidades colectivas y ejercitar la autoridad legítima; la segunda, destruyendo las bases para satisfacer preferencias individuales y controlar acciones gubernamentales ilegítimas.

Los ciudadanos son el elemento más distintivo de las democracias. Todos los regímenes tienen gobernantes y un dominio público, pero sólo en la medida que son democráticos tienen ciudadanos.

Hoy, los criterios para la inclusión están bastante estandarizados. Todos los adultos nativos son elegibles, aunque todavía pueden ser impuestos límites de edad algo más elevados a los candidatos para ciertos cargos públicos. Cuando se trata de restricciones informales sobre el ejercicio efectivo de los



derechos de ciudadanía, la historia puede ser bien diferente. Esto explica la importancia central (discutida más adelante) de los procedimientos.

La competición no siempre ha sido considerada una condición esencial definitoria de la democracia. Las democracias clásicas asumían la toma de decisiones como basada sobre la participación directa que lleva al consenso. Se esperaba que los ciudadanos reunidos acordasen un curso de acción común. Ha quedado aceptado ampliamente que la competición entre facciones es un mal necesario en las democracias que operan sobre escalas mayores de las locales.

Si bien los demócratas pueden estar de acuerdo en la inevitabilidad de las facciones, y tienden a discrepar acerca de las mejores formas o reglas para gobernar la competición.

La definición más popular de democracia la equipara con elecciones regulares, debidamente conducidas y honestamente computadas. Algunos consideran, incluso, que el mero hecho de las elecciones es condición suficiente para la existencia de la democracia. Esta falacia ha sido llamada electoralismo. A pesar de ser centrales en la democracia, las elecciones ocurren de manera intermitente y sólo permiten elegir entre las alternativas altamente agregadas, ofrecidas por los partidos políticos que pueden, especialmente en los primeros estadios de una transición democrática, proliferar en una confusa variedad. Durante los intervalos entre elecciones, los ciudadanos pueden buscar influir las políticas a través de una amplia variedad de intermediarios: asociaciones, movimientos sociales,...

La democracia moderna, en otras palabras, ofrece una variedad de procesos competitivos y de canales para la expresión de intereses y valores, tanto asociativos como partidarios, funcionales como territoriales, colectivos como individuales. Todos son algo integral a su práctica.

Otra imagen de la democracia comúnmente aceptada la identifica con el gobierno de la mayoría. Se dice que es democrática cualquier entidad de gobierno que toma decisiones combinando los votos de más de la mitad de quienes son elegibles y están presentes. Para propósitos excepcionales pueden ser requeridas mayorías calificadas.

Surge un problema cuando los números confrontan intensidades. ¿Qué ocurre cuando una mayoría propiamente reunida toma regularmente decisiones que dañan a alguna minoría? En esas circunstancias, las democracias exitosas tienden a cualificar el principio central del gobierno mayoritario, a fin de proteger los derechos de la minoría. Tales cualificaciones pueden adoptar la forma de provisiones constitucionales que colocan determinados asuntos más allá del alcance de las mayorías, requisitos para mayorías concurrentes en diversos ámbitos electorales diferentes (confederalismo), garantías que aseguren la autonomía de gobiernos locales y regionales frente a las demandas de la autoridad central (federalismo), gobiernos de gran coalición que incorporan a todos los partidos o negociación de pactos sociales entre grupos sociales importantes como empresarios y trabajadores. El modo más habitual y efectivo descansa, sin embargo, en la actividad cotidiana de las asociaciones de interés y los movimientos sociales. Reflejan las diferentes intensidades de preferencias que existen y las llevan para que pesen sobre quienes han sido democráticamente elegidos.

La cooperación siempre ha sido un rasgo central de la democracia. Los actores toman voluntariamente decisiones colectivas. Deben cooperar para competir. Deben ser capaces de actuar colectivamente a través de partidos, asociaciones y movimientos.

Las libertades de la democracia deberían también estimular a que los ciudadanos deliberen entre ellos para descubrir sus necesidades comunes. La democracia clásica enfatizó estas cualidades y no se han extinguido.

En el discurso político contemporáneo, este fenómeno de cooperación y deliberación a través de la actividad grupal es descrito bajo la rúbrica de "sociedad civil". En el mejor de los casos, proporciona una capa intermedia de gobierno entre el individuo y el Estado que es capaz de resolver conflictos y controlar el comportamiento de sus miembros sin necesidad de la coacción pública.

Los representantes hacen la mayor parte del trabajo real en las democracias modernas. Muchos de ellos son políticos profesionales que orientan sus carreras en torno al deseo de ocupar cargos claves. Es dudoso que cualquier democracia pueda sobrevivir sin este tipo de gentes. La cuestión central no es si habrá una élite política, sino cómo se eligen estos representantes y cómo se les hace responsables de sus acciones.

Las nuevas y frágiles democracias que han surgido desde 1974 deben vivir en un tiempo comprimido. No van a asemejarse a las democracias europeas de finales del siglo XIX e inicios del XX, y no pueden esperar a adquirir los múltiples canales de representación en la misma progresión histórica gradual que la mayoría de sus predecesoras. Un confuso elenco de partidos, intereses y movimientos buscarán simultáneamente influencia política en ellas, creando a la politeia desafíos que no existieron en procesos anteriores de democratización.

### **Procedimientos que hacen posible la democracia**

Los componentes que definen a la democracia son necesariamente abstractos y pueden dar lugar a una considerable variedad de instituciones y subtipos de democracia. Sin embargo, para que la democracia prospere se deben seguir normas específicas de procedimiento y han de ser respetados los derechos cívicos. Esos procedimientos por sí solos no definen a la democracia, pero su presencia es indispensable para que persista. Son condiciones necesarias pero no suficientes para su existencia.

Las condiciones "procedimentales mínimas" que deben hallarse presentes para que exista la democracia política moderna:

1. El control sobre las decisiones gubernamentales acerca de las políticas públicas está constitucionalmente conferido a los cargos públicos elegidos.
2. Los cargos públicos elegidos lo son en elecciones frecuentes y conducidas con ecuanimidad.
3. Prácticamente todos los adultos tienen el derecho a votar.
4. Prácticamente todos los adultos tienen el derecho a concurrir como candidatos a cargos electivos.
5. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse sobre cuestiones políticas entendidas en sentido amplio, sin peligro a ningún caso severo.
6. Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Más aún, estas fuentes existen y están protegidas por la ley.
7. Los ciudadanos tienen también el derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes.
8. Los cargos públicos elegidos popularmente deben ser capaces de ejercitar sus poderes constitucionales sin estar sujetos a una oposición invalidante. La advertencia previene así contra lo que antes hemos llamado "electoralismo", la tendencia a centrarse en la celebración de elecciones mientras se ignoran otras realidades políticas.
9. La politeia debe poder autogobernarse: ha de ser capaz de actuar con independencia de los constreñimientos impuestos por algún otro sistema político abarcador.

## **Principios que hacen factible la democracia**

Los listados de procesos y normas de procedimiento nos ayudan a especificar lo que es la democracia, pero no nos dicen mucho acerca de cómo funciona. La respuesta más simple es "por consentimiento del pueblo"; la más compleja, "por el consentimiento contingente de los políticos que actúan bajo condiciones de incertidumbre limitada".

En una democracia, los representantes deben estar de acuerdo, al menos informalmente, en que quienes ganan mayor apoyo electoral o influencia sobre las políticas públicas no usarán su superioridad temporal para excluir a los perdedores de asumir cargos públicos o ejercer influencia en el futuro, y en que a cambio de esta oportunidad de mantener la competición por el poder y por un lugar, los perdedores momentáneos respetarán el derecho de los vencedores a tomar decisiones que obliguen a todos.

Todas las democracias implican un grado de incertidumbre acerca de quién será elegido y qué políticas llevará a cabo.

Pero la incertidumbre afincada en el núcleo de la democracia está limitada. No cualquier actor puede entrar en competición y suscitar el asunto que le guste, puesto que hay reglas previamente establecidas, las cuales deben ser respetadas. No se puede adoptar cualquier política pública, puesto que hay condiciones que se deben cumplir. La democracia institucionaliza la limitada incertidumbre política "normal". Las garantías constitucionales de propiedad, privacidad, expresión y otros derechos son parte de esto, pero los límites más efectivos vienen generados por la competición entre grupos de interés y por la cooperación en el seno de la sociedad civil.

## **Cómo difieren las democracias**

De nuestra definición genérica de democracia han sido deliberadamente excluidos diversos conceptos, pese al hecho de que han sido frecuentemente asociados a ella. Pese a ello, son especialmente importantes cuando se trata de distinguir subtipos de democracia. Es importante reconocer que tales componentes no definen puntos a lo largo de un único continuo de prestaciones mejorables, sino un matiz de combinaciones potenciales que son democráticas de forma diferente.

1. **Consenso:** todos los ciudadanos pueden no estar de acuerdo sobre los objetivos específicos de la acción política o sobre el papel del Estado.
2. **Participación:** Todos los ciudadanos pueden no tomar una parte activa e igual en la política, aunque ha de ser legalmente posible para ellos hacerlo.
3. **Acceso:** Los gobernantes pueden no sopesar igualmente las preferencias de todos las que las manifiestan, aunque ciudadanía implica que los individuos y los grupos deberían tener igualdad de oportunidades para expresar sus preferencias si lo desean.
4. **Responsabilidad:** Los gobernantes pueden no siempre seguir el curso de acción preferido por los ciudadanos. Pero cuando se desvían de dicha política, digamos en base a la "razón de Estado" o a "intereses nacionales ineludibles", deben hacerse finalmente responsables de sus acciones a través de procesos regulares y justos.
5. **Gobierno mayoritario:** Puede que ni la asignación de los puestos ni las reglas sean decididas solamente en base a la mayor acumulación de votos, aunque cualesquiera desviaciones a partir de este principio deben ser, por lo común, defendidas explícitamente y aprobadas previamente.
6. **Soberanía parlamentaria:** El legislativo puede no ser el único cuerpo capaz de establecer reglas ni el que posea la autoridad final para decidir leyes de obligado cumplimiento, aunque donde el ejecutivo,

el judicial y otros cuerpos públicos llevan a cabo la opción definitiva, también deben ser responsables de sus acciones.

7. Gobierno de partido: Los gobernantes pueden no ser nominados, promovidos o disciplinados en sus actividades por partidos políticos bien organizados y programáticamente coherentes, aunque si no lo son puede resultar más difícil formar un gobierno efectivo.
8. Pluralismo: El proceso político puede no estar basado en una multiplicidad de grupos privados solapados, voluntaristas y autónomos. Sin embargo, donde hay monopolios de representación, jerarquías de asociación y afiliación obligatoria, es más probable que los intereses implicados estén tanto más cercanos al Estado y que la separación entre las esferas de acción pública y privada sea mucho menos distintiva.
9. Federalismo: La división territorial de la autoridad puede no implicar niveles múltiples y autonomías locales, menos aún consagrados en documentos constitucionales, aunque alguna dispersión del poder a través de unidades territoriales o funcionales es característica de todas las democracias.
10. Presidencialismo: El más alto cargo público ejecutivo puede no ser una única persona y no haber sido elegido directamente por el conjunto de los ciudadanos, aunque alguna concentración de la autoridad está presente en todas las democracias, incluso si es ejercitada colectivamente y sólo indirectamente tenida como responsable ante el electorado.
11. Chequeos y balances: No es necesario que las diferentes ramas del gobierno estén sistemáticamente rivalizando unas contra otras, aunque los gobiernos deben finalmente rendir cuentas a los ciudadanos en su conjunto, por asamblea, por concentración ejecutiva, por orden judicial o por decreto dictatorial (como en tiempo de guerra).

Incluirlos como parte de una definición genérica de la democracia misma sería tomar, equivocadamente, la politeia estadounidense por un modelo universal de gobierno democrático.

### **Qué no es democracia (resumen N. Ajenjo)**

Existe una tentación comprensible a depositar demasiadas expectativas sobre este concepto e imaginar que, por alcanzar la democracia, una sociedad habrá resuelto todos sus problemas políticos, sociales, económicos, administrativos y culturales. Por desgracia, no todas las cosas buenas van necesariamente juntas.

No son necesariamente más eficientes en el ámbito económico (respecto a regímenes no democráticos): es demasiado esperar que las mejoras (económicas) ocurran de inmediato (cuando un país inicia una transición a la democracia) y mucho menos que definan las características de la democratización.

No son necesariamente más eficientes en el ámbito administrativo (respecto a regímenes no democráticos); de hecho, generalmente las democracias, al incluir más actores que deben ser consultados, tenderán a ser menos eficientes (en cuanto a rapidez en la respuesta a problemas y demandas sociales). Además, los insatisfechos con la gestión administrativa del gobierno son libres para quejarse abierta y públicamente, de forma que las incidencias administrativas son además más visibles.

No es probable que las democracias aparezcan como más ordenadas y consensuales que el régimen autoritario al que reemplazan. De hecho, la libertad de expresión consustancial a la apertura (liberación) es claramente productora de una mayor visibilidad de desacuerdo, la protesta o la disidencia. En segundo lugar, la mayoría de las democracias jóvenes se enfrentan a la construcción de un conjunto de normas, reglas e instituciones. En ese proceso de construcción normativa hay incertidumbre: los actores políticos no saben con certeza cómo van a funcionar las nuevas reglas e instituciones. Pero cuando estas normas e instituciones comienzan a funcionar y los actores observan el rendimiento que éstas tienen para ellos, se

producirá un nuevo disenso e insistirán en renegociar su parte del trato. El orden, por tanto, mientras que está parcialmente asegurado a través de los procedimientos de reforma de reglas e instituciones, es siempre inestable en estos términos.

Mientras que las democracias cimentan y promueven sociedades más abiertas, no necesariamente promueven economías más abiertas. Muchas de las democracias más exitosas han recurrido al proteccionismo y se han basado ampliamente en instituciones públicas para promover el desarrollo económico (Estados del Bienestar; formas de intermediación neocorporativas).

En síntesis, mientras que la democratización se vería facilitada por el crecimiento económico inmediato, la paz social, la eficiencia administrativa, la armonía política o los mercados libres, estos elementos no parecen ni pre-requisitos ni productos inmediatos de ésta.

Las democracias traen asociados otros aspectos, tal vez menos visibles e inmediatos, como:

- la competición política
- la pluralidad social
- la institucionalización de procedimientos para resolver conflictos
- la interacción constante entre el Estado y la sociedad civil en la solución de los problemas colectivos
- es un régimen con la capacidad de reformarse a sí mismo con sus propias reglas (consenso, deliberación, procedimientos pactados).

## Resumen Dahl “La poliarquía” (parte que no entra en el examen)

Su pregunta inicial es ¿Por qué es problemática la teoría de la democracia que pretende considerar un modelo como ideal a seguir? Examina dos teorías que él argumenta adolecen de esto: la teoría madisoniana y la teoría populista de la democracia. La primera postula una república no tiránica como objetivo y la segunda postula la soberanía popular y la igualdad política. La primera más asociada al modelo democrático de los EEUU y la segunda más asociada a los modelos democráticos de Europa Occidental.

Dahl utiliza un ejemplo de la teoría populista para criticar su muy baja operatividad y, argumenta, que una posibilidad para hacerla operativa es considerar que la democracia ofrece varias alternativas políticas (idea de competición en el texto anterior). Esta teoría definiría que la alternativa elegida por el gobierno como política pública corresponde a las preferencias de los ciudadanos (el gobierno es representativo). Pero Dahl critica que la política no conoce ni todas las preferencias de todos los ciudadanos (no se cumple la condición de la soberanía popular) ni tampoco las intensidades de esas preferencias para cada ciudadano (no se cumple la condición de que la soberanía popular conduce a la igualdad política de todos los ciudadanos). O sea, que no podemos observar las preferencias de todos los ciudadanos y menos sus intensidades, así que ¿de qué soberanía popular estamos hablando?

Una posibilidad, para resolver esta contradicción, es que esa alternativa elegida por el gobierno sea aquella que, al menos, prefiere una mayoría. Pero una nueva contradicción aparece: por ejemplo, si entre la mayoría hay un dictador, la proporción de la mayoría y la minoría deja de tener sentido. Aquí Dahl se refiere a la idea de que para que haya igualdad política tiene que existir "intercambiabilidad". Si todos somos iguales políticamente (e ignoramos la cuestión de las intensidades de las preferencias) deberíamos ser "intercambiables", puesto que la regla de mayorías es una cuestión de números.

Si no podemos verificar si existe o no la igualdad política, lo único que observamos es que las reglas se cumplen. Esto, per se, no tiene que ocurrir en un régimen democrático, podría ocurrir en cualquier tipo de régimen. Lo que observamos es que las decisiones se toman, pero ni sabemos si responden a las preferencias ciudadanas, ni sus intensidades, ni existen las condiciones de intercambiabilidad para asegurar la igualdad política.

## 5- La distribución territorial del poder: Estados unitarios, Estados federales

En la distribución territorial del poder hay:

- Formas puras (lógicas opuestas):
  - Estados Unitarios
  - Estados Federales / Compuestos
- Formas híbridas:
  - Semi-Federales / Federalismo Asimétrico (España es un híbrido, ya que es un estado unitario descentralizado en CCAA)
  - Confederación (Unión Europea)
  - Devolution (Reino Unido)

Un Estado Unitario es aquel en el que no hay una distribución territorial del poder, y si la hay es cedida unilateralmente por el gobierno central. El Estado Federal es un estado compuesto de varios estados federados, es decir, que conforman una Federación.

### Características de los Estados Unitarios

En los Estados Unitarios existe un poder estatal único con un solo centro administrativo. El poder central tiene la potestad para manejar, para decidir sobre todas las competencias políticas de forma unilateral y centralizada. Puede reconocer niveles territoriales inferiores al Estado central y crear instituciones políticas propias en esos territorios: ayuntamientos, diputaciones provinciales y gobiernos regionales. Puede descentralizar competencias y revocarlas unilateralmente. Por eso el Estado Unitario es un modelo jerárquico y vertical en las relaciones entre las instituciones centrales y las instituciones territoriales.

En definitiva, es un estado que puede ceder competencias y capacidad de decisión a niveles territoriales inferiores, aunque el estado mantiene la soberanía.

Las formas en las que el Estado Central puede descentralizar competencias (ninguna de ellas quita la capacidad del Estado central de revocar esas competencias):

- Desconcentración: se refiere a que el Estado central otorga competencias administrativas a los niveles territoriales inferiores. Es la descentralización más leve, puesto que no implica la recolección de impuestos para el territorio inferior. Ej.: DNI / pasaporte: las comunidades sólo gestionan, no deciden.
- Descentralización: se refiere a cuando el Estado central otorga competencias políticas a los niveles territoriales inferiores. Es la descentralización más fuerte porque requiere la capacidad de recolectar impuestos de forma directa para el territorio inferior (vincula los impuestos). Implica la cesión de competencias y de recursos económicos.

