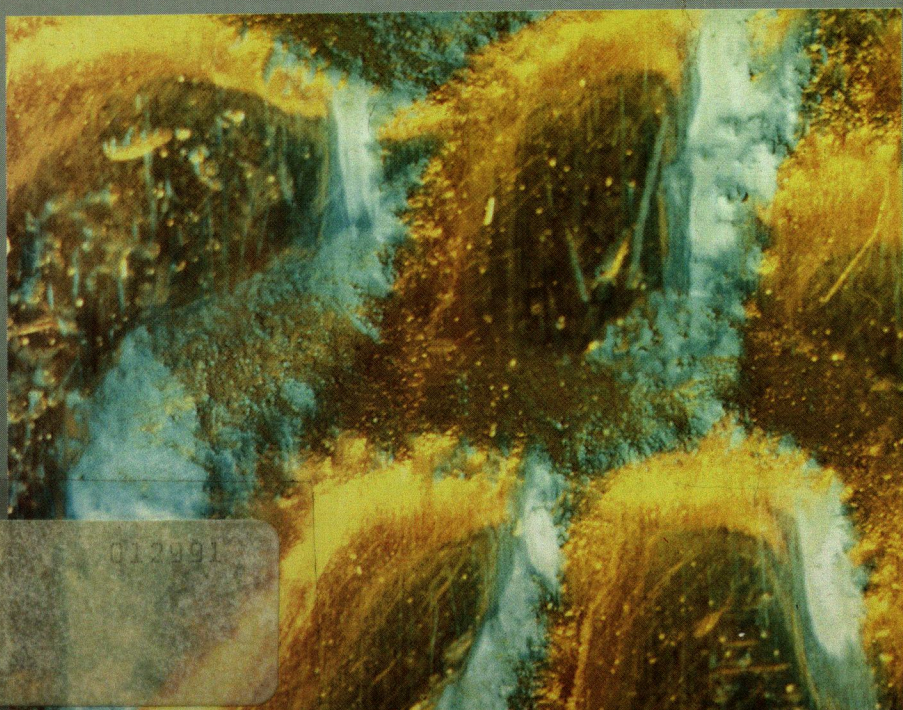


Gobernabilidad, crisis y cambio

Elementos para el estudio de la gobernabilidad de
los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio

Manuel Alcántara Sáez



REIMPRESIÓN • 1995

SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA y DERECHO

GOBERNABILIDAD, CRISIS Y CAMBIO

MANUELALCÁNTARASÁEZ

GOBERNABILIDAD, CRISIS Y CAMBIO

*Elementos para el estudio
de la gobernabilidad de los sistemas
políticos en épocas de crisis y cambio*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición, 1995
Primera reimpresión, 1995

Una versión de este libro fue publicada en España con el mismo título, y fue editada por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid (ISBN 84-259-0959-7), quien posee los derechos de publicación para la Península Ibérica.

D. R. © 1995, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Carretera Picacho-Ajusco 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-4423-9

Impreso en Chile

A FEDERICO G. GIL,
en la amistad

...LASIF. _____

XEQU 15

25432

FECHA 07/07/2020

PROCEDo _____

PRECIO S _____

INTRODUCCIÓN

El legado del pasado autoritario en numerosas sociedades; la esclerosis gubernamental; los desajustes institucionales que hacen que con frecuencia se enfrenten los poderes del Estado en carreras que tienen como resultado su descrédito; el diseño de políticas inadecuadas, cuando no demasiado costosas e ineficientes; la incapacidad a la hora de garantizar cierto crecimiento económico sostenido; el bloqueo a la hora de tomar decisiones por parte de los dirigentes que resuelvan los problemas de la sociedad; la disfuncionalidad en la representación en el sistema político de los ciudadanos; la falta de confianza de éstos en el sistema político a pesar de que en tiempos recientes su incorporación al mismo haya sido masiva (quizá también por esa razón); y el descrédito de la política como nicho generador de corrupción de difícil control: estas son algunas de las circunstancias a las que se enfrenta la política en la actualidad.

En una época en la que la política ha resultado ser un escenario muy relevante donde pueden resolverse problemas fundamentales que afectan a las sociedades, la preocupación llega a alcanzar límites insoportables. Más aún cuando se han vivido casos, muchos de los cuales todavía no han concluido, en los que la instauración de una operatividad política democrática ha supuesto el fin de la arbitrariedad, de la sistemática violación de derechos humanos y la esperanza en un futuro inmediato de justicia y de prosperidad. En esos ámbitos, el riesgo de volver al pasado como posible consecuencia de un mal gobierno adquiere una dimensión dramática. Pero se trata de algo que, por otra parte, no deben ignorar aquellos países con sistemas democráticos consolidados, donde los problemas que se plantean adquieren un nivel cualitativamente distinto. Aquí, las constricciones configuradas en el escenario de la política pueden llegar a

comportarse de forma tal que el deterioro del sistema político se produzca por otros mecanismos, sin dejar, por otra parte, de generar resultados negativos de género similar a los alcanzados en los sistemas no consolidados.

Los estudios sobre la acción de gobierno o, en términos más clásicos, del Poder Ejecutivo, la forma en que ésta se adopta y se pone en marcha, sus características, sus consecuencias y la percepción de las mismas por parte de los destinatarios finales requieren de una buena dosis de pluridisciplinariedad en el seno de las ciencias sociales. También se hace necesaria la utilización del enfoque comparativo que se va a seguir en el presente texto, tanto en su propia concepción en cuanto método de estudio como por la aceptación de la idea de que los problemas no son exclusivos de una sola sociedad. Sin ambos elementos cualquier aproximación corre el riesgo de no alcanzar óptimos resultados. Esto es aún más evidente cuando se constata que en la realidad internacional de la última década los cambios políticos hacia la democratización van de la mano de transformaciones económicas que suponen procesos de liberalización definidos por profundas mutaciones en el papel del Estado, por el predominio de las reglas de juego que impone el mercado, por la desregularización y la apertura al comercio y al capital financiero internacional y por los efectos del nivel alcanzado por el cambio tecnológico.

En las páginas que siguen va a prestarse especial atención a la conceptualización de lo que se entiende por gobernabilidad en el ámbito de un sistema político. Término que adquiere una connotación imprecisa y ambigua, de "palabra atrapado" -I/catch-all word" (Flisfisch, 1989: 113)-, o de "concepto elusivo" (Tomassini, 1993: 11), y que refiriéndose a un tema de estudio clásico ha cobrado interés en los últimos años, de manera que ha llegado a introducirse en las agendas de los principales foros de discusión planetarios. De esta forma, en un momento inicial se lleva a cabo una revisión de parte de la bibliografía sobre el tema para adoptar

una definición concreta válida con respecto al conjunto del texto. El concepto de gobernabilidad, que en cierta medida continúa la discusión teórica entablada con respecto al de estabilidad, se ha desarrollado a lo largo de las tres últimas décadas en torno a varios escalones profundamente diferentes. El primero de ellos lo representaron los distintos escritos sobre la "crisis de la democracia"; posteriormente entró en liza la corriente intelectual preocupada con el rendimiento del sistema político, tanto en el ámbito económico como en el institucional; también otro escalón fue el conformado por el debate en torno a la crisis del Estado; por último, en cuanto a su capacidad de alumbrar un modelo de desarrollo que facilitase la prosperidad de los países menos avanzados.

Más adelante, desde una posición teórica concreta de lo que se entiende por sistema político, el texto se centra en el examen de cómo algunos de los escenarios del mismo pueden situarse en el origen de las dificultades potencialmente desencadenantes de una crisis de gobernabilidad. Así se destaca el rendimiento de las políticas públicas o "productos" del sistema, en la medida en que puedan contribuir a la resolución de problemas reales de la sociedad retroalimentando la legitimidad del sistema. Al mismo tiempo, se encuentra el nivel procedimental del sistema político, y los problemas de mal funcionamiento que pueden arrastrar los procesos de descentralización, el sistema electoral, la naturaleza de los partidos políticos y el propio carácter de la forma de gobierno.

Las discusiones teóricas sobre la crisis del Estado concierne a las peculiaridades diferenciadas de ésta en un ámbito de localización doble. Por una parte se aborda el modelo del Estado del bienestar y, por otra, se seleccionan países que recientemente han vivido una transición política y que se encuentran inmersos en profundas transformaciones con respecto al papel de su Estado en el sistema político. Entre estos últimos, se presta atención a los países de América Latina y de Europa del Este. No se recoge, sin embargo, el análisis de

la crisis de gobernabilidad para el caso específico de otro sistema democrático de indudable significado como es el que representa India (Kohli, 1990), donde el Estado, que ha venido estableciendo desde la independencia las líneas maestras del cambio socioeconómico, se encuentra igualmente inmerso en una profunda crisis a la hora de ser capaz, simultáneamente, de promover el desarrollo y de acomodar los intereses diversos de la sociedad. El propósito final es el de llevar a cabo una comparación entre los dos polos citados para establecer en qué medida sus problemas de gobernabilidad se encuentran relacionados con el diferente grado de consolidación democrática de sus sistemas políticos. De alguna manera se quiere integrar el estudio de la gobernabilidad de un sistema político en escenarios distintos definidos por una situación de crisis en un marco teórico más general. Esto es así por cuanto que sólo se ha comenzado a hablar expresamente de gobernabilidad cuando está latente, o se ha desencadenado, una crisis. Por crisis, a lo largo de las páginas siguientes, se va a entender una dinámica hacia el deterioro que si se deja desenfrenada puede continuar hasta tener consecuencias negativas y, al mismo tiempo, se va a compartir la acepción de Montoro (1985: 178-179), en el sentido de enfatizar dos de los componentes de dicho concepto: aquél que entiende la crisis como proceso y no como un momento; y el que sostiene la existencia de un aspecto objetivo (por el que el grado de la crisis puede ser empíricamente medible) y otro subjetivo (por el que la crisis se sitúa en el seno de las creencias o de la confianza). Por tanto, es una propuesta de análisis comparado de la gobernabilidad que atraviesa los distintos casos de estudio, que componen los países agrupados en los tres escenarios acabados de enunciar, que se encuentran unidos por la crisis del Estado y que, no obstante, están separados por el distinto grado de consolidación democrática de sus sistemas políticos.

En términos generales, la crisis del Estado de bienestar ha supuesto la aparición de ciertas constricciones, entre las que

la más seria es la crisis presupuestaria (en cuanto a crisis fiscal). Las otras constricciones, relativas a ciertos aspectos formales del régimen político situados en la esfera de la representación (partidos y sufragio, principalmente) o a la forma de relacionarse las instituciones (gobierno-parlamento) no son nuevas ni exclusivas del tipo de Estado adoptado. Sí lo es en cambio la constricción que surge en el seno de los valores de la sociedad bajo distintos epígrafes como son las crisis de "ciudadanía y de legitimidad". En cuanto a la incidencia de la crisis presupuestaria, parece ganar terreno la idea de que, en la coyuntura actual, el crecimiento sostenido y la competitividad dependen más de la oferta que de la demanda. Un déficit presupuestario mayor espolearía a la demanda pero a costa de destruir la oferta futura. Si los correspondientes gobiernos desean realmente una prosperidad a largo plazo que ahuyente una de las formas de ingobernabilidad, no les queda más remedio que tomar medidas tendentes a una disminución sensible del déficit. Y esto puede llevarse a cabo merced a la reducción gradual de programas presupuestarios. Sin embargo, desde el lado de la oferta, en cualquier caso, el gobierno no debe renunciar a intervenir en tres áreas fundamentales sobre las que deben centrar prioritariamente sus políticas públicas, éstas son: la educación, la sanidad y la promoción de inversiones en infraestructuras.

La práctica totalidad de los países insertos en el modelo del Estado del bienestar, tras la crisis de la década pasada, no han renunciado a actuar en dichas áreas y mantienen elementos generales de la filosofía que lo alumbró a lo largo del último medio siglo. El hecho significativo, no obstante, es que los intentos neoconservadores en pro de su liquidación no han llegado a sus últimas consecuencias, y su puesta en práctica ha sido parcial y con un efecto limitado. Por todo ello, al analizar los diferentes casos nacionales de Estado de bienestar se observa que la bibliografía sobre la crisis de gobernabilidad en este ámbito ha tenido o bien un tono retórico o bien un carácter preventivo. En el primer caso, ha gene-

rada un cuerpo ideológico de doctrina contra los fundamentos teóricos de dicho Estado. En el segundo, la reflexión ha estado dominada por un discurso del tipo: "10 que puede pasar si..." Por todo ello, y dejando de lado la peculiar excepción que representa Italia,¹ se estima como un postulado de este trabajo que el Estado de bienestar tiende a facilitar la gobernabilidad de un sistema político por cuanto que asegura el equilibrio y la retroalimentación de su legitimidad y eficacia.

Los procesos de transición política, iniciados en 1974 y aún no concluidos, además de contribuir a una tendencia en favor de la universalización de la poliarquía, han supuesto la introducción de la variable que representa la incertidumbre que les caracteriza en el escenario de la acción de gobierno. Esto es, los gobiernos han tenido que actuar en el seno de una situación de recomposición de la arena política, con la aparición de nuevos actores organizados y lógicas del juego estimulantes de la participación y de la responsabilidad, y en el ámbito de una fuerte crisis económica que les empujaba a poner en marcha transformaciones significativas. Mientras que los elementos de este segundo factor son conocidos en las poliarquías tradicionales, los efectos del primero generan una situación de mayor complejidad. Fundamentalmente esto es debido al ritmo imprimido que pretende quemar rápidamente etapas en el proceso de modernización que otros países necesitaron de varias generaciones para agotar. Pero también a la interconexión entre los mundos de la política y de la economía, a los que deben sumarse en la actualidad los procesos "macro" de internacionalización y de globalización a que se ven sometidos, y del avance imparable de las nuevas tecnologías, cuyo carácter en los dos últimos casos es ambivalente y contradictorio pues sus efectos sobre la gobernabilidad no tienen un sentido único. Todo ello hace que, a pesar del éxito formal con el que muchas transiciones cul-

¹ Para la comprensión de la vida política italiana y de sus claves interpretativas desde la presente perspectiva, véase LaPalombara (1987).

minaron, siga existiendo una brecha profunda entre los sistemas políticos consolidados y aquellos que no lo están. A efectos de su gobernabilidad, esta gran diferencia cualitativa es de clara dependencia de la consolidación, en la medida en que aquí van a definirse estos conceptos. De esta forma, cabría formular un segundo postulado que sostuviese que los países que han llevado a cabo recientemente una transición política y no han conseguido cierto nivel de consolidación democrática se arriesgan, con un alto grado de probabilidad, a entrar en un circuito de ingobernabilidad, cuyas expresiones no necesariamente tengan que aflorar de manera continua.² La síntesis de ambos postulados lleva a uno de carácter más general que señala que sólo aquellos países democráticamente consolidados pueden garantizar la gobernabilidad de sus sistemas políticos.

La base inicial de la que se parte es la aceptación de la legitimidad democrática como la única plausible. Dicho tipo de legitimidad es entendida tanto como una situación „de hecho" basada en la ausencia de desafíos concretos, como en la aceptación consciente y mayoritaria por parte de la ciudadanía de unas determinadas reglas. Como señala Peters, de alguna manera el fenómeno de la gobernabilidad es inherente a la democracia representativa por el desfase que ésta conlleva en el momento de trasladar el mandato electoral en políticas que pudieran ponerse en marcha de una manera concreta y con unos resultados determinados . . . : *Governability is a particular problem for democratic countries because of the difficulty of translating a mandate from voters in an election into workable policies*" (Peters, 1987: 256). Idea parecida a la que señala que, bajo condiciones democráticas, la gobernabilidad es problemática debido "a la posibilidad efectiva de la alternancia de partidos distintos en el gobierno y del hecho de que la reproducción del orden democrático en el tiempo

²De nuevo existiría un contraejemplo en el caso de México, cuyo régimen no poliárquico ha asegurado la gobernabilidad del sistema hasta 1993 a lo largo de más de seis décadas. Véase Alcántara y Martínez (1992a).

exige la preservación de esa posibilidad" (Flisfisch, 1989: 115). Pero, a su vez, la gobernabilidad en sistemas democráticos representa una situación especial por cuanto que la democracia respeta la lógica de la igualdad política mientras que la gobernabilidad respeta la del poder (Coppedge, 1983).

De esta manera, aunque la gobernabilidad es un fenómeno relativo a cualquier tipo de régimen, en el presente trabajo se centra fundamentalmente en los de ámbito democrático durante las dos últimas décadas. El amplio alcance de dicho ámbito, dentro de una perspectiva histórica, es algo muy reciente. La extensión de los sistemas democráticos a un elevado número de países, sin llegar todavía a la mayoría, que comienzan una insólita andadura bajo imperativos formales algo o totalmente desconocidos hasta la fecha por sus sociedades, permite referirse, por primera vez en la historia, a una forma casi similar de gobierno. Por consiguiente, se presentan unas condiciones semejantes para la acción de gobierno, que atañen a una cincuentena de países (Huntington, 1991). No obstante, también se plantea el tema de la gobernabilidad en sistemas que no son democráticos. La justificación de dicha opción se basa en el interés en desarrollar un análisis de la gobernabilidad en sistemas políticos de países que abandonaron su carácter no democrático recientemente. Todo ello, porque se estima que ciertos aspectos que configuran una crisis de gobernabilidad ya se encontraban presentes al iniciarse las transiciones políticas.

Por consiguiente, el objetivo primordial de este libro consiste en introducir los temas de ciencia política que se refieren a las condiciones que afectan a la acción de gobierno. Estas condiciones se encuentran en el seno del propio gobierno en cuanto que son parte de su propio funcionamiento y, asimismo, aparecen en el entorno del mismo. Las primeras se refieren al modo en que se conforma el gobierno desde la perspectiva del juego de partidos y del sistema electoral, y al proceso de toma de decisiones, donde concurren las relaciones en-

tre los poderes del Estado, el estilo de las políticas públicas puestas en marcha y el acceso de diferentes grupos de corte socioeconómico. Las segundas comportan un conjunto de elementos integrados por el legado histórico de la sociedad, la composición de las rupturas o dimensiones (*clivajes*) de la misma, las características de su estructura económica y el tipo de engarce que mantiene con el escenario internacional.

Se trata, por tanto, de una tarea que difícilmente puede aportar teorías explicativas unicasales, sino más bien un entramado de causalidades movibles, algunas veces cuestionables y difíciles de comprobar empíricamente como explicaciones de valor universal. La complejidad que entrañan los factores explicativos de la gobernabilidad, o el hecho de ser precisamente "el producto único de fuerzas diversas" (Arbós y Ciner, 1993: 66), se ve conformada tanto por aquellos productos que provienen del gobierno en forma de políticas públicas, como por las respuestas que éste recibe de la sociedad, bien de estratos de individuos organizados o bien actuando individualizadamente, de manera que una aproximación sistémica al fenómeno parece apropiada. El flujo constante existente entre uno y otro polo queda condicionado por un número muy elevado de aspectos. Sin embargo, de acuerdo con las principales líneas de análisis desarrollado por las ciencias sociales, el conjunto de factores explicativos del mayor o menor grado de gobernabilidad se circunscribe a una cifra relativamente baja de condiciones que se indican a lo largo de las páginas siguientes cuyo carácter es el de variables independientes.

Por otra parte, existen dos tipos de elementos que se relacionan con la gobernabilidad por ser los de la propia consolidación, y cuya característica fundamental es la de su interrelación. El primero de ellos, sin pretender establecer ningún orden de prelación, es la legitimidad del sistema político, entendida en su vertiente estricta de creencia en que las instituciones existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que, por tanto, el gobierno puede

exigir obediencia. En segundo término, la eficacia, en el doble aspecto que requiere la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas: en cuanto a la idoneidad de las políticas diseñadas por el gobierno para reducir al mínimo el conflicto, asegurar una tendencia a la repartición de la riqueza y propiciar su incremento; y con respecto a la capacidad operativa del gobierno de actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas y no estando sujeto a elementos disfuncionales.

Ahora bien, un aspecto final dentro de estas consideraciones preliminares lleva a plantear cierta relativización de la política en cuanto al papel que pudiera desempeñar el "buen gobierno" en una sociedad. El variopinto entramado conformador de un régimen político no es un medio que por sí mismo necesariamente tienda a contribuir a la construcción de una sociedad más justa, igualitaria e integrada por individuos libres y más felices, pero sí lo puede ser para evitar que ésta se deshaga. Es desde esta percepción desde donde debe valorarse el significado que representa que la gobernabilidad de un sistema se sitúa en un continuo en el que lo verdaderamente preocupante es traspasar los límites, a veces difícilmente reversibles, en los que se entra en un estado de ingobernabilidad con los consiguientes resultados negativos. El síndrome yugoslavo o de varias de las nuevas repúblicas independientes que conformaban la hoy desaparecida Unión Soviética es, en este sentido, desafortunadamente revelador.

Antes de concluir estas páginas introductorias es menester agradecer a todas aquellas personas e instituciones que han colaborado decisivamente a la hora de formular críticas y comentarios a la presente investigación. Entre las primeras por su interés, paciencia y amistad, debo hacer mención muy especialmente a Eva Anduiza, Sergio Berensztein, Rafael del Águila, Esther del Campo, Jonathan Hartlyn, Juan J. Linz, Lourdes López Nieto, Ivan Llamazares, Mónica Méndez, José Ramón Montero y Joan Subirats. En cuanto a las instituciones

tengo que destacar fundamentalmente cuatro: el Ministerio de Educación y Ciencia por su apoyo financiero mediante el programa de estancia de profesores en el extranjero avalado por la Secretaría General del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología; el Departamento de Ciencia Política y el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de North Carolina en Chapel Hill, escenarios magníficos en los que llevé a cabo la presente investigación y realicé la redacción de estas páginas, y el Colegio Nacional de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública de México, donde, por mediación de Mauricio Merino, pude exponer un boceto de las ideas aquí desarrolladas. Estas ideas también compusieron en gran medida los ejercicios para el acceso a la cátedra de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca que obtuve en febrero de 1993. Ni qué decir que, a pesar de haber tenido en cuenta buena parte de las observaciones recibidas, las páginas siguientes son de entera responsabilidad del autor. Finalmente también tengo que señalar lo gratificante de acompañar el trabajo intelectual con el grito de ligo tar heels, go!", que especialmente llenó algunas de las noches del invierno hasta alcanzar el clamor que supuso volver a conquistar el campeonato de baloncesto.

Chapel Hill, julio de 1993

PRIMERA PARTE

UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA
AL FENÓMENO DE LA GOVERNABILIDAD
DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS

1. LOS CONCEPTOS DE GOBERNABILIDAD, ESTABILIDAD y SISTEMA POLÍTICO

LAS dificultades a la hora de gobernar en los países occidentales industrializados a lo largo del último medio siglo han pasado por etapas diferentes vinculadas generalmente con problemas suscitados en el ámbito de la economía y, en menor medida, a fallas en su diseño institucional¹ o en su capacidad de mantener el orden. Sus gobiernos, en una era de prosperidad económica intensa y de prolongada duración, continuaron la tendencia esbozada en el primer tercio del siglo y crecieron en tamaño, capacidad de controlar la violencia institucionalizada, habilidad en administrar recursos y dominio de la economía llegando a conformar aparatos estatales de insólito vigor y de mayor complejidad. De esta manera, la operatividad del Estado en el escenario de la economía, llegó a ser tal que su interacción con la misma afectó seriamente al propio nivel de actividad del gobierno cuando aparecieron turbulencias económicas. El gobierno, por su mayor índice de participación en el mundo económico y de incidencia en la vida de los individuos, se encontró sometido a los vaivenes de la economía, por lo que éstos surgían como un nuevo obstáculo. El estado inicial de las cosas apareció recogido en la percepción pesimista, que reemplazó a la visión optimista inmediatamente anterior, de la bibliografía politológica escrita después de 1975 tras la asimilación de los efectos de la crisis de 1973 y en la que se recogía, como denominador común, la gama de dificultades para gober-

¹ Quizá la gran excepción en este sentido sean la IV República francesa, que sucumbió por una combinación de problemas institucionales, y los efectos desestabilizadores que originaba la cuestión argelina y las recurrentes crisis en Italia que empezaron a tomar un carácter virulento en la década de los setenta, llegándose a convertir en crónicas, para estallar con efectos irreversibles hacia su sistema político en 1991.

nar.? A partir de ese "estado mental", que superaba la preocupación inicial por la mera estabilidad, el término gobernabilidad pasó a ocupar un lugar central en la reflexión teórica sobre el futuro del Estado.

Por su parte, en los países menos desarrollados, la gobernabilidad ha adquirido una notable connotación socioeconómica. De manera que los factores políticos de la misma se contemplan, generalizadamente, en su capacidad de producir resultados económicos que aseguren el crecimiento y la superación de la marginación social y de la pobreza.

GOBERNABILIDAD y ESTABILIDAD

La estabilidad es un concepto que en gran parte de la bibliografía, en especial aquella referida a países democráticos desarrollados, se aproxima, cuando no se ha llegado a identificar, con el de gobernabilidad.³ Ya Hurwitz (1973), como reconocen Dowding y Kimber (1983: 230), señala que el concepto de estabilidad política es una excelente ilustración de

² Este es el sentido de los trabajos pesimistas acerca del futuro de la democracia (Crozier, Huntington y Watanuki: 1975); también para los casos británico (Tyrrell: 1977), francés (Peyrefitte: 1977) y alemán (Hennis, Kielmansegg y Matz: 1977), este último introduciendo el propio término de gobernabilidad. Curiosamente, muchas de las ideas básicas que ya criticaron al redistributivo Estado benefactor datan de tres lustros antes -Hayek (1960) y Friedman (1962)-, si bien no tuvieron un efecto significativo hasta el periodo neoliberal de la década de los ochenta.

³ Incluso la estabilidad como aproximación conceptual precede a la de la gobernabilidad (Schmitter, 1988: 354); cuando no, se indica que se entiende la gobernabilidad "como la capacidad para preservar la estabilidad del sistema" (Tomassini, 1993: 46). De suerte que una muestra de ello son los trabajos de Eckstein (1961) y de Almond y Yerba (1963). El primero de los dos autores manifestaba que el término de estabilidad aplicado a las democracias implicaba tres condiciones: "*persistence of pattern, decisiveness, and authenticity*" (Ekstein, 1961: 2). Por su parte, Almond y Yerba correlacionaron la **cultura** política y la estabilidad democrática (1963: 493-497).

lo exotérico y de la confusión en la investigación en ciencia política a la hora de la formación de conceptos, su operacionalización y medida; de esta forma, las visiones y aproximaciones diferentes entienden la estabilidad política como: *i*) la ausencia de violencia; *ii*) la longevidad o duración gubernamental; *iii*) la existencia de un régimen constitucional legítimo; *iv*) la ausencia de cambio estructural, y *v*) atributo de una sociedad multifacética. En la misma dirección de establecer un listado de dimensiones por medio de las cuales entender la estabilidad política, pero añadiendo aspectos económicos a los estrictamente políticos, Ersson y Lane (1983: 261) enuncian seis dimensiones: *i*) el déficit del sector público; *ii*) la inflación; *iii*) la volatilidad; *iv*) la estabilidad gubernamental; *v*) la violencia, y *vi*) la protesta civil. Finalmente, de manera mucho más reducida y centrándose únicamente en el caso británico, Nordlinger (1971) apunta cómo las actitudes de la población hacia la autoridad política contribuyen a la estabilidad.

Estos listados de elementos constitutivos de una situación de estabilidad política se ven rechazados por una concepción que relaciona el término con una determinada forma de comportamiento. De manera genérica Dowding y Kimber la definen como un Estado vinculado con la capacidad de prevenir contingencias que pueden llegar a conducir a la desaparición del objeto político - "*political stability is the state in which a political object exists when it possesses the capacity to prevent contingencies from forcing its non-survival*" (Dowding y Kimber, 1983: 238-239). Pero anteriormente, Ake llegó a sostener, desde una posición funcionalista, que la estructura política en una sociedad constituía una red de expectativas de funciones que imponía restricciones sobre los actos políticos llevados a cabo por los individuos. Su visión de la estabilidad política era que tal condición existía en la medida en que los miembros de la sociedad se autolimitaban para comportarse en el seno del marco impuesto por la estructura po-

lítica, de suerte que quedaba vinculada con la regularidad en el flujo de los intercambios políticos — *„political stability is the regularity of the flow of political exchanges" (Ake, 1974: 586)*. Complementariamente, mientras que este autor, como ha quedado dicho, se refería a la estabilidad en términos de regularidad en el comportamiento (*"only relations or a system of relations can be said to be stable"*; Ake, 1974: 585), Sanders lo hacía en términos de su normalidad. Esto es, en cuanto a las desviaciones de la pauta específica "normal" del sistema; lo verdaderamente importante de este último autor es su capacidad para construir un modelo teórico relativo al estudio de la estabilidad de los sistemas políticos mediante mecanismos cuantitativos. De esta manera, establece un complejo entramado conformado por lo que, de acuerdo con Easton, estima que son dos de los tres elementos básicos del sistema político: gobierno (autoridad) y régimen (reglas) — el tercero sería la comunidad política —; junto con el comportamiento que puede darse en el seno del gobierno o régimen por el que se manifiesta la inestabilidad, bien de cambio o de reto (violento o pacífico) (Sanders, 1981: 59). Complementariamente, Sanders recoge la necesidad de incorporar a su estudio la idea de considerar el problema en el contexto del sistema y del momento en que ocurre, así como una serie de variables exógenas que se refieren a los "paradigmas del cambio político". Por tales entiende al "desarrollo", a la "dependencia" y a las "características estructurales" de los sistemas políticos, esto es: el papel de la coerción gubernamental, la desigualdad y la división por *divides* (1981: 120). El resultado de todo ello es la formulación de cuatro modelos

4 Definía inestabilidad de la siguiente forma: *"The extent to which a political system may be characterized as 'unstable' at any given point in time varies in direct proportion to the extent to which the occurrence or non-occurrence of changes in and challenges to the government, regime or community deviates from the previous system specific 'normal' pattern of regime/government/community changes or challenges; a pattern which will itself vary over time"* (Sanders, 1981: 66).

predictivos de cada dimensión de la inestabilidad y que se centra en la inestabilidad de cambio de régimen, en la inestabilidad de cambio de gobierno, en la inestabilidad como consecuencia de un reto violento y en la inestabilidad como resultado de un reto pacífico.

Desde la perspectiva de Rouquié (1985: 603), preocupado por el análisis de las causas del cambio político a que presumiblemente conduce toda situación de inestabilidad, el significado de la estabilidad política se vislumbra más pragmáticamente al situar a ésta en el nivel del régimen político. Para ello, es necesario optar por una clara distinción entre régimen y sistema político, aspecto que se lleva a cabo en páginas posteriores desde una perspectiva institucionalista. Ahora bien, la paradoja es que en un caso tan significativo como el del régimen italiano, y tomando como elementos indicadores la frecuencia de los cambios en el Ejecutivo y la ausencia de un Ejecutivo de "pleno iure" (refiriéndose esto último al periodo de tiempo dedicado para resolver la formación de un gobierno; Battegazzorre, 1987: 290), no se encuentra correlación alguna entre estabilidad-inestabilidad del gobierno y rendimiento del mismo. En otra dirección, Bollen (1980: 385) al realizar su medición comparativa de la democracia política sobre la base de seis únicas variables, desecha explícitamente la estabilidad política como un elemento componente de su índice de análisis. Por último, Lange y Meadwell, que rechazan la estabilidad como concepto, consideran que la estabilidad democrática no es un factor a tener en cuenta a la hora de evaluar el rendimiento de un sistema político. A pesar del atractivo intuitivo, histórico y normativo de este concepto, no constituye un punto de comienzo prometededor para un análisis sistemático y comparativo del rendimiento de los sistemas democráticos. El elemento fundamental de esa incapacidad, reside en que el concepto de estabilidad tiende a "confundir las amenazas al *statu quo* político y económico, con las amenazas a la persistencia

del orden liberal democrático mismo" (Lange y Meadwell, 1985: 101).

Aunque estos autores alejen la estabilidad, en sí misma considerada, del escenario de los factores explicativos de la gobernabilidad, su postura representa un contraejemplo del presupuesto general defendido en estas páginas que se basa en la idea de que si bien la estabilidad no es condición suficiente, sí es necesaria para el buen rendimiento de las instituciones que asegure la gobernabilidad del sistema. La gobernabilidad queda reducida a un ámbito de dos tipos de categorías dentro del sistema político, las de orden estrictamente formal y aquellas referidas a la política económica, por lo cual mantiene una notable presencia en la esfera de acción del gobierno. En efecto, ambas esferas constituyen las variables independientes que explican el rendimiento de un sistema. Los resultados políticos en el escenario formal estarían referidos al funcionamiento institucional y quedarían constituidos por la estabilidad gubernamental, entendida en cuanto a la duración del gobierno y al grado de control del Ejecutivo,⁵ y por la violencia política, en cuanto incapacidad del sistema político para institucionalizar el conflicto y medida por los indicadores que representan el número y el tipo de manifestaciones de protesta y de desórdenes. Los resultados del ámbito de la política económica, se calibran por el índice anual de crecimiento del producto interno bruto, el índice anual de desempleo, la inflación anual, el índice anual de "disconformidad" (índice de desempleo más índice de inflación), la cantidad de días de trabajo perdidos por huelgas y el nivel anual de endeudamiento público (Lange y Meadwell, 1985: 105). Si se acepta la premisa de que el rendimiento de todo sistema político se encuentra directamente relacionado con la gobernabilidad del mismo, entonces las

⁵ La duración del gobierno mide la estabilidad de los gobiernos por el tiempo de ocupación del poder, mientras que el grado de control indica si el gobierno cuenta o no con la mayoría del Legislativo.

variables independientes que afectan al rendimiento," integrantes de los distintos enunciados, tendrán mucho que ver a la hora de entender la gobernabilidad del sistema.

LOS ENFOQUES CONCEPTUALES DEL TÉRMINO GOBERNABILIDAD

Condiciones e indicadores de la gobernabilidad

El interés sobre el término de gobernabilidad se encuentra relacionado con la aparición o agudización de situaciones de crisis en los sistemas políticos. Estas crisis de gobernabilidad se prestan a múltiples interpretaciones, entre las que destacarían dos como las más relevantes y cuyo carácter es contrapuesto. Se trata de la comprensión de la crisis de gobernabilidad como incapacidad de los gobernantes insertos en las "condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas" y, en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos (Pasquino, 1988: 192). Además, en este último caso, el número y la intensidad de las fracturas y dimensiones (*clivajes*) pueden llegar a generar una situación aún más compleja. Si bien tienen algunos puntos en contacto, tienden a degenerar en acusaciones, convirtiéndose en punta de lanza de perspectivas ideológicas enfrentadas, circunstancia que debe tenerse en cuenta a la hora de llevar a cabo cualquier análisis.

Ambas concepciones ponen de relieve lo complejo de las relaciones que se establecen al interior de un sistema político y del juego de factores que influyen en su gobernabilidad, pero comparten el criterio general que localiza los problemas de gobernabilidad en la contienda en que se ven inmersos grupos relevantes con cierto poder de acuerdo con una

⁶ Si bien habría que tener en cuenta la necesidad de establecer umbrales a la hora de evaluar el significado y efecto de los rendimientos. La cuantificación porcentual se alza así como un reto notable en el momento de definir su efecto concreto en la estabilidad-gobernabilidad del sistema.

serie de reglas establecidas de manera formal o informal — *"governance is understood as the degree to which the relative power of the relevant groups in a public arena is respected by the formal and informal institutions of the political process"* (Coppedge, 1993: 2). De este modo, resulta fundamental el estudio de la manera en la que el gobierno se ocupa y desarrolla sus funciones así como su relación con la sociedad. Circunstancias que exigen detenerse en el análisis de la conformación teórica de un sistema político como se realizará en las páginas siguientes dentro del presente capítulo.

Desde una perspectiva preocupada por el establecimiento de indicadores que marquen el nivel de gobernabilidad de un sistema político, aquí se han tomado tres conceptualizaciones de entre la diferente literatura sobre el tema que se conecta con las concepciones citadas. La primera señala la existencia de cuatro notas generales que caracterizan una situación de ingobernabilidad y que son: i) la indisciplina, manifestada "en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos"; ii) la inestabilidad, en cuanto fracaso de los intentos de la élite política "para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las coaliciones preexistentes"; iii) la ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de políticos y burócratas "para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado", y iv) la ilegalidad, es decir, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder corporativo de alto nivel "para evadir restricciones legales y constitucionales en su búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia" (Schmitter, 1988: 375).

Por otro lado, Sundquist⁷ establece, en una segunda conceptualización, cuatro características que afectan la capaci-

⁷ Citado en Peters (1987).

dad de gobierno. La primera es el grado de calidad de la burocracia que garantice de manera suficiente asesoramiento y liderazgo en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas. La segunda se refiere al compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno del momento en contraposición con sus intereses en tanto que organización y que individuos. En tercer lugar, el entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno puede influir en la gobernabilidad. Por último, se señala que el sistema de partidos puede asimismo influir en la gobernabilidad, especialmente en lo relativo a la habilidad para generar y poner en marcha mandatos claros de acción.

Coppedge (1993: 13) enuncia seis condiciones de la gobernabilidad, centrando las dos primeras en su ámbito general (la *capacidad* y el *deseo* de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirviese para dirimir sus diferencias) y las restantes en la gobernabilidad democrática. Estas cuatro últimas se refieren a: i) la aceptación de compromisos institucionales democráticos que confieren gran peso a los grupos de masas políticamente relevantes (básicamente los partidos políticos) por parte de aquellos otros de carácter más elitista (Iglesia, empresarios, militares, etcétera); ii) la aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva de estos últimos grupos por parte de la clase política elegida; iii) la efectiva representación de los ciudadanos por esta clase política elegida, y iv) la creación y el mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política.

Tomassini (1993: 12) hace depender la gobernabilidad de tres variables: el fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política, la orientación y el comportamiento de la economía, y la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo. Este autor llega a señalar un extenso número de "condiciones para fortalecer la gobernabilidad" (33) que sitúa en los tres es-

cenarías que representan: los organismos de gobierno encargados de manejar la economía y al sector público; el conjunto de las organizaciones del Estado, incluyendo la interacción entre los organismos económicos y políticos del Poder Ejecutivo, sus relaciones con los demás poderes públicos, y con otras instituciones y procesos con los cuales el Estado se encuentra vinculado; y el tercero incluye la interacción entre una amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil organizada, a la economía y al mercado, y a los sectores sociales menos favorecidos (Tomassini, 1993: 71).

Finalmente, la constatación de que la gobernabilidad es un fenómeno pluridimensional lleva a plantear por parte de Arbós y Ciner (1993: 14) la existencia de cuatro niveles, como mínimo, en los que se mueven los procesos complejos de la gobernabilidad de las sociedades. Se trata del dilema legitimidad-eficacia; de las presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades; de la reestructuración corporativa de la sociedad civil, y de la expansión y cambio tecnológico, con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes.

Explicaciones teóricas acerca de la gobernabilidad

Al momento de avanzar en la comprensión del fenómeno de la gobernabilidad en el marco de teorías explicativas Birch (1984) y Pasquino (1988) coinciden en indicar la existencia de tres hipótesis o corrientes intelectuales en el seno de los estados occidentales industrializados, que contribuyen a explicar el tema de la gobernabilidad." Sus categorizaciones, en todo caso, son bastante complementarias y aparecen en buena medida integradas en la posición de Bourricaud (1992) que se aborda en cuarto lugar.

⁸ Arbós y Ciner (1993:9-11) concuerdan también casi plenamente al dibujar cuatro concepciones tradicionales de gobernabilidad: la de los conservadores, la de los neoconservadores, la de los liberales y la de los marxistas.

La primera corriente referida a la gobernabilidad, derivada de un planteamiento neoconservador liderado, entre otros, por Daniel Bell y Samuel Huntington, explicaba su posición negativa (la ingobernabilidad) como el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado respondía con la expansión de sus servicios y de su intervención provocando inevitablemente una crisis fiscal. La acusación que se vertía sobre las políticas del Estado de bienestar era haber enfatizado los derechos y dado mayor importancia a la igualdad, además de subrayar el debilitamiento de la familia y de los vínculos comunales dejando que la gente dependiera de las agencias gubernamentales. De manera más concreta, el diagnóstico de la situación llevaba a plantear la existencia de cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975: 161-171) y que se referían: *i)* a la deslegitimación de la autoridad y a la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y del individualismo; *ii)* a la "sobrecarga" del gobierno debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales; *iii)* a la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y que ha conducido a la fragmentación de los partidos políticos, y *iv)* al incremento del parroquialismo nacionalista en la política exterior dadas las presiones ejercidas por la sociedad. Todas estas tendencias, según señaló tiempo después Hirschman (1991: 148) eran la imagen prototípica de la "tesis del riesgo". Es decir, "la insistencia en el riesgo de dañar un logro anterior con alguna acción", ya que estos tres autores lo que venían a mantener era que la vitalidad de la democracia en los países industrializados en la década de los años sesenta había producido un aumento considerable de la actividad gubernamental y una consiguiente disminución notable de la autoridad gubernamental.

La segunda categoría es la formulada por economistas

neoliberales, políticamente neoconservadores, cuyo principal punto de partida se basa en el presupuesto de la mala relación entre el keynesianismo y la democracia, de suerte que "la yuxtaposición de las prescripciones de la política keynesiana y la democracia política crea una mezcla inestable" (Buchanan y Wagner, 1983: 126). En ese sentido, señalan que la democracia se encuentra presionada y que llega a generar una rápida inflación cuando los gobiernos se ven confrontados por los sindicatos y por los votantes que consideran al Estado como un botín de servicios inagotables. La consecuencia de un análisis según el cual los políticos son percibidos como unos dilapidadores empedernidos, "empeñados en una competencia continua, gastan más que lo que recaudan" (Buchanan y Wagner, 1983: 160), es que se debe actuar sobre la inflación bien con medidas monetarias o con otras de tipo presupuestario. Con respecto a las primeras, se precisa que la inflación es consecuencia del déficit, por cuanto las instituciones monetarias hacen que la oferta monetaria sea variable en relación con el déficit. Ahora bien, no se produciría una situación inflacionaria si hubiese un aumento de la oferta monetaria en relación con la oferta de bienes (Buchanan y Wagner, 1983: 101-102). En cuanto a la actuación en el escenario presupuestario, se lleva a cabo mediante el establecimiento de impuestos crecientes y de controles sobre precios y salarios. En cualquiera de los dos casos se constató que se trataba de una visión excesivamente coyuntural puesto que las tasas de inflación se redujeron y permanecieron estables en la década siguiente a 1983. Por otra parte, tampoco se llegó a experimentar el citado control, ni se incrementó la presión impositiva.

En tercer lugar, la corriente neomarxista queda de manifiesto en el trabajo de O'Connor, por un lado, y de Habermas y Offe por otro. O'Connor (1973) se refirió a la "crisis fiscal del Estado" resultante de las contradicciones del Estado del "capitalismo avanzado" agravadas por el sistema democrático. Por su parte, Habermas (1978: 70-71) mantuvo la exis-

tencia de una doble crisis: "de entrada", en su acepción de crisis de legitimidad clásica, y "de salida" como crisis de racionalidad, en el momento en el que la burocracia no hace compatibles, o es incapaz de manejar correctamente, los mecanismos de control que le exige el sistema democrático. A ojos de los trabajadores el sistema capitalista está legitimado por el Estado liberal democrático que suplanta el papel dominante de la clase capitalista. En este tipo de Estado los valores políticos de esta clase gozan de lo que Gramsci llamó "hegemonía ideológica", y por tanto ambos establecen los términos principales del debate político e indican los canales y los límites en los que se confina normalmente al debate político. El Estado liberal-democrático adopta varias políticas y tácticas para proteger tanto su propia legitimidad como la del orden social desarrollándose para ello servicios asistenciales. La situación final lleva a que este sistema de legitimación empiece a quebrarse apareciendo crisis fiscales, conflictos entre diferentes tipos de trabajadores según su rama de producción, conflictos regionales y conflictos étnicos (Birch, 1984). De todas estas amenazas, en los países industrializados solamente ha adquirido una presencia notable el conflicto en torno al replanteamiento de un nuevo modelo federal en Canadá.

Por último, Bourricaud (1992) señaló que si se partía de la definición del concepto de gobernabilidad como un conjunto de condiciones que asegurasen el ejercicio del poder en una sociedad sin excesivo riesgo de que ésta llegara a desarticularse violentamente, debía aceptarse la existencia de ciertas condiciones que preservaran un mínimo de coherencia y de unidad en las sociedades. De esta forma, la discusión se centraba en un terreno clásico en el que predominaba el sentimiento de pertenencia al mismo cuerpo político y la creencia de que había una ley implícita común que todos los ciudadanos estaban obligados a respetar. Las condiciones no serían otras que la existencia de **un** sistema normativo respetado por las autoridades centrales con el uso ocasional

de sanciones efectivas y, en segundo término, la congruencia entre el sistema normativo y las motivaciones de los actores. Ahora bien, dichas condiciones deberían verse complementadas por dos principios: la consecución del grado más alto de productividad y la mejor, cuanto no la más justa, distribución. Sin embargo, en relación con la sociedad de los países desarrollados al filo de 1990, Bourricaud denunció la posibilidad de que las crisis de gobernabilidad fueran consecuencia directa de la gestación y evolución de minorías vehementes (*"impassioned minorities"*) que rompieran el equilibrio del cuerpo político como consecuencia de distintos aspectos que podrían enmarcarse desde la crisis de valores, a la difícil relación entre productividad y solidaridad, pasando por el peligro de la anomia social. Dichas minorías, surgidas en un espacio común al que Bourricaud denomina Babel y que no es sólo un espacio de confusión sino también de confrontación, son actores colectivos intermedios entre los grupos de interés y los movimientos sociales. Su presión violenta puede eventualmente terminar, en el más extremo de los casos, en terrorismo o en la exacerbación del comportamiento del *free rider* al tratar de obtener los beneficios de la cooperación sin asumir ningún tipo de los costes (Bourricaud, 1992: 47).

Gobernabilidad en países en vía de desarrollo

En el caso de los sistemas políticos democráticos de los países en vía de desarrollo, se da una situación teórica en que si bien "la problemática de la gobernabilidad tiene una historia muy breve" (Mayorga, 1992: 17), existen razones sobradas para estimar que la acción de gobierno en sí misma considerada es algo trascendental que sobrepasa la actual coyuntura democratizadora —"*the fact that some problems predate the current wave of democratisation suggests that the problem of governance is more fundamental than the problem of democratic governance*" (Coppedge, 1993: 2). En dicho medio, tanto la

aproximación estructural-funcionalista como la neomarxista han tendido a converger en un nivel similar de causación a la hora de explicar las crisis de gobernabilidad (Kohli, 1990: 24). Desarrollistas y dependentistas han contemplado la emergencia del desorden (o del conflicto de clases) como un resultado de la creciente dislocación entre los aspectos subjetivos de comprensión de la estructura social y objetivos de la posición en que dicha estructura tiende a crear una sobredemanda o un conflicto de clases en el sistema político; eso es, del fracaso de los valores prevalecientes (ideologías) para legitimar la división del trabajo (la estructura de clase). Para los estructural-funcionalistas las fuerzas motrices de dichos cambios han sido el desarrollo económico y su concomitante modernización, mientras que para los marxistas se trataba del capitalismo. En ambas visiones se producía una obvia inclinación en favor de centrar en la sociedad las explicaciones de la crisis de gobernabilidad.

Sin embargo, en las democracias del Tercer Mundo se dan condiciones políticas especiales que realzan el significado de las variables políticas para entender las recurrentes crisis de gobernabilidad. De esta suerte, pueden asumirse como tales: la calidad del liderazgo y las preferencias de éste, la ideología prevaleciente, el grado de armonía interélticos, el diseño de las instituciones políticas dominantes como el sistema de partidos y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; y el peculiar papel del Estado como responsable primordial del desarrollo socioeconómico (Kohli, 1990: 29). A todas ellas cabría añadir el grado de corrupción, no únicamente patrimonio de los países en vía de desarrollo pero sí con una mayor capacidad de impacto, que el sistema puede llegar a aceptar como consecuencia de su gravitación en el descontento social. No obstante, es precisamente la capacidad interventora del Estado la que por último acentúa las crisis de gobernabilidad bien por su mayor tendencia a politizar la sociedad que la de un Estado limitado, bien por la elevada influencia que se ejerce sobre la economía y sus li-

mitados recursos que hace que se convierta en objeto de una considerable atención política.

Con respecto a América Latina, Coppedge señala la existencia de una evasión recurrente de los mecanismos institucionales a la hora de dilucidar los conflictos entre los grupos políticamente relevantes a los que no son ajenas fuerzas externas que continuamente les influyen haciendo obsoletos tales mecanismos. Esto también es debido al desajuste entre las instituciones formales que no respetan el relativo poder de dichos grupos. Pero, en segundo término, asimismo se registra cierta reluctancia a que estos grupos relevantes se comprometan con algún arreglo institucional. Todo lo cual se sintetiza en que las tradicionales manifestaciones de ingobernabilidad en América Latina no son otra cosa que un desequilibrio en las relaciones de poder entre grupos e instituciones - *"manifestations of ungonernabilitu... are ihe product of unbalanced power relations nmong the politicllly releuant groups and decision-making formulas thal do not reflect accuratelu the equilibria that do exist"* (Coppedge, 1993: 9). Desde otra perspectiva, se ha abogado por una mayor conexión con el ámbito socioeconómico, de manera que se ha indicado que "el problema de la gobernabilidad, que en sus reenarnaciones sucesivas estuvo confinado al ámbito de la política, hoy día aparece cada vez más bajo la forma del contexto o de las condiciones bajo las cuales es posible el desarrollo" (Tomassini, 1993: 11).

El concepto de gobemabiidad

La revisión de parte de la literatura sobre el concepto de gobernabilidad realizada hasta aquí suministra un cúmulo de elementos suficientemente rico donde enmarcar la definición del concepto de gobernabilidad adoptada en este estudio. De esta manera, puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurre un conjunto de condiciones fa-

vorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste. Por lo contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental. Esta definición coincide con la de Leca al equiparar el concepto de gobernabilidad con la acción de gobierno a la que se le da un carácter positivo, cuando no moralmente satisfactorio, puesto que *"le terme de 'gouvernabilité' renvoie à la propension à (ou la possibilité d') être gouverné, c'est-à-dire d'adopter un comportement conforme aux règles d'un bon gouvernement"* (Leca, 1985a: 18). Asimismo, la referida conceptualización comparte la visión de Nohlen (1992: 4) cuando indica que "el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver". Tanto la adjetivización de "favorables", en la definición establecida, como la del "buen gobierno" de Leca, y el imperativo de Nohlen de poseer una determinada "capacidad para estar a la altura...", reenvían directamente el problema conceptual al marco teórico de la eficacia. Si, complementariamente, el gobierno del que se está hablando, requiere de un tipo definido de apoyo o de aceptación social, el marco que se introduce es el de la legitimidad. De esta manera, se da paso a las definiciones de Flisfisch (1989), Tomassini (1993) y Arbós y Ciner (1993).

El primero de ellos define gobernabilidad como "la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo" a la que se le deben considerar las siguientes dimensiones: capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que son desafíos que exigen una respuesta gubernamental; efectividad y eficiencia de las decisiones adoptadas; aceptación social de esas decisiones; y coherencia de las decisiones a través del tiempo, de manera que no produzcan efectos

contradictorios (Flisfisch, 1989: 113). El segundo autor señala que la gobernabilidad "no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social" (Tomassini, 1993: 6). Los últimos autores igualmente definen la gobernabilidad como "la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" (Arbós y Ciner, 1993: 13).

Por todo ello, el objetivo de análisis queda centrado en el ámbito de lo que hace o deja de hacer el gobierno, de manera que en el idioma español haya que desarrollar un vocablo redundante como es el de gobernabilidad que sustituye al de la "acción de gobierno" (*governance* en inglés) al que se le añade una obligada expectativa positiva que culmina en el "buen gobierno". De ahí que sean las dos esferas indicadas anteriormente relativas al funcionamiento del aparato formal del sistema político y al rendimiento de la política económica, siempre con respecto a sus resultados y a la evaluación social de los mismos, los indicadores de dicho estudio. Ambos conceptos, gobernabilidad e ingobernabilidad, conforman los dos polos de un continuo, de manera que el paso de una situación a otra es gradual y nunca totalmente irreversible.

Complementariamente a la existencia de las condiciones favorables a la acción de gobierno, el propio fenómeno de la gobernabilidad se encuentra sometido a la percepción que de dichas condiciones, y de ciertas disfunciones, entre las que la corrupción política es una de las más frecuentes, tiene la sociedad. De esta suerte, debe incluirse dentro de su análisis la valoración subjetiva llevada a cabo de manera periódica por la misma. Esta respuesta puede formularse tanto por canales institucionalizados como por medios informales. En todo caso, para que su repercusión sobre el propio fe-

nómeno de ingobernabilidad sea significativa, es necesario que alcance una "masa crítica" en función de que las reclamaciones formuladas afecten a elementos "sensibles" del sistema político o conjuguen una movilización social relevante.

Aunque la unidad de análisis es el sistema político, ambos conceptos apenas tendrían que ver, en principio, con la forma política que definiera las reglas de funcionamiento del régimen político y las relaciones de sus instituciones más relevantes con la sociedad civil. Sólo concernirían a la esfera de lo gubernamental entendida como el medio donde se formulan y se ponen en marcha decisiones políticas que afectan al conjunto de la sociedad. Sin embargo, tanto el legado de la bibliografía sobre el tema como la situación mundial en 1993 cuando tienden a generalizarse el sistema político democrático y las formas más abiertas de entendimiento económico, no parecen considerar otra perspectiva acerca del citado binomio antagónico que su ubicación, como ya se expresó en la Introducción, en el ámbito del Estado democrático y en una economía de mercado." Todo ello aún teniendo en cuenta las constricciones que registran muchos de los países latinoamericanos y del este europeo en el momento de consolidar sus sistemas democráticos y abandonar el terreno inseguro en el que se encuentran asentados.

En consecuencia, una hipótesis fundamental será que la gobernabilidad quedará aquí asegurada en la medida en que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico. En este sentido, al plantearse las dimensiones subyacentes a la pro-

⁹ A pesar de que, precisamente, bajo ese marco de gobernabilidad es donde encuentra mayor conflicto. *"Governance and democracy are based on antagonistic principles, and therefore inevitably conflict. Governance requires effective representation of groups in proportion to their power; democracy requires representation of groups in proportion to the number of supporters they have. Governance respects the logic of power, while democracy respects the logic of political equality"* (Coppedge, 1993: 11).

blemática de la gobernabilidad en América Latina, se ha señalado que éstas no son otras que "el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y de las instituciones estatales; y el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas por el Estado" (Mayorga, 1992: 41). Y, en términos de Flisfisch: "para la consecución de la gobernabilidad no basta con la pura operación de las reglas del juego democrático... exige como resultado de la operación de esas reglas un orden" (Flisfisch, 1989: 117-118). Ese orden no es sino una situación de equilibrio social, generalizado y relativamente estable.

EL SISTEMA POLÍTICO

De los elementos conceptuales recién abordados puede deducirse en términos de Nohlen (1992: 33) que, desde la perspectiva de la gobernabilidad, "son la funcionalidad y la capacidad de logro del sistema político y de sus partes, así como del sistema electoral, las que se ponen en el centro de la atención". Esta circunstancia aboca a que se aborde en las páginas del presente epígrafe la línea teórica de comprensión adoptada de sistema político que, como se mencionó anteriormente, compone la unidad de análisis, el papel que en él desempeña la política económica, los productos del sistema, entendidos como políticas públicas, así como su interrelación mutua. Pero también se toma en consideración el rendimiento del sistema desde su perspectiva institucional. Esto es, se analiza en qué medida algunos mecanismos procedimentales son funcionales en el sentido de su capacidad de actuar de la manera prevista y de obtener los resultados esperados. Asimismo, habida cuenta de la relación entre la política económica y la formulación de la política misma, más adelante se dará cabida a los análisis efectuados con respecto a las políticas económicas nacionales que registran

una marcada inclinación a moverse dentro de un implícito modelo de entendimiento de la política. Ambas circunstancias hacen oportuno un análisis conceptual previo relativo al sistema político para arribar a la convicción de un necesario eclecticismo.

Corrientes explicativas en el estudio del sistema político

El estudio de la ciencia política después de la segunda Guerra Mundial ha seguido diferentes sendas interpretativas que, desde una perspectiva de política comparada, se llegan a encontrar, al menos, siete aproximaciones en alguna medida distintas, éstas son: funcional, cultural, elección racional, de la organización, grupo-conflicto, Estado-céntrico e institucional. Todos estos modelos, presentes en la literatura de ciencia política elaborada en las últimas cuatro décadas, conforman un cuerpo teórico según el cual cada uno reclama poseer el correcto entendimiento de la política no siendo enteramente consistente uno con otro. Un notable número de trabajos ha reivindicado la necesidad de una integración de algunas de las referidas líneas de análisis,¹⁰ cuando no de una completa asimilación en un cuerpo teórico en el que tuvieran cabida como variables independientes. Sin embargo, la elevada cifra de éstas así como la dificultad de vertebrar causalidades partiendo desde presupuestos tan diferenciados ha hecho muy difícil que se aceptara la perspectiva ecléctica como un singular modelo interpretativo más, a pesar de que en páginas posteriores se abogue por una solución de este tipo. Para una mejor comprensión del proceso de relación entre el sistema político y sus productos (las políticas emanadas) así como el medio económico en el que se

¹⁰ Es el caso, entre muchos otros, de Diamond y Linz (1989) a la hora de establecer el listado de precondiciones para que la democracia pudiera tener éxito en América Latina siguiendo el fundamental trabajo de Dahl (1971).

ve inmerso, todo lo cual incide en el nivel de gobernabilidad del sistema, a continuación se señalan cuáles son las características más relevantes de las citadas siete aproximaciones.¹¹

Los análisis funcionalistas desarrollados por Easton (1957) y Merton (1957), entre otros, parten de la aceptación de que la vida política debe entenderse como un todo orgánico en el que se produzca una constante interacción de las distintas partes, de manera que las acciones del Estado se explican por las funciones que llevan a cabo para la estabilidad o supervivencia del sistema político en su totalidad. La teoría de sistemas (Almond y Powell, 1966) derivada de esta percepción, explica generalmente la puesta en marcha de diferentes políticas como el requisito de la realización de funciones para el mantenimiento de un sistema político y económico dado, de forma que todo interactúa de acuerdo con imperativos sistémicos superordenados. De esta manera, se sugiere a menudo que las políticas económicas se persiguen para asegurar la ejecución de dos funciones en particular: la de acumulación, entendida como el mantenimiento de condiciones para la acumulación rentable de capital, y la de legitimación, entendida como mantenimiento de la armonía social y del apoyo para el régimen. El riesgo que comporta esta aproximación, que hace muy difícil entender cómo ocurre el cambio, es la dificultad de precisar los elementos constitutivos del sistema y las funciones que desempeñan – *"the terms used to specify what functions a system must perform are usually quite vague... are so open-ended that they fail to identify the policies or institutions that will perform such functions with any degree of specificity"* (Hall, 1986: 6)–, de manera que las conexiones causales entre unos y otros adolecen de rigor.¹² En

¹¹ En las páginas que siguen, dentro de este apartado, se utiliza como hilo conductor el trabajo de Hall (1986).

¹² Poco más adelante este mismo autor señala el papel que desempeñan las instituciones a la hora de dar contenido a un sistema al indicar que *"It may well be that the polity and economy are by itself, in some sense of the term, but also, it is by virtue of the institutions that present individuals with"*

términos mas concretos del estudio de la gobernabilidad, supone que ésta se va a ver afectada no sólo por este rosario de interconexiones. Más aún, al desconocer los mecanismos de la propia causalidad, resultará muy complicado realizar predicciones en cuanto al funcionamiento del sistema. Por otra parte, el funcionalismo insiste demasiado en el mantenimiento del equilibrio, de manera que cualquier tipo de cambio se presenta como disfunción, con una connotación de valor negativo; siendo la principal razón por la que la teoría funcionalista ha sido tachada de conservadurismo y de conformismo, ya que defiende al "sistema" descuidando conceptualmente al cambio social –y así estorbándolo. También son imprecisas las funciones asignadas *a priori* al Estado, otras que las de legitimación y acumulación, como son las de reclutamiento, articulación y agregación de intereses, que, además, son términos que con frecuencia fracasan a la hora de identificar las políticas o las instituciones que llevarán a cabo tales funciones con cierto grado de especificidad. Finalmente, el funcionalismo no tiene en cuenta el contexto internacional y la manera en que los componentes de un sistema político pueden ser afectados por factores exógenos que, irónicamente, a su vez llegan a interactuar de forma sistémica como integrantes de una unidad mayor.

El estudio iniciado por Almond y Verba (1963) sobre la importancia de la cultura política" como variable determi-

matrix of incentives which render them interdependent, and link their behaviour to the nature of the system. Structural-functionalism only works as a causal prior in the structure rather than a function" (Hall, 1986: 7).

13 Estos autores señalaban que "la cultura política envuelve a un número de diferentes orientaciones psicológicas que incluyen elementos más profundos de valor y creencia sobre cómo la autoridad política debería estructurarse y cómo el individuo debería relacionarse, y actitudes más temporales y mutables, sentimientos y evaluaciones concernientes al sistema político" (Almond y Verba, 1963: 14). Más recientemente el propio Almond (1990: 153) ha mantenido que la cultura política" consiste en el conocimiento, sentimientos y evaluaciones que los miembros del sistema político tienen con respecto a sí mismos como actores políticos, y hacia

nante a la hora de explicar las políticas nacionales divergentes enfatizando los diferentes hábitos mentales de sus ciudadanos y dirigentes, ha calado igualmente de forma profunda. Los argumentos culturalistas, desde la óptica de la gobernabilidad, presuponen la existencia de una notoria serie de condicionamientos estructurales que gravitan enormemente sobre los procesos políticos y que llegan a explicar su contenido y su forma de comportamiento. De esta manera, se registra un marcado determinismo que ignora la presencia de otros elementos. Además, en un mundo tan interconectado y global como el presente, la cultura, que es más bien fruto del aprendizaje que de la herencia, se encuentra sesgada por influencias internacionales que desvirtúan la existencia de características nacionales singulares. Es dudoso que los procesos de socialización que habitualmente han reproducido ciertas actitudes nacionales no se hayan visto sometidos en el último medio siglo a estas influencias, tendiéndose a generar patrones de comportamiento más universales. De esta suerte, quizás debieran ser los vehículos de creación y transmisión de las modernas pautas culturales los que merecieran la atención, cosa que, por cierto, no sucede entre los que se dedican al estudio de la cultura política. En cuanto a la incidencia de los factores culturales en la puesta en marcha de instituciones políticas debe sugerirse que éstas a lo largo de la historia se han visto sometidas a un elevado número de impactos gracias a coyunturas históricas que tenían que ver con la distribución del poder entre grupos sociales y a procesos migratorios de intensidad diferente y que han alterado su constitución original.

Al igual que el análisis culturalista, los teóricos de la elección racional (Schumpeter, 1962; Downs, 1957, y Olson,

otros actores políticos, incluyendo otros grupos políticos tales como partidos y grupos de interés, y las élites políticas específicas y gubernamentales y con respecto a los productos del sistema -sus políticas internas (extractiva, regulativa y distributiva) y sus políticas externas (militar, diplomática y económica)-"; pero, además, la cultura política se ve retroalimentada por los propios resultados del sistema político.

1965) sitúan el centro de su atención en el papel de la acción individual pero, a diferencia de aquéllos, la unidad de análisis la constituyen los individuos concebidos como actores racionales. Procede de axiomas sobre los motivos y el comportamiento en lo humano y deriva las lógicas implicaciones institucionales y políticas de dichos axiomas. Todo ello conduce a un individualismo metodológico que argumenta que todos los fenómenos sociales se derivan de las propiedades y de los comportamientos de los individuos. Por consiguiente, las decisiones políticas se explican mejor como el resultado de un concurso lúdico en el que los individuos a la búsqueda del poder, o las instituciones actuando como individuos, compiten por los recursos y por el apoyo de los electores quienes también buscan maximizar sus recursos personales.¹⁴ Igualmente, en lo que a la economía se refiere se postula que los agentes económicos, a la hora de formar sus expectativas, lo hacen como si conocieran la verdadera estructura de la economía, aunque exceptúen el elemento aleatorio de la misma. De nuevo en ambos terrenos se da la circunstancia de que los actores pueden ver influenciadas sus preferencias en función del esquema institucional adoptado y de las constricciones generadas por él mismo. Pero además, en una revisión sobre los estudios de economía política comparada, se ha señalado, acertadamente, que las aproximaciones desde la óptica de la elección racional tienen serias limitaciones (Evans y Stephens, 1988: 732). Éstas se refieren al lugar donde se sitúa el proceso de toma de decisiones y a la especificación de la estructura de las preferencias de quienes toman la decisión. Con respecto a la primera limitación, se trata de la necesidad de identificar las decisiones relevan-

¹⁴ Es por lo que esta percepción ha dado paso a formulaciones matemáticas basadas en la teoría de juegos. En ella se dan cabida situaciones en las que actúan de dos a // jugadores sobre recompensas tanto limitadas como ilimitadas, en ámbitos temporales constreñidos y enmarcado en una lógica en la que la estrategia más racional para un jugador puede variar en función de la probable respuesta de los otros jugadores.

tes y los actores sociales que tienen el poder de afectarlas, circunstancias que resultan extremadamente complejas en el ámbito de un sistema político. En cuanto al segundo término, resulta al igual difícil la especificación de las preferencias de los actores racionales a la hora de tratar de maximizar cualquier conjunto de utilidades, de manera que se corriera el riesgo de reducir las explicaciones bajo la perspectiva de la elección racional a tautologías *post hoc* resumidas en el aforismo "*people do toha! they umnt to do*" (Evans y Stephens, 1988: 733).

Este vacío produjo la teoría de la organización (Cyert y March, 1963) que representaba un intento de combinar modelos de comportamiento de actores racionales con una comprensión más completa del efecto de los medios organizativos en tal comportamiento. De esta manera, las políticas se ven como el producto de una racionalidad que está acotada por la aplicación de un conjunto más limitado de reglas decisionales y por el efecto de la agregación organizativa del tipo encontrado en muchos escenarios de hacer política.

Complementariamente, desde la perspectiva de la escuela económica de raíz neoclásica, que se ha apropiado de la visión interpretativa de la elección racional, la incorporación de expectativas racionales en los modelos de equilibrio general supone la confirmación de la incapacidad de la política económica para cambiar los resultados del mercado." Existe también una cuestión fundamental que radica, una vez más, en si es una teoría que contiene en su alcance la sustancia y el método para investigar asuntos normativos y que se destaca la dificultad de explicar el hecho de que la forma en que la gente actúa no es necesariamente la manera en que debería comportarse.

¹⁵ "Si los agentes económicos son capaces de anticipar -mediante sus expectativas racionales- los efectos de las medidas económicas actuarán en consecuencia anulando los efectos que pudieran tener -al menos en el corto plazo en un esquema de tipo Friedman. Así, para esta escuela, la actuación económica no estocástica -por ejemplo previsible- del Estado no es buena ni mala, sino tan sólo **inútil**" (Muñoz de Bustillo, 1989: 35-36).

Las teorías grupales ponen el acento en el papel de los grupos o clases sociales que entran en conflicto con la política y, por consiguiente, ésta es el resultado directo del enfrentamiento grupal. Macridis (1977: 322) hacía basar en el interés, como fuerza propulsora primaria derivada de la competencia y de la lucha, la configuración del poder y de ahí la ideología, los valores, la organización formal de la toma de decisiones políticas y el propio contenido de las decisiones. Pero también la autodefinición e interés de un grupo puede ser modelado por sus pautas organizativas y por la organización de aquéllos con los que contiene. De esta suerte, desde una perspectiva no pluralista y más neomarxista, Przeworski y Wallerstein (1982) han señalado que la formación de compromisos de clase a menudo depende de la naturaleza de las organizaciones de interés y de la presencia de intermediarios institucionales apropiados. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad se encuentra relacionada con la permanente superación del conflicto que atenaza a la sociedad de manera también constante. Esta situación, en gobiernos democráticos, conduce a la formación de coaliciones cuyo éxito se entrelaza con la propia gobernabilidad. Sin embargo, en situaciones no democráticas o de crónica inestabilidad democrática, la gobernabilidad sólo puede ser garantizada por el uso de la fuerza. En todo caso, conviene considerar como crítica el hecho de que, por todo lo referido, las estructuras institucionales modelan las demandas surgidas de los intereses de clase de los grupos sociales de masas ... «*their power is being determined, and their circumstances altered*” (Hall, 1986: 15). Por otra parte, al enfatizarse el importante papel que las coaliciones de grupos sociales desempeñan en el proceso político no pueden explicar por qué algunos grupos son más poderosos que otros, fuese en función de recursos políticos, económicos o culturales.

Las teorías estatistas o estadocéntricas argumentan que la política no es una reacción primaria a la presión de los grupos sociales interesados. Por lo contrario, sugieren que el Es-

tado debería contemplarse como algo mucho más autónomo de la presión societal de lo que podría imaginarse en un principio. Krasner (1978), Sacks (1980) y Nordlinger (1981) argumentan que el Estado tiene intereses y preferencias políticas propias así como la capacidad para imponer estas preferencias contra la resistencia de la sociedad. Si bien desde similares posiciones teóricas se ha llamado la atención acerca de la acción del Estado en cuanto a su capacidad en perpetuar su poder y en sobrestimar su eficacia - "*still dying state*" - "*the state should not enjoin either glorifying state power or overestimating its efficacy*" (Evans *et al.*, 1985: 365).

La cuestión es que esta primacía del Estado retrotrae el problema a todo lo ya indicado con respecto a la teoría de sistemas, tendiéndose a confundir el Estado con el sistema político. Además, el Estado es una variable interviniente que modela, pero también es modelado, por las fuerzas sociales. Por otra parte, decir que la política es el producto de la acción del Estado, sea en el interés público o no, es a duras penas una explicación." Complementariamente, la actuación del Estado en nombre del "interés nacional" de acuerdo

¹⁶ Ante la opacidad de la explicación de los resultados de las decisiones políticas que convierten al Estado en una caja negra, existen tres destacadas líneas teóricas. La primera mantiene que el proceso de hacer política puede verse como un proceso de "política burocrática" (Allison, 1971) por el que se recuerda que los estados no son actores unitarios y que la política no puede ser el resultado de una racionalidad estratégica. De esta manera, la actividad política se mantiene como una relativamente indeterminada "guerra de todos contra todos" en la que sólo en esta ocasión la contienda se lleva a cabo dentro del Estado. La segunda línea propugnada por Deutsch establece que la actividad política debería verse menos como una lucha por el poder y más como un proceso de aprendizaje social, o, en otros términos, debería ser más ventajoso concebir al gobierno como algo que fuera menos un problema de poder y más un problema de conducción y ésta es "decisivamente un asunto de comunicación" (Deutsch, 1963: ix). Por último, se ha señalado que la elección de las políticas de un Estado debe estar muy influenciada por sus capacidades para llevar a cabo una gama de políticas, de suerte que el éxito o el fracaso de una política dependerá en gran medida de los recursos institucionales que el Estado tenga para asegurar su puesta en marcha (Skocpol y Finegold, 1983).

con Huntington comporta un término demasiado nebuloso para predecir los resultados de las políticas desarrolladas con un mínimo grado de precisión. En términos de la gobernabilidad, resultaría que ésta solamente se encontraría en función de las decisiones estatales sin considerar ni las referencias societales citadas ni el escenario internacional.

La convicción de que del equilibrio entre el Estado y la sociedad civil depende en gran medida el buen gobierno democrático de cada país (Arbós y Giner, 1993: 21), y por ende la gobernabilidad de su sistema, conduce a la búsqueda de un modelo de análisis que integre ambos escenarios. La aproximación institucional a las relaciones Estado-sociedad descansa en la superación del tradicional estudio formal de las instituciones que durante la primera mitad de este siglo constituyó el núcleo fundamental objeto de la ciencia política. Ya la escuela institucionalista francesa encabezada por Hauriou y Renard había enfatizado la necesaria distinción entre lo que denominaban las "instituciones cuerpo" (instituciones organismo) que correspondían a una colectividad humana, unida por una ideología o una necesidad común y sometida a una autoridad reconocida así como a reglas fijas; y las "instituciones cosas" (instituciones mecanismos) que no se trataban de un complejo humano jurídicamente estructurado, sino de un sistema de reglas de derecho que formaban un conjunto mecánico susceptible de combinarse con otras.

El institucionalismo se centra en la consideración del papel de las instituciones localizadas en el seno de la sociedad y de la economía, y también de las redes organizativas menos formales, en la determinación de la política." Las instituciones quedan referidas aquí a las organizaciones y procedimientos que han llegado a ser aceptados por una sociedad

¹⁷ Otra de las diferencias señaladas por Hall frente al institucionalismo de la primera mitad de siglo es su militancia contra las comparaciones entre naciones, mientras que la nueva visión, contrariamente, las utiliza para identificar los determinantes institucionales más sobresalientes de la política (1986: 20).

adquiriendo así valor y estabilidad (Huntington, 1968: 12).¹⁸ Son un entramado formal que afecta a los individuos en la esfera de la política y de la economía - *"formal rules, compliance procedures, and standard operating practises that structure the relationship betuieen indiuiduals in uarious units ofthe polity and economy"* (Hall, 1986: 19). Una definición complementaria a esta última, a la vez que más sucinta, es la de North quien relaciona a las instituciones con cualquier forma de constrictión en las interacciones humanas - *"institutions include (my form of consiraint (sucli as rules or conuentions and codes of beiuivour) thai human beings devise to shnpe human interactions"* (North, 1990: 4). El principal papel de las instituciones así concebidas en una sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable para la interacción humana.

Según todo esto, se confieren a los factores institucionales dos papeles fundamentales en el modelo: por una parte, la organización en el proceso de toma de decisiones políticas afecta al grado de poder que cualquier conjunto de actores tiene sobre los resultados de la política; pero, por otra, la posición organizativa también influye en la definición del actor de sus propios intereses mediante el establecimiento de sus responsabilidades institucionales y en relación con los otros actores. En definitiva, se establece la idea, que fluye entre lo deseable y lo posible, de que toda política nacional viene influenciada fundamentalmente por la presión a que un gobierno se ve sometido para llevarla a cabo y, en segundo término, por lo que puede efectivamente hacer en el dominio de que se trate.

De acuerdo con Hall (1986: 232), las presiones en favor de una determinada línea política y su posibilidad de ponerla en marcha se encuentran afectadas por cinco factores. Los tres primeros son intrínsecos a la estructura socioeconómica de una nación, siendo variables que interactúan una con

¹⁸ Según eso, la institucionalización se refiere al proceso mediante el cual organización y procedimientos se convierten en instituciones.

otra, de forma que se considera: la organización de la clase trabajadora, principalmente en el mercado laboral; la organización del capital, en cuanto a la relación entre capital financiero y capital industrial, y la organización del Estado, básicamente con referencia a la organización interna de su aparato entendido como los órganos que ejecutan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de la nación. Los otros dos factores restantes se refieren a la posición del país en el escenario internacional y a la organización de la competición política en cuanto a las distintas prácticas de representación.¹⁹

Este último factor que configura el sistema político tiene una gran importancia pues es la principal vía por la cual el electorado puede influir la dirección y el contenido del proceso de formación de las políticas. La relevancia del sistema político, concebido en estos términos, le ha hecho ser considerado como el elemento singular más importante originador de innovaciones en la política, siendo los partidos políticos que actúan en su seno los responsables de tal circunstancia en función de su capacidad de alcanzar compromisos de clase y de popularizar nuevas ideas y de transferirlas al escenario político (Rose, 1984).²⁰ De todas las corrientes explicativas, la

¹⁹ Hall (1986) denomina textualmente a este quinto factor "sistema político", reivindicando su uso para referirse a "*the electoral practises and network of organized political parties that dominate the electoral arena*" (232) y, entenderlo con más precisión como "*the complex of political organizations that compete for office of the right to represent the views of social groups and the rules under which they operate*" (271). En resumen, el sistema político sería una arena, próxima pero ligeramente separada del Estado, en la que una constelación de organizaciones políticas competirían por el apoyo electoral.

²⁰ Esta afirmación es mucho más controvertida cuando se realiza una aproximación al origen de las políticas económicas puesto que habitualmente se considera que su formulación pertenece al ámbito de los técnicos y no al de los políticos, habida cuenta de su complejidad técnica. Sin embargo, Hall, tras analizar los casos francés y británico, rompe una lanza en favor de los políticos a la hora de hacer política al afirmar que "*innovations in economic policy come as much, if not more, from politicians than from officials*" (1986: 274).

institucionalista es la más reciente. Bajo sus presupuestos, el estudio de la gobernabilidad adquiere un nivel de rigor y de consistencia elevado, de suerte que es la que se aproxima más a la concepción de sistema político aquí utilizada. Se trata de una visión que puede ser utilizada para la evaluación de las prácticas gubernamentales y el riesgo en su puesta en marcha en sistemas poliárquicos y en los que no lo son.

Definición y elementos constitutivos de un sistema político

Las corrientes anteriormente enunciadas dejan un pozo 10suficientemente rico y atractivo que facilita la opción personal hacia un concepto concreto de sistema político. De esta manera, puede entenderse como sistema político al conjunto conformado por los siguientes elementos cuyo significado y contenido ontológico no es obviamente paralelo: En primer lugar, 10integran los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada aquí se le denomina régimen político) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones. En segundo término, los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y de los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas. Finalmente, debe señalarse que la existencia de un sistema político"de carácter nacional" se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carác-

ter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional.

Una definición como la presente intenta superar dos críticas fundamentales de Cotarelo al funcionamiento del sistema político según presupuestos eastonianos (1979: 127): el ser un modelo de comportamiento mecánico que ignora la realidad política en cuanto a iniciativas y el solapamiento entre sistema y medio. La comprensión del cambio como el resultado de la adaptación a los incentivos del entorno y la diferenciación aquí propuesta entre sistema y régimen contribuyen a dicha superación. Por otra parte, se elude también la crítica correcta formulada que indica que "los modelos que la teoría de sistemas presenta como deseables son únicamente los dominantes y hegemónicos en la realidad política" (Cotarelo, 1979: 132), ya que se plantea un modelo de validez cuasi universal.²¹ Asimismo, ayuda a resolver la encrucijada de Arbós y Giner (1993: 52) al reducir el ámbito de acción significativo al Estado, única organización que, según ellos, "abarca a toda la colectividad y que ostenta el poder político en su nombre". Finalmente, se soslaya el problema de los límites del sistema por cuanto que se sigue lo ya indicado por Almond y Powell (1966) que establecieron la presencia constitutiva de funciones en los sistemas sociales con el consiguiente efecto de producirse desplazamientos constantes en sus límites. En la definición aquí adoptada, los elementos institucionales y los actores institucionalizados desempeñan el mismo tipo de comportamiento que las funciones, de manera que los límites del sistema político se encuentran inmersos en grandes fluctuaciones que se hallan relacionadas con momentos concretos, bien definidos por una coyuntura crítica determinada, o por el propio ca-

²¹ Circunstancia personalmente probada mediante la aplicación del concepto propuesto al estudio de la política en América Latina, donde, con excepción del caso particular de Haití, los restantes casos nacionales pudieron ser analizados con los citados criterios.

lendario normativo del régimen político (elecciones, renovación de jueces, negociaciones sindicales, etcétera).

Los cuatro subconjuntos indicados anteriormente interactúan de una manera sistémica en la que la variación en una de las partes llega a afectar al todo. No obstante, el significado real de dicha alteración se encuentra condicionado por los indicadores espaciales y temporales, así como por la historia previa del sistema, de manera que se dificulta seriamente cualquier intento de predicción del comportamiento de sistemas políticos en condiciones semejantes.^P Desde esta aproximación, el estudio de la gobernabilidad puede realizarse teniendo en cuenta cada uno de los citados cuatro campos y sus elementos integrantes mínimos que se resumen en: el régimen político, integrado por el Estado, poderes y su entramado institucional, la Constitución Política y las leyes fundamentales reguladoras de la política, la sociedad y la economía; los actores sociales, en los que se den cabida los partidos políticos, los grupos de presión y los movimientos sociales; la cultura política; y el escenario internacional. Así como de sus respectivas interacciones. Ahora bien, estas últimas conforman un ámbito específico en el que se dan cabida categorías que atañen, por una parte, a la justificación profunda de las razones de la existencia del propio sistema político en virtud de la comprensión y de la aceptación que del mismo tiene la sociedad, y, por otra, al rendimiento producido por la interacción de los referidos subconjuntos y a su evaluación, figurada o real, llevada a cabo por la sociedad o por los individuos. Lo que quiere decir que, aun asumiendo que la mayoría de los actores más relevantes en la economía y en los sistemas políticos sean organizaciones formales en las que las instituciones de la ley y de la burocracia ocupan un lugar dominante en la vida actual, no

²² Todo ello a pesar de encontrarse en un medio homogeneizador derivado del hecho de "considerar a las organizaciones políticas como sistemas sujetos, por tanto, a unas leyes y comportamientos fijos de carácter sistémico" (Cotarelo, 1979: 131).

agotan "en sí mismas" el estudio de la política como aquí se concibe.

Por otra parte, los diferentes componentes del sistema político están entrelazados por una determinada "lógica" de actuación. Esto es, por una específica manera de relacionarse que llega a conformar unas ciertas reglas del juego. Puede darse la circunstancia que éstas sean explícitas o no y que reciban la aceptación total, parcial o nula de los interesados. Pero su función lubricante en el sistema permite que éste sea definido de una u otra forma. Es en este escenario donde la democracia, cuyo significado y contenido será desarrollado en la segunda parte, desempeña un papel estelar tanto por su presencia como por la de sus formas antagónicas o, si se prefiere, enemigas, permitiendo construir sobre ella diferentes taxonomías como las realizadas muy recientemente por Linz (1992).

En el seno del sistema político se genera un movimiento circulatorio doble, conformado por diferentes elementos, que es esencial para la propia existencia del mismo." Estos elementos son, por una parte, los flujos de la sociedad para con el régimen político que, de manera simplificada, son las demandas surgidas de cualquier fuente y condicionadas a la naturaleza del régimen, y el apoyo al mismo que es particularmente relevante porque su variación afecta al destino de las distintas autoridades políticas, al propio régimen y a la misma sociedad. Por otra parte, se encuentran los flujos del régimen político hacia la sociedad que representan las políticas públicas. La relación entre las demandas, el apoyo y las políticas conforman un proceso de retroalimentación (típico

²³ Defiendo la imagen de circuito, tomada de la circulación sanguínea con dos tipos de sangre (arterial y venosa) y de vías (arterias y venas) que intermedian en los pulmones y en el corazón frente a la de Easton, que concibe el sistema como una caja con entradas (illpl/S) y salidas (0/11"15). Esta posición hace que no se incluyan ambos elementos en el sistema, sino que, de alguna manera, sean externos a él. La postura que personalmente defiendo es que son partes constitutivas del mismo.

del enfoque sistémico) permanente que tiene una incidencia directa en la vida del sistema político y que conforma el universo de las relaciones conceptuales entre legitimidad, apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia e, igualmente, en la propia gobernabilidad del sistema, entendida aquí meramente como habilidad del régimen político de un país para dirigir su economía y su sociedad.

Finalmente, esta particular visión recoge la idea de Dahl (1984: 60) de la "inevitabilidad del cambio", esto es, en cada sistema político, con independencia de lo sólido que sea o que aparente ser, tarde o temprano se producen cambios y, además, como consecuencia de que el cambio es tan difícil de predecir, un rasgo propio de la vida política es una gran dosis de incertidumbre. Y es en el seno de lo que se denominó "*development of Politicul Systems*" por Almond y Powell (1966), donde se han enunciado hasta cuatro retos al sistema político en el seno de sus perspectivas de cambio. Se trata, en primer lugar, del problema denominado de construcción del Estado - "*state building*" - que, en la dificultad por eliminar desafíos armados al gobierno central, puede provenir de una amenaza desde el medio internacional o desde una presión revolucionaria interna; pero también como consecuencia del desarrollo entre la élite política de nuevos objetivos que afecten profundamente a la sociedad. En segundo término se encuentra el reto de la construcción nacional - "*nation building*" - que enfatiza los aspectos culturales del desarrollo político al transferirse compromisos y lealtades de unos grupos sociales a otros. En tercer lugar, el problema de la participación acontece cuando aparecen nuevos grupos sociales que presionan por incorporarse al sector que formula las decisiones del sistema y que terminan produciendo alguna forma de infraestructura política o, más recientemente, como consecuencia de "desajustes" en los principios y en los mecanismos de participación. El último reto se deriva del problema de la distribución del bienestar que se suscita cuando se registra un rápido incremento en el

volumen y en la intensidad de las demandas que el sistema político controla o afecta a la distribución de recursos o valores entre los diferentes sectores de la población. Estos cuatro retos genéricos a los que se enfrenta cualquier sistema político en su proceso de desarrollo, entendido aquí como de cambio, conforman una guía elemental sobre la cual analizar situaciones de ingobernabilidad a lo largo de los diferentes procesos políticos, de manera que, junto con el desarrollo de los subconjuntos constitutivos del sistema político, sus productos y su lógica de funcionamiento estarán presentes en las páginas siguientes.

II. EL RENDIMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO DESDE SU OPERATIVIDAD PROCEDIMENTAL

OFFE (1984:81) ha adoptado una posición escéptica señalando que existe una doble condición para que los sistemas sociales no caigan en la ingobernabilidad. Se trata de que las reglas que sus miembros siguen no violen sus propias leyes funcionales subyacentes y de que estos miembros actúen de tal manera que estas leyes puedan funcionar al mismo tiempo. Esta doble condicionalidad afecta de lleno a las sociedades industriales capitalistas desarrolladas que no tienen a su disposición un mecanismo que ponga en sintonía normas y valores de los ciudadanos con los elementos del sistema. : » *deueloped capiialist industrial societies do nor haue at tlteir disposal a mechanism with tuhich to reconcile the norms and ualues of thcir members with the systemic ftmctionnl requirements underlying them*" (Offe: 1984, 83)-. Es en ese sentido en el que esas sociedades son ingobernables, pero lo interesante es que se trata de un fenómeno estructural, ya que también estaba presente en el largo periodo de prosperidad económica anterior a la mitad de la década de 1970, por lo cual, según indica irónicamente el propio Offe, debe descargarse de todo dramatismo al tema de la crisis, puesto que sólo ignorando este factor existen razones para estar alarmado, de acuerdo con sus propios términos - "*only if one ignores these siructural conditions of ungovernability can one be affected by the model of alarm being sprend by the neoconsenxüioe crisis liiemture*",

Sin embargo, desde una aproximación formal a la estricta institucionalidad, la gobernabilidad dependería prioritariamente del grado de operatividad procedimental, es decir de la manera en que funciona el régimen político y de la forma en la que éste aborda diferentes problemas muchas veces surgidos de su propia naturaleza. Por consiguiente, se dejan para más adelante los efectos que sobre la gobernabilidad tienen

los "productos" institucionalizados del sistema político que representan las políticas públicas.

En el presente capítulo se han identificado hasta cuatro escenarios globales en los que la peculiar operatividad de un elemento institucional del sistema político llega a crear un problema de gobernabilidad. En este sentido, se dan cabida a los escenarios relativos a los procesos de descentralización, al sistema electoral, a la naturaleza de los partidos políticos, y al propio carácter de la forma de gobierno.

Un corolario de las implicaciones sobre la gobernabilidad de un sistema político de la forma de gobierno y de la especial capacidad de los partidos políticos, lleva a una particular explicación de la crisis. Se enfatiza que los gobiernos de coalición, que dominan la vida política en algunos países, se encuentran sujetos a un buen número de disfunciones debidas a su propia naturaleza, que llegan a afectar seriamente a su rendimiento.¹

Por otra parte, el bloqueo de un sistema político producido en ciertas de las situaciones recién descritas, llegó a ser tan serio que fue condición necesaria, aunque no suficiente, a la hora de explicar respuestas violentas antisistema que conformaron movimientos terroristas.² Paralelamente, se

¹ Así, en el caso italiano, se destacan cinco disfunciones más relevantes que acompañan a la inestabilidad y al "estrabismo" político que dominan el escenario (Urbaní, 1984): la excesiva amplitud del Consejo de Ministros, que supera habitualmente los veinte miembros; su sobrecarga de competencias y de funciones decisorias, al tener que coordinar y organizar un número elevado de centros relevantes en el proceso de toma de decisiones; su excesiva fragmentación, tanto en lo que se refiere a la alta dispersión de competencias y a la plétora de comités como al progresivo seccionalismo del mismo debido a su acentuado carácter partidista, que lo hace encontrarse dividido según "cuotas" en favor de los partidos y de sus corrientes; su escasa coordinación, al funcionar en un estilo "tercera vía", por cuanto que ni se descansa en una colegiatura absoluta ni es un tipo de gobierno monocrático, y su desarbolamiento organizativo, ya que existen serias dificultades en seguir las realizaciones efectivas de las decisiones adoptadas.

² De esta manera se explica el surgimiento de las Brigadas Rojas en Ita-

ha gestado la aparición de formas de oposición que, en un grado de incidencia notable, han llegado a alcanzar la condición de "semileal", caracterizadas por su ambigüedad a la hora de asumir "un compromiso público a emplear medios legales para llegar al poder y rechazar el uso de la fuerza" (Linz, 1987: 60). En este sentido, el arco comprende desde las Ligas Regionales italianas surgidas a finales de la década de 1980 como un nuevo resultado de la esclerosis, cuando no caducidad, del sistema, hasta la formación política "Cambio 90" que sirvió de plataforma electoral al peruano Fujimori.

Seguidamente se desarrollan dichas situaciones ilustrándose con ejemplos de casos nacionales significativos de la última década. Un mayor énfasis se va a dar a la relación de la participación política, a través de partidos y de elecciones, y a las relaciones entre gobiernos y parlamentos con la gobernabilidad del sistema político. De esta manera, los dos ámbitos recién citados van a ser abordados de forma mucho más minuciosa habida cuenta de las implicaciones que sobre la gobernabilidad tienen muchos de sus elementos constitutivos y la diferente casuística generada.

LA DESCENTRALIZACIÓN

La discusión en torno al tipo de Estado desde la perspectiva de la disyuntiva entre centralización y descentralización ha

lia (Bonanate, 1983: 46). Asimismo, el propio desencanto de la extrema izquierda alemana por el pacto de gobierno entre demócratas cristianos y socialdemócratas entre 1966 y 1969, precipitó una seria percepción de una crisis de legitimidad en dichos medios arrastrándolos a la creación del Ejército Rojo. La incapacidad del sistema a dar respuesta alguna a la crisis económica de los sectores medios, estuvo igualmente en el origen de los Tupamaros en Uruguay a finales de la década de 1960 y principios de la siguiente. Sin embargo, a diferencia de Uruguay que pasó por una experiencia autoritaria, los sistemas políticos alemán e italiano pudieron concebir una respuesta contundente a la agresión terrorista sin que por ello el italiano dejara de encontrarse bloqueado.

producido distintos niveles de ingobernabilidad que se separaban de cualquier lazo exclusivo con el grado de consolidación democrática del sistema político. Puede señalarse, como una hipótesis tentativa de trabajo, que en aquellos casos en los que han coincidido la forma del Estado nacional, asentada históricamente durante un largo periodo de tiempo y una tradición de liberalismo político, la disyuntiva recién planteada comporta un efecto menor en la gobernabilidad que en las restantes circunstancias. En cualquier caso, se constata que el avance de formas democráticas de gobierno a lo largo del último cuarto del siglo xx lleva implícito el desarrollo de procesos de representación y de participación diferentes que los estrictamente referidos al nivel estatal. De esta manera, la descentralización política tiene especialmente éxito en la conformación de ámbitos locales (municipales, provinciales, regionales) dándose paso a sistemas políticos en escala micro que introducen una dinámica desconocida en los países implicados.

En otro escenario, y volviendo a los dos elementos antes referidos, si se toman los casos de Canadá, la anterior República de Checoslovaquia y de España, se observa el tipo diferente de efecto producido sobre el sistema político por la configuración de una nueva forma de Estado, teniendo como trasfondo los dos elementos referidos que tienen características muy diferentes. Mientras que la crisis de gobernabilidad fue extrema en Checoslovaquia arrastrando al propio Estado a una situación terminal que culminó con el surgimiento de dos nuevos estados, en Canadá, el fallido referéndum sobre la ampliación de la presencia de Quebec en la vida política nacional, tuvo una repercusión intermedia; y en España, comparativamente, adquiere una resonancia menor aunque sea uno de los retos más serios a los que se enfrenta la política española en el proceso de desarrollo del modelo autonómico.

La crisis desatada sobre la unidad nacional como consecuencia del rechazo mayoritario por parte de los ciudadanos y

de las provincias de Canadá del Acuerdo de Charlottetown en octubre de 1992 supuso la apertura de una situación de ingobernabilidad del sistema político canadiense. Con ese fracaso en las urnas, que significó la primera consulta electoral que se realizaba en la historia de Canadá sobre su entramado constitucional, quedaba enterrado el quinto intento de reforma, emprendido desde la década de 1960, de una Constitución que desde 1927 no había podido revertir su forma de dominio británico, autónomo y con autogobierno. Al menos eran tres los elementos que gravitaban sobre la gobernabilidad del sistema. En primer lugar se encontraba el rechazo mayoritario de la sociedad a un proyecto elaborado y consensuado por los principales actores políticos institucionalizados. Este fracaso político, tenía una repercusión más seria en cuanto a sus efectos futuros por cuanto que la última ronda de negociaciones había dejado políticamente exhaustos a los actores intervinientes y se habían realizado numerosos actos de consulta por medio de toda clase de comités y comisiones (Russell, 1993: 35). En segundo término, quedaba el espacio y el papel de Quebec en el escenario nacional, arrinconado por el sentimiento de miedo que significa el sentido permanente de la inseguridad lingüística (Dion, 1993: 39). Y por último, se encontraba el futuro del propio Estado canadiense, del que no eran ajenos ni la difícil, cuando no precaria, existencia de la propia identidad nacional, ni el desarrollo operativo, en el terreno de la praxis, de sus instituciones políticas.

Apenas cuatro meses después de la declaración formal de independencia de checos y eslovacos, no sólo las medidas institucionales adoptadas para suavizar los efectos de la separación habían fracasado, sino que, a la vez, las economías de los dos nuevos estados sufrían las consecuencias de la misma. En efecto, el acuerdo sobre moneda común adoptado en febrero de 1993 que debía facilitar durante los siguientes seis meses el proceso de desmantelamiento económico de entidades y bienes comunes apenas duró seis semanas.

En otro orden de cosas, la unión aduanera establecida en enero de 1993, contempló cómo en ese mismo mes el comercio entre ambas partes cayó 60% en comparación con el promedio mensual de 1992; el sistema puesto en marcha para realizar los pagos entre checos y eslovacos también quebró de manera que las deudas de unos a otros llegaron a ascender a sumas significativas; los activos de los checos en manos de los eslovacos y viceversa y la dificultad técnica de transferirlos han dificultado enormemente la creación de mercados de valores en el ámbito de ambos estados. Las consecuencias de todo ello se han visto reflejadas en el descenso del PIE, puesto que se estima que, en el caso de los checos, una caída de 10% de sus exportaciones a Eslovaquia se traduce en 1% de disminución de su PIB y de 0.5% de descenso en los ingresos fiscales.³

El modelo de Estado de las autonomías adoptado por la Constitución española de 1978 ha funcionado relativamente bien llegando a representar uno de los indicadores de la consolidación del sistema democrático. Desde el punto de vista de la gobernabilidad se destaca básicamente la capacidad para establecer con éxito microsistemas políticos en cada una de las comunidades autónomas cuyo grado de operatividad ha sido razonablemente bueno. El principal escenario de discusión se centra en el ritmo de distribución de competencias desde el Estado que es desigual de unas comunidades a otras y en el techo que debe alcanzar. Es, posiblemente, la descentralización fiscal, adoptada constitucionalmente como uno de los componentes fundamentales del régimen político español, la que produce situaciones de conflicto. No sólo en lo relativo a la gestión de la fiscalidad sino, básicamente, a los criterios que regulen su distribución porcentual en el margen de disponibilidad por comunidades autónomas. Esta circunstancia representa una de las preocupaciones más sensibles en cuanto a la gobernabilidad del sistema como ha

³ Véase *The Economist*, 17 de abril de 1993, p. 50.

quedado enfatizado por el propio Presidente del gobierno español.'

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Las dimensiones de la participación

El concepto de participación surge de forma central en la ciencia política, tanto desde su perspectiva empírica como teórica, de manera que desempeña un papel relevante en el análisis de la democracia y del sistema político. En el presente apartado se analizan las dimensiones de la participación, enfatizándose aquellas que se realizan por mediación de los partidos políticos y de las elecciones. Se ha optado por centrarse, con detalle, preferentemente en la relación entre partidos y elecciones por suponer un aspecto de indudable atracción y operatividad en el estudio de un sistema político y en los efectos sobre la gobernabilidad del sistema.

Con respecto a la vertiente teórica, las teorías de la democracia pueden dividirse, de una manera muy simple, entre aquellas que enfatizan la participación de los ciudadanos derivadas del pensamiento de Rousseau, y las que tienden a limitarla por ser partidarias de una cierta división de funciones políticas de acuerdo con el pensamiento de Schumpeter. En relación con la vertiente empírica, la participación se referiría a la incidencia en el control de los políticos y de sus decisiones - *"political participation refers to those activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing*

⁴ Felipe González señalaba en "Soliloquios del presidente", *El País*, Madrid, 25 de octubre de 1992: "Atribuyo enorme importancia a las declaraciones de Pujol. ¿Cuánta disgregación puede producir la aceptación de un planteamiento como el suyo reciente? - se refiere a la propuesta del presidente de la Generalitat de asumir en Cataluña el 100% del Impuesto sobre el Rendimiento de las Personas Físicas-. Si se habla de gobernabilidad, hay que estar dispuestos a hacerlo por el Estado, no sólo por un territorio. El Gobierno ha de ser de España. ¿Cuánta ingobernabilidad introduce, al margen de la aritmética de las mayorías?"

the selection of governmental personnel and/or the actions they take" (Verba y Nie, 1972: 2)-; o, en términos similares, significaría la incorporación al proceso de desarrollo de las políticas públicas – "*the act of taking part in the formulation, passage or implementation of public policies*" (parry, 1987: 461). Por todo ello, se trata de un concepto central que se desparrama a lo largo de los diferentes elementos que componen el sistema político. El punto de unión de ambas esferas se centra en la efectividad de la participación ciudadana que es esencial para entender la política democrática, puesto que cuanto mayor participación hay en las decisiones, mayor democracia hay – "*the more participation there is in decisions, the more democracy there is*" (Verba y Nie, 1972: 1).

La bibliografía publicada a lo largo de las últimas tres décadas desarrolla como común denominador la idea de la existencia de distintas dimensiones de la participación. Milbrath (1965) ya se refería a la existencia de ocho subdivisiones⁵ en el ámbito de la más genérica dimensión que enfrentaba a la acción con la inacción, a la participación frente a la no participación. Dividía la jerarquía del "envolvimiento político" -*political involvement*- en cuatro grados: el de los apáticos, el de las actividades de espectadores, el de las actividades transicionales o intermedias y el de los gladiadores (*gladiator activities*) o personas plenamente envueltas en la actividad política. En esta dirección, Sani (1981: 1181) ha destacado la existencia de tres niveles de participación política: el primero lo designa con el término de "presencia" y se refiere a comportamientos esencialmente receptivos o pasivos en los que el individuo no hace ninguna aportación personal; el segundo lo indica con el término "activación" ya que el sujeto desarrolla dentro o fuera de una organización política una serie de actividades; por último, el término "participación", en sentido estricto, lo reserva a las situacio-

⁵ Las ocho subdivisiones son: público-escondido; autónomo-dependiente; accesible-esquivo; episódico-continuo; *inputs-outlinks*; expresivo-instrumental; verbal-no verbal, y social-no social (Milbrath, 1965: 10-13).

nes en las que el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política. Los dos últimos niveles concentran la participación política para los grandes sectores de la sociedad en el ámbito de los partidos políticos, de forma restringida, y de las elecciones, de forma multitudinaria. Aun estando de acuerdo con esta dirección puesto que aboga por la oportunidad de considerar conjuntamente a los partidos y a la participación, Montero realiza una puntualización que forzosamente no debe soslayarse y que resulta válida en función de la perspectiva adoptada en las líneas siguientes. Señala que hay que tener en cuenta que equiparar el hecho de la participación a la actividad partidista es una restricción que se introduce en el campo del análisis, "dado que las múltiples funciones que llevan a cabo los partidos no se agotan al proporcionar canales de participación, y que los posibles modos de participación no se ciñen a los realizados a través de aquellos canales" (Montero, 1981: 35).

Los dos factores que van a condicionar, positiva o negativamente, la participación política se encuentran enmarcados en el concepto de sistema político ya enunciado: se trata de las instituciones políticas existentes y de la cultura política de la sociedad en cuestión. Con respecto a las primeras, la condicionalidad participativa se vincula al tipo de instituciones para cuya conformación se requiere a la ciudadanía, a las normas electorales y a las características de la sociedad que, en virtud del legado histórico, de unas dimensiones (*clivajes*) u otras y del espacio institucional, ha conformado un determinado sistema de partidos. La cultura política, por su parte, expresa la proclividad de la sociedad a que los individuos se integren en grupos políticos afines así como su motivación para expresar su opinión mediante mecanismos como el voto u otros recogidos por las instituciones políticas.

En cualquier caso, sea cual fuese la dimensión de la participación escogida para el análisis de su efecto sobre la gobernabilidad, la participación es una variable independiente que afecta a la gobernabilidad. Su grado de incidencia es, no

obstante, heterogéneo y contradictorio según los objetos de estudio. Nada permite afirmar, como una regla de valor universal, que una determinada dimensión de la participación favorezca o dificulte la gobernabilidad ni tampoco que lo haga su mayor o menor nivel de intensidad.

La representación política

Uno de los aspectos más atractivos del estudio de la representación política es el de su relación con el mantenimiento de las pautas de la poliarquía en un sistema democrático. Lijphart (1968), dentro de los "requisitos previos para la democracia asociativa" ya señalaba, entre otros, dos cuya incidencia es notable en el escenario de la conformación partidista: en primer lugar, se refería a la capacidad para trascender la división subcultural a nivel de la élite, y, en segundo término, a la capacidad de elaborar las soluciones más adecuadas a las demandas de las subculturas; tesis que sintonizaban con los estudios empíricos de Daalder (1989) referidos al caso holandés en la década de 1950 y mitad de la siguiente, y del propio Lijphart (1981) con respecto a Bélgica.

La proposición general venía a indicar el peligro que significaba para el orden democrático, en cuanto a la gobernabilidad del mismo, la existencia de profundas divisiones en la élite política según criterios subculturales. Por otra parte, se señalaba asimismo la incapacidad de aportar esperanzas a sectores subculturales subrepresentados o, incluso, no representados. La contradicción latente en esa situación provenía del hecho de que, en la mayoría de los casos, estos últimos sectores tenderían a aglutinarse clientelariamente en torno a élites propias que, en la contienda política, podrían llegar a desplegar las banderas de su hecho diferencial conculcando, así, el primero de los requisitos formulados. También, la paulatina consolidación de asociaciones que llegaban a representar o controlar intereses colectivos grupales o

sectoriales en el seno de las sociedades, conformando el fenómeno del corporatismo, era "altamente relevante para explicar la problemática de la gobernabilidad" (Arbós y Ciner, 1993: 41).

El estudio de situaciones como la aquí descrita, pone de relieve que deben articularse distintos mecanismos para asegurar que las probabilidades de arribar a buen puerto sean lo más altas posibles. En este sentido, aparecen tres instrumentos cuya combinación es garantía del mantenimiento de la gobernabilidad del sistema. En primer lugar, se debe tener en cuenta el nivel de ingeniería política. Éste hace alusión al diseño de garantías constitucionales que aseguren derechos políticos universales (en lo concerniente al voto y en lo relativo a la conformación de grupos políticos); a la generación de espacios de representación regidos por criterios proporcionales no restrictivos; y a la valoración política de las minorías, mediante su dotación de elementos institucionales complementarios para que no primen acciones que las arrinconasen. En segundo término, ciertas políticas públicas tienen que estar formuladas con criterios integradores, de suerte que favorezcan la ruptura de "muros socioculturales interiores", lo que supone la existencia de un Estado eficaz que ayudara a fomentar y redistribuir no sólo bienes económicos sino valores socioculturales. En tercer lugar, el clima económico nacional presupone una relación directamente proporcional entre crecimiento y el éxito final de la empresa. Finalmente, "la gobernabilidad en las sociedades corporativas se ejerce en condiciones generales de colectivismo particularista y egoísmo institucional... (de suerte que)... se ha convertido en una cuestión de entendimiento entre el poder gubernamental y el de los mono u oligopolios sociales" (Arbós y Ciner, 1993: 47-48).⁶

⁶ Cuatro esquemas nacionales, en los que probar estos mecanismos y su repercusión con respecto a la viabilidad del sistema político democrático mediante la existencia de un sistema de partidos articulador de los distintos grupos sociales y con capacidad de cumplir las restantes funcio-

La consecuencia de todo ello comporta la necesidad teórica de plantear los estudios de la representación, de acuerdo con lo que se viene reivindicando a lo largo de estas páginas, en el seno del sistema político y en perspectiva comparada. El sistema político, como consecuencia de sus mecanismos institucionales y de las características del entramado social, ofrece la indicación del modo en que la representación de los distintos intereses sociales va a repercutir en sus elementos." mientras que la comparación es, de nuevo, el instrumento intelectual que facilita la comprensión de lo sucedido.

Los partidos políticos

El desarrollo de las formas de gobierno representativo se encuentra relacionado con la emergencia de los partidos políticos" ya la puesta en marcha de medidas e instituciones elec-

nes teóricas, son los de Holanda, Bélgica, Checoslovaquia y Perú, Mientras que los dos primeros casos suponen procesos culminados con éxito en los que la élite política consiguió superar sus divisiones, merced a un proceso de transferencia de sus valores desde la esfera de lo público a la de lo privado, y crear un sistema de partidos adecuado a las demandas subculturales, en los dos últimos casos fue lo contrario. En Checoslovaquia las élites lideraron la disolución del Estado y en Perú grupos sociales mayoritarios encuentran que, momentáneamente, la mejor forma de alcanzar soluciones a sus demandas es por fuera de cualquier sistema partidista y directamente con el Poder Ejecutivo. En estos dos casos, el profundo clima de depresión económica al que se enfrentan contrasta con el mundo más favorable encontrado en Bélgica y Holanda.

⁷ Incluso en esquemas donde el corporativismo resulta un orden político y económico específico que pudiera llegar a implicar un tipo de gobernabilidad distinta, "se trataría de una gobernación de las sociedades a través de una multiplicidad de pactos, contratos y relaciones relativamente estables y multilaterales entre instituciones, gremios, empresas y compañías de índole diversa y, en muchos casos, transnacional" (Arbós y Giner, 1993: 50).

⁸ A los efectos de seguir una línea conceptual concreta, se adopta la definición de que un partido político es "toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo, dotada de un programa de gobierno de la sociedad en

torales. Por tanto puede decirse que el nacimiento y expansión de los partidos está vinculado al problema de la participación, esto es, al continuo incremento de la petición de estar activamente presentes en el proceso de formación de la política de los distintos sectores de la sociedad. Un escenario donde se concitan estos elementos es el marco constitucional que paulatinamente se ha ido acomodando a las tensiones derivadas de las enormes transformaciones económicas y sociales que afectaron históricamente a la estructura tradicional de la sociedad y amenazaron con destruir sus relaciones de poder. Ahora bien, esto no es óbice para que no se deje de recordar que, a lo largo de los tiempos, ha habido núcleos partidistas surgidos a la sombra de posiciones, en el origen, claramente anticonstitucionales.

Lipset y Rokkan (1967), en un intento de relacionar el avance de los partidos con la evolución de las formas políticas, ligaron la generación de los sistemas de partidos a la existencia de coyunturas críticas históricas. De esta manera, suscitaron un instrumental teórico fundamental para el estudio de los partidos a partir de entonces. Este bagaje quedó constituido por un núcleo de temas que conformaron con el tiempo cuatro dimensiones o rupturas básicas de carácter binario.⁹ sobre los cuales explicar el origen y el desarrollo de

su conjunto, que canaliza determinados intereses sectoriales y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él mediante su presentación reiterada a los procesos electorales" (Cotarelo, 1985: 14).

⁹ Ambos autores se refirieron a la dimensión centro-periferia suscitada a lo largo de los siglos XVI y XVII en torno a la religión de corte nacional frente a la de ámbito supranacional y a la utilización del latín frente a la lengua nacional. En segundo lugar, definieron la dimensión Estado-Iglesia surgida después de 1789 y que contraponía el control de la educación secular al religioso. En tercer lugar, la dimensión campo-industria que giraba en torno a la Revolución Industrial y a sus consecuencias sobre los niveles de tarifas para los productos agrícolas así como sobre la polémica entre control y libertad de la empresa industrial. Por último, tomaron en cuenta la dimensión propietario-trabajador que, a partir de 1917, introducía el tema de la integración en la política nacional frente al compromiso con el movimiento revolucionario internacional (Lipset y Rokkan, 1967:

muchos partidos políticos hasta llegar a la nueva modalidad de partido "atrapatodo" surgida entrado el siglo xx.

Los partidos políticos han desempeñado desde hace dos siglos el papel fundamental de vincular la estructura formal del sistema político (más atrás denominada régimen político) con los distintos elementos de la sociedad civil, fuesen ciudadanos individuales o integrados en los muchos tipos de grupos constituidos según criterios económicos, culturales, religiosos y raciales, entre otros. Obviamente, ésta no es la única función desarrollada por los partidos, ni en lo que respecta a la operatividad del sistema ni a la justificación de su origen. Aunque Duverger (1951) no se refería expresamente a las funciones de los partidos, de su trabajo inicial se desprendían tres: la elección de gobernantes, la representación de la opinión y en cuanto a la estructura del poder (como gobierno y como oposición). Lipset y Rokkan (1967: 27) señalaban como funciones las de legitimación, incorporación, representación y movilización. Mientras que Macridis (1967: 16) establecía las funciones en: representación, conversión y agregación; integración (participación, socialización y movilización), persuasión, represión, reclutamiento y elección de líderes, deliberación, formulación de políticas y control del gobierno. Por su parte, Cotarelo (1985) destaca dos funciones genéricas: de tipo social y de tipo institucional (las primeras abarcan la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político; mientras que las segundas se refieren al reclutamiento y selección de élites, a la organización de elecciones; a la organización y composición

47). Por otra parte, Cotarelo (1985) desmenuza las teorías explicativas de la emergencia de los partidos y las agrupa en tres conjuntos: i) teorías institucionales que expresan la relación entre los partidos y los parlamentos; ii) teorías de la situación histórica por las que son determinadas crisis o rupturas históricas las que explican el origen de los partidos, y iii) la teoría del desarrollo que relaciona el origen de los partidos con los procesos de modernización.

del parlamento, y a la composición y al funcionamiento del gobierno).

Por consiguiente, los partidos políticos operan en los límites que separan la parte formal (legal o constitucional) con la informal (societal) del sistema político, pero a diferencia de otras formaciones sociales, como los grupos de interés, no buscan influir en la estructura legalmente constituida del poder, sino ocupar posiciones en la misma. Todo esto sin que sean parte de esa estructura aunque estén regulados por ella. En este sentido, tanto la Constitución como las leyes de partidos tienden a señalar la forma en la que los partidos deben comportarse en cuanto a su creación, en su organización interna y en sus funciones institucionales. Pero son las normas electorales las que desempeñan una mayor influencia con relación a la propia "existencia política" de los partidos y a su potencial desarrollo.

Independientemente de su relación institucional con el sistema, que se lleva a cabo de acuerdo con los parámetros recién descritos, el estudio de los partidos puede abordarse en sí mismo siguiendo, al menos, la evolución de cuatro variables cuyo comportamiento les liga estrechamente a la propia gobernabilidad del sistema. Éstas se refieren a la cuestión de la militancia partidista; a la naturaleza del liderazgo; al carácter de su programa electoral y a las fuentes de financiación. El análisis de estas variables ayuda a entender al partido desde la perspectiva de su papel en el sistema político y a la consiguiente elaboración generalizadora de taxonomías, puesto que pueden poner de relieve: la identificación del núcleo social que lo sostiene, así como a los mecanismos clientelares por los que ésta puede mantenerse o ampliarse y las múltiples razones por las que los ciudadanos se afilian que van desde las de orden moral (Montero, 1981: 53) a las de sesgo utilitario; las prácticas de selección de sus líderes y el estilo de conducción por ellos desempeñado; la oferta a la ciudadanía de poner en marcha políticas públicas concretas y las razones para ello; y el peso de los "patrones" financie-

ros con respecto al desglose de las aportaciones presupuestarias de las cuotas de sus miembros, donaciones, y transferencias institucionales.

Todos estos elementos están extremadamente interrelacionados y pueden llegar a configurar diagnósticos sobre el "estado de salud" de los partidos y, de ahí, sobre sus implicaciones en la gobernabilidad. Montero (1981: 67-68), señalaba hasta qué medida la afiliación a los partidos se ha visto influida por elementos como los "intentos de 'pacificación' interna que amortiguan las conflictivas disparidades ideológicas"; "la persistencia de la amplia autonomía concedida a los dirigentes, paralela a la escasa influencia de los miembros de base"; y la incidencia de las grandes transformaciones políticas y sociales del último medio siglo que han hecho que substancialmente se modificaran también los términos funcionales de la afiliación. En este sentido, Montero sostenía que la cristalización de los estados sociales de derecho ha traído consigo dos consecuencias fundamentales: *i)* "la privación a los partidos de no pocas motivaciones para fomentar la integración de diversos sectores sociales en sus filas y la movilización para satisfacer unas demandas que hasta entonces ofrecían casi en régimen de monopolio por medio de sus numerosas secciones", y *ii)* "la financiación estatal ha alterado profundamente la relación entre el aparato central del partido y los afiliados, en el sentido de facilitar un mayor grado de independencia a los candidatos y dirigentes con respecto a los miembros individualizados. Además [...] contribuye a desincentivar los esfuerzos organizativos del partido para aumentar sus niveles de afiliación, dado que su tradicional dimensión como la fuente principal de los recursos económicos de un partido de masas aparece evidentemente disminuida". Por último, también se refería a "los cambios habidos en los procesos y cauces de comunicación política" (Montero, 1981: 68-69).

Los aspectos tenidos en cuenta hasta ahora aportan sufi-

cientes elementos para llevar a cabo diferentes clasificaciones de los partidos por medio de las cuales se pudiera conocer su incidencia efectiva en los sistemas políticos al correlacionarlos con otros elementos de los mismos y por ende su repercusión en la gobernabilidad de los mismos. Sin lugar a dudas, dentro de esas clasificaciones, una de las más clásicas y que, al mismo tiempo, ofrece un mayor contenido empírico, es aquélla que basa el criterio taxonómico en el número de partidos. Tanto Duverger (1951) como Rae (1967) basaron sus teorías en este criterio como variable explicativa de varios de los rasgos fundamentales de los partidos políticos, así como teorizaron relaciones entre su número y los sistemas electorales. A partir del índice de fraccionalización propuesto por Rae, aparecieron otras aproximaciones cuantitativas con la intención de realizar con mayor precisión la operación de "contar" el número de partidos.¹⁰

Lo interesante de esta perspectiva en la bibliografía politológica es que, se adoptase el método que se adoptase, el resultado final obtenido iba a ser una función de distintos elementos del sistema electoral. La mayoría de los métodos utilizados para contar los partidos usan como base numérica sus resultados traducidos en escaños (que a fin de cuentas es lo relevante) y ahí entran en liza los mecanismos electorales que no son otra cosa que instrumentos técnicos intermediadores entre una voluntad política determinada y el resultado efectivo de la misma en el sistema político. Ahora bien, desde el momento en que Lijphart (1987) y otros autores comenzaron a establecer que existían sistemas políticos en los que, por su propia naturaleza, lo que verdaderamente contaba era la capacidad "simpática" de los partidos para esta-

¹⁰ Una revisión muy reciente de las distintas formas de "contar partidos" la lleva a cabo Molinar, quien ha establecido una "fórmula" para saber el número de partidos que tiene en cuenta el tamaño del partido ganador, la diferencia entre los dos partidos mayores y el grado de concentración de los partidos minoritarios (Molinar, 1991: 1386).

blecer coaliciones estables de gobierno, el número en sí de aquéllos resultaba, por tanto, algo irrelevante. Esta situación se daba en casos en los que, bajo un criterio de representación proporcional, la arena política quedaba repartida constantemente entre formaciones que ninguna podía por sí misma alcanzar el poder. La consecuencia era la generación de un panorama consociacional dominado por la lógica bipolar gobierno-oposición; el escenario, a pesar de que incluyera a un número real elevado de partidos, tenía un carácter bipolar, aunque enmarcado en un modo de operar muy diferente al "bipartidismo de dos".

Este marco se diferenciaba también del propuesto por Sartori (1976) que introducía el elemento cualitativo de la relevancia de los partidos, de suerte que descartaba a aquéllos que no tuvieran un potencial para coaligarse o para "chantajear" de alguna manera u otra a los restantes socios, haciendo valiosa su existencia. Sin embargo, no se alejaba completamente de poner énfasis en el número de partidos, si bien exigía "contar inteligentemente" - "*intelligellt counting*" (Sartori, 1976: 124)-, para lo cual planteaba medir la fuerza real de los partidos en el sistema (en el sentido de que algunos partidos "cuentan más" que otros) de manera que se tuviera en cuenta la clase de sistema de partidos predominante conjuntamente con el hecho de su fragmentación potencial, esto es, de la existencia de un sistema con muchos partidos pero sin que ninguno obtuviese la mayoría absoluta. Finalmente, suscitaba la importancia de la distancia y de la intensidad ideológica que separaba a los partidos políticos, pasan-

¹¹ Sartori (1970: 339 nota 43) ya hizo notar esa diferencia al señalar que su definición de polarización contradecía el uso de Duverger de la misma. Puesto que mientras que él mantenía que un sistema político podía ser bipolar y no polarizado, Duverger (1951: 279) identificaba polarización con bipolaridad y negaba la existencia del centro como espacio político capaz de ser capturado por formación política alguna; por lo contrario, era precisamente la existencia de partidos con vocación centrista lo que estaba en la base de los procesos de polarización.

do a establecer las conocidas siete clases, de las cuales dos conformaban esferas según el criterio que dominara (polarización frente a moderación).^P

En cuanto a la naturaleza de los partidos pueden destacarse dos aspectos que tienden a conducir a una crisis de gobernabilidad y que varían en función del grado de consolidación de un sistema político: su naturaleza clientelar y su incapacidad de acoplarse a las variadas fracturas o dimensiones (*clivnjes*) de una sociedad compleja. La naturaleza clientelar de los partidos políticos se enfrenta a serios problemas como consecuencia de la acción de un Estado disminuido. Esto es, muchos de los partidos apenas si tienen capacidad de extraer recursos del Estado para satisfacer a sus clientelas; sólo en aquellas circunstancias donde todavía esa práctica ha sido posible han podido mantener su presencia activa." El segundo aspecto citado se refiere a la dificultad

¹² Sartori sostiene que en aquellos casos en los que hay hasta cinco partidos existe una tendencia a que se desarrolle el pluralismo moderado, mientras que donde hay más de cinco partidos se da una tendencia hacia el pluralismo polarizado. Es interesante hacer notar que Sartori publicó una primera aproximación a esta correlación seis años antes (Sartori, 1970) y que uno de los inmejorables ejemplos de la época de pluralismo polarizado lo constituía el caso del sistema de partidos chileno, donde, precisamente, el número de partidos era de seis. Sartori no menciona explícitamente este caso en los dos trabajos referidos (aunque sí lo recoge en la figura 4 -1976: 128-) pero es obvio que el ejemplo chileno tuvo que influir en él a la hora de situar el mágico número divisor.

¹³ En América Latina, excepto en Chile, Uruguay y, en menor medida Colombia, los partidos políticos, históricamente, no han sido el principal vehículo mediante el que la sociedad civil se hacía presente en el Estado, proporcionando un engarce infraestructural entre el Estado y la sociedad que pudiera legitimar específicos tipos de régimen. En definitiva, se da una situación en la que es el acceso al poder y el control sobre los bienes que pueden distribuirse lo que define el juego de la política y no las formas de régimen (Malloy, 1987: 252). El caso de Europa del Este es muy diferente, aunque se producen consecuencias similares. El sistema de partidos, como se indica más adelante, ha sido creado según avanzaban los procesos de transición política, mostrando características de inconsistencia e inestabilidad.

de entrar en consonancia con diferentes grupos sociales y llevar a cabo funciones de intermediación en el sistema político. Esta situación puede producirse por problemas derivados de falta de liderazgo, por un diseño institucional deficiente que no haga viable, impida o distorsione la representación y por una escasez de medios materiales que ayudasen a su organización y desarrollo.

Las elecciones

Los estudios de la participación, desde la perspectiva del flujo electoral que reciben los partidos políticos tras los comicios, se encuentran orientados por dos grandes aproximaciones teóricas. La primera se refiere al examen de las actitudes de los votantes, mientras que la segunda concierne a la formulación mecánica, así como a su efecto, de los criterios de elección concebidos como "leyes electorales". Los análisis del comportamiento de los electores tienen como hito fundamental, ya enunciado, el trabajo seminal de Campbell *et al.* (1960), abanderado de los estudios electorales de la escuela de Michigan y cuya línea argumental más importante fue desarrollar el concepto de "identificación partidista". Dicha conceptualización generó la tesis que venía a negar que el comportamiento de los electores se moviera por opciones racionales para escoger candidatos basándose en las plataformas programáticas de los partidos en cada ocasión. De esta manera, la identificación partidista se contemplaba como algo esencialmente durable, de manera que el compromiso de los

¹⁴ Las leyes electorales son aquellas que gobiernan los procesos por los que las preferencias electorales se articulan como votos y por los que estos votos se trasladan en parcelas de autoridad gubernamental (típicamente escaños parlamentarios) entre los partidos políticos contendientes -*electoral laws are those which govern the process by which electoral preferences are articulated as votes and by which these votes are translated into distributions of governmental authority (typically parliamentary seats) among the competing political parties*-« (Rae, 1967: 14).

votantes con un partido llegaba a hacer que éstos ajustaran sus actitudes, creencias y valores para que encajaran con su identificación partidista (Campbell *et al.*, 1960: 120-134); en otras palabras, porque los votantes se sentían de un partido era por lo que apoyaban las líneas programáticas fundamentales del mismo y no al contrario. Lógicamente, una percepción teórica como ésta yacía en el hecho de contar con sistemas de partidos consolidados y era difícilmente extrapolable a situaciones en las que el sistema político hubiera sufrido en los últimos tiempos algún proceso transicional.

Tras este hito quedaba abierta una línea de investigación que hacía indispensable los estudios de opinión pública para conocer las razones del comportamiento del voto (y de ahí intentar inferir sus pasos futuros), de manera que se pudiera tener una idea más rigurosa del perfil típico de la clientela partidista en momentos electorales concretos. Pero también surgían como tema de estudio las razones de los posibles transvases de un partido a otro, e incluso de la desafección partidista que pudiera conducir a la abstención." y de ahí a una crisis que pudiera concluir en una situación de ingobernabilidad. En esta dirección, en el caso de España, partiendo del análisis de un caso particular (Montero, 1987), se ha puesto de relieve en qué medida los estudios de opinión son muy útiles a la hora de conocer si un determinado partido ocupa o no un papel relevante en las "estructuras de antagonismo político" del sistema de partidos con respecto a las opciones electorales, mediante los denominados "niveles de rechazo". Siguiendo también este camino, se ha relacionado empíricamente el comportamiento de la opinión pública, a la hora de apoyar o no a un gobierno saliente, con la capacidad de éste de obtener resultados económicos favorables; lo cual le permitiría gozar de un "crédito de popularidad" (Goergen y

15 De ahí que puedan realizarse aproximaciones bajo presupuestos muy diferenciados, pues, como señala Montero (1984: 225), "el abstencionismo **constituye** un resultado específico".

Norpoth, 1991) para afrontar los comicios con cierto éxito. De alguna manera, se ponía de relieve la eficacia de abordar el problema bajo la óptica de la elección racional según la cual "el modelo del votante racional asume que la opción entre votar y abstenerse depende de los beneficios y de los costes esperados" (Colomer, 1991: 313).

Sin embargo, Rabinowitz *et al.* (1991) han confrontado dos modelos de competición partidista a la hora de la búsqueda del voto. Frente al modelo denominado de proximidad, por el que la preferencia depende de la distancia entre el elector y los partidos, han desarrollado el modelo direccional. Este modelo se basa en la idea de que los temas fundamentales que conforman una agenda de preferencias electorales son bipolares, de manera que la gente se diferencia en función del polo por el que opta y del grado de intensidad de dicha opción. De acuerdo con el modelo direccional, los electores escogerán el partido que más efectivamente abogue por la dirección de la política que prefieren - "*according to the directional model, voters will choose the party that most effectively advocates the direction of policy they prefer*" (Rabinowitz *et al.*, 1991: 149). Esta posición refuerza tanto la primitiva idea del peso de las fracturas sociales en la gestación de un sistema de partidos como la implicación de que las mismas comportan posiciones dicotómicas, de manera que el electorado no sólo se divide por su existencia sino por la toma de postura con respecto a las mismas. Por otra parte, la inclinación del electorado hacia un partido se alza como una función de la capacidad de éste para atraerlo con respecto al conjunto de dicotomías ofrecidas. Por consiguiente, quedaba cerrado el ciclo abierto por la escuela de Michigan en cuanto a la formulación de los modelos teóricos, dejando un bagaje de instrumentos de estudio inexistente tres décadas antes y de una gran capacidad analítica.

Como se ha indicado, los sistemas electorales prefiguran en buena medida el sistema de partidos y, a su vez, pueden llegar a condicionar enormemente el rendimiento del siste-

ma político, sobre todo en situaciones dominadas por una transición política. A pesar de haber recibido críticas en otras facetas, queda todavía en pie el sesgo persistente que, según Rae, tienen todos los sistemas electorales, y que elevó al rango de ley, de conformidad a lo que podría denominarse el "efecto Mateo",¹⁶ de favorecer a los partidos fuertes en detrimento de sus competidores más débiles – "*the persistent bias of electoral laws in favour of strong parties as against their weaker competitors*" (Rae, 1967: 134). Esta característica generaba consecuencias diferentes en sistemas políticos con grados de consolidación democrática diversos y, a la vez, repercutía en la propia credibilidad del sistema en cuanto a capacidad de poner verdaderamente en marcha algunas de las funciones de los partidos ya indicadas.

La influencia de las leyes electorales en los sistemas de partidos se ejerce, básicamente, a lo largo de tres dimensiones que son: el número de partidos; la capacidad de sobreprimiar a uno o varios partidos en detrimento de otros, y la fortaleza de los propios partidos. A menudo, el sistema electoral elegido combina las tres dimensiones y en otras ocasiones sólo dos de ellas, pero esta circunstancia no es óbice para que ahora puedan examinarse por separado, habida cuenta de los efectos especiales que pudieran tener sobre la gobernabilidad. Como premisa relevante debe señalarse que el éxito real de un partido político es obtener "parcelas de representación"; esto es, escaños parlamentarios que puedan garantizarle una presencia en el cuerpo legislativo mayor. Obviamente, según esta afirmación, quedan de lado aquellos comicios en los que, por la naturaleza de la elección, hay un único vencedor y que se sitúan en el ámbito de un determinado tipo de poderes ejecutivos. Por otra parte, las variables que entran en liza en las leyes electorales y que tienen que ver con las tres dimensiones citadas con anterioridad

¹⁶De acuerdo con el contenido del pasaje bíblico en Mateo 13:12 por el que se señala que a los que tienen se les dará y a los que no tienen se les quitará.

son la votación en sí misma considerada, la circunscripción y la fórmula electoral (Rae, 1967: 16 y ss.) sobre la que se volverá enseguida.

El número de partidos se encuentra condicionado, en primer lugar, por el sistema de representación utilizado. La ley formulada por Duverger (1951) de que el sistema de pluralidad favorece el bipartidismo mientras que el sistema proporcional desarrolla el pluripartidismo tiene todavía bastante vigencia;¹⁷ en este sentido, se puede indicar que siempre que se aplica el sistema de pluralidad hay bipartidismo. En segundo lugar, el número de partidos queda influido por la aplicación de un umbral mínimo en los casos de representación proporcional, de manera que los partidos que no lo superan quedan excluidos del reparto de escaños parlamentarios, a pesar de que les correspondiesen según un criterio de estricta proporcionalidad." La relación del número de partidos con la gobernabilidad del sistema político es imprecisa e Inconsistente."? Mientras que se ha llegado a afir-

¹⁷ Aunque estudios electorales comparados han puesto de relieve cómo puede darse una situación de bipartidismo "a pesar del" sistema de representación proporcional, como sucede en Argentina, Costa Rica, Honduras y Venezuela, entre otros países.

¹⁸ Uno de los casos más extremos es el de la República Federal Alemana, donde este umbral queda situado en 5 por ciento.

¹⁹ Un ejemplo interesante de esa imprecisión e inconsistencia radica en el caso polaco. Las primeras elecciones generales al Sejm (Dieta) tras la transición política de octubre de 1991 se efectuaron con una ley electoral extremadamente proporcional que había sido promulgada al calor de un sentimiento democratizador máximo. Dicha ley prácticamente aseguraba la representación de cualquier grupo político que obtuviera unas decenas de miles de votos. El resultado fue que en el primer parlamento democrático estuvieron representados 29 partidos, en los que el mayoritario apenas si tenía 14% de los 460 escaños que componen la Cámara Baja. La dificultad de conformar una amplia mayoría que apoyara al gobierno de Suchocka hizo inevitable la disolución anticipada del Parlamento en mayo de 1993 por parte del presidente Walesa. Las siguientes elecciones de septiembre de 1993 se realizarán, sin embargo, con una nueva ley electoral que establece un umbral mínimo para obtener representación del 5%. En ambas situaciones, la gobernabilidad del sistema era el objetivo buscado.

mar que un menor número de partidos favorece la gobernabilidad, paralelamente se ha constatado que los mecanismos favorecedores de tal situación artificial contribuyen decisivamente a la polarización social y de ahí a la amenaza de la quiebra del sistema.

En cuanto a la capacidad de sobreprimir a unos partidos frente a otros, es obvia en el caso de las fórmulas de pluralidad y mayoritaria. No obstante, en el sistema de representación proporcional puede igualmente darse si no se respeta la regla de la estricta proporcionalidad (igual porcentaje de voto popular que de escaños adquiridos), y se produce como consecuencia de la aplicación de tres mecanismos: la fórmula matemática del reparto de los "restos", que en muchos casos puede beneficiar a los partidos con mayor número de votos (como sucede cuando se aplica el método D'Hondt). La modificación artificial de los límites de las circunscripciones para agrupar electorados "convenientes" (*gerrymandering*). Y la proporción del número de electores por escaño a distribuir, que en muchas circunstancias tiende a ser distinta según las circunscripciones.²⁰ Esta situación ya había sido denunciada por Rae al indicar que, como regla general, la combinación de la fórmula de la representación proporcional con las circunscripciones grandes producen con mayor proximidad resultados proporcionales, mientras que el sistema de pluralidad combinado con circunscripciones pequeñas produce la mayor desproporcionalidad (Rae, 1967: 138). Con respecto al tipo de efecto de la gestación artificial de partidos sobreprimados en relación con la gobernabilidad es también contradictorio. Los beneficios de la existencia de mayorías sustanciales que supongan en un principio cierta estabilidad para el sistema político pueden transformarse a largo plazo en tumores con efectos negativos sobre el sistema político. En una determinada coyuntura de crisis éste puede verse bloqueado has-

²⁰ Nohlen (1984: 84) destaca que este mecanismo comporta la misma incidencia en dañar la proporcionalidad pura que el establecimiento de umbrales mínimos señalado en el párrafo anterior.

ta la extenuación por dichas mayorías ajenas a la realidad social.²¹

Finalmente, la posibilidad de fortalecer a los partidos de acuerdo con los criterios electorales escogidos es fruto de la utilización de instrumentos que restringen enormemente la capacidad de decisión del elector. Entre ellos, el más conocido y usado son las listas cerradas y bloqueadas elaboradas en los "estados mayores" de los partidos y frente a las que el elector no tiene capacidad alguna de ejercer ni opciones de prelación (aunque esta posibilidad haya desatado serias críticas como sucedió en el caso italiano), ni de combinación de sus candidatos preferidos entre listas de partidos distintos, generándose, igualmente, otra crítica conocida, que es la de alejar a los electores de sus representantes. También en este apartado la relación del grado de fortaleza así adquirida con la gobernabilidad es ambigua. Mientras que es un mecanismo básico para crear un nuevo sistema de partidos en una situación transicional, es una práctica que puede luego llegar a ser detestable por su significado a la hora de impulsar políticas clientelísticas dentro de los partidos. Además, se imponen diputados cuneros ajenos a la realidad de la circunscripción y con una elevada capacidad de escaparse del control de sus electores.^P

Desde los trabajos de Rae y de Duverger señalados, los análisis que abordan los sistemas electorales han avanzado

²¹ Este podría ser el caso de la Democracia Cristiana italiana y del Partido Demócrata Liberal japonés (Delage y Alcántara, 1992). La inercia de más de cuatro décadas ininterrumpidas en el poder les consagra como uno de los principales elementos de parálisis en sus respectivos sistemas políticos.

²² Esta sería la principal crítica al sistema electoral español para diputados nacionales. Mientras que al principio de la transición el sistema de listas cerradas y bloqueadas sirvió para reforzar internamente a los partidos políticos cohesionándolos en torno a sus cúpulas dirigentes, posteriormente el mismo sistema ha contribuido a desacreditarles por sus manejos en la elaboración de las candidaturas y a alejar a la clase política de los electores.

notablemente,²³ de manera que uno de los criterios fundamentales usados tradicionalmente para clasificarlos que es la fórmula del reparto de escaños según los votos y que da origen a los tres conocidos sistemas mayoritario, de pluralidad y proporcional, se considera insuficiente. De suerte que, el propio carácter de estas fórmulas, fue rebatido a lo largo de la década de 1980²⁴ y fue ganando aceptación la incorporación de sistemas mixtos. De este modo, complementariamente, se da una especial atención a la propia estructura del voto, tanto en lo que se refiere a su objeto (listas o individuos aislados) como al procedimiento (número de votos que tiene cada elector y tipo de voto -nominal, ordinal, numérico-); ya la estructura del distrito electoral con respecto a la naturaleza de su composición y a su magnitud. Todo ello, además, debe ser concebido en un marco que tenga en cuenta la

²³ Un repaso a la bibliografía sobre el tema que, además, contiene una propuesta para clasificar a los sistemas electorales se encuentra en Blaís (1988).

²⁴ Rae expresamente sostenía que la principal diferencia entre las leyes electorales yace en el continuo sencillo entre proporcionalidad perfecta (donde no sucede la redistribución) y la desproporcionalidad extrema (donde los partidos fuertes se benefician más y los débiles sufren más) .: » *the main difference between electoral systems lies, therefore, on a single continuum between perfect proportionality (where no redistribution occurs), and extreme disproportionality (where strong parties benefit most and the weak suffer most)* " (Rae, 1967: 137-138). Este aspecto fue considerado irrelevante años más tarde por Rose quien en un estudio con abundante trabajo empírico demostró que la diferencia total en el grado de proporcionalidad entre la fórmula de pluralidad y la de representación proporcional apenas si era de ocho puntos en la medida de siete casos regidos por la primera y 17 por la segunda (Rose, 1984a: 75). Por su parte, Nohlen consideró errónea la visión de un continuo en los sistemas electorales por cuanto que los dos principios de representación "deberían considerarse como antitéticos" (Nohlen, 1984: 313).

²⁵ En ese sentido el sistema electoral alemán (Morales y Alcántara, 1991) ha ido adquiriendo un notable prestigio a la hora de asegurar un equilibrio entre las ventajas de los sistemas proporcionales (el aprovechamiento máximo del voto al traducir la expresión popular en escaños) y de los sistemas de pluralidad (la personalización del candidato y su responsabilidad directa frente a su electorado).

situación histórica y socio-política específica bajo la que el sistema electoral debe operar y en conexión con la teoría democrática (Nohlen, 1984: 89).

El sistema electoral se ha señalado como una explicación complementaria responsable de problemas de gobernabilidad.²⁶ Su efecto más relevante en un sistema político se realiza sobre los partidos a quienes confiere representación efectiva en los distintos órganos de gobierno. Nohlen (1992) distingue dos efectos relevantes del sistema electoral sobre la gobernabilidad: el "efecto reductivo" obtenido por la comparación entre el número de partidos que compiten y el de partidos que obtienen mandatos parlamentarios; y el proceso de formación de mayorías (tanto en su vertiente estrictamente parlamentaria como en la presidencial—esto es, del mismo "color" político que el Presidente—).²⁷

Partidos y elecciones representan un binomio indisoluble. En su seno se lleva a cabo una dimensión muy relevante de la representación de la sociedad en el régimen político. A su vez, aspectos institucionales de carácter normativo, emanados de éste, afectan decisivamente la correlación entre partidos y elecciones. Ambas circunstancias hacen que se conforme un circuito cerrado, de indudable trascendencia sistémica en la política.

GOBIERNOS y PARLAMENTOS

El núcleo central de todo sistema político se encuentra conformado por los poderes Ejecutivo y Legislativo, según la ter-

²⁶ *"Il proporzionalismo produce iroppa frammentalliziolle purtitiell, e elle uuesta frammentazione OstllCO/ll ll gonemuañltá. Ergo, il llostro proporzionalismo deoe essere eliminatoo quantomeno ridotio"* (Sartori, 1991: 375).

²⁷ Para el caso latinoamericano en concreto, Nohlen (1992: 27) encuentra que los sistemas electorales ejercen un efecto moderado, "sea reductivo (sobre la cantidad de partidos) o sea desproporcionador (acerca de la relación entre votos y escaños)", de manera que su influencia en los sistemas de partidos no llega a determinar su estructura "en forma exclusiva y tajante".

minología clásica. Las razones que avalan esta afirmación se sitúan en el plano de ser el lugar donde se realiza *por excelencia* el proceso de asignación de recursos; de llevarlo a cabo mediante títulos suficientes que legitiman su autoridad para hacerlo; y a través de procedimientos aceptados por la mayoría de la sociedad. De esta manera, el Estado se define tanto por un determinado modelo de políticas públicas, en cuanto a los programas que produce, como por lo que en sí mismo es mediante las instituciones públicas." Por su parte, el Parlamento legitima esta situación e introduce demandas de la sociedad.

En el presente apartado, se ha optado por centrarse en la evolución y el significado de las relaciones entre gobiernos y parlamentos. La perspectiva adoptada atiende a la repercusión en dichas relaciones en el incremento y refinamiento de las formas de participación de sociedades plurales y a los problemas de estabilidad política y por ende de gobernabilidad. En este sentido, en las últimas páginas se aborda la polémica sobre la idoneidad de un tipo de relación u otro en cuanto a la consolidación del sistema político democrático.

La evolución histórica de las relaciones entre gobiernos y parlamentos

Las relaciones entre ambas esferas desde finales del siglo XVIII han estado definidas por una serie de elementos que llegaron a generar dos modelos bien diferenciados, siendo el origen primordial de cualquier crisis clásica de gobernabilidad. Por una parte, se situaba el modelo dominado por la comprensión inglesa de la política en el que el Parlamento

²⁸ Rose (1984b) señala que los elementos básicos con los que cuenta un gobierno bajo esta perspectiva son: j) un conjunto de organizaciones movilizadoras; ji) tres recursos: leyes, dinero y burocracia; para producir, y jii) una variedad de programas de salida (defensa, subsidios agrícolas, educación, pensiones, etcétera).

era el centro de gravedad político y se producía la "confusión" de poderes merced a una completa imbricación entre el gabinete y el Parlamento, puesto que aquél procedía de la confianza de éste a la que permanecía sujeto y, en reciprocidad, el gabinete, que era un órgano colegiado, podía decretar la disolución del Parlamento. Enfrente, se encontraba la posición que mantenía una estricta separación de los poderes, de manera que, a diferencia del anterior donde la legitimidad era única, se generaban órganos con "legitimidades" separadas y funciones perfectamente diversificadas. El primero dio lugar al modelo denominado parlamentarismo, mientras que el segundo respondió al título de presidencialismo.

Este estado de cosas supuso la gestación, a lo largo de décadas de desarrollo histórico, de, al menos, cuatro conjuntos de características significativas diferenciadoras ateniéndose a los distintos puntos desarrollados en las páginas anteriores y cuya incidencia en la gobernabilidad era muy elevada. En primer lugar, en lo relativo al proceso de formación de políticas, el sistema parlamentario implicaba un procedimiento instantáneo de colaboración entre los dos poderes por cuanto la propia existencia del gabinete estaba asegurada por una mayoría de parlamentarios suficiente también para garantizar la aprobación, en el brazo legislativo, de las medidas propuestas por el gobierno. El sistema presidencial, por lo contrario, no aseguraba automáticamente esta asonancia entre los dos poderes; al proceder de orígenes distintos nunca se aseguraba que el Presidente contara con una mayoría de su mismo grupo político que le apoyara, generándose, por consiguiente, costosos bloqueos en el procedimiento legislativo."

²⁹ Sin embargo, la gran mayoría de la bibliografía sobre el tema ha considerado esta situación como virtuosa, habida cuenta que lo que venía a simbolizar era una situación de control entre los poderes (en la dirección de la clásica frase de Montesquieu: *"il faut que le pouvoir arrête le pouvoir"*; que se traducía en la fórmula norteamericana del ideal de "checks and balances".

En segundo término, el proceso electoral comportaba en un caso y en otro cuatro elementos de distinción. Mientras que en el sistema parlamentario era único, puesto que los electores votaban por un Parlamento del que saldría un gobierno, en el sistema presidencial, era doble al votarse, de manera separada, la composición del Legislativo y los candidatos a Presidente. Pero, además, mientras que la convocatoria de las elecciones era potestad del jefe del gobierno en el sistema parlamentario (estando únicamente condicionado por un periodo máximo de vigencia del Parlamento elegido), en el caso presidencial aquélla era siempre fija obedeciendo a plazos y fechas preestablecidas constitucionalmente. En tercer término, el sistema electoral presentaba una diferencia básica entre los dos sistemas, con independencia de cual fuera la fórmula adoptada para la conformación del Poder Legislativo, y ésta era que toda elección presidencial se encontraba sujeta a una lógica "suma cero" mediante la cual sólo podía haber un único ganador. Esta situación introducía un carácter plebiscitario a este tipo de elecciones muy diferente al que tenían las realizadas en el ámbito parlamentario. En fin, la independencia de ambas elecciones en el sistema presidencial conducía con mucha frecuencia a la existencia de un calendario doble que llegaba a separar en el tiempo la cita electoral parlamentaria de la presidencial.

En tercer lugar, las relaciones con el sistema de partidos preSuponían que el jefe del gobierno, en el sistema parlamentario, como líder de la facción mayoritaria del Parlamento era, a su vez, líder del partido nacional mayoritario por lo que la "correa de transmisión" entre éste y el gobierno operaba con plena normalidad cumpliéndose, así, a la perfección algunas de las funciones señaladas anteriormente de los partidos políticos. Sin embargo, en el sistema presidencialista, el Presidente no tenía necesariamente que ser líder del partido mayoritario, en muchas situaciones había podido ascender gracias a cualidades estrictamente personales; por consiguiente, podía llegar a producirse un cierto

efecto de frustración entre los partidos que se veían relegados a un lugar secundario en el sistema político.

Por último, la naturaleza del presidencialismo imponía una restricción al casi omnímodo papel del Presidente al limitar la posibilidad de su reelección, circunstancia que no se producía bajo el parlamentarismo. Esta medida suponía, igualmente, la renovación periódica en bloque de la élite gubernamental coincidiendo con los momentos de cambio presidencial.³⁰

Todas estas series de características recién enunciadas parecían defender la teoría de que el modelo del parlamentarismo favorecía *a priori* la gobernabilidad del sistema, haciéndose abstracción de cualquier otro elemento complementario. De hecho, una aproximación empírica señalaba que los casos de crisis de gobernabilidad máxima en que se había llegado a la quiebra del sistema se inclinaban del lado del presidencialismo. Sin embargo, esta constatación se veía influida por las discontinuidades en los regímenes políticos latinoamericanos que habían adoptado unánimemente (y, por otra parte, casi de modo aislado) el presidencialismo, encontrándose la explicación de sus crisis recurrentes en otros problemas. Además, del lado del parlamentarismo, aunque las crisis políticas fundamentalmente se centraron en la República de Weimar, la II República española y la IV República francesa, también quedó de manifiesto que la forma de gobierno concreta no era un seguro para ahuyentar la situación de ingobernabilidad.

Las cuatro series de elementos diferenciadores citadas más atrás, fueron conformando históricamente dos modos de operar muy distintos en la política cotidiana" Ahora bien, in-

³⁰ La casuística al respecto señala la existencia de tres variantes: la limitación perpetua (México), la limitación a un segundo mandato más inmediato (Estados Unidos) y la limitación a mandatos alternos (uno intermedio en el caso de Argentina y dos intermedios en el caso de Venezuela). En América solamente la Constitución de la República Dominicana no limita la reelección presidencial.

³¹ Debe señalarse que el sistema suizo de Ejecutivo Colegiado, estable-

mediatamente hay que tener en cuenta, que en su formulación estilizada correspondían exclusivamente a las pautas de actuación seguidas en Gran Bretaña y en Estados Unidos. Con la explosión del constitucionalismo a lo largo del siglo XIX y de las formas políticas democráticas en el siglo XX la casuística generada ha sido enorme; pero, a la vez, se han dado cita fenómenos nuevos. De entre los factores que produjeron mayores cambios en el esquema ofrecido caben destacar: la plena incorporación al sistema político de sociedades con *clivajes* múltiples; la introducción de mecanismos electorales sensibles al punto anterior y poseedores de una enorme capacidad de asegurar la representación de todo tipo de grupos surgidos al calor de cualquier reivindicación; la mayor sofisticación de la acción del gobierno como consecuencia de la ampliación de sus funciones y de sus elementos de gestión, lo que también produjo un crecimiento del mismo en detrimento del Legislativo incapaz de llevar adelante los nuevos programas altamente elaborados; el incremento en importancia de la política exterior en la mayoría de los países que, necesariamente, se concentra, a la hora de su formulación, puesta en marcha y seguimiento, en el ámbito de acción del Ejecutivo; la interdependencia que todos los gobiernos tienen en el seno de la comunidad internacional por servidumbres de la propia política exterior y, sobre todo, de los compromisos económicos y financieros; y la aparición de medios de comunicación y de información instantánea capaces de configurar liderazgos políticos que tienen como resultado un modo distinto de la personalización del poder y, a la vez, de crear opinión pública; pero que, también, son utilizados por el jefe del gobierno o el Presidente de la República para explicar los problemas suscitados o las políticas a llevarse a cabo.

En otro orden, el Poder Legislativo sustituyó su estructu-

cido también en dos ocasiones en Uruguay a lo largo del presente siglo, conformaría en la historia un tercer modo de operar.

ra bicameral por una de tipo unicameral en los países nórdicos europeos. P y, en los restantes países de Europa occidental, la segunda Cámara se alejó del modelo nobiliario hereditario británico para convertirse en un foro que poco a poco fue primando el factor regional con una intensidad diferente (donde los casos más extremos serían los del Senado francés -intensidad mínima- y del Bundesrat alemán -intensidad máxima-) y cuya incidencia en el procedimiento legislativo cotidiano, a excepción del último caso citado, era ciertamente reducida. Al mismo tiempo, fueron surgiendo escenarios de representación de intereses socioeconómicos que se concentraron en los consejos económicos y sociales, aunque su carácter era estrictamente consultivo, lejos del núcleo central en el proceso de toma de decisiones.

Todo ello hizo que, a comienzos de la última década del presente siglo, el panorama no tuviera la nitidez de décadas atrás. Mientras que en el denominado polo presidencialista sus principales elementos permanecían prácticamente constantes. P No ocurría 10 mismo del lado parlamentario donde se habían introducido notables modificaciones" Posible-

³² Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

³³ Aunque se pudiera hablar de una "tipología del carácter presidencial" como la desarrollada por Barber (1972: 8) al establecer cuatro tipos de presidencias según el carácter del Presidente norteamericano combinando dos dimensiones. La primera se refiere a la "actividad-pasividad" del Presidente medida por el tipo y la extensión de su dedicación al trabajo, de manera que el Presidente activo parece más convulsivo en su devoción a la ética del trabajo, mientras que el pasivo evita nuevas aventuras y minimiza el compromiso con la política corriente. La segunda dimensión se refiere a la orientación positiva o negativa hacia su tarea. La combinación de ambas generaba tipos de presidentes: activos-pasivos (Roosevelt, Truman, Kennedy y Carter), activos-negativos (Wilson, Hoover, Johnson, Nixon y Bush), pasivos-positivos (Taft, Harding, Ford y Reagan), y pasivos-negativos (Coodlidge y Eisenhower).

³⁴ En el seno del presidencialismo, los países latinoamericanos que adoptaron en su totalidad este sistema de gobierno, salvo cortos paréntesis históricos, introdujeron la principal novedad en hacer responsable al legislativo de la elección del presidente si ninguno de los candidatos alcanzaba la mayoría absoluta del voto popular (Chile -1925- y Bolivia);

mente el principal origen de las alteraciones sufridas en la práctica del parlamentarismo fue consecuencia de la incorporación de su mecánica a nuevas formas de Estado que tenían carácter republicano." Mientras que las monarquías europeas habían ido incluyendo el constitucionalismo liberal paulatinamente, de modo que el gabinete surgido del Parlamento se fue introduciendo de manera normal, las nuevas repúblicas necesitaron elegir, de una forma u otra, un Presidente al que había que dotarle de unas determinadas funciones. Por consiguiente, primero en la III República francesa y, sobre todo, en la Alemania de Weimar y en la II República española, comenzaron a surgir unos híbridos especiales que se separaban del decidido presidencialismo norteamericano, ya que sus presidentes tenían enormemente recortados sus poderes, y del parlamentarismo monárquico puesto que sus presidentes gozaban de una legitimidad *democrática* que los reyes solo tenían como una forma de educada condescendencia de las distintas fuerzas políticas. El punto culminante de esta evolución fue la V República francesa que estableció una forma mixta denominada de semipresidencialismo donde conviven aspectos del parlamentarismo (la existencia de un gobierno con poderes ejecutivos, surgido de la Asamblea, responsable ante ella y con capacidad de disolverla a través del Presidente de la República y la

en segundo término, separaron la fecha de las elecciones presidenciales de las legislativas (Colombia, Chile - 1925-, El Salvador y, por su carácter de renovación parcial de las cámaras, Argentina); en tercer lugar incorporaron innovaciones a la cláusula de no reelección imposibilitándola completamente en algunos casos (México, Costa Rica, Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador y Ecuador) y, finalmente, sólo Perú, en el periodo comprendido entre 1980 y 1992, optó por una solución constitucional de corte semipresidencial. Sobre el origen constitucional de los presidentes véase Shugart y Carey, 1992: 76-105.

³⁵ "No debe olvidarse que las democracias europeas en 1918 eran todas monarquías constitucionales, con excepción de Suiza y Francia. En ese momento, la Tercer República francesa, con su régimen de Asamblea, no era precisamente un modelo atractivo, y, por tanto, Alemania, después de abolir la monarquía, se inclinó por la innovación política" (Linz, 1990a: 75).

posibilidad de llevarse a cabo la reelección presidencial) y del presidencialismo (Presidente elegido por sufragio universal y con notables poderes sobre las fuerzas armadas y en la conducción de la política exterior). Sin embargo, el caso francés no fue el único en desarrollar este camino intermedio,³⁶ aunque sí fuera donde los rasgos se acentuaron más profundamente.

Por su parte, la forma parlamentaria en sí misma considerada, sufrió importantes innovaciones relativas a: la elección del Presidente de la República (Alemania e Italia); incrementar el peso político de la segunda Cámara en el procedimiento legislativo (Ley Fundamental de Bonn de 1949); imposibilitar la disolución anticipada del Legislativo, manteniendo un periodo de gobierno y de legislatura fijo (Finlandia y Noruega); determinadas restricciones a las mociones de censura parlamentaria al gobierno por parte de la oposición (Alemania, Francia, España y Noruega); y al establecimiento de mecanismos legislativos para conseguir la aprobación de las leyes cuando no se tuviera mayoría en el Parlamento (Francia).

De todos estos mecanismos, las mociones de censura "constructivas" representaban uno de los medios más efectivos para enfrentarse al peligro de la inestabilidad clásica que se imputaba a ciertos esquemas parlamentarios. Implicaban que el gabinete no podía ser censurado si quienes apoyaban y proponían dicha moción no presentaban una fórmula de relevo, de manera que el propio acto de censura al gobierno saliente se convertía, simultáneamente, en un proceso de investidura del gobierno entrante. De esta manera se erradicaba una potencial situación de parálisis política propiciada por coaliciones contrarias al gobierno que, sin

³⁶ Austria, Bulgaria, Finlandia, Islandia, Irlanda, Polonia, Portugal, Rumania y Rusia conformarían casos parecidos con presidentes elegidos por sufragio universal (aunque de forma indirecta en el caso finés), y alejados del modelo seguido por Alemania, Grecia, Hungría e Italia que se situarían en el extremo de mayor debilidad presidencial por su elevada dependencia, a la hora de la elección, del Poder Legislativo. Todo ello sin salir del continente europeo.

embargo, en su común afán por derribarlo fueran incapaces de formular una solución de compromiso alternativo.

*La democracia consociacional. La desaparición
de las formas de gobierno puras*

Las modificaciones en las formas de gobierno surgieron fundamentalmente como consecuencia de la evolución en los problemas de la coyuntura política y por la introducción de sistemas electorales más refinados que impulsaron al sistema político a sectores sociales identificados con agendas políticas nuevas. El reconocimiento de tener que tratar con sociedades plurales divididas por *clivajes* y por actitudes electivas diferentes, derivadas de una situación compleja de identidades y lealtades múltiples, en un medio poliárquico en el que se daba la cooperación interélites, conducía a la teorización por parte de Lijphart de la "democracia consociacional". La democracia consociacional se definía en términos de cuatro características. La primera y más importante de ellas la constituía el gobierno por una gran coalición de líderes políticos de todos los segmentos significativos de la sociedad conformada según características plurales, lo cual podía tomar varias formas diferentes, tales como un gabinete de gran coalición en un sistema parlamentario, un "gran" Consejo o Comité en funciones consultivas importantes, o una gran coalición de un Presidente y otros altos cargos en un sistema presidencial. Los otros tres elementos básicos de la democracia consociacional eran: el veto mutuo o regla de la "mayoría concurrente", que servía como una protección adicional de intereses vitales de las minorías; la proporcionalidad como el principal nivel de representación política, de los nombramientos de la administración pública y de la asignación de fondos públicos; y por último, un alto grado de autonomía para cada segmento para conducir sus propios asuntos internos (Lijphart, 1977: 25).

Este concepto abría un nuevo horizonte a la hora de abordar el problema de las relaciones entre gobiernos y parlamentos. Incluso entre los dos modelos originales se había podido comprobar una pérdida en sus esencias, de manera que, desde una perspectiva más preocupada por los resultados y los "productos" del sistema político, que por la propia estabilidad e incluso perdurabilidad del mismo, se podía constatar la convergencia entre las dos formas de gobierno. De esta manera, quedaban minusvaloradas las consecuencias de las, todavía persistentes e inamovibles, diferencias institucionales. Es esta la perspectiva? desde la que se ve converger a la Presidencia norteamericana hacia los sistemas que cuentan con jefes de gobierno como a éstos hacia el modelo que significa aquélla. Porque, con independencia de las diferencias estructurales y organizativas entre ambos sistemas, los escollos son universales, trascendiéndose a la hora de sus análisis de perspectivas únicas bien fuesen de carácter institucional o estructural —*"whatever the structural and organizational differences bettween systellls, tite problems of executioe government in western industrial deniocracies are per-ceioed as almost universal, tonile the analysis of those problems, if not the solutions, iranscend institutional and structural uniqueness"* (Hart, 1991: 208). Esta percepción registraba la transformación que, en Gran Bretaña, se había ido produciendo después de la segunda Guerra Mundial del gobierno de ga-

³⁷ Puesto que desde el punto de vista del gasto público y de la composición y dinámicas de las políticas públicas norteamericanas sigue habiendo una brecha enorme con el resto de los países de la ocm: que mantienen patrones parlamentarios; al igual que con respecto a la burocracia ya que el tamaño de la misma en Washington que se encuentra "a las órdenes" del Presidente es muy inferior a la de cualquier jefe de gobierno europeo; finalmente, mientras que en los sistemas parlamentarios la proporción de leyes presentadas por el gobierno, como consecuencia de contar con mayoría legislativa, se sitúa en torno a 90%, enel caso norteamericano es sólo de 10% llegando a usar el Presidente su poder de veto a una media de 10 veces al año (como ha ocurrido durante el periodo del presidente Bush). (Rose, 1985 Y 1984c.)

binete al de Primer Ministro, merced al poder de éste de nombrar y de sustituir ministros, por su control de la estructura y agenda de las reuniones del gabinete y por su liderazgo en el partido. Estos factores, que fueron haciendo suyos otros países europeos, aproximaban al Primer Ministro británico al Presidente norteamericano al que dominaban los rasgos de liderazgo o de carácter frente al Congreso donde los "intereses" y los asuntos locales contaban más, sin que hubiera una relación consistente entre ambos (Bell, 1985: 63).

Paralelamente, aunque Rose encontraba también tareas prioritarias comunes a ambos escenarios como serían la búsqueda del apoyo popular, la gestión de las relaciones con el partido y con el Parlamento, la seguridad nacional y la política económica, todas ellas tenían grados de intensidad diferentes. Así, el mantenimiento a lo largo de un periodo de gobierno del apoyo popular es más importante en un sistema parlamentario que en uno presidencial habida cuenta de la influencia cotidiana de la opinión pública en la opinión del partido, y de éste de modo directo en el gobierno. Es igualmente distinta la gestión de las relaciones con el partido y con el Parlamento por cuanto que el jefe del gobierno tiene su terreno más abonado que el Presidente al ser, antes que nada, líder del partido y parlamentario de una facción que tiene asegurada la mayoría en el Parlamento (Rose 1984c: 23-24).

Todo ello condujo a un callejón sin salida en la década de 1980 quedando de relieve lo obsoleto de aplicar, como único criterio tipológico, una división formal de los sistemas políticos en torno a las dos categorías clásicas. Además, el éxito de los procesos de transición política iniciados en 1974 con los casos del sur de Europa y de Europa del Este, aún no totalmente concluidos, generaban un interés añadido por la operatividad de la ingeniería política y las posibles consecuencias de la misma al producir nuevos modelos que no casaran en las referidas categorías. Duverger, anticipándose a la oleada de las nuevas democracias surgidas a partir de la segunda mitad de la década de 1970 y a la circunstancia de

que en su práctica totalidad conformarían "repúblicas parlamentarias", señaló la necesidad de introducir un modelo de estudio basado en cuatro variables esenciales: las reglas constitucionales, la composición de la mayoría parlamentaria, la posición del Presidente con respecto a esa mayoría, y la existencia de factores nacionales de carácter contingente (Duverger, 1980: 166).

De la misma forma, Lijphart (1987) auspició la necesidad de tener en cuenta hasta ocho elementos a la hora de formar sus dos modelos de democracia de consenso y democracia mayoritaria. Entre estos elementos se encontraban, como en la propuesta de Duverger, aspectos relativos a las reglas constitucionales (la existencia o no de una Constitución escrita, la separación de poderes, el número de cámaras, y el tipo de Estado con respecto a la disyuntiva entre centralización y descentralización); el carácter de la mayoría para poder conformar gobiernos de coalición que hicieran compartir el Poder Ejecutivo; y, por último, la forma de representación electoral utilizada conjuntamente con el sistema de partidos y su conformación sobre una o varias dimensiones (*clivajes*).

Tanto en esta aproximación de Lijphart como en la de Duverger' se producía un reconocimiento de que por encima de lo fijado por la Constitución, debía tenerse en cuenta el efecto que la sociedad, a través de los cauces representativos, tenía sobre el sistema político. Lo cual, había dado paso a configurar un variopinto y complejo esquema que sepultaba definitivamente las dos categorías clásicas" como único criterio clasificatorio y excluyente de matices y de formas híbridas.

³⁸ De esta manera, al analizar el comportamiento del esquema constitucional francés, por encima de su carácter híbrido ya señalado, se observa su capacidad de actuar de manera opuesta en función de las condiciones políticas existentes y de los actores intervinientes. Así, durante la presidencia de Mitterrand, su carácter ha sido presidencialista en los momentos en que éste ha contado con una mayoría presidencial en la Asamblea Nacional, y fue parlamentario en la época de la "cohabitación" con Chirac como jefe de gobierno entre 1986 y 1988, o de Balladur a partir de 1993, usando los términos de clasificación clásicos.

El efecto de la realidad sobre cualquier tipología formulada mediante esquemas rígidos denunciaba su ineficacia. Al constatar que de los diez cambios de Primer Ministro habidos en Gran Bretaña después de la segunda Guerra Mundial sólo cinco fueron resultado de un proceso electoral y los otros cinco de una substitución en el liderazgo del partido en el gobierno, se estaba haciendo pasar el centro de gravedad del sistema político al partido mayoritario y, de alguna forma, a la ley electoral que le dotaba de tal mayoría en el Parlamento. De igual manera, en los diferentes gobiernos de coalición europeos, un cambio en los socios de la coalición, y por ende en la jefatura del gobierno, tiene una probabilidad doble de que ocurra durante el periodo de funcionamiento de un Parlamento que suceda tras una elección, por lo que la orientación de la decisión popular en favor de un determinado jefe de gobierno se encuentra absolutamente mediatizada en beneficio de las élites de los partidos con representación parlamentaria; circunstancia que se ve avalada por el hecho de que aproximadamente un tercio de los primeros ministros europeos no son líderes de la primera minoría parlamentaria.³⁹ La necesidad de integrar los procesos de conformación de la representación política en los estudios del gobierno es, por tanto, obvia.

Ahora bien, tanto los estudios sobre la gobernabilidad de un sistema político democrático como, sobre todo, los interesados en la consolidación de sistemas que recientemente se vieron inmersos en una transición política, reivindican hoy en día no dejar de lado una combinación que integre la aproximación institucional, como variable independiente, con otros elementos de tipo más coyuntural.⁴⁰ En este sentido hay un

³⁹ La fuente de estos datos se encuentra en Rose (1984b: 13).

⁴⁰ Por ejemplo, desde la perspectiva de la gobernabilidad, se ha señalado que la alternancia democrática en el gobierno de dos formaciones opuestas puede acarrear dos consecuencias negativas "la desincronización o desajuste entre la periodización política y las temporalidades de los juegos políticos... y el grado importante de incertidumbre, respecto a los resultados sucesivos de los juegos políticos entre partidos" (Flisfisch, 1989:

retorno en la bibliografía de la última décadas' a poner el acento en la necesidad de atender a los problemas derivados del comportamiento de las instituciones para explicar fenómenos de ingobernabilidad, de quiebra democrática y de falta de consolidación democrática.

La discusión actual

Centrándose el análisis en cuál debe ser un diseño que asegure el correcto rendimiento de un sistema político que cuente con reglas y prácticas poliárquicas recientes y que combine aspectos relativos al régimen político con las fórmulas de representación de la sociedad, surge un cuadro bidimensional con cuatro grandes apartados. Si los ejes representan las formas "puras" de ambas variables, se sitúa en el extremo de uno de ellos el presidencialismo y en el opuesto el parlamentarismo; en el otro eje los extremos los conforman el sistema de representación mayoritario con circunscripciones uninominales de tamaño pequeño y el de representación proporcional con circunscripciones plurinominales grandes. Mediante este método los cuatro apartados son: presidencialismo-mayoritario, presidencialismo-proporcional, parlamentarismo-mayoritario y parlamentarismo-proporcional.

Si bien Linz ha contrapuesto las "virtudes del parlamentarismo" (1990c) a los "peligros del presidencialismo" (1990b), su exposición puede redondearse, completando su argumento, señalando que el presidencialismo todavía se ve más agravado en sus efectos sobre la gobernabilidad de un sistema cuando se combina con la fórmula de representación proporcional. En ese momento, la lógica „suma cero" que rige la elec-

116). Sin embargo, una constatación empírica pone de relieve que esto no es necesariamente siempre así y que las consecuencias sobre la ingobernabilidad del sistema pueden no llegar a darse como en las transferencias de poder en Estados Unidos o las acaecidas entre Schmidt y Kohl en Alemania o entre Calvo Sotelo y González en España en 1982.

⁴¹ El caso más reciente puede encontrarse en Lijphart (1992).

ción de un Presidente se encuentra con la lógica del "todos ganan" que domina la representación proporcional y el resultado es un Poder Ejecutivo que tiende a estar en una situación de incompatibilidad con el Poder Legislativo al no alcanzar, con facilidad, la formación de mayorías presidenciales en éste. El problema es particularmente más grave en aquéllos sistemas no consolidados democráticamente, por cuanto que un escenario como el indicado puede comportar tres elementos negativos: en primer lugar, disminuye el rendimiento del sistema como consecuencia del bloqueo en que se ven inmersos los poderes Ejecutivo y Legislativo mediante el uso del veto por parte del primero y de la regla de la mayoría por el segundo, pero también habida cuenta de la inexistencia de mecanismos institucionales para enfrentarse a una crisis política en la que la credibilidad del Presidente o de la clase política en general se encuentre muy dañada; en segundo término, debilita enormemente al sistema de partidos pues el hecho de tener la mayoría no significa tener el poder ni participar en él, con la consiguiente frustración, además se constata la facilidad con la que pueden llegar al poder *outsiders* del sistema político mediante mecanismos plebiscitarios y sin necesitar apoyo alguno de los partidos; y por último, tiende a polarizar la vida política de la nación, especialmente en aquéllos comicios que tengan carácter fundacional, abriendo viejas heridas y arriesgando a catalizar los latentes elementos de quiebra.^v

Contrariamente, Sartori, alejándose de un nivel de abstracción general, ha señalado como una explicación del origen de los problemas de gobernabilidad para el caso italiano el propio carácter parlamentario del régimen. El parlarnen-

⁴² Linz realiza un excursu sobre los efectos negativos que habría tenido para la transición política española "el resultado de la primera elección presidencial". En su opinión, "no hay duda alguna de que ese sistema presidencial o semipresidencial hubiera hecho la transición española a la democracia mucho más difícil y aun arriesgada y, ciertamente, no hubiera creado el consenso sobre las instituciones de la nueva democracia española lograda por la Constitución de 1978" (Linz, 1990a: 105-108).

tarismo, afirma, paraliza la democracia. P de manera que ha llegado a abogar por un sistema de "presidencialismo alter-nante", consistente en un semipresidencialismo con "dos motores en sucesión" .: »*due motori in successione*" (1991: 399)-, elegidos simultáneamente por periodos iguales de cinco años de duración, que sacase a Italia del marasmo en el que se encuentra.

Todo ello es prueba de que el propio carácter de la forma de gobierno está generando en la primera mitad de la década de 1990 una bibliografía abundante. De esta manera, se discute en torno a la mayor idoneidad del parlamentarismo frente al presidencialismo y viceversa, encontrándose partidarios de una y otra forma de gobierno según los casos. La polémica sobre la reforma política en el nivel de la ingeniería constitucional se encuentra abierta no sólo en los países que representan nuevos sistemas democráticos sino en los viejos también. La opción en favor del parlamentarismo como garante de la consolidación democrática defendida por Linz (1990a), y Valenzuela (1990), entre otros autores, contrasta con los matices elaborados por Nohlen (1991) en torno a las posibilidades del presidencialismo en América Latina. Mientras que en Italia lo que se busca es un Presidente "plenipotenciario", en algunos de los países de América Latina (Bolivia y Chile permanecen como los casos más significativos) lo que se pretende es reducir y contrabalancear los poderes del Presidente. v y en Europa del Este se desea encontrar una

⁴³ Señala que, en el caso italiano, lleva a convertir a la política en una máquina por su automatismo que la hace caer en un mecanismo perverso ungido de inercia propia — "*le macchine della uotontismie lll politica italiana si coetituiee in macdtrina appllll to perché e diuenmt*" « *лишесии ismopen'erso chegira, sciupa e ditoraper moto propio, in caduta illerzialc*" (Sartori, 1991: 396).

⁴⁴ Brasil también lo era hasta que un plebiscito en abril de 1993 sobre el futuro constitucional despejó completamente la incógnita al inclinarse el electorado por el apoyo al mantenimiento de la fórmula presidencialista.

⁴⁵ En América Latina, la capacidad de un gobierno, concebido como administrador de la sociedad a través del Ejecutivo y su entorno de tecnócratas, no solamente se encuentra constreñida por estos problemas de ingeniería constitucional, también se dan cabida las dificultades en la

combinación que asegure sólidos liderazgos efectivos conjuntamente con partidos potentes.

Las consecuencias de todo lo expuesto deben generar una toma de conciencia que rechace la existencia de „fotos fijas“. Los diferentes casos nacionales democráticos ofrecen hoy en día tal grado de matices y de variaciones en las relaciones entre sus gobiernos y parlamentos, que obliga a generar constantemente modelos diversificados de comprensión. Además, el dinamismo de la situación hace inevitable que dichos modelos sean abiertos y que permanezcan permeables a la aceptación de las repercusiones que pudieran producir los otros aspectos del sistema político abordados en los apartados anteriores. Una última precisión en este sentido la aporta Blondel al señalar la existencia de tres dimensiones generales a la hora de realizar una tipología del proceso de toma de decisiones de un gobierno. Se trata del grado de control partidista, del nivel de participación de los ministros y del papel del jefe de gobierno (Blondel, 1989: 218). La superación de la dicotomía entre presidencialismo y parlamentarismo, basada en una limitada aproximación formal, queda así constatada al incorporarse la variable del grado de control y de presencia de los partidos políticos. Su fortaleza viene dada en función tanto de los mecanismos de representación y de participaciór" como de las características de la sociedad donde se encuentran asentados.

formulación de políticas (Malloy, 1992), procesos en los que se deben resolver primeramente la necesidad, tanto táctica como estratégica, de conformar coaliciones (electorales y de apoyo al gobierno en algunas políticas especiales) entre los grupos de la sociedad civil vinculándolos con el desarrollo del proceso.

⁴⁶ El bloqueo en Estados Unidos entre el Congreso, dominado por el Partido Demócrata, y la Presidencia, durante los periodos de Reagan y de Bush, no concluyó con la elección de Clinton (aunque se mejorara sustancialmente). La escasa disciplina partidista y las peculiaridades del sistema electoral (de pluralidad y con elecciones en intervalos de sólo dos años en el caso de la Cámara de Representantes) hizo que el voto de congresistas demócratas conservadores no se deslizara automáticamente en favor de los proyectos del Presidente, a pesar de que, en contra de lo sucedido en la década anterior, fuera de su propio partido.

III. EL RENDIMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

LAS políticas públicas también son elementos institucionalizados del sistema político. Sólo una visión basada en la formalidad de las fuentes que las producen y en los criterios que conducen a su demanda por parte de la sociedad, por medio de la representación y de la participación, las hace aparecer fuera del marco del capítulo anterior. Sin embargo, al igual que en el caso precedente, el sistema político puede ser evaluado por el rendimiento de las políticas públicas y, consecuentemente, éstas pueden llegar a generar situaciones donde la gobernabilidad se encuentre al borde de una crisis. Se señalaría, además, que por ser los elementos más visibles, cotidianos y familiares del sistema político para los ciudadanos, son su objeto de valoración continua y, por tanto, las que ayudan a generar de manera directa e inmediata un grado u otro de confianza en el sistema.

Al establecer Putnam (1993) un listado de indicadores que le pudieran servir para medir el grado del rendimiento institucional -*institutional performance*- del sistema político italiano, en su nivel regional, encontró un ajustado equilibrio entre sensores que formarían parte del capítulo anterior y otros que integrarían el presente.¹ En cualquier caso, quedaba de relieve la necesidad de analizar un sistema político y los efectos que de él mismo se derivan, por su constitución (la ope-

¹ Los doce indicadores del rendimiento institucional para el estudio llevado a cabo en las regiones italianas serían: la estabilidad del gabinete; la prontitud en la ejecución presupuestaria; los servicios estadísticos y de información; las reformas emprendidas a través de la legislación (medidas por su grado de comprensión, coherencia y creatividad); la innovación legislativa; los centros de socorro; las clínicas familiares; los instrumentos de política industrial; la capacidad de gasto agrícola; los gastos de la unidad sanitaria local; el desarrollo urbano y de la vivienda, y la capacidad de respuesta de la burocracia (putnam, 1993: 67-73).

ratividad procedimental) y por su ejecución (las políticas públicas), sobre su propio nivel de gobernabilidad.

Por otra parte, se ha señalado el interés en relacionar los estilos de políticas, o, en los términos anteriormente utilizados, los estilos de la acción de gobierno (*policy styles*) y la gobernabilidad de un sistema político, en especial cuando éste se encontraba inserto en un proceso de transición política con implicaciones en el terreno de la economía. Bresser Pereira *et al.* (1993: 210) han señalado esta correlación al defender que los estilos de la acción de gobierno importan por cuanto que tienen el efecto de canalizar los conflictos políticos y de enseñar a los actores políticos dónde se localiza en realidad el poder.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PRODUCTOS DEL SISTEMA POLÍTICO

El concepto de políticas públicas y su estudio

En el presente análisis se consideran las políticas públicas como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad. Concebidas como "productos del sistema político", no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscritos al ámbito del Estado. Por otra parte, las políticas públicas pueden definirse en términos del uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales – "*strategic use of resources to alleviate national problems or governmental concerns*" (Chandler y Plano, 1988: 107)– o como "el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos".?

2 La definición es de Peters (1982) recogida por Pallarés (1988: 143) quien

Las distintas aproximaciones conceptuales ponen de relieve la existencia de una serie de rasgos que se encuentran generalmente reconocidos como asociados a la misma noción de políticas públicas. En primer lugar se distinguen ante todo por el contenido que les es propio y que no es otro que el trabajo gubernamental (*poliey making*) que produce resultados concretos y sobre el que se volverá más adelante. En segundo término, contienen elementos de decisión o de asignación cuya naturaleza deriva, en mayor o menor medida, de la coerción ejercida por la legítima autoridad de los actores gubernamentales; en este sentido es una regla, enunciada verbalmente o por escrito, que guía los comportamientos y se presenta como el producto formalizado del sistema político de acuerdo con el contenido de los capítulos precedentes. En tercer lugar, las políticas públicas dibujan un cuadro de acción bastante general formado por la suma de actos singulares aisladamente considerados y cuya existencia no presupone necesariamente una estrategia global o continua; esto es, no todas las políticas están basadas en perspectivas explícitamente definidas, articuladas racionalmente entre sus elementos, ni son permanentes en el tiempo. Las políticas públicas afectan, bien por su contenido o por su efecto, a un público muy diferente, compuesto por individuos, grupos u organizaciones, de manera extremadamente heterogénea. Finalmente, se presume que los actos en que se basan las reenvían con orientaciones explícitas o implícitas, manifiestas o latentes.

El estudio de las políticas así entendidas, implica una con-

le da mayor precisión señalando tres aspectos complementarios: el "proceso decisional" bajo el que deben considerarse las políticas públicas, habida cuenta de estar configuradas por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo, siguiendo, normalmente, una secuencia racional; así como que los casos de "inacción" -como indicará también Subírats (1988)- constituyen formas de hacer políticas públicas y, finalmente, que para que una política pueda definirse como "pública" debe "haber sido generada -o al menos procesada hasta cierto punto- en el mareo de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales".

textualización necesaria desde la ciencia política y, más concretamente, desde el sistema político habida cuenta del grado de influencia que en ella ejercen los aspectos institucionales, los fenómenos participativos, las fórmulas de representación y otros elementos colaterales como pudieran ser las dimensiones y los rendimientos efectivos de la economía. Lo que también plantea un rechazo a una visión del problema desde disciplinas jurídico normativas que atienden más al desarrollo procedimental reglado que a los resultados, toda vez que, a los efectos de este capítulo, la administración está compuesta de aquellas actividades específicamente dirigidas hacia la aplicación de la acción política a un gobierno. Además, los cambios dados en la lógica de la legitimidad que preside la acción pública son una realidad manifiesta (Subirats, 1988). La introducción de intereses y grupos antagonistas no sólo ha modificado el proceso de hacer política sino también la base de legitimación del mismo; desde una legitimidad impersonal de carácter racional-legal se vuelve a fundamentar en la confianza de la relación personal con asociaciones y grupos.

Por otra parte, el estudio de las políticas públicas debe realizarse desde una perspectiva comparada³ en el sentido de responder a los interrogantes de cómo, por qué y cuáles son los efectos que los diferentes gobiernos persiguen mediante las formas de acción o de inacción particulares (Heidenheinner *et al.*, 1983: 4-6) y las razones de su caída en una situación de ingobernabilidad. Al preguntar a los gobiernos cómo escogen actuar se focaliza la atención en lo que sucede en el interior y en los alrededores del Estado; requiere el aprendizaje de aspectos de las estructuras y de los procesos mediante los cuales se alcanzan las decisiones gubernamentales. Al pregun-

³ Subirats se muestra decididamente partidario de este enfoque al que califica de "atractivo", de manera que enfatiza la conveniencia de avanzar en estudios de políticas públicas de carácter comparado, debido a "la misma operatividad que ofrecen (los estudios) en la articulación de nuevas políticas" y a "la capacidad de explicación general que pueden derivarse de los mismos" (Subirats, 1992: 19-20).

tarse por qué los gobiernos persiguen formas de acción particulares, el investigador puede adentrarse en los distintos efectos de los desarrollos históricos de los sistemas políticos, en las subyacentes culturas políticas de los países y en los modos en que se reciben influencias del exterior. Por último, cuando se pregunta sobre los efectos de las diferentes políticas se enfatiza el significado que para la sociedad representa lo que el gobierno hace para y por ella, con sus consiguientes repercusiones en la legitimidad del sistema.

El lugar donde tienen su origen la« políticas pública»

La relación de las políticas públicas con el sistema político no deja de situarse sino en el ámbito de la dicotomía entre Administración, entendida como el proceso mediante el que se llevan a cabo decisiones y políticas, y política.⁴ Esta posición quedó formulada como base teórica a la limitación del *spoils system* y a sus efectos dañinos sobre un Estado que ganaba en competencias y en capacidad de acción, pero también creció gracias al acicate que supuso el desarrollo de la administración pública como objeto académico. Ambas circunstancias se encuentran, como situación inédita, en el trabajo intelectual y práctico de Woodrow Wilson quien, hace más de un siglo, señalaba la independencia entre ambas esferas por cuanto que no entendía como políticas las cuestiones administrativas y, por ende, comenzaba un antagonismo que iba a extenderse durante décadas."

⁴ El inglés como lengua tiene la ventaja de ofrecer tres términos diferentes: *poliet*) califica el cuadro de la acción de gobierno, *politics* designa la lucha por el poder, y *polity* representa el marco general donde se llevan a cabo las otras dos.

⁵ Woodrow Wilson, profesor de ciencia política y Presidente de Estados Unidos, señalaba al respecto: "*The field of administration is a field of business. It is removed from the political and strife of politics... It is a part of political life or like the methods of the counting-house are a part of the life of society; or like machinery is part of the manufactured product... administration lies outside*

Pero con el transcurso del tiempo también surgieron tipos diferentes de desarrollo teórico para el estudio de la administración pública que abandonaban la rígida separación de Wilson y animaban a que se dinamizaran aquellos estudios europeos continentales que acentuaban casi únicamente su carácter normativo como resultado de la sólida presencia del derecho administrativo. De esta forma, en el último cuarto de siglo han aparecido seis modelos teóricos (Hood, 1990), muchos de los cuales ya se han abordado en capítulos anteriores. Se trata de la "aproximación a la acción de gobierno" (*policyapproach*) que adopta como objeto de análisis no el diseño institucional sino los programas de políticas públicas genéricas, procesos, opciones o resultados y que en las páginas siguientes ocupará un lugar central. Otro modelo teórico presente es el de la "sociología organizacional" que ofrece una teoría explicativa de las estructuras y del comportamiento de todas las organizaciones formales. La "teoría del Estado neomarxista" que trata de buscar la manera en que puede colocar a la administración pública tradicional en el contexto de las fuerzas sociales fundamentales que tienden a encontrarse en medios urbanos. Las "aproximaciones críticas o filosóficas" desarrolladas por la escuela de la nueva administración pública enfatizan que valores tales como equidad e igualdad deberían ser sobresalientes en la administración pública y que incluso los administradores no deberían limitarse a simplemente obedecer las directrices de los políticos electos para alcanzar cualquier objetivo seleccionado por estos últimos. La "gestión pública" proviene de la influencia de la teoría de la gestión de la empresa privada de manera que integra a la orientación normativa de la tradición de la administración pública clásica con la aproximación instrumental de la gestión empresarial. Por último, la "elección pública" confía el método de la propia escuela para

the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its officers" (Wilson, 1887: 209-210).

el análisis de la administración, de manera que el argumento básico se hace descansar en la preferencia por la elección del consumidor más que en el monopolio del productor.

Desde una aproximación a la administración pública como acción de gobierno o, en otros términos, de los "nervios o canales de comunicación y de decisión" del cuerpo político - "*its nemes, its channels of communication and decision*" (Deutsch, 1963: ix)-, se ha puesto de relieve la existencia de al menos cinco aspectos referidos a un intento de teorización de la misma de acuerdo con el trabajo de Morrow (1980). En primer lugar, la teoría descriptiva enuncia lo que realmente sucede en la administración y postula posibles causas del comportamiento observado. La teoría prescriptiva aconseja cambios en la dirección de las políticas públicas explotando el conocimiento de la burocracia y de la influencia política; de acuerdo con esta teoría, la teoría de la ciencia de la administración existe para reformar, corregir y mejorar el proceso de gobierno. En tercer lugar, la teoría normativa se refiere a la disyuntiva de si la burocracia debe asumir un papel activo en la política y en el desarrollo político y si tales funciones deben o no estabilizarse, extenderse o restringirse. La teoría de la presunción se centra en la mejora de la calidad de las prácticas administrativas mediante el intento de entender cómo la naturaleza de los seres humanos interactúa con las instituciones políticas en un medio ambiente burocrático. Finalmente, la teoría instrumental conceptualiza los medios para mejorar las técnicas de la gestión administrativa para hacer que sean más realizables los objetivos políticos.

La aparición de estas corrientes, que paulatinamente fueron contribuyendo a la construcción de una sólida teoría de la administración, se vio influenciada en gran medida por movimientos políticos dirigidos a mejorar la vía por la que los administradores llevaban a cabo su cometido. De este modo, las épocas de reformismo político dieron énfasis a las teorías prescriptiva, normativa y de la presunción. También los intereses tradicionales se fueron ampliando, pasando

de la eficiencia a la efectividad, luego a las técnicas presupuestarias, de ahí a las técnicas más sofisticadas de buena administración, para llegar al último escalón que representa el interés por la equidad social. El resultado de todo ello era una administración pública que poseía tres características básicas: la burocracia, las actividades en gran escala y las responsabilidades en la formulación y en la ejecución de políticas,"

A efectos de la finalidad del presente epígrafe, se tiene, por una parte, el conglomerado que representa la administración pública y la necesidad de encuadrarlo en el sistema político, por otra, las actividades administrativas y su necesaria diferenciación de las políticas públicas y, en tercer lugar, la relación entre el polo que representa el gobierno que hace la política pública y el polo que la administra. Todo ello a partir de la tarea asignada por Lasswell a la ciencia política que debía atender al interrogante que formulaba sobre "quién obtiene qué, cuándo y cómo" —"*who gets what, when, how*"— Y siendo conscientes de que el proceso político está en las manos, en buen número de situaciones, de aquéllos que son tecnológicamente competentes para comprender los proble-

⁶ Chandler y Plano (1988: 29-30) manifiestan a este respecto que la administración pública debe marcar en el ámbito de la burocracia la distinción entre lo público y lo privado en el sentido de que "*public administration is large-scale administration*" y esto conlleva que sus objetivos sean plurales (no el único de obtener ganancias como sucede en el ámbito de lo privado), sus servicios no se vendan en el mercado, sus usuarios sean toda la población, y el grado de publicidad de sus acciones sea máximo. Con respecto al factor que representa el tamaño, la administración pública suele ser el mayor empleador. Y en cuanto a la formulación y ejecución de políticas, la administración pública se encuentra entre los lugares de origen más importantes de proyectos y de enmiendas tanto de reglamentos como de legislación.

⁷ Consideraba que el estudio de la política debía referirse a la influencia y a lo que influye, esto es las demandas sobre valores como el respeto, el ingreso y la seguridad —"*by the study of politics is here meant the study of influence and the influence itself. The influential cannot be satisfactorily described by the use of the social index. To some extent influence is indicated by claims on values, like deference, income, safety*" (Laswell, 1936: 233)—.

mas, las alternativas políticas y sus respectivos efectos; estos tecnócratas o expertos tienden a encontrarse, ya sea en los niveles superiores de la administración pública o del sector administrativo del gobierno o fuera del gobierno en los grupos de interés organizados.

La administración pública se encuentra subordinada al régimen político, en diferente grado según sus componentes, aunque representa una realidad organizativa distinta a las estructuras políticas de éste. De alguna manera, las reglas de la burocracia clásica optimizan los valores de la predicción y de la eficiencia, que lo son para la puesta en marcha de cualquier política, mientras que opera contra los valores de la adaptabilidad y de la respuesta inmediata, que son imperativos para la formulación de la política en una democracia con éxito (Mayer, 1989: 121). Este mismo aspecto es recogido por Lindblom (1980: 11) al señalar que se dan dos cuestiones sobresalientes, la primera referida a cómo hacer que las políticas públicas sean más efectivas en resolver problemas sociales, mientras que la segunda afecta a la manera en que debe llevarse a cabo el trabajo gubernamental de forma que esté sujeto al control popular, o, en otras palabras, que "permanezca permanentemente en la esfera de lo político".

La cuestión entonces estriba tanto en el nivel de autonomía de la administración pública a la hora de conformarse, como en el aspecto más fundamental del proceso de generación de productos donde aparecen muy integrados los aspectos puramente administrativos y los políticos. En el primer aspecto puede aceptarse la idea que configura a la administración pública como burocracia en un estadio más del régimen político organizado según reglas emanadas de los tres poderes fundamentales del Estado y conformado como un sector plenamente representativo (en el sentido de una correspondencia proporcional) de las diferentes dimensiones en la sociedad. De esta manera, se constata que la burocracia ha seguido, paso a paso, en estrecha relación, los sucesos que han afectado al Estado y al gobierno en su evolución

histórica. Sin embargo, es en el segundo aspecto donde se concitan los interrogantes más serios.

En las actividades administrativas pueden individualizarse dos atributos comunes: en primer lugar, ser dependientes o subordinadas a otras (y por éstas controladas) que determinan y especifican las finalidades por realizar (actividades políticas, soberanas y de gobierno); en segundo lugar, ser ejecutivas en el doble significado de llevar a cabo una opción o una norma precedente y de ejecutarla interviniendo para la satisfacción final de intereses y fines ya individualizados. Estos atributos condujeron a la identificación de la administración pública esencialmente como función, vale decir como actividad-objetivo (condicionada por un objetivo) y como organización, es decir, como actividad dirigida a asegurar la distribución y la coordinación del trabajo para una finalidad colectiva (Pastori, 1981: 13).

Respecto a la relación entre el eje del gobierno que hace la política pública y el eje que la administra, en cuya interconexión pueden encontrarse con frecuencia problemas de gobernabilidad, LaPalombara (1974: 250-253) conformó un tablero específico. Tomando posiciones extremas de centralismo y descentralización, se obtuvieron cuatro subespacios resultado de la combinación de ambas variables en los dos ejes referidos. Bajo esta división, las categorías que tienen el mayor grado de coherencia y que aparecen como "naturales" son en las que coinciden un gobierno que hace política de forma centralizada mediante una administración también centralizada y un gobierno que hace política descentralizada mediante una administración descentralizada. Sin embargo, en las últimas décadas se ha desarrollado un fenómeno que muestra la existencia de una tendencia intermedia y "menos natural" que combina la acción política centralizada del gobierno con la administración descentralizada de la misma. Pero lo interesante es el movimiento autónomo generado por la administración descentralizada para presio-

nar en favor de un proceso, también descentralizado, a la hora de hacer política."

Diferentes tipologías de las políticas públicas

Desde una perspectiva de extremada utilidad para el estudio del sistema político, según el clásico trabajo de Lowi (1972: 300), las políticas públicas se presentan bajo cuatro tipos distintos. En primer lugar, se encuentran las políticas regulatorias o reglamentarias que establecen las reglas de comportamiento, cuya principal herramienta es la legislación, se basan en aspectos disuasorios tales como multas o incluso privación de libertad para poner en vigor el acatamiento con los patrones prevalecientes de conducta. En segundo término, las políticas redistributivas clasifican a las personas según criterios que les dan o no acceso a ventajas, se pueden llevar a cabo mediante instrumentos fiscales y posteriormente los impuestos son canalizados en programas de asistencia pública. En tercer lugar, las políticas distributivas se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos. En último término, las políticas esenciales o constitutivas que definen reglas sobre reglas (el código penal), sirven a la nación como un todo al atender las necesidades operativas del propio gobierno y de la administración y al proteger la seguridad nacional. Ahora bien, si se tiene en cuenta la forma en la que el público afectado percibe una política particular, es

8 Obviamente, los casos que ponen de relieve esta tendencia responden a razones a veces muy diferentes. En Italia las Ligas Regionales básicamente presionan sobre Roma con el fin de romper lo que para el Estado italiano es una forma de solidaridad nacional aduciendo el derecho de las regiones más desarrolladas no sólo a administrar sino a disponer políticamente del presupuesto (tanto respecto a los ingresos como a los gastos). En España, con independencia de que pudiera darse un sentir similar en nacionalistas catalanes y vascos, existen razones históricas y culturales que no se dan en Italia y que, no obstante, empujan hacia una situación semejante.

posible subdividir las políticas reglamentarias en dos categorías: la que limita los intereses o la libertad de las personas a las que debe aplicarse (el código de circulación), y la que podría denominarse autorreglamentaria (el acceso a una profesión).

Paralelamente, existen otros tipos de taxonomías establecidas según criterios diversos. Así, el estatuto institucional del órgano que torna la decisión permite definir los programas de acción según su carácter administrativo, parlamentario, judicial o gubernamental. Otra distinción es la que establece diferencias entre las políticas nacionales y las políticas locales y éstas según diversos grados de organización. También los grupos que sirven de objetivo explícito a la acción pública constituyen un factor discriminante, sobre todo con respecto a las políticas de ayuda social o de educación.

Subirats (1988) complementa esta tipología haciendo hincapié en la importancia de las políticas públicas tanto "positivas" como "negativas", es decir que el "hacer" puede ser tan importante como el "no hacer" en el proceso de establecimiento de la agenda. De alguna manera, lo que enfatiza es la conceptualización de las políticas públicas como resultado de una serie de decisiones relacionadas, de interacciones y grupos que marcan la necesidad de plantear un estudio doble que alcance tanto a las intenciones como a las conductas. Todo lo cual plantea consecuencias relevantes en la propia concepción de la ciencia política y, dentro de ella, en la relación entre la teoría y la práctica. El hecho de que los estudios de políticas públicas no pretendan únicamente mejorar los procesos de toma de decisiones y puesta en práctica de las políticas sino también una mejora en los objetivos a alcanzar y en la adecuación de ambos, liga esta línea de análisis de alguna forma a los estudios de teoría política. Ahora bien, igualmente se señala que esta línea de análisis de políticas públicas plantea algunos problemas. Uno de ellos es la interpretación reductivista de la política como mera interacción de actores; y, por otro lado, se encuentra el peligro de que los

estudios sean demasiado coyunturales y, por consiguiente, difícilmente generalizables, de aquí que se defienda la utilización de estudios denominados de "estilos de políticas". Bajo una perspectiva comparada, esencialmente se podría llegar a conocer el grado de divergencia o de convergencia de dichas políticas; inferir su posible incidencia en relación con la gobernabilidad del sistema, de suerte que se pudiera establecer una relación entre la gobernabilidad y un determinado estilo de políticas; y conformar una tipología de los sistemas políticos a través de dichos estilos.

Richardson *et al.* propusieron una sencilla tipología básica de los estilos de políticas que servía apropiadamente a la hora de confeccionar una clasificación de los sistemas políticos según su forma de operar. Dicha tipología la fundamentaban en dos factores: el primero era la forma de aproximarse el gobierno para resolver un problema (que a menudo se ha caracterizado en términos del debate incrementalismo-racionalismo y que estos autores rechazan) según su actuación fuese la de una actitud *anticipatoria-actiua* hacia los problemas de la sociedad o fuese *reactiva*. El segundo factor se refería a la relación del gobierno con otros actores en el proceso del trabajo gubernamental, de manera que se desprendían dos características en esta actuación: una que privilegiaba el *consenso* y la otra que se basaba en la *imposición* de las soluciones. De esta forma, concluían definiendo el estilo de política como la interacción entre, por una parte, la aproximación del gobierno a la resolución del problema y, por otra, la relación entre el gobierno y otros actores en el proceso de la política – "*the interaction between a) the government's approach to problem-solving and b) the relationship between government and other actors in the policy process*" (Richardson *et al.*, 1982: 12-13).⁹

⁹ Este entramado teórico es el adoptado por Subirats para llevar a cabo el análisis del sistema político español desde la perspectiva de la formación de políticas públicas; de suerte que se encuadra a nuestro país "en el cuadrante reactivo-consensual, con más énfasis en lo reactivo que en lo consensual" (Subirats, 1992: 130).

Desde la perspectiva de la gobernabilidad, el cuadro así formado debe tenerse presente para introducirlo en los diferentes análisis de políticas públicas y de sus consecuencias en el sistema político. Ahora bien, a la vez tiene que considerarse que no existe un estilo que *a priori* pudiera asegurar por sí mismo un mayor grado de gobernabilidad, aunque desde una lógica democrática la combinación de las variables anticipatoria-activa y de consenso tuviera un perfil más favorable a la gobernabilidad.

La agenda de las políticas públicas

Apenas unas líneas más arriba se indicaba la estrecha y definitiva relación entre el trabajo gubernamental y las políticas públicas, de suerte que la discusión en torno a la misma se sitúa en el núcleo central de la reflexión de este capítulo. March y Olsen (1976) produjeron un esquema muy interesante para el estudio de las decisiones en las organizaciones públicas, de manera que distinguieron los componentes de base presentes en todos los procesos de decisión, éstos eran: los problemas a resolver, las soluciones a poner en marcha, los actores que intervienen, y las ocasiones favorables para tornar la decisión. Lo interesante del esquema era que, complementariamente, sus cuatro elementos podían estructurarse en el tiempo según combinaciones variadas.

Sin embargo, Jones (1970) había formulado con anterioridad un marco analítico que racionalizaba la secuencia de actividades que iban desde el surgimiento público de un problema a la culminación de la acción gubernamental y que se resumían en fases estructuradoras de las tareas de las distintas autoridades. Estas eran: i) la identificación de un problema; ii) la formulación de soluciones; iii) la toma de la decisión; iv) la puesta en marcha del programa, y v) la evaluación de la acción.¹⁰ A cada fase le correspondería un sistema de ac-

¹⁰ El esquema es muy similar al que adopta Subirats (1989) consistente

ción, desempeñándose actividades específicas por parte de la autoridad pública o en su entorno (básicamente los grupos de presión).

Frente a esta euforia tipologizadora de los pasos constitutivos del trabajo de gobierno, Lindblom (1980) opuso un espeso escepticismo que procedía de la idea que tenía de la política a la que consideraba originada por un compromiso entre actores que desconocían el resultado. En cualquier caso, esta última visión no contradecía la vinculación entre los distintos pasos enunciados constitutivos de la acción gubernamental y el propio nivel de gobernabilidad del sistema. Es precisamente en el desarrollo de dichas tareas donde se pueden llegar a encontrar obstáculos, decisiones erróneas y cálculos incorrectos con incidencia directa en el proceso de gobernabilidad.

El trabajo de Jones abrió un abanico de estructuras complejas que, cada una de ellas, conformaron entidades específicas. Así, la fase definida como de identificación de un problema ha venido a centrarse fundamentalmente en el proceso

en: i) definición del problema, relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos; ii) alternativas de actuación y análisis de prospectiva, toma de decisiones y fijación de objetivos; iii) la puesta en práctica de las políticas públicas, con especial detenimiento en el papel de la burocracia; iv) la evaluación de las políticas, y v) la sucesión y terminación de políticas. También Pallarés (1988) señala tres pasos que se desdoblan en nueve fases: I) la formulación; i/) la implementación, y iii) la evaluación y la continuidad o cambio; distinguiendo en el seno de la formulación: el establecimiento de la agenda política; la definición de los problemas; la previsión; el establecimiento de objetivos y, por último, la selección de la opción. Al igual que [enes cuando señala que "el final es el principio" ambos autores llevan a cabo la conceptualización de un último paso que denominan la "sucesión" o la "continuidad" y que supone la noción de que el desenlace de toda política pública abre la puerta y prefigura una nueva. Idea que también se recoge en Lindblom al señalar que la evaluación no es un paso constitutivo en el trabajo gubernamental si no se inicia otro movimiento; si bien este autor es partidario de observar al trabajo gubernamental "como un proceso extremadamente complejo sin Comienzo ni fin y cuyos límites permanecen en la mayoría de los casos inciertos" (1980: 5).

conocido como de "elaboración de la agenda" gubernamental (*agenda setting*) que quedó integrada por cinco conceptos clave (Jones: 1970: 35-41): la percepción de los sucesos, la definición de un problema, la agregación de intereses, la organización de las demandas y la representación y acceso ante las autoridades públicas; todos los cuales se relacionaban generando resultados diferentes en virtud de su particular funcionamiento, aunque tenían en común el producir, como resultado final, una demanda de acción política que podía ser o no considerada por el gobierno. Ahora bien, Pallarés (1988: 152) ha señalado en qué forma estudios empíricos han mostrado que ciertas características confieren mayores probabilidades para entrar a los hechos en la agenda: alcanzar proporciones de crisis o de amenaza de crisis; componente altamente emotivo; su relación con las cuestiones de poder y legitimidad en la sociedad; y que afecten a un amplio número de personas. La propia sensación de crisis de gobernabilidad ha llegado a crear, cuando es generalizada, un ritmo de actuación y de señalización de problemas que en buena medida ha sido contagioso de un país a otro.¹¹

En cuanto a la formulación de una solución o de una acción tras llegar al gobierno las percepciones, definiciones e interpretación de algún suceso acaecido en la sociedad, concurren dos aspectos substanciales absolutamente relacionados: el propio diseño en que consiste la misma formulación y los títulos de legitimidad para que puedan aplicarse al problema. La formulación precisa definir los agentes que la van a producir (normalmente el Poder Ejecutivo pero también el Legislativo); asimismo sus tipos que pueden referirse

¹¹ Un ejemplo de esa situación puede encontrarse en la "ola privatizadora" que, por señalar el tamaño del Estado como uno de los principales responsables de la crisis de gobernabilidad de buen número de países, ha conducido a la puesta en práctica de una vertiginosa campaña de privatización masiva de servicios públicos. Algunas de estas privatizaciones económicamente eran innecesarias, otras afectaban a sectores estratégicos y, finalmente, una tercera gama se refería a servicios sociales inalienables a la acción de un Estado democrático.

según categorías del objeto en cuestión, por la naturaleza de los problemas y de los grupos afectados; igualmente se puede distinguir entre formulación "rutinaria", derivada de enfrentarse a problemas surgidos como consecuencia de una política aplicada a un área concreta, y formulación "creativa", referida a problemas de nuevo cuño. Ahora bien, como recién se señalaba, no toda la atención del proceso de formulación debe centrarse en el problema y en como resolverlo, debe pensarse también en términos de que la acción que vaya a tomarse esté legitimada, cuestión que lo complica enormemente por la propia dificultad del término. Todo ello se relaciona con la toma de decisión y con la necesidad de creación de una coalición mayoritaria que produzca la política efectiva desde el mayor grado de legitimidad posible.

El proceso de aplicación de la política se sitúa de lleno en la esfera de la acción de gobierno y conlleva su puesta en marcha mediante la gestión y la administración. La asignación a un determinado órgano administrativo, bien fuera ya existente o de nueva creación, es esencial a la hora de determinar los posibles efectos que pudiera producir la política en cuestión, ya que entran en función aspectos como el grado de apoyo político con el que cuenta tal órgano, si tiene una sobrecarga de tareas o es específico para la política referida. Por otra parte, la acción se ve afectada por dos dimensiones de la administración (Jones, 1970: %): la discreción administrativa de los individuos concernidos que procede, e incluso se potencia, en muchas ocasiones por las ambigüedades de los textos legales y normativas; y el simbolismo en la administración derivado de la evaluación del proceso político en términos de intercambios en los que la administración goza de un valor añadido generado por su propia existencia.

La última fase se refiere a la evaluación, entendida como estimación, de los resultados de la política que sirve para juzgar sus efectos en los problemas públicos. Lo cual requiere la definición de criterios de medición debido a la posibilidad de usar: la compensación para el público, los costos afecta-

dos, el apoyo político, o, incluso, los problemas creados. En términos generales, el proceso de evaluación es formalmente acometido por el Poder Judicial, por el defensor del pueblo y, en menor medida, por el Legislativo, e, informalmente, por los medios de comunicación, los grupos de interés y el mundo académico.

LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Política y economía

Uno de los aspectos centrales que deben tenerse en cuenta cuando se analiza la gobernabilidad de un sistema político es la consideración de la política económica y de los distintos procesos y medidas que la ponen en marcha como algo estrictamente integrante del proceso político. En ese marco se llevan a cabo interacciones que están lejos de ser unidireccionales entre los mundos de la política y de la economía. De esta forma, la política, en cuanto aportación procesal resolutive de aspectos técnicos, es una respuesta a las constricciones estructurales implícitas en la organización socioeconómica en cada nación. Pero al mismo tiempo, al tratarse de un producto generado fundamentalmente por los gobiernos, y ser éstos de naturaleza estrictamente política, todas las variables políticas que tienen cabida en su seno comportan un relevante efecto en las decisiones gubernamentales. Como se ha señalado, "sin la comprensión de que la economía no puede funcionar sino dentro de un marco político y con intervenciones gubernamentales, y que la política gira en gran medida en torno a cuestiones económicas y es altamente sensible al comportamiento -y manejo- de la economía, no es posible comprender las variables de las cuales depende la gobernabilidad de los países" (Tomassini, 1993: 16).

Por consiguiente, todo el proceso de elaboración de la política económica se alza hoy en día como una de las activida-

des más importantes del Estado. Su acción se lleva a cabo desde una plataforma definida por la situación previa de las necesidades sociales y de las crecientes trabas. Pero, simultáneamente, se encuentra mediatizada por un mundo cada vez más interdependiente, sobre todo en el nivel financiero y comercial. Todo lo cual debe tomarse en consideración a la hora del diseño de las políticas. Éstas son determinadas no simplemente por las condiciones económicas prevaletientes sino también por la dinámica política. Por ello, el mantenimiento de la autoridad política en situaciones de dificultades económicas, vía la normalizada actividad del gobierno, es el mayor reto con el que puede enfrentarse un gobierno, fuera de las amenazas que suponen los conflictos de tipo étnico en los momentos actuales. Esto es así, incluso por encima de las propias disfunciones formales sobre las que pudiera estar asentado tanto a la hora de su conformación como del procesamiento de sus políticas. Desde este escenario, el tema de la gobernabilidad adquiere un sentido relevante. Pero, por otro lado, las condiciones de las cuales también depende varían de acuerdo "con las características y la eficacia del modelo económico vigente" (Tomassini, 1993: 34).

En cualquiera de los casos, el estudio de la gobernabilidad no debe abordarse desde una perspectiva exclusivamente economísta. P sino teniendo en cuenta que toda acción de gobierno, como se indicó al principio, está forzosamente mediatizada por tres particularidades: su carácter externo, su entramado institucional y el propio sentido de los "productos" del sistema político. Por el carácter externo se entiende aquí el cúmulo de elementos dados que rodean la acción de

¹² La perspectiva que tiende a evaluar la gobernabilidad únicamente desde la economía política es mayoritaria. Se estima que debe ser así ya que el reto que encaran los países es de esa naturaleza. Una posición ecléctica se encuentra en Rose y Peters (1978: 6) cuando señalan que "es político porque concierne a la propia autoridad del gobierno; es económico porque una de las causas principales es el fracaso de las economías nacionales para crecer tan rápidamente como los compromisos del gobierno para gastar dinero".

gobierno en el escenario internacional (tanto desde la perspectiva de los intereses de la economía internacional como de los intereses nacionales en este ámbito). El entramado institucional se refiere a las formas de propiedad, a los valores de cultura política y a las instituciones políticas formales. En cuanto a los "productos" del sistema político, se refiere a las políticas sectoriales que representan las metas de las élites dirigentes y a las respuestas dadas a las mismas por aquéllos a quienes van dirigidas. En el seno de estas políticas, la política económica desempeña un papel estelar.

Incrementalismo frente a inercia

Otro punto que debe tenerse en consideración a la hora de analizar los problemas que acechan a la gobernabilidad se refiere al proceso mismo de toma de decisiones políticas en lo que se refiere a su ritmo de actuación. En este sentido se dan cabida dos concepciones en el seno de los gobiernos democráticos. Frente a la visión que estimaba que la puesta en marcha se realizaba mediante pequeños pasos consecutivos y constantes, de manera que la construcción de las grandes políticas se llevaba a cabo de forma gradual, ha surgido otra que pone el acento en los efectos que como resultado de la inercia se ejercen sobre la política. Así, el gobierno de hoy en día no se refiere tanto a la realización de opciones nuevas como a convivir con las consecuencias inerciales a largo plazo de opciones del pasado. En contra de la visión incrementalista, el modelo inercial enfatiza tanto el efecto acumulativo de las decisiones pretéritas como el hecho de que muchas consecuencias a largo plazo son impredecibles, incluso aunque exista una conexión acumulativa; más aún, son desestabilizadoras en potencia, irreversibles y muy variables en su efecto. Mientras que el incrementalismo se refiere al comportamiento de los políticos, "el modelo inercial concierne a la marcha del gobierno".¹³

¹³ Rose y Karran advierten sobre las consecuencias de evitar tomar de-

En términos más precisos, las instituciones no tienen un comportamiento determinado por el tiempo, aguantan, y aguantan de forma mucho más duradera que los individuos. Los compromisos derivados de la inercia reflejan las consecuencias irreversibles de las opciones del pasado; desde entonces, los compromisos se han convertido en leyes y en organización comportando un lastre considerable. De este modo se llega a producir una especie de sedimentación de conflictos que grava con mayor fuerza a los estados con menor capacidad política como consecuencia de aspectos institucionales, de consenso social o de éxito económico.

La fuerza de la inercia queda igualmente constatada por el análisis que señala que la composición política de los gobiernos no es el factor decisivo para determinar las prioridades en el proceso de elaboración de la política.¹⁴ Bien es cier-

cisiones a largo plazo por las dificultades del corto plazo, confirmándose la importancia del modelo de inercia que enfatiza la orientación de no tomar decisiones de los políticos —“when politicians avoid taking (or even perceiving) decisions about long-term trends because of their short-term difficulties, this confirms the importance of the inertia model. You see in a given pattern of resource allocation for decades, politicians do not need to act; doing nothing call also have formidable consequences. The inertia model emphasizes the non-decision-making orientation of policymakers, especially when decision requires long-term (and in present circumstances, awkward) choices” (Rose y Karran, 1984: 27)-.

¹⁴ En este sentido Schmidt advierte que no hay una línea divisoria clara entre las políticas adoptadas por los gobiernos socialdemócratas y los burgueses —“there is no clear-cut dividing line between the policies adopted by Social Democratic and bourgeois governments” (Schmidt, 1983: 16)-; posición no compartida por Przeworski y Sprague (1986: 109-122) al señalar que las estrategias de maximización del voto llevaron a los partidos socialdemócratas a diferenciar claramente sus programas electorales de los de su oposición centrista y conservadora. Igualmente Huber *et al.* (1992: 4) marcan diferencias significativas entre la duración en el poder de los partidos de izquierda y la de los partidos demócrata-cristianos en lo referente a las políticas económicas asociadas: los primeros se basan en la expansión de la economía pública y en los efectos redistributivos de la política fiscal; por lo contrario, los segundos se asocian a las transferencias de pagos directos y algo menos con el gasto global en beneficios sociales y menos aún con la expansión general de la economía pública y de los impuestos.

to que siempre existe la posibilidad de que las fuerzas de la inercia que continúan en movimiento sean detenidas por una fuerza mayor (un líder político, un movimiento de opinión, movilizaciones populares, la crisis derivada del endeudamiento externo...). Por último, también debería señalarse que en los países industrializados, en algunas circunstancias, se aplicaron las políticas anticíclicas típicas del keynesianismo para romper las consecuencias inerciales. Este tipo de actuaciones se refería a la puesta en marcha de políticas monetarias expansivas, mediante el incremento de la masa monetaria en circulación y la contención de los tipos de interés, y de políticas fiscales, a través de la reducción de impuestos."

La elaboración del presupuesto nacional

Un ejemplo clásico en la formulación de políticas públicas es la elaboración del presupuesto nacional que ocupa una posición cenital en la arena política." No en vano en la práctica totalidad de los textos constitucionales se prevén procedimientos especiales a la hora de los debates presupuestarios, y en los regímenes presidenciales son origen de frecuentes enfrentamientos, cuando no serios bloqueos, entre el Ejecutivo, que propone el presupuesto, y el Legislativo, que habitualmente

¹⁵ Posiblemente la administración Reagan, a partir de 1984, sea el ejemplo más evidente de aplicación de políticas anticíclicas. Para ello utilizó los elementos keynesianos que suponían las políticas monetaria y fiscal, y solamente vio limitada su acción en el uso de dichos instrumentos anticíclicos keynesianos en lo relativo a los intentos de modificar las tarifas del comercio exterior (el tercer elemento), ya que la estructura del comercio internacional lo hacía sumamente difícil).

¹⁶ En este ámbito, es importante el concepto de PPBS (Planning-Programming-Budgeting-System) cuyo principal beneficio intelectual es que posibilita a los ejecutores de la política "*identify... national goals with precision and on a continuing basis*" Ganes, 1970: 115). Sin embargo, Wildavsky (1988: 352) ha sido siempre muy crítico y escéptico con respecto a esta aproximación puesto que, según él, sólo tuvo éxito en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos en tiempos de McNamara.

tiene limitada su capacidad a la hora de poder incrementarlo. Las consecuencias de un presupuesto desequilibrado generador de déficit anuales que se acumulan alcanzando un nivel alarmante, son tema de una literatura numerosa a lo largo de la década de los años ochenta. Pionero de la misma fue el trabajo de Wildavsky, quien anticipándose a lo que inmediatamente sería la política presupuestaria del presidente Reagan, abogaba por una enmienda constitucional que limitara el incremento en el gasto público al incremento proporcional de la producción privada - "*a constitutionnl amendment to limit the increase in publu: spending to a proportionatc increase ofpriuaie produciion*" (Wildavsky, 1980: 21).

En otro orden de cosas, el estudio de la realización del presupuesto a escala nacional ha enfatizado la posibilidad de una aproximación a su estudio comparado reuniendo dos variables para clasificar a los distintos procesos presupuestarios: el nivel de riqueza y la predictabilidad. La inclusión de la predicción incorporaba aspectos relativos a la propia naturaleza del sistema político y a su capacidad de producir resultados ciertos o inciertos. Según el trabajo de Wildavsky, la combinación de ambas variables generaba un escenario dominado por cinco soluciones cuya aplicación al estudio de la política comparada era de gran utilidad como se había reflejado en el estudio de Ashford (1978) entre otros. Estas soluciones eran: la del proceso presupuestario incrementalista típico de las sociedades ricas con sistemas políticos que ofrecen certidumbre; la del proceso presupuestario de ingresos ("*revenue lnuigeting*") suscitado en sociedades pobres en que también domina la certidumbre (el ejemplo serían las ciudades norteamericanas); la incertidumbre combinada con pobreza genera un proceso presupuestario repetitivo ("*repetitive bugdeting*"); y la riqueza con la incertidumbre provoca una situación doble, esto es, aquélla en la que la inestabilidad política conduce a un incrementalismo alternante y a un proceso presupuestario repetitivo (como se dio en la IV República francesa), y en la que la incapacidad

administrativa lleva a un proceso presupuestario suplementario (*Jl supplementnl budgetillg*) (Wildavsky, 1975: 12). Al integrar estas cinco soluciones con el tipo de régimen político, en lo concerniente a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, se obtiene otro esquema de análisis para el estudio de la gobernabilidad del sistema en el que las variables intervinientes son: el grado de colaboración entre los dos poderes, el nivel de riqueza del país en cuestión y la capacidad de predicción de los principales retos que tiene la sociedad.

IV. EL PAPEL DE LA DEMOCRACIA EN UN SISTEMA POLÍTICO

UNO de los conceptos centrales en la política es el de democracia. El objeto del presente capítulo es el de plantear su incidencia en el seno de un sistema político a lo largo del último medio siglo y en la circunstancia de que en el periodo comprendido entre 1973 y 1990, los países democráticos prácticamente han doblado su número al pasar de treinta a cincuenta y ocho (Huntington, 1991: 26). Es este formidable incremento el que permite referirse a este intervalo como el de la "tercera ola" de democratización.

Por consiguiente, las siguientes páginas no abordan, salvo de manera muy tangencial, aspectos de la teoría de la democracia y únicamente se hace un rápido repaso a la evolución histórica de dicho concepto. Al considerar a la democracia como una "lógica" que preside las reglas de juego de la política, en consonancia con su imbricación en un sistema político, la atención va a centrarse en esa órbita, así como en las condiciones para su mantenimiento.

LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

Como muchos otros conceptos, la democracia se trata de un término extremadamente complejo que incluso ha dado paso a su propia teorización. Prueba de ello es la muy abundante literatura sobre la "teoría de la democracia" que comporta un sólido legado intelectual. Por otra parte, según señala Bobbio (1981:493), a lo largo de la evolución histórica del pensamiento político y de sus tres grandes tradiciones, la democracia ha desempeñado un papel estelar. En efecto, la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica de las tres for-

mas de gobierno, según la cual la democracia, como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, se distingue de la monarquía, como gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos. En segundo término, la teoría medieval de derivación romana, de la soberanía popular, en base a la cual se contraponen una concepción ascendente a una descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior. En tercer lugar, la teoría moderna, como teoría originada en Maquiavelo, nacida con el surgimiento del Estado moderno en la forma de las grandes monarquías según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente dos, la monarquía y la República, siendo la antigua democracia una forma de república (la otra es la aristocracia) donde tiene origen el cambio característico del periodo prerrevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y al gobierno genuinamente popular se le llama, antes que democracia, república. Esta situación se vio, además, modificada por el cambio decisivo en la localización de la forma de gobierno al pasarse de la pequeña escala de las ciudades-Estado a la mayor del Estado nacional moderno. Las consecuencias de este traspaso en la ubicación y en el tamaño del sujeto político fueron notables para la evolución posterior del concepto y tuvieron que ver, según Dahl (1987: 167), con nuevas formas de representación indirecta y de participación política, con la multiplicación de los *clivnjes* políticos en el seno de poblaciones menos homogéneas, la creación de nuevas instituciones políticas y la aparición de organismos y de asociaciones autónomas entre sí y con respecto al gobierno.

Esta presencia cenital de la democracia en la política se mantuvo, igualmente, a lo largo del siglo XIX en el que la discusión en torno a este concepto se desarrolló principalmente a través de un enfrentamiento con las doctrinas políticas pre-

dominantes de la época: el liberalismo por un lado y el socialismo por otro. En el seno de este conflicto se contraponían una idea de democracia basada en la libertad política y que paulatinamente se iba asentando y canalizando mediante la participación en la representación en las instituciones del Estado; con otra no muy diferente pero que la concebía en sí misma como un instrumento para la realización de transformaciones radicales en el Estado y en la sociedad. En el primer caso, la línea de desarrollo de la democracia se movía en dos direcciones: en la gradual ampliación al derecho al voto y en la multiplicación de los órganos representativos (Bobbio, 1981: 500). En la democracia concebida por la visión socialista, el Estado era el punto de partida del proceso de democratización (y no el punto de llegada como sucede con el liberalismo) de manera que, retomando el tema de la democracia directa, abogaba por el control del poder desde abajo extendiéndolo de los órganos de decisión política a los de decisión económica consiguiendo el paso del autogobierno a la autogestión. Esta última forma se vio secuestrada en la práctica por la puesta en marcha de la teoría leninista del partido como "vanguardia" de una determinada clase que asumió la citada función de control desde abajo.

La teoría de las élites, formulada a principios del presente siglo, introdujo una voz de alarma muy seria en el estudio de la vida política al señalar la pertinaz presencia de una denominada "clase política" que detentaba el poder efectivo de manera continuada aunque se aplicasen los métodos representativos y de participación popular más refinados. Esta formulación, en cuanto a su nivel de aportación empírica más que ideológica, contribuyó decisivamente a abrir la senda de los nuevos, y aún actuales, elementos conceptuales elaborados en torno a la democracia.

Así, Schumpeter en 1942 estableció que la democracia se trataba de "arreglos institucionales para alcanzar decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder para

decidir por medio de una lucha competitiva por el voto popular".! Schumpeter no hacía sino invertir el orden de los dos elementos que componían la proposición en la teoría clásica de la democracia- animado por la evidencia del papel relevante que desempeñaba el liderazgo según las percepciones teóricas de los elitistas; por consiguiente, se establecía que el papel del pueblo era el de producir un gobierno, de manera que el proceso de decidir sobre asuntos concretos por parte del electorado pasaba a ser secundario. Ahora bien, en esta situación se debía dar cabida a tres rasgos: el reclutamiento de la clase política mediante una libre competencia electoral, como si de un mercado se tratase; la extensión de una clase política numerosa a distintos escenarios del poder tanto central y local como en el gobierno y en la oposición; y unas fuentes del poder basadas en el ámbito de reglas establecidas por criterios avalados mayoritariamente y en una delegación de la representación renovable periódicamente.

Estos criterios sentaron los cimientos para que una década más tarde Dahl (1956) comenzara a desarrollar sus reflexiones creando las bases de la aproximación pluralista de la política y que culminarían en su fundamental trabajo de 1971. Ambos estudios de Dahl sentaron las bases de la aproximación pluralista de la política encuadradas en los dos ejes que marcan la representación como participación y la liberalización del sistema político en cuanto a debate público. El término clave de su trabajo intelectual fue el de poliarquía que fue desarrollado como sustituto del de democracia, con la intención de mantener la distinción entre ésta, como sistema

¹ *"The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote"* (Schumpeter, 1962: 269).

² Schumpeter (1962: 269) señalaba que la percepción clásica era que "el pueblo" tenía una opinión definitiva y racional sobre cualquier cuestión individual y que hacía efectiva esta opinión, en una democracia, escogiendo "representantes" quienes se encargarían de poner en marcha lo que tal opinión estableciera.

ideal, y los convenios institucionales que debían verse como una aproximación imperfecta al ideal. Dahl (1971), mediante el término de poliarquía, se refería a una situación definida por el libre desarrollo de los conceptos de participación y de oposición, debiéndose reunir al menos las ocho garantías institucionales siguientes: libertad para constituir e integrarse en organizaciones; libertad de expresión; derecho de voto; elegibilidad para cargo público; fuentes alternativas de información; elecciones libres y limpias; derecho de los líderes políticos a competir por el voto; y que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.

La aceptación de esta aproximación hace posible abandonar definitivamente la vieja idea que equiparaba democracia con forma de gobierno o, en otros términos, con sistema político. De esta manera, se asume plenamente que la democracia es "un método o un conjunto de reglas procesales para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas (es decir, de las decisiones vinculantes para toda la comunidad) más que una determinada ideología" (Bobbio, 1981: 503). Por consiguiente, es un mero elemento instrumental dentro del sistema político, o, como se indicaba anteriormente, "una lógica de funcionamiento". En este sentido, al estudiar los sistemas políticos, uno puede constatar la presencia de principios democráticos en unos escenarios pero no en otros. La cuestión estriba en que, indefectiblemente, tienen que estar presentes en lo que aquí se viene denominando el régimen político, para que el sistema sea calificado de democrático. La ausencia de los mismos en el terreno de los actores políticos, de los valores que integran la cultura política y del escenario internacional no son un requisito necesario aunque pueden contribuir decisivamente al fracaso de la democracia en el régimen y, por tanto, a cierta forma de colapso del mismo, como se verá más adelante. De esta manera, aquí se defiende la posibilidad de que la de-

mocracia sea exportable en la medida e intensidad en que han sido exportadas otras formas institucionales que permanecen invariablemente en todos los países.'

Desde otra postura teórica, puede concebirse la democracia como un particular sistema de procesamiento y resolución de conflictos de carácter intergrupar en cuyos resultados domina claramente la incertidumbre (Przeworski, 1988: 93). De esta manera, se concibe a la democracia como un sistema de incertidumbre organizada en el que la cuestión capital reside en la evaluación del proceso (según Lipset su legitimidad "*compromiso ex ante*") o en la evaluación de los resultados del mismo (según Lipset su efectividad "*evaluación ex post*").⁴ Se insiste en la necesidad de la existencia de una gama variada de notas peculiares entre las que destacan: el expreso reconocimiento, como una característica permanente de la actividad política, de la existencia de intereses antagónicos y de la organización que tiende a satisfacerlos; el procesamiento y la liquidación de los conflictos conforme a reglas especificadas *a priori*, explícitas, potencialmente familiares para todos los participantes y que sólo pueden ser modificadas de acuerdo con reglas; y, finalmente, el uso de

³ Tómese, por ejemplo, entre otras, a los grandes principios legales recogidos en los diferentes códigos o a instituciones como los bancos centrales, las fuerzas armadas y las organizaciones empresariales y de trabajadores.

⁴ Przeworski posteriormente ha ampliado esta idea al señalar que la incertidumbre de la democracia proviene del hecho de que ninguna única fuerza controla lo que ocurre. Los resultados de los conflictos particulares no se conocen *ex ante* por las fuerzas políticas que compiten, ya que las consecuencias de sus acciones dependen de las de otros, y éstas no pueden anticiparse únicamente. De aquí que desde el punto de vista de cada participante los resultados sean inciertos. Przeworski (1991: 12) matiza la incertidumbre al señalar que "significa que los actores no conocen lo que puede suceder, saben lo que es posible pero no lo que es probable o lo que es posible y probable pero no sucederá - "*||||cer|| 1||/ly c|||| mel||11 tuat actors do ||101 knotu w/||111 cml happen, ||1111 they knoui w/||111 is poesibie ||1111 1/01 what ie likely, or ||1111 ||ley knou: what is possible ond like/ybut ||101 what will happen*" —. La democracia es incierta sólo en ese sentido.

la fuerza física, organizada de manera permanente, regulado mediante normas que especifican las contingencias en las que puede aplicársela universalmente y *ex ante*.

La democracia como gran principio que movió buena parte de la teoría política durante siglos pareciera que por el momento quedara relegada a desempeñar un papel menor en el seno del sistema político, más aún en un tiempo como el presente en que aparentemente no se vislumbran enemigos suyos. Sin embargo, aunque una visión "schumpeteriana" de la democracia señalaría que ésta tiene que ver con las reglas que establecen cómo se debe llegar a la decisión política y no qué se debe decidir, su concepción en tanto que medio lubricante del sistema hace que su suerte se vea enteramente ligada a la del mismo. No se trata únicamente de mantener su valor histórico de garante de derechos y de libertades individuales, sino que, como se ha indicado en los capítulos anteriores, su imbricación en el sistema político le hace progresivamente afectar al proceso de toma de decisiones y al control popular de las políticas públicas emanadas de ellas. En este ámbito se hace descansar una de las más serias constricciones con que se puede enfrentar la democracia en situaciones consolidadas.⁵ Pero, además, el estancamiento del sistema, por no decir su colapso, medido por el rendimiento en su funcionamiento institucional y por la manera en que opere el circuito conformado por el apoyo, las demandas y las políticas públicas descrito, que constituyen una suerte de sensores evaluadores, entre otros, puede poner de nuevo en marcha la reflexión teórica, no totalmente detenida sobre el sentido de la democracia.

⁵ Ashford llama la atención al plantear que las teorías pluralistas de la democracia sufrirían un gran vuelco en el caso de que las políticas fueran, en algún sentido, variables independientes — "*if pouées are, /! some sense, independent rather than dependent variables, then the entire pluralist uniueee has been stood on its head*" (Ashford, 1992: 344) —.

⁶ A este respecto es significativo el propio contenido de los recientes trabajos de Bobbio (1985), de Dahl (1989b) y de Linz (1992).

Puede mantenerse hoy como generalización válida que el hecho de referirse a **un** régimen político comporta la asunción del credo democrático en su funcionamiento interno, de suerte que "sólo cabe en la actualidad una sola teoría del sistema" (Cotarelo, 1990: 86): el democrático. El colapso de los regímenes comunistas en la Europa del Este, que siguió a las anteriores transiciones, ha traído consigo cierta convergencia hacia una definición común de democracia que ha producido **un** remarcable consenso sobre las condiciones mínimas que debe reunir la política para merecer el apelativo prestigioso de democrática - "*...has produced a uelcome convergence towards a common dcfinition of democracy. Every toliere there has been a silent ahandonmeni of dubious adjectives like 'popular', 'guided', 'bourgeois' and 'formal' to modify 'democracf', At the same time, a remarkable consensus has emerged concerning the minimal conditions that politics must meet in order to merit the prestigious appellation of 'democratic'*" (Schmitter y Karl, 1991: 75). Sin embargo, ahora es el momento en que podría establecerse una clasificación por países atendiendo al funcionamiento de sus sistemas políticos en cuanto a su mayor o menor grado de flexibilidad frente a situaciones de amenaza de quiebra del mismo e incluso frente a su capacidad potencial de generarlas; todo lo cual provocaría la necesaria definición de **un** coeficiente de fragilidad, aspecto éste que queda lejos del objeto del presente trabajo. Un repaso a la bibliografía politológica muestra la existencia de una amplia gama de condiciones ligadas al devenir de un sistema político para garantizar su pervivencia.

LAS CONDICIONES DE LA DEMOCRACIA

El propio trabajo de Schumpeter (1962: 290-295) señalaba la existencia de cinco condiciones para el éxito de la democracia, así: en primer lugar mantenía que "el material humano" - "*human material of politics*" - de la política tuviera sufi-

cientemente alta calidad, en el plano de la habilidad y en el de la moral; la segunda condición sería que el rango efectivo de las decisiones políticas no se extendiera demasiado lejos; en tercer lugar que el gobierno democrático fuera capaz de mandar sobre una bien entrenada burocracia de buen nivel y tradición; la cuarta condición se referiría al autocontrol democrático; y la última concerniría a que la competición efectiva por el liderazgo requiere una larga medida de tolerancia con respecto a las diferentes opiniones.

Por otra parte, el estudio de Moore (1967: 430-431) había examinado los prerequisites de la democracia. Proponía cinco precondiciones: *i)* el desarrollo de un balance que evitara una corona demasiado fuerte o una aristocracia terrateniente demasiado independiente; *ii)* un giro hacia una forma apropiada de agricultura comercial; *iii)* el debilitamiento político de la aristocracia terrateniente; *iv)* la prevención de una coalición aristocrático-burguesa contra los campesinos y los trabajadores, y *v)* una ruptura revolucionaria con el pasado, esto es, de los elementos burgueses sobre aquéllos que representan valores precapitalistas, instituciones y modos de producción. Ahora bien, su excesiva vinculación al peso del pasado y al determinismo económico hicieron insatisfactoria su aproximación para explicar la democracia política puesto que quedaban fuera aspectos relativos a las influencias exteriores, valores culturales, ideas, e instituciones políticas que pudieran considerarse como variables independientes.

Algo similar ocurrió con otras corrientes surgidas en la década de 1960, basadas en la vinculación entre desarrollo económico y democracia, que tomaron una notable consistencia. El trabajo de Lipset (1960), al señalar que el desarrollo económico era un requisito de la democracia, abrió las puertas a los teóricos de la modernización que, sin embargo, pronto tuvieron que revisar sus tesis al aparecer nuevas formas autoritarias, precisamente en situaciones de explosión desarrollista. La gestación de los estados burocráticos autoritarios en el sur del continente americano fue una prueba evidente

de ello (O'Donnell, 1982). Si bien puede ser sarcástico constatar que, en muchos casos, las condiciones que permiten a un sistema democrático sobrevivir a corto y medio plazo son capaces de constreñir su potencial para resolver los enormes problemas de pobreza y desigualdad (Karl, 1990: 13) y cuya no resolución es posible que acarree, en el largo plazo, el fin del sistema democrático.

Más recientemente, Diamond (1992), apoyado en un abundante material empírico, precisaba que en la relación entre desarrollo socioeconómico y democracia cabía indicar que aquél promueve ésta en dos sentidos: contribuye significativamente a la legitimidad y a la estabilidad donde la democracia ya existe y, en los escenarios donde la democracia no se da, el desarrollo socioeconómico conduce más pronto o más tarde al éxito de su establecimiento. Pero también destacaba cómo el desarrollo socioeconómico no producía los mismos efectos legitimadores duraderos para los regímenes autoritarios que para los democráticos. Finalmente limitaba el peso específico del desarrollo económico al establecer que no era por sí mismo el factor más importante en la promoción de la democracia - *"it is not economic development per se and certainly not economic growth that is the most important developmental factor in promoting democracy"* (Diamond, 1992: 125).

Linz (1987), máximo representante de lo que podría entenderse como la aproximación interpretativa de la "quiebra de la democracia", ha puesto de relieve cómo la existencia de ciertas características y actuaciones de importantes actores políticos disminuyeron las probabilidades razonables de supervivencia y consolidación de algunos regímenes democráticos precipitándoles en su caída autoritaria. Así, la pérdida de legitimidad, de eficacia y de efectividad de un régimen, la existencia de un sistema de partidos inadecuado y de una oposición desleal o semileal, la estabilidad del gobierno y la manera de establecerse un nuevo régimen democrático, tanto en su fase constituyente como en la capacidad de incorporación a aquéllos que no formaban parte de la coalición fun-

dadora, son algunos de entre los elementos que pueden predeterminar la quiebra del sistema democrático.

Centrando la discusión en un enunciado positivo de las condiciones que favorecen significativamente las oportunidades para el debate público y la práctica democrática, el grueso de la bibliografía que apareció en la etapa de las transiciones políticas parece centrarse en el binomio referido a satisfacciones económicas por parte de la mayoría de la población y a la implícita aceptación por parte de ésta del sistema. El desarrollo económico y la legitimidad, entendida como el grado en que las instituciones son valoradas en sí mismas y consideradas justas y adecuadas (Lípset, 1960: 28), dan paso a siete series de condiciones más minuciosas: secuencias históricas, grado de concentración en el orden socioeconómico, nivel de desarrollo socioeconómico, desigualdades, segmentación cultural, control extranjero y creencias en los activistas políticos (Dahl, 1989¹: 39), todas las cuales amparan el carácter procedimental mínimo que Dahl confiere a la poliarquía.

Estas series, dentro de un ámbito de mayor sofisticación dan paso a cinco condiciones fundamentales cuya vigencia, en un determinado país, pueden derivar el mantenimiento y el progreso de las instituciones de la poliarquía en un alto grado (Dahl, 1989b: 264). En primer lugar, los medios de la coerción violenta deben encontrarse neutralizados por el control de los civiles sobre los militares y la policía.⁷ En segundo término, la sociedad debe tener características modernas -con unos niveles históricos promedio de riqueza, ingreso, consumo y educación, gran diversidad ocupacional, poblaciones mayoritariamente urbanas, un descenso marcado de la población agraria, y una relativa importancia económica de la agricultura-; dinámicas -crecimiento económico e incremento de los niveles de vida-; y pluralistas -numerosos grupos y organizaciones relativamente autónomos, particu-

⁷ Aspecto éste extremadamente sensible en la vida latinoamericana y en algunos países árabes, pero también en aquellos otros casos de seria amenaza guerrillera y terrorista.

larmente en la economía-o En tercer lugar, el país debe ser culturalmente homogéneo, de manera que si fuera heterogéneo no debe encontrarse segmentado en subculturas fuertes y diferenciadas, y si se encuentra así segmentado sus líderes han debido tener éxito en crear un arreglo consociacional para enfrentarse a los conflictos subculturales." En cuarto lugar, las creencias y la cultura política, fundamentalmente entre los activistas políticos, tienen que apoyar las instituciones de la poliarquía." Por último, no debe estar sometido a intervención alguna por parte de una potencia extranjera hostil a la poliarquía.¹⁰

Ahora bien, tendría que enfatizarse que lo que la bibliografía politológica ha considerado tradicionalmente como precondiciones de la democracia deberían ser mejor concebidas, al menos para América Latina, como los resultados del sistema democrático (Karl, 1990: 5), posición ésta que viene a complicar el problema y a centrarlo en un terreno dominado por un marcado probabilismo y por causalidades indeterminadas. Además introduce la discusión teórica en el ámbito de la consolidación del régimen político que se aborda seguidamente.

LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

En términos generales puede aceptarse la definición de consolidación democrática como "el proceso de reforzamiento,

⁸ En este sentido aparece uno de los principales retos que tienen aquellas sociedades que no han sabido articular en la vida política la presencia importante de sectores indígenas; pero, al mismo tiempo, el caso de Checoslovaquia y las tensiones en Canadá ponen de relieve el nivel de crispación en la política nacional que puede introducir esta variable, llegando a precipitar la virtual desaparición del Estado preexistente.

⁹ Con frecuencia, en los recientes regímenes democráticos el estilo de conducción política de sus líderes ha comportado actitudes antinstitucionales, próximas al autoritarismo o al despotismo que, en todo caso, conllevaban un fuerte contenido de desprecio hacia modelos racionales.

¹⁰ Circunstancia muy extendida a lo largo de la historia en los países de Europa del Este y algunos americanos de la Cuenca del Caribe.

afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encajinado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis" (Morlino, 1986: 13). Frente a esta acepción, las formuladas por Di Palma (1988) y Linz (1990) tienen un carácter minimalista según admiten los propios politólogos. En la otra acera, se situaría la posición que identifica la consolidación del sistema democrático con la eficiencia de las políticas puestas en marcha por él mismo. Ambas aproximaciones tienen como elemento común la idea de que la consolidación es un estado dinámico de los sistemas políticos. De manera que no puede concebirse como una situación que, una vez alcanzada, es irreversible.

Al insistir Linz que un régimen consolidado es aquél en el que "ninguno de los actores políticos principales, partidos, intereses organizados, fuerzas, e instituciones consideran que hay alternativa alguna a los procedimientos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución política tiene derecho a vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos" (Linz, 1990: 29), centra la discusión en el ámbito weberiano de la legitimidad. En los términos de Linz, el sistema democrático debe ser percibido "como el único casino en el pueblo" - "*the only game in town*" (Linz, 1990: 29)-, para utilizar una expresión del "viejo Oeste". Continuando con esta percepción figurada que equipara lo democrático con "un juego abierto de resultados inciertos que no impone a sus jugadores otra expectativa que el hecho de jugar" (Di Palma, 1988: 73), se abre una conceptualización minimalista y posibilista. Es la habilidad para crear reglas de competición, que atraigan a los jugadores hacia el juego y que, además, puedan despejar o convertir en inoperante la tentación de jugadores esenciales de boicotear el juego, lo que define la factibilidad de la consolidación de la democracia. El juego se convierte básicamente en conflictos distributivos -*s-distributivcruii conflicts*- que deben ser institucionalizados con independencia de las presiones que representan las necesidades de la sociedad, de manera que las fuerzas políticas deben someter sus

intereses al veredicto de las instituciones democráticas - *170-lititallforces must bewilling to subject iheir interesl to the ueredit of democratic institutions-* (Bresser Pereira *et al.*, 1993: 4). En este sentido, también se coincide con Schmitter quien centra el núcleo del dilema en torno a la consolidación en la propuesta de un conjunto de instituciones que los políticos pueden acordar y que los ciudadanos están dispuestos a apoyar - *" the core of the consolidation dilemma lies in coming up with a set of institutions that politicinlls ClllIngree upon ami citizens are ioillng to support"* (Schmitter, 1992: 159). En otros términos, las instituciones democráticas quedan consolidadas sólo en el caso de que ofrezcan a los grupos políticamente relevantes incentivos para procesar sus demandas en el seno del marco institucional (Bresser Pereira *et al.*, 1993: 5).

En relación con la posición maximalista, Linz adopta aún una postura de reto evidente al expresar su convicción de que "el hecho de que algunas democracias pudieran ser ineficientes a la hora de resolver problemas importantes no *debería confundirse con la falta de consolidación*, aunque pudiera calificarlas como democracias que se arriesgan a la inestabilidad". Más adelante señala la importancia de "mantener separados analíticamente el problema de la consolidación del régimen y el de su actuación, sus problemas y sus crisis" (Linz, 1990: 32).

Morlino define la consolidación democrática, en términos más precisos a los recogidos anteriormente, como "el proceso de adaptación-eongelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte o del todo, por la sociedad civil. Tal proceso, complejo y variado, se desarrolla en direcciones diferentes y alcanza tal refuerzo de aquellas instituciones y normas como para permitir su persistencia" (Morlino, 1986: 19). Tanto en este caso como en la posición de Linz aparecen dos elementos constantes: el asentimiento del régimen por parte de la población. P lo que conduce al

¹¹ Cuando las reglas de la democracia han sido "interiorizadas" por la sociedad, según Pérez Díaz (1991: 110) se da el proceso de "institucional-

problema de la legitimidad, y el funcionamiento procesal de estructuras y reglas, esto es, instituciones. En cuanto a la legitimidad de los sistemas democráticos, concebida en un ámbito dominado por traumas históricos derivados de la persistente inestabilidad o de la absoluta sequía democrática, con independencia de las notas que conlleva de apoyo y consenso, se asocia íntimamente con la satisfacción de necesidades de la población. El propio Morlino (1985) ha estudiado esta relación entre legitimidad y eficacia. Es en este nivel dónde se da cabida a la variable socioeconómica, pudiéndose retrotraer la discusión y enlazarla con los elementos relativos al desarrollo, satisfacción de necesidades y demandas, igualdad de oportunidades, etcétera, recogidos en los listados de factores que dan contenido a una situación poliárquica.

La discusión teórica entre la igualdad y la libertad, analizada en un trabajo de Dahl (1990), aparecía también plenamente vigente a la hora de realizar una aproximación al fenómeno de la consolidación del sistema democrático. Pero si el autogobierno, por medio del procedimiento democrático es un derecho fundamental, incluso inalienable; si el ejercicio de dicho derecho inalienable necesariamente implica un número sustancial de derechos más específicos, los cuales, en consecuencia, son también fundamentales e inalienables; y si una cierta igualdad de condiciones es necesaria para la igualdad política que entraña el proceso democrático, entonces el conflicto no se produce de forma necesaria entre la igualdad y la libertad. Se trata, por consiguiente, de dilucidar la confrontación, en el plano conceptual, entre las libertades fundamentales de un tipo especial -aquellas que disfruta una sociedad por el hecho de gobernarse a sí misma por medio del procedimiento democrático- y otras libertades de diferente tipo -entre las que se situaría la libertad económica- Pero en este caso chocan dos lógicas de contenido intrínseco

zación" de la democracia, estadio posterior al de la consolidación democrática, que se decide en el ámbito del debate público.

muy diferente: la del gobierno y la del mercado, esta última coincide con el peligro inminente de profundizar desigualdades sociales existentes (Mansilla, 1991: 43) con sus consiguientes efectos perniciosos, mucho más serios en aquellos sistemas no democráticamente consolidados.

Sin embargo, Przeworski ha enfatizado el hecho de que en una situación postransicional sumida en reformas no sólo políticas, sino fundamentalmente económicas, cualesquiera que fuesen las consecuencias a largo plazo de las mismas, a corto plazo son negativas para la consolidación democrática. Esto es así porque las reformas económicas emprendidas en Europa del Este y en América Latina han generado inflación, desempleo y desajustes en la colocación de recursos así como cambios volátiles en la renta relativa; resultados todos ellos políticamente impopulares. Bajo tales condiciones, la democracia no tiene el camino fácil con las reformas económicas — "*democracy in the political realm works against economic reforms*" (Przeworski, 1991: 161). Pero esta es una posición teórica que fundamentalmente tiene validez? para los primeros momentos de después de la transición en los que se espera que el régimen democrático obtenga resultados positivos inmediatos. Incluso la no consecución de los mismos no llega a afectar de manera significativa el caudal legitimador con el que arranca el nuevo régimen, como se examinará en páginas posteriores.

El reconocimiento del derecho personal de la propiedad se sumerge en un marco de límites amplios que establece el propio gobierno. Se da, de este modo, un salto notable hacia la democracia económica. Por el cual para Cotarelo (1990a: 114)

¹² De hecho el propio Rose (1992) ha probado, con indudable rigor, la tesis contraria a la de Przeworski.

¹³ "Por democracia económica se entiende aquel régimen en que los trabajadores sobre todo y, en último término, otros sectores también, por ejemplo, usuarios de los servicios, intervienen en los procesos de adopción de decisiones en aquello que les afecte" (Cotarelo, 1990a: 97), de ma-

"es una forma de la democracia elitista". Ahora bien, la democracia económica queda lejos de asegurar la consolidación al afectar únicamente una parcela del escenario de toma de decisiones sin inferir en los restantes ámbitos del sistema político ya señalados.

nera que "el presupuesto más característico de la democracia económica es el control democrático y participativo de la economía" (Cotarelo, 1990a: 110).

SEGUNDA PARTE

LA CRISIS Y EL CAMBIO
COMO DETONANTES
DE LA INGOBERNABILIDAD

A lo largo de este siglo se han ido asumiendo de manera rotunda los presupuestos teóricos weberianos de la dominación legal-racional sobre la que se asientan los sistemas políticos democráticos, que, en la actualidad y por primera vez en la historia, superan el medio centenar. Por tales razones, en las páginas siguientes se abordan los elementos analíticos básicos para el mantenimiento de un sistema democrático, representados por los conceptos de legitimidad y de eficacia, de manera que se sostiene que son los indicadores que advierten con mayor precisión de la aparición de una crisis.

El escenario de esta segunda parte del libro se refiere al intento de establecer un marco comparativo entre países democráticamente consolidados y aquellos que no lo son para abordar la crisis que afecta a sus respectivos estados. El ámbito de los primeros viene a coincidir con el de los países occidentales industrializados, mientras que el de los segundos incluye a países en vía de desarrollo junto con países adscritos anteriormente al socialismo real/l. Aunque se trata de tipos de crisis diferentes, es importante destacar el hecho de su aparición casi simultánea en marcos tan alejados.

La hipótesis que surge a lo largo del primero de los siguientes capítulos, con respecto al fenómeno desencadenante de un proceso de ingobernabilidad de los sistemas políticos de ambos esquemas, es que se encuentra invariablemente relacionado con las situaciones de crisis. En este sentido, se constata el afloramiento de una extensa bibliografía sobre la gobernabilidad cuando se desatan los distintos tipos de crisis, aunque muchos de los problemas reales denunciados fueran de carácter estructural y/o dataran de tiempo muy anterior. Por otra parte, queda de relieve la mayor profundidad de la crisis del Estado de los países latinoamericanos y del Este de Europa que la del Estado de bienestar y, por consiguiente, sus efectos más duraderos y significativos en la gobernabilidad de sus sistemas políticos.

Por otra parte, la relación entre transiciones políticas y con-

solidación democrática, que se aborda más adelante, es un aspecto muy vivo de la ciencia política a lo largo de la última década. Ahora bien, con respecto a este libro, si se tiene en cuenta que uno de sus objetivos se centra en la contraposición que suponen las relaciones entre una situación democrática y la gobernabilidad del sistema político, y entre otra no consolidada y asimismo la gobernabilidad, es oportuno adentrarse en el fenómeno de la dinámica de la consolidación democrática. Por todo ello, a lo largo del último capítulo se enlazan los términos de transición y de consolidación desde la perspectiva de la incidencia que ambos procesos tienen en la gobernabilidad.

El propio hecho transicional, al que se propone una aproximación mediante un modelo establecido, va a determinar el grado de irrunadurez de la consolidación y, por ende, cierta propensión a dejar abiertas crisis potenciales de ingobernabilidad. No se afirma rotundamente que los países que superaron transiciones políticas "estén condenados" a ser en un determinado momento ingobernables (España y Portugal serían los más claros contraejemplos), pero sí que determinadas formas de transición, unidas con factores medioambientales, como serían el escenario internacional y la crisis económica, junto con otros históricos, como sería el déficit democrático, generan una indudable propensión a la ingobernabilidad.

V. LOS ASPECTOS SUBJETIVOS Y OBJETIVOS DE LA CRISIS

COMO se mencionó anteriormente, toda crisis conlleva, como caras de una misma moneda, elementos subjetivos y objetivos. En el caso de una crisis de gobernabilidad, estos elementos vienen representados por aspectos tales como la legitimidad, la credibilidad y el apoyo del sistema político, por un lado, y la eficacia, la efectividad y la eficiencia del mismo, por otro; conceptos que, teniendo un significado preciso diferenciado, se integran, los tres primeros, en el ámbito de lo subjetivo, y, los tres segundos, con las matizaciones que se formularán, en la esfera de lo objetivo. De modo paralelo, se trata de términos fundamentales en la bibliografía de la ciencia política,¹ de manera que su incidencia en las bases teóricas sobre las que surgen, se apoyan, perduran y se consolidan los regímenes políticos actuales es extraordinaria.

Ahora bien, como va a señalarse en las páginas siguientes, el grado de objetividad y de subjetividad de dichos aspectos tiende con gran frecuencia a entremezclarse. Así, se va a constatar cómo toda crisis se mueve con ellos de manera que, por retroalimentarse de manera constante y variar la intensidad de los mismos en todo momento, su separación es poco viable.

ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

Todo régimen político mantiene prolongadamente su propia existencia si se sostiene en equilibrio sobre el magma que re-

¹ No sólo en este ámbito, en la literatura contemporánea puede leerse: "... el único consejo que le dio fue que nunca impartiera una orden si no está seguro de que la van a cumplir...", García Márquez en *El otoño del patriarca*, Bruguera, Barcelona, 1983, p. 245, ponía así en boca del autócrata un consejo para evitar el surgimiento de crisis de gobernabilidad por la

presenta la sociedad. La continuidad ideal de dicha situación contribuye a lubricar la gobernabilidad del sistema; pero el desarrollo de instrumentos institucionalizados para realizar regularmente decisiones políticas necesita contar con el hecho de que la sociedad crea en el régimen y que éste "haga algo" por la sociedad. El grado de confianza se expande o se constriñe en función de que lo que la sociedad recibe del régimen político, colme o no tanto sus expectativas como sus necesidades. A la confianza habitualmente se la conoce como apoyo o, con mayor propiedad, se la denomina legitimidad? al grado de cumplimiento de expectativas y necesidades, eficacia. Legitimidad y eficacia son dos condiciones esenciales que ha de cumplir cualquier gobierno para que su existencia no sea precaria, puesto que son necesarias para llevar a cabo las funciones de estabilidad del gobierno y del orden social, en cuya capacidad de desempeño basan la gobernabilidad Arbós y Ciner (1993: 5).

Legitimidad y eficacia son para Linz (1987: 48) dimensiones analíticas distinguibles "que caracterizan a los regímenes y que en realidad están entremezcladas de una forma de la que sabemos muy poco". Por legitimidad se va a entender la "creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia (Linz, 1987: 38).

En una dirección similar, Beetham (1991: 16), basándose en que la clave para entender el concepto de legitimidad yace en el reconocimiento de que es multidimensional en carácter, integra reglas establecidas con creencias compartidas y

incapacidad de poner en marcha acciones de casi imposible ejecución, bien fuese por el contenido de las mismas o por las características del entorno en que fueran a llevarse a cabo.

2 El calificativo de legítimo puede aplicarse a todo sistema que reúna determinados requisitos preestablecidos, pero desde Max Weber es concebido como la base esencial e indispensable de la autoridad política, si bien detrás de la legitimidad no hay condiciones sino creencias.

con la evidencia del consenso por parte de los subordinados en la relación de poder concreta. Dichos aspectos coinciden con los elementos señalados por Linz de operatividad institucional, creencia y compulsión. Finalmente, Arbós y Ciner (1993: 15) se refieren a la legitimidad del gobierno como "la condición aceptable que tiene su autoridad a los ojos de los ciudadanos".

Por su parte, la eficacia se refiere "a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico) que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes" (Linz, 1987: 46). En cuanto a la efectividad de un régimen es otra dimensión, entendiéndose por ella "la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado" (Linz, 1987: 49). Esta comprensión de la efectividad como rendimiento ya había sido señalada por Lipset al definirla como *"the extent to which the system satisfies the basic [unctions of] government as most of the population and such powerful groups within it as big business or the armed forces see them"* (Lipset, 1960: 77).³

Una forma previa que puede articularse a la de Linz de presentar esta relación fue la de Easton quien introdujo la idea de apoyo. El apoyo se entendía como la actitud positiva o

³ Es común que se encuentren también como sinónimos los conceptos de efectividad y de eficiencia, llegándose a confundir con el de eficacia. Sin embargo, debe precisarse que efectividad es la habilidad para alcanzar objetivos preestablecidos, mientras que la eficiencia se refiere a la cualidad que produce el servicio mejor con la misma cantidad de recursos empleados. Habida cuenta que se trata de términos propios de administración de empresas y de la teoría de la organización, su aplicación a la política resulta engorrosa (Offe, 1984: 136), habiéndose reconocido que "la efectividad a menudo no se la separa de la eficacia" (Linz, 1987: 49). No obstante, el término que aquí va a utilizarse con mayor frecuencia es el de eficacia, dejándose los otros términos para aquellas ocasiones en que sean expresamente citados en el sentido acuñado por los distintos autores (debiéndose tener en cuenta que entonces pudieran ser empleados con un significado diferente al aquí expuesto).

negativa de una persona hacia un objeto - "*we can describe support as an attitude by which a person orients himself to an object either favorably or unfavorably, positively or negatively*". Such an attitude may be expressed in parallel action. In short, in its common usage support refers to the way in which a person evaluatively orients himself to some object through either his attitudes or his behaviour" (Easton, 1975: 436). Lo interesante es que en el contexto de los análisis de sistemas se refería a dos clases de apoyo que integraban el binomio conceptual anterior. Por una parte destacaba el apoyo específico que localizaba en su relación con las satisfacciones que los miembros de un sistema sienten que obtienen de las políticas diseñadas por las autoridades, siendo, por consiguiente, una respuesta a las mismas. Enfrente, definía el apoyo difuso referido a las evaluaciones de lo que un objetivo es o representa, no de lo que hace; consiste, pues, en una reserva de actitudes favorables por la que se aceptan soluciones que en otro caso no se tolerarían - "*a reservoir of favorable attitudes or good will that helps members to accept or tolerate outputs to which they are opposed or the effects of which they see as damaging to their interests*" (Easton, 1975: 444). De esta forma entendidos, el apoyo difuso tendería a ser más duradero que el específico proviniendo sus fuentes de la socialización y de la experiencia directa y se expresaría a través de dos formas: la confianza y la credibilidad en la legitimidad de los objetos políticos.⁴

Paralelamente al desarrollo del concepto de legitimidad y a los problemas que concitó el mismo en sociedades industriales, Leca ha abordado, desde una perspectiva en la que también se priman los análisis subjetivos, el efecto en la go-

⁴ Con estos instrumentos, Easton (1975: 452) trazaba una tipología de la legitimidad encuadrada en dos ejes conformados por los "objetos de legitimidad" - "*objects of legitimacy*" - , que representan el régimen y las autoridades, y por las "fuentes de legitimidad" - "*sources of legitimacy*" - integradas por la ideología, la estructura y las cualidades personales. El cruce de sendas variables creaba la citada tipología con tres titulares destacados: la legitimidad ideológica, la legitimidad estructural y la legitimidad personal.

bernabilidad de un sistema de las transformaciones de la noción de ciudadanía. De esta manera, ha señalado a la "crisis de la ciudadanía" — "*la crise de la ciouenneté*" — como un serio problema al que debe enfrentarse la democracia de los países avanzados (Leca, 1985b: 185-187). Según dicho autor, la ciudadanía moderna se conoce en general como un conjunto de tres rasgos: un estatuto jurídico que confiere derechos y obligaciones con respecto al cuerpo político; un conjunto de funciones sociales específicos que suponen disposiciones culturales adecuadas permitiendo en particular la inteligibilidad del Estado (reconocimiento de la necesidad de una autoridad racional, lealtad con respecto a las instituciones con vocación universalista e interés por los asuntos públicos); y un conjunto de cualidades morales consideradas como necesarias para la existencia del "buen" ciudadano. Sin embargo, la conjunción de dos fenómenos no estrictamente nuevos pero intensificados en los últimos años ha golpeado fuertemente a la conciencia de ciudadanía. El primero se refiere al desarrollo del individualismo, puesto de manifiesto por los estudios de opinión pública que enfatizan el mayor interés por la vida privada, las relaciones interpersonales y la liberalización de las costumbres, en el sentido de no existir límite normativo alguno a la manifestación de las necesidades individuales. El segundo fenómeno, muy relacionado al anterior, reside en la proliferación de organismos especializados para "satisfacer" dichas necesidades, circunstancia que se complica aún más por el hecho de que la división del trabajo hace al individualismo autónomo para asegurar su supervivencia y su seguridad." La consecuencia de todo ello es que la sociedad no tiene fuerza suficiente para gestionar las demandas contradictorias del individualismo.

5 La familia, por ejemplo, ya no transmite el modelo de autoridad, lo pide al colegio, agente transmisor del saber, que difunda, por tanto, una disciplina social; el colegio, por su parte, se ve sobrecargado y tiene una tendencia a acudir a otras organizaciones como los psicólogos, los animadores sociales, la policía o la televisión.

Centrando ahora la atención en la eficacia, un aspecto que tiene una estrecha conexión con la percepción de la eficacia de un gobierno se refiere a los resultados concretos a la hora de atajar problemas significativos. Entre los que se ha señalado su repercusión en la inestabilidad de una sociedad, la pérdida de legitimidad para su sistema político y su consiguiente entrada en una situación de ingobernabilidad. Se trata de siete factores: *i)* la existencia de un problema concebido como "insoluble"; *ii)* la existencia de una desavenencia irreconciliable en la vida política que lleva a la polarización excluyente; *iii)* el crecimiento de la violencia privada incontrolada por el gobierno; *iv)* la dislocación de sectores sociales (producida, por ejemplo, por procesos de industrialización rápida); *v)* conflictos multirraciales o multitribales; *vi)* la alienación de la inteligencia (el desencanto de las élites culturales que poseen los símbolos de integración de una sociedad), y *vii)* la humillación en la guerras (Bell, 1976: 181).

Ahora bien, la eficacia puede evaluarse asimismo con respecto a la resolución de problemas relevantes a la hora de la formulación de políticas públicas cotidianas. Estos problemas requieren de un proceso continuado de análisis para comprobar su incidencia en los diferentes sectores de la población. Pero aparecían relacionados a elementos que conducían al bloqueo de la sociedad, entre los que se encontraban: las estructuras territoriales, el sistema administrativo en cuanto función pública, y el mantenimiento de castas administrativas y empresariales (en torno a colegios profesionales) (Crozier, 1970: 217-228).

⁶ Es interesante constatar cómo estos factores dan cabida en su seno al nivel de percepción subjetiva que grandes núcleos de la sociedad pudieran tener con respecto a un determinado problema. Así, la percepción del paro como un problema de imposible solución en la década de 1930 o el sentimiento de humillación en la primera Guerra Mundial por parte de los alemanes o la inevitabilidad de un conflicto civil excluyente en España en julio de 1936, permiten comprender su efecto como generadores de ingobernabilidad.

Por otra parte, a lo largo de la década de 1980, la discusión entre regulación y desregulación como opciones para lubricar la eficacia de la acción de gobierno (Hancher y Moran, 1989) y, consiguientemente, para facilitar la gobernabilidad del mismo, fue cobrando importancia. La desregulación se concebía como algo que cubría dos tipos separados de procesos: los cambios en la estructura de las reglas incorporadas en los sistemas regulatorios y las perturbaciones a la estabilidad de estos sistemas debido a la nula habilidad de los regidores del sistema para hacerlo funcionar con plena efectividad. Pero también se encontraba la dificultad de poner en marcha cualquier tipo de plan que detuviera el crecimiento del Estado de bienestar en el interés de la productividad del sector privado de la economía, que se introducía en el sistema político a través de los grupos de presión. La actividad de estos grupos de presión, que buscaban asegurar la cobertura del gobierno de aquellas "necesidades" que han identificado, no está rigurosamente regulada y, además, conducía a importantes y perjudiciales consecuencias económicas para el gobierno en el sentido de que los partidos políticos, inmersos en una sociedad de bienestar, se encontraban sujetos continuamente a una presión electoral en la que se prometía incrementar la provisión de recursos asistenciales. El interrogante surgía de este modo por partida doble, en la relación entre lo público y lo privado y en la contradicción entre una sociedad que abogaba por los beneficios del Estado de bienestar, pero que exigía al gobierno mayor rigor en el gasto y menor presión impositiva.

ASPECTOS DE LA RELACIÓN ENTRE LEGITIMIDAD Y EFICACIA

Las relaciones entre los dos grupos de variables, que no están predeterminadas, exigen un equilibrio a la hora de facilitar la gobernabilidad de un sistema político. Es la interacción entre la legitimidad y la eficacia que representa la capacidad

de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad lo que hace referencia a la gobernabilidad (Tomassini, 1993: 6). Sin embargo, dichas relaciones "están muy lejos de ser transitivas y lineales" (Linz, 1987: 43). De la rica bibliografía sobre el binomio que componen la legitimidad y la eficacia, pueden llegarse a deducir dos posiciones fundamentales a ser tenidas en consideración para generar explicaciones en torno a la gobernabilidad. Aunque, en cualquier caso se trata de dos conceptos dinámicos que varían temporalmente; "los miembros de una sociedad otorgan o retiran la legitimidad de día en día" (Linz, 1987: 40) y las políticas desarrolladas ofrecen resultados variables. De esta manera, la gobernabilidad adquiere un alto grado de dinamismo y queda constatado su carácter procesal. Por otra parte, ya no se mantiene que tengan una naturaleza contrapuesta, como correspondería a lo que se señalaba como su doble carácter subjetivo y objetivo: mientras que el polo subjetivo donde se situaba la legitimidad era valorativo, el polo objetivo en el que se incluía la eficacia era primariamente instrumental (Lipset, 1960: 77). Morlino (1985: 222) ha llamado especialmente la atención sobre el aspecto subjetivo de la eficacia en el sentido de la importancia de que se dé una "eficacia creída". Esto es, que los grupos demandantes crean que la petición ha sido satisfecha, independientemente de que se verifique si las decisiones han alcanzado o no su objetivo," por lo que, en este particular extremo, deja de diferenciarse de la legitimidad. Todo lo cual introduce matizaciones suficientemente relevantes sobre el carácter exclusivamente objetivo de la eficacia.

La primera de las dos posiciones indicadas reivindica la necesaria autonomía de ambos conceptos: la percepción de la intrínseca legitimidad del orden político en cuanto que es en sí mismo, justo y apropiado – "*perceptions that the order is, in and of itself, just and proper*" (Eckstein, 1979: 5)– como algo

⁷ Aunque "la percepción de eficacia y efectividad de un régimen tiende a estar sesgada por el compromiso inicial con su legitimidad" (Linz-1987: 43).

necesario que supere la situación en la que los miembros de una sociedad política toleren su "constitución" simplemente porque no perciban otras alternativas, o porque lo consideren una perversión necesaria para lograr otras metas muy valoradas, tales como la paz doméstica o el desarrollo socioeconómico. En una parecida dirección, también se ha sostenido que las crisis de legitimidad, que concurren cuando hay una seria amenaza institucional o un desgaste substancial en las creencias que proveen la justificación de las reglas del juego político, no son consecuencia de los problemas de rendimiento del Estado aunque esto llevara consigo el debilitamiento o el socavamiento de la autoridad de los gobiernos (Beetham, 1991: 168). Sería, por tanto, la aceptación del presupuesto kantiano de separación entre legalidad y moralidad, de manera que al definir aquélla como "las reglas del juego" y separarla de los asuntos privados de la conciencia en los que el Estado no tenía que intervenir (Bell, 1955: 58), se abría la puerta hacia una aquiescencia activa y generalizada del sistema por parte de la mayoría de la sociedad. Se daba el salto de la "substancia" de la autoridad de la persona o del gobernante al "modo" por el cual son reclutados los detentadores de la autoridad.

Contrariamente, la segunda posición sostiene que ambos términos debían interrelacionarse en un momento dado para sacar a un régimen de la "bancarrota política" (Rose y Peters, 1978: 6), destino que encara un gobierno que ha malgestionado de tal manera su economía "que pierde apoyo popular así como efectividad económica", haciendo caer a los ciudadanos en la más pura indiferencia. Situación que, además, representa un preludio de una crisis de gobernabilidad y que sólo puede ser revertida por una combinación de ambos aspectos.⁸ En este sentido, bajo una perspectiva de cierto determinismo económico, se señala que hay un único punto de

⁸ Lipset fue el primero en formular la hipótesis de que "la estabilidad de un sistema democrático depende tanto de su eficacia como de su legitimidad". En Linz (1987: 42, nota 17).

equilibrio general en la relación entre legitimidad y eficiencia (Offe, 1984: 138), de suerte que ese balance armónico se consigue si: la aceptación de las reglas legitimadoras de los regímenes poliárquicos se refuerza merced a los resultados materiales de las medidas y de las políticas del gobierno y si ambas son eficientes de la manera en que un Estado capitalista puede ser eficiente (en la provisión y recuperación para todos los ciudadanos y para la totalidad de sus necesidades y en el mantenimiento con éxito de las relaciones productivas)? Finalmente, se aboga por la interrelación de la eficacia y la legitimidad de la acción de gobierno al enunciarse tres elementos que determinan a ambas de manera similar: el interés general, la democracia representativa, y la participación en cuanto supuestos ideológicos, organizativos y funcionales respectivamente.

9 Pero en esta última consideración no es el carácter capitalista del Estado lo sustancial puesto que en España el régimen de Franco, al igual que sucede durante varias décadas en México, el binomio se desequilibra al presentarse resultados materiales positivos en un marco de ausencia de legitimidad democrática.

VI. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

ALGUNAS NOTAS ACERCA DEL ESTADO DE BIENESTAR

Origen y desarrollo del Estado de bienestar

A LOS efectos de estos capítulos se va a entender por Estado fundamentalmente al conjunto de instituciones formales que procesan en su seno las demandas y presiones de diferente significado por parte de grupos organizados y que produce políticas¹ acorde a las mismas. El Estado capitalista, por su parte, desarrolla dos funciones básicas y a menudo contradictorias que debe tratar de cumplir y que son las de acumulación y de legitimación (Bell, 1976: 231). Ello significa que tiene que tratar de crear o de mantener las condiciones en que sea posible una acumulación de capital rentable y que también el Estado debe tratar de crear o de mantener las condiciones de armonía social. Un Estado capitalista que abiertamente usa su fuerza coercitiva, existiendo otras alternativas, para ayudar a que una clase acumule capital a expensas de las otras pierde su legitimidad y por consiguiente socava las bases de su lealtad y apoyo. Pero un Estado que ignora la necesidad de concurrir al proceso de acumulación de capital arriesga secar las fuentes de su propio poder, la capacidad productiva sobrante de la economía y los impuestos obtenidos de ese sobrante. Esta disyuntiva ha gravitado intensamente sobre el Estado burgués y su contrapunto, dentro de la órbita capitalista y de la poliarquía, el Estado socialdemócrata.

El Estado capitalista de los países occidentales industrializados incrementó notablemente las características, que ha-

¹ Estas políticas (*policies*) corresponden a lo que en la primera parte se denominó "acción de gobierno".

bía ido asumiendo en la etapa prebélica y que se desarrollaron en Estados Unidos en la época del "New Deal", el Reino Unido y los estados del norte de Europa, tras el empuje que supusieron la incorporación al mismo después de 1945 de la IV República francesa, la República italiana y la República Federal de Alemania. El ambiente de consenso generalizado entre las principales formaciones políticas, con independencia de su sesgo ideológico, asumía las visiones socialdemócratas de la política, junto con el desarrollo del concepto de justicia social procedente de distintos medios, con las recetas keynesianas puestas en marcha para salir de la crisis de 1929 ya su concepción macroeconómica de que no era natural la tendencia del mercado al equilibrio de todos los recursos en conjunción con el pleno empleo. Se trataba de potenciar un Estado fuerte, capaz de intervenir en la economía tanto en su esfera reguladora como en la productiva —a través de una propuesta de nacionalización—,² redistribuidor de riqueza mediante la política fiscal y gestor de una amplia gama de servicios en la que predominaba el carácter asistencial. Todo ello con el objetivo de asegurar y de asumir la responsabilidad del bienestar de la inmensa mayoría de la población. En el plano estrictamente político, aceptaba las reglas de la poliarquía y realizaba la función de incorporación al sistema de toda la población mediante la extensión generalizada del voto y el desarrollo de la interlocución con los partidos políticos,

² Paramio (1988: 122) señala la necesidad de subrayar tres cuestiones: "Primera, el contexto especial en el que se decide la nacionalización de sectores considerados clave para el desarrollo de la economía nacional" por cuanto que significaban un remedio a la decadencia industrial en el caso de Gran Bretaña. "Segunda, el problema muy real de la diferencia entre nacionalización y socialización." "Tercera, el problema de la mayor o menor eficiencia de las empresas nacionalizadas frente a las privadas, en una situación estable o en una situación de cambio de los factores externos."

³ En este sentido Barry señala: *"for the whole notion of the welfare state has often been justified in terms of a concept of justice that is specifically redistributive"* (Barry, 1990: 2). Más adelante este mismo autor incorporará al seno de este concepto las "necesidades" (Barry, 1990: 49).

algunos de los cuales tenían estrechas relaciones con el mundo sindical.

Desde un punto de vista explicativo del origen y expansión de los diferentes tipos de Estado de bienestar suscitados, Huber *et al.* (1992:2) han encontrado a través de la variada literatura tres corrientes interpretativas dominantes. La primera se refiere a lo que denominan la lógica del industrialismo, explicación que atañe al desarrollo económico y a sus consecuencias demográficas y de organización social, las cuales estarían en la base del "esfuerzo" realizado por el Estado para alcanzar el grado de Estado de bienestar. La segunda se centra en lo que denominan el argumento de los recursos del poder o de la lucha de clases política y que se refiere a la manera en que el grado de movilización de la clase trabajadora y la fortaleza de los partidos de izquierda fueron los determinantes primarios del Estado de bienestar. Por último, la tercera corriente interpretativa se basa en explicaciones de tipo estadocéntrico, según las cuales la propia estructura del Estado y las actividades en la gestación de políticas de la administración eran las fuentes iniciales de las diferencias internacionales en la política del bienestar, siendo, a la vez, responsables de la expansión del Estado de bienestar a lo largo del tiempo.!

El heterogéneo modelo de Estado de bienestar creado, ofrecía una doble vertiente derivada de la necesaria distinción entre el nivel del porcentaje del gasto social sobre el producto interior bruto como una característica del Estado y la orientación de la política social, como otra (Jones, 1985). Esta diferenciación generaba una dimensión en la que se acentuaba la concepción capitalista mediante un esquema constituido por el objetivo de la igualdad de oportunidades aneja al áni-

⁴ De la diferente literatura analizada por Huber *et al.* señalan como representante de la lógica del industrialismo al trabajo de Wilensky (1975), de la lucha de clases política a los trabajos de Korpi (1983) y Stephens (1979), y de la aproximación estadocéntrica a los trabajos de Hedo (1974) y de Weir *et al.* (1988).

mo para competir, la sociedad en primer lugar, el medio prioritario basado en el trabajo y el logro individual y el éxito como modelo. Contrariamente, la segunda dimensión enfatizaba la concepción asistencialista a través del objetivo de una sociedad más igualitaria y perfecta, el individuo como elemento central, el medio prioritario basado en el ciudadano y la redistribución y la institucionalización como modelo. Históricamente, Estados Unidos y Alemania se incluirían en el primer caso, mientras que Suecia y el Reino Unido estarían en el segundo."

Durante las tres décadas siguientes al final de la segunda Guerra Mundial, el modelo, que, según lo acabado de indicar, no resultó único a la hora de aplicarse a una veintena de países, funcionó. "Cada democracia constituyó sus propios conceptos y puso en práctica formas diversas para reconciliar los objetivos abstractos de la justicia social y la igualdad social con el sistema democrático" (Ashford, 1986a: 356). La legitimidad del sistema quedaba garantizada tanto por los indicadores del ejercicio del voto regular por parte de las mayorías de las poblaciones como por su implícita aceptación mediante múltiples aspectos de la vida cotidiana que iban desde la actividad asociativa, a la libre circulación de ideas y los valores predominantes. En cuanto a la eficacia del sistema, ésta fue muy elevada a la hora del mantenimiento de altas tasas de crecimiento económico, por la ampliación de las clases medias y por la extensión de servicios sociales prácticamente universales.

Dentro de este modelo, el elemento que aparecía como cla-

⁵ Pero incluso dentro de los integrantes de los dos casos citados cabrían destacarse fuertes diferencias en lo relativo a la alianza entre el partido socialdemócrata y los sindicatos en Alemania frente a la realidad en Estados Unidos. También en cuanto al significado del Plan Beveridge en Gran Bretaña "que pretendía crear una red social que abarcara a toda la población" y la política social sueca que planteaba "elevar el nivel de vida y ofrecer un poco de seguridad a los ciudadanos" (Sánchez de Dios, 1993: 285-286).

ve era, en primer término, el Estado. En su seno, el gobierno se alzaba sobre un consenso político por el que contaba con la legitimidad suficiente para llevar a cabo una política que culminara las expectativas de los ciudadanos (de ahí la necesidad de que fuera efectiva). En este sentido, se trataba del mantenimiento del pleno empleo mediante la intervención en el mercado merced al uso de políticas macroeconómicas, la provisión de un sistema generalizado de bienestar que operaba fuera del mercado y de las formas tradicionales de caridad privada, y la promoción de la igualdad social y económica a través de la nacionalización y de la substracción de recursos de la propia sociedad mediante la política fiscal (Barry, 1990: 3). La complejidad de la operación, conforme la actuación adquiriría mayores niveles de sofisticación, hacía que incluso antes de que se percibieran los efectos de la primera gran crisis que afectó a este modelo, y desde una postura conservadora, sólo se debatiera la necesidad de establecer un sistema de contabilidad social que contuviera "presupuestos de rendimiento" - "*performance budgets*" (Bell, 1973: 327)- en varias áreas para servir como criterios que indicaran cómo iban las cosas.

El segundo elemento que surgía, igualmente de manera relevante, aunque no por igual en todos los países, eran los partidos políticos de izquierda. La mayor intensidad de su presencia en el entramado político se hallaba relacionada con el tipo de vínculos que mantenían con los sindicatos y con el papel y grado de fortaleza de éstos en el sistema político. La casuística ofrecida variaba desde una situación de nula relación y de extrema debilidad sindical, como era la norteamericana, a otra de máximo engarce y de gran relevancia, como la definida en los países del norte de Europa, pasando por una de perfil intermedio, como era la existente en los países del sur de Europa. La relación entre partidos y sindicatos comporta tal grado de importancia que explica cómo en aquellos países donde era más débil, la introducción de programas de austeridad y de políticas de corte neoliberal al iniciarse la dé-

cada de 1980 se llevó a cabo fácilmente y con un ritmo más rápido por parte de gobiernos socialdemócratas sin aparente contradicción doctrinaria.

El problema del déficit presupuestario

La mayor capacidad del Estado, frente a una forma más reducida de Estado no interventor anterior, le llevó al diseño de modos de actuación entre los que figuraba una propensión a moverse constantemente con un déficit presupuestario elevado que tendía a incrementarse. Esta situación conllevó acudir al endeudamiento. No sólo se trataba de cubrir el déficit producido como consecuencia de que la creciente actividad política no podía ser atendida por la también creciente recaudación fiscal, igualmente existía la concepción keynesiana de que el recurso al endeudamiento podía ser un excelente catalizador de la economía nacional. La discusión sobre su bondad o no, su nivel y, finalmente, su manejo comenzó a circular en relación con el déficit presupuestario como instrumento político y, en definitiva, a las constricciones que pudiera conllevar sobre las condiciones relativas a la acción de los gobiernos, esto es, a su gobernabilidad.

Sin embargo, el déficit presupuestario aparecía como algo generalizado a todas las grandes economías a lo largo del último cuarto de siglo. La visión no dramática del déficit provenía de la existencia del recurso al endeudamiento externo.⁶ Pero también se estimaba que la economía podía crecer independientemente del déficit. En fin, todo se resumía en la idea de que un gobierno nunca podía quebrar, como corolario del teorema de Lerner por el que una economía podía sa-

⁶ Con la consiguiente subida irreal de los tipos de interés en muchos casos y las respectivas turbulencias en los mercados financieros, amén de las consecuencias de otro tipo generadas como fue en el proceso de endeudamiento externo de América Latina -aunque no sucedió así en Estados Unidos-.

lir de la "estagnación" si el gobierno recurría al déficit (Bell, 1985: 54). Ahora bien, lejos de esa visión conformista y de sesgo optimista, la cuestión se centraba en dos interrogantes sobre las medidas a tomar si sedeseaba atajar el déficit y en relación con los problemas que provocaba una situación de déficit elevado y permanente si no se ponían soluciones. Todo ello en la perspectiva de posibilitar la gobernabilidad del sistema, la cual, por otra parte, no se encontraba dramáticamente afectada de acuerdo con análisis empíricos (Schmidt, 1983: 17).

Si el déficit elevado persistía, únicamente cabía elevar los impuestos, reducir el gasto, actuar sobre la moneda nacional (devaluando o sobrevaluando) o incrementar la petición de préstamos alcanzando un mayor nivel de endeudamiento. Cualquiera de las cuatro opciones comportaba trabas en la acción de gobierno, derivadas en los tres primeros casos de la pérdida de confianza ciudadana por el malestar generado, y en el cuarto de las constricciones a la acción política como consecuencia de tener que atender al servicio de la deuda. Sin embargo, la pasividad en adoptar una solución de las citadas conducía a cuatro problemas (Thurow, 1985). El primero se refería a la menor inversión que se generaba ya que se trataba de una situación en la que generalmente se daban menos ahorros, tanto en la esfera personal como en la gubernamental, con la consiguiente pérdida en la capacidad de acumulación. El segundo problema lo constituían las presiones inflacionarias; si bien la existencia de un gran déficit podía ser apropiada en medio de épocas de crisis no lo era cuando la economía se recuperaba y se regresaba al pleno empleo, entonces el déficit presupuestario conllevaba demandas agregadas con resultados inflacionarios. En tercer lugar, la lucha contra futuras recesiones se veía afectada, ya que incluso con un déficit elevado una recesión no era imposible; en un escenario dominado por un gran déficit persistente, los ejecutores de las políticas públicas tenían mayores dificultades para llevar a cabo las políticas enmarcadas en el déficit en el mo-

mento adecuado. Por último, la competitividad internacional, que dependía a largo plazo del crecimiento de la productividad, pero a corto del déficit presupuestario, se veía influida; los tipos de interés altos, hacían que subiese la moneda nacional en el mercado y que las firmas nacionales no fuesen competitivas en los mercados mundiales al encontrarse su moneda sobrevaluada.

Otro punto que ha sido tomado en cuenta a la hora de evaluar las responsabilidades sobre el déficit es el peso del denominado "principio asegurador", en virtud del cual el Estado ha puesto en marcha un sistema de transferencias de una generación a otra sin adaptarse a la lógica de funcionamiento de los sistemas de seguros ordinarios (Thurow, 1985: 129). Como el propio Thurow señalaba, el efecto de las pensiones sobre el déficit público había alcanzado unas dimensiones imprevistas puesto que nunca se habían presentado estudios médicos que se refiriesen a las razones de establecer en los 65 años la edad de jubilación; si bien en el Estado de bienestar la cobertura de las pensiones costaba muy poco al principio, posteriormente, a la duda recién enunciada, se sumó además el incremento en las expectativas de vida (Thurow, 1985: 131). Pero, por otro lado, la atención prestada a esta función aseguradora por parte del Estado, que debería haberse abordado con criterios de mercado, supuso, en opinión de muchos críticos, el abandono de su estricto papel benefactor en cuanto a "*the relief of indigence*" (Barry, 1990: 114).

El proceso que conlleva la gestión de los ingresos y de los gastos estatales presenta en Bell una diferenciación artificial, que tiende al maniqueísmo, al encargar dicha gestión a un organismo que satisficiera las necesidades públicas frente a las carencias privadas — "*it is the agency for the satisfaction of public needs and public wants, as against private wants*" (Bell, 1976: 221). Dicha gestión, no obstante, se enfrenta con dos problemas: en primer lugar la creciente "sobrecarga" de temas fundamentales que el sistema político puede simplemente ser incapaz de gestionar. En segundo término, a causa de la pre-

sión de los derechos adquiridos que tienden a incrementarse, hay una tendencia constante de los gastos del Estado a aumentar, requiriéndose más impuestos para pagar los servicios y estimulando más la inflación como consecuencia de los desequilibrios en la productividad. Ambos son, simplemente, recetas para el incremento de la inestabilidad política y el descontento social (Bell, 1976: 235).

LOS ELEMENTOS DE LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Corrientes explicativas de la crisis

La preocupación sobre el futuro del Estado de bienestar se hizo generalizada cuando se desencadenó la crisis energética de 1973, por cuanto que podía significar la entrada en una recesión prolongada donde el estancamiento económico hiciera más complejo el arte de gobernar." En este sentido, los avisos más serios procedían de las denuncias en torno a la crisis fiscal (O'Connor, 1973); a la menor eficacia y responsabilidad ante el mercado de las empresas públicas frente a las privadas⁷ y, al final de la década de 1970, de la necesidad de frenar la inflación a que se había llegado en los países occidentales como consecuencia de la "sobrecarga" acumulada

⁷ Los importantes aumentos en los precios de los productos energéticos en 1973 y en 1979 obligaron adoptar perspectivas sobre todo económicas en el estudio explicativo de la crisis del Estado de bienestar (Cotarelo, 1990: 123).

⁸ En este sentido, en el contexto general de la crisis de la economía británica de la década de 1970, las empresas nacionalizadas adquirieron una imagen de especial incapacidad para la innovación, mala adaptación a las cambiantes circunstancias externas y gestión especialmente conservadora. Además, se contraponían a las empresas privadas en cuanto que éstas contaban con un regulador mínimo de su eficiencia que era el mercado al penalizar, en forma de pérdidas, la mala gestión o la pérdida de competitividad. Mientras que la empresa estatal cubría sus pérdidas a cuenta de los presupuestos generales del Estado, lo que hacía posible, en principio, la continuidad de la mala gestión.

por el Estado y que los gobiernos no parecían saber detener. Por consiguiente, se suscitaban fuertes contradicciones entre legitimidad y eficacia, que enturbiaban su idealizado equilibrio (Offe, 1984: 139 y ss.). El escenario terminó de complicarse cuando emergieron regímenes neoconservadores, por una parte, y regímenes "social-eorporativos", por otra, como alternativas al desacreditado Estado de bienestar keynesiano (Mishra, 1990: 116).

Los regímenes poliárquicos han sufrido dos amenazas que, según una visión neoconservadora, se las puede calificar de endémicas y que les han afectado en gran medida. Ambas se refieren a la generación de expectativas excesivas y a los efectos destructivos en la persecución del propio interés de los diferentes grupos en el mercado. Los orígenes de estas amenazas son distintos: mientras que las expectativas surgen como consecuencia de los mismos aspectos democráticos del sistema que ponen el acento en la participación y en la igualdad, los efectos destructivos provienen de la lógica económica más elemental no encontrándose directamente conectados con la estructura política. Sin embargo, la unión de estos dos potenciales efectos perniciosos genera una situación de alto riesgo para la supervivencia del régimen democrático y que se resume en la ausencia de una restricción presupuestaria entre los votantes ...«*the lack of a budget constraint among uoters*» (Brittan, 1975: 139). Esto es, ante la ignorancia por parte de los ciudadanos de que la mejora en su calidad de vida no es ilimitada y que cuesta un gran trabajo alcanzarla, los electores tienden a esperar demasiado de la acción del gobierno y muy poco de su coste. Esta circunstancia se ve todavía más agravada por la extendida práctica entre los políticos de suscitir falsas expectativas entre el electorado, que, por tanto, ve reconocido y reforzado su ilusorio listado de demandas.

Por otra parte, como recapitulación de lo hasta ahora abordado con respecto a la crisis del Estado de bienestar, se puede estimar, de acuerdo con Mishra, la existencia de cinco indicadores que preludiaban la presencia de "señales de preocu-

pación". En primer lugar se encontraba el comienzo de una situación conjunta de estancamiento y de inflación ("*stagflation*") que suponía el final del crecimiento económico, lo que significaba que no sólo desaparecían los recursos para llevar a cabo el gasto social, sino, lo que era más ominoso, que el propio Estado de bienestar era un freno para la recuperación económica. En segundo término, se registraba el fin del pleno empleo y el inicio del desempleo a gran escala. En tercer lugar, surgía la crisis fiscal del Estado, en parte como resultado de la recesión económica que hacía que los gobiernos tuvieran que encarar la brecha creciente entre los recursos necesarios para financiar el gasto público y los ingresos recaudados.⁹ En cuarto lugar, disminuían los recursos para desarrollar los servicios sociales y se adoptaban, en ciertos países, políticas deliberadas de recorte de los mismos. Finalmente, aparecía una pérdida general de confianza en el sistema social del Estado de bienestar, de manera que se dudaba de su capacidad para gestionar la economía mixta. De esta suerte, era esta pérdida de confianza la que estaba en el corazón de la crisis - "*in many ways it is this loss of confidence that is at the heart of the crisis*" (Mishra, 1984: xiii)-, llegando a provocar un serio problema de falta de legitimidad con las consiguientes repercusiones en la preocupación por la gobernabilidad de los sistemas políticos.

Otra postura explicativa de las raíces de la crisis de legitimación del Estado social de bienestar es la de Montoro (1985: 185), quien señala la existencia de cuatro formas de manifestación del fenómeno de crisis. De esta manera, se refiere a la existencia de una crisis de motivación, en la esfera sociocultural; de una crisis de identidad, que es un reflejo de las demás crisis; de una crisis de racionalidad, en la forma de entender el orden social; y, por último, de una crisis económica.

⁹ Puesto que la recesión reducía los ingresos del gobierno e incrementaba el gasto público por la cobertura del desempleo.

Tres modelos nacionales de la crisis

El hecho de que no exista un modelo uniforme de la crisis del Estado de bienestar, justifica el interés en realizar una visión general del panorama en distintos casos nacionales." De esta manera, a continuación se abordan algunos elementos que definen la situación en el Reino Unido, Francia y Suecia, países que se considera que reúnen aspectos lo suficientemente diferenciados para generar una comprensión más global y que representan tipos característicos de corrientes diferentes. En todo caso, una constatación que se adelanta, es que fuera cual fuera la caracterización de la crisis, la distinta bibliografía consultada no alude a que se percibieran serios problemas de gobernabilidad en dichos casos."

Las consecuencias de la crisis del Estado de bienestar en los países europeos tuvieron una impronta diferente. En el Reino Unido, el colapso del gabinete laborista, incapaz de conseguir el grado necesario de coordinación entre las políticas monetarias y fiscales y la política salarial con los sindicatos

¹⁰ En este sentido, se ha señalado que los modernos estados de bienestar no pueden entenderse sin tomar en consideración las constricciones políticas e históricas que conformaron el escenario democrático de cada país a lo largo del tiempo. De ahí que se haya abogado por un estudio del contexto institucional de cada país bajo una perspectiva de análisis estructural (Ashford, 1986b).

¹¹ Un camino apenas abordado en el presente trabajo, pero de interés relevante, sería el análisis ideológico de la bibliografía de la crisis. Esto es, en su vertiente de creación artificial de problemas. En este sentido un ejemplo a seguir iría en la dirección del trabajo de Beltrán con respecto a la "teoría económica de la burocracia", que quiere explicar la imposibilidad de que la burocracia sea eficiente, y la conclusión-denuncia de dicho autor de que "desempeña ante todo el papel de un artefacto ideológico dirigido contra los supuestos mismos del Welfare State" (Beltrán, 1985: 48). Por otra parte, los diferentes trabajos compilados por Muñoz de Bustillo se expresan en términos de "reeditar el pacto keynesiano" a partir de ciertas consideraciones. Puesto que la crisis nunca llegó a tocar fondo, se entiende que "pese a los deseos de unos u otros, buena parte del gasto social se va a mantener al menos a medio plazo. No cabe pues hablar de 'desmantelamiento' del Estado del Bienestar" (Muñoz de Bustillo, 1989: 22).

(Scharpf, 1991: 88), vino unido a la crisis económica de finales de la década de 1970. Ambos elementos fueron el preludio de una fuerte crítica a los presupuestos políticos del Estado de bienestar. El nuevo gabinete conservador produjo distintos tipos de medidas para atajar la crisis económica mediante políticas monetaristas que contuvieran la inflación, y para descabalar al movimiento sindical tras el pulso celebrado entre el gobierno y los sindicatos que supuso la huelga de la minería entre marzo de 1984 y marzo de 1985. Paralelamente proliferaron todo tipo de instrumentos evaluadores del rendimiento de las políticas públicas. F que fueron bienvenidos por el descrédito que habían alcanzado los servicios públicos a finales de la década de 1970 y que culminaron con un masivo proceso privatizador. Si el gobierno se había envuelto hasta entonces en una u otra área de la actividad social y económica por mediación de la provisión de bienes, por el subsidio o la gravitación impositiva y mediante la regulación de la producción y de la distribución, con resultados de clara ineficiencia en los últimos tiempos y de dudosa equidad (Le Grand, 1991), ahora se trataba de deshacerse con la mayor velocidad e intensidad posible de dichas formas de actuación. Para ello el método de la privatización patrocinado por el gabinete de Thatcher era el más adecuado puesto que además incluía el valor añadido de, incrementando financieramente el patrimonio del Estado, reducir el déficit público. En cuanto a la gobernabilidad del sistema no se constató deterioro alguno, pues, al contrario, el gabinete, a partir de 1979, entró en un periodo de formidable fortaleza con la que se enfrentó con éxito a las constricciones medioambientales que se produjeron (a las ya citadas debería añadirse el conflicto de las Malvinas).

Por lo contrario, de la crisis del modelo francés de políti-

¹² "In the context of politics and management, performance is a j'ér!! anractive term. It eludes the aroma of action, the aimism, purposeful effort. It suggests a sorting out of the good from the bad" (Pollit, 1986: 320).

cas públicas (Muller, 1992), surgieron dos conclusiones principales: la primera concernía a la pérdida de centralidad del Estado, y en particular de la alta administración, en los procesos de mediación social, esto es a la vez en los mecanismos de producción del "sentido" (de las imágenes del mundo) y en los mecanismos de expresión de los intereses sociales. La segunda conclusión se referiría a que esta crisis de mediación estaba ligada al surgimiento de un nuevo espacio público europeo, espacio estructurado en torno a dos normas fundamentales que definen una cierta concepción del papel del Estado en la sociedad: la primera es la norma de la economía social de mercado, característica del modelo alemán, consistente en considerar que el Estado no tiene el derecho de intervenir en la vida económica y social más que por dos razones: hacer que las condiciones de la competencia estén definidas por el principio de la igualdad e intervenir con carácter social. Por consiguiente, este tipo de intervención se inserta en la lógica de la Unión Europea tendente al mismo tiempo a la profundización del gran mercado de inspiración liberal y a la preservación de la necesaria cohesión social, tan cara a los gobiernos del sur del continente. La segunda es la norma de subsidiariedad que define un modo de relación entre el Estado y las colectividades territoriales. Su presupuesto básico se funda en una combinación de la prioridad dada al escalón que supone la descentralización junto con el papel dado al Estado de regulación global, principio igualmente aplicado a las empresas públicas. En este caso, el peligro de desajustes en la gobernabilidad únicamente pudo venir como consecuencia de la peculiaridad en el escenario institucional que produjeron las etapas de "cohabitación" entre 1986 y 1988, Y la inaugurada en 1993, circunstancia que no aconteció.

Por último, un ejemplo de comportamiento diferente se dio en relación con el modelo de Estado de bienestar sueco y a

¹³ Era claro qlle si, en el transcurso de los años de la posguerra, el Estado tuvo tendencias a monopolizar esta función de mediación, este papel se encuentra cuestionado actualmente en su totalidad.

las modificaciones que sufrió en sus líneas maestras para enfrentarse a una severa crisis económica, definida por el estancamiento y su pérdida de competitividad internacional. El acuerdo suscrito entre el gobierno burgués y la oposición socialdemócrata, que por sí mismo suponía eliminar todo rastro de posible crisis de gobernabilidad, se centraba en el recorte de los subsidios (vivienda, seguridad social de los trabajadores y ayuda exterior al desarrollo), en el incremento de la edad de jubilación de los 65 a los 66 años y en el aumento de impuestos al consumo de gasolina y tabaco. Su contenido hacía tambalear elementos básicos de la filosofía del Estado de bienestar y además no conseguía detener la crisis política a la que se llegó cuando se anunciaron recortes elevados en el presupuesto de 1993-1994 para defender la moneda.¹⁴ Sin embargo, la imbricación de la sociedad con los ideales del Estado de bienestar hace que parezca "prácticamente imposible por vía democrática desmantelar un sistema organizativo tan eficiente" (Sánchez de Dios, 1993: 303).

La revisión del Estado de bienestar

Tras la crisis del Estado de bienestar han surgido dos fenómenos llamativos cuya combinación ofrece una perspectiva de perplejidad con respecto a la gobernabilidad de los sistemas políticos en cuestión. El primero es el fin del consenso generado después de la segunda Guerra Mundial entre fuer-

¹⁴ El acuerdo alcanzado el 20 de septiembre de 1992 -con un índice de aceptación según las encuestas de 85% de la población- intenta hacer frente a una crisis definida por un déficit presupuestario de 7% del *nn*, un crecimiento negativo del *nn* desde 1990 e inferior a la media de la *OCDE* desde 1970 y un índice de desempleo próximo a un inusual 6% (*The Economist*, 26 de septiembre de 1992, p. 53). Sin embargo, en enero de 1993, al prevverse un déficit presupuestario de 13.8% del *PIB*, dicho consenso se rompió pues el gobierno conservador planteó severas reducciones en las prestaciones por desempleo que provocaron el rechazo sindical (*Ttu: ECOI/Dmist*, 16 de enero de 1993, p. 50).

zas políticas que competían por el apoyo mayoritario de la sociedad y que se encontraban, ideológicamente, en polos opuestos, acerca del modelo de Estado y de las principales reglas del juego político y económico a seguir. El segundo es que la ortodoxia nekeynesiana de después de dicha contienda bélica no ha sido reemplazada por una nueva ortodoxia (Mishra, 1990: 2) y, lo que es más sobresaliente, el propio Estado de bienestar apenas si ha sido desmantelado.

En este sentido, los más severos procesos privatizadores llevados a cabo por los gobiernos conservadores a partir de 1979 afectaron sólo a elementos periféricos, dejando de lado el núcleo central de los estados de bienestar. De esta manera, el circuito privatizado llegó a centrarse en un núcleo de empresas, fundamentalmente del sector servicios, que no constituían la parte asistencial tradicional del Estado de bienestar. Las políticas sociales apenas si fueron afectadas, manteniéndose constante la proporción destinada a las mismas del producto interno bruto. Los ingresos percibidos por las transferencias resultado del proceso privatizador detuvieron la crisis presupuestaria, y la gestión por los nuevos propietarios privados disminuyó la tensión que sobre el Estado ejercía la sociedad en demanda de mejores rendimientos.

El resultado de los dos fenómenos anteriormente citados genera un escenario, por consiguiente aparentemente contradictorio, de ruptura y de continuidad. Todo ello queda enmarcado en una fase de lo que para unos es de progresivo agotamiento de la agenda socialdemócrata (Padgett, 1993: 101), siendo para otros un mero reajuste en los medios, no un abandono de los objetivos (Scharpf, 1991: 274). En este último sentido, aún reconociéndose que el pleno empleo, la subida real de los salarios, mayores transferencias de bienestar y más y mejores servicios públicos no pueden alcanzarse al mismo tiempo, es precisamente cuando aumenta en importancia la habilidad para establecer prioridades estratégicas.^P

¹⁵ Todos esos productos clásicos del Estado del bienestar no pueden al-

Contemplado desde la preocupación del estudio de la gobernabilidad del sistema, parecería que ésta debería entenderse como una función de los elementos constitutivos inherentes del propio Estado de bienestar, por encima de cualquier otra consideración." Esta hipótesis Ashford la resume al afirmar que "el Estado de bienestar, con toda su complejidad y diversidad, es una exaltación de las capacidades del gobierno democrático" (Ashford, 1986a: 364), por lo que su construcción y desarrollo en los países que accedieron recientemente al sistema democrático se mantiene como una asignatura pendiente. Es en ese sentido que ha dejado de ser un concepto para pasar a ser una fuerza política de consecuencias inimaginables (Ashford, 1991: 362).

canzarse simultáneamente porque las tasas de crecimiento son inadecuadas y porque se han incrementado las demandas distributivas que el capital puede llevar a cabo. Pero eso no es necesariamente el fin de las estrategias socialdemócratas - "*But it is not the end of social democratic strategies. On the contrary: when all goals can be realized at the same time, the necessity to set strategic priorities increases in proportion*" (Scharpf 1991: 274)-.

¹⁶ Se trata de una hipótesis de trabajo fundamental, ciertamente arriesgada, que tendría que ser contrastada empíricamente.

VII. LA CRISIS EN LOS ESTADOS NACIONAL POPULAR Y SOCIALISTA

DESDE la perspectiva del estudio de la gobernabilidad, la situación en países que recientemente han comenzado a desarrollar prácticas poliárquicas, presenta características muy diferentes a la de los casos de los países occidentales industrializados que adoptaron el marco del Estado de bienestar. Esta peculiaridad es debida a la existencia de constricciones específicas en los países de América Latina y de Europa del Este, tanto en lo relativo a su legado histórico como por la forma en que se desarrolló el cambio político. Por otra parte, se trata, ya sea en unos países como en los otros, de sustituir el papel específico anteriormente desempeñado por el Estado ("matriz estadocéntrica") y de establecer nuevas reglas de juego en la economía.

De esta manera, se va a llegar a la necesaria conceptualización de una categoría nueva de países que no han alcanzado el nivel de la consolidación democrática. Todos estos aspectos van a ser objeto de la atención del presente capítulo desde una perspectiva general. El interés en el estudio de los mismos radica en continuar la construcción del marco comparativo entre países democráticamente consolidados y los no consolidados para comprender su relación con el objetivo final de este libro que es la gobernabilidad de los sistemas políticos.

LAGOBERNABILIDAD EN REGÍMENES POLÍTICOS NO DEMOCRÁTICOS

Aunque las páginas precedentes, y la preocupación del presente libro, se centran en sistemas democráticos, ello no es óbice para que no se haya dejado de prestar atención al análisis de los problemas de gobernabilidad en regímenes no de-

mocráticos, cuya posición en la ciencia política es tradicionalmente central en autores como Maquiavelo o Hobbes. Complementariamente, el hecho de adoptar, como una de las dimensiones principales de este análisis, la incidencia en la gobernabilidad de los procesos de cambio, hace que sea oportuno revisar dicha situación en los escenarios no democráticos que se encontraban a las puertas de la transición política.

*La legitimidad y la eficacia en los regímenes
no democráticos*

La existencia de una asociación entre ausencia de democracia e ingobernabilidad en lo que concierne a la falta de legitimidad de este tipo de regímenes, sobre lo que se volverá en el capítulo siguiente, fue una idea polémica en el seno de la literatura politológica en el medio siglo anterior a 1989. Una corriente mayoritaria, aunque no por ello dominante, suponía que la gobernabilidad era un atributo de sólo los gobiernos legítimos (democráticos). Sin embargo, una visión como la señalada en páginas anteriores de Coppedge (1993), que vinculaba la gobernabilidad con el ejercicio del poder, ampliaba la posibilidad del estudio a cualquier tipo de régimen político. Pero además, la existencia de distintos casos nacionales, fundamentalmente como consecuencia del proceso de descolonización iniciado después de la segunda Guerra Mundial, pusieron de relieve lo inadecuado de esa hipótesis para una mejor comprensión de la nueva realidad política. Al extenderse rápidamente la percepción de que una legitimidad de origen revolucionario tenía capacidad para sustituir de forma suficiente a la de carácter legal-racional,¹ se pensó que podrían igualmente ser sujeto de estudio sus gobiernos bajo la citada preocupación.

¹ De manera que Argelia y México serían dos casos dispares de esta tendencia hasta el final de la década pasada.

No obstante, conviene tener en cuenta la peculiaridad de que gran parte de los procesos de formación de las demandas en cualquiera de estos regímenes no democráticos no tiene lugar en el seno de la política "visible". Esto es, no son el resultado de una competición más o menos abierta entre los partidos y los grupos, sino más bien el resultado de procesos que se desarrollan en el ámbito de la política "invisible" (Morlino, 1985: 239). Dicha circunstancia hace alejarse del escenario político la posibilidad del conflicto y por ende de uno de los elementos más constrictores de la gobernabilidad de todo sistema político.

Cuando se abrieron las posibilidades del cambio político, la crisis de gobernabilidad estuvo presente en la mayoría de los casos, llegándose a despertar un problema sólo latente hasta entonces desde la perspectiva de la legitimidad, según lo indicado. En muchos casos, la vuelta, o el acceso por primera vez, a una forma de gobierno democrática tuvo que ver fundamentalmente con la crisis económica y no tanto con la situación política interna o con factores internacionales. De esta manera, los malos resultados económicos, producto de la ineficacia de los regímenes no democráticos, en conjunción con la crisis económica general, precipitaron la salida del poder de sus gobiernos. Concretamente, en el caso latinoamericano, los regímenes burocráticos autoritarios intentaron mantener niveles de crecimiento a través de la "*refuñion*" lo que les llevó a unos déficits comerciales que tuvieron que ser cubiertos por flujos continuos de reservas (Richards, 1986). Por otra parte, sobre todo en el Cono Sur, los regímenes intentaron eliminar la inflación por medio de una estrategia heterodoxa de subdevaluación de los tipos de cambio, lo que supuso el fin de la mayoría de las políticas restrictivas puestas en marcha a principios de la década de 1980.

Además, de acuerdo con Hartlyn y Morley (1986: 50), los resultados económicos de los regímenes burocrático autoritarios fueron generalmente insatisfactorios tanto en comparación con los anteriores regímenes civiles de los mismos paí-

ses como en comparación con los regímenes civiles de otros países latinoamericanos durante periodos de tiempo equivalentes. En la misma dirección Remmer (1986) ha señalado lo incorrecto de estimar que los regímenes autoritarios latinoamericanos eran más capaces que los democráticos de llevar adelante las políticas estabilizadoras diseñadas por el FMI.

Este aspecto, relativo al agotamiento de la dinámica autoritaria, ya había sido puesto de relieve por otros autores.² La correlación positiva "entre resultados económicos y el término de los regímenes militares", como consecuencia de la mayor debilidad de éstos para enfrentarse a resultados adversos que los civiles, cuya capacidad "de aguante" era superior había sido enfatizada convincentemente (McKinley y Cohan, 1976: 310). También se ha indicado, en este sentido, que la existencia de altos niveles de legitimidad actúa como una barrera protegiendo al sistema político contra los efectos potencialmente perjudiciales de los fracasos en los rendimientos económicos – "*the existence of high levels of legitimacy acts as a barrier protecting the political system against the potentially deleterious effects of failures in economic performance*" (Finkel, Muller y Seligson, 1989: 350). Sin embargo, McKinley y Cohan han subrayado que los regímenes militares se encontraban probablemente asociados con una mejora en el rendimiento económico más que con su deterioro, aunque esta asociación no era lo suficientemente fuerte para apoyar la imagen de los militares como una fuerza importante para el desarrollo económico.³ Finalmente debe señalarse la paradoja con-

² En un trabajo empírico para los países latinoamericanos durante un periodo de cuatro décadas, Limongi y Przeworski (1992) encontraron que la probabilidad de que un régimen no democrático sobreviviera a tres años consecutivos de crecimiento negativo era de 33% mientras que la probabilidad de que un régimen democrático lo hiciera era de 73%. Más dramáticamente, ningún régimen no democrático sobrevivió a más de tres años de crecimiento negativo mientras que la probabilidad de que un régimen democrático sobreviviera cuatro y cinco años de crecimiento negativo consecutivo era de 57 y 50% respectivamente.

³ "Mientras que es claro que... los regímenes militares no tienen un éxi-

sistente en que si bien en un principio los regímenes militares no tienen necesidad de buenos resultados económicos para mantenerse, aunque a largo plazo los necesiten más, éstos son muy necesarios en el caso de los nuevos gobiernos civiles democráticos para asegurar su consolidación. Pero pasado el tiempo, y es otra paradoja, los regímenes militares ven minada su capacidad de gobierno si obtienen buenos rendimientos económicos, circunstancia que es inversa en el caso de que un régimen democrático alcance malos resultados.

Gobernabilidad y coyunturas críticas

Con todo ello, la gobernabilidad pareciera estar ligada no sólo al tipo de régimen sino al factor tiempo que señala el calendario político, esto es, al momento concreto en el que se realiza la política. De esta manera, el estudio de la gobernabilidad tiene que tener en cuenta que se pueden distinguir dos momentos o situaciones temporales bien diferenciados de la vida política. Por una parte, se encuentra el escenario cotidiano definido por aspectos coyunturales de la política del "día a día". Como ya se ha indicado, se encuentra dominado por el concepto de estabilidad y representa el marco donde se llevan a cabo políticas "normalizadas". Enfrente, aparece el momento conceptualizado como de "coyuntura crítica" - "*critical juncture*" (Lipset y Rokkan, 1967; y Collier y Collier, 1991)- y cuyo significado básico se refiere a las discontinuidades que exhibe la vida política en determinados hitos históricos.

Desde la perspectiva del estudio de la gobernabilidad, en

to uniforme en todas las áreas de la política, es así mismo claro que la simple equiparación del régimen militar con un obstáculo al desarrollo es bastante errónea" — "*while it is clear from the incidence of uprisings and [military] coups that military regimes are not uniformly successful in all areas of policy performance, it is equally clear that the simple equation of the military regime with an obstacle to development is quite erroneous*" (McKinley Cohan, 1976: 310)-.

la primera de las situaciones señaladas, se debe centrar la atención, de acuerdo con la definición formulada, tanto en los elementos de la acción del gobierno como en aquellos otros de orden medioambiental. Pero en el caso de los regímenes no democráticos no parece presentarse excesivos problemas de gobernabilidad en este momento ni en ambos elementos. Si bien, al equipararse gobernabilidad con estabilidad se reduce su significado, desprendiéndose el principio de legitimidad que da sentido a su actuación. Sin embargo, al entender una coyuntura crítica como "un periodo de cambio significativo que ocurre de distintas formas en países diferentes y que genera un nuevo legado/herencia que será incorporado a otro nuevo periodo de crisis o de coyuntura crítica" - "*a period of significant change, which typically occurs in different countries (or in other units of analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies*" (Collier y Collier, 1991: 29)-, la gobernabilidad se ve relacionada con todo el proceso de cambio. Por consiguiente, su estudio también tiene que ser el de estos procesos, a partir de una serie de condiciones antecedentes que condicionarían las caracte-

4 D. YR. Collier (1991) aplican este marco teórico-conceptual al caso latinoamericano en el siglo xx para comprender su desarrollo político. Su aportación principal pasa por considerar al mundo del trabajo como el eje vertebrador de transformación política en América Latina para el periodo considerado. La noción básica a considerar se halla constituida por la idea de "incorporación" a la vida política de nuevos grupos sociales hasta entonces marginados; así, "incorporación" aparece como el nuevo legado posterior a la coyuntura crítica de los años treinta, superando, de esta forma, definitivamente al anterior legado constituido por la idea de "represión". A esta visión le falta una perspectiva más integradora de lo económico, social y político como diferentes aspectos de una única y compleja realidad histórica. Ambos autores se han fijado casi de forma única en los factores circunstanciales y/o dinámicos del proceso, prestando escasa atención a los elementos de largo plazo y/o estructurales. Probablemente la causa última de esta visión radica en la concepción de la sociedad dentro del proceso histórico, como un mero mercado político (al que, durante el periodo considerado, se incorporaría el mundo del trabajo), olvidando los otros factores ya señalados.

rísticas o rasgos del posterior legado político de la coyuntura crítica.

El mercado y los diferentes tipos de régimen

En el caso de los países que accedían a una situación poliárquica tras un largo paréntesis o, virtualmente, por primera vez en su historia, el fenómeno de la gobernabilidad también entró en escena como consecuencia de la crisis del Estado que antecedió o acompañó al proceso transicional. Sin embargo, a pesar de compartir una situación de crisis, conviene subrayar la diferencia entre dos de los escenarios abordados en este estudio, por cuanto que su naturaleza era radicalmente distinta. El caso de los países de Europa del Este, que abandonaron esquemas totalitarios⁵ donde la economía se encontraba totalmente planificada con escaso margen de autonomía para la propiedad privada y donde las instituciones del liberalismo económico no existían (código de comercio, registro de la propiedad, etcétera), era muy diferente del de los países de América Latina y del sur de Europa donde sí existían. En estos últimos, asimismo se abandonaban esquemas autoritarios y la economía se encontraba fuertemente regulada por un Estado que desempeñaba un papel sobresaliente pero no exclusivo. En los países de Europa del Este, las condiciones favorables para la acción de gobierno bajo presupuestos nuevos debieron superar constricciones de muy variado tipo que iban desde 10 institucional a la extensión de prácticas y de hábitos nuevos y, finalmente, a la propia reformulación de la economía. En cuanto a América Latina, las condiciones de gobierno se vieron afectadas, en cierta medida como en los países desarrollados, por la crisis económica que estalló en 1982 y que no hizo sino poner de relieve los defectos de un modelo de crecimiento periclitado.

⁵ La diferenciación teórica entre régimen autoritario y régimen totalitario puede encontrarse en Linz (1975).

Todo ello conduce a la relación entre Estado y mercado (Barry, 1990: 70),⁶ o entre democracia y mercado (Przeworski, 1991b), o, de forma más compleja, entre el desarrollo de unas instituciones políticas que aseguran la participación y la representación de los ciudadanos, el nivel de desarrollo y un marco de actividad económica poco regulado donde el Estado o interviene menos o es un actor más en igualdad de condiciones que los restantes? La historia indica que la relación entre las partes de la ecuación ha sido muy compleja. De esta manera, la democracia ha convivido con mercados cautivos y fuertemente regulados, aunque no en un grado tan elevado como en los sistemas de "socialismo real"; al mismo tiempo, la compaginación del libre mercado con la ausencia de democracia ha sido una situación muy común. De manera que no se produce una correlación perfecta entre capitalismo y democracia. A este respecto, Beetham (1991: 177) señala la existencia de dos problemas que presenta la economía capitalista a la democracia liberal y cuyo carácter se agudiza en los países no desarrollados. En primer lugar el hecho de que la fuerza motriz del capitalismo sea la persecución del interés propio de los individuos choca con el Estado que debe actuar como agente consciente del interés público interviniendo para asegurar un marco mínimo regulatorio del mercado e incluso llegar a actuar cuando éste cae o es insuficiente. En

⁶ Aunque Barry corrige esta dicotomía por dos razones: "*Firsi, it can not be assumed a priori that the stnie is sensitire lo thoscneeds. Sccotid, it elides ihe possibility oj therebejl/garen/m cfhuman action l/llll is neiltcrpotiticaí nor economic*"; de manera que la reconvierte en dos categorías más genéricas: "*the corred dicuotomu sitould be benoen freedom and cocnion; and [reedom is not limited to marketexchangesfor the absel/ce of coertiou increaes the opportunitiesfor indiniduale to ellngne in a variety offorms of social organization*" (Barry, 1990: 70).

⁷ Las tesis de la no intervención del Estado en términos absolutos parecen carecer de rigor toda vez que el Estado siempre va a mantener determinadas parcelas de acción como serían las de política monetaria, política fiscal, poder judicial y algunas políticas específicas (la de medio ambiente es una de ellas de más reciente configuración). Estos elementos son condiciones necesarias para que el mercado funcione.

segundo término, el mercado, lejos de ser un instrumento uniformemente democrático, tiende a intensificar las desigualdades económicas de forma que frustra el principio de igualdad política que es central a un orden democrático: esto sólo se modifica bien por la redistribución, bien desde arriba o por intermediación de instituciones autónomas sociales.

Waisman (1992) ha señalado en qué medida el grado en que la economía se encuentra orientada hacia el mercado media en la relación entre capitalismo y democracia. De esta manera, sostiene que existe una correlación positiva entre un modelo de industrialización competitiva y una democracia liberal estable, de manera que, por lo contrario, el modelo basado en la industrialización autárquica tendería a un nivel menor de estabilidad democrática. De ahí que pueda sostenerse que, en este apartado, un componente fundamental de la gobernabilidad sería la extensión de las reglas de juego del mercado al ámbito de la economía en el sistema político.

Por todas estas circunstancias, la cuestión fundamental que debe plantearse es la de cómo deben combinarse Estado y mercado para mantener la existencia del régimen democrático y asegurar el crecimiento económico -todo ello en situaciones de debilidad en la consolidación democrática y de reforma económica con que se enfrentan las nuevas poliarquías (Haggard y Kaufman, 1992: 321)-, de modo que sus frutos lleguen al genuino soporte de aquél que es la sociedad. Y esta combinación no es otra cosa que la base en la que se sustenta la gobernabilidad del sistema.

LAS CONSTRICCIONES A LA POLIARQUÍA EN SISTEMAS DEMOCRÁTICOS NO CONSOLIDADOS

El legado histórico

Una característica general, que atañe con singular intensidad a la mayoría de los países que iniciaron procesos de transi-

ción política a partir de la década de 1980, es que sus sistemas políticos habían acumulado un serio déficit democrático desde su origen como entidades soberanas. En numerosos casos se puede incluso señalar la completa inexistencia de prácticas democráticas a lo largo de las distintas historias nacionales." Pero en los restantes, la discontinuidad fue la nota dominante tanto en la lenta puesta en marcha de procedimientos democráticos en ámbitos de la actividad pública como eran los de los gobiernos municipales, provinciales o regionales, así como en el seno de los sindicatos y de las organizaciones empresariales. En todas estas instancias se han generalizado tímidamente las prácticas poliárquicas pese a seguirse manteniendo hábitos cotidianos y de orden cultural de sentido opuesto.

Respecto a América Latina, gran número de sus sociedades políticas mostraron un peculiar constreñimiento. Este se produjo bien en el terreno del aparato estatal o en el crecimiento de los sectores medios, o bien en el reducido desarrollo de la clase trabajadora o en el fracaso en el proceso de debilitamiento de los grandes terratenientes (sector que más seriamente se opuso al desarrollo de la democracia).⁸ Todo ello dio paso a largos periodos de tutela militar explicados por cuanto que el Ejército servía fundamentalmente a los intereses de la oligarquía económica, que pugnaba por el mantenimiento incólume de sus posiciones de favor y de sus beneficios, o desempeñaba la función de única estructura

⁸ Estos serían los casos de países tan dispares como Bulgaria, Rumania y la desaparecida URSS, por un lado, y El Salvador, Nicaragua y Paraguay, por otro.

⁹ Rueschemeyer *et al.* (1992), sostienen que precisamente estos dos últimos aspectos son fundamentales para entender la relación entre capitalismo y democracia. Ésta no se desarrolla, según los citados autores, gracias al crecimiento de las clases medias o por la extensión de una determinada serie de valores de cultura política, sino por el grado de desarrollo de la clase trabajadora y de institucionalización en el sistema político y por la pérdida de protagonismo de la oligarquía, clase que más enconadamente se opuso a la expansión de la democracia.

institucional operativa. Además, una peculiar inserción en la economía mundial, basada en exportaciones agropecuarias y mineras e importaciones de capital y de bienes de consumo y de equipo, debilitaron la aparición de sectores medios en la dirección tomada en Europa en el periodo de entreguerras.

En otro orden de cosas, ha sido tradicional la definición de la política en América Latina más en términos de participación –o de no participación– que de representación (Touraine, 1989: 138), siendo una de las debilidades de la política de participación la de no contar con el apoyo de la mayoría cuando su capacidad distributiva disminuye, por lo que la expresión formal de la democracia aparecía minusvalorada y, por ende, arrinconada. En esta misma dirección, al enfatizar Fals Borda (1991) el papel que debería desempeñar la "democracia participativa",¹⁰ ofrece un material lo suficientemente rico, muy representativo de cierta tendencia interpretativa, para poder constatar la enorme dificultad de institucionalizar ese tipo de "lógica" y los problemas de gobernabilidad que acarrea. Interpretación que comparte ü'Donnell (1992: 7) al considerar el término "democracia delegativa", como una democracia "no institucionalizada ni institucionalizante", o mejor dicho, que no institucionaliza prácticas poliárquicas.

Por último, la pervivencia de grandes bolsas de población indígena o mestiza marginada en América Latina contribuía

¹⁰ "La democracia participativa no se decreta, sino que se construye con esfuerzos persistentes dirigidos a estimular la solidaridad, el altruismo, el espíritu cívico y el respeto a la diversidad para ir ganando en sectores distintos de nuestra compleja sociedad, desde las familias y de manera cotidiana, y en todas las expresiones corrientes de la vida." Y poco más adelante enfatiza: "La democracia participativa resulte más de la acción de movimientos sociales, regionales, ecológicos, de género, gremiales, étnicos, culturales, etcétera, que buscan afirmarse en el poder popular" (Fals Borda, 1991: 107 y 109).

¹¹ Este aspecto es particularmente relevante en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Perú. En menor medida lo es en Honduras, México y Nicaragua.

a una difícil integración social y a la casi imposible socialización nacional, por lo que se incrementaba el riesgo de dualización, con los consiguientes efectos en la gobernabilidad de los sistemas.

En cuanto a Europa del Este, los regímenes políticos, a pesar de alcanzar un alto grado de diferenciación, cuando se analizan caso por caso, impusieron esquemas basados en la ideología marxista-leninista, que fue abrumadoramente su base común de legitimidad. Las élites comunistas afirmaban gobernar porque, de acuerdo con el concepto marxista de progreso, los partidos comunistas eran los únicos capaces de decidir las políticas que habían de desarrollarse por el bien de la sociedad. El modelo de institucionalización, basado en los modelos soviéticos, articuló un esquema de partido único que se confundía con el aparato del Estado y que se mostró manifiestamente incapaz de resolver el problema de la sustitución de la élite dirigente. Finalmente, pusieron en marcha un sistema económico en el que se abolió prácticamente la propiedad privada, se centralizaron en el Estado todas las decisiones económicas, que fueron sujetas a la planificación por parte de éste.

Tanto en un caso como en el otro, surgieron estilos de conducción política no democrática, creándose maquinarias político-administrativas nuevas, que llenaron el espacio del débil, oligarquizado e inoperante Estado en América Latina, a partir de la década de 1960, y que conformaron los partidos comunistas oficiales en Europa del Este después de la segunda Guerra Mundial. Es interesante constatar que el Estado así surgido fue botín clientelar de unos sectores, cuya fuerza se incrementaba en función de lo que aquél crecía; la lógica del momento desechaba cualquier idea de pluralidad de intereses o de multiplicidad de lealtades, imponiendo la concepción de una obligada incorporación al proyecto, populista o comunista, con la obvia sanción de exclusión de lo público que llevaba el rechazo a tal invitación a participar. De cualquier manera, nuevamente la práctica democrática quedaba

excluida de estas experiencias llegando a quedar adjetivada con el término "formal" (sinónimo de la democracia burguesa) para identificar supuestamente un ámbito de estricto sentido procedimental -cuya ejecutoria irregular era una constante- que se alejaba de la "democracia real" (sinónimo de la democracia popular).¹² Esta situación comportó, por una parte el desprecio de la denominada "democracia formal" al ser ésta identificada con "sistema político burgués", y por otra, el *camouflage* de una situación no democrática, autoritaria, por la larga pléyade de términos que se impusieron: fuera el de la democracia participativa, o el de la democracia sustantiva."

En las cuatro décadas que siguen al final de la segunda Guerra Mundial, mientras que los países de Europa del Este tuvieron un comportamiento más homogéneo, los latinoamericanos mantuvieron una relación con las prácticas democráticas desigual. Los primeros se movieron en el seno de un único modelo de características totalitarias, no obstante arrojar expresiones diferenciadas. Por lo contrario, en América Latina se dieron modelos muy diferentes, a pesar de que el término del conflicto bélico había contemplado la extensión de experiencias democráticas, que iban desde la intensificación del derecho del sufragio a la expansión del número de países democráticos. El denominador común en América Latina fue el Estado populista, o su homónimo el Estado nacional popular, en el que, como característica esencial, predominaban las categorías políticas sobre las sociales y su corolario: la ausencia de diferenciación entre el sistema político y el Es-

¹² Todavía muy recientemente se puede leer: "la experiencia de las democracias establecidas en América Latina ha puesto de manifiesto las debilidades de la representación formal, cuyo carácter participativo tiene un fuerte componente declarativo. La práctica ejercida busca consolidar el régimen político en su condición procedimental manteniendo intacto lo sustantivo, es decir, los modos de vida desiguales con brechas que imposibilitan la democracia real" (López Maya, 1991: 13).

¹³ Como si los acuerdos democráticos pudiesen constituir un compromiso sustantivo y no sólo una transacción institucional contingente (przeworski, 1988: 98).

tado. En otras palabras, "un régimen nacional popular sólo puede existir si Estado, sistema político y actores sociales no están separados unos de otros, si no son actores que tendrían que negociar sus relaciones" (Touraine, 1989: 167). Este tipo de régimen, según el propio Touraine, se define por la interdependencia de tres componentes: el Estado como defensor de la identidad nacional frente a una dominación extranjera, como mecanismos políticos y sociales de integración y como defensa de la cultura nacional y popular.

Ahora bien, América Latina constituía una región heterogénea, que sí podía mostrar como común denominador la unánime aceptación teórica del credo constitucionalista desde la independencia de sus estados frente a Europa del Este, donde esta situación, salvo en un paréntesis de dos décadas en Checoslovaquia, era totalmente desconocida. Irónicamente, en ciertos casos, la profusión de dictadores y de irrupciones antinstitucionales, se vió acompañada con la puesta en marcha sucesiva de nuevas constituciones que intentaban abrir espacios formales sin contenido político real alguno; este proceso autojustificativo en la búsqueda de la legitimidad de los diferentes regímenes contribuyó decisivamente al descrédito de la regulación legal-racional de la vida política."

El panorama hasta el inicio de la década de los años ochenta, desde la óptica democrática, para América Latina y Europa del Este era devastador." Esto era así, en primer lugar, por el ya indicado déficit histórico que suponía la ausencia de los procedimientos democráticos de la vida política nacional. Asimismo por la inestabilidad e incapacidad de los regí-

¹⁴ Esta situación, que fue típica de América Latina y que no se dio en Europa del Este, posibilitó recuperar con cierta facilidad el mecanismo de legitimidad racional, habida cuenta de la percibida necesidad de usar una herramienta como la citada.

¹⁵ Si bien América Latina mostraba ciertas discontinuidades, puesto que los altibajos registrados hacían de los años setenta un periodo peor que el comprendido entre 1958 y 1964, lo cual hacía que su panorama histórico fuera menos desolador, en términos de vigencia de la democracia, que en los países de Europa del Este.

menes políticos democráticos para mantenerse operativos en el caso latinoamericano y por el fracaso en las políticas de crecimiento económico y en la finalización de los procesos de modernización en los países de Europa del Este. En ambas instancias, los serios problemas de gobernabilidad desde la perspectiva de posiciones no democráticas, propugnaban la necesidad de un asentamiento de nuevas fórmulas de régimen político y de cambios en el papel central del Estado en la economía por una nueva matriz de clara orientación „mercado-céntrica".¹⁶

*Interpretaciones de la debilidad de la poliarquía
en América Latina*

Con respecto a América Latina, se había señalado, con una visión poco esperanzadora de acuerdo con el repaso que a continuación se realiza de la bibliografía surgida en torno a la década de 1960, que no había razón alguna para creer que la estabilidad política en la región fuera mayor en la década de los años cincuenta que como lo era cien años antes (Tannenbaum, 1978: 51)¹⁷ por lo que se le otorgaba un

¹⁶ Sólo en el caso chileno, durante el gobierno del general Pinochet, se produjo el decidido inicio de estos cambios. De manera que en el resto de los países latinoamericanos y de Europa del Este, como se indicará más adelante, las transformaciones políticas precedieron, o fueron simultáneas, a las económicas.

¹⁷ Tannenbaum ya señalaba en 1955 la existencia de "dificultades políticas contemporáneas de Latinoamérica que no pueden divorciarse de su pasado histórico", vinculado con "la tradición española que es autoritaria, burocrática y centralizada" (1978: 51). Esta explicación de determinismo cultural concebía la "tradición española" como única, monolítica y completamente separada de la de su entorno europeo de la época; por otra parte no tenía en consideración la circunstancia de que los países latinoamericanos habían diseñado su propio escenario político a lo largo de más de siglo y medio de vida independiente, periodo en el que se registraron profundos cambios sociales y en los que la influencia española se redujo enormemente. De esta manera, la inestabilidad quedaba más bien ligada

carácter crónico. De esta manera, la gobernabilidad podía asimismo verse afectada por dicha carencia. Esta visión pendular ha gozado durante un largo periodo de la aquiescencia de buen número de politólogos como señala Córdova (1991), de manera que de lo que se trataba era de formular soluciones para conseguir detener el péndulo (Pastor, 1989).

Tiempo atrás se señalaba que la inestabilidad política latinoamericana estaba asociada a unos brutales procesos de modernización, que se estaban llevando a cabo en el continente a un ritmo muy superior al que esas transformaciones se habían realizado en Europa o en Estados Unidos (Gil, 1966: 6). Desde una perspectiva diferente, se enfatizaba la profunda impregnación del pensamiento liberal en América Latina y su plasmación constitucional en la figura teórica de la preponderancia presidencialista, cuyo principal "vicio" no era el de generar dictaduras y por ende fomentar las rupturas democráticas, sino "la de prestarse a disimular las dictaduras bajo formas constitucionales" (Lambert, 1973: 523). Por último, al equipararse la viabilidad del funcionamiento de las instituciones políticas democráticas con la existencia de comunidades que no fuesen socialmente democráticas (Lago Carballo, 1970: 577), se vinculaba modernización y desarrollo social con el estrictamente político. En todas estas aproximaciones quedaba ausente la posibilidad de la autonomía de la esfera de lo político. Circunstancia que debe ser enfatizada para hacerse idea del contenido de las corrientes explicativas de una época.

Mucho más recientemente, sin dejar el escenario de América Latina, Diamond y Linz (1989) así como Touraine (1989) y Skidmore (1989), enuncian diferentes listados de elemen-

a la persistencia de una determinada estratificación social, al liderazgo político de tipo caudillista que se transformó en un presidencialismo arbitrario, a la escasa representatividad de los partidos políticos junto con su carácter movimientista, y al peculiar engarce de la economía latinoamericana con la economía mundial.

tos condicionantes del progreso y del fracaso democrático en América Latina, desde una perspectiva múltiple y en la que las posibles variables dependientes funcionan e inciden con diferente intensidad según el tiempo y las propias características de cada uno de los países. Se trata, por consiguiente, de unas líneas interpretativas que, a diferencia de las indicadas en el párrafo anterior, tienen un carácter multivariable.

Diamond y Linz (1989) señalan hasta once fuentes de progreso y fracaso democrático, que funcionan e inciden con diferente intensidad según las propias características de cada uno de los países. Un listado de las mismas recoge algunos de los condicionantes ya enunciados y otros específicos que vale la pena enunciar: los factores históricos, la cultura política, el liderazgo político, las instituciones políticas, la fortaleza y estructura del Estado, los militares, la sociedad civil y su vida asociativa, la desigualdad en función de la clase social y otros clivajes, el desarrollo socioeconómico, las políticas económicas y sus resultados y, por último, los factores internacionales.

Por su parte, Touraine (1989: 428) se refiere a la existencia de cuatro condiciones mínimas "para que exista la democracia" en esta región. La primera afecta a la existencia de un espacio político específico en el que se reconozca que se encuentran presentes tanto un sistema político como ciudadanos. La segunda concierne a la separación de la sociedad política, espacio de pluralismo y de diversidad de los intereses, y del Estado. En tercer lugar, es necesaria la presencia consciente de un principio de igualdad entre los individuos que permita conceder a todos los mismos derechos. Por último, es imprescindible la existencia de grupos de interés reconocidos y organizados de manera autónoma, es decir, al margen de la intervención de los partidos políticos, de manera que las instituciones representativas correspondan a unos intereses representables. Sin embargo, sobre todos ellos, "la principal debilidad de la democracia en América Latina es

la ausencia de actores sociales que posean una autonomía de acción suficiente".¹⁸

Skidmore (1989: 135-138) destaca la necesidad de distinguir entre factores internos y externos que fortalecen o debilitan la democracia. Entre los primeros encuentra: la necesidad del consenso en torno a las reglas del juego democrático; la necesidad de un sistema de partidos políticos fuerte; la necesidad de crecimiento económico; la necesidad de unas fuerzas armadas subordinadas al gobierno electo; y la necesidad de reforma social. En relación con los factores externos, se recogen desde la perspectiva de la economía nacional: la solución al problema de la deuda externa; la reforma del sistema comercial, fundamentalmente en lo relativo a la apertura de mercados y a la supresión de barreras arancelarias; y la cooperación económica latinoamericana en cuanto al fortalecimiento de los procesos de integración regional.

De forma paralela, aparecen, también recientemente, dos corrientes interpretativas cuyo carácter explicativo del escaso progreso de la democracia en América Latina se centra en sendos aspectos profundamente diferentes. Mientras que una presta su atención al nivel donde se dan cita elementos institucionales y de la cultura política de los actores sociales proyectando una determinada visión de la participación política, la otra tiene un carácter periférico enfatizando el ámbito de la cooperación internacional y el comportamiento de las élites políticas.

La primera (Menéndez Carrión, 1991; O'Donnell, 1989; Pecaú, 1989; y Torres-Rivas, 1991) se refiere a la constatación de la debilidad del concepto de ciudadanía y a la incapacidad de "limitar lo público y lo privado" en un proceso que pone de relieve "la enorme dificultad de construir la dimensión cívica y republicana" (O'Donnell, 1989: 110). Se trata de "devolver a la sociedad civil su condición de ciudadanía"

¹⁸ Aunque este no fuera precisamente el caso de Argentina, donde los actores sociales desempeñaron un papel tan relevante que, con frecuencia, desbordaron al sistema político.

(Menéndez Carrión, 1991: 83) y en la que ésta pudiera llegar incluso a ser redefinida de manera que se admitiesen otras formas de ciudadanía - "aquellas que se constituyen, de manera inestable, frente a las estrategias de grupos sociales diversos" (Pecaut, 1989: 147)- y que marcan una situación entre lo social y lo político, que, en el escenario latinoamericano, viene enunciado por los movimientos sociales. Torres-Rivas (1991) señala de qué manera *lila* vida democrática precisa de una ciudadanía viva que no sólo exista en la proclama constitucional", para lo cual demanda tres condiciones: un Estado de derecho; un espacio público para la acción colectiva; y una cierta condicionalidad material para el ejercicio de los derechos públicos o del ciudadano (Torres-Rivas, 1991: 58).

La segunda (pastor, 1989a), parte de la aceptación de la idea que sostiene que la creación de un sólido entramado internacional, junto con el compromiso moral de los líderes políticos electos, es suficiente para facilitar tanto la transición como la consolidación del sistema democrático. Así, establece siete propuestas, articuladas como recetas de puesta en marcha técnica simple, cuyo cumplimiento contribuiría al establecimiento del citado entramado: la existencia de comités nacionales para defender la democracia (en otros términos, la movilización de la sociedad civil); el establecimiento de lazos transnacionales para reforzar el pluralismo (reforzándose tanto los vínculos entre "familias" de partidos políticos y sindicatos, como de asociaciones de Organizaciones No Gubernamentales); la creación de una organización internacional de supervisión electoral; la puesta en marcha de una nueva y efectiva "Doctrina Betancourt" (ruptura de todo tipo de relaciones con regímenes no democráticos); la multilateralización de dicha Doctrina y la incorporación de la democracia en el seno de la Organización de Estados Americanos; y las dos últimas se refieren a la operativización del grupo de presidentes democráticos y a su formalización en una suerte de consejo de jefes de Estado democráticos (Pastor, 1989a: 144-152).

LA COYUNTURA CRÍTICA DE LA DÉCADA DE 1980.
EL DIAGNÓSTICO DE LA CRISIS

Un nuevo escenario tras el fin de la "guerra fría"

Sin embargo, repentinamente, el escenario sufrió un brusco cambio dándose paso a una situación de casi unanimidad política, insólita en la historia de América Latina, donde nunca se dio tal condición generalizada de predominio de los sistemas políticos democráticos. No obstante, desde una aproximación teórica, el estudio de la democracia en la región está sometido a la respuesta del interrogante que plantea, si la actualidad no es una etapa más en la inestabilidad crónica del área antes enunciada y en la incapacidad de asentarse el citado conjunto de reglas procedimentales para conseguir terminar con la incertidumbre.

Otro muy distinto sería el caso de los países de Europa del Este donde lo que se trataría era de la puesta en marcha de un régimen no articulado hasta entonces. Allegado de la casi generalización para todos los países de la ausencia de prácticas democráticas previas al establecimiento del régimen comunista (Naimark, 1992: 65), había que añadirle el poso, largamente sedimentado, de la concepción de su propia legitimidad que chocaba diametralmente con la de corte democrático weberiano. Según Rigby (1982: 10), la legitimidad de los regímenes comunistas se asentaba en tres puntos principales: En primer término, el hecho de que el orden sociopolítico de tipo soviético consistiera en un modelo de conducta complejo de burocracias (o "estructuras de comando" *... »command-structures"* –) limitadas y subsumidas por la maquinaria del partido comunista, generaba una sociedad "mono-organizativa" (*"mono-organisational society"*). En segundo lugar, la orientación predominante de dichas burocracias se dirigía hacia el logro de objetivos (*"goal-achievement"*) y no hacia la aplicación de reglas (que Weber identificaba

como la orientación predominante de las burocracias públicas en las sociedades capitalistas). Por último, y en consonancia con el punto anterior, la legitimidad de estos países se encuadraba, para aquéllos que detentaban el poder, en términos de "racionalidad de objetivos" ("*goal-rntionality*") y no en la racionalidad formal-legal weberiana. La herencia de este tipo de legitimidad así caracterizada, que Fehér (1982) la calificó de paternalista con el consiguiente efecto en los patrones de la cultura política, representa una seria constricción a la poliarquía en los países de Europa del Este, junto con los problemas económicos que se abordarán más adelante.

Puede asumirse que el definitivo final de la "guerra fría" no es un requisito suficiente, aunque sí necesario para el éxito democrático. Este tipo de causalidad se basaría en el hecho de que la "guerra fría" no existía en la década de los años treinta del presente siglo y las irrupciones autoritarias se avallanzaron como una oleada sobre América Latina y Europa del Este. Pero, a la vez, los procesos de democratización en América Latina perdieron la connotación comunista reiterativamente alegada por los sectores más reaccionarios de sus sociedades, y en Europa del Este fue consecuencia inmediata de las transformaciones acaecidas en la Unión Soviética.

Ahora surge con plena evidencia que de lo que se trata, normativamente ya corto plazo, es de "maximizar la probabilidad de que se mantengan ciertas condiciones mínimas de la democracia", en espera de que posteriormente ésta se asiente de forma sólida y duradera.¹⁹ De alguna manera parece que las democracias inciertas son un paso previo, de desconocida duración en su vigencia, a las democracias más consolidadas. No obstante, esto no implica que los regímenes ac-

¹⁹ "Como consecuencia del satisfactorio funcionamiento de la democracia representativa, se producirá un proceso de aprendizaje o socialización que llevará a los diversos actores a socializar los valores a ella asociados, lo cual permitirá una profundización de la democracia desde el punto de vista político, hacia formas más participativas, y su eventual extensión a la esfera económica y social" (Rey, 1990: 394).

tuales de América Latina y de Europa del Este sean igualmente inciertos ni a nivel de sus instituciones políticas ni si quiera de la simple gobernabilidad.

El agotamiento del modelo estadocéntrico

En relación con los países de América Latina, la crisis de la década de 1980 no hizo sino poner de relieve el agotamiento de un modelo de Estado, que en la gran mayoría de los casos se encontraba vigente desde hacía casi medio siglo y que Cavarozzi definió como de "matriz estadocéntrica".²⁰ Se trataba de una combinación que otorgaba un papel central al Estado tanto en sus relaciones con la sociedad como con el mercado. Con aquélla, mantenía una relación no poliárquica en la que la representación de intereses se formalizaba mediante la par-

²⁰ Por dicho tipo de matriz, Cavarozzi (1991) entiende una forma de Estado que evolucionó con más o menos éxito dentro del marco de regímenes políticos extremadamente variados. En los aspectos económicos, se caracteriza por la industrialización sustitutiva, por una economía cerrada o semicerrada, por la regulación estatal de los mercados y por un patrón de inflación moderada. En cuanto a sus aspectos políticos, considera que en la relación entre el mercado y el Estado, los procesos centrados en el mercado, por un lado, y aquellos centrados en el Estado, por el otro, no fueron antitéticos sino complementarios; de esta forma se logró un balance entre dinamismo y regulación. En cuanto a la relación entre la sociedad civil y el Estado, la expansión de aquélla y el incremento de los niveles de participación y de movilización implicaron la intensificación de patrones clientelares tradicionales de la etapa oligárquica y la creación de canales corporativos y semicorporativos. Según el propio Cavarozzi, aparecen dos corolarios referidos a los regímenes vinculados con la matriz estadocéntrica. El primero se refiere al carácter sustantivo de su legitimidad dependiendo de su capacidad de distribuir beneficios, o funcional (asociada a la fortaleza relativa de los respectivos mitos fundadores, como la revolución, el batallasmo, etcétera). El segundo concierne al patrón de resolución de conflictos que hizo muy difícil que se pudieran renegociar decisiones ya tomadas -el efecto del modelo inercial ya indicado anteriormente- lo que condujo a un complejo modelo de "sedimentación de conflictos", alguno de los cuales se convirtió, a su vez, en elemento constitutivo del propio régimen.

ticipación y encuadramiento de los distintos sectores en grupos orgánicos institucionalizados de diferente manera. Con el mercado, la relación se vertebraba a través de mecanismos reguladores de una extensión e intensidad notable y sobre la base de una inserción en la economía internacional poco dinámica que primaba las exportaciones de productos primarios nada elaborados y una enorme dependencia en la importación de tecnología. Ambos aspectos se complementaban con la existencia de un gobierno que exhibía o un escaso interés o una baja capacidad para extraer recursos y para colocar dichos flujos de origen público según una inexistente estrategia política estatal autónoma. Esta debilidad política estructural no sólo contribuyó al incremento del endeudamiento externo, sino que también entorpeció las habilidades de muchos de los gobiernos de los países no desarrollados para ajustar los efectos de la economía internacional y para continuar manteniendo el servicio de su deuda externa. En este sentido, la suspensión de pagos, como consecuencia de la deuda externa, que adoptaron un número notable de países a partir de 1982, no fue sólo consecuencia de los cambios estructurales en la economía internacional. También debe considerarse la debilidad política de sus gobiernos y la excesiva politización de sus políticas económicas – "*the political weakness of their governments and the excessive politicization of their economic policies*" (Snider, 1990: 1263). Esto es, la crisis de la deuda no conformó únicamente una crisis económica, se trataba de la punta de un iceberg de una crisis política que señalaba al fin del modelo descrito.

En el caso de Europa del Este, la crisis del modelo vino generada por factores internacionales y de ámbito nacional (Wolchik, 92: 85). Con respecto a los primeros cabe destacar el efecto demostración que se registró como consecuencia, fundamentalmente, de los cambios producidos en la política soviética a partir de 1986, tanto en lo doméstico como en relación con sus "países satélites", y de las transformaciones internas

que acaecieron en Polonia y Hungría antes de 1989.²¹ Pero también debe señalarse el efecto de las crisis económicas de la década de 1970 en torno al aumento de los precios del petróleo y de la deuda externa después de 1982, que llevaron a un país como Polonia a una situación muy próxima de suspensión de pagos.

Aunque los sistemas comunistas de Europa del Este eran bastante diferentes unos de los otros, no sólo por elementos culturales e históricos sino por las distintas formas e intensidades que adoptaron las fuerzas de oposición política, puede establecerse un conjunto de factores de carácter nacional explicativos de la crisis. En primer lugar se registraba el legado del estilo de conducción política stalinista: en lo relativo al liderazgo, supuso la concentración extrema del poder en la cúpula dirigente de los partidos comunistas y no generó mecanismos para la sustitución de la élite lo que provocó un estrangulamiento "en la circulación de las élites" y una situación de gerontocracia; también se produjo el monopolio del poder por parte de los partidos comunistas en todos los ámbitos de la vida política; y en cuanto a la organización de los nuevos estados, y a las políticas generadas por sus gobiernos, los logros de los primeros años se hicieron a costa de "la alienación y atomización de la población" – "*at the cost Of alienating and atomizing the populution*" (Wolchik, 1992: 87)–, con la consiguiente conformación de una sociedad integrada por individuos que mantenían actitudes neutras hacia el sistema pero que, a la vez, eran potencialmente hostiles. En segundo término, el modelo de economía de planificación centralizada, salvo el crecimiento producido al principio (si

²¹ Lo más relevante en ambos países fue la habilidad de la oposición en provocar el fin del monopolio del poder del partido comunista, mediante la negociación en Hungría y merced a las elecciones legislativas parciales en Polonia. Este tipo de actuación, del que informaron vertiginosamente los medios de comunicación, sirvió para crear un estado de expectación inexistente en los países vecinos meses antes.

bien se partía de niveles de renta muy bajos), inmediatamente puso de relieve un cúmulo de deficiencias en su rendimiento que se referían a la falta de incentivos apropiados, que incidían en una baja productividad; a los obstáculos a la innovación, con el consiguiente aumento de la brecha con los países occidentales; y al crecimiento de la corrupción. Finalmente, uno de los principales fracasos de los sistemas comunistas que estuvo presente en su colapso fue la nula habilidad de la clase dirigente para cambiar los valores de la sociedad – "*the inability of communist elites to change popular values and attitudes*" (Wolchik, 1992: 93)– después de casi cuatro décadas de incontestable gobierno. Elemento este último en el que, además, siempre se pensó, en su opuesto (la capacidad para crear el "hombre nuevo"), como uno de los principales logros de tal tipo de sistema político.

La identificación entre baja capacidad política del gobierno, elevada proporción del presupuesto gastado en subsidios o en consumo público y el alto nivel de endeudamiento público, como consecuencia del gran déficit presupuestario, integraban un cuadro clínico de una situación que no daba para más. Especialmente cuando el factor democratizador hizo su entrada en escena. Ahora bien, se trataba de la afloración de cinco tendencias cuyo carácter no era coyuntural y que revertían al propio contenido de la "matriz estadocéntrica". Estas eran: la crisis fiscal y el déficit crónico de la balanza de pagos; la reducción del nivel de inversión de las empresas privadas; la alta inflación; la evolución del sistema económico mundial en direcciones contradictorias; y la circunstancia de que los actores colectivos del pasado hubieran atravesado un proceso de desintegración que se había traducido en su gradual evaporación (Cavarozzi, 1991). En este marco, la "crisis fiscal" no era sólo una situación en la que el déficit público era crónico o la deuda pública excesiva, el Estado había perdido la capacidad de financiar su deuda en términos no inflacionarios (Bresser Pereira, 1993: 7).

La función del FMI en el marco de la crisis

Un aspecto interesante, derivado de las características de la crisis económica, cuyo comportamiento y efecto en Europa del Este y América Latina es bastante diferente, se refiere a la incidencia de las políticas de ajuste diseñadas como consecuencia de las condiciones exigidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Generalmente se estima que su puesta en marcha ha ocasionado serias dificultades en la gobernabilidad haciendo correr grandes riesgos a la supervivencia del régimen democrático y que sólo el autoritarismo puede asegurar el éxito del ajuste.

Sin embargo, no parece totalmente riguroso vincular como una única relación de carácter monocausal, la aceptación por parte de los países en vía de desarrollo de las condiciones del FMI para obtener nuevos créditos (que incluyen la devaluación de la moneda, la restricción en la moneda circulante, la disminución de los salarios en términos reales, la puesta en marcha de estrictos controles fiscales y el intento de eliminación del déficit público) y su estabilidad política (Bienen y Gersovitz, 1986: 25). En términos generales, el FMI a menudo provee recursos que pueden hacer el ajuste más sencillo, disminuyendo, de esta forma, las posibilidades de inestabilidad, y sus condiciones pueden derivar a cambios de política que fueran más probables en generar éxito económico, que aquellas políticas suscitadas por muchos gobiernos (si bien no es evidente que esta situación se diera en América Latina a lo largo de la década de 1980).

Por otra parte, Remmer (1986) ha probado cómo el autoritarismo no es una condición necesaria para la estabilización económica. Si bien los regímenes autoritarios pueden llegar a inspirar una mayor confianza en el inversor extranjero, no son especialmente idóneos a la hora de poner en marcha políticas de estabilización ni para sobrevivir a sus efectos - „they

22 El ejemplo más evidente que se suscita es el Venezuela en 1989.

are no mere likely to initiate stabilization programs or to overthrow their political reorganizations" (Remmer, 1986: 20). De esta manera, el tipo de régimen aparece como menos importante de lo que se había supuesto e irrelevante a la hora de poner en marcha los programas del FMI.

No obstante, los procesos de cambio de régimen pueden conllevar diferencias significativas en los resultados de las políticas establecidas puesto que, en conjunción con la crisis económica, crean un espacio inusual para la puesta en marcha de medidas estabilizadoras. Por todo ello, la crisis de estabilidad puede surgir aupada por otros fenómenos no tan explícitos como son la visita de una delegación del FMI o por la aceptación por parte del gobierno en cuestión de la "carta de intenciones", que habitualmente aparecen como los detonantes de la misma sin tenerse en cuenta que el fracaso en la puesta en marcha de los programas del FMI en América Latina ha sido la norma y no la excepción (Remmer, 1986: 21). Problemas de liderazgo, de agotamiento de modelos clientelares de hacer política, de frustración de expectativas, o de corrupción pueden estar subyacentes sin que aparezcan como causantes inmediatos de la crisis.

Los retos del cambio político

En el ámbito de la coyuntura crítica que supusieron los profundos cambios de la década de 1980 acaecidos en el seno de los diferentes sistemas políticos, surge una gama de retos específicos con los que se enfrenta su gobernabilidad. La cuestión principal se centra en la desaparición de las constricciones, riesgos, bloqueos e irregularidades que impiden que una situación democrática quede normalizada frente a la potencial posibilidad de involución, quiebra e incluso inestabilidad permanente; o, si se prefiere, en la consolidación democrática como polo positivo frente a la incertidumbre democrática que se situaría en el negativo. Gobernabilidad frente a ingo-

bernabilidad. Pues to que todas estas visiones, en situaciones de transición política no son sino aspectos relativos a la propia gobernabilidad de los nuevos regímenes.

En cualquier caso, como se ha venido argumentando reiteradamente a lo largo del presente libro, supone adentrarse en el ámbito más complejo que representa el sistema político, del que la democracia es un instrumento operativo con una lógica funcional entre elementos del mismo. Por todo ello, conviene enfatizar el hecho de que no se trata ya de una evaluación de la democracia en sí misma que, dicho sea de paso, cuestiona su relación causal con el progreso social (Di Palma, 1990: 17). En este sentido, las habituales imprecaciones contra "la democracia" por la no satisfacción de necesidades económicas o sociales o la no reparación de injusticias lo son contra el sistema político y sus disfunciones e ineficacias. La confusión alcanzada por la equiparación antes citada es aquí evidente y está en la base del generalizado, aunque muy superficial, desencanto democrático.^P

Como ya se ha indicado, el problema del desarrollo de la poliarquía en América Latina y Europa del Este, al iniciarse la década de 1990, radica fundamentalmente en la generalizada extensión de unas formas de gobierno previas que contabilizan maneras continuadas de nula vigencia democrática o de expresiones de la misma tanto parciales como sometidas a un ritmo de existencia muy irregular. Por ello, la puesta en marcha de sistemas políticos democráticos en la actualidad debe tener en cuenta este déficit crónico histórico y el factor transicional inmediatamente precedente, en lo que concierne sobre todo a la estrategia seguida en el proceso de cambio. De cualquier manera, se constata tanto en el caso latí-

²³ Los efectos políticos del desencanto serían "la desmovilización y desintegración de la mayor parte de la vanguardia política que encabezó la lucha contra la dictadura, con el consiguiente repliegue de sus componentes en la vida privada, y la simultánea despolitización de un amplio sector del electorado, manifiesta en el continuo crecimiento de la abstención" (Paramio, 1982: 17).

noamericano como en el de Europa del Este, que ninguna de las precondiciones para alcanzar la democracia en sí misma considerada es suficiente para producir tal resultado, de suerte que se aboca a una situación de fragilidad recurrente. Ésta situación endémica se ve agudizada por la persistencia de la violencia política en algunos países, por la amplia autonomía de las fuerzas armadas en un gran número de casos y por la extensiva crisis económica (Hakirn y Lowenthal, 1991). Esta última se hace más aguda en Europa del Este por ser más profundas y traumáticas las transformaciones que se realizan en el seno de la economía.

Las transiciones democráticas vividas desde finales de la década de 1970, introdujeron una lógica que impulsaba la presencia de intereses sociales en el sistema político, que apenas habían sido tenidos en cuenta con anterioridad. Pero también supusieron la puesta en marcha de una forma de hacer política definida por las reglas de la poliarquía, circunstancia de notable sensibilidad a la hora de tener que enfrentarse con el conflicto y deber plantear una solución al mismo, lejos de una manera de actuar autoritaria. En este sentido, si bien los ritmos y los tiempos de las transformaciones en el ámbito de la economía no siguieron pautas idénticas para cada caso,²⁵ había consenso pleno en organizar una economía que racionalmente asignase recursos y en la que el Estado fuera financieramente solvente (przeworski, 1991b: 136) manteniéndose bajo las reglas de juego democráticas. Lo interesante de

²⁴ Esto es así en términos generales regionales, porque pueden exceptuarse casos estrictamente nacionales: Costa Rica.

²⁵ Podría trazarse un esquema en el que se recogieran dos tipos de constricciones: políticas y económicas. Las primeras derivadas de elementos propios del sistema político (relación entre los poderes del Estado, partidos políticos e integración de las élites económicas en el sistema). Las segundas referidas a las características de la actividad económica (acceso a mercados internacionales, estructura productiva por sectores y nivel del ingreso público sobre el PIB). En América Latina, Argentina y México serían los casos extremos en ese esquema y en Europa del Este Rusia y Polonia.

la situación, desde una perspectiva de la gobernabilidad, radicaba en que la reestructuración económica dentro de un sistema democrático era mucho más complicada que bajo un techo autoritario.⁶

Esta situación, cuando se refería a un importante número de países que recientemente se movían en el ámbito de la legitimidad poliárquica, hacía peligrar gravemente su estabilidad política, introduciéndoles en una esfera artificial donde el sistema apenas se sostenía por la inercia de los procesos de democratización. El espejismo que representaban las urnas apenas si conformaba un subelemento marginal de la necesaria legitimidad del sistema.

La gran mayoría de los países que abandonaron el autoritarismo en la oleada de las transiciones políticas de los últimos tres lustros, puede insertarse en una categoría genérica de países en vía de consolidación democrática, sobre la que se volverá con más detalle en el último apartado del siguiente capítulo. Recoge a aquellos casos nacionales que han asentado los procedimientos poliárquicos y que, sin embargo, presentan ciertas dificultades (enmarcadas bajo el signo de la incertidumbre) para traspasar el umbral de los sistemas democráticos consolidados. Esto es debido: i) a los problemas heredados, centrados en este caso en el déficit democrático histórico que arrastraban; ii) a las peculiaridades propias de la forma en que se llevó a cabo la transición desde el régimen anterior; iii) a problemas graves derivados de la falta de eficacia de sus distintas instituciones; iv) a una notable inestabilidad en

²⁶ De esta forma, muchas de las transformaciones llevadas a cabo durante el régimen chileno de Pinochet habrían tenido serias dificultades en su ejecución por parte de un gobierno democrático. En otro contexto muy diferente, las reformas introducidas en México por el presidente Salinas de Gortari tendrían que haberse enfrentado a una oposición tenaz y sólo superable mediante un pacto entre el oficialista PRI y el derechista PAN, si hubiera tenido que jugar en un escenario distinto al que supone una situación no poliárquica; pero no es menos cierto que, en este caso, la reestructuración de la economía en dicho marco no poliárquico haya asegurado el mantenimiento de la gobernabilidad del sistema.

la percepción por parte de la ciudadanía de la legitimidad, y v) al derrumbe del socialismo real y a su desaparición como referencia teórica. Los tres últimos aspectos conectaban con la diferenciada puesta en marcha²⁷ de profundas transformaciones económicas hacia el mercado que dejaran atrás el modelo "estadocéntrico" anterior y, por consiguiente, se veían afectadas por su ritmo, por su profundidad, por la existencia de medidas paliativas de los efectos inmediatos más negativos para la sociedad, por su capacidad de recabar consenso entre los actores sociales más significativos y por sus resultados. A partir de estas consideraciones, pueden crearse distintas tipologías explicativas de la nueva situación.

²⁷ El calendario de estas transformaciones pudo anticiparlas a la transición política (Hungría, Chile y México), realizarlas al mismo tiempo (Checoslovaquia y Polonia) y demorarlas con respecto a la transición política (Argentina, Brasil y Rumania).

VIII. LAS TRANSICIONES Y LAS DIFICULTADES EN LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA FRENTE A LA GOBERNABILIDAD

LAS situaciones de cambio político, entendidas en un sentido amplio como "coyunturas críticas", y no como una mera sustitución del régimen, comportan una gran incidencia en la gobernabilidad. Esto es así por cuanto que traen parejas alternativas sustanciales medioambientales y transformaciones profundas que atañen a la incorporación de nuevos actores políticos, al establecimiento de reglas del juego político de contenido muy diferente a las del periodo anterior y a la propia acción de gobierno. Por consiguiente, de esta manera se justifica que el presente capítulo aborde el análisis de las transiciones políticas en cuanto a su incidencia en la gobernabilidad de los nuevos sistemas democráticos. Para ello, se lleva a cabo una breve introducción al fenómeno de las transiciones de los últimos tres lustros, se plantea un modelo para su estudio, que necesita ser desarrollado en su aplicación empírica, y se discute la relación entre el cambio político y las transformaciones económicas. A efectos explicativos van a introducirse ejemplos relativos a las transiciones del sur de Europa, América Latina y Europa del Este.

Igualmente se analizan aspectos conceptuales relativos a la consolidación democrática para llegar a elaborar una categoría específica de países en vía de consolidación democrática. Los elementos teóricos de la misma permiten sostener, de conformidad con lo indicado en las páginas anteriores, que este tipo de sistemas políticos están en una situación permanente "al borde de una crisis de gobernabilidad". Circunstancia que se produce por las posibilidades que ofrece el propio contenido del escenario definido.

TRANSICIONES POLÍTICAS Y TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS

Las transiciones políticas

La bibliografía producida a lo largo de la década de 1980 sobre el fenómeno de los cambios políticos ha generado tal volumen de trabajos que puede decirse, con ironía, que ha surgido una especialización en "transitología". Los presupuestos de uno de los primeros análisis rigurosos de esta gama, que es probablemente el de Rustow (1970) tuvieron una gran repercusión en los escritos posteriores. Del lúcido contenido de su exposición, caben extraerse dos elementos básicos que sirven de gran utilidad para cualquier estudio de las transiciones políticas. En primer lugar, se encuentra la idea crítica que sostiene que no es útil una aproximación al fenómeno del cambio desde las condiciones previas obligatorias (prerrequisitos) para la viabilidad democrática, como se formula desde una óptica funcionalista. Por lo contrario, es más relevante una aproximación genética imbuida por la dinámica del cambio político. Por tanto, es la lógica secuencial el eje vertebrador en el establecimiento de la democracia política; de ahí que ponga énfasis en el compromiso h-as situaciones de prolongado conflicto ("el pacto") y en el gradualismo como elementos básicos para comprender los orígenes de los nuevos regímenes democráticos. En segundo término, no hay un modelo general de solución al proceso; puesto que cada actor político prefiere un modo diferente en la futura configuración institucional y ninguno es lo suficientemente dominante como para imponer su propio proyecto, el resultado es indeterminado y llega a contar con la aquiescencia de todos pues ninguno de los actores se identifica con él de forma inmediata.

La senda abierta por Rustow permitió, veinte años más tarde/ que, al hacerse por parte de Pridham (1991) un repaso a lo publicado sobre el fenómeno de la transición, se encontraran dos líneas teóricas: la funcionalista y la genética. Los au-

tares agrupados en la primera han dado prioridad a los determinantes estructurales o ambientales (económicos y sociales) del cambio político y han entendido las transiciones como productos de determinadas condiciones como el desarrollo económico, los patrones culturales, o simplemente la modernización del sistema. La línea teórica genética, por su parte, ha dado prioridad a los determinantes políticos en el cambio del sistema, y, además, a la elección política y a la estrategia de los actores durante la transición.¹

La idea secuencial constituye un instrumento capital en la teoría elaborada por O'Donnell y Schmitter (1988), en cuanto a la relación entre liberalización -entendida como el proceso de redefinir y ampliar los derechos- y democratización -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 para incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos u obligaciones o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana. En el caso de Europa del Este y de América Latina, esta relación se concibe en la práctica totalidad de los casos, salvo el brasileño, como un continuo en el que el desencadenamiento del proceso, donde la liberalización da paso a la democratización, se lleva a cabo en un plazo de tiempo muy corto.²

¹ Mientras que la visión funcionalista, al definir las precondiciones socioeconómicas necesarias para lograr una democracia, ha hecho que muchos de sus estudios fuesen bastante deterministas; la definición genética del proceso de transición lo hace más fluido. Ahora bien, en este último caso, la transición es asimismo más incierta por lo que existen diferentes grados de posibilidades/probabilidades de que el proceso de democratización se consolide, "más que situaciones predeterminadas" (Del Campo, 1991: 86).

² Alguno de los obstáculos teóricos clásicos al avance del credo democrático por parte de sectores relevantes de la izquierda quedaron enterrados, pues el gobierno de los militares les forzó a aceptar plenamente unas agendas que daban cabida a temas relativos al respeto a los derechos humanos, a las libertades civiles y políticas (Barros, 1986: 51); en definitiva, a la revalorización del tema de la democracia formal o procedimental. A

Siguiendo la secuencia, en lo que se refiere al proceso de democratización en sí mismo considerado, éste toma cuerpo en el peculiar desarrollo de la construcción de los nuevos sistemas políticos democráticos, absorbiendo la lógica democrática frente a su anterior lógica autoritaria. El proceso de democratización que supone un auténtico modelado en el interior del sistema contiene cuatro aspectos fundamentales (Di Palma, 1990: 8): la calidad del producto terminado, esto es, las reglas democráticas e instituciones particulares, escogidas entre las muchas posibles; el modo en la toma de decisiones que conduce a la selección de reglas e instituciones, es decir pactos y negociaciones frente a acciones unilaterales; el tipo de socios concurrentes o lo que es lo mismo, el tipo de alianzas y de coaliciones forjadas; y el calendario y el ritmo impuesto en las diferentes tareas y estadios de la transición.

Ahora bien, puede adoptarse un método taxonómico para el estudio de las transiciones en el que lo que predominen sean aspectos formales o el mero calendario de las mismas. En este sentido, la gran mayoría de las transiciones políticas se han producido siguiendo el camino definido como de redemocratización iniciada en el seno del régimen autoritario anterior descrito por Stepan (1988: 115), en el que las fuerzas armadas o dirigentes renovadores de los anteriores aparatos autoritarios han desempeñado un papel activo.³ Este tipo de

este respecto conviene recordar, de acuerdo con Torres-Rivas (1991: 57), que "en la tradición de la izquierda latinoamericana, ciertamente, nunca quedó vinculado el tema de la injusticia social al de la democracia política".

³ Esta regla general recoge las excepciones de Argentina, donde el colapso de la institución militar fue total a consecuencia del revés sufrido en la guerra de las Malvinas, y de Colombia y Venezuela (ambas en 1958), Uruguay (1984) y Chile (1989), que vieron cómo sus partidos políticos preexistentes al periodo autoritario tuvieron la posibilidad de precipitar la transición mediante un pacto partidista con la concurrencia o no de elementos consociativos (Stepan, 1988: 128). El caso de Nicaragua en 1979 conforma, asimismo, una dinámica autónoma al tratarse de un resultado derivado de una guerra revolucionaria. Pero también de Polonia y, más amortiguadamente de Checoslovaquia y Hungría, donde sectores opositores de la sociedad civil tomaron rápidamente las riendas del nuevo régimen.

transiciones, en el que también se incluirían las caracterizadas por la apertura controlada de la oposición y el repentino colapso del régimen autoritario, ha sido denominado por Colomer (1991a) como de "transiciones pactadas" .:» *irunsitions by agreement*". En este escenario se han identificado, aplicando la teoría de juegos, tres condiciones necesarias para dicho tipo de transición (Colomer, 1991a: 1300). La primera se refiere a la debilidad o ausencia de actores maximalistas que pudieran llegar a polarizar la situación. La segunda condición establece una preferencia entre los actores gradualistas favorables a la cooperación y al compromiso frente a los que promocionan la confrontación. Por último, los principales actores del acuerdo no deben tener una posición continua en una clasificación por orden de preferencias para que se puedan crear interacciones que acarreen varias posibilidades de negociaciones.

Las transformaciones económicas

La sincronización entre las transiciones políticas y económicas comporta un escenario peculiar que da una dimensión de mayor complejidad al fenómeno del cambio. Si bien durante el régimen de Franco en España la transición económica de la autarquía a una práctica económica de mercados más abiertos ocurrió durante los años sesenta y abrió el camino a la transición política vía la modernización, en Europa del Este y América Latina los dos cambios sucedieron simultáneamente en términos generales.⁴

Sin embargo, en las transiciones en Europa del Este, este cambio fue, además, sistémico; aspectos diferentes y radicales de la vida social, económica y política debían ser transformados por completo. Di Palma señala como las características específicas de estas transiciones su naturaleza radical y su

⁴ Porque deben mencionarse las excepciones de Chile y México, donde las transformaciones económicas precedieron a las políticas, y de Rusia donde la situación fue la inversa.

velocidad, y el papel aparentemente central de la sociedad civil- "*comunitadini*" (Di Palma, 1990a: 215). En esos países hubo un colapso del comunismo, entendido éste como el concepto de la administración racional de la propiedad con el fin de satisfacer las necesidades humanas -la viabilidad de implantar el sistema de propiedad pública de los recursos productivos por medio de una dirección descentralizada, el concepto de fundamentar una sociedad en la cooperación desinteresada-, la posibilidad real de disociar la contribución social de la recompensa individual (Przeworski, 1991a: 22). En otros términos, lo que les interesaba a todos los países del este europeo, debido a la existencia de sus economías socialistas ineficaces y centralizadas, no era reformar el sistema comunista sino encontrar la forma de abandonarlo y proceder con una transición hacia algún tipo de economía de mercado. En el caso de los países latinoamericanos, al igual que en la España franquista, el objetivo principal de las nuevas transformaciones económicas era reformar el sistema económico en base a la misma filosofía capitalista que antes. Lo que se producía era una transición del capitalismo autárquico y estadocéntrico al capitalismo liberal escasamente desregulador e interventor, y otra transición de un régimen político no democrático a uno democrático.

En este orden, debe reiterarse que el escenario internacional tiene igualmente una notable trascendencia por cuanto que la homologación de las economías nacionales con ámbitos transnacionales ha facilitado tanto las transiciones políticas como las reformas económicas, en los casos en que se han producido importantes transferencias de capital. La Comunidad Europea desempeñó un papel catalizador extraordinario con respecto al sur de Europa, mientras que no lo está siendo en igual medida con respecto a Europa del Este. Por su parte, América Latina recibió unos flujos financieros y gozó de un acceso al mercado norteamericano inferior al deseado cuando se puso en marcha la "Iniciativa para las Américas" del presidente Bush.

Para concluir este apartado, debe señalarse que las transiciones políticas por sí mismas no resuelven otros problemas de la sociedad, que, en el caso latinoamericano, se refieren a su modernización, a la redefinición de su modelo de desarrollo e inserción internacional de sus economías y a la democratización social (Carretón, 1991: 69); aspectos que se ven completados en Europa del Este por la puesta en marcha de transformaciones radicales en la economía y del papel desempeñado por el Estado. Estas tareas son, asimismo, las hipótesis de consolidación del régimen democrático. En la perspectiva de la gobernabilidad de estos regímenes, una vez concluidos sus procesos de transición política e inmersos en los diferentes programas de transformación económica, aparece un listado de hasta nueve categorías de medidas (Williamson, 1990) que sirven para calibrar el grado de compromiso de los nuevos estados democráticos con las reformas a llevarse a cabo. Estas opciones son además un programa de política económica que enlaza el universo de estos países con los problemas de las poliarquías tradicionales abordados en otros capítulos, son: la disciplina fiscal; el cambio de prioridades en el gasto público; la reforma fiscal; la liberalización financiera; un tipo de cambio competitivo; la liberalización comercial; la inversión directa extranjera; la privatización; y la desregulación. Ahora bien, las transiciones, desde la perspectiva de un legado político mal resuelto, pueden engendrar quistes cuya permanencia en los procesos políticos "normalizados" afecten a la gobernabilidad con independencia del éxito o no en la puesta en marcha de las políticas recién enunciadas.

UN MODELO PARA EL ESTUDIO DE LAS TRANSICIONES POLITICAS⁵

Teniendo en cuenta las consideraciones previas y desde el punto de vista estrictamente formal, puede establecerse un ma-

⁵ En el presente epígrafe se recogen y discuten algunas de las ideas ya elaboradas en Alcántara (1992).

delo para el estudio de la transición política que debe abordar cinco elementos básicos: las características del régimen político anterior, el colapso del mismo, la estrategia del cambio, las características del nuevo régimen y el escenario internacional. Todos ellos conforman un abanico de elementos de indudable incidencia en la gobernabilidad del nuevo sistema político surgido. En efecto, aquí se sostiene que la resultante del proceso de transición va a quedar decisivamente afectada por las características, propias en cada caso, examinadas según el listado indicado. Por consiguiente, el estudio de la nueva estructura del sistema político, tanto en sus aspectos formales como en su "lógica" operativa, a la hora de su funcionamiento, y por ende de la evaluación de su grado de gobernabilidad, necesita tener en cuenta los citados elementos.

En todo caso, a los efectos de las páginas siguientes, se señala que se considera la transición política como un periodo concreto en el que se llevan a cabo diferentes procesos tendentes a instaurar una poliarquía; estos procesos concitan la puesta en marcha y el cumplimiento de una serie de reglas de juego mayoritariamente aceptadas. A partir del momento en que esta situación se alcanza, el nuevo régimen político democrático comienza a funcionar procesando demandas de los ciudadanos y elaborando medidas que tienen una inmediata repercusión en ámbitos distintos de la esfera pública y con implicaciones directas o no sobre las referidas demandas. En la medida en que las reglas de actuación del sistema sean concebidas como las únicas posibles por la gran mayoría de los ciudadanos se habrá consolidado el mismo.

Las características del régimen político anterior

El primer elemento del modelo para el estudio de la transición política se refiere a las características del régimen polí-

tico anterior," Esto tiene que ver con el análisis de su origen, la coalición social o política que le apoyó, el grado de movilización, el nivel de institucionalización (abarcando como tal no sólo el marco institucional sino también la dimensión del liderazgo, el abuso de derechos humanos, la existencia de oposición interna y el nivel de control social), la eficacia en la satisfacción de las necesidades sociales, económicas y culturales de los ciudadanos y la existencia de principios de legitimidad.

Las razones por las que una coalición social o política encabeza el régimen y se perpetúa en el poder, tienen un interés relevante en función de su carga adyacente de apoyo al régimen. Es probable que éste haya gozado de una base amplia de aquiescencia social, gracias a una estrecha alianza entre las élites políticas y sociales en un momento en que la sociedad se encontraba muy polarizada o porque, una vez en el poder, logró resultados económicos positivos. Pero también es posible que esta coalición dirigente se mantuviera en el poder sin el apoyo de la sociedad mediante el uso de la represión. La intensidad de la movilización popular depende del énfasis dado a la maximización de la participación popular en contraste con una política desmovilizadora de exclusividad. Asimismo, debe tenerse en cuenta el grado de institucionalización: los regímenes personalizados son muy diferentes de los regímenes donde hay una oligarquía consultiva, y, al mismo tiempo, la existencia de soluciones legales para las crisis políticas periódicas, hace que sea más fácil contrarrestar el efecto de bloqueo del veto personal del dictador. También es oportuno considerar si el régimen deja espacio abierto o no para un mínimo grado de pluralismo. Finalmente, un factor que obstaculizó los esfuerzos de los regímenes no democráticos contemporáneos para buscar apoyo para el

⁶ La incorporación del modelo de régimen autoritario a la tipología de sistemas políticos, y su posterior diferenciación del régimen totalitario (Linz, 1970 y 1975), apoya la idea de la existencia de diferentes regímenes no democráticos con el consiguiente efecto en su salida hacia la democracia.

régimen fue la ausencia, o la presencia de serias limitaciones, de principios de legitimidad.

Los casos de transición política acaecidos desde 1974 indican que los contrastes son mucho más importantes que cualquier similitud en este primer elemento del modelo enunciado. Las características de los anteriores regímenes no democráticos eran muy diferentes de un caso a otro, así como en relación con los factores que habían producido su aparición?

El papel desempeñado por el Estado en todos estos casos fue muy importante. El Estado dirigía la economía y la vida de sus ciudadanos. Sin embargo, su efecto fue mayor en Europa del Este, gracias a su imbricación con el partido único y a las formas de economía centralizada planificada adoptadas, y menor en América Latina. En el conjunto de países de ambas regiones, aparecieron, como denominador común, esquemas económicos dominados por políticas de sustitución de importaciones (en el caso de América Latina, y orientadas a los países del CAME en Europa Oriental) y una fuerte intervención en -y regulación de- la economía por parte del Estado.

Al mismo tiempo, el sistema unipartidista *sui generis* que se estableció" funcionaba de maneras diferentes. En Europa del Este y América Latina el poder estaba concentrado en manos de un grupo reducido de personas que tomaban las

⁷ En América Latina el ejército ostentó el poder por un periodo relativamente corto; en Europa del Este los regímenes autoritarios estuvieron mucho más institucionalizados y duraron más tiempo así como en España, que compartió algunos de los elementos de los demás ejemplos. En cuanto a su origen también es distinto: en España fue una guerra civil; en Europa del Este, se derivaron de las consecuencias de la segunda Guerra Mundial, o, en el caso de América Latina, del colapso político del régimen democrático.

⁸ Los partidos comunistas en Europa del Este, el Movimiento Nacional en España, y las fuerzas armadas en América Latina desempeñaron de distinta manera el papel de partido único dirigente, aunque, obviamente, su naturaleza y efecto real fueron muy diferentes. De hecho, Linz, para el caso de España se refiere a "limited pluralism" (1970: 255).

decisiones principales y elegían al jefe de Estado: éste fue el papel del Politburó y de la Junta Militar. En España el poder estuvo mucho más centralizado y jerarquizado; con el paso del tiempo, Franco usó el Movimiento Nacional únicamente como un aparato formal sin ningún papel importante. Por otro lado, este sistema partidista se logró mediante la ampliación del poder de diferentes corporaciones que vinculaban la sociedad con el Estado, aunque este corporativismo era más evidente en España que en Europa del Este. La movilización de masas como un instrumento para maximizar la participación popular fue un objetivo de suma importancia en la vida política de Europa Oriental. Por otro lado, con la excepción de Perú, los regímenes militares latinoamericanos eran exclusivos y reprimían la movilización popular. En España, el régimen franquista trató de desarrollar formas específicas de movilización dentro de diferentes sectores sociales (trabajadores, juventud, mujeres), pero éstas fracasaron.

El colapso del régimen no democrático

El segundo elemento del modelo para el estudio de la transición política se refiere a las notas que justifican la crisis y el colapso de los regímenes no democráticos. En términos analíticos, este proceso debe mantenerse separado de las transiciones a la democracia política, porque el colapso de un régimen autoritario podría o no crear las condiciones para el establecimiento con éxito de una democracia política (Linz, 1990: 10). Sin embargo, en términos operativos este punto debe tomar en consideración una situación definida por el agotamiento del régimen político anterior, la estructura de oportunidades políticas que engendra la movilización social, la ineficacia y la presión del exterior.

Puede ser que el agotamiento del régimen se deba a la desaparición de la clase dirigente o a la falta de un grupo de sucesores jóvenes. Esta fue la situación en España cuando Fran-

co murió a los 83 años de edad y después de 36 años en el poder; la clase dirigente gerontocrática de Europa del Este también renunció después de más de 25 años en el poder con edades superiores a los 72 años. En este apartado, el principal problema consiste en la inexistencia, o en la extrema dificultad, a la hora de articular principios mínimamente legitimados de sucesión de las élites gobernantes.

La estructura de oportunidades políticas engendra una movilización social que ocurre cuando un sistema cerrado y sin oportunidades comienza a abrirse; entonces entra en escena una mayor presión sobre el régimen político mediante huelgas, disturbios, manifestaciones o el uso organizado de las instituciones gubernamentales. La presión en las calles fue un factor sobresaliente en la mayoría de los países de Europa Oriental, en especial en la República Democrática Alemana y Rumania, pero sucedió también en Uruguay y Brasil, donde las instituciones pudieron ser influidas más fácilmente. El comienzo de una ola de movilización se considera como una respuesta colectiva a la expansión generalizada en las oportunidades políticas, al mismo tiempo que se reducen los costos y riesgos de la acción colectiva y se incrementan las posibles ganancias (Tarrow, 1991: 15). En consecuencia, aparecieron nuevos movimientos, de suerte que los que tuvieron más éxito consiguieron institucionalizarse y encauzar el cambio (Solidaridad y Carta 77 son los ejemplos más conocidos). Estos movimientos les ofrecieron a los ciudadanos la oportunidad de expresar y expandir sus demandas, e inmediatamente alcanzaron a los grupos que utilizaban organizaciones puramente disidentes. Por otra parte, la adopción de ciertas medidas políticas dividió a la propia coalición autoritaria. Cuando los militares en Uruguay trazaron el camino institucional de 1980, tuvieron que convocar un referéndum; al hacerlo, abrieron la puerta a cambios políticos que inmediatamente afectaron su posición dominante.

Normalmente la eficacia de los regímenes autoritarios es parcial en el sentido de que a veces sus resultados son váli-

dos. Sin embargo, a diferencia de la democracia, estos regímenes no son capaces de convertir esa eficacia en legitimidad política (Linz, 1990: 13), produciéndose una situación de ineficacia, entendida como la incapacidad de responder políticamente a nuevos desafíos y satisfacer las expectativas de la sociedad. En este sentido las políticas comunistas resultaron ser anticuadas en términos de la mejora de las condiciones de vida en Europa del Este en momentos en que se sabía que los países vecinos de Occidente estaban desarrollándose más rápidamente; algo similar ocurrió en algunos países latinoamericanos (Perú, Argentina y Brasil), donde los programas económicos de los regímenes militares fracasaron. Con respecto al efecto de las políticas públicas de los regímenes no democráticos para reunir el apoyo popular era totalmente inadecuado, a pesar de que tanto los regímenes comunistas como el franquista contaban con sistemas organizados de seguridad social y un sector económico público que satisfacía ciertas demandas populares. De alguna manera, este esquema de organización económica fue el responsable de que el colapso inmediato del régimen político resultara más difícil cuando se desencadenó la crisis económica."

La presión del exterior es la explicación fundamental de la transición política que ocurrió en Argentina después de la derrota de sus fuerzas armadas en la Guerra de las Malvinas. También lo fue el efecto demostración en los casos de Europa del Este a partir de las reformas introducidas en la Unión Soviética y en los pasos dados hacia la liberalización política en Polonia y Hungría. Otro factor externo que explica algunas de las diferencias entre Europa y América Latina, es el deseo de los países de Europa del Sur y del Este de alinearse con los países vecinos y lograr la integración económica en la Comunidad Europea, que se examinará más adelante.

9 En España y Chile, sin embargo, la eficacia económica fue satisfactoria en términos comparativos con los restantes casos.

Por consiguiente, el colapso de los regímenes no democráticos también fue diferente en América Latina y Europa. Si bien las fuerzas armadas dibujaron el modelo de transición en los países latinoamericanos (con excepción de Argentina), los factores que precipitaron la transición europea fueron el ocaso de la élite dirigente y el fin de la Doctrina Brezhnev. Los cambios sociales produjeron demandas de democracia en la mayoría de los países. Sin embargo, los cambios sociales fueron más radicales en los países europeos que en América Latina. En la mayoría de los países de Europa del Este y en España, aunque de forma e intensidad distinta, surgieron una estructura social diferente y nuevos valores, debido a los largos periodos de dominio autoritario y las políticas públicas que se habían puesto en marcha.

La estrategia del cambio

El tercer elemento del modelo para el estudio de la transición política es la estrategia empleada en el proceso de cambio. En primer lugar, hace falta definir esa estrategia. Es posible que la decisión sea promovida por algún sector reformista de la clase dirigente, produciéndose una ruptura en el seno de la misma, circunstancia que aconteció en algunos de los países de Europa del Este. Pero también lo es que sea dirigida por líderes de la oposición que llenan el vacío político después del colapso del régimen no democrático. Nuevos protagonistas políticos y sociales fueron los agentes del cambio en España y en tres de los países de Europa del Este, donde las negociaciones políticas estuvieron dominadas por la lógica del consenso, mientras que en los países latinoamericanos el cambio fue dirigido por figuras ya establecidas.¹⁰

Después debe considerarse la agenda para el cambio, los

¹⁰ Además, en España, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia las fuerzas políticas que se encontraban en el poder al poco tiempo después de las transiciones eran las fuerzas de oposición a los regímenes autoritarios.

actores sociales y políticos, y el liderazgo. La agenda no se refiere únicamente al ritmo, sino también a los pasos tomados y al estilo del cambio. Por lo general, las transiciones se han desarrollado en periodos promedio de entre dos y cuatro años. La transición brasileña fue la única que se prolongó más tiempo. Los pasos tomados pueden ser de dos tipos: los que implican una reforma radical del régimen político; y otros que terminan adoptando las instituciones del último régimen democrático. El primer tipo utiliza una metodología similar en casos conexos: instituciones no democráticas son aprovechadas por los protagonistas democráticos bajo reglas electorales nuevas y competitivas, y luego las instituciones se transforman desde dentro de manera democrática. Se organizan nuevas elecciones para elegir los órganos del Estado y se aprueba una nueva constitución democrática." En cuanto al estilo del cambio se refiere, si éste se produjo de manera negociada o abiertamente confrontadora. "El consenso y la comprensión mutua" a que se refiere Del Águila (1982a: 126) para el caso español, puede generalizarse a los restantes países europeos y latinoamericanos, salvo en Argentina según lo indicado. Las instituciones políticas de los regímenes no democráticos se aprovecharon de manera pragmática para lograr la transición política, con la excepción de Argentina y Uruguay. Incluso en algunos países como España, Brasil y Chile, estas instituciones facilitaron el cambio político. Sin embargo, el colapso poco esperado en Europa del Este y la transferencia hacia un camino de democratización pacífica se vio facilitado mediante el uso de las instituciones comunistas, y el sistema electoral empleado se encontró en estrecha relación con el modelo de transición seguido en cada caso (Flares, 1992: 207 y González, 1993).

El estudio de los actores sociales y políticos posibilita comprender el nivel de su presencia en regímenes anteriores. En

11 Así sucedió en España, Europa del Este, Brasil, Chile y Perú. El segundo tipo de cambio se puso en práctica en Argentina y Uruguay.

la mayoría de los casos surgen nuevos actores sociales y políticos, con una capacidad de negociación limitada debido a su falta de experiencia o a su debilidad en términos de apoyo popular real. Esto sucedió en España, Checoslovaquia y Hungría. En Polonia, Solidaridad hizo su aparición diez años antes de la caída del régimen no democrático, al igual que las fuerzas políticas en Brasil durante el régimen militar. En Bulgaria y Rumania el cambio político fue dirigido por el partido único anterior transformado, mientras surgía una oposición minoritaria en este último país. Durante los procesos de transición en los demás casos se notó una alta presencia de figuras sociales y políticas tradicionales del periodo anterior al régimen no democrático.

El liderazgo también resultó ser un factor, con diferentes grados de importancia, en los procesos de transición estudiados. España es el único caso en que existe un líder prominente que vincula el régimen autoritario con el democrático. El rey Juan Carlos fue nombrado por Franco por mediación de las Leyes Fundamentales para ser su sucesor como jefe de Estado, siendo más tarde aceptado por las fuerzas democráticas. En Europa del Este, los líderes predominantes surgieron durante los años de oposición: Lech Walesa y Vaclav Havel desempeñaron un papel muy importante durante la transición. Aunque en América Latina la política, en la mayoría de los casos, está muy personalizada, las transiciones no produjeron líderes incuestionables debido al papel jugado por los partidos políticos tradicionales. El liderazgo se desarrolló entre los protagonistas sociales o políticos y no en la arena general.

Un último componente de la estrategia del cambio se refiere a la emergencia de simbolismos políticos. Éstos llevan consigo la creación de nuevas tradiciones y nuevas identidades que permiten sepultar los aspectos más traumáticos del pasado y construir un presente sin dichas ataduras (Pérez Díaz, 1991).

Las características del nuevo régimen

El cuarto elemento del presente modelo para el estudio de la transición política que debe tomarse en cuenta es el nuevo régimen político establecido una vez que se hayan fijado reglas políticas nuevas, funcionales y definitivas y éstas hayan sido aceptadas por la mayoría. Aspectos con los que se culmina el proceso transicional y sobre los que se volverá en el párrafo siguiente. Los "productos" del proceso llegan a construir un entramado que pone de relieve la imposibilidad de referirse a un único modelo transicional por sus consecuencias. El diseño producido, en lo que se refiere al marco institucional, es muy variado. Definido por constituciones presidencialistas y sistemas democráticos no consensuales de tipo mayoritario, a pesar de haberse insertado el sistema electoral proporcional en los países de América Latina, Polonia, Rumania y Rusia. Por lo contrario, la senda parlamentaria fue claramente adoptada en Hungría y en la anterior Checoslovaquia. Complementariamente, el modo en el que se han tomado las principales decisiones políticas ha sido abiertamente confrontador, alejándose de la política de pactos, y produciéndose, en los pocos casos que se materializaron, alianzas espúreas."

¹² Los ejemplos claros de una lógica no negociadora y unilateral en los últimos tiempos serían la puesta en marcha de los planes Austral y Cruzado en Argentina y Brasil respectivamente, la nacionalización de la banca por parte del gobierno peruano de Alan Carda, la política uruguaya del gobierno colorado de Sanguinetti con respecto al juicio sobre responsabilidades de los militares y la política priísta mexicana en general hasta la presidencia de Salinas de Cortari. Asimismo, aunque afectada por condiciones muy diferentes que sobre todo tienen que ver con la situación de guerra civil, la política en América Central promueve acciones unilaterales. Contrariamente, en las transiciones colombiana y venezolana de 1958, los pactos entre los partidos principales fueron fundamentales, llegando en el caso colombiano a integrarse plenamente en el sistema político con efectos peculiares sobre el mismo. Bolivia sería el caso de concertación en la política por excelencia desde 1985 hasta la fecha; el "acuerdo patriótico", alianza que coaliga a sectores de la derecha reaccionaria de Acción

Se puede decir que la transición culmina como proceso cuando han sido formuladas y aceptadas por la mayoría reglas políticas nuevas." o cuando el nuevo régimen político empieza a funcionar después de un periodo de incertidumbre sin que se haya producido un acto explícito de acatamiento a las reglas del juego.¹⁴ Ahora bien, la discusión teórica en torno a cuándo termina un proceso de transición política no parece ser útil si lo que se pretende es derivar, de manera absolutamente lineal, de su fin el inicio de otro periodo que suele denominarse de consolidación. Una aproximación mecanicista a este fenómeno no aporta los elementos necesarios para su comprensión. Además, es simplista construir un modelo que recoja la idea de que una transición política es indefectiblemente seguida por un periodo de consolidación del régimen político, por muy dinámica que quiera ser considerada esta secuencia.

Democrática Nacionalista del ex dictador Bánzer con otros progresistas de Paz Estenssoro y de Paz Salinas. Esta situación es muy distinta a la de Chile en la que se abre un acuerdo muy amplio que cubre a fuerzas del centro y de la izquierda del espectro político. Igualmente hubo acuerdo entre los colorados y los militares para posibilitar el Pacto del Club Naval en Montevideo. Finalmente, por lo que respecta a América Latina, en México el presidente Salinas de Cortari ha alcanzado importantes acuerdos sobre precios y sueldos con distintas organizaciones empresariales y sindicales. En Europa del Este, la confrontación de origen nacionalista ha dominado la política en Checoslovaquia, y la que enfrenta al Ejecutivo con el Legislativo se registra en Polonia y Rusia así como en los primeros momentos de la postransición en Bulgaria.

¹³ Este sería el caso en 1978 en España, o en 1988 en Brasil, cuando por medio de un referéndum se aprobaron las constituciones respectivas, y en 1989 en Chile cuando la Constitución de Pinochet fue enmendada por un referéndum.

¹⁴ Esta segunda situación surge cuando: i) los problemas tradicionales han sido institucionalizados o procesados por el nuevo régimen (Uruguay en abril de 1989 después del plebiscito sobre la ley de amnistía); o ii) cuando las instituciones permiten la renovación de la élite política, o iii) los dirigentes tienen que enfrentar elecciones libres y competitivas (Argentina en 1985).

El escenario internacional

Por último, debería señalarse al escenario internacional como un elemento del modelo que no continúa la lógica secuencial de los otros cuatro, sino que está presente a lo largo de todo el proceso. En este sentido, el factor internacional desempeña en cada una de las otras etapas un papel catalizador, cuyo nivel de interacción es extremadamente variable, tanto en extensión como en intensidad. Es decir, ni afecta a todos los países, ni su efecto tiene igual vigor, sea de país a país o de momento a momento.

En el sentido más estricto, el proceso de transición se concentra principalmente en el segundo y en el tercero de los elementos mencionados: es decir, el colapso del régimen no democrático y la estrategia del cambio político. Es el periodo de tiempo por excelencia en el que las reglas del juego político no están definidas. Ambas circunstancias son influidas directamente por factores internacionales importantes que se perfilan como catalizadores del cambio. La ola de democratización tuvo un efecto dominó de manera que un país influyó a otro.¹⁵ Pero al mismo tiempo, la alineación y la relación con un esquema internacional es, en los casos de España y Europa del Este, una confirmación de los logros del cambio político. En otras palabras, el camino que las nuevas élites y la sociedad desean tomar en esos casos es el que les conduce hacia Europa. Finalmente, las actitudes de países vecinos y de las superpotencias¹⁶ pueden acelerar las transformaciones políticas o inclusive afectar su consecución.

¹⁵ España fue influida por Portugal, Argentina influyó a Uruguay y luego a Brasil, los países de Europa del Este interaccionaron amplia y rápidamente.

¹⁶ Esto aconteció, respectivamente, con los países Andinos hacia Bolivia, y con Estados Unidos hacia América Latina, o con la negativa de Gorbachev al uso de la fuerza militar en Europa del Este.

LOS PROBLEMAS DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

A pesar de la visión minimalista que Linz tiene del fenómeno de la consolidación democrática señalado anteriormente, introduce ciertas matizaciones. Así reconoce que en aquellas sociedades que tienen serios problemas sociales y económicos, donde importantes segmentos de la población sufren graves privaciones, el sistema democrático que no pone en marcha relativamente pronto cambios sociales sobresalientes, será desafiado por el descontento de las masas. El resultado producirá quizá conflictos violentos que conduzcan bien a una violencia revolucionaria o, más probablemente, a respuestas contrarrevolucionarias (Linz, 1990:32). En cualquier caso, quedaría asegurada la gestación de una crisis de gobernabilidad.

Esta circunstancia concurre en buen número de casos nacionales de América Latina y de Europa del Este seriamente deteriorados por la crisis económica y por los costes de las reformas estructurales recientemente puestas en marcha. De suerte que existen segmentos institucionales del propio sistema político que podrían llegar a plantear un desafío a la poliarquía. Éstos quedarían agrupados en torno a actores políticos relevantes del pasado y a bloqueos en el ámbito formal del sistema. Entre los primeros destacarían las fuerzas armadas, en la mayor parte de los países latinoamericanos, y los comunistas renovados en el este de Europa.¹⁷ En cuan-

17 En este sentido debe recordarse el alto grado de autonomía con que cuenta el ejército en América Latina frente al poder civil y el hecho de que en la mayoría de los casos no saliera en absoluto debilitado tras los procesos de transición. De manera que esta situación debe ser tenida en cuenta por cuanto que hay gran consenso para estimar que el control civil sobre los militares es una dimensión de gran relevancia del concepto de democracia, especialmente importante para el ámbito de esta región (Karl, 1990: 2). En cuanto a Europa del Este, el control del poder por parte de antiguos comunistas renovados (Rumania y Lituania) está ralentizando enormemente las medidas de transformación política y económica de sus sistemas; por otra parte, se han registrado intentos fallidos de golpe de Estado en

to a los segundos, el más relevante lo constituirían los enfrentamientos registrados entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo."

Schmitter ha insistido en entender la consolidación como el proceso de transformar los arreglos accidentales y las soluciones contingentes adoptadas durante la transición en relaciones de cooperación y de competición reconocidas, regularmente practicadas y voluntariamente aceptadas por los que participan en la acción de gobierno democrático.¹⁷ En ese sentido se trata de un clásico proceso de institucionalización. De ahí que un análisis centrado en el problema que supone la puesta en marcha de nuevas instituciones y hasta de reglas del juego no experimentadas anteriormente, debe tener en cuenta que si se aceptan tres hipótesis formuladas por Morlino (1986: 53-58), la situación de los países de América Latina y de Europa del Este es ambigua con respecto a la consolidación democrática, si bien más favorable a la misma de lo que inicialmente cabría esperar. En primer lugar se indica que cuanto más rápido, amplio y completo es el espectro de partidos que surgen y se organizan durante la transición y la instauración, integrándose en el nuevo régimen, tanto más pro-

diferentes repúblicas de la antigua URSS por dirigentes del Partido Comunista.

¹⁸ Como sería el caso de la crisis abierta en el otoño de 1991 en Haití por la que el presidente Aristide fue desalojado del poder por una insurrección militar inspirada por el Poder Legislativo; la crisis peruana de la primavera de 1992 en la que, al contrario, el presidente Fujimori anti-constitucionalmente disolvió el Congreso; la de Rusia donde el presidente Yeltsin pretendió poner fuera de la ley al principal grupo parlamentario opositor, y la de Guatemala al salir derrotado el presidente Serrano en su intento de introducir en el país el modelo de Fujimori. Los bloqueos en el ámbito del sistema son también un escenario de conflicto permanente, sea por problemas de ingeniería constitucional en Polonia o por la disolución del Estado anterior en la antigua Checoslovaquia.

¹⁹ "Consolidation could be defined as the process of transforming the accidental arrangements, prudential norms, and contingencies into relations of cooperation and competition that are reliably known, regularly practiced, and voluntarily accepted by those persons or collectivities that participate in democratic governance" (Schmitter, 1992: 158).

bable es la consolidación. En América Latina se contabilizan casos en los que el sistema de partidos presenta una debilidad extrema y otros en los que el espectro político real no ha quedado totalmente cubierto por partidos políticos." Sin embargo, en Europa del Este el hecho de que los antiguos comunistas accedieran a incorporarse al libre juego partidista, ha aportado una inesperada estabilidad a los sistemas de partidos que favorece el juego entre el gobierno y la oposición.²¹ En segundo término se indica que si los protagonistas de la instauración son fuerzas democráticas de derecha o centro-izquierda, es más probable la consolidación. Situación ésta bastante extendida en ambas regiones. En último lugar se sugiere la ventaja para la consolidación de una cultura política poco radicalizada, como resultado de la memoria histórica dejada por los costes sufridos durante el periodo autoritario, o bien consecuencia de las profundas transformaciones socioeconómicas ocurridas durante ese periodo. Elementos ambos que se encuentran presentes, en términos generales, en la mayoría de los países considerados.

Otros aspectos institucionales que tienen que ser evaluados y que se refieren al orden socioeconómico, se centran en las condiciones en las que las asociaciones empresariales y sindicales aceptan una solución democrática y juegan en favor de la gobernabilidad del sistema. Por otra parte, hay

²⁰ Los primeros serían Brasil, Guatemala, Ecuador, Haití, Panamá y Perú, entre los países más llamativos. Los segundos serían: Colombia, parcialmente hasta 1990, El Salvador, México, hasta 1988 y Paraguay hasta 1991.

²¹ Precisamente en los casos donde los antiguos comunistas son más débiles es donde esta situación es más inestable (Polonia).

²² Como ejemplo, se reconoce fundamental la acción de ambas durante el gobierno de Raúl Alfonsín en Argentina. La Central General de Trabajadores impuso 13 paros generales durante el periodo de mandato de aquél, significando un inequívoco reto al gobierno democrático; pero, igualmente, la actividad de los empresarios fue causa de la hiperinflación que se abatió sobre el país durante el primer semestre de 1989 y que desencadenó el síncope del gobierno radical, traducido en la precipitada antelación con que tuvieron que traspasarse los poderes. Por lo contrario, en Guate-

también que tener en cuenta si las condiciones de estructuración de las organizaciones de intereses de la sociedad civil se relacionan con los niveles de complejidad socioeconómica. Esto es, si junto al cambio de régimen no hay, además, problemas de "construcción del Estado", o de creación" de las estructuras administrativas y judiciales sirvientes" (Morlino, 1986: 57), todo lo cual facilita asimismo la consolidación. Finalmente, la homologación de un país por su ingreso en instancias internacionales económico-financieras influye sobre sus fuerzas políticas, circunstancia que ha acaecido en la práctica totalidad de los países latinoamericanos y de Europa del Este.>

Continuando en este plano, los logros económicos de los diferentes gobiernos de Europa del Este y de América Latina, a los que no es ajeno el efecto fuertemente negativo de la deuda externa y de las radicales transformaciones económicas, no han sido muy positivos en los momentos inmediatamente siguientes a las transiciones políticas. Al reducido control de las tendencias inflacionarias se ha unido la aparición de cifras de crecimiento económico negativo, el aumento de la marginalidad, el incremento de las diferencias socioeco-

mala durante la crisis de mayo-junio de 1993 desempeñaron un papel muy importante. En cuanto a Europa del Este, la ruptura del movimiento sindical por sus vinculaciones con el orden político anterior en casi todos los casos, salvo Bulgaria y Polonia, y la inexistencia de asociaciones empresariales sólidas, representan un fuerte lastre para movilizar al sector productivo en favor de la consolidación. Pero, al mismo tiempo, su debilidad no les permite conformarse como factores desestabilizadores.

²³ El problema es muy serio en algunos casos de América Central y Haití, mientras que la cuestión es diferente en los restantes países latinoamericanos en los que se impone la reforma del Estado, al menos en lo que se refiere al "achicamiento" de su maquinaria burocrático-administrativa y a la modernización funcional de la misma. Sin embargo, en Europa del Este la situación es profundamente diferente, puesto que además de la reforma, en mucha mayor profundidad, del Estado es necesaria la creación de las estructuras referidas.

²⁴ La actitud del gobierno de Alan García con respecto a la ruptura de relaciones con el Fondo Monetario Internacional no hizo sino precipitar el colapso económico de Perú.

nómicas entre distintos sectores de la población y la sensación de la existencia de una situación de corrupción generalizada, más aguda en las altas esferas del proceso de toma de decisiones y que por tanto debilita la percepción de "bondad" de las mismas.

Aunque siempre se ha señalado lo inoportuno del recurso de prometer, por parte de los líderes políticos, que el régimen democrático podría resolver todos los problemas, en lugar de admitir que existen serias dificultades que no pueden resolverse inmediatamente, es evidente que una situación en la que no se ve "la salida del túnel", y en la que además no existen elementos ejemplarizantes, tiende a afectar seriamente al nuevo régimen. Éste ha podido tener más o menos éxito en su política de derechos cívicos, incluso en su capacidad de reparar las atrocidades del anterior régimen autoritario, pero el fracaso económico puede traer consigo una sensación de continua inestabilidad que, en el peor de los casos, conduzca a la reapertura de los típicos ciclos de la política latinoamericana, cuando otro tipo de condiciones se reúnan, o que introduzca a Europa del Este en una situación de permanente ingobernabilidad. Por todo ello, desde una perspectiva académica socialdemócrata, se han planteado tres recomendaciones para paliar los efectos de las reformas exclusivamente centradas en el mercado. Bresser Pereira *el tú.* (1993: 213), en este sentido, han señalado la necesidad de elaborar e introducir una política social antes del lanzamiento de los planes de estabilización o de liberalización; que el paquete entero de reformas sea eficiente en el sentido de minimizar los costes sociales y sea diseñado para reasumir el crecimiento; y que los programas de reforma sean formulados y puestos en práctica como consecuencia de una interacción política de organizaciones representativas en el seno de las instituciones.

El éxito de la vorágine electoral puede ser concebido como probablemente necesario para la consecución de un óptimo nivel de democratización, y contribuye de manera notable a la gobernabilidad de los sistemas políticos, aunque

las elecciones por sí mismas sean insuficientes para alcanzar la consolidación (Drake y Silva, 1986: 2). La situación de los países del este europeo y latinoamericanos, sin llegar a ser de democracias consolidadas, se identifica, por tanto, con la de aquéllas que se "arriesgan a la inestabilidad" según la expresión de Linz. Pero, si se prefiere, puede darse paso a definirla como una de democracias inciertas o de "democracias pendientes" en la que la democracia no se entiende "como un modelo prefigurado a adoptar, sino como proceso dinámico de construcción de formas y contenidos de articulación y relación tendentes a regular la coexistencia societal en contextos complejos y concretos" (Menéndez Carrión, 1991: 76). Todo ello conduce a la formulación ya indicada en un capítulo anterior, de "países en vía de consolidación democrática"²⁵ en clara contraposición a la de las citadas democracias consolidadas. Esta conceptualización rompe la idea mecanicista de la inevitabilidad de que toda transición política debe verse seguida de un proceso de consolidación.

LOS PAÍSES EN VÍA DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Como continuación de los diferentes aspectos teóricos contemplados en los apartados anteriores pueden definirse los países en vía de consolidación democrática como aquéllos que han asentado los procedimientos democráticos y que, sin embargo, presentan ciertas dificultades -enmarcadas bajo el signo de la incertidumbre- para traspasar el umbral de los sistemas democráticos consolidados. Esto es debido a peculiaridades propias de la forma en que se llevó a cabo la transición desde el régimen no democrático anterior, a problemas graves derivados de la falta de eficacia de sus distintas institu-

²⁵ La obvia identificación con la fórmula escogida en los años sesenta para definir al conjunto de países que pertenecía al denominado Tercer Mundo de países en vía de desarrollo (pvd) es ahora útil para encasillar esta situación intermedia.

ciones y a una notable inestabilidad en su percepción de legitimidad. Puesto que la definición se articula sobre la contraposición de los países en vía de consolidación a la democracia con las formas de gobierno democráticas consolidadas, habría que añadir que se entiende por sistema democrático plenamente consolidado, aquél que ha alcanzado un alto grado de institucionalidad poliárquica en la que se incorporan libremente los distintos actores posibles y que es considerado legítimo por la gran mayoría de la sociedad. Esta última acepción integra el cumplimiento de las premisas poliárquicas de Dahl, ya enunciadas, que ven asegurada su operatividad al ser institucionalizadas, esto es, asumidas en el proceso de formación de estructuras-instituciones; pero al mismo tiempo, se aúna como elemento necesario la libre participación de actores sociales mediante reglas de juego mayoritariamente aceptadas.

Ahora bien, lo que virtualmente condiciona la categoría de países en vía de consolidación democrática es el legado de la transición, la inoperancia institucional y la oscilante credibilidad con respecto a las virtudes del sistema. Los tres vectores aportan inequívocos efectos negativos al análisis de la consolidación del sistema político de la mayoría de los países latinoamericanos y del este europeo. A efectos sintetizadores, las transiciones han comportado una modalidad de democracia "por defecto", en el sentido de que las nuevas poliarquías aparecieron en escena fundamentalmente por el derrumbe de los anteriores regímenes no democráticos sumidos en una profunda crisis de ingobernabilidad, y, por consiguiente, se trata de países "condenados a la democracia". La vía seguida, en términos generales, ha sido la pactista"

²⁶ Gran número de las transiciones en América Latina se han basado en "pactos fundacionales", de nuevo más por defecto que por exceso, esto es, se han llevado a cabo por el vacío dejado por la incapacidad del régimen autoritario para manejar la conducción política y por una estrategia de "imposición" (Whitehead, 1991: 216) de los Estados Unidos, como acaeció en el caso centroamericano donde la "democracia electoral" dominó la esce-

en la que las fuerzas políticas que lideraron el periodo no democrático mantuvieron una importante autonomía política y grandes parcelas de poder o consiguieron que se establecieran "arcos de silencio".²⁷ Por otra parte, los sectores políticos democráticos han tenido dificultades para insertarse mínimamente en la sociedad, haciéndose portadores de sus reclamaciones e intermediando en sus demandas para satisfacer las necesidades más inmediatas.

La inoperancia institucional, se refiere tanto a la incapacidad para establecer reglas de juego más operativas que ayuden a la gobernabilidad del sistema y que afectan al diseño constitucional, como al rendimiento de los productos de las políticas públicas puestas en marcha que tienen como resultado más serio el completo descontrol de la economía. En el primero de los ámbitos referido a América Latina, ni las constituciones que se mantuvieron (Argentina, Bolivia y Uruguay), ni las restantes que fueron resultado de procesos constituyentes abiertos a la par de la transición, consiguieron cambiar el designio general presidencialista y su lógica mayoritaria que predispone continuamente a la confrontación (aunque su repercusión sea menos grave en los sistemas bipartidistas), así como tampoco el bicameralismo estéril con grandes desigualdades en la forma de representación. De la misma manera, las medidas electorales puestas en marcha todavía dificultan el sufragio, tanto por problemas técnicos, derivados de

na frente a la metástasis revolucionaria, mientras que el detonante en Europa del Este fue la supresión de la "doctrina Breznev".

²⁷ Así denomina Del Águila (1982b: 101) a los listados de temas sobre los que no convenía hablar y que tampoco se trasladaron a los tribunales salvo en lo concerniente a los miembros de la Junta Militar argentina, al reus en la desaparecida Unión Soviética, al alemán Honecker y al búlgaro Zhíkov, con decisiones judiciales muy dispares. En otro ámbito, en América Latina ni las fuerzas armadas ni el sector empresarial han visto modificado sustancialmente su anterior papel, mientras que en el caso de Europa del Este no hay un modelo homogéneo, pero en Rumania y diferentes repúblicas surgidas de la URSS los antiguos comunistas siguen manteniendo una situación dominante.

los censos deficientes, como por dificultades políticas, suscitadas por los criterios de representatividad empleados que mezclan sistemas mayoritarios para la elección presidencial (donde el "ballotage" gana terreno)²⁸ con otros de carácter proporcional para la configuración del Congreso. También la ineficacia ha quedado de relieve en el vórtice del proceso privatizador, tras el cual el sector público está siendo desmantelado a una velocidad prodigiosa sin contraprestaciones evidentes para la mayoría de la población salvo aquéllas derivadas de unos pingües ingresos en las arcas del Estado para atender momentáneamente el déficit. Al mismo tiempo, la incapacidad para realizar reformas impositivas efectivas y creíbles, desarrollar las exportaciones de productos no tradicionales, frenar la carrera inflacionista, alcanzar acuerdos de integración regional viables, y sentar las bases para un inmediato crecimiento económico que permita el reparto, socava dramáticamente la confianza en el sistema.

Finalmente, la oscilante credibilidad con respecto a las virtudes del sistema está ligada con el punto anterior, pero asimismo se refiere de nuevo a una actitud de "contraposición al vacío"; esto es, frente a la ausencia de una forma de gobierno alternativa queda el sistema democrático como único posible. De esta forma, la adhesión al mismo es por defecto. La dualidad de la sociedad, más relevante en los países latinoamericanos, también juega a favor de la falta de verosimilitud del sistema al existir sectores mayoritarios que nunca participan en el mismo y del que las expectativas provenientes son nulas. Complementariamente, la credibilidad del régimen se encuentra influida, dado el carácter fuertemente personalista de la política, por el comportamiento de las élites y de los líderes principales. Los escándalos, derivados básica-

²⁸ A este respecto, Sabsay (1991: 81) ha denunciado la dudosa utilidad, en términos generales para América Latina, de la aplicación del "ballotage" que, según sus palabras, "aparece como una suerte de injerto dentro de un régimen político en el cual no genera relaciones y efectos beneficiosos para el logro de la gobernabilidad en el marco del Estado de derecho".

mente de la corrupción económica y de actitudes personales desprolijas, fomentan esta incertidumbre. Por último, la homologación con sociedades más avanzadas del área, como se señalaba al final del apartado anterior, ejerciendo el consiguiente "efecto tirón" de otras situaciones, entre las cuales las más evidentes son las del sur de Europa con respecto a las de la Europa septentrional, puede llegarse a producir en Europa del Este, aunque su tejido productivo es una rémora de muy lenta readaptación. En el caso de América Latina, Estados Unidos es percibido bajo una mirada esquizoide en la que la componente de rechazo es elevada todavía en numerosos sectores sociales, a pesar de suponer, mediante el desarrollo de acuerdos de libre comercio y otras formas de posible cooperación, una solución a largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Ake, Claude, "Modernization and Political Instability: a theoretical exploration", *World Politics*, 26, 1974, pp. 576-591.
- Alcántara, Manuel, "Sobre el concepto de países en vía de consolidación democrática en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, 74, 1991, pp. 113-130.
- , "Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 11, 1992, pp. 9-42.
- , y Antonia Martínez (comps.), *México frente al umbral del siglo XXI*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.
- Almond, Gabriel A., y Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- , y Powell Jr, G. Bingham, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Little Brown and Co., 1966.
- , "The Study of Political Culture", *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Gabriel A. Almond, Newbury Park, Sage, 1990.
- Allison, Graham, *The Essence of Decision*, Boston, Little Brown, 1971.
- Arbós, Xavier, y Salvador Giner, *Logotomabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XX, 1993.
- Ashford, Douglas E. (comp.), *Comparing Public Policies. New Concepts and Methods*, Beverly Hills, Sage, 1978.
- , *La aparición de los Estados de bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.
- , "Structural Analysis & Institutional Change", *Polity*, XIX, 1, Fall, 1986, pp. 97-122.
- , "Bringing the Welfare State Back In", *Comparative Politics*, 23, 3, 1991, pp. 351-375.
- , "Conclusión: The Policy Connection: Subject or Object?", *History and Context in Comparative Public Policy*, Douglas E. Ashford (comp.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1992.
- Barber, J. D., *The Presidential Character*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972.

- Barros, Robert, "The left and democracy: recent debates in Latin America", *tu*», 68/1986/ pp. 49-70.
- Barry, Norman, *Welfare*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1990.
- Battegazzorre, Francesco, "L'instabilità di governo in Italia" / *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XVII, 2/ 1987/ pp. 285-317.
- Beetham, David, *The Legitimation of Power*, Atlantic Highlands, Humanities Press International, 1991.
- Beltrán, Miguel, "La Burocracia y la crisis del 'Welfare State'" / *Revista de Estudios Políticos*, 48/ Madrid, 1985, pp. 7-25.
- Bell, Daniel, "Interpretations of American Politics", *The Radical Right*, Daniel Bell (comp.), Nueva York, Criterion, 1955.
- / *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*, Nueva York, Basic Books, 1973.
- / *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Nueva York, Basic Books/1976.
- / "Through the Looking Glass: the Budget Debate and the American Polity, 1984" / *The Deficits: How Big? How Long? How Dangerous?*, Daniel Bell y Lester Thurow, Nueva York, New York University Press, 1985.
- Bienen, Henry S./y M. Gersovitz, "Consumer subsidy cuts, violence, and political stability", *Comparative Politics*, 19/ 1, 1986, pp. 25-44.
- Birch, Anthony H., "Overload, Ungovernability and Delegitimation: the Theories and the British Case", *British Journal of Political Science*, 14/ 1984, pp. 135-160.
- Blais, André, "The Classification of Electoral Systems" / *European Journal of Political Research*, 16/1988, pp. 99-110.
- Blondel, Jean, "Decisioni di Governo e vincoli partitici", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XIX, 2/ 1989/ pp. 199-222.
- Bobbio, Norberto, "Democracia", *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (comps.), Madrid, Siglo XXI, 1981, pp. 493-507.
- / Y Nicola Matteucci (dir.), *Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI, 1981. Traducido de *Dizionario di Política*, Turín, UTE, 1976.
- / *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza y Janés, 1985. Traducido de *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Turín, Giulio Einaudi, 1984.
- Bognador, Vernon (comp.), *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, Oxford, Blackwell Reference, 1987.

- Bollen, Kenneth A., "Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy". *American Sociological Review*, 1980, páginas 370-390.
- Bonanate, Luigi, "Terrorismo e gobernabilidad", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XIII, 1, 1983, pp. 37-64.
- Bourricaud, E., "Governance at the center and at the periphery", *Democratic culture and Coexistence*, Luis Albala-Bertrand (coord.), Gaithersburg, UNESCO/Hispanamérica, 1992, pp. 35-49.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Brittan, Samuel, "The Economic Contradictions of Democracy", *British Journal of Political Science*, 5, 1975, pp. 129-159.
- Buchanan, James M., y Richard E. Wagner, *Déficit del sector público y democracia*, Madrid, Rialp, 1983. Traducción de *Democracy in Deficit: the political legacy of Lord Keynes*, Nueva York, Academic Press, 1977.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller y Donald E. Stokes, *The American Voter*, Nueva York, Wiley, 1960.
- Cavarozzi, Marcelo, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, 74, Madrid, 1991, pp. 85-112.
- Colomer, Josep M., "Benefits and Costs of Voting". *Electoral Studies*, 10: 4, 1991, pp. 313-325.
- , "Transitions by agreement: Modeling the Spanish Way", *American Political Science Review*, 85, 4, 1991, pp. 1283-1302.
- Collier, David, y Ruth Collier, *Shaping the Political Arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- Coppedge, M., "Institutions and Democratic Governance in Latin America", Ponencia preparada para la conferencia *Rethinking Developmental Theories in Latin America*, Institute of Latin American Studies, University of North Carolina, Chapel Hill, 11-13 de marzo de 1993.
- Córdova, Arnaldo, "Modernización y democracia", *Desarrollo y Democracia*, Margarita López Maya (comp.), Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 21-41.
- Cotarelo, Ramón, *Crítica de la Teoría de Sistemas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1979.

- Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985.
- , *Del Estado de bienestar al Estado de malestar*, 2a. ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- , *En torno a la teoría de la democracia*, Cuadernos y Debates núm. 23, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- Crozier, Michel J., *La société bloquée*, París, Editions du Seuil, 1970.
- , Samuel J. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press, 1975.
- Cyert, Richard M., y James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Nueva York, Prentice Hall, 1963.
- Chandler, Ralph C. y Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, 2 ed., Santa Bárbara, ABe-CHO, 1988.
- Daalder, Hans, *Politics in the Netherlands: how much change?*, Londres, Totowa, 1989.
- Dahl, Robert, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.
- , *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971. [*La Poliarquía. Participación y Oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.]
- , *Modern Political Analysis*, 4a. ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1984.
- , "Democracy". *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Vernon Bogdanor (comp.), Nueva York, Basil Blackwell, 1987, pp. 166-169.
- , *Democracy and its critics*, Yale University Press, 1989. [*La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós, 1991.]
- , *Prefacio a la democracia económica*, Buenos Aires, GEL, 1990. [Trad. de *A preface to economic democracy*, Berkeley, University of California Press, 1985.]
- Del Águila, Rafael, "La transición a la democracia en España: reforma, ruptura y consenso", *Revista de Estudios Políticos*, 25, 1982, pp. 101-127.
- , "Partidos, democracia y apatía: una interpretación", *Revista de Estudios Políticos*, 30, 1982, pp. 81-109.
- Del Campo, María Esther, "Una aproximación comparada al estudio de los procesos de transición y cambio en Argentina, Chile, Hungría y Polonia", *Procesos de Transición a la democracia: Estudios comparativos*, Cuadernos de Cape 135, San José de Costa Rica, 1992, pp. 83-104.

- Delage, Fernando, y Manuel Alcántara, "Estabilidad y capacidad como legitimidad: el Partido Liberal Democrático Japonés", *Revista de Estudios Políticos*, 75, Madrid, 1992, pp. 291-311.
- Deutsch, Karl, *The Nerves of Government. The Models of Political Communication and Control*, Nueva York, Free Press of Glencoe, 1963.
- Di Palma, Giuseppe, "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 42, Madrid, 1988, pp. 67-92.
- , *To craft democracies*, University of California Press, 1990.
- , "Le transizioni democratiche in Europa Orientale. Una prospettiva comparata", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XX, 2, 1990, pp. 203-242.
- Diamond, Larry, y Juan J. Linz, "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America", *Democracy in developing countries. Latin America*, Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (comps.), Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, p. 1-58.
- Diamond, Larry, "Economic Development and Democracy Reconsidered", *Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Gary Marks y Larry Diamond (comps.), Newbury Park, Sage Publications, 1992, pp. 93-139.
- Dion, Stéphane, "The Quebec Challenge to Canadian Unity", *Political Science and Politics*, XXVI, 1, 1993, pp. 38-43.
- Dowding, Keith M., y Richard Kimber, "The meaning and use of 'political stability'", *European Journal of Political Research*, 11, 1983, pp. 229-243.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1957.
- Drake, Paul, y Eduardo Silva, "Introduction: Elections and democratization in Latin America, 1980-1985", *Election and democratization in Latin America, 1980-85*, Paul Drake y Eduardo Silva (comps.), San Diego, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, 1986.
- Duverger, Maurice, *Les partis politiques*, París, A. Colin, 1951. [*Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.]
- , "A New Political Systems Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, 8, 1980, pp. 165-187.
- Easton, David, "An approach to the analysis of political systems", *World Politics*, 11, abril de 1957, pp. 383-400.

- Easton, David, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, 5, 1975, pp. 435-457.
- Eckstein, Harry, *A Theory of Stable Democracy*, Princeton, Center of International Studies, Princeton University, 1961.
- , *Support for Regimes: Theories and Tests*, Research Monograph 44, Princeton University, 1979.
- Erson, Svante, y [ane-Eric Lane, "Political Stability in European Democracies", *European Journal of Political Research*, 11, 1983, páginas 245-264.
- Esping-Andersen, Gosta, *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- Evans, P. B., Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (comps.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Evans, Peters, y [ohn D. Stephens, "Studying development since the sixties. The emergence of a new comparative political economy", *Theory and Society*, 17, 1988, pp. 713-745.
- Fals Borda, Orlando, "Democracia participativa en el mundo de hoy", *Desarrollo y Democracia*, Margarita López Maya (comp.), Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 105-111.
- Fehér, Ferenc, "Paternalism as a Mode of Legitimation in Soviet-type Societies", *Political legitimation in communist states*, Thomas H. Rigby y Ferenc Fehér (comps.), Nueva York, St. Martin's Press, 1982, pp. 64-81.
- Finkel, Steven E., Edward N. Muller y Mitchell Seligson, "Economic Crisis, Incumbent Performance and Regime Support: A Comparison of Longitudinal Data from West Germany and Costa Rica", *British Journal of Political Science*, 19, 1989, pp. 329-351.
- Flisfisch, Ángel, "Gobernabilidad y consolidación democrática: Superfencias para la discusión", *Revista Mexicana de Sociología*, U, 3, 1989, pp. 113-133.
- Flores, Carlos, "Modelos de transición y sistemas electorales en la Europa del Este", *Revista de Estudios Políticos*, 77, Madrid, 1992, pp. 169-217.
- Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- Garretón, Manuel A, "Democratización política en América Latina", *Leviatán*, núm. 43/44, Madrid, primavera-verano de 1991.
- Gil, Federico, *Instituciones y desarrollo político de América Latina*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1966.

- Goergen, Christian, y Helmut Norpoth, "Government Turnover and Economic Accountability", *Electoral Studies*, 10:3, 1991, pp. 191-207.
- González, Carmen, "Sistemas electorales y estabilidad política en Europa del Este", *Revista de Estudios Políticos*, 79, Madrid, 1993, pp. 401-431.
- Habermas, Jürgen, *Raison et légitimité*, París, Payot, 1978.
- Haggard, Stephan, y Robert R. Kaufman (comps.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Hakim, Peter, y Abraham Lowenthal, "Latin America's fragile democracies", *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 3, Washington, verano de 1991.
- Hall, Peter, *Governing the Economy. The politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, 1986.
- Hancher, Leigh, y Michael Moran, "Introduction: Regulation and Deregulation", *European Journal of Political Research*, 17, 1989, pp. 129-136.
- Hart, John, "President and Prime Minister: Convergence or Divergence?", *Parliamentary Affairs*, 44: 2, 1991, pp. 208-225.
- Hartlyn, Jonathan, y Samuel A. Morley, "Bureaucratic-Authoritarian Regimes in Comparative Perspective", *Latin American Political Economy. Financial Crisis and Political Change*, Jonathan Hartlyn y Samuel A. Morley (comps.), Boulder, Westview Press, 1986, pp. 38-53.
- Hayek, Friedrich, *The Constitution of Liberty*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1960.
- Heclo, Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- Hennis, Wilhelm, Peter G. Kielmansegg y Ulrich Matz, *Regierbarkeit*, vol. 1, Stuttgart, Klett-Cotta, 1977.
- Heidenheimer, Arnold J., Hugh Hedo y Carolyn T. Adams, *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*, 2a. ed., Nueva York, St. Martin's Press, 1983.
- Hirschman, Albert O., *Retóricos de la intraneigencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Hood, Christopher, "Public Administration: Lost an Empire, Not Yet Found a Role?", Adrien Leftwich, 1990, pp. 107-125.
- Huber, Evelyn, Charles Ragin y J. D. Stephens, "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State: Towards a resolution of quantitative studies". Ponencia

- presentada en la conferencia Comparative Studies in Welfare State Development: Quantitative and Qualitative Dimensions, patrocinada por RC19 de International Sociological Association, Bremen, 3-6 de septiembre de 1992.
- Huntington, Samuel P., *Political order in declining societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- , *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.
- Hurwitz, Leon, "Contemporary Approaches to Political Stability", *Comparative Politics*, 5, 3, 1973, pp. 449-462.
- Jones, Catherine, "Types of Welfare Capitalism". *Government & Opposition*, 20, 3, 1985, pp. 328-342.
- Jones, Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth Pub, 1970.
- Karl, Terry Lynn, "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, octubre de 1990, pp. 1-22.
- Kohli, Atul, *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Korpi, Walter, *The Democratic Class Struggle*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1983.
- Krasner, Stephen, *Defending the National Interest*, Princeton University Press, 1978.
- Lago Carballo, Antonio, "Los Regímenes Políticos Iberoamericanos", *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Maurice Duverguer, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 577-616.
- Lambert, Jacques, *América Latina*, Barcelona, Ariel, 1973, 3a. ed.
- Lange, P., y Hudson M., "Typologies of Democratic Systems: from Political Inputs to Political Economy", *New Directions in Comparative Politics*, Howard J. Wiarda, Boulder, Westview Press, 1985.
- LaPalombara, Joseph, *Politics within Nations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1974.
- , *Democracy, Italian Style*, New Haven, Yale University Press, 1987.
- Lasswell, Harold, *Politics: who gets what, how, and why*, Nueva York, McGraw Hill, 1936.
- Le Grand, Julian, "The Theory of Government Failure", *British Journal of Political Science*, 21, 1991, pp. 423-442.
- Leca, Jean, "Sur la gouvernabilité", *Les démocraties. Sont-elles gouvernables?*, Jean Leca y Roberto Papini (comps.), París, Económica, 1985, pp. 15-27.

- Leca, Jean, "Perspectives démocratiques", *Les démocraties. Sont-elles gouvernables?*, Jean Leca y Roberto Papini (comps.), París, Economica, 1985, pp. 173-195.
- , Y.R. Papini (comps.), *Les démocraties. Sont-elles gouvernables?*, París, Económica, 1985.
- Lijphart, Arend, "Typologies of Democratic Systems" *Comparative Political Studies*, 1, 1968, pp. 2-44.
- , *Democracy in Plural Societies. A comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- , *Conflict and coexistence in Belgium: the dynamics of a culturally divided society*, Berkeley, Institute of International Studies, 1981.
- , *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987. [*Democracy. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twentieth-Century Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.]
- (comp.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- Límongi, Fernando. y Adam Przeworski, "Democracy and Development in South America, 1945-1988", University of Chicago, 1990, inédito.
- Lindblom, Charles E., *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1980, 2a. ed.
- Linz, Juan J., "An Authoritarian Regime: Spain", *Mass Politics. Studies in Political Sociology*, Eric Allardt y Stein Rokkan (comps.), Nueva York, The Free Press, 1970, pp. 251-283.
- , "Totalitarian and Authoritarian Regimes", *Handbook of Political Science*, Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (comps.), vol. 3, Addison-Wesley Pub, Reading, 1975, pp. 175-411.
- , *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.
- , "Transiciones a la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51, 1990, pp. 9-33.
- , "Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo. Hace alguna diferencia?", *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Juan J. Linz, Arend Lijphart, Arturo Valenzuela y Óscar Godoy (comps.), Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990.
- , "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1: 1, 1990, pp. 51-69.
- , "The Virtues of Parliamentarism", *Journal of Democracy*, 1: 4, 1990, pp. 84-91.
- , "Los problemas de las democracias y la diversidad de demo-

- cracias", *Diecurso de Inuestidura de Doctor "Honoris Causa"*, Universidad Autónoma de Madrid, 1992.
- Lipset, Seymour M., *Political Man*, Nueva York, Carden City, 1960.
- , y Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction", *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Seymour Martín Lipset y Stein Rokkan (comps.), Nueva York, Free Press, 1967, pp. 1-64.
- López Maya, Margarita (comp.), *Desarrollo y Democracia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.
- , "Debates de la democracia", *Desarrollo y Democracia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 7-19.
- Lowi, Theodore, J., "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Renieu*, XXXII, 4, 1972, pp. 298-310.
- Macridis, R. C., "Introduction: The History, Functions and Typology of Parties", *Political Parties. Contemporanj Trends and Ideas*, Roy C. Macridis (comp.), Nueva York, Harper Torchbooks, 1967, pp. 9-23.
- , "Croups and group theory", *Coniparatine Politice*, R. Macridis y B. Brown (comps.) Nueva York, Dorsey, 1977, pp. 322-327.
- Malloy, J. M., "The Politics of Transition in Latin America", *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin Amrcica*, James M. Maloy y Mitchell A. Seligson (comps.), Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1987, pp. 235-258.
- , "El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador", *Democracia y Cobemabilidad en América Latina*, René Antonio Mayorga (coord.), Caracas, Nueva Sociedad, 1992.
- Mansilla, H. C. E., *Posibilidades y dilemas de los procesos de democratización en América Latina*, Cuadernos del CEBEN 3, La Paz, 1991.
- March, James C., y [ohan P. Olsen, *Alll/Jigllity and Choice in Orgcnizations*, Bergen, Universitetsforlaget, 1976.
- Marks, G., y L. Diamond (comps.), *Reexamining Deniocracu. Essays in Honor o/ Seymour Martin Lipeet*, Newbury Park, Sage Publications, 1992.
- Mayer, Lawrence C., *Redefining Comparatire Politice. Promise versus Performance*, Newbury Park, Sage, 1989.
- Mayorga, René Antonio (coord.), *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1992.
- McKinlay, R. D., Y A. S. Cohan, "The Economic Performance of Military Regimes", *Britieñ iournal of Political Science*, 6, 1976, páginas 291-310.

- Menéndez Carrión, Amparo, "Democracias pendientes y representación política en América Latina: algunas ideas en voz alta", *Desarrollo y Democracia*, Margarita López Maya (comp.), Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 67-91.
- Merton, Robert K., *Social Tlteory and Social Structure*, Nueva York, Free Press, 1957.
- Milbrath, Lester W., *Political Participation. HalO and Wlty Do People C« Innolued in Politicei*, Chicago, Rand McNally, 1965.
- Mishra, Ramesh, *The Wellare State in Crisis. Social Tliough! and Social Change*, Nueva York, Sl. Martin's Press, 1984.
- , *The Welfare State in Capiialist Society. Policies 01 Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.
- Molinar, J., "Counting the number of parties: an alternative index", *American Polítical Science Retiieu*, 85, 4, 1991, pp. 1383-1391.
- Montero, José Ramón, "Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española", *Revista de Estudios Políticos*, 23, 1981, pp. 33-72.
- , "Niveles, fluctuaciones y tendencias del abstencionismo electoral en España y Europa del Sur", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 28, 1984, pp. 223-243.
- , "Los fracasos políticos y electorales de la derecha española: Alianza Popular, 1976-1986", *Revista Española de Inrestigacionee Sociológicas*, 39, 1987, pp. 7-43.
- Montoro, Ricardo, "Crisis de legitimación y crisis económica en el Estado Social de Bienestar", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 48, 1985, pp. 177-196.
- Moore, Barrington, *Social Origin» of Dictatorehip and Democracv*, Harmondsworth, The Penguin Press, 1967.
- Morales, Pilar, y Manuel Alcántara, "La ley electoral en el proceso de unificación alemana", *Remeta de Estudios Políticos*, Madrid, 72, 1991, pp. 279-300.
- Morlino, Leonardo, *Como cambun los regimenos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- , "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, 35, 1986, pp. 7-61.
- Morrow, William L., *Public Administration: Potuics, Polie)! and the Political System*, Nueva York, Random House, 1980, 2a. ed.

- Muller, Pierre, "Entre le local et l'Europe. La crise du modèle Française de politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, 42, 2, 1992, pp. 275-297.
- Muñoz de Bustillo, Rafael (comp.), *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1989.
- , "Economía de mercado y Estado de bienestar", *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, Rafael Muñoz de Bustillo (comp.), Madrid, Alianza Universidad, 1989, pp. 23-53.
- Naimark, N. M., "Revolution and Counterrevolution in Eastern Europe", *The Crisis of Socialism in Europe*, Christiane Lemke y Gary Marks (comps.), Durham, Duke University Press, 1992, pp. 61-83.
- Nohlen, Dieter, "Two Incompatible Principles of Representation", en Lijphart y Grofman, 1984, 83-89.
- , "Presidencialismo 'vs.' parlamentarismo", *Revista de Estudios Políticos*, 74, Madrid, 1991, pp. 43-54.
- , *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Working Paper' 63, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1992.
- Nordlinger, Eric A., "Democratic Stability in England", *European Politics. A reader*, Mattei Dogan y Richard Rose (comps.), Boston, Little, Brown and Company, 1971, pp. 51-63.
- North, Douglas C., *Institutione, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- O'Connor, James, *The fiscal crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 1973.
- O'Donnell, Guillermo, 1966-1973, *el Estado Burocrático Autoritario: triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Belgrano, 1982.
- , Y Philippe Schmitter, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, Buenos Aires, Paidós, 1988.
- , "Privatización de lo público en Brasil: microescenas", *Nueva Sociedad*, 104, Caracas, 1989, pp. 105-110.
- , "¿Hacia la democracia delegativa?", *LASA FOM III*, 23, Pittsburgh, 1992, p. 2.
- Offe, Claus, *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson, 1984.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- Padgett, S., "Social Democracy in Power", *Parliamentary Affairs*, 46, 1, 1993, pp. 101-121.

- Pallarés, Francesc, "Las políticas públicas: el sistema político en acción", *Revista de Estudios Políticos*, 62, 1988/ pp. 141-162.
- Paramio, Ludolfo, "El final del desencanto", *Leviatán*, 9/ 1982/ pp. 17-32.
- / *Tras el diluvio*, Madrid, Siglo XXI, 1988.
- Parry, Geraint, "Political participation", *The Blackieell Encyclopaedia of Political Institutions*, Vernon Bogdanor (comp.), Nueva York, Basil Blackwell, 1987/ pp. 461-462.
- Pasquino, Gianfranco, "Gobemabilidad", *Diccionario de Política. Suplemento*/Norberto Bobbio, Niccola Mateucci y Gianfranco Pasquino/ Madrid, Siglo XXI, 1988.
- Partor, Robert A. (comp.), *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, Nueva York, Holmes & Meier, 1989.
- / "How to Reinforce Democracy in the Americas: Seven Proposals", *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, Robert A. Partor (comp.), Nueva York, Holmes & Meier, 1989/ pp. 139-155.
- Pastori, Giorgio, "Administración Pública"/ *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio y Nicola Mateucci, Madrid, Siglo XXI, 1981/ pp. 13-21.
- Pécaut, Daniel, "La cuestión de la democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, U/ 3/ 1989/ pp. 135-147.
- Pérez Díaz, Víctor, "La emergencia de la España democrática: la 'invención' de una tradición y la dudosa institucionalización", *Concertación social, neocorporativismo y democracia*, Álvaro Espina (comp.), Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.
- Peters, B. Cuy, *American Public Policy: Process and Performance*, Nueva York, Franklin Wats, 1982.
- / "Governability", *The Blackieell Encyclopaedia of Political Institutions*, Vernon Bogdanor (comp.), Nueva York, Basil Blackwell, 1987/ pp. 256-257.
- Peyrefitte, Alain, *Le Mal Français*, París, Plon, 1977.
- Pollit, Christopher, "Performance Measurement in the Public Services: Some Political Implications", *Parliamentary Affairs*, 39/3/ 1986/ pp. 315-329.
- Pridham, Geoffrey, *Southern Europe Models of Democratic Transition and Inter-Regional Comparisons: A Precedent for Eastern Europe*, documento para ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Essex, 1991.

- Przeworski, Adan, y Mitchael Wallerstein, "The structure of class conflict in democratic capitalist societies", *American Political Science Remeto*, 76, 1982, pp. 215-238.
- , y John Sprague, *Paper Siones: a History of Electoral Socialiem*, Chicago, University of Chicago Press, 1986.
- , "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 79-104.
- , *Democracy and the market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- , "The 'East' becomes the 'South'? The 'Autumn of the People' and the future of Eastern Europe", *Political Science and Politice*, vol. XXIV, núm. 1, marzo de 1991, pp. 20-24.
- , *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Putnam, Robert D., *Making Democracq Work. Cinic Truditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.
- Rabinowitz, George, Stuart E. MacDonald y Ola Listhaug, "New Players in an Old Game. Party Strategy in Multiparty Systems", *Comparatioe Political Studies*, 24, 2, 1991, pp. 147-185.
- Rae, Douglas, *The Polítical Cansequences of Electoral Latos*, New Haven, Yale University Press, 1967.
- Remmer, Karen L., "The politics of Economic Stabilization. IMF Standby Programs in Latín Arr-erica, 1954-1984", *Contparatioe Politics*, octubre de 1986, pp. 1-23.
- Rey, Juan Carlos, "Problemas de la transición democrática y de la consolidación de la democracia en América Latina", *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 339-398.
- Richards, G., "Stabilization crisis and the breakdown of military authoritarianism in Latín América", *Contparntire Political Studies*, 18, 4, 1986, pp. 449-485.
- Richardson, J. J., Gunnel Gustafsson y Grant [ordan, "The Concept of Policy Style", *Polícy Styles in Western Europe*, Jeremy J. Richardson (comp.), Londres, George Allen & Unwin, 1982, pp. 1-16.
- Rigby, Thomas H., "Introduction: Political Legitimacy, Weber and Communist Mono-organisational systems", *Politicallegifimation in communist strates*, Thomas H. Rigby Y Ferenc Fehér (comps.), Nueva York, Sto Martin's, 1982, pp. 1-26.

- Rose, Richard, *Do Parties Make a Difference?*, Brunswick, Chatam House, 1984.
- , "Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?", Lijphart y Grofman, 1984, pp. 73-81.
- , *Understanding Big Government: The Programme Approach*, Beverly Hills, Sage, 1984.
- , "The Capacity of the President: A Comparative Analysis", *Studies in Public Policy*, 130, Glasgow, Centre for the Study of Public Policy, 1984.
- , "How Exceptional is American Government?", *Studies in Public Policy*, 150, Glasgow, Centre for the Study of Public Policy, 1985.
- , "New Democracies: Between State and Market", *Studies in Public Policy*, 204, Glasgow, Centre for the Study of Public Policy, 1992.
- , y Guy Peters, *Can Couemment Go Bankrupt?*, Nueva York, Basic Books, 1978.
- , y Terence Karran, "Inertia or Incrementalism? A Long-Term View of the Growth of Government", *Studies in Public Policy*, 126, Glasgow, Centre for the Study of Public Policy, 1984.
- Rouquié, Alain, "Changement politique et transformations des régimes", *Traité de Science Politique*, vol. 2, Madeleine Grawitz y Jean Leca (dir.), París, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 599-634.
- Rueschemeyer, D., Evelyn Huber Stephens y J. D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.
- Russell, Peter H., "The End of Mega Constitutional Politics in Canada?", *Political Science and Politics*, XXVI, 1, 1993, pp. 33-37.
- Rustow, D. A., "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, 2, 3, 1970, pp. 337-364.
- Sabsay, Daniel Alberto, *El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*, Cuadernos de CAPEL, núm. 34, San José de Costa Rica, 1991.
- Sacks, Paul M., "State structure and the asymmetrical society", *Comparative Politics*, abril de 1980, pp. 349-376.
- Sánchez de Dios, Manuel, "El modelo sueco de Estado de bienestar", *Revista de Estudios Políticos*, 79, Madrid, 1993, pp. 283-303.
- Sanders, D., *Patterns of Political Instability*, Nueva York, 51. Martin's Press, 1981.

- Sani, Giacomo, "Participación política", *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (comps.), Madrid, Siglo XXI, 1981, pp. 1180-1183.
- Sartori, G., "Tipology of Party Systems-Proposals for Improvement", *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, Stein Rokkan y Erik Allardt (comp.), Nueva York, Free Press, 1970, pp. 322-352.
- , *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- , "Le riforme istituzionali tra buone e cattive", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXI, 3, 1991, pp. 375-408.
- Scharpf, Fritz W., *Crisis and choice in European social democracy*, Ithaca, Cornell University Press, 1991. Publicado en alemán en 1987.
- Schmidt, Manfred G., "The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis: A Comparative Study of Twenty Three OECD Nations", *European Journal of Political Research*, 11, 1983, pp. 1-26.
- Schmitter, Philippe C; "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos en la actualidad", *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Suzanne Berger (comp.), Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, pp. 353-402.
- , "What democracy is... and is not", *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 3, Washington, verano de 1991.
- , "Interest Systems and the Consolidation of Democracies", *Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Gary Marks y Larry Diamond (comps.), Newbury Park, Sage Publications, 1992, pp. 156-181.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3, Nueva York, Harper & Row, 1962.
- Shugart, M. S., y J. M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- Skocpol, Theda, y K. Finegold, "State capacity and economic intervention in the early New Deal", *Political Science Quarterly*, 97, 1983, pp. 256-278.
- Skidmore, Thomas E., "The Future of Democracy: An Analytical Summary", *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, Robert A. Partor (comp.), Nueva York, Holmes & Meier, 1989, pp. 133-138.

- Snider, Lewis W., "The Political Performance of Third World Governments and the Debt Crisis", *American Political Science Review*, 84,4,1990, pp. 1263-1280.
- Stepan, Alfred, "Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 105-136.
- Stephens, [ohn D., *Tite Transition [rom Capitalism to Socialiem*, Urbana, University of Illinois Press, 1979.
- Subirats, J., "Notas acerca del Estado, la Administración y las Políticas Públicas", *Reoista de Estudios Políticos*, 59,1988, pp. 173-197.
- , *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- , *Un problema de estilo. Laformación de políticas púhlicas en España*, Cuadernos y Debates 38, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- Tannenbaum, Frank, *El futuro de la democracia en América Latina*, México, Diana, 1978. Contiene, entre otros, dos trabajos del autor bajo el mismo título genérico del libro, publicados por primera vez en inglés en 1955 y en 1968.
- Tarrow, Sidney, "Aiming at a moving target: Social science and the recent rebellions in Eastem Europe", *Political Science & Politice*, XXIV, 1, 1991, pp. 12-19.
- Thurow, Lester, "Budget Deficits", En Daniel Bell Y Lester Thurow, *Tlle Deficits: How Big? How Long? How Dangerousi*, Nueva York, New York University Press, 1985.
- Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Monografías 9, 1993.
- Torres-Rivas, Edelberto, "Democracia electoral y sus dificultades en América Latina", *Desarrollo y Democracia*, Margarita López Maya (comp.). Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 53-65.
- Touraine, Alain, *América Latina. Política y Sociedad*, Madrid, Espasa, 1989.
- Tyrrell, R. Emmett (comp.), *The Future That Doesn't Work: Social Democracu's Failuree in Britain*, Garden City, Nueva York, Doubleday & Co., 1977.
- Urbani, Giuliano, "Comme migliorare gli attuali meccanismi (e rendimenti) di governo", *Rinista Italiana di Scienza Politica*, XIV, 2,1984, pp. 265-286.
- Valenzuela, Arturo, "Partidos políticos y crisis presidencial en

- Chile: proposición para un gobierno parlamentario", *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Juan J. Linz, Arend Lijphart, Arturo Valenzuela y Óscar Godoy (comps.), Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990.
- Verba