

## LAS CONDICIONES SOCIALES DE LA DEMOCRACIA

POR

ENRIQUE ZULETA PUCEIRO

### I

Muchas son las razones que otorgan a la cuestión de las condiciones sociales de la democracia una actualidad viva y permanente. Transcurrido el cuarto de siglo que va desde el final de la segunda guerra mundial hasta el ocaso de las ilusiones de la década del desarrollo, los años setenta sirvieron de marco a la crisis más profunda que las ideas y experiencias democráticas hayan conocido a lo largo del siglo. La crisis del crecimiento, la espiral inflacionaria, la recesión económica y la desocupación generalizada no son sino aspectos económicos de los desajustes más profundos que han alcanzado a la política, las instituciones y, sobre todo, el cuerpo de creencias básicas mantenido por las sociedades democráticas en su fase de desarrollo más avanzado.

En el ámbito de la teoría política, la conciencia de la crisis se traslada desde el plano del diagnóstico sobre los hechos hacia el de los propios instrumentos de análisis. La crisis —se dice— es ante todo una crisis de las herramientas tradicionales de la teoría democrática, hoy ya insuficientes para dar cuenta de la complejidad creciente de sociedades que se proyectan en un presente que poco o nada tiene ya que ver con las sociedades patriarcales y preindustriales que sirvieron de inspiración al viejo contractualismo político de los padres fundadores. Desde otros puntos de vista, se tiende a subrayar que la crisis de la democracia no es tanto un reflejo de la crisis de las ideas acerca de la democracia —no siempre separables de la ideología democrática— como el resultado de fenómenos sociales objetivos. Las

transformaciones experimentadas por las sociedades industriales estarían alterando las condiciones sociales que hacen históricamente posible la vigencia de las formas institucionales de la democracia. El problema se centraría, entonces, en determinar hasta qué punto estas condiciones sociales condicionarían la vida política de la democracia, y si, en el fondo, la cultura política de la democracia es causa o más bien efecto de tales condiciones sociales objetivas.

Planteadas en estos términos, la cuestión entronca con viejos problemas de la filosofía política, relativos a las vinculaciones entre sociedad y Estado, entre formas de organización política y tradiciones ideológicas, entre culturas cívicas y estrategias institucionales. Todas ellas quedan por el momento más allá del interés de este ensayo, centrado más bien en una contribución al análisis de ciertos procesos de la cultura política democrática y a su incidencia en el plano de la vida social contemporánea. En este sentido, el título de esta intervención no es casual ni antojadizo; viene de alguna manera predeterminado por un debate generalizado en la teoría política contemporánea, cuyas presuposiciones y alcances no es del caso analizar. Partiendo de los términos de una discusión que se asume en su estado actual, de lo que por el momento se trata es de analizar sus proyecciones en un plano que trasciende sus limitaciones originarias, para conectar con explicaciones más amplias, relativas a la propia condición de la política en la sociedad moderna.

Lo dicho requiere un particular énfasis desde la perspectiva de un pensamiento político de inspiración cristiana, ámbito en el que circunstancias muy diversas han condicionado un desinterés tradicional por los problemas de la teoría política de la democracia y, en general, por los procesos ideológicos que inspiran la evolución del Estado moderno. Esta situación —propia de muchas de las «doctrinas acerca de la doctrina»— no parece justificada desde la propia doctrina. «Los Papas —recuerda Vallet de Goytisolo— en su enseñanza se preocupan, ante todo, por las necesidades presentes de la Iglesia. Los errores que condenan son los de su tiempo; las doctrinas que re-

cuerdan son aquellas cuya necesidad se hace sentir actualmente. Su insistencia sobre ciertos puntos, como su misma terminología, no pueden encontrar todo su sentido más que en el contexto de los acontecimientos contemporáneos». Sobre esta base, la estrategia propuesta encuentra en el diagnóstico de lo actual el centro de su interés principal. No por tributo a un sociologismo historicista que se dista de profesar, sino por vocación de testimonio de un tiempo que, sin ser peor ni mejor que otros tiempos, es nuestro tiempo: el único en que nos es dable pensar y actuar.

Idéntica precisión metodológica requiere el propio concepto de democracia. En su extremada latitud y vaguedad significativa, el mismo tanto podrá referirse a un método de selección de gobernantes como a un sistema institucional, una cosmovisión ideológica, una religión secular, una invocación mítica o partidista o un simple marco de autorreferencia ideológica. Tales acepciones podrán ir o no unidas en una misma experiencia vital, pero lo cierto es que su distinción parece un punto de partida inexcusable para cualquier análisis con pretensiones de objetividad. En esta línea, la reflexión propuesta se circunscribe a una de las acepciones posibles del vocablo democracia: la que lo refiere a un sistema de gobierno o método de organización institucional del poder político, basado en instrumentos tales como el reconocimiento de los partidos políticos, la división de poderes, el sufragio universal y las declaraciones constitucionales de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Se trata, por tanto, de analizar tanto el método como la teoría acerca del mismo, en relación con las condiciones sociales en la que ambos aspectos se manifiestan hoy en los Estados occidentales y en el último cuarto de siglo.

A partir de esto, parece necesario subrayar que desde la perspectiva escogida, la democracia, entendida como método institucional, puede o no vincularse a otras dimensiones de la democracia —democracia como cosmovisión social o como religión secular—. Desde un punto de vista histórico, cabría señalar vinculaciones indudables, pero ello no permite, sin embargo, con-

cluir afirmando la existencia de una suerte de coimplicación esencial y forzosa de ambos aspectos de la experiencia democrática. Los ejemplos históricos son, en este sentido, también abundantes y la propia situación de algunas instituciones tradicionales de la democracia en el contexto de la crisis del Estado benefactor resulta suficientemente ilustrativa en tal sentido. El análisis comparado de la política desalienta cualquier pretensión globalizadora y aconseja, más bien, cierta cautela en los enfoques y una atención minuciosa de todo aquello que es en sí mismo complejo y heterogéneo.

En la propia tradición de la filosofía política cristiana estas precisiones asumen un carácter básico. Así, por ejemplo, la distinción entre «poderes constituidos» y «legislación» —ensayada entre otros textos, en *Au milieu*, 25— contribuye a reconocer el principio que asiste a cada pueblo a asumir la forma política particular que le es propia, que es la que resulta del conjunto de circunstancias históricas y sociales en su tradición nacional. En este plano cobrarían sentido —a pesar de su posible vulnerabilidad a partir de la historiografía más reciente— aquellos análisis que muestran cómo aquellos países en los que una ética social y del trabajo fundamentalmente mundano, que privilegia al esfuerzo individual y aislado como signo de una suerte de destino providencial, han sido capaces de desarrollar formas de organización democrática abiertas, estables y eficaces, arraigadas luego a través de poderosas tradiciones públicas y estilos políticos. Países con predominio de una idea de la sociedad y una ética del trabajo de tipo trascendente parecen haber sido, en cambio, menos propicias para la implantación de tales modelos de organización política. Regidas a su vez por un espíritu imitativo y mimético, su intento por emular fórmulas ajenas habría desembocado en una incapacidad para la concreción de formas políticas estables y eficaces, sea cual sea su signo.

Ante este tipo de explicaciones, la pregunta por las condiciones de posibilidad de la implantación de las formas políticas de la democracia asume el carácter circular que se ha señalado precedentemente. ¿Condiciones o efectos? ¿Es la mentalidad se-

cularizada de la modernidad la que produce las formas de la democracia, o son las formas de la democracia las que producen o ahondan el proceso de secularización? Planteada en estos términos, la temática parece de difícil respuesta. El análisis de algunos de los aspectos del debate actual de la democracia permitirá señalar que la dificultad en las respuestas responde acaso a un mal planteamiento en el interrogante de fondo.

## II

Uno de los primeros fenómenos cuya consideración se impone a los analistas actuales de las sociedades industriales avanzadas es el de la crisis de la confianza pública en las instituciones de la democracia. Desde la teoría política clásica, es sabido que el mantenimiento del disenso dentro de márgenes institucionalmente aceptables por un sistema político depende, en buena parte, de la capacidad de éste para asimilar el surgimiento de las nuevas fuerzas sociales y arbitrar soluciones para el inevitable conflicto de los intereses particulares que ello suscita. En la medida en que esta capacidad de asimilación y adaptación del sistema se ve afectada por problemas de legitimación superiores a su capacidad de respuesta, el problema de la crisis de la confianza pública en las posibilidades del sistema se traslada al nivel de la propia experiencia cotidiana.

La cuestión se ha manifestado en las democracias occidentales y particularmente en Estados Unidos, a partir sobre todo del debate abierto con ocasión de la campaña presidencial de Carter, centrada en el lema de que el país padecía una crisis de confianza básica en sus instituciones que imponía una urgente reacción cívica. La aludida tesis de la «crisis de confianza» sintetiza su argumentación en la afirmación de que la crisis de confianza es real. Nunca como ahora la opinión pública ha alcanzado niveles de pesimismo similares en su visión de la nación, proyectada en un largo plazo, visión de sus propias perspectivas personales en un largo plazo, visión de la economía en un

corto plazo y del sentido de la responsabilidad que cabe a la acción gubernamental en dicho proceso.

Al mismo tiempo —se señala— no parece haber una causa única de dicho fenómeno. La crisis de confianza precede en más de una década a las manifestaciones de la crisis en materia económica y es anterior, inclusive, a la política de Carter en algunos de los puntos en que el problema se presenta con mayor gravedad. Las explicaciones tienden a considerar la posible incidencia del conjunto de impactos traumáticos sufridos por la opinión pública —Vietnam, Watergate, «stagflación», inflación de dos dígitos, crisis de la energía, reveses internacionales, etc.—. Pero al margen de estas explicaciones, que en realidad sólo valen para el caso de Estados Unidos, lo cierto es que la crisis de confianza ha llegado a convertirse en un problema con entidad propia, cuya gravedad impone la implementación de respuestas específicas. Particularmente, teniendo en cuenta que la pérdida de confianza alcanza no sólo a las instituciones en el sentido de marcos formales de acción colectiva, sino también a actores genéricos —políticos, grandes empresarios, sindicatos— y actores específicos —figuras de importancia en la conyuntura política, comenzando por el propio Presidente—.

En esta misma línea de análisis se señalan, como manifestaciones expresivas de esta quiebra del espíritu nacional, los antagonismos interregionales, la multiplicación de grupos que ejercen poder de veto especial —*lobbies*, grupos de presión y de acción directa—, la atomización del poder político, etc. No se trataría, por tanto, de una pérdida de fe en las bases del sistema político —la convicción acerca de la validez de la democracia en sí—, sino de una falta de confianza en la capacidad de sus instituciones y líderes para resolver responsablemente los problemas concretos que aquejan a la sociedad.

En un sentido opuesto, desde sectores afines con el pensamiento neoconservador, se ha intentado responder a la tesis expuesta mediante una argumentación basada en la afirmación de que la pérdida de confianza es un fenómeno que se extiende a lo largo de las dos últimas décadas, pero que hacia 1976-78

reconocía una estabilización significativa, advirtiéndose, inclusive, un crecimiento en la confianza pública a la que no era ajena la imagen del Presidente —lo era entonces G. Ford—. El error de Carter y sus asesores partiría de una subestimación de la influencia sobre el tema de la orientación ideológica del público estudiado, ya que es precisamente la opinión opositora la que hasta cierto punto esgrimía la tesis de la pérdida de confianza. Por otra parte, se subraya el hecho de que era en los líderes políticos, científicos sociales y medios de comunicación en general donde se advertía una persistente actitud de desconfianza hacia las instituciones que opera como posible inductor en la opinión pública.

Ambas posiciones exhiben perspectivas metodológicas, bloques de datos y criterios interpretativos, diversos entre sí. Ambas coincidían, sin embargo, en señalar aspectos de opinión pública que avalan lo que D. Bell ha denominado «el fin del excepcionalismo americano». Los elementos configuradores de toda sociedad —escribe— son la naturaleza, la historia y la religión. Los Estados Unidos constituyen la primera experiencia en sociología política de un comienzo sin «historia», que se orienta, en cambio, hacia un horizonte de futuro al que se adhiere de un modo religioso. Hoy, este «destino manifiesto» parece desvanecerse en la conciencia de quienes avizoran un futuro problemático, ante el cual las instituciones aparecen como gravemente debilitadas en su capacidad de respuesta.

Evitando conclusiones excesivamente pesimistas, opiniones menos partidistas sugieren, sin embargo, que no obstante los síntomas de crisis de confianza en las instituciones, la mayor parte de la opinión no parece haber cambiado su concepción básica de la nación. La tesis que enfatiza la significación de la crisis de confianza parte de una confusión de los niveles en que el juicio de la opinión pública se manifiesta. En tal sentido, parece necesario distinguir entre el nivel en que se manifiestan las imágenes de la *situación propia* y familiar de cada individuo, el de sus imágenes acerca *de la nación*, sus instituciones y su lugar en el mundo y, finalmente, el que se refiere a la capaci-

dad *del gobierno* y los líderes de cumplir con los objetivos que la sociedad les ha encomendado. Los datos disponibles de los últimos quince años parecen demostrar que la postura acentuadamente crítica respecto a este último aspecto no obsta para la existencia de una satisfacción generalizada en lo que a *status* personal y familiar se refiere y a la persistencia de la imagen tradicional de la nación y de su puesto en el mundo

Desde un punto de vista teórico más amplio, cabría preguntarse, sin embargo, si los indicadores de pérdida de confianza en las instituciones y los líderes, a que se suele aludir, no preanuncian, en el fondo, una crisis de legitimidad, en el sentido de crisis de incapacidad del sistema para engendar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son la más apropiadas para la sociedad (Lipset). La capacidad de reacción de una nación ante una crisis de eficacia —período en el que los detentadores del poder no son capaces de proveer a lo que la gente desea de ellos— depende, en gran parte, de cuál sea el nivel de legitimidad de sus instituciones. A tal efecto se suele siempre recordar los casos de Alemania y Austria que, en tanto que en los años 20 reconocían una crisis de legitimidad de sus instituciones fundamentales a la vez que garantizaban un gobierno eficaz, en los años 30, cuando la legitimidad era indiscutida, su ineficacia ante los efectos de la «gran depresión» determinó la caída de ambos regímenes. Los Estados Unidos, por su parte, afrontaron la crisis mundial con altas dosis de legitimidad y pareja eficacia en el manejo de la circunstancia económica. El problema consiste, hoy, en saber hasta qué punto la crisis de confianza en las instituciones no tiende a erosionar peligrosamente las posibilidades de afrontar con éxito el agravamiento de la crisis económica mundial y los desafíos institucionales que la misma conlleva.

### III

Tales consideraciones resultan generalizables al caso de los países europeos —aun cuando la cuestión de la legitimidad se



plantea en términos bastante distintos—. Ello supone la posibilidad de distinguir ciertos aspectos comunes a la experiencia institucional de la democracia, relativamente independientes de sus contenidos políticos, inevitablemente nacionales. En el caso americano existen algunos factores de refuerzo del sistema democrático, cuya concurrencia explica su estabilidad y eficacia, aun a pesar de la pérdida de confianza que revelan los datos empíricos. Tales factores permitirían la distinción por parte de los ciudadanos entre las funciones que corresponden a las instituciones y el comportamiento efectivo de quienes las desempeñan en concreto, la distinción entre la percepción fundamentalmente optimista de la propia situación personal, el juicio negativo del estado de las cosas en el país como un todo y, por último, la creencia de que al deberse las fallas del sistema a los errores de los detentadores de la autoridad, la situación puede ser mejorada sustancialmente a través del cambio de los gobernantes. Sobre esta base operaría precisamente el mecanismo psicológico del consenso democrático, entendido como «acuerdo sobre las reglas de juego».

En la actualidad, estos factores vuelven a ser objeto de análisis y estudios empíricos. Frente a la tesis hasta hace no mucho imperante en ciertos ambientes académicos europeos, que interpretaba la declinación de la confianza pública en términos de la frustración de expectativas de orden ideológico, la tendencia general parece orientarse en un sentido básicamente similar al de los estudios americanos, que subrayan la existencia de factores de desencanto objetivamente fundados, derivados de una percepción de la crisis, del reflejo de la misma en las propias situaciones personales y en las de la sociedad en su conjunto y de la responsabilidad que en ello cabe a quienes detentan el poder. En la medida en que a la crisis de confianza subyace una «crisis de competencia», el análisis de los bloqueos en el sistema de legitimación desemboca en un análisis de la eficacia decisional del sistema político y, sobre todo, de la actuación de quienes detentan las responsabilidades públicas. En consecuencia, se postula un traslado del problema de la confianza en las ins-

tituciones desde el campo originario de la legitimidad —considerada en su aspecto «funcional»— hacia el campo más complejo de la gobernabilidad.

En Europa, estudios similares a los comentados señalan una disminución relativa del grado de satisfacción acerca del funcionamiento de la democracia en los países de la CEE, con la sola excepción de Luxemburgo, Alemania y Dinamarca. Los casos de Bélgica, Francia, Italia, España, Grecia y Portugal aparecen como especialmente significativos y los resultados de su análisis podrían sugerir claves de importancia para una evaluación de los acontecimientos electorales que culminaron con los triunfos socialistas en la Europa del sur.

Sin embargo, la posible conexión mecánica entre actitudes de desencanto hacia las instituciones y factores objetivos de crisis institucional tiende a ser desestimada. El hecho de que la crisis de confianza en las instituciones parece ser más bien resultado de un juicio acerca de las condiciones sociales y no de las personales, sugiere la necesidad de abordar un análisis más pormenorizado del fenómeno, ya que la fuente más importante de este tipo de juicios parece ser el sistema de medios de comunicación social.

Los estudios disponibles señalan que la incidencia de la información crítica sobre la confianza pública es mayor que la relativa a la imagen pública de la eficacia política. De acuerdo con ello, la desconfianza pública tendría mucho que ver con el auge en los niveles de «criticismo» y contestación exhibido por los medios de comunicación, particularmente a partir de mediados de los años 60, en una correlación con factores igualmente reveladores de los cambios de las actitudes fundamentales hacia el sistema político, tales como los índices decrecientes de afiliación, de lealtad partidaria, de movilización política, etc., fenómenos todos que revelan una curva decreciente a partir, al menos, de 1968, en la mayoría de los países occidentales. En este punto, la opinión de los analistas vuelve a dividirse. Para unos, se estaría ante la generación de un sentimiento generalizado de apatía política, basada en motivos culturales profundos,

tales como el nihilismo, la contra-cultura o, desde otro punto de vista, la «cultura del narcisismo». Para otros, en cambio, los datos favorecerían la hipótesis de que todo ello es el reflejo de un rechazo consciente de la política, carente de raíces más profundas, aunque no por ello menos grave en sus implicaciones para el mantenimiento y estabilidad del sistema. En este sentido, se estaría ante una opinión pública más crítica, más informada de sus problemas más concretos y acaso más vigilante y capaz de sancionar la ineficacia de sus gobernantes a través del castigo electoral.

En cualquier caso, los datos hablan por sí mismos e indican con toda evidencia una crisis de confianza hacia el modo como las instituciones cumplen de hecho con las funciones que les caben. El problema es hasta qué punto dicha crisis repercute hoy en un nivel más profundo como es el del consenso en los mecanismos y, en última instancia, en las bases valorativas del sistema. Sea cual sea la relación que se perciba entre las nociones de legitimidad y eficacia decisional del sistema, no cabe duda de que ambos aspectos se refieren igualmente al sistema político y que la vinculación entre ambas se evidenciará tarde o temprano en la propia dinámica política. De considerar a la gobernabilidad de un sistema político en el sentido de su capacidad para afrontar los problemas que se les plantean en condiciones de legitimidad y eficacia compatibles con su supervivencia, no cabe duda de que los sistemas democráticos afrontan una crisis en tal aspecto. La gobernabilidad no implica únicamente disponer de la fuerza para asegurar la conformidad entre orden efectivo y orden prescriptivo: consiste, sobre todo, en la capacidad relativa de movilizar los recursos de una sociedad en un sentido que tienda a compatibilizar normas, motivos y estrategias individuales, de grupo e institucionales. Y es, precisamente, esta aptitud compatibilizadora la que los sistemas democráticos ven hoy seriamente comprometida. Hasta qué punto el descenso de los indicadores de la confianza pública en el sistema es efecto o causa de dicha situación, es una cuestión a la que la perspectiva empírica difícilmente podrá responder por sí sola. Aun así, no

parece que la reflexión actual acerca de las condiciones bajo las cuales el sistema democrático podrá adaptarse a los desafíos de la crisis pueda continuar por mucho tiempo al margen de los datos acerca del modo como los ciudadanos viven e incorporan los términos de la crisis a sus propias imágenes, cuadros de valores y experiencias de vida cotidiana.

Como se ha recordado en otro lugar (cfr. Zuleta Puceiro, E., *Razón política y tradición*, Madrid, Speiro, 1982), la respuesta tradicional de la teoría democrática exhibe un optimismo racionalista plenamente acorde con sus planteamientos antropológicos de base. La institucionalización del poder que da nacimiento al Estado es, para ella, un fenómeno de psicología social: el acuerdo sobre el acuerdo; la aceptación voluntaria de un modo de asociación en el que todos y cada uno, uniéndose a todos, no obedezcan más que a sí mismos y permanezcan, en consecuencia, tan libres como antes. El querer vivir juntos como cuestión previa a la de la *forma* de ese vivir juntos. El consenso es, pues, un fenómeno psicológico global, de idéntica naturaleza a la de la Voluntad General que lo produce. La sola existencia de la comunidad —o sea, del Estado— constituye de por sí testimonio suficiente e indiscutible de la existencia del consenso. El Estado es, en su origen y esencia, el consenso.

En la base de esta idea operaría la distinción entre consenso *social* —el que se manifiesta con ocasión de la formación de la comunidad política en el pacto originario y se perpetúa a través del hecho social de la persistencia en el tiempo de dicha comunidad— y consenso *político* —concretado a través del juego de los mecanismos de la participación y el sufragio—. El consenso social sería el fundamento de la vida democrática misma, que implicaría, a su vez, una actualización permanente del consenso político, a través del voto, la actividad legislativa, los acuerdos interpartidistas, las consultas populares, las propias reformas del sistema a partir de sus mecanismos institucionales, etc. El consenso social se refería a los valores fundamentales que se comparten; el consenso político a la actualización de los mismos mediante la práctica cotidiana de la vida democrática. Tal distin-

ción tiene por objeto responder al dilema de fondo entre unidad y diversidad, conciliando convergencia y divergencia como co-principios constitutivos de la realidad comunitaria, aunque siempre sobre la base de una noción voluntarista del consenso.

La situación actual plantea, sin embargo, una serie de cuestiones insoslayables, aun para la propia perspectiva de la ideología democrática, ya que en el fondo implica una inversión de la fórmula originaria. El problema clásico de la conciliación entre los impulsos convergentes y divergentes en el sistema político se resuelve a través de una afirmación de la legitimidad exclusiva del segundo de los términos. Proceso que, al menos en el plano de las formulaciones ideológicas, resulta plenamente consecuente con la lógica interna de la democracia, para la cual la teoría de la representación no significaba otra cosa que una ficción desnaturalizadora del principio originario.

#### IV

Las manifestaciones sociales de esta primacía de los impulsos divergentes en el seno de los sistemas políticos democráticos son de índole diversa y son hoy notados por enfoques del más diverso signo ideológico. La propia consistencia objetiva de los datos se impone por sí misma, más allá de la natural diferencia entre las interpretaciones en curso. Tales datos se refieren, en general, a fenómenos evidenciados sobre todo a partir de los años setenta, tales como la desmovilización partidista y el incremento del voto «de preferencia» —ocasional, pragmático, variable, condicionado a una aceptación de las propuestas electorales— sobre el voto «de pertenencia» —tradicionalmente ligado a una ética de convicciones, para la que el voto era expresión fundamental de un credo personal o ideológico—. En el plano de las actitudes políticas, ello se expresa en el auge del civismo o de la indiferencia cívica.

Sobre esta base, se explicarían estados de opinión pública que repercuten incluso sobre la propia estructura de los partidos políticos. La crisis de los partidos políticos de masas, en parti-

cular los de la izquierda, es un índice elocuente de ello. Obligados a una aceptación plena de las reglas de juego democrático como condición necesaria para una consolidación y viabilidad efectivas, se verían obligados a aceptar el hecho de la desideologización de la opinión y la primacía de ópticas valorativas esencialmente pragmáticas. De este modo, en función de una suerte de reflejo adaptativo, tales partidos comienzan introduciendo modificaciones sustanciales en sus plataformas tradicionales, para luego diluir cualquier arista programática que obstaculice una rápida adecuación a los cambios y oscilaciones permanentes de la opinión y, ya en función de gobierno, culminan aceptando plenamente las reglas de juego del comportamiento del sistema económico, desarrollando de hecho las recetas y estrategias de reajuste económico normalmente pertenecientes a la oferta política de los partidos de la derecha.

Las consecuencias de este fenómeno contribuyen a una salida de los aspectos económicos de la crisis, aunque resulta difícil prever su incidencia efectiva en el proceso de estabilización del sistema. En principio, parecería que la misma resultaría afectada, toda vez que sectores importantes del sistema político perderían cauces para la manifestación de sus propuestas e inquietudes. El sistema de partidos no reflejaría cabalmente la estructura de los alineamientos y posiciones ideológicas y ello podría generar procesos de conflictividad larvada o desatada, del tipo de la que exhiben algunas de las situaciones políticas americanas, en las que la falta de forma de articulación, partidaria de los sectores liberales-conservadores, opera como fermento para la reiterada intervención militar en la vida pública. Las actitudes antipartido en el orden ideológico serían, así, expresión de la falta de necesidad funcional de la vida, partidaria para sectores que encuentran en el «partido militar» una alternativa para el ejercicio de su actividad e influencia política. El fracaso reiterado y grave de estas experiencias revelaría con elocuencia el carácter morbo y antinatural de tales procesos.

En la literatura sobre el problema el debate se traslada así desde la temática de la legitimidad, tradicionalmente nutrida de

una fuerte carga filosófica y jurídica, hacia la de «governabilidad». El problema se centraría entonces en el diagnóstico y el análisis de las vías de superación de la situación planteada por sistemas políticos crecientemente incapaces de responder a una suerte de «sobrecarga» de demandas por parte de la sociedad. Las propuestas de solución a esta crisis de gobernabilidad se articulan según respondan a una estrategia de solución a la crisis por la vía de reducción de estas demandas sociales, o bien a una estrategia de aumento de la capacidad del sistema para responder a tales demandas. «Menos gobierno o más gobierno» sería tal vez el lema más expresivo de los términos del debate.

Ejemplos de la primera actitud, centrada en un intento de neutralizar la crisis de gobernabilidad a través de estrategias de reducción de las demandas sociales serían, por ejemplo, el neoliberalismo radical de la «nueva economía», las doctrinas sociales del monetarismo de Chicago o las experiencias ordenancistas de los ciclos militares en América, en las que el «retorno al mercado» se afronta a partir de una desactivación forzada de las demandas sociales y de sus formas de articulación institucional —partidos, sindicatos, organizaciones empresariales—. Ejemplos de la segunda actitud, empeñada, en cambio, en un aumento de la capacidad del Estado de asumir el auge cuantitativo y cualitativo de las demandas sociales, serían las tendencias neoplificadoras, las propuestas de ajuste y reconversión ensayadas por la socialdemocracia o, en general, las propuestas de una convergencia entre los sistemas económicos, signada ideológicamente por el «postsocialismo» (Touraine, Attali).

En uno u otro conjunto de teorías hay, a su vez, variantes. Dentro del primer grupo podrían situarse sin dificultad las teorías políticas neoconservadoras de la «crisis de gobernabilidad», que imputan la crisis a una sobrecarga de gobierno, determinada esencialmente por un exceso de expectativas y exigencias de intervención social del Estado. Exceso de expectativas que condicionaría, a su vez, un crecimiento de las prestaciones hasta límites que invierten el sentido originario de la intervención. El Estado es crecientemente incapaz de mantener el sistema de pres-

taciones a una sociedad cada vez más compleja, inestable y, finalmente, ingobernable. Se generan así mecanismos que autoalimentan el círculo vicioso según el cual la amplitud de las funciones y cometidos estatales generan expectativas crecientes que terminan por evidenciar la debilidad íntima del sistema.

Frente a una prognosis alarmante de crecimiento incesante de expectativas, ineficiencia creciente de los mecanismos administrativos, escasez de recursos humanos y materiales, crisis fiscal y bancarrota del Estado, la terapia neoconservadora transita tres alternativas, en el fondo coincidentes. La primera, el retorno al mercado y al orden espontáneo de los flujos sociales —la «mano invisible» de Adam Smith, en versión tecnocrítica—. La segunda, la instauración de mecanismos de reducción de las expectativas y de las demandas, comenzando por su «despolitización», del tipo de la intentada por las ya referidas experiencias militar-autoritaria—. La tercera, la reducción de las competencias del Estado, a través de una «reprivatización» drástica. Las tres alternativas de solución pueden o no ir unidas en los programas que proponen. Lo cierto, sin embargo, es que todas ellas coinciden en una estrategia de devaluación del papel social, tanto de los partidos como de los cuerpos intermedios, considerados como mecanismos alteradores del equilibrio homeostático del mercado, como instancias distorsionadoras del sentido originario de las demandas o como carga antieconómica obstaculizadora del redimensionamiento del Estado. De lo que se trata, en el fondo, es de remover las causas y pre-requisitos de la exigencia de mayor gobierno político de la sociedad, operando sobre los mecanismos de integración y canalización de las demandas sociales.

El segundo grupo de teorías tiende, en cambio —como se ha dicho—, a recoger el problema en los términos que está planteado, asimilando la necesidad de gobierno y administración mediante el recurso a la planificación global. Se trata, en consecuencia, de operar no sobre la demanda sino sobre la oferta del sistema. En este grupo de teorías se articulan también variantes diversas. Por un lado, la que podría llamarse «racionalizadora», en el sentido de que, continuando las ideas de los



años 60 acerca del desarrollo social como producto de una planificación tecnocrática centralizada, postula que la crisis responde a los límites que un Estado obsoleto e ideológicamente mediatizado opone a la necesidad de gobierno efectivo y eficiente de la sociedad. De lo que se trata, pues, es de reforzar la capacidad de gobierno del Estado mediante el incremento y sistematización de la información y de su utilización mediante tecnologías de decisión y de planificación del sistema político-administrativo. La programación por proyectos, la formulación de programas basados en la utilización de indicadores sociales, modelos de simulación, sistemas avanzados de planificación y programación presupuestaria son algunas de las herramientas propuestas como formas de operar sobre la oferta del sistema.

Una segunda variante de este grupo de teorías transita otra vieja estrategia de resolución: la ingeniería constitucional e institucional, destinada a una reforma del Estado en aquellos sectores en que parece necesario racionalizar y consolidar el papel del poder ejecutivo, buscando capacidad de decisión, estabilidad, extensión de los mandatos, concentración y unificación de poderes y competencias y erección de sistemas de control de valor más ideológico que práctico. Ejemplo de este tipo de enfoque serían los desarrollados a través del nuevo ciclo constituyente iniciado en la segunda posguerra con las Constituciones de Italia (1947), Alemania Federal (1949) y Francia (1958) y consolidada más recientemente en los casos de Grecia (1976), Portugal (1976) y España (1978).

Una tercera variante —que tiende a concitar la mayor atención en la actualidad es la que nuclea a las diversas tendencias de análisis del neocorporativismo. Desde esta óptica, se sostiene que el problema central es el de la necesidad de superar el escaso grado de integración y agregación del sistema de organización de intereses. Las estrategias de pacto social, concertación de intereses, programaciones concertadas, acuerdos-marco, etc., actualizan la necesidad de un «nuevo pacto social» capaz de superar la imagen tradicional del pluralismo como juego de los partidos contrapuesto al Estado, por nuevas formas de consenso

social, basadas en el intercambio entre nuevos sectores sociales, portadores no ya de planteamientos ideológicos excluyentes, sino de *intereses* susceptibles de acuerdos y negociación. En la medida en que ello sea posible, se incrementará la capacidad del sistema gubernativo-administrativo para responder a las demandas sociales, que de este modo ganan en grado de formalización, racionalización e institucionalización.

En el ámbito del pensamiento marxista, las hipótesis explicativas se ven impulsadas por un debate de orden estrictamente político interno acerca del papel del partido y la militancia. En general, la causa de la crisis de gobernabilidad y de los límites de la acción del Estado y la administración se ven no tanto en las restricciones internas al sistema gubernativo-administrativo, sino más bien en restricciones de orden externo, particularmente relativas a la estructura económico-capitalista y a las relaciones de poder que le corresponden. Las condiciones estructurales del sistema y la relación entre los intereses dominantes determinarían una concatenación de crisis sucesivas que, en diversos planos, condicionan la crisis general del sistema: desde la crisis más profunda de racionalidad, expresada en el plano institucional bajo la forma de una crisis de legitimación.

En este punto, las tesis de raíz socialista coinciden en su diagnóstico con las tesis neoliberales, advirtiéndose un reclamo común por la superación del desfase entre necesidades sociales y debilidad de la prestación estatal. Lo cierto es, sin embargo, que todas apuntan a los mismos fenómenos sociales y a su secuela evidente de ingobernabilidad social e impotencia de los mecanismos tradicionales de participación y acción política de la democracia: aumento de la complejidad de los sistemas sociales, profundización de las contradicciones internas del capitalismo, desarrollo de los poderes corporativos, pérdida de la confianza pública en las instituciones, bloqueo de los mecanismos tradicionales del consenso, surgimientos de nuevos actores y sujetos sociales o cuestionamiento de la adhesión a los sistemas tradicionales de valores y creencias sociales y, finalmente, auge y consolidación de la alternativa nihilista de la acción directa.

## V

Dentro de este cuadro, los actores principales de los partidos políticos ven cuestionado su papel tradicional de transmisores exclusivos de la demanda política y de ostentadores del monopolio de la representación. La problemática tradicionalmente propia del pluralismo se ve así rota por la que vienen a suscitar los nuevos agentes de la escena política: poderes corporativos, medios de comunicación, burocracia, etc. Paradójicamente, con el crecimiento de la intervención estatal, crece la participación de grupos de interés y factores de presión. Los propios partidos, obligados a mantener una oferta programática de máxima generalidad, adquieren la modalidad de partidos *catch-all*, crecientemente debilitados en su capacidad de síntesis ideológica, lo cual alimenta, a su vez, la crisis de su militancia. Su misma debilidad frente a los organismos de la Administración les impide un protagonismo, acorde con los problemas de gobernabilidad de la sociedad, acentuando aún más la erosión de su legitimidad originaria.

La «crisis» de los partidos puede referirse así, alternativamente, a la crisis de la identificación de los electores con los partidos tradicionales, a la pérdida de inserción social de los partidos, a su incapacidad para operar efectivamente como mecanismos transmisores de demandas sociales o, incluso, para satisfacer las demandas políticas que se les formulan y, finalmente, a la misma ausencia de los partidos en los mecanismos decisoriales del sistema político.

En el caso de los países del sur de Europa estos problemas de crisis de legitimidad y de corporativización antinatural de la sociedad se manifiestan con especial gravedad, debido sobre todo a una debilidad de los partidos que parece inherente a su propia historia. En este sentido, la crítica a los partidos no nace necesariamente de posturas neoliberales o neoderechistas, sino que recoge una tradición de cuestionamientos aún más profunda que viene a incentivarse con la crisis coyuntural de los sistemas políticos.

Los casos de Italia y España son particularmente expresivos en tal sentido, ya que configuran situaciones en las que la crítica debe apuntar a factores aún más profundos que exceden el marco de las coyunturas de poder. En primer lugar, es evidente la falta de capacidad de los partidos para mantener vinculaciones estrechas con sus electores, situación a la que han contribuido los propios sistemas electorales, desalentando la constitución de partidos representativos de intereses concretos y sectoriales. Los partidos políticos son así, hasta ahora, incapaces de preservar la fidelidad de sectores relativamente estables del cuerpo electoral. En el plano ya no de los datos electorales sino de la investigación cualitativa de la identificación partidaria, a la ya notada declinación del llamado voto de pertenencia, se sumaría un aumento de las tendencias abstencionistas —en la que destaca Estados Unidos—, y una inclinación hacia el apoyo a candidatos independientes o a fuerzas no pertenecientes a los alineamientos tradicionales —el auge del partido verde en la RFA, o en España los partidos regionalistas, que aspiran a convertirse en «bisagra» entre los partidos mayoritarios, aprovechando su debilidad—. Todos estos fenómenos implican un cambio cualitativo en las vinculaciones entre partido y electorado, en el marco de la crisis general de la confianza en las instituciones.

Todo ello permite hablar de una falta de adecuación de los mecanismos partidarios al cumplimiento de las demandas de que son portadores. Como fuerzas organizadas sobre la base de modelos sociales, superados en el proceso de desarrollo de las sociedades occidentales, los partidos políticos actuales aparecen como incapaces de asimilar los requerimientos de afiliados y electores. La complejidad social creciente, la generalización de la instrucción pública, la acción de los medios de comunicación social condiciona una elevación del nivel de las demandas que está afectando particularmente a los partidos de masas o a aquellos articulados en función de motivos primordialmente ideológicos, caso de los partidos comunistas. La mayor flexibilidad y adaptabilidad de los partidos «burgueses» —incluidos por cierto los socialistas— neutraliza en parte este impacto de la modernización

y el oportunismo o coyunturalismo se convierte así en modelo para los partidos tradicionalmente ideológicos. Aun así, la crítica a las diversas formas de «centralismo democrático» no alcanza a cubrir esta falta de adecuación del modelo tradicional de partidos a las nuevas dimensiones de la vida social.

Es, ante todo, el escenario urbano el que presenta de forma más aguda y anticipada los disturbios y problemas que afligen al sistema democrático a nivel global y, en este sentido, la ciudad constituye, indudablemente, el lugar privilegiado de manifestación de la crisis de gobernabilidad. Las grandes concentraciones de masas, de recursos, de información y también de conflicto acumuladas en las áreas urbanas y metropolitanas ofrecen un potencial de protesta, conducta desviada, apatía, anomia y terrorismo que parece haber superado hace tiempo los mecanismos de respuesta de los partidos tradicionales y del sistema político en general.

A la luz de este diagnóstico se advierten los alcances que estas nuevas condiciones sociales en que deben desenvolverse las instituciones democráticas pueden tener sobre el sistema. En tal sentido, el valor profético de las ideas de Tocqueville vuelve a sorprender una vez más. «Pero, a veces, en la vida de los pueblos —escribe en su obra principal— llega un momento en que cambian los hábitos, las costumbres se destruyen, las creencias se tambalean, el prestigio de los recuerdos se desvanecen...». Entonces los hombres ya no ven a la patria más que bajo una luz débil y confusa; ya no la simbolizan ni en el suelo, que se ha convertido a sus ojos en tierra inanimada; ni en las costumbres de sus abuelos, que se les ha enseñado a considerar como un yugo; ni en la religión, de la que dudan; ni en las leyes, que no hacen ellos; ni en el legislador, a quien temen y desprecian. No la ven, pues, en ninguna parte, ni con sus rasgos propios ni con otros, y entonces se retraen a un egoísmo estrecho y oscuro. Estos hombres escapan a los prejuicios sin reconocer el imperio de la razón; no tienen el patriotismo instintivo de la monarquía ni el patriotismo reflexivo de la república, sino que se han de-

tenido entre los dos, confusos y decepcionados» (*La democracia en América*, Ed. Alianza, Madrid, 1980, vol. I, pág. 222).

El argumento describe lo que, en términos actuales, cabría conceptualizar como secularización de las estructuras políticas. Quiebra, en definitiva, de la «ortodoxia pública» en la que se funda todo «patriotismo reflexivo» de la democracia —para utilizar la propia expresión tocquevilliana—. Parece —recuerda D. Bell— que la principal característica del orden instituido sea un ansia de repudiar su propia existencia. Avanzando mucho más allá de su marco originariamente religioso, el proceso de secularización parece afectar al patrimonio tradicional de valores cívicos que hacían posible ya no una u otra forma de gobierno, sino la existencia misma de la sociedad, entendida como comunidad organizada y no como virtual disociedad. Refiriéndose a este problema, el mismo Tocqueville escribía que las creencias dogmáticas, cualquiera que sea su índole, son más o menos numerosas según las épocas, nacen de diferentes maneras y pueden cambiar su forma y contenido. Pero —afirmaba— no es posible acabar con las creencias dogmáticas, es decir, con opiniones que los hombres acepten confiadamente y sin discusión. «Si cada uno tratara por sí mismo de formar todas sus opiniones y de perseguir aisladamente la verdad, abriéndose camino por sí solo, es probable que no hubiera nunca muchos hombres que compartieran una creencia».

La conclusión de Tocqueville, teórico esencial del problema de las condiciones sociales de la democracia, mantiene hoy toda su vigencia: «Es fácil ver que no hay sociedad que prospere sin creencias semejantes, o incluso que pueda subsistir así, puesto que sin ideas compartidas no hay acción colectiva, y sin acción colectiva aún hay hombres, pero no un cuerpo social. Para que haya sociedad, y con mayor motivo para que esa sociedad prospere siempre, es preciso, pues, que todos los ciudadanos reúnan su juicio y lo conserven mediante algunas ideas principales; lo que sólo es posible si cada uno de ellos toma sus opiniones de una misma fuente y consiente un cierto número de creencias ya elaboradas» (*op. cit.*, vol. II, pág. 15).

Parece importante subrayar que Tocqueville no se refiere a la unidad confesional de un Estado sino a algo previo, aún más profundo: al mantenimiento de los patrones sociales básicos, a esa dimensión tácita de la asociación civil, a pesar de lo cual cabe pensar en las formas institucionales que cada sociedad y cada tiempo imponen como las más justas y viables. No duda en afirmar que esas creencias, que al individuo le son tan indispensables en su propia vida como en el concierto con sus semejantes, las podrá obtener tanto a partir de la religión como del dictamen de los más hábiles, como de la misma opinión en la multitud. Se refiere, por tanto, al dato primordial de toda asociación: a ese conjunto de principios que en todos los tiempos han preservado las sociedades de la crítica secularizadora. Si se refiere con mayor detalle a la religión y a su función de articulación social, también, a veces, es función de una percepción del potencial revolucionario de la opinión secularizada y de los alcances disgregadores —y en definitiva totalitarios— que el impulso igualador de la democracia traería inevitablemente consigo.

Es cierto —subrayaba— que todo hombre que fía una opinión en la palabra ajena somete su espíritu. Pero es ésta una servidumbre saludable que permite el buen uso de la libertad. Es preciso, pues, fijar siempre y necesariamente una autoridad en el ámbito intelectual y moral. Su puesto es variable, pero necesariamente lo tiene. La independencia individual puede ser más o menos grande, pero no ilimitada. «En épocas de igualdad, ningún hombre se fía en otro a causa de su equivalencia, pero esa misma equivalencia le da una confianza casi ilimitada en el juicio público, ya que no le parece verosímil que siendo todos de igual discernimiento, la verdad no se encuentre del lado de la mayoría».

La ortodoxia se traslada, pues, desde el nivel de los principios previos a la opinión pública hasta las manifestaciones mismas de la opinión. Con ello el único consenso posible es el simple consenso en las reglas de juego del consenso. En la medida en que la ética liberal de la libertad, expuesta por Tocqueville

en términos que recuerdan aún el sentido clásico de la libertad civil, desemboque en la ética democrática de la igualdad, la presión de la crítica secularizadora situará a las sociedades en el trance de una negación radical de su misma existencia.

En una época de crisis del Estado social suele aún recordarse la célebre afirmación del discurso inaugural del Presidente Kennedy, expresión de las ilusiones del desarrollo. Decía Kennedy, entonces, que no debemos preguntarnos qué puede hacer nuestro país por nosotros, sino qué podemos hacer nosotros por nuestro país. Invirtiendo esa perspectiva, Milton Friedman propugna hoy abandonar esos interrogantes y centrarse más bien en el siguiente: Qué cosa puedo yo y mis conciudadanos hacer por medio del gobierno. Porque su función es ayudarnos en el cumplimiento de nuestra responsabilidad individual y en la consecución de nuestros objetivos y fines individuales.

No parece, sin embargo, que sea aquélla la opción ni ésta el interrogante correcto. Tanto la disyuntiva de Kennedy como la propuesta darwiniana del neoliberalismo parten de una concepción: el bien individual en términos antitéticos respecto al bien común. La gran tradición de la teoría política occidental enseña, en cambio, que el bien común «es el mejor bien del singular», que el bien común inmanente y propio de la sociedad política no concluye en sí mismo, sino que se abre, *constitutivamente*, a un bien común trascendente, a la vez que se difunde y es participado por los miembros de la sociedad. Esta noción del bien común como el mejor de los bienes propios se sitúa en las antípodas de la antropología egoísta, explícitamente subyacente al planteamiento neoliberal, en el que queda prefigurado un virtual retorno a la ley de hierro de una competencia insolidaria, llevada al límite de sus posibilidades lógicas. Las posibilidades de consolidación de esta opción teórica son efímeras, a la luz de una contradicción insoluble en el propio plano de los principios. Para la antropología del individualismo posesivo (Macpherson), al mismo tiempo que consumidor que reclama la satisfacción de sus necesidades, el hombre es voluntad transformadora y dominadora de la realidad y de sus semejantes. Si el hombre-consumidor



—motor aislado en ese campo de fuerzas que es la sociedad-mercado— parece un dato consustancial a la visión liberal, esta idea del hombre como voluntad de poder parece, en cambio, más típica de una fase en la que a las premisas del liberalismo se han incorporado ya elementos provenientes de la tradición estrictamente democrática. Si la libertad es el principio inspirador de la primera, la igualdad lo es de la segunda.

La contraposición en términos radicales de estos dos principios condicionará una inestabilidad esencial de la teoría democrática. Privada del sustento de una ortodoxia pública que explica su fortaleza y capacidad de convocatoria casi mística, la misma buscará en vano el apoyo de «condiciones sociales» que suplan la debilidad de sus motivos de inspiración íntima. En el fondo, ello no es otra cosa que una inversión del propio proceso histórico, en el que las ideas preceden a sus manifestaciones sociales. Inversión que parece menos un error de perspectiva que un signo esencial de la propia pseudo-racionalidad de la utopía.