Por ejemplo, una carretera nacional está controlada por el Estado, es quién la paga y administra. Una carretera autonómica es pagada y administrada por la Junta con sus propios presupuestos (descentralización). En los peajes de una carretera nacional que pasa por Castilla y León trabaja un funcionario de la Junta de CyL, pero los impuestos que se recaudan van para el Estado porque es una carretera nacional (desconcentración).

Actualmente todos los Estados unitarios buscan formas de cooperación interterritorial que suponen poner en marcha principios de solidaridad; estos principios están en consonancia con las unidades

territoriales. De esta manera, los estados se encajan en la idea de redistribución de la riqueza y de los recursos propios de los estados del bienestar.

### **Características de los Estados Federales en su modelo puro**

Las competencias no pueden ser recabadas unilateralmente.

1. El poder está compartido, y no delegado, entre todas las unidades territoriales.
2. Existe un gobierno central que alberga la administración central y, además, las instituciones propias del Estado federal. Hay estados federales con un Estado central muy fuerte como el de Alemania o Estados Unidos, éstos son los dos más puros. De esta forma, el principio que guía la acción del Estado central no es de dirección sino de coordinación (principio de horizontalidad).
3. La distribución de competencias tiene generalmente rango constitucional (está escrita en la Constitución), no se limita a los acuerdos “ad hoc”, como el estado español.
4. La distribución de competencias lleva asociada la capacidad de los estados federales de recolectar directamente los impuestos.
5. En los estados federales se establecen mecanismos tributarios complejos. Nuestra forma de gobierno en España sí que comparte esto.
6. Existen instituciones federales que son directamente electas y, por tanto, tienen legitimidad democrática directa. Tienen su propio calendario electoral, sus propias reglas de control político. A veces estas instituciones están reguladas por constituciones federales.
7. Existe un tribunal dedicado a decidir sobre los conflictos entre estados. España no tiene esto.

Concluimos que el modelo español es mixto porque tiene características de Estado unitario y de Estado federal, porque aunque muchas competencias están “federadas” (descentralizadas), y otras están fuertemente contraladas por el Estado central, como la educación.

Vallés habla de tres factores históricos o ventajas que explican la emergencia del Federalismo en el mundo:

1. Logra un equilibrio territorial impuesto constitucionalmente. Ejemplo: Estados Unidos, al dar apoyo político a todos los estados a través del Federalismo, ayudó a neutralizar peleas en este país y así desaparecen las suspicacias naturales.
2. Da respuesta a la diversidad territorial: Sólo si reconocemos la diversidad ésta se puede valorar positivamente, no como en las políticas asimilacionistas. Se llaman políticas del reconocimiento: se reconoce la diversidad lingüística, religiosa y cultural. Ejemplo: en Alemania hay tantos dialectos como estados, pero hay un idioma institucional único.
3. Es una manera de reconocer una forma de voluntad política de reducir el centralismo político y administrativo.

Vallés también señala los beneficios del Federalismo:

1. Capacidad para aumentar la eficiencia en la recogida de demandas sociales.
  - Principio de subsidiariedad: siempre que sea el nivel territorial más bajo el que ejecute las decisiones, la legislación nacional prevalece. Cuanto más cerca del ciudadano esté el nivel político territorial que debe solucionar o resolver el problema, tanto menor.



- El principio de subsidiariedad se compatibiliza con el principio de trasposición de directivas: si hay incompatibilidad con algo, prevalece lo europeo. Ej.: la UE dice cómo serán las matrículas y luego cada estado hace lo que le conviene.

2. Una mejor capacidad de los ciudadanos de ejercer control político vertical, de exigir responsabilidades.

A esto es a lo que se ajusta la UE. Es una política multinivel, ya que hay una línea de control vertical.

La globalización implica la necesidad de que los estados se integren en bloques. El nivel estatal deja de ser tan importante a favor del supranacional. Este principio y el de subsidiariedad parecen opuestos, pero no lo son.

Las redes multinivel son la forma de poner en marcha estos procesos para que funcione (calentamiento global, inmigración, drogas,...). Los niveles políticos deben diversificar los niveles de intervención. La UE es la organización supranacional más estable.

## **Resumen capítulo 12 Vallès "La distribución territorial del poder"**

### **Los estados unitarios**

En estados de extensión muy reducida, el poder estatal actúa en exclusiva sobre la totalidad del territorio. Pero en otros casos, cuando una misma organización estatal abarca territorios y poblaciones de mayor magnitud, la acción del poder tiene en cuenta la existencia de ámbitos territoriales subestatales. En cada uno de estos territorios se dan instituciones políticas propias, cuyas competencias se limitan a una determinada área territorial dentro del mismo estado. Estas instituciones coexisten con el poder estatal que alcanza a todo el territorio y mantienen con él vinculaciones de distinto carácter.

Se pueden definir diferentes modelos de estado, según el grado de dispersión o concentración que presenta el ejercicio del poder. De esta forma, tenemos dos grandes tipos ideales: el estado unitario y el compuesto.

En el estado unitario, el poder político reside en un único centro, desde el cual se proyecta sobre todo el territorio. Para su ejercicio más eficaz, este poder puede delegar competencias y distribuir recursos entre instituciones que se ocupan de gobernar demarcaciones subestatales. Estas competencias pueden ser revocadas por el centro mediante decisión unilateral. Los recursos que controlan dependen también de la voluntad del centro político, que los cede o transfiere a su arbitrio.

Los estados liberales tendieron inicialmente a adoptar este modelo unitario, uniforme y centralizado para asegurar la igualdad de trato de todos los ciudadanos. Cuando se habla de modelo jacobino de estado para referirse a esta orientación se está aludiendo a una versión extrema de esta centralización.

Con todo, los estados unitarios han albergado desde siempre entidades políticas locales: son las entidades que constituyen lo que se denomina gobierno local o administración local. En estas entidades políticas subestatales existe un órgano elegido encargado de desarrollar las funciones políticas que la ley estatal les tiene atribuidas.

La emergencia de necesidades sociales más complejas y la dificultad de satisfacerlas siguiendo un patrón uniforme para todo el territorio ha llevado a muchos estados unitarios contemporáneos a moderar el centralismo de sus orígenes y a buscar fórmulas de cooperación interterritorial y de descentralización. En un estado unitario descentralizado el poder central ha transferido parte de sus competencias y recursos a algunas entidades territoriales con la esperanza de que determinadas actuaciones serán mejor acogidas y más eficientes si corren a cargo de las autoridades locales. Este nuevo equilibrio no quita que la titularidad última del poder político corresponda de modo pleno a las instituciones centrales del estado, desde las que se decide el ámbito de actuación permitido a las instituciones locales o territoriales.

### **Los estados compuestos: federación y autonomía**

Por su parte, lo que distingue a los estados compuestos es que el poder político se reparte originariamente entre instituciones que controlan ámbitos territoriales diferentes. Hay, pues, un acuerdo político de partida para compartir poder entre niveles de gobierno sin que un centro político único pueda imponerse. Predomina en este modelo el principio de coordinación horizontal entre instituciones. A este modelo se ajustan las federaciones o estados federales.

Los estados federales constituyen el caso más frecuente de estado compuesto. Bajo el rótulo de federación o estado federal se incluyen configuraciones muy dispares y prácticas muy diferentes. Si tomamos como referencia EEUU o Suiza, las principales características de este tipo de estado serían:

- Una distribución constitucional de competencias que especifica de modo estricto las que corresponden a la federación y deja para los estados o cantones federados todas las demás. Todo lo

que no se confía a la federación se presupone competencia de las entidades federadas que no han renunciado a ella.

- En esta distribución de competencias ocupa un papel relevante el reparto de la capacidad tributaria.
- La existencia de instituciones federales en cuya composición y actividad intervienen de alguna manera los estados o entidades federadas.
- La existencia de una constitución propia en cada uno de los estados.
- El establecimiento de un tribunal central o federal con atribuciones para decidir sobre los conflictos.

Tres factores principales pueden influir en la construcción de un estado federal:

- La voluntad de integrar en una unidad política única a entidades previamente existentes (EEUU o Suiza)
- Tratar de organizar en una sola unidad estatal a un conjunto de territorios diversos unidos por la dependencia colonial de una misma metrópoli (Canadá, Australia, la India)
- La voluntad política de dispersar un poder excesivamente concentrado y dar respuesta a la diversidad territorial, cultural o religiosa de un estado unitario (Alemania o Bélgica)

Los tres factores que hemos apuntado no suelen actuar aisladamente: es frecuente que el origen de una federación responda a la influencia combinada de más de uno de ellos.

Por lo que respecta a su evolución, en los estados federales más consolidados la dinámica política ha conducido a intensificar la cooperación entre la federación y las entidades federadas, con el fin de hacer frente a problemas colectivos que ya no son solubles con la sola intervención de un único nivel territorial. Esta evolución se ha producido en paralelo a la que han seguido algunos estados unitarios tradicionales. En dichos estados se ha tendido a redistribuir el poder mediante fórmulas federales o parafederales, para dar una respuesta más satisfactoria a dos necesidades políticas: la adecuación a demandas sociales singularizadas y una mayor facilidad para exigir responsabilidades. En ambos casos se intensifican las llamadas relaciones intergubernamentales: la razón es que gran parte de los conflictos que la política ha de regular en las sociedades actuales exigen la intervención simultánea y coordinada de diferentes instancias territoriales de poder.

Junto al modelo federal se dan otras variantes del estado compuesto. Se sitúan a medio camino entre la federación y el estado unitario descentralizado ((España). Sobre la base de acuerdos políticos que implican a las poblaciones afectadas se confieren poderes y recursos a las instituciones de determinados territorios subestatales. Sus respectivos parlamentos pueden elaborar leyes en las materias que se les han asignado y dichas leyes tienen el mismo rango que las elaboradas por el parlamento del estado para todo su territorio. Al mismo tiempo se les confiere la capacidad de imponer o modificar tributos en sus respectivos territorios. En este modelo se intentan delimitar las competencias asignadas a las entidades subestatales, las competencias reservadas al estado e incluso en algún caso una relación de competencias compartidas.

En la polémica política suele atribuirse a los estados federales un mayor grado de dispersión del poder. Sin embargo, se ha hecho notar que en la práctica las diferencias entre federación y otras variantes de estado compuesto dependen sobre todo de la cantidad de recursos financieros en manos de cada una de las autoridades: es el volumen de dichos recursos lo que da una idea de la capacidad de intervención política de cada nivel territorial.

## **Las confederaciones**

Hay también dispersión de poder político en las confederaciones. Pero no pueden ser consideradas un tipo de estado. En rigor, las confederaciones constituyen agrupaciones de estados previamente existentes que deciden acotar de manera mancomunada en materias políticas determinadas. Cualquier decisión confederal debe contar siempre con la conformidad unánime de todos los estados miembros. El órgano máximo de gobierno de la confederación reúne a representantes de cada estado. Las decisiones comunes requieren a menudo negociaciones laboriosas.

La confederación no suele disponer de mecanismos capaces de obligar a un estado miembro que se niega a respetar una decisión adoptada: la única reacción posible es la expulsión del miembro desobediente.

Todo ello hace que las confederaciones históricas hayan sido poco estables. En la actualidad pueden clasificarse como confederaciones: la unión de los siete Emiratos Árabes del golfo Pérsico o la Comunidad de Estados independientes, formada en 1991 por once de las quince repúblicas que integraban la antigua URSS

Tal vez la entidad política más próxima al modelo confederal sea actualmente la Unión Europea. Los estados que la integran han cedido a la Unión la definición de políticas importantes en materia de moneda, comercio interior y exterior, agricultura, cooperación judicial y policial, inmigración y seguridad fronteriza,... Los acuerdos del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión obligan a los estados miembros y a su tribunal de justicia dicta sentencias que deben ser pactadas por ellos. EN cierta manera, la UE se sitúa entre el modelo confederal y el modelo federal, puesto que el derecho de veto de los estados miembros sigue vigente para decisiones en algunas materias determinadas, pero ya no puede aplicarse en todas ellas.

## **Hacia una distribución multinivel del poder**

La adopción de uno u otro de los modelos y su evolución suele justificarse en base a dos tipos de argumentos:

- **Funcionales:** Las ventajas que una comunidad política obtiene según e structure de acuerdo con un modelo unitario más o menos centralizado o según se ajuste a la pauta de un estado compuesto. El beneficio de la centralización puede ser el tratamiento igual y equitativo entre todos los miembros de una misma comunidad o una cierta reducción de costos en la gestión de determinados servicios o prestaciones. La ventaja de la dispersión es la aproximación de las decisiones a sus destinatarios, adaptándolas de manera más fiel a sus demandas y necesidades y evitando desajustes provocados por el desconocimiento y la distancia.
- **Simbólicos:** Se afirma que la identidad colectiva de un grupo humano es uno de los factores que mayor solidez aportan. La organización territorial del poder ha de tener en cuenta ese sustrato cultural.

Corresponde a los debates constitucionales definir la distribución territorial del poder en un determinado estado. El resultado final depende de la relación de fuerzas que se haya establecido entre los actores. Es la misma dinámica la que influirá sobre la evolución práctica del diseño institucional: modelos muy centralizados pueden derivar hacia prácticas más equilibradas y estructuras federales pueden evolucionar hacia sistemas más integrados.

En la fase actual de globalización, los sistemas políticos tienden a diversificar sus niveles de intervención. En algunas políticas, el ámbito territorial de intervención efectiva alcanza a la totalidad del planeta o a grandes regiones del mismo. Por el contrario, está claro que en otros campos las comunidades locales

están en mejores condiciones para definir y ofrecer determinadas prestaciones. El llamado principio de proximidad o de subsidiariedad presupone que una comunidad local es capaz de resolver por sí misma las cuestiones de interés colectivo que se le plantean. Sólo cuando se demuestre su incapacidad deberá recurrirse a la intervención de una instancia política territorial de ámbito superior. De este modo se invierte la “carga de la prueba” que, en los estados unitarios, establecía la regla contraria.

Este doble movimiento (integración y distribución, configura en la actualidad un mapa político más complejo y borroso. Se están combinando elementos de los modelos unitarios y compuestos para equilibrar la integración del modelo unitario y el pluralismo del modelo compuesto. La política se desarrolla cada vez más a través de redes de interdependencia e intercambio.

## 6- Las formas de gobierno: sistemas parlamentarios, sistemas presidenciales

Las formas de gobierno son quién elige a quién y cómo (control vertical: hay jerarquía y suele mandar el Presidente), y cómo comparten el poder y toman decisiones (control horizontal: todos están al mismo nivel y con igualdad de proponer cosas o censurarlas). Las formas de gobierno hablan de qué órgano representativo tendrá más capacidad de tomar decisiones, y de cómo se relacionan entre sí las instituciones representativas. En el parlamentarismo hay un control vertical hacia el poder ejecutivo porque el parlamento elige al congreso; en el presidencialismo hay un control horizontal porque el electorado emite dos votos (presidente y congreso). Estas elecciones van a afectar el diseño de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo.

Formas de gobierno:

- Puras:
  - Parlamentarismo (España, Reino Unido)
  - Presidencialismo (Estados Unidos)
- Mixtas:
  - Semipresidencialismo (Francia, Finlandia)
  - De directorio

### Parlamentarismo

El electorado, mediante un solo voto, elige al Parlamento, que habitualmente será unicameral en los estados unitarios y bicameral en los estados federales. El Parlamento bicameral estará compuesto por el Congreso, que defiende los intereses generales, y por el Senado, que defiende los intereses territoriales. Por lo tanto, el parlamento puede ser unicameral (congreso) o bicameral (congreso y senado).

El Parlamento elige al presidente (voto de investidura), que forma el gobierno (poder ejecutivo), y depende de éste. El Gobierno puede ser monocolor (un partido) o de coalición (varios partidos), en cuyo caso puede ser coalición mayoritaria o minoritaria. El Gobierno elige y cesa a los Ministros, que a su vez conforman el propio Gobierno. Los Ministros deben tener en algunos casos la ratificación parlamentaria.

La toma de decisiones concurre de la siguiente forma: tanto el Parlamento como el Gobierno tienen capacidad de propuesta. La toma de decisiones en el Parlamento se realiza por mayoría simple. En el sistema parlamentario es imposible que el Poder Ejecutivo sobreviva sin el apoyo del Parlamento. Si ocurre esto, es decir, si el Gobierno ve que el Parlamento es muy hostil y que la situación institucional no se sostiene porque no se aceptan propuestas, el Gobierno tiene la capacidad de disolver el Parlamento y convocar elecciones. Por su lado, el Parlamento posee un instrumento para amenazar o castigar al Ejecutivo: la moción de censura, con la cual el Parlamento retiraría el apoyo al Gobierno a favor de otra formación política.

### Presidencialismo

El electorado emite dos votos. Uno de ellos sirve para elegir al Parlamento, que puede ser unicameral o bicameral (Senado y Congreso). El otro voto sirve para elegir al Presidente (Poder Ejecutivo), que a su vez elige y cesa al Equipo de Gobierno, formado por los Ministros y los Secretarios de Estado. El Presidente tiene doble función: es a la vez Jefe de Estado (ostenta la representación formal del país) y Jefe de Gobierno (es parte activa del Poder Ejecutivo). El Presidente goza también de dos poderes: poder de veto (puede vetar las propuestas del Parlamento aunque hayan sido aprobadas por mayoría simple) y poder de

decreto (orden directa del Presidente que se debe cumplir como una ley y que no es necesario que sea aprobada por el Parlamento).

Los regímenes presidenciales conducen, por su propio diseño, a la parálisis. El diseño institucional puede bloquear, pero luego resulta que los actores políticos saben cómo evitar enfrentamientos o a mayorías contrarias a sus intereses.

### **Diferencias entre Parlamentarismo y Presidencialismo**

Package vote: voto sobre la alternativa: sí o no. Es lo contrario a la votación por enmiendas (artículo por artículo). El package vote es una medida más extrema, para aceptar o rechazar totalmente una propuesta.

### **Ventajas y desventajas del Parlamentarismo**

El modelo parlamentario convive pero se opone al modelo presidencialista. Y es en este sentido cuando se tratan las ventajas y desventajas de cada uno de dichos sistemas de gobierno.

Se reconocen como ventajas del sistema parlamentario:

- Mayor representación del conjunto social en la medida que las decisiones deben consensuarse en muchas ocasiones entre distintas facciones políticas representadas en el Parlamento.
- Mejor capacidad de respuesta frente a una crisis de gobierno en la medida que puede cambiar el poder ejecutivo adoptando la moción de censura.

Se enfrentan como desventajas frente al Presidencialismo:

- Separación de poderes atenuada entre el ejecutivo y el legislativo.
- Excesiva vinculación del poder ejecutivo con el partido político mayoritario en el Parlamento, pudiendo derivar en partitocracia.
- Su forma más estable termina siendo el bipartidismo.

### **Ventajas y desventajas del Presidencialismo**

El modelo presidencial convive, pero se opone al modelo parlamentario. Y es en este sentido cuando se tratan las ventajas y desventajas de cada uno de dichos sistemas de gobierno.

Se presentan como principales ventajas del presidencialismo:

- Separación de poderes clara y suficiente entre el ejecutivo y el legislativo.
- Inexistencia de vinculación del poder ejecutivo con el partido político mayoritario en el Congreso, evitando caer en partitocracias.

Se mencionan como desventajas principales frente al sistema parlamentario:

- Menor representación del conjunto social, en la medida que las decisiones no se consensuan en muchas ocasiones entre distintas facciones políticas representadas en el Congreso.
- Menor capacidad de respuesta frente a una crisis de gobierno, en la medida que el Congreso no puede cambiar el poder ejecutivo adoptando la moción de censura.
- Tendencia al bipartidismo como su forma más estable, debido a la necesidad de financiación y la falta de identidad política.

Tratando de recoger las ventajas de ambos sistemas y eludir sus desventajas se tiende a utilizar sistemas semipresidenciales.

### **Otras diferencias**

- En el sistema parlamentario no se sabe con certeza cuánto va a durar el Gobierno, no está prefijado, mientras que en el sistema presidencial el Presidente dura hasta el final de su mandato.
- En el sistema presidencial el Presidente tiene demasiado poder (veto y decreto), por lo que pueden intervenir asuntos personales.
- En el sistema presidencial el Congreso y el Senado se renuevan en ciclos electorales distintos, lo cual reduce la concentración de escaños que se da en los sistemas parlamentarios.

### **Semipresidencialismo**

El electorado elige al Presidente y al Parlamento/Asamblea. El Presidente es el Jefe del Estado y el Primer Ministro es el Jefe de Gobierno. La Asamblea o Parlamento elige al Primer Ministro. El Presidente/Jefe de Estado es directamente electo, el Primer Ministro/Jefe de Gobierno no.

La república semipresidencialista es aquella en la cual el Presidente de la República, elegido por sufragio, tiene ciertas competencias de gobierno. El Primer ministro es elegido por el Parlamento a petición del Presidente, y éste responde de su responsabilidad ante el Parlamento. Por regla general, el Presidente de la República centra sus funciones en la política exterior, mientras el primer ministro lo hace en política interior. En este sistema a veces hay cohabitación (El Jefe de Estado y el Gobierno no son del mismo partido político y deben colaborar). Estos periodos pueden acarrear una beneficiosa verificación de la separación de poderes o estar llenos de obstrucciones a causa de la dualidad del ejecutivo.



## **Resumen capítulo 16 Vallès "Las relaciones entre instituciones y las formas de gobierno"**

### **¿Poderes separados o instituciones diferenciadas?**

El estado se ha ido estructurando en torno a un conjunto de instituciones que desempeñan funciones diversas. A medida que las sociedades se hicieron más complejas, la regulación de sus conflictos internos y externos requirió una mayor variedad de capacidades. Junto a razones técnicas y organizativas, se dieron también factores propiamente políticos que han conducido a esta diferenciación.

En el mismo origen del estado liberal se manifestó una prevención contra la concentración de funciones políticas en pocas manos (Locke y sobre todo Montesquieu: "división de poderes").

Esta búsqueda de separación y equilibrios entre instituciones o poderes del estado ha pasado por etapas diferentes:

- En una primera fase, la afirmación liberal de la división de poderes tenía como objeto contrarrestar el poder absoluto de los monarcas hereditarios. Se buscaba una separación equilibrada de poderes y funciones entre el rey y un parlamento con capacidad legislativa. Ambas instituciones se compensaban mutuamente en lo que se ha denominado un sistema de "checks and balances" (controles y equilibrios).
- Este modelo liberal original se vio alterado con la gradual expansión del derecho al voto. Un parlamento elegido por sufragio universal expresaba la voluntad de todo el pueblo, al que se reconocía el poder político originario. Una tradición democrática radical reclamaba, por tanto, la supremacía parlamentaria, difícil de conciliar con el principio de la separación de poderes y de su equilibrio. Esta reivindicación consiguió imponerse en algunos países europeos a finales del siglo XIX.
- Una nueva revisión del principio de la separación de poderes ha tenido lugar como efecto de transformaciones políticas y económicas desarrolladas en la segunda mitad del siglo XX. Entre tales transformaciones hay que señalar la consolidación de los partidos. El papel activo del estado, interviniendo a fondo en un amplio abanico de relaciones económicas, sociales, culturales,... El protagonismo adquirido por la comunicación de masas. Todo ello ha contribuido a situar en una posición central al poder ejecutivo. Como efecto de estos cambios, la tensión principal entre instituciones tiene lugar entre el ejecutivo, por un lado, y los tribunales y los medios de comunicación, por otro. En estos últimos recae cada vez más la función de actuar como contrapeso al ejecutivo, ocupando el lugar que en otro tiempo había correspondido al parlamento.

No puede hablarse propiamente de "separación de poderes", puesto que sus actividades se encuentran en permanente relación. Lo que subsiste es una tensión permanente entre ellas, en la que se combinan cooperación y conflicto. Sigue siendo válida, por ello, la preocupación por dispersar las funciones del poder político y por controlarlo mediante una distribución de atribuciones.

### **Formas de gobierno: los modelos clásicos**

Si seguimos un planteamiento tradicional, que fija su atención en las tres instituciones clásicas (ejecutivo, legislativo y judicial), es posible construir una tipología que nos da cuatro modelos ideales de relación entre instituciones:

- Los modelos de directorio o de asamblea. En este modelo, la asamblea interviene de modo decisivo y exclusivo en el nacimiento de un ejecutivo colegiado porque elige individualmente a cada uno de sus miembros para un período determinado (Suiza).

- Los modelos parlamentarios: El apoyo de la mayoría parlamentaria es condición para la existencia y continuidad de un gobierno. En todo caso, el gobierno está sujeto al control del parlamento, que puede poner término a su existencia con un voto de censura. En contrapartida, el ejecutivo puede disolver el parlamento y convocar nuevas elecciones. El jefe de estado (monarca hereditario o presidente de la república elegido por sufragio indirecto) desempeña un papel básicamente ceremonial (casi todos los miembros de la UE).
- Los modelos semipresidenciales: El parlamento influye parcialmente en el nacimiento de un gobierno, puesto que el jefe del estado interviene también en su designación y en su cese. El jefe de estado no es una figura meramente representativa. El parlamento controla la actividad del gobierno y puede poner término a su existencia mediante un voto de censura (Francia).
- Los modelos presidenciales: Parlamento y ejecutivo tienen existencias independientes. El parlamento no ejerce intervención alguna en la designación del ejecutivo, elegido directamente por el pueblo mediante sufragio universal. El parlamento no puede ser disuelto por el presidente, ni el presidente puede ser relevado de sus funciones por el parlamento, salvo en el caso de actividades delictivas. Sin embargo, el parlamento supervisa las actividades del ejecutivo y debe dar su asentimiento a algunas de sus iniciativas o nombramientos. Por su parte, el presidente puede vetar leyes aprobadas por el parlamento (EEUU).

Los cuatro tipos señalan grados diferentes de predominio de una de las dos instituciones: parlamento o ejecutivo. El primer tipo presenta un ejecutivo sometido a la asamblea, mientras que el cuarto establece una separación entre ambos. Los dos modelos intermedios ofrecen equilibrios de signo opuesto.

#### **Formas de gobierno: la realidad actual**

Sin embargo, esta tipología clásica ignora algunos factores que ejercen hoy una gran influencia sobre la dinámica de las instituciones:

- la aparición de los partidos como organizaciones protagonistas
- la expansión de la actividad del estado, convertido en actor económico y proveedor de servicios
- el control judicial de las leyes
- la tendencia a la dispersión territorial del poder
- el papel eminente de los medios de comunicación de masas y las técnicas de sondeo de la opinión pública.

Todos estos factores moldean y transforman las funciones del parlamento y del ejecutivo. Basta examinar lo que ha representado la influencia de uno de estos factores (la acción de los partidos) para darse cuenta de ello:

- En el modelo presidencial norteamericano, un presidente (ejecutivo) teóricamente fuerte puede ver bloqueadas sus iniciativas políticas, si la mayoría del congreso pertenece a un partido distinto. Como reacción, el presidente puede ejercer su derecho de veto frente a las propuestas legislativas. En esta situación, el pretendido equilibrio institucional se convierte en impasse y el sistema político se paraliza.
- En el modelo parlamentario, se presupone la existencia de un intenso control del parlamento sobre el ejecutivo. Sin embargo, cuando el parlamento alberga una mayoría monocolor, homogénea y disciplinada, y esta mayoría da lugar a la formación de un gobierno estable, la sintonía entre gobierno y parlamento es tan directa y estrecha que el control parlamentario no es efectivo y no

pasa de ser una práctica ritual. El parlamento se convierte en la caja de resonancia de las iniciativas del gobierno, aprobadas sin apenas cambio ni enmienda.

Hay que recordar que la dinámica social y económica contemporánea ha llevado al reforzamiento de posición del ejecutivo. Hasta el punto de que el modelo parlamentario clásico ha derivado hacia otro modelo, calificado como modelo "de gabinete", o incluso "de primer ministro" para subrayar el papel protagonista que le corresponde en el seno de este gobierno dominante.

¿Cómo hacer frente al riesgo de una excesiva concentración de poderes? Pese a algunos análisis pesimistas, el hecho es que este predominio del ejecutivo ha traído también la aparición de nuevos contrapesos: los poderes territoriales, los tribunales y los medios de comunicación. Con ellos se pretende reequilibrar el peso de las diferentes instituciones.

En algunos sistemas de orientación democrática se ha registrado una tendencia a la dispersión territorial del poder político. En este proceso de federalización o semifederalización se establecen nuevos equilibrios de poder entre el ejecutivo central y los territoriales, que a veces compiten y a veces cooperan.

En otros casos, la actividad del parlamento se ha visto sometida al control del poder judicial. Este control se ha convertido en control de las iniciativas del ejecutivo, de quien proceden la mayoría de las decisiones parlamentarias

Finalmente y fuera del ámbito institucional estatal, los medios de comunicación de masas se han convertido también en fiscalizadores permanentes de la actividad del ejecutivo. En algunos casos actúan como tribunas a viertas a las voces de la oposición; pero en otros casos son los mismos medios los que se transforman en antagonistas del ejecutivo y le someten a examen y crítica permanente. La importancia alcanzada por estos grupos mediáticos puede ahora desequilibrar la balanza de poder en su favor, cuando todavía no se dispone de un modo claro y efectivo de exigirles responsabilidades por su actuación.

#### **Democracia mayoritaria y democracia de consenso (Liphardt)**

	<b>Democracia mayoritaria</b>	<b>Democracia de consenso</b>
<b>1</b>	Gobiernos mayoritarios y monocolors	Gobiernos de coalición variable
<b>2</b>	Predominio del gobierno sobre el parlamento	Control del parlamento sobre el gobierno
<b>3</b>	Bicameralismo asimétrico	Bicameralismo simétrico
<b>4</b>	Bipartidismo	Pluripartidismo
<b>5</b>	Divisoria política principal: socioeconómica	Divisorias políticas diversas: social, cultural, étnica, religiosa,...
<b>6</b>	Sistema electoral mayoritario	Sistema electoral distributivo o proporcional
<b>7</b>	Estado unitario y centralizado	Estado descentralizado o federal
<b>8</b>	Soberanía parlamentaria en materia constitucional	Control judicial de la constitucionalidad
<b>9</b>	Ausencia de referéndum	Referéndum como método de decisión popular

## **Tema 7: Cultura política y socialización política**

### **Resumen Almond y Verba “La cultura política”**

Los sucesos que siguieron a la segunda guerra mundial han hecho surgir problemas de alcance mundial acerca del futuro de la democracia. El cambio de cultura ha adquirido un nuevo significado en la historia del mundo. El problema central de la ciencia política consiste en saber cuál será el contenido de esta nueva cultura mundial.

La ingeniería es la aplicación de racionalidad y autoridad a las cosas materiales; la organización social moderna consiste en su aplicación a los seres humanos y grupos sociales.

Lo problemático en el contenido de esta cultura mundial naciente es su carácter político. El movimiento se da en todo el mundo, aunque la dirección del cambio político es menos clara. Aún así, es posible discernir un aspecto común: será una cultura política de participación. En todas las naciones jóvenes del mundo está difundida la creencia de que el individuo es políticamente importante.

No obstante, no se sabe cuál será el modo de esta participación. Las naciones nuevas se enfrentan a dos modelos diferentes de Estado de participación: el democrático (ofrece al hombre la oportunidad de participar en el proceso de las decisiones políticas) y el totalitario (le brinda al hombre el papel de “súbdito participante”).

Para que se desarrolle un modelo democrático de Estado de participación, se necesitará algo más que las instituciones formales de la democracia (sufragio universal, partidos políticos y legislatura electiva). Requerirá una cultura política de acuerdo con ellas.

La aplicación de la cultura política de los países democratizados a las naciones jóvenes enfrenta serias dificultades: la naturaleza misma de la cultura democrática (las grandes ideas de la democracia, como la libertad, son conceptos que atraen, pero los principios impulsores de la cultura política son más sutiles y difusas), la compleja infraestructura de la política democrática (proporciona imagen oscura e incompleta de la democracia), los problemas objetivos a los que se enfrentan estas naciones (sistemas tecnológicos y sociales obsoletos).

En muchos casos los líderes de estas naciones advierten los peligros que se presentan al adoptar una forma autoritaria, aunque no comprendan todos los aspectos. Y aunque están fascinadas por los sistemas políticos tecnocráticos como medio para alcanzar las cosas nuevas de este mundo (ciencia y tecnología), también es cierto que preferirían respetar sus propias culturas, si les dejaran opción.

#### **La cultura cívica**

Es una respuesta a esta ambivalencia, pues no es una cultura moderna, sino una mezcla de la modernización con la tradición.

Surgió como una forma de cambio cultural, económico y humano. Sigue un ritmo lento y busca el común denominador entre tradición y modernidad.

Se desarrolló en Inglaterra (siglos XVIII y XIX) y puede entenderse como resultado de una serie de choques entre modernización y tradicionalismo, lo suficientemente fuertes para realizar cambios significativos pero no tan violentos como para causar desintegración.

Nació así una tercera cultura (ni tradicional ni moderna) que participaba de ambas, de forma que era:

- pluralista, basada en la comunicación y persuasión

- de consenso y diversidad
- permitía el cambio y a la vez lo moderaba

Una vez consolidada, las clases trabajadoras podían entrar en el juego político y encontrar el lenguaje adecuado para presentar sus demandas y los medios para hacerlas efectivas.

En el continente europeo, el panorama es más variado. Algunos países, como Suiza, han elaborado su propia versión de una cultura política y de una práctica de adaptación y compromiso. En Francia, Alemania e Italia, los choques entre las tendencias modernizadoras y los poderes tradicionales han sido masivos y pudo dispuestos al compromiso para el nacimiento de una cultura comparada de adaptación política. La cultura cívica está presente en la forma de una aspiración o deseo, y la infraestructura democrática todavía no se ha conseguido.

La cultura cívica y el sistema político abierto son los grandes y problemáticos dones del mundo occidental.

Si queremos comprender mejor los problemas de la difusión de la cultura democrática, debemos ser capaces de especificar el contenido de lo que ha de ser difundido, desarrollar mediadas apropiadas para ello y descubrir sus incidencias cuantitativas y su distribución demográfica en países con un ancho margen de experiencia democrática.

Los esfuerzos realizados para resolver estos problemas se han basado, por lo general, en impresiones y deducciones obtenidas de la historia, en consecuencias extraídas de ideologías democráticas, en determinados tipos de análisis sociológico o introspecciones psicológicas. Se ha afirmado que la larga continuidad de la apolítica inglesa y norteamericana han contribuido a una democratización efectiva. De modo parecido, el crecimiento de una clase media fuerte y numerosa, el desarrollo del protestantismo y de las sectas no conformistas se han considerado vitales para el progreso de instituciones democráticas estables. Se ha tratado de deducir de tales experiencias algunos criterios sobre las actitudes y el comportamiento que deben existir en otros países si han de llegar a un régimen democrático.

Se afirma que si un sistema democrático se basa en la participación influyente de la población como un todo, el individuo debe utilizar el poder de forma inteligente para no alterar el sistema político; desde Aristóteles a Bryce, han insistido en que las democracias se mantienen gracias a la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, a un elevado nivel de información y a un sentido difundido de responsabilidad cívica.

Un tercer tipo de investigación son los estudios de las condiciones económicas y sociales asociadas a los sistemas democráticos. El principal problema de éstos es que se abandonan las consecuencias culturales y psicológicas. Sabemos que las democracias, comparadas con otros sistemas políticos, tienden a poseer personas más instruidas, que sus ingresos por cápita y sus riquezas son mayores, y que disfrutan en mayor proporción de las comodidades de la civilización moderna. Pero este tipo de análisis omite la base psicológica y tampoco puede explicar los casos que no se amoldan a la norma.

Otro tipo de enfoque se basa en el psicoanálisis y en las características de la personalidad de un "demócrata": un ego abierto, aptitud para compartir valores comunes con otros, orientación plurivaloriada en lugar de monovaloriada, fe y confianza en los demás y relativa ausencia de ansiedad. Si bien la relación entre estas características y una conducta democrática parece clara, estas cualidades no constituyen actitudes especialmente políticas.

Nuestro estudio surge de este cuerpo teórico; algunas de estas proposiciones sobrevivirán a la comprobación mediante un análisis empírico-cuantitativo, y otras no lo harán. Confiamos contribuir al

desarrollo de una teoría científica de la democracia, mediante el estudio comparativo de las culturas políticas de cinco democracias contemporáneas.

### **Tipos de cultura política**

El término cultura política se refiere a orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema. La palabra cultura nos permite la posibilidad de utilizar el marco conceptual y los enfoques de la antropología, la sociología y la psicología. Empleamos el concepto de cultura en su significado de orientación psicológica hacia objetos sociales. Cuando hablamos de la cultura política de una sociedad, nos referimos al sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población. Las personas son inducidas a dicho sistema, lo mismo que son socializadas hacia papeles y sistemas sociales no políticos. Los conflictos de culturas políticas tienen mucho en común con otros conflictos culturales, y los procesos políticos de aculturación se entienden mejor si los contemplamos en los términos de las resistencias y tendencias a la fusión y a la incorporación del cambio cultural en general.

La cultura política de una nación consiste en la particular distribución entre sus miembros de las pautas de orientación hacia los objetos políticos.

La orientación política se refiere a los aspectos internalizados de objetos y relaciones, e incluye: orientación cognitiva (conocimientos y creencias acerca del sistema político), orientación afectiva (sentimientos acerca del sistema político) y orientación evaluativa (juicios y opiniones sobre objetos políticos).

Al clasificar los objetos de orientación política, empezamos con el sistema político “generado” (sistema en conjunto, se incluyen sentimientos como patriotismo, valoraciones del sistema político como grande, fuerte, democrático, constitucional,...); en otro extremo distinguimos orientaciones hacia uno mismo como elemento político activo. Al tratar los elementos componentes de un sistema político, distinguimos tres categorías: roles o estructuras específicas (cuerpos legislativos, ejecutivos o burocráticos), titulares de dichos roles (legisladores, funcionarios,...) y principios de gobierno, decisiones o imposiciones de decisiones públicas y específicas.

Estas tres categorías pueden clasificarse a su vez de modo amplio, teniendo en cuenta si están conectadas al proceso político (input, corriente de demandas de la sociedad al sistema político) o al proceso administrativo (output, aplicación o imposición de los principios de autoridad del gobierno).

El punto importante para la clasificación está en saber hacia qué objetos políticos se orientan los individuos, cómo se orientan hacia ellos y si esos objetos están encuadrados en la corriente “superior” de la acción política o en la “inferior” de la imposición política. La orientación política de un individuo puede ser comprobada sistemáticamente si analizamos los siguientes extremos:

- ¿Qué conocimientos posee de su nación y de su sistema político? ¿Cuáles son sus sentimientos hacia estas características? ¿Cuáles son sus opiniones y juicios sobre ellas?
- ¿Qué conocimientos posee de las estructuras y roles de las diferentes élites políticas y de los principios de gobierno? ¿Cuáles son sus sentimientos y opiniones sobre éstas, los dirigentes políticos y los programas de gobierno?
- ¿Qué conocimientos tiene de la corriente inferior de la imposición política? ¿Cuáles son sus sentimientos y opiniones sobre ellos?
- ¿Cómo se considera a sí mismo en cuanto a miembro de su sistema político? ¿Qué conocimiento tiene de sus derechos, facultades, obligaciones y estrategia a seguir para tener acceso a la influencia

política? ¿Qué piensa acerca de sus posibilidades? ¿Qué normas de participación o ejecución reconoce y emplea al formular juicios u opiniones?

### **La cultura política parroquial**

Las culturas políticas de las sociedades tribales y de las comunidades locales autónomas estarían en esta categoría. En estas sociedades no hay roles políticos especializados; para sus miembros, las orientaciones políticas hacia dichos roles no están separadas de sus orientaciones religiosas o sociales.

Supone también la ausencia relativa de previsiones de evolución iniciadas por el sistema político. El individuo no espera nada del sistema político.

Lo que hemos venido describiendo representa un parroquialismo extremo o puro, que existe en los sistemas tradicionales más simples, con una especialización política mínima. Este parroquialismo, en sistemas políticos más diferenciados, tiende a ser afectivo o normativo antes que cognitivo. Es decir, los miembros de tribus alejadas en Nigeria o Chana pueden tener conciencia, de un modo confuso y oscuro, de la existencia de un régimen político central; pero sus sentimientos hacia el mismo son inciertos o negativos y no se ha asimilado norma alguna para regular sus relaciones con dicho sistema central.

### **La cultura política de súbdito**

El segundo tipo de cultura política es el de la cultura de súbdito. Hay aquí gran frecuencia de orientaciones hacia un sistema político diferenciado y hacia aspectos administrativos del sistema, pero las orientaciones respecto de objetos específicamente políticos y hacia uno mismo como participante activo se aproximan a cero. El súbdito tiene conciencia de la existencia de una autoridad gubernativa especializada, está afectivamente orientado hacia ella, y la evalúa; pero la relación con el sistema se da en un nivel general, y respecto al elemento administrativo, en una relación pasiva.

Estamos hablando de una orientación puramente subjetiva que se dará de un modo preferente en una sociedad donde no existe estructura política diferenciada. La orientación del súbdito en sistemas políticos que han desarrollado instituciones democráticas será afectiva y normativa antes que cognitiva.

### **La cultura política de participación**

Es aquella en que los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente orientados hacia el sistema como un todo y hacia sus estructuras y procesos políticos y administrativos. Los diversos individuos de este sistema político de participación pueden estar orientados favorable o desfavorablemente hacia las diversas clases de objetos políticos. Tienden a orientarse hacia un rol activo de su persona en la política.

Esta triple clasificación de culturas políticas no supone que una orientación sustituya a la otra. La cultura del súbdito no elimina orientaciones difusas hacia las estructuras primarias e íntimas de la comunidad. La cultura de participación es un estrato adicional que puede ser añadido y combinado con las otras dos culturas. Así, el ciudadano de un sistema político de participación está orientado no solamente hacia la participación activa en los asuntos políticos, sino que está también sujeto a la ley y a la autoridad, y es miembro de grupos primarios más difusos.

Es necesaria la advertencia de que la clasificación no supone homogeneidad o uniformidad de las culturas políticas. Así, los sistemas políticos con culturas predominantemente de participación, incluirán culturas de súbdito y parroquialismo. Las imperfecciones de los procesos de socialización política, las preferencias personales y las limitaciones de la inteligencia o de las oportunidades para aprender continuarán dando paso a elementos súbditos o parroquiales, incluso en democracias bien aseguradas y estables.

Hay así dos aspectos de heterogeneidad o “mezcla” cultural. El ciudadano es una mezcla particular de orientaciones de participación, súbdito y parroquialismo; y la cultura cívica es una mezcla particular de ciudadanos, súbditos y elementos parroquiales.

Cada una de estas clases principales tiene sus subclases.

Las culturas políticas pueden ser congruentes o no con las estructuras del sistema político. Una estructura política congruente sería apropiada para la cultura (el conocimiento político de la población es exacto y el afecto y la evaluación favorables). En general, una cultura parroquial será congruente con una estructura política tradicional, una cultura de súbdito con una autoritaria centralizada y una de participante con una democrática.

Los sistemas políticos evolucionan y la cultura y la estructura no concuerdan con frecuencia, especialmente en estas décadas de rápida evolución cultural.

La incongruencia puede tomar la forma de un simple rechazo a un conjunto particular de incumbentes de roles (por ej.: de una dinastía concreta); o bien puede representar un aspecto de un cambio sistemático. Todas las culturas políticas (exceptuando las que son sencillamente parroquiales) son mixtas. El proceso evolutivo de una cultura política puede estabilizarse en un punto concreto antes de llegar a la congruencia, con una estructura autoritaria centralizada o democrática. Las culturas políticas pueden permanecer mixtas durante mucho tiempo. Sin embargo, cuando permanecen mixtas existen roces inevitables entre cultura política y estructura, y una tendencia a la inestabilidad estructural.

Podemos distinguir tres tipos de culturas políticas sistemáticamente mixtas:

1. La cultura parroquial de súbdito: Una parte sustancial de la población ha rechazado las pretensiones exclusivas de una difusa autoridad tribal o similar y ha desarrollado lealtad hacia un sistema más complejo, con estructuras de gobiernos centrales especializadas.
2. La cultura de súbdito-participante: Una parte sustancial de la población ha adquirido orientaciones políticas especializadas y un conjunto activo de auto orientaciones, mientras que la mayor parte del resto de la población continúa orientada hacia una estructura gubernamental autoritaria y posee un conjunto relativamente pasivo de auto orientaciones.
3. La cultura parroquial-participante: La cultura política es predominantemente parroquial. Las normas estructurales que se han introducido suelen ser de participación, pero no existe una estructura en la que apoyarse, ni una burocracia ni una infraestructura que nazca de un cuerpo de ciudadanos responsables y competentes.

### **Subcultura política y cultura de rol**

Habrán diferencias persistentes y significativas en la orientación política. Empleamos el término “subcultura” al referirnos a estos elementos componentes de las culturas políticas. Hay que distinguir dos tipos de escisión subcultural:

- El término puede ser utilizado para referirse a los estratos de población que están constantemente orientados en una sola dirección respecto de los aspectos políticos y administrativos de gobierno, pero que se hallan “lealmente” orientados con relación a la estructura política.
- La otra división es la que se presenta en las culturas sistemáticamente mixtas. Así, en una cultura mixta parroquial y de súbdito, una parte de la población se orientará hacia autoridades tradicionales difusas y otra hacia la estructura especializada del sistema autoritario central. La cultura mixta de súbdito y participación es el problema más conocido, e incluso más actual, en Occidente; provoca la difusión de orientaciones positivas hacia una infraestructura democrática, la aceptación de normas



de obligación cívica y el desarrollo de un sentido de competencia cívica en una proporción sustancial de la población. Estas orientaciones pueden combinarse con otras de súbdito y parroquiales, o pueden entrar en conflicto con ellas.

En cuanto a la cultura de rol, los sistemas políticos más complejos se caracterizan por estructuras especializadas de roles burocráticos, militares, políticos, ejecutivos, partidos, grupos de intereses, medios de comunicación. Estos centros de iniciativa e influencia en el sistema político producen también una heterogeneidad cultural. Dicha heterogeneidad nace de dos fuentes:

- Las élites que cumplen dichos roles pueden haber sido reclutadas en subculturas políticas particulares.
- El proceso de inducción y socialización en estos roles produce diferentes valores, capacidades, lealtades y cuadros de conocimientos.

Una cultura de rol puede ser tanto progresiva como regresiva desde el punto de vista del desarrollo. Podemos diferenciar modelos de escisión de rol según comprendan diferencias en la orientación estructural o simplemente en la orientación de la acción política.

### **La cultura cívica: una cultura política mixta.**

Las principales características de la cultura cívica son:

- No es la cultura política, sino que se califica como el modelo "Activo-racional" de la cultura política. La cultura cívica tiene muchos elementos en común con este modelo; en realidad, consiste en esta cultura con alguna cosa más, ya que subraya la participación de los individuos en el proceso político input.
- La cultura cívica es una cultura leal de participación; una cultura política de participación en la que la cultura y la estructura políticas son congruentes.
- En la cultura cívica se combinan las orientaciones políticas de participación con las de súbdito y las parroquiales, sin ocupar su lugar. Los individuos se convierten en participantes del proceso político, pero sin abandonar sus orientaciones de súbdito y parroquiales. No sólo mantienen las tres orientaciones al mismo tiempo, sino que las parroquiales y de súbdito son congruentes con las de participación.

### **Micro y macropolítica**

#### **La cultura política como nexo de unión**

El lazo que une la micro y la macropolítica es la cultura política. Mediante los conceptos de subcultura política y cultura de rol, podemos localizar las actitudes e inclinaciones especiales hacia una conducta política en determinados sectores de la población, o en roles particulares, estructuras o subsistemas del sistema político. Estos conceptos de cultura política nos permiten determinar qué inclinaciones hacia la conducta política existen, en el conjunto del sistema político o en sus diferentes partes, entre agrupaciones de orientación especial (es decir, subculturas), o en puntos clave de iniciativa o decisión en la estructura política (es decir, culturas de rol).

De este modo, cualquier cuerpo político puede ser descrito y comparado con otros en términos de:

- sus características estructural-funcionales
- Sus características culturales, subculturales y de cultura de rol.

Al examinar la relación entre las tendencias políticas culturales y las pautas políticas estructurales podemos evitar la suposición de que la cultura y la estructura políticas son congruentes.

Creemos que tal investigación demostrará que se ha subestimado seriamente la importancia del estudio específico de las orientaciones hacia los asuntos políticos y de la experiencia con el sistema político.

Nuestra teoría de la cultura política puede servir también para reforzar la importancia del enfoque psicocultural en el estudio del sistema político. Al estudiar los tipos de cultura política y el problema de la congruencia entre cultura y estructura, hemos señalado que la congruencia consiste en una relación de lealtad afectiva y evaluativa entre cultura y estructura. Cada tipo de cuerpo político tiene una forma de cultura que es congruente con su propia estructura.

En el caso de la cultura cívica, podemos afirmar que una pauta de socialización que ofrezca posibilidades al individuo para controlar las inevitables disonancias entre sus roles primarios difusos, sus roles obedientes administrativos (output) y sus roles activos políticos (input) es el fundamento de un cuerpo político democrático. Podemos luego examinar los modelos de socialización y las tendencias de personalidad, y preguntarnos cuáles de estas cualidades son cruciales, hasta qué punto deben hallarse presentes y qué clase de experiencias son las más adecuadas para producir esa capacidad de control de roles políticos disonantes. Nuestros resultados demostrarán que la orientación cívica está muy extendida en Inglaterra y en los Estados Unidos y es relativamente poco frecuente en Italia, México y Alemania.

En las culturas parroquial-súbdito, súbdito-participante y parroquial-participante, tratamos con sociedades que, o bien están experimentando una rápida evolución sistemática cultural-estructural, o bien se han estabilizado en un estado de fragmentación subcultural e inestabilidad estructural. La fragmentación en la cultura política se asocia también con una fragmentación cultural general.

#### **Los sistemas políticos incluidos en nuestro estudio**

La prueba de esta teoría de cultura política se encuentra en su utilización para explicar las propiedades y logros de diferentes clases de sistemas políticos. La introducción de los conceptos de subcultura y de cultura de rol ha complicado el esquema, y sería necesario subdividir cada una de las categorías de orientaciones hacia objetos políticos. De este modo, el conocimiento no incluiría solamente la cantidad de información, sino también su especificidad y precisión, así como su capacidad para organizar y procesar información.

De modo parecido, las categorías de los objetos políticos pueden ser reducidas a sus elementos componentes. Así, el sistema político en general podría ser clasificado, al menos, en nación y en sistema político. Los objetos input incluirían los medios de comunicación, los grupos de intereses, partidos políticos, poderes legislativos y el ejecutivo. Los objetos output podrían ser clasificados de muy diferentes maneras (el ejército, la policía, y las numerosas variedades de funcionarios).

Nuestro estudio comparativo de la cultura política incluye cinco democracias (EEUU, Inglaterra, Alemania, Italia y México) seleccionadas porque representan una amplia escala de experimentos relativamente positivos de un gobierno democrático. El análisis de estos casos nos dirá qué clases de actitudes se asocian con sistemas democráticos de funcionamiento estable, la incidencia cuantitativa de dichas actitudes y su distribución entre los diferentes grupos de la población.

En la comparación de la experiencia político-histórica de estos cinco países hemos formulado hipótesis acerca de las diferencias que podemos encontrar en su cultura política. Sin embargo, las conclusiones extraídas dejan sin contestar la pregunta de hasta qué punto continúa viviendo la experiencia histórica de un país en los recuerdos, sentimientos y expectativas de su población, en qué forma puede decirse que continúa viviendo, qué elementos de la población son los portadores de qué recuerdos históricos, y con qué intensidad lo son. En este caso pueden combinarse los métodos científicos más modernos con los enfoques más tradicionales en la búsqueda de la historia viva en las culturas políticas de los pueblos.

## **Resumen Morán y Benedicto “Los procesos de vinculación de los ciudadanos con la política”**

### **La implicación política personal: el interés por la política**

El indicador más frecuentemente utilizado para evaluar el grado de implicación subjetiva de los ciudadanos es el de su interés por la política. Múltiples evidencias empíricas del banco de datos del CIS muestran la conclusión indiscutible de que los españoles, en su conjunto, tienden a interesarse poco por las cuestiones políticas. Una cuarta o quinta parte de los españoles manifiesta un apreciable grado de interés por estas cuestiones, frente a un 40% que dice no poseer ningún tipo de interés por la política. El resto constituye un grupo intermedio en el que lo político suscita un interés más bien pequeño y secundario.

El escaso interés que la política parece despertar entre amplísimas capas de la población española resulta, a primera vista, plenamente acorde con la tónica general que preside la vida sociopolítica de las democracias occidentales de nuestro entorno. No obstante, en España este fenómeno alcanza cotas bastante más elevadas.

Durante estos años se han producido algunas oscilaciones dignas de comentar. Desde los inicios de la transición a la democracia aparecen con bastante claridad tres etapas diferenciadas:

- Una primera etapa coincidiría, más o menos, con lo que de una manera estricta podríamos denominar fases de transición e instauración de la democracia (1976-1979). Se da un sostenido incremento de los niveles medios de interés político de la población. 1978 representa el punto máximo a lo largo de estos años.
- La segunda etapa abarca desde 1979 hasta 1982 y se caracteriza por el progresivo descenso del interés manifestado por los españoles. Esta tendencia que sólo se ve alterada con ocasión de acontecimientos excepcionales, como el intento de golpe de estado y las expectativas de cambio en las elecciones del 82.
- La tercera etapa cubriría el periodo posterior a las elecciones del 82. En esta etapa nuevamente se confirma que el escaso interés tiene que ver con los fenómenos políticos. Muy pronto las cifras de desinterés político vuelven a aumentar hasta situarse en la pauta característica.

La existencia de un importante sustrato en la sociedad española de desinterés y apatía guarda una estrecha interconexión con la generalizada sensación de impotencia política. Los datos analizados demuestran la importancia del contexto en la activación de los mecanismos de implicación psicológica de los ciudadanos. Cuando la situación política ofrece novedades del tipo que sea, un mayor número de ciudadanos muestra interés por lo que ocurre. Hasta el momento, el bajo nivel de interés hacia la esfera de lo político no parece tener influencia en el alto nivel de legitimidad que la democracia española evidencia desde los primeros momentos de la transición; algo que parece apoyar la tesis mantenida desde los primeros estudios de cultura política vinculados a la escuela funcionalista sobre la compatibilidad de sistemas democráticos altamente legítimos y estables con una ciudadanía escasamente implicada en el sistema político.

La pauta general de desinterés presenta múltiples variaciones cuando se pone en relación con las estructuras de diferenciación y desigualdad predominantes en nuestra sociedad. La implicación personal en el ámbito político está estrechamente vinculada a la posición social de los sujetos y a los recursos que son capaces de movilizar los diferentes grupos de status.

Las diferencias más acusadas en el grado de interés político dentro de la sociedad española se producen cuando se tienen en cuenta los distintos niveles educativos de los ciudadanos.

En el mundo actual no se puede olvidar la influencia de otras variables, como el género o la edad. Por lo que respecta a la vinculación del género con el grado de interés político, los datos no dejan lugar a dudas. Hombres y mujeres manifiestan posiciones distintas ante este tema, que vienen provocadas fundamentalmente por el escaso interés que la política despierta entre la población femenina española.

En cuanto a la edad, las diferencias entre unos grupos y otros guardan también una estrecha relación con la posición relativa que cada uno de ellos ocupa dentro del sistema social. El grupo de edad intermedio (26 a 45 años); es decir, aquellos que componen el sector más activo social y económicamente serán los más proclives a interesarse por las cuestiones políticas. A partir de los 45, pero especialmente con el inicio de la jubilación, el interés por la política se reduce sensiblemente. Conforme se abandonan las posiciones de centralidad social aumenta el alejamiento y desinterés hacia los fenómenos políticos.

En lo referente a los jóvenes, su grado de implicación política medido a través del interés manifestado se sitúa en niveles semejantes a los de la media nacional, aunque algo más matizados debido al menor peso que dentro de este colectivo suelen tener las posiciones de desinterés total. A primera vista, la generación más joven no parece presentar rasgos específicos respecto al resto de la población; aun así, aparecen ciertas singularidades, como que el índice de interés político es sensiblemente más bajo debido al gran desinterés que manifiesta el grupo de adolescentes comprendidos entre los 15 y los 17 años. El grado de interés aumenta claramente a partir de los 18 y sigue una progresión constante hasta el grupo de 26 a 29 años. La incorporación del joven al mundo laboral con los consiguientes cambios de rol y status aportan una serie de capacidades y aptitudes favorecedoras del desarrollo de disposiciones activas hacia las diferentes áreas de la vida colectiva, amén de insertar al individuo en un proceso de socialización política. El gran desinterés entre los menores de 18 años muestra en toda su magnitud la debilidad de los mecanismos de socialización política primaria que caracterizan la democracia española. Aunque los efectos de este fracaso de la socialización inicial se palien en parte cuando los jóvenes van adquiriendo los recursos propios de la vida adulta.

Conclusiones de los análisis:

- Cuando se controla la educación se ve que el nivel educativo de los individuos constituye el factor fundamental en la configuración de los diferentes grados de interés político.
- Siguen existiendo diferencias significativas entre hombres y mujeres dentro de un mismo nivel educativo
- La barrera que distancia a hombres y mujeres también se reproduce entre el grupo de edad más joven.

Sólo una pequeña minoría de españoles posee el suficiente interés e implicación respecto al ámbito político como para integrarlo dentro de sus relaciones sociales. Al mismo tiempo, también se demuestra que conforme las acciones son más costosas en términos de implicación personal, desciende tanto su frecuencia como el número de personas que las realizan.

Aproximadamente tres de cada cuatro entrevistados afirman que nunca o casi nunca tratan de influir en el voto de sus amigos, lo cual evidencia que no sólo la implicación política personal alcanza a sectores reducidos de la población sino que cuando ésta existe no sucede gozar de la suficiente intensidad como para poder desarrollar un tipo de acción que supone una evidente inversión de recursos y que entraña ciertos costes para el individuo que la lleva adelante.

Conforme aumenta la educación formal de los entrevistados, los asuntos políticos dejan de ser algo extraño a las preocupaciones de los individuos y se incorporan de forma más habitual a sus conversaciones cotidianas.

## **La dimensión cognitiva: conocimiento e información políticos**

Todos los estudiosos han insistido reiteradamente en la importancia estratégica que para el desarrollo de pautas de cultura política democrática tiene el que sujeto no sólo se muestre interesado genéricamente por estos temas, sino que al mismo tiempo posea un grado de información y conocimiento que le permita realizar evaluaciones conscientes y racionales.

En la evaluación que los propios interesados realizan de su información y conocimientos, los españoles dicen poseer un grado bastante escaso de conocimiento sobre las cuestiones políticas. Una mayoría bastante estimable de entrevistados se considera poco o nada al corriente de lo que pasa en política. La débil implicación personal en la política que caracteriza a la sociedad española no sólo se asienta en una percepción de la política como un terreno lejano y carente de elementos atractivos, en sentimientos bastante extendidos de cinismo político o en evaluaciones más bien negativas de la receptividad del sistema hacia las demandas ciudadanas, sino que también guarda una estrecha relación con la carencia de contenidos informativos.

También en este caso el nivel de conocimiento manifestado por unos y otros sectores de la sociedad española sigue una conocida lógica de distribución asentada sobre las principales líneas de desigualdad social.

Los hombres, las personas entre 26 y 45 años y los que poseen un nivel educativo más alto son los que manifiestan un nivel de información política más elevado.

La educación se nos muestra como la variable de posición con mayor influencia sobre el desarrollo de orientaciones actitudinales favorables a la implicación personal en el ámbito de las cuestiones políticas. El aumento de los niveles educativos trae consigo una reducción de la acción discriminante de la variable género.

Durante la década de los 80 se ha producido un aumento de la información sobre estos temas o, siendo más precisos, se ha reducido el nivel de desinformación.

A lo largo de la vida de un individuo los mecanismos de selección y transmisión de información política con los que entra en contacto son múltiples y muy diferentes según la etapa de desarrollo en la que se encuentre. No obstante, en la sociedad de masas actual no cabe duda de que los medios de comunicación se han convertido en una instancia privilegiada, en el principal canal de información a través del que los ciudadanos acceden al conocimiento de la realidad social y política. Los medios de comunicación no sólo intervienen en la valoración e interpretación que el sujeto realiza del entorno sociopolítico, sino que fabrican gran parte de la experiencia del mundo que nos rodea.

La repercusión social de la actividad política depende, en gran medida, de que pueda ser integrada dentro de un proceso de comunicación masiva. Hoy en día no es posible referirse al conocimiento, información e interés de los ciudadanos en los asuntos públicos sin tener en cuenta previamente el papel mediador desempeñado por los medios de comunicación de masas.

Hay una tesis mantenida por una importante corriente de pensamiento dentro de la sociología de las organizaciones que surge en los años 70 y que atribuye a los medios de comunicación una función muy destacada que va más allá de su influencia en la formación de la opinión pública. Es la tesis de la agenda setting.

La sociedad española entra de lleno, sin ninguna duda, dentro de esta pauta general que acabamos de describir, además con la particularidad añadida de que en nuestro caso la poca relevancia o incluso el fracaso que durante estos años han experimentado otros canales de transmisión de información política,

como el sistema educativo, han convertido a los distintos medios de comunicación en la fuente casi única de transmisión formal de los elementos que constituyen la dimensión cognitivos de la cultura política.

La situación social de individuos y grupos afecta a la forma en que éstos responden y seleccionan la oferta de comunicación masiva que se les hace. En prensa, existe un predominio masculino, además de que existe un bajo consumo de prensa escrita; que además presenta un algo grado de segmentación. La audiencia televisiva puede definirse como masiva o indiferenciada, y la radiofónica es algo más baja, aunque sin perder el carácter masivo.

Las principales conclusiones de este contraste pueden sintetizarse en:

- En todos los medios de comunicación existe una desproporción entre el volumen de su audiencia global y el número de personas que lo utilizan como vehículo de trasmisión de la información política.
- La televisión aparece como el principal medio de comunicación a través del cual los ciudadanos obtienen información sobre la realidad política.
- No dejan de sorprender las reducidas cotas de audiencia que alcanza la información política en televisión; que además aparece sesgada hacia los varones y hacia los que tienen un nivel educativo más elevado.
- El bajo consumo de prensa escrita junto al elevado grado de segmentación social de su audiencia hacen una fuente de información política solamente accesible a una minoría. Género y educación son las variables que mayor influencia ejercen en la constitución de la audiencia política de la prensa diaria.

Al igual que ocurre con el resto de países industrializados, la televisión es el medio predominante, lo que debería hacernos reflexionar sobre el tipo de información política que reciben los ciudadanos. Además, un examen atento revela que los medios de comunicación han venido jugando un papel bastante más reducido de lo que cabía esperar en los procesos de formación y adquisición de conocimientos políticos.

### **Otros factores básicos de implicación política**

Existen toda otra serie de variables que influyen decisivamente en la implicación política personal:

1. Las experiencias de socialización política y su influencia sobre el tipo de politización predominante entre los ciudadanos: son aquellos procesos socializadores que tienen lugar a través de canales distintos a los medios de comunicación: la familia, los grupos d guals, la escuela,...

Hay escasos datos disponibles referidos al ambiente político vivido durante la infancia en el entorno familiar. Una de las características más destacadas del franquismo fue el sistemático desprestigio que se atribuyó a la noción de política y a cualquier actividad relacionada con ella. De esta manera, se acostumbró a percibir la política como algo carente de interés para sus preocupaciones inmediatas; esto todavía se puede rastrear en muchos componentes de la cultura política actual.

Esto ha sido más acusado entre los sectores social y culturalmente más desfavorecidos. Amplios sectores de la sociedad española asistieron a la llegada del nuevo sistema político sin estar acostumbrados al contraste y confrontación de ideas o posiciones políticas diferentes.

A priori cabría esperar que esta situación haya ido cambiando; sin embargo, los datos existentes dicen justamente lo contrario: la transición a la democracia no ha traído consigo ningún impulso resocializador en el seno familiar.

2. Los hábitos asociativos de los españoles y los vínculos de implicación política persona que de ellos se derivan.

La importancia de las pertenencias grupales de carácter voluntario ha sido reiteradamente puesta de manifiesto por todos los especialistas por dos razones: porque a través de la pertenencia a asociaciones el individuo adquiere una mayor cantidad de recurso que le permitirán relacionarse con el sistema político y porque las pertenencias grupales encierran la posibilidad de alterar en un grado considerable el determinismo social derivado de las desiguales posiciones que los individuos ocupan en la estructura social.

En diferentes investigaciones se ha demostrado cómo las personas que pertenecen a alguna organización declaran con mayor frecuencia discutir sobre cuestiones políticas, están más dispuestas a manifestar su opinión y tienen una mayor competencia subjetiva. Los miembros de organizaciones no políticas también manifiestan un mayor grado de implicación y actividad política que los que no pertenecen a ninguna asociación.

Los datos españoles no ofrecen ninguna duda sobre la tendencia predominante: la vida asociativa es un fenómeno muy poco importante en nuestra sociedad, de tal forma que son muy pocos los que pertenecen a asociaciones voluntarias del tipo que sean; esto es algo que nos diferencia de nuestro entorno europeo.

El vacío de experiencias comunitarias propiciado por el franquismo ha contribuido a crear una pauta cultural hondamente arraigada que no se ha alterado en la nueva etapa democrática. La debilidad de los que podríamos denominar el “entramado” de la sociedad civil podría deberse no tanto a las carencias o lagunas de la cultura política de los individuos, sino más bien al efecto de políticas de “no-políticas” concretas que han impedido el desarrollo de la vida asociativa en nuestro país.

No es nada nuevo afirmar que la afiliación a sindicatos y partidos es un comportamiento muy minoritario entre la población española. Este carácter se refuerza aún más debido a la gran distancia psicológica que la inmensa mayoría de los ciudadanos demuestra respecto a los sindicatos.

En lo que se refiere a los partidos políticos, sólo una escasa proporción de españoles está afiliada. La tradicional debilidad asociativa de la sociedad española, la herencia desmovilizadora de la cultura política franquista, la deficiente socialización en el nuevo régimen democrático y las características de la transición política han sido aducidas en repetidas ocasiones como causas específicas del caso español que alcanza unas cotas bastante inferiores a las del resto de países de la Europa occidental.

También son débiles los vínculos de identificación que podrían servir de vehículos de implicación psicológica de los ciudadanos con el fenómeno partidista. La mitad de la población encuestada dice que no le importan las críticas que puedan realizarse al partido que ha votado en las últimas elecciones. El bajo nivel de identificación partidista que los españoles manifiestan, le cual según han puesto de manifiesto varias investigaciones se sitúa bastante por debajo de lo que es habitual en otros países europeos. En una valoración del sistema de partidos y de sus funciones, la valoración española va desde la indiferencia hasta la actitud claramente negativa. Los españoles no niegan la necesidad de su existencia como instituciones centrales en un sistema político democrático, pero se implican escasamente en la vida partidista y juzgan con poco entusiasmo, desde una distancia no carente de cinismo, las actuaciones concretas de estas formaciones políticas.

### **Las actividades políticas de los ciudadanos**

La implicación de los actores sociales en los procesos políticos mediante acciones concretas (participación política) constituye uno de los pilares sobre los que se asienta la noción de democracia.

Por una parte, nos encontramos con un sentimiento de obligación cívica: el deber de participar. Por otra parte, está el sentimiento de competencia o eficacia personal: el poder tomar parte. Deber y poder, de esta manera, constituyen los dos polos de una dialéctica constante que determina tanto la intensidad como el tipo de actividad política que los ciudadanos llevan a cabo en su comunidad.

El voto es el único modo de actividad política que moviliza a amplios sectores de la población y el único que es visto por la mayoría de los ciudadanos como una obligación. Aunque para algunos especialistas la participación electoral en España se mueve dentro de unos niveles bajos.

La creencia en la capacidad del individuo para intervenir de una manera más o menos eficaz en los procesos políticos de su comunidad, la visión que se tiene del propio sistema político, el interés y la atención que se presenta a este tipo de cuestiones se convierten entonces en los elementos fundamentales a tener en cuenta. Pues bien, en el caso que nos ocupa todos los indicadores y pautas culturales parecen converger hacia una estructura de orientaciones cívicas bastante débil, carente de la intensidad necesaria para propiciar el desarrollo de predisposiciones activas hacia la participación política.

Las conclusiones principales que cabe extraer de este análisis se sintetizan en los siguientes puntos:

- Se confirma la diferencia radical que separa aquellas actividades que no exigen una gran iniciativa por parte del individuo ni su realización entraña un alto grado de dificultad, tales como la recepción de información o la discusión política, de aquellas otras que necesitan de una considerable inversión de recursos y esfuerzos, como la asistencia a mítines o la participación en campañas electorales. Mientras las primeras son realizadas con más o menos frecuencia, las segundas solamente las pone en práctica un porcentaje que oscila entre el 10 y el 24%.
- Se pueden definir tres niveles de participación política en la sociedad española: El en primer nivel estarían las actividades fáciles, en el segundo nivel serían las asistencias a mítines, acciones colectivas para resolver problemas locales los intentos de influir en el voto. El tercer y último nivel resume el grado más elevado de activismo (participación en labores partidistas o electorales); su incidencia alcanza volúmenes muy minoritarios.
- Tanto el grado de participación política como su intensidad está íntimamente asociado a los factores de desigualdad social: el sexo, la edad, y sobre todo la educación.
- Cuando se comparan estos resultados con los estudios del CIS no se observan diferencias significativas ni la importancia relativa de cada una de las acciones ni en la intensidad con que los ciudadanos las llevan adelante, lo cual pone de manifiesto la existencia de una continuidad básica a lo largo de la última década que dados los cambios sociales y políticos vividos en la sociedad española sólo puede encontrar explicación en la permanente acción de unas pautas culturales configuradas a partir del sustrato actitudinal y valorativo descrito anteriormente.

Existe una alta probabilidad de que el individuo que desarrolla alguna de las actividades más minoritarias realice también las de carácter mayoritario.

Aproximadamente la mitad de la población no llevaría a cabo ninguna actividad política, mientras que algo más de la mitad se limitaría a recibir información. Ocho de cada diez españoles mantienen una clara posición de inactividad política.

A grandes rasgos se pueden establecer dos grandes líneas divisorias entre los distintos grupos de edad. La más intensa es la que separa a los mayores de 65 años del resto, por cuanto estos ven reducida drásticamente el grado de activismo político convencional. La otra escisión se produce entre los mayores y menores de 45 años, ya que antes de esta edad se encuentran los índices más elevados de activismo político, especialmente en el grupo de edad intermedio (26 a 45 años), aunque sigue sin alterar la pauta



general de predominio de la inactividad. En cuanto a los jóvenes, su comportamiento apenas ofrece rasgos diferenciales, siendo muy semejante al de la media nacional.

Los mejor educados dan muestras de poseer un grado de implicación política activa mucho más elevado, fruto de la movilización cognitiva que aporta la formación y de los mayores recursos de todo tipo que a ésta se asocian.

Las desigualdades sociales tienden a traducirse de manera bastante directa en desigualdades de acceso a los mecanismos de participación.

Parece evidente que la presencia o ausencia de interés por los temas políticos actúa a la manera de prerrequisito fundamental de la participación política de los ciudadanos, mientras que las variables de posición social constituirían antecedentes causales que ejercen efectos directos pero sobre todo indirectos a través del propio interés político.

Aquellos ciudadanos que se consideran actores capaces de intervenir en el ámbito político que se manifiestan menos recelosos sobre la receptividad del sistema a las demandas y menos desconfiados hacia los políticos muestran un grado de activismo bastante más elevado.

El bajo grado de activismo convencional de la sociedad española se sustenta sobre dos fenómenos bastante arraigados en la cultura política: por una parte, la escasa fuerza del conjunto de actitudes y valores políticos que conforman el sustrato de implicación subjetiva de los ciudadanos con el mundo político; por otra parte, la intensidad con que las desigualdades de la estructura social se transponen al ámbito político cuya consecuencia más visible es la tendencia hacia el alejamiento, cuando no exclusión, de la actividad política de los grupos sociales que cuentan con menos recursos

### **La participación política no convencional**

Según distintos estudios del CIS, firmar una petición es algo que admite aproximadamente tres de cada cuatro españoles, participar en una manifestación o recoger firmas lo aprueban dos de cada tres y participar en una huelga entre un 50 y un 65%; en cambio, la ocupación de fábricas o edificios solamente recibe el consentimiento de aproximadamente uno de cada cinco y el desarrollo de algún tipo de acción violenta apenas es defendida por una de cada 20 personas. En la sociedad española se tienden a aceptar nuevas formas de expresión de las demandas sociales y políticas, pero siempre y cuando ello no implique violentar el orden social. Aquellas acciones que reciben un mayor grado de aprobación por parte de los ciudadanos son las que se realizan en mayor medida. La firma de peticiones y la participación en manifestaciones o huelgas es realizada por una minoría significativa de españoles que por término medio podemos situar en torno a una cuarta parte. En cambio, las actividades consideradas ilegítimas por la mayoría de la población siguen siendo patrimonio de una exigua proporción que no supera en ningún caso el 3% y que se ha mantenido inalterable con el paso del tiempo.

Hay que tener en cuenta la gran influencia que ejerce la variable edad, la cual aparece relacionada inversamente y de manera muy fuerte con el potencial de protesta. La evolución experimentada al calor de la consolidación de la democracia en nuestro país ha supuesto una cierta reducción de la gran diferencia que separaba a los sectores menos educados de los que más lo están, lo cual parece indicar que la protesta social desarrollada dentro de unos cauces legales y socialmente legítimos forma parte cada vez más de la vida política habitual de la democracia española.

### **La memoria histórica de la sociedad española**

La rapidez y el éxito de la transición política en nuestro país, el proceso de modernización iniciado al menos una década antes, y las consecuencias del notable incremento de la natalidad en pleno boom económico de los setenta podrían llegar a justificar la eliminación de toda referencia al pasado, a pesar de

que tan sólo han transcurrido 18 años desde la celebración de las primeras elecciones democráticas. Una buena parte de los españoles ya a finales de los 80, no sólo no posee ninguna experiencia sino ni siquiera ningún recuerdo directo de la vida bajo el franquismo. Algunos autores afirman la existencia de un proceso consciente de olvido del pasado, de pérdida de memoria que, por otro lado, constituiría un elemento fundamental que posibilitó la negociación de una parte de la élite política franquista con las fuerzas democráticas en el inicio de la transición.

## Tema 8: Política y acción colectiva

### Resumen capítulos 21, 22 y 23 Vallès “La acción política individual y colectiva”

#### Capítulo 21: La acción política individual. El perfil de los actores y las formas de intervención

##### La diversidad de la acción política

No sólo los políticos “hacen política”. Los otros miembros de la comunidad intervienen en ella de maneras muy diversas, con mayor o menor conciencia de ello, intentan influir en el proceso político con intervenciones de distinto tipo: discusiones con familiares o amigos, votando, asistiendo a un mitin,...

Estas intervenciones adoptan formas múltiples y cambiantes y son protagonizadas por una diversidad de sujetos.

Entendemos por acción política la conducta individual o de grupo que incide en el proceso de gestión de los conflictos sociales. Este proceso de gestión tiene momentos diferentes, y en cada momento se dan oportunidades de intervención.

La acción política ocupa sólo una pequeña parcela en la atención y el tiempo de los ciudadanos. La política debe competir con otras muchas ocupaciones de la vida cotidiana. En este contexto, la acción política es una acción intermitente, excepto en aquellas situaciones en las que constituye una profesión o para una minoría que la siente como una obligación moral o cívica

La mayor parte de la actividad política suele estar concentrada en pocos sujetos. Es una minoría la que acapara gran parte de la acción política, mientras que la gran mayoría de ciudadanos interviene en pocas ocasiones.

##### Intensidad y especialización en la acción política

Cada sujeto acomete su actividad política con intensidad y grado de especialización diferentes. La consideración de estos factores ha permitido definir unos perfiles de los actores políticos individuales.

- En los sistemas con tradición liberal-democrática, la intensidad de la acción política es bastante escasa. Hay tres grandes categorías de ciudadanos:
  - Apáticos: se muestran totalmente indiferentes a la política y a sus manifestaciones (1/3 de la población).
  - Espectadores: tienen un interés intermitente e irregular por la política, que contemplan como algo distante (entre el 50 y 60%)
  - Gladiadores: los que sitúan la política como una de sus preocupaciones principales, ya sea como militantes o como profesionales (entre un 2 y 3%).
- Especialización: La observación permite detectar una relativa especialización de los individuos, que expresa una cierta división del trabajo político. Cuando deciden intervenir en política, los diferentes sujetos prefieren limitarse a algunas de las modalidades ofrecidas por el repertorio disponible de acciones políticas. Hay 7 tipos:
  1. Inactivos: no intervienen en ningún tipo de actividad política.
  2. Votantes: se limitan a emitir su voto de forma relativamente regular.
  3. Comunicadores: les interesa informarse, debatir y criticar en materia política.

4. Activistas locales: intervienen en iniciativas sociopolíticas más o menos episódicas en su barrio o municipio para realizar reivindicaciones o colaborar en servicios comunitarios.
  5. Voluntarios sociales: dedicados a iniciativas con objetivos de alcance general.
  6. Militantes: participan de forma regular en una organización estable.
  7. Activistas totales: la actividad política representa el centro de sus preocupaciones y recurren a gran número de formas de intervención.
- Es posible hacer una tercera distinción: la que se da entre aquellos que hacen de la política su ocupación profesional (políticos o clase política y otros profesionales como periodistas especializados, altos funcionarios,...) y los restantes miembros de la comunidad, para quienes la política es una ocupación que ha de ser compatible con una actividad laboral principal.
  - La acción política está condicionada por las oportunidades que el propio sistema político ofrece para la participación. En el estado absoluto, las monocracias o las dictaduras, la acción política de la mayoría de los ciudadanos se limita a la expresión de la adhesión al poder.

### **Rasgos del actor político**

Esto no significa que todos los ciudadanos hagan el mismo uso de las oportunidades que se les presentan. Algunas actitudes suelen ir asociadas a determinados rasgos del sujeto y a la posición que ocupa en el conjunto social:

La edad: es un buen predictor del activismo político. Un individuo siente un grado diferente de responsabilidad a lo largo de su ciclo vital. Abunda una trayectoria político-vital que arranca con una baja participación en el periodo de juventud, sigue con un aumento progresivo a medida que se alcanza la madurez y desciende nuevamente con el periodo de vejez.

Género: ha marcado también una diferencia entre hombres y mujeres. La marginación tradicional de la mujer respecto al mundo educativo, laboral y social, su concentración en tareas domésticas y familiares o la socialización en una cultura donde la política apareció como una ocupación masculina no eran incentivos para la participación de la mujer. Esto sigue ocurriendo en sociedades con un nivel bajo de desarrollo. En las sociedades avanzadas, aunque todavía existe cierta desigualdad, el grado de ésta disminuye a ritmo acelerado.

Nivel de instrucción: se ha convertido en el indicador más potente, porque este proporciona mayor información, pero también capacidad para interpretarla y mayor aptitud para expresar y defender las demandas y posiciones.

Posición en el ámbito social y profesional: mayores niveles de renta, calificaciones profesionales superiores y posiciones de dirección en el mundo laboral conllevan mayor intervención.

Estos cuatro indicadores se suelen solapar, reforzando su efecto. Cuando se intenta separar su influencia por separado, el nivel de instrucción es el más eficaz.

Los rasgos presentados se combinan con la influencia de otras variables, vinculadas a otras experiencias individuales:

1. Actividad asociativa: la participación en actividades no políticas permite al individuo integrarse en un núcleo social y a recibir del mismo un mayor sentido de su propia influencia.
2. Identificación ideológica: una identificación ideológica fuerte conlleva mayor inclinación a la acción política.

Esta influencia entrecruzada de dos o más factores puede alterar la conciencia inicial que un sujeto tiene de su propia posición y, con ello, el grado de su implicación política. La confianza en la propia eficacia política explica en buena medida por qué hay ciudadanos que tienden a hacer política y otros que no.

### **Distintas formas de hacer política**

La acción política individual adopta formas diversas, que van desde lo más perceptible a lo más espectacular:

- a. Individuales o grupales: Toda acción política, aunque tenga un arranque individual, desemboca siempre en un movimiento colectivo, por minoritario que sea.
- b. Espontáneas o esporádicas y coordinadas: Las primeras no necesitan establecer ningún acuerdo o estrategia con otros actores, pero lo más frecuente es la acción que resulta de la coordinación entre diversas personas, desarrollada por una asociación estable que comparte objetivos y utiliza recursos y métodos para alcanzarlos.
- c. Convencionales o no convencionales: las primeras son aceptadas la comunidad; son formas legitimadas y, en cierta medida, promovidas por las élites políticas. Las no convencionales son las rechazadas o mal vistas por parte de la comunidad, que entran en conflicto con algunos valores dominante y que suelen expresar demandas sociales que difícilmente se satisfacen a partir de las formas convencionales. También se denominan acciones políticas de protesta.

### **Las formas convencionales de la política**

Son las que se ajustan a las pautas marcadas por los valores y normas de los sistemas liberal-democráticos; corresponden, en general, al ejercicio de derechos reconocidos formalmente en la legislación.

Pueden clasificarse en función de los momentos importantes del proceso político:

1. Relacionadas con el proceso electoral: votar, seguir una campaña electoral, persuadir a otros para orientar su voto, presentarse como candidato,...
2. Relacionadas con la creación de opinión: informarse de la política a través de los medios, debatir cuestiones políticas,...
3. Relacionadas con el contacto con instituciones y autoridades: Enviar cartas de apoyo o protesta a autoridades o instituciones, firmar peticiones colectivas,...
4. Relacionadas con la movilización política organizada: participar en manifestaciones legales, afiliarse a partidos, contribuir económicamente al apoyo de causas políticas,...

Otras clasificaciones tienen en cuenta el nivel de esfuerzo que requieren por parte del ciudadano. Las acciones de poco esfuerzo serían, por ejemplo, ir a votar, y las de mucho esfuerzo serían presentarse a las elecciones, ir a ver al presidente,...

Estas actividades no implican una jerarquía en cuanto al grado de dedicación o compromiso, puesto que es la situación de cada uno la que marca este grado de exigencia. Tampoco son excluyentes, sino que son compatibles; un mismo ciudadano puede ejercer más de una actividad.

### **El Voto como acción política**

La ciencia política contemporánea ha prestado mucha atención al comportamiento electoral. Esto es así porque en el acto electoral se encuentra la fuente que legitima el poder político y porque es la más asequible a la observación y al estudio; es un dato cuantificado y visible.

La intervención en el proceso electoral puede adoptar formas diversas: asistir a mítines, prestar ayuda como voluntario en las campañas, contribuir económicamente, presentarse como candidato,... Los ciudadanos participan en diferente medida en estas actividades. Sin embargo, la acción electoral principal es la emisión del voto.

Votar o abstenerse es la primera opción que las elecciones plantean. En los países con tradición de competición electoral abierta y libre son más los ciudadanos que acuden a votar que los que no. Entre los menos participativos están EEUU y Suiza, y entre los más participativos están Alemania o Italia. Hay que tener en cuenta que no todas las elecciones son igualmente atractivas para los votantes, algunas movilizan más que otras.

Cuando un ciudadano ha decidido votar, y frente a la multitud de ofertas electorales, el ciudadano hará una "simplificación" del mapa político, que se puede ser más o menos drástica. En algunos casos, los votos acaban orientándose hacia dos grandes partidos; en otros, una docena de partidos pueden obtener un apoyo electoral significativo. Los factores que influyen en la decisión del elector varían según el contexto en que la elección se produce. Por ejemplo, en sociedades donde la fractura dominante y casi exclusiva ha sido de carácter socioeconómico, el elector tiende a orientar su voto en función de su posición ante la divisoria principal y da su confianza a una de las dos fuerzas políticas que se sitúan a ambos lados de la divisoria. En cambio, allí donde se añaden a la divisoria social una escisión nacional o religiosa, el votante puede seleccionar un mayor número de opciones.

También hay factores más vinculados a las actitudes del elector o a la propia circunstancia electoral: proximidad ideológica, la atracción de la imagen personal de los líderes, el voto emitido anteriormente,...

Finalmente, hay que señalar las variaciones que presenta la trayectoria electoral de cada sujeto. Hay ciudadanos que se distinguen por su constancia (en abstención o participación) y otros que siguen trayectorias más irregulares según las circunstancias.

El voto contiene una decisión individual, pero la suma de estos se convierte en un hecho político colectivo, que desempeña importantes funciones en el seno del sistema político. Estas funciones se han sintetizado en tres afirmaciones:

- producir gobierno: permite seleccionar a quienes han de ocupar puestos de autoridad en las instituciones
- producir representación: delegación para expresar determinadas aspiraciones o demandas
- producir legitimidad: componente simbólico de primer orden, se convierte en un acto de identificación con colectivos con el que el votante se siente asociado de forma más o menos directa.

#### **Otras formas convencionales de acción política**

Junto a los procesos electorales se dan otras actividades relacionadas con la formación de la opinión, el contacto con las autoridades y la movilización organizada. Un análisis de algunas democracias europeas ha permitido identificar en torno a un tercio de la población que prácticamente se inhibe de toda conducta política convencional: discute sobre política con sus amigos, ha firmado alguna petición o manifiesto,...

En cambio, disminuye la propensión a afiliarse a partidos, sindicatos u organizaciones religiosas, que constituían los vehículos de movilización propios del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX. El hecho de que algunas formas de participación tradicionales hayan perdido capacidad de atracción no significa forzosamente el crecimiento de la apatía o el desinterés. Lo que revela es que las nuevas generaciones entienden de otra manera la participación. Eluden los compromisos con organizaciones demasiado asociadas al pasado y exploran formas flexibles y esporádicas de intervención.

### **Acciones no convencionales de acción política**

Son modos de hacer política. Suelen desarrollarse al margen de los cauces institucionales y al borde o más allá de la legalidad aceptada. Están asociadas a las demandas de quienes tienen poca confianza en la eficacia de las formas convencionales.

Pueden ser conductas diversas, que van desde actos de resistencia pacífica hasta la destrucción de bienes o la violencia. Por ejemplo:

- Actos testimoniales de expresión física o cultural: Encierros, huelgas de hambre.
- Obstrucción de actividades ajenas: Bloqueo del tránsito, sentadas, ocupaciones...
- Pintadas de protesta y reivindicación
- Boicot a servicios o productos
- Resistencia al cumplimiento de obligaciones legales
- Manifestaciones ilegales o huelgas salvajes
- destrucción o deterioro de bienes públicos y agresión contra personas

A menudo estas actividades están ligadas a su espectacularidad mediática.

El grado de aceptación es variable según los casos y según los países. Las más aceptadas son el Boicot a servicios o productos, la negativa del pago de determinados impuestos,... Mientras que las menos aceptadas son las que implican violencia. Sin embargo, el grado de aceptación no equivale a la disposición a participar ni a la intervención efectiva.

### **Entre lo convencional y lo no convencional: una elección táctica**

Hay que tener presente que lo no convencional de hoy puede ser lo convencional de mañana. Lo que separa las formas convencionales de las que no lo son es una valoración social que varía con el tiempo (ej.: las huelgas, prohibidas hasta bien avanzado el siglo XIX y que ahora son un derecho).

Hasta la década de los sesenta, la ciencia política no tuvo demasiado en cuenta las formas no convencionales. Sin embargo, a partir de las luchas por la igualdad de las luchas de la comunidad negra en EEUU, muchos analistas empezaron a percibir la acción no convencional como un interesante y útil instrumento de participación política.

Esta tendencia se ha reforzado cuando hay hecho su aparición las grandes manifestaciones callejeras de ámbito universal, capaces de movilizar a sectores amplios de la población en diversos países (Guerra de Irak en 2005).

La utilización de una u otra forma de acción política se ha relacionado con la valoración que cada sujeto hace del sistema político en su conjunto. Así, la valoración positiva conduciría a formas convencionales y la insatisfacción y el rechazo del sistema a la participación no convencional.

Esta distinción se ha hecho menos tajante desde los 80, a la vista de que numerosos individuos recurrían a formas no convencionales por criterios de conveniencia práctica y tácticos.

Se ha observado una progresiva extensión de la conducta política dual por parte de personas que combinan sin dificultades ambos tipos de participación. Así, se ha creado una nueva forma de catalogación de los actores:

1. Inactivos: No actúan ni convencional ni no convencionalmente.
2. Conformistas: utilizan formas convencionales

3. Reformistas: utilizan las dos formas, aunque solo las no convencionales que impliquen poco riesgo.
4. Activistas: utilizan una u otra forma, según les interese.
5. Contestatarios: utilizan preferente o exclusivamente las formas no convencionales, rechazando las otras por percibir las como manipuladoras e ineficaces.

Los más numerosos son los inactivos y los conformistas.

### **¿Aumenta o disminuye la actividad política de los ciudadanos?**

Es frecuente escuchar afirmaciones a primera vista contradictorias sobre la actividad política. Por un lado se afirma que la gente pasa cada vez más de la política, se sostiene que la ciudadanía tiene menos confianza en las instituciones y sus dirigentes; pero, al mismo tiempo, no es raro oír que todo acaba politizándose para expresar que cada vez son más las cuestiones que se trasladan al escenario político. ¿Cómo conciliar estas dos afirmaciones?

A lo largo de la historia se suceden estrategias de politización y despolitización de determinadas cuestiones. Por tanto, no es de extrañar que surjan nuevos ámbitos y actores políticos en torno a determinados conflictos.

Al mismo tiempo, en muchas partes del mundo se ha incrementado el acceso a la información política como efecto de la difusión de los medios de comunicación. También existe mayor capacidad para procesar esta información, como resultado de la extensión de la educación. Este cambio se califica como la “movilización cognitiva” de una ciudadanía que se siente más competente para intervenir debido a que está mejor informada y más instruida.

En los países desarrollados la creciente terciarización de la economía, el cambio en las relaciones entre mundo urbano y rural, la revolución de las comunicaciones, los nuevos modelos de familia,... han puesto en crisis algunas estructuras de solidaridad y han alterado los procesos de socialización. Las familias, religión o partidos no desempeñan ya el papel central que habían tenido desde principios del siglo XIX.

Todo esto ha repercutido sobre el modo de hacer política. La ciudadanía se ha hecho más selectiva, se interesa más por algunas cuestiones que le afectan directamente. Junto a estos movimientos aparecen sectores especialmente sensibles a problemas globales como el medio ambiente o la solidaridad (públicos temáticos), que están atentos a un solo aspecto.

La observación paralela de la acción política convencional y no convencional revela que se ha registrado un aumento de la implicación ciudadana; pero en este aumento global, la participación convencional y la no convencional se dosifican de manera particular.

Con la excepción de la participación electoral o de la afiliación a partidos y sindicatos (que se estancan o se mueven a la baja) otras formas de acción se mantienen estables o se incrementan. La acción política no convencional se ha extendido, magnificada por los medios audiovisuales, debido a su carácter espectacular.

El resultado final es una situación en la que se combinan formas convencionales con formas no convencionales, adoptadas por actores políticos mejor informados y más pragmáticos. Lo que aparece como descenso en la actividad política no es más que el reflejo de un cambio más profundo.

En las sociedades en vías de desarrollo se ha registrado un avance en la implantación de sistemas políticos más abiertos a la participación ciudadana.

Así pues, la respuesta a la pregunta inicial ha de ser matizada. Las formas convencionales aumentan en sociedades que nunca las han conocido, se mantienen donde se implantaron antes, en ambos casos



combinadas con la expansión de formas no convencionales. No hay menos actividad política, sino una actividad política distinta.

## **Capítulo 22: La acción colectiva: Los grupos de interés y los movimientos sociales**

### **Los actores políticos colectivos como protagonistas**

El acto político de un sujeto individual tiende a integrarse en un conjunto de actos realizados por otros, con el fin de aumentar su incidencia. El día a día de la política otorga un gran protagonismo a los actores colectivos.

A pesar de su gran variedad, podemos definir a estos actores colectivos a partir de unas determinadas características comunes:

- asociación voluntaria
- estabilidad relativa de la actividad (no es algo coyuntural, actividad constante)
- la comunidad de intereses y objetivos: miembros homogéneos con un interés común.
- Línea de acción coordinada y organizada

La política trata de las tensiones que se dan entre grupos amplios de una misma comunidad y de las discrepancias sobre cómo abordar la regulación o solución de dichas tensiones, se trata de conflictos que afectan a colectivos amplios.

La acción política de unos y otros apunta a conservar o a modificar la posición y los intereses de los miembros de cada grupo en el conjunto social.

### **Una tipología**

Los actores políticos colectivos adquieren protagonismo cuando aparece la política de masas. Así, se detecta la presencia de éstos en los procesos históricos que dieron lugar a las revoluciones liberales, en las manifestaciones obreras y, sobre todo, en el tránsito del estado elitista al estado liberal-democrático actual.

A medida que el sistema político facilitaba la expresión de las demandas de diversos grupos sociales, fueron surgiendo estos intermediarios.

En las sociedades contemporáneas, la creciente complejidad de las estructuras sociales y la politización de muchas cuestiones los han multiplicado y han acentuado su diversidad. Existen tres grandes tipos de grupos:

- movimientos sociales
- grupos de interés
- partidos políticos

Para diferenciarlos, podemos atender a:

- La estabilidad de su estructura: puede ser sólida y permanente (grupos de interés y partidos políticos) o variante (movimientos sociales).
- El discurso que desarrolla: Las propuestas pueden tener una pretensión global (partido) o concentrarse en un solo campo temático.
- El escenario preferido de intervención: el ámbito institucional (partidos) o el extrainstitucional (movimientos sociales)

### **Los grupos de interés: influir y presionar**

Se caracterizan por ser asociaciones voluntarias que tienen como objetivo influir sobre el proceso político, defendiendo propuestas que afectan a los intereses de un sector determinado de la comunidad.

Se proponen participar en la elaboración de las decisiones políticas relacionadas con los intereses del sector, pero sin asumir responsabilidades institucionales. De ahí que algunos autores les llamen grupos de presión.

Así ocurre cuando organizaciones empresariales y sindicatos se movilizan contra una reforma laboral.

La tarea de clasificar los grupos es muy difícil, debido a su diversidad y abundancia, así como a la reticencia de muchos a identificarse como tales. A pesar de todo, podemos clasificarlos en cuatro tipos principales según los intereses que defienden:

Los que están relacionados con la esfera económica: organizaciones patronales, los sindicatos, asociaciones de consumidores....

Los que agrupan determinados colectivos sociales: según género, edad, grupos culturales....

Los que promueven determinadas causas de contenido ideológico o cultural: religiones, entidades promotoras de creación artística o lingüística, especies en peligro de extinción,...

Los que persiguen ciertos objetivos políticos, pero sin aspirar a la elaboración de un proyecto global de gobierno: derechos humanos, solidaridad en situaciones de crisis,...

### **Las formas de acción, los métodos y los recursos de los grupos de interés**

Las formas de acción de los grupos de interés son muy variadas: actividades de persuasión, económicas, en el campo jurídico o acciones de intimidación o coacción.

Las acciones de estos grupos son a veces públicas y transparentes, mientras que en otros casos son discretas o secretas. La preferencia por estos últimos ha llevado a considerar a algunos grupos como componentes de un "imperio anónimo" que actúa en la sombra.

Los métodos van unidos a los recursos accesibles a cada una de estas organizaciones. Entre ellos hay que contar:

- el número de afiliados y sujetos susceptibles de ser movilizados
- Las posiciones de los miembros en el proceso de elaboración de determinadas políticas o en el ejercicio de determinadas funciones
- la solidez económica de la organización
- la consistencia y disciplina de la organización
- la habilidad mediática
- la capacidad de relación y coalición con otras organizaciones

Estos recursos se reparten de forma desigual. Cuando los grupos se enfrentan a una cuestión, intentan obtener el mayor rendimiento de los recursos con los que cuentan. Del uso inteligente y oportuno de estos medios dependerá el grado de influencia que consiga el grupo.

### **Lobbies, agencias, empresas de servicios y administraciones**

Junto a los grupos de interés aparecen a menudo otros actores políticos: las agencias instrumentales y algunas empresas de servicios, y algunos servicios públicos y administrativos.

Las agencias instrumentales y las empresas de servicios de influencia son entidades que ofrecen sus conocimientos y habilidades profesionales a los grupos de interés. Destacan tres tipos:

- Lobbies: gabinetes de asesoría, consultoría y presión. Ponen en contacto las demandas del grupo con el gobierno o las administraciones. Son expertos, están especializados. Buscan influir en las decisiones políticas a través de influencias y acciones. Surgen en EEUU a finales del siglo XX.
- Agencias de relaciones públicas y publicidad: diseñan campañas específicas a favor o en contra de determinados temas. Venden sus servicios a grupos de interés y a los lobbies.
- Los medios de comunicación

Merece señalarse también la posición de algunas administraciones públicas y de los cuerpos de funcionarios que las gestiones. En rigor, forman parte del aparato institucional del estado y tienen que velar por el interés general. Sin embargo, es frecuente que desborden las facultades legales, intentando influir en decisiones que no les corresponden. De este modo, actúan como grupos de interés sin que puedan ser totalmente asimilados a ellos.

Esta intervención impropia puede manifestarse de tres maneras: cuando determinados cuerpos de funcionarios intervienen a favor de sus intereses profesionales, cuando determinados servicios o personal de la administración condicional la elaboración de políticas sociales, y cuando los sectores de la administración que controlan los recursos de coerción (jueces, policías, militares) se arrogan determinadas atribuciones que no les corresponden o ejercen funciones de veto sobre decisiones de otros órganos. Esta última acción puede desarrollarse de modo abierto o encubierto, y reducen el ámbito para una libre intervención ciudadana, incrementando el riesgo de un deslizamiento hacia modelos autocráticos de decisión.

### **Los movimientos sociales: una realidad dinámica**

Los movimientos sociales se presentan como fenómenos menos integrados y de fronteras más difusas. Suelen incorporar una pluralidad de núcleos conectados entre sí mediante una articulación débil, descentralizada y poco jerárquica. Sus propuestas no se limitan a un solo ámbito sino que se sitúan en varios ámbitos de las relaciones colectivas (ej.: movimiento ecologista).

Los movimientos sociales expresan una preferencia por las vías de intervención política no convencionales, al tener cerradas muchas veces las vías convencionales.

Son actores políticos cuya apariencia cambia continuamente. Algunos han sostenido que no tienen vocación de perdurar y que su desaparición puede ser fruto del fracaso (extinción) como del éxito (conversión a partido o grupo de interés). Para algunos el movimiento obrero ejemplifica esta evolución: de una constelación de pequeños núcleos locales a la constitución de las grandes centrales sindicales y los partidos socialistas.

### **Surgen en Europa occidental y EEUU durante los 60.**

Entre los jóvenes y algunos sectores de la clase media profesional e intelectual tomaron cuerpo nuevos valores sociales que entraban en competición con los valores materialistas tradicionales. En este contexto, llegaban al debate político nuevas incertidumbres sobre el futuro de la sociedad desarrollada y de sus miembros. De este modo, surgieron nuevos conflictos que superaban las líneas divisorias clásicas de clase o religión.

Ante esta falta de respuesta de los actores tradicionales y de las instituciones y ante la consiguiente erosión de la legitimidad de las democracias liberales, empezaron a tomar cuerpo iniciativas de intervención pública que recibieron el nombre de nuevos movimientos sociales. El éxito o el fracaso en la

cristalización de estas iniciativas suelen explicarse en función de la estructura de oportunidades políticas con la que se ha enfrentado cada actor. Se entiende por estructura de oportunidades un conjunto de condiciones que favorecen o dificultan dicha cristalización.

En una primera fase y durante los 60 y 70, levantaron banderas de carácter contestatario y progresista, y se localizaron en las sociedades más desarrolladas. A partir de los 70 se dan movilizaciones con propósitos conservadores que adoptaron las mismas formas. Por otra parte, aparecen también movimientos sociales en países en vías de desarrollo y con estructuras políticas autoritarias.

### **¿Cómo se organizan y de qué modo actúan?**

Es difícil señalar un modelo organizativo propio de los movimientos sociales, que han adoptado formas variadas y flexibles. Sin embargo, apuntamos los rasgos comunes de estos actores colectivos y una tipología tentativa:

Se han caracterizado por su estructura ligera y poco estable. Se inclinaron por métodos de participación directa práctica asamblearia, dedicación voluntaria, descentralización y rotación de las responsabilidades directivas. En muchos casos no han contado con afiliación permanente. Esta estructura ha facilitado la tendencia hacia la fragmentación y la dispersión. Como reacción, algunos movimientos han evolucionado hacia la adopción de estructuras más consistentes y estables.

Pueden distinguirse tres fenómenos colectivos que suelen incluirse bajo el rótulo general de movimientos sociales:

1. Los movimientos sociales en el sentido más amplio: equivale a la articulación de núcleos que comparten la adhesión a unos mismos valores, pero que no constituyen una organización única ni cuentan con un programa expreso de actuación. ej.: pacifistas, feministas,... más que organizaciones monolíticas y sólidas, tejen una amplia red de grupos, plataformas,...
2. Agrupaciones más estructuradas: actúan en competencia o en combinación con otras organizaciones tradicionales. También se denominan "movimientos sociales organizados". ES el modelo que sigue buena parte de las ONG.
3. Grupos de acción con objetivo único: también llamados movimientos monotemáticos. Su existencia está vinculada a una situación o problema específico y puede terminar cuando esta situación se resuelve o pierde capacidad de atracción.

Los movimientos sociales nacen de la desconfianza o del rechazo hacia los canales políticos institucionales y hacia las formas convencionales. Recurren en gran medida hacia formas de actividad no convencional, que van desde acciones espectaculares hasta la llamada acción directa. En todas ellas suelen tenerse muy en cuenta la repercusión mediática y la movilización de la opinión pública. Ello no impide que también recurran a formas de intervención convencional.

En cuanto a su aspecto simbólico, los movimientos sociales entienden que la realidad que desean cambiar no es resultado del azar, sino de un determinado "orden de cosas" que puede alterarse mediante la acción colectiva. Su mensaje tiene tres dimensiones:

- la definición de ciertas condiciones sociales como injustas pero coyunturales y modificables
- La reacción de un sentido de pertenencia entre los miembros del movimiento, distinguiendo entre un nosotros y un ellos sobre los que recae la responsabilidad
- La convicción de que las acciones emprendidas por miembros y simpatizantes pueden ser eficaces para conseguir los objetivos propuestos.

Conviene resaltar que combinan una doble lógica. Por un lado, son instrumentos de participación política, lo que les obliga a entrar en contacto con el poder establecido. Por otro lado, subrayan el aspecto simbólico o expresivo; desde esta perspectiva, son medios para expresar una identidad personal y de grupo, que quiere afirmarse frente a otras identidades dominantes. Según la combinación que cada movimiento haga de las dos lógicas, acabará adoptando determinadas estructuras organizativas y preferirá distintas formas de actividad.

### **¿Cuál es la legitimidad de los actores políticos colectivos?**

El liberalismo tradicional mantuvo una oposición negativa frente a los actores políticos colectivos, fueran grupos de interés o formaciones políticas. De una situación inicial de prohibición y persecución, los actores colectivos pasaron a una situación de tolerancia y más tarde fueron regulados administrativamente, para ser más adelante reivindicados como expresión de un derecho fundamental de asociación.

Para el punto de vista del estado neocorporativo, la posición de algunos grupos de interés es tan relevante que sin su participación y su acuerdo no pueden adoptarse determinadas decisiones.

Desde hace 20 años, este modelo ha sido denunciado como responsable de la crisis económica de los 70 y de la dificultad de innovación en la economía y la sociedad. De ahí el ataque por parte de sectores individuales neoliberales y de gobiernos conservadores a la posición legal de los grupos de interés en la toma de decisiones políticas.

Los llamados nuevos movimientos sociales han ido consiguiendo elevadas tasas de aceptación, y sus propuestas han ido calando en la opinión. En buena parte de las sociedades occidentales, estos movimientos y las organizaciones que los integran disfrutan por lo general de un alto índice de simpatía.

Está claro que en sociedades donde impera la desigualdad entre estos actores colectivos no es posible disimular la situación desequilibrada: no todos cuentan con los mismos recursos ni las mismas oportunidades.

También hay que reconocer la diferencia existente entre los sistemas liberal-democráticos y las dictaduras. En los primeros existe mayor espacio para la intervención, mientras que en las dictaduras algunos grupos de interés afectan de manera desproporcionada las decisiones políticas.

Ha aumentado la aceptación de los grupos como instrumentos necesarios. Al mismo tiempo, las críticas que reciben (exceso de poder, opacidad, desigualdad) obligan a los sistemas democráticos a potenciar mecanismos de transparencia y contrapeso que faciliten la denuncia y la corrección de algunas posiciones abusivas.

## **Capítulo 23: La acción colectiva (2): los partidos políticos**

### **Protagonistas controvertidos**

La política de masas ha hecho de los partidos un indispensable instrumento de mediación entre demandas sociales e instituciones: en gran medida, los partidos acaparan las posibilidades de conectar a los individuos y a los grupos con las instituciones públicas.

Hablamos de partidos para referirnos a asociaciones voluntarias, que proponen un programa de intervenciones globales y compiten electoralmente por el ejercicio del poder institucional. Se dotan de una organización estable, institucionalizada y relativamente difusa por el territorio por donde actúan.

En el escenario político contemporáneo, los partidos ocupan una posición de gran visibilidad. Su presencia en las instituciones estatales tiende al monopolio y su aparición en los medios de comunicación es incesante, aunque no siempre gozan de buena reputación.

La crítica o la reserva ante los partidos viene de antiguo, casi desde su misma aparición en el escenario político.

En una primera etapa, responden a las necesidades de los propios grupos dominantes, se constituyen desde posiciones de poder institucional para organizar la intervención de diferentes fracciones de la élite dominante.

En una segunda fase aparecen los partidos creados desde la oposición política y social. Se construyen por parte de sectores sociales excluidos que reclaman una participación en el proceso de decisión.

### **La evolución de los partidos**

En su desarrollo progresivo, los partidos han ido adoptando perfiles diferentes, para hacer frente a las necesidades del momento y a las exigencias de quienes los promueven.

Hay algunos modelos básicos que han permitido elaborar una tipología:

- los partidos de notables o de cuadros: composición reducida. Están formados por miembros elitistas seleccionados por alguna cualidad especial: posición social, nivel económico,... Organización floja, basada en comités de personalidades o grupos de notables locales. Programa muy vago, dependía del grupo de interés que promovían. Es el modelo que adoptaron los primeros partidos del estado liberal, creados desde el poder. En la actualidad sólo subsisten como excepción en algunos países europeos. En EEUU los partidos actuales se asemejan un poco a estos, puesto que la dimensión y la diversidad de la sociedad convierte a sus dos principales partidos en grandes confederaciones de grupos locales.
- Partidos de masas: es una aportación de la socialdemocracia alemana. Surgen en el siglo XIX. Con algunas variantes, fue adoptada por otras grandes corrientes ideológicas, y pareció durante algún tiempo que iba a convertirse en el modelo definitivo. Buscan el apoyo de los ciudadanos, su instrumento principal era el reclutamiento masivo de afiliados. Este carácter masivo se justificaba por un doble motivo: ideológico (facilitar el acceso al poder e instrumento de educación popular) y práctico (colaboración voluntaria y medios económicos). La difusión del modelo fue paralela a la implantación del sufragio universal masculino, aunque no pudo ocultar la tendencia a generar una división interna.
- Partido de electores (mitad del siglo XX): Es la evolución de los partidos de masas. El objetivo central es la movilización de los votantes. El partido difumina sus programas, reducidos a menudo a afirmaciones de principio y moduladas de acuerdo a conveniencias estratégicas. Desdibuja su conexión con un determinado sector y pretende captar apoyos electorales en todos los sectores.
- Esta concentración y la gradual introducción de la financiación pública de los partidos hacen menos importante la afiliación. Ya no se trata tanto de transmitir una doctrina política como de conseguir su voto. Se extrema la profesionalización de la dirección y aumenta la importancia y personalización del liderazgo.

Esta transformación se debe a diversos factores:

- aproximación de las posiciones ideológicas entre los grandes partidos de las sociedades occidentales.
- cambio de condiciones sociales y culturales que experimentan sectores importantes de la población
- competencia creciente en los medios de comunicación
- el auge de los grupos de interés

El partido de electores es, en la actualidad, el modelo predominante, aunque en algunos casos hay formaciones que cultivan rasgos propios de los partidos de masas.

Esta evolución ha sido explicada como el resultado de su concentración en un objetivo casi exclusivo (la competición electoral) que se impone sobre otros fines. Hasta el punto de que se ha afirmado que los partidos formulan propuestas políticas para vencer en las elecciones. Son abundantes los análisis que ponen de manifiesto la crisis de los partidos en los países occidentales y su difícil arraigo en otros sistemas, censurando su creciente reconversión en grandes máquinas electorales.

### **Las tensiones de una estructura compleja**

Por encima de sus diferencias, los grandes partidos contemporáneos presentan una estructura formal y una informal.

Desde una perspectiva formal, un partido suele organizarse de forma piramidal, a partir de unidades territoriales que agrupan a sus miembros y se escalonan gradualmente hasta constituir órganos centrales de dirección.

Los componentes de estos órganos son generalmente elegidos en los diferentes niveles, pero la elección suele combinarse con mecanismos de cooptación o de selección previa.

La estructura informal es más compleja. Se basa en categorías que agrupan a sus miembros en función de las tareas que tienen asignadas y de los recursos internos que controlan. Entre estas se encuentran:

- Cúpula dirigente
- Los miembros que ocupan puestos electivos o de gobierno en la estructura institucional del estado
- Permanente: cargos intermedios con dedicación exclusiva
- Militantes: miembros del partido que participan activamente en la organización del partido durante parte de su tiempo.
- Afiliados: Pagan una cuota y tienen una relación formal con el partido.

Esta doble estructura condiciona diferentes relaciones de colaboración y enfrentamiento:

- entre los miembros de la dirección y quienes gestionan el día a día
- entre quienes desempeñan responsabilidades en el ámbito central y quienes se sitúan en ámbitos territoriales
- entre quienes ostentan cargos de dirección y las bases o militantes

También pueden producirse enfrentamientos entre tendencias internas que sostienen diferencias en materia programática o en aspectos tácticos. En una época de fuerte personalización de la política se registran también tensiones entre personalidades con capacidad de liderazgo y sus correspondientes seguidores.

La existencia de esta doble estructura y la emergencia de tensiones es algo propio de todas las grandes organizaciones. ES función principal de la dirección mantener la cohesión suficiente entre todos los miembros de la organización.

### **La financiación de los partidos**

La relación entre partidos y dinero ha atravesado diferentes etapas. Los primeros partidos (de notables), eran autofinanciados, la política se reservaba a los ricos. Los cargos elegidos no cobraban (aunque tendrían beneficios indirectos).

La política democrática significó el acceso de personas sin patrimonio a la política. Los partidos de masas se financiaban con las cuotas de sus afiliados o por cuotas afines.

La mayor profesionalización de la política, el incremento de costes organizativos y de campañas hicieron insuficientes estas aportaciones. Los favoritismos, la corrupción, los sobornos,... se pusieron a la orden del día.

Para resolver el problema y desde los años 60 se extendió la idea de que los partidos se financiaran con cargo a los presupuestos públicos y con arreglo a condiciones de transparencia y equidad.

Como resultado de esto, en la actualidad los partidos se financian mediante las cuotas de afiliados, las aportaciones esporádicas de afiliados y simpatizantes, el rendimiento de empresas propias, las donaciones y los fondos públicos que pueden adoptar tres modalidades: retribución y funcionamiento de los cargos electos, para la organización y para las campañas electorales.

Varía para cada partido el porcentaje que proviene de cada una de estas fuentes. En ocasiones se añaden otras aportaciones, como porcentajes sobre las retribuciones de los militantes que ocupan puestos electivos. Otras fuentes bordean o constituyen ilegalidades manifiestas: aportaciones de terceros a cambio de decisiones favorables. No siempre es sencillo documentar ante los tribunales este intercambio de favores que constituye una clara muestra de corrupción política penada por las leyes.

### **¿Qué funciones desempeñan los partidos políticos?**

Son un resultado de la evolución gradual de la política de masas. Las constituciones han ignorado su existencia durante décadas, por mucho tiempo han sido sólo organizaciones de hecho sin reconocimiento legal. Pero han seguido presentes; de esto se deduce que ejercen determinadas funciones que son importantes. En su papel de mediación con las instituciones, los partidos se convierten en:

- Agentes de reclutamiento y formación de personal político que luego ocupa posiciones en las instituciones del estado.
- Agentes de simplificación y agregación de las demandas que se convierten en propuestas de intervención política y programas de gobierno.
- Agentes de comunicación entre los ciudadanos y gobernantes, entre los inputs y los outputs.
- Agentes de encuadramiento de las preferencias electorales de los ciudadanos.

Estas funciones pueden sintetizarse en dos:

- la transmisión de las diferentes aspiraciones de los grupos sociales hacia las instituciones estatales
- el intento de legitimar ante aquellos grupos las decisiones adoptadas por las instituciones

En los sistemas dictatoriales, el rol que desempeñan se centra en la legitimación de las decisiones del poder estatal.

En los estados liberal-democráticos la acción de los partidos combina de modo más equilibrado las funciones reseñadas. El partido ha ido ocupando un espacio tan extenso que el estado ha sido calificado a veces como “estado de partidos”. La soberanía popular se ha transformado en soberanía de los partidos. Así, un parlamento en el que los diputados están sometidos a la disciplina de partido no opera del mismo modo que otro en el que no lo estén. Por esta razón, la separación entre ejecutivo y parlamento se esfuma en la práctica cuando el gobierno cuenta con una mayoría parlamentaria sólida.



## ¿Hay alternativas a los partidos?

Los partidos han recibido desde siempre abundantes críticas provenientes de todos los horizontes ideológicos. Los partidos pierden afiliación y crédito ante la opinión pública frente a otros actores colectivos. Ante esta situación, es lícito preguntarse si ha pasado su momento y si existe alternativa a los partidos.

La historia del siglo XX nos revela que la eliminación de los partidos ha conducido generalmente a su sustitución por un partido único. En otros casos, algunas funciones de los partidos han sido asumidas por el ejército o por coaliciones entre civiles y militares que han ejercido el poder sin dar opción a crítica. En épocas más recientes, también se ha creado el "partido-empresa", convertido en instrumento directo de los intereses de grupos económicos.

Hay que reconocer el efecto negativo de la excesiva presencia de los partidos, ya que han dificultado la comunicación sociedad-estado en lugar de facilitarla. El ciudadano actual está en condiciones de utilizar mecanismos complementarios de mediación social.

Al mismo tiempo, los partidos pueden reformar algunos aspectos negativos de su funcionamiento interno, haciéndose más permeables a los cambios sociales y generacionales.

En última instancia, la mejor alternativa a los partidos no puede ser su eliminación. Aunque unas sociedades complejas y con demandas más diversificadas hacen cada vez más difícil la formulación del discurso globalizador de los partidos, el sistema político sigue reclamando la presencia de mediadores entre sociedad e instituciones.

### Los sistemas de partidos

Los partidos se necesitan unos a otros: nacen para competir entre ellos como sectores de un todo social, del que expresan su diversidad y deferencias. Por eso es necesario contemplar a los partidos en su conjunto y examinar qué relaciones mantienen entre sí. El sistema de partidos es la composición de este conjunto y la pauta de relaciones que mantienen entre sí sus elementos integrantes. Dichos sistemas se distinguen por el número de partidos que contienen y por el formato que adaptan.

Dos son los elementos principales que contribuyen a configurar un sistema:

- Un factor de carácter estructural: la existencia de una serie de divisorias que expresan grandes diferencias en el seno de una sociedad. En cada sociedad se definen uno o varios ejes de conflicto: cuanto más numerosos son, mayor probabilidad de que aumente el número de partidos en liza.
- El cuadro de instituciones adoptado por el sistema político: las reglas fijadas para regular la competición entre ellos. Con unas normas electorales de orientación mayoritaria el sistema tiende a la simplificación (bipartidismo), y si tiende a la proporcionalidad o distribución, habrá un mayor número de partidos.

Hay que tener en cuenta que las reglas y las instituciones también son resultado de los conflictos estructurales de la sociedad. Por ello, suelen ser poco efectivos los proyectos de simplificación de partidos que no tienen en cuenta la evolución de fondo de la sociedad en que se sitúan.

Para ordenar los diferentes sistemas de partidos suelen combinarse dos datos:

- A nivel cuantitativo: número de componentes que nos da el grado de fragmentación. Algo numérico, contable, se ve si el sistema está polarizado o no.
- A nivel cualitativo: relación que mantienen entre sí los partidos, para ver el grado de polarización.

El formato y la combinación de estos factores proporcionan 4 tipos posibles de sistemas:

1. Sistema de partido dominante: obtiene mayoría sucesivamente, y la distancia con el siguiente es muy amplia.
2. Sistema bipartidista: consiste en dos partidos que se disputan el poder y suelen alternarse el
3. Pluripartidismo: 4 o 5 partidos con capacidad de intervenir en la formación de gobierno.
4. Pluralismo extremo: un número elevado de partidos luchando por el poder. Los pluripartidistas se clasifican por la distancia o polarización ideológica de los partido:
  - a. Pluripartidismo polarizado: los partidos menos extremos no tienen posibilidad de tener cuota de representación. Hay tantos partidos que se hace un sistema inestable.
  - b. Pluripartidismo moderado: posiciones ideológicas cercanas. Facilita la alternativa del gobierno. Cada vez se acercan más al centro, se parecen más, se acercan.

Hay que mencionar también dos tipos de sistemas de partidos que se dan en condiciones de competencia partidista restringida (cuando el sistema político no asegura condiciones de libertad plena para la formación de partidos):

- Partido único: coincide con una situación de monopolio político en una sola organización.
- Partido hegemónico: ofrece la apariencia de un pluripartidismo formar, pero en realidad encubre una situación de dominio efectivo de una sola fuerza política.

## **Resumen Morales “¿Existe una crisis participativa?”**

### **Participación política y ciudadana: ¿Una crisis participativa?**

De la participación electoral a la implicación asociativa, hay quienes afirman que la participación ciudadana se encuentra en declive. La ciudadanía es cada vez más crítica con sus gobernantes y muestra una creciente desconfianza hacia las distintas instituciones sociales y políticas. El argumento subyacente es que los cambios sociales, políticos y tecnológicos que se han experimentado en las sociedades postindustriales a partir de los años 60 debilitan los mecanismos tradicionales de producción de capital social y, por tanto, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por tanto, el problema del declive del capital social y de la participación ciudadana sería una tendencia de carácter más general y que afecta o afectará a la amplia mayoría de democracias postindustriales. Estamos asistiendo a un cambio generacional fundamental en las pautas y niveles participativos. Curiosamente, varios de los estudios que incluyen el caso español parecían sugerir que quizás el declive participativo pudiera ser una realidad en este país. De hecho, la mayoría de los analistas de la realidad española parecen estar de acuerdo en que, tras un periodo de gran movilización ciudadana antes, durante e inmediatamente después de la transición, los españoles abandonaron la vida política y retomaron su tradicional pasividad. El consenso general entre los analistas españoles es que la participación política y ciudadana ha disminuido en las últimas décadas. Y prácticamente todos coinciden en que la “luna de miel” con la democracia duró pocos años y que mediada la década de los 80 se puede hablar de una sensación generalizada de desencanto.

En el caso español, cabe remarcar que España es uno de los países occidentales con menos niveles de participación política y ciudadana. Por ello, la ciudadanía española es frecuentemente descrita como una sociedad desmovilizada y apática.

### **¿Cada vez más pasivos? Una descripción del caso español**

Un primer resultado a destacar es la ausencia de una tendencia general de disminución de la actividad y la implicación políticas de los españoles. La evolución de diversas formas de implicación y participación así lo muestran.

Los españoles prestan una creciente atención a los asuntos políticos. Los datos disponibles muestran que la implicación no ha disminuido desde los 80; más bien al contrario, el interés por la política se ha mantenido relativamente estable, y las discusiones políticas son más frecuentes hoy en día que hace dos décadas, así como también ha aumentado la lectura de los periódicos.

Algunas formas de acción convencional son cada vez más frecuentes, especialmente la asistencia a mítines y convencer a otros de cómo votar. Las tasas de participación electoral no han mostrado una pauta decreciente; los aumentos y descensos bruscos son frecuentes y debidos a los ciclos electorales comunes en toda democracia.

Con la excepción de la afiliación a partidos políticos, que sí parece haber disminuido, no hay ninguna crisis evidente de participación desde los 80. Si los españoles se “desencantaron” con la democracia tras un cierto periodo, esto no parece haberse reflejado drásticamente en sus hábitos participativos; entre otras razones, porque dichos hábitos eran ya limitados a principios de los 80.

Si pasamos a considerar las distintas formas de acción de protesta, la tendencia parece ser de un creciente activismo político. La participación en huelgas y manifestaciones, así como la firma de peticiones, son más comunes hoy en día que hace 20 años. Por el contrario, las formas de acción política más agresivas y violentas han permanecido en niveles estables y reducidos.

Los ciudadanos parecen implicarse más hoy en día en el mundo asociativo que hace dos décadas. Los partidos políticos y sindicatos no han visto crecer significativamente sus cifras de afiliación y han tenido que contentarse con una tendencia estable.

Vemos, por tanto, que a pesar de que los ciudadanos españoles se muestran cada vez más dispuestos a secundar diferentes tipos de iniciativas de protesta, no parecen inclinados a implicarse de una manera más estable en la defensa de las causas en cuestión. Una de las pocas excepciones es el ligero aumento en las tasas de asociacionismo de las organizaciones en defensa de los derechos humanos y en apoyo al desarrollo de los países del “tercer mundo”. Este aumento está relacionado con la creciente popularidad y creación de todo tipo de ONG, un fenómeno común a la mayoría de los países occidentales. El aumento en las tasas de asociacionismo no es generalizado si se consideran diversos tipos de asociaciones de manera separada.

En los últimos 20 años los españoles se muestran cada vez más implicados psicológicamente con la política, su participación a través de formas de acción convencionales se mantiene en niveles fundamentalmente estables o solo ligeramente decrecientes, su participación electoral no está declinando, las formas de acción parecen ser cada vez un recurso más frecuente y el asociacionismo está creciendo de manera paulatina y gradual.

Podría suceder que se estuvieran produciendo cambios sociales cruciales que puedan tener como resultado en el corto o medio plazo una caída en la participación de los españoles. Es posible que las orientaciones y el comportamiento cívico de las diversas generaciones que constituyen nuestra sociedad sean muy diferentes.

### **Un análisis generacional de la evolución de la participación ciudadana en España**

Podríamos pensar que el recambio generacional podría provocar un declive en la participación si las generaciones más jóvenes son menos propensas a participar. Incluso si no ha existido una “era dorada”, puede que exista una “generación cívica”, que muestre unos niveles de participación sobresalientes cuando se comparan con otras generaciones.

Desde otro punto de vista, las generaciones más jóvenes, ya socializadas y educadas en un entorno democrático, incorporarán actitudes de mayor legitimidad y apoyo a la democracia. Si esto es cierto, la consecuencia sería la mayor participación y la extensión de las prácticas democráticas.

Según Putnam, esperaríamos que las generaciones más jóvenes se distanciaran cada vez más de las formas convencionales y tradicionales (voto, política electoral y asociacionismo tradicional) y participaran de forma más entusiasta por medio de nuevas formas de acción política y a través de la protesta.

Trabajar para un partido político y estar afiliado a un partido son formas de participación tan poco frecuentes que las diferencias generacionales son inapreciables. Las diferencias entre generaciones son más destacables en la participación electoral y en convencer a otros sobre cómo votar.

Es cierto que las generaciones más jóvenes son las menos propensas a participar en cualquier forma de acción electoral o partidista. Sin embargo, también es cierto que a medida que pasa el tiempo las generaciones se aproximan a las pautas de comportamiento de sus mayores. Una observación detallada permite apreciar que las diferencias generacionales tienden a disminuir.

Podemos observar que no hay una clara “generación cívica” en lo que se refiere a las formas electorales y partidistas. A pesar de que la generación de los 60 se encuentra entre las cohortes más participativas, generalmente comparte esta posición bien con la generación de la dictadura o con la de los 70. Es posible que lo que estamos apreciando sea no tanto un comportamiento distintivo sino un reflejo de la habitual “U invertida” en la relación entre edad y participación política convencional.

En principio es razonable esperar mayores niveles de participación entre las generaciones más jóvenes cuando analizamos formas de acción menos convencionales. El comportamiento de las distintas generaciones es significativamente diferente. Las más jóvenes son más propensas a protestar. Nos encontramos también diferencias sustanciales en el comportamiento de protesta. Aunque la generación de los 70 suele ser la más activa, la de los 80 y 90 muestran niveles similares de participación.

La generación de la dictadura muestra los niveles más bajos de protesta. No varía el comportamiento de protesta de las generaciones más jóvenes según pasa el tiempo, exceptuando algunos efectos lógicos del periodo coyuntural.

A pesar de que las generaciones más jóvenes no parecen estar “reinventando” el activismo político, tampoco están retirándose de la esfera pública. Los ciudadanos más jóvenes muestran la misma propensión a participar en manifestaciones y huelgas que las generaciones que les preceden.

Cuando consideramos el conjunto del repertorio de protesta, las tres generaciones más jóvenes muestran pautas de comportamiento casi idénticas.

Parece que las cohortes más jóvenes no se asocian menos que las generaciones más cívicas. Asimismo, la pauta de creciente implicación asociativa es común a las tres generaciones intermedias, mientras que las cohortes más joven y más vieja muestran pautas de estabilidad a lo largo del tiempo.

En efecto, parece que el tipo de ámbito al que se dirigen las asociaciones es relevante a la hora de comprender las pautas de participación. Las asociaciones de orientación política parecen ser más atractivas para generaciones socializadas durante la transición (60 y 70). Tanto la generación de la dictadura como la generación más joven son bastante reticentes a asociarse a este tipo de organizaciones, mientras que la de los 80 se ajusta a la pauta media global. Por el contrario, las dos generaciones más jóvenes se encuentran por encima de los porcentajes medios de asociacionismo no político. Si esta relativa tendencia a la despolitización de las generaciones más jóvenes se viera confirmada, podría tener consecuencias relevantes para la acción política del futuro, ya que unas y otras asociaciones no definen sus objetivos prioritarios del mismo modo, ni intervienen del mismo modo.

Los análisis expuestos muestran poco apoyo empírico a las tesis sobre la existencia de una crisis participativa entre las generaciones más jóvenes en el caso español. Esta hipótesis parece más sostenible en el caso de la participación a través de organizaciones políticas y a través de formas de acción relacionadas con la política electoral y partidista. Aunque en varios casos la generación más joven está menos implicada en los asuntos públicos, esto parece deberse a un cierto efecto de la edad que tendrá como consecuencia el acercamiento de esta cohorte a las restantes.

Adicionalmente, hasta cierto punto es posible identificar dos generaciones cívicas y no sólo una. Los españoles socializados durante los 60 y 70 son más activos políticamente. Sin embargo, la generación de los sesenta parece haber concentrado sus intereses participativos en las formas más convencionales, mientras que la de los 70 muestra un repertorio más amplio.

En realidad, en muchos casos es muy dudoso que las pautas que observamos deban ser atribuidas a efectos de cohorte en lugar de efectos de la edad.

### **Un análisis multivariable de las diferencias generacionales en la participación en España**

No es tanto la generación política o la cohorte lo importante, sino otros factores relacionados con la edad y con el ciclo vital.

Los distintos niveles de educación formal, de interés por la política, o de sentimientos de eficacia personal entre generaciones podrían ser la razón de que difieran en sus niveles de participación.

En todos los casos las diferencias generacionales se mantienen incluso tras controlar los efectos de la edad y otros factores. La relación curvilínea entre la edad y la participación adopta muy diferentes formas en función de la participación que se considere.

En la mayoría de los casos, esta relación muestra la tradicional forma de “U invertida”; es decir, la participación aumenta con la edad hasta los 50 años aproximadamente, momento a partir del cual los ciudadanos tienden a reducir su implicación.

### **¿Existe una crisis participativa?**

Las generaciones más jóvenes no son menos propensas a votar en las elecciones generales. Más bien, dado que son aún relativamente jóvenes y que la gente más joven tiende a votar menos, la generación socializada en los 90 parece mostrar niveles mayores de participación electoral como generación. Si su comportamiento participativo se mantiene estable, esperaríamos que esta generación vaya a votar mucho más cuando tengan unos cuantos años más. Son las generaciones socializadas en los 70 y 80 las que encabezan la participación cívica en asociaciones. Es cierto que la generación socializada durante la dictadura o la Guerra Civil es la menos propensa en participar, salvo en las actividades electorales y partidistas.

Por lo tanto, distintas generaciones de ciudadanos optan por diferentes modos de expresión en el ámbito público.

### **En conclusión**

Los ciudadanos españoles no se muestran menos activos en la actualidad. Es cierto que la participación a través de algunas formas de acción ha decrecido o se ha mantenido en niveles reducidos, pero otras son cada vez más populares y más empleadas.

Tampoco es posible hablar de “generación cívica”. Los ciudadanos más jóvenes prefieren la protesta política y ciertas formas de asociacionismo, mientras que los adultos prefieren participar por medio de mecanismos electorales y partidistas.

La generación socializada durante los 90 muestra unos niveles de participación altos, dada su edad. En buena medida, parece que la generación que reinventó el activismo político fue la de los 70, que fue la que incorporó la acción de protesta al núcleo de su repertorio político.

No está nada claro que el recambio generacional vaya a producir necesariamente mejores ciudadanos, al menos no ciudadanos más participativos. El aprendizaje democrático no parece ser acumulativo entre generaciones. En la mayor parte de los casos, la generación de españoles nacidos en democracia no difieren de sus mayores, y se muestran menos favorables a colaborar con organizaciones politizadas. En pocas palabras: la democracia no ha producido una generación especialmente inactiva, pero tampoco ciudadanos crecientemente activos. Simplemente, no parece que haya muchas razones para ser extremadamente optimistas ni extremadamente pesimistas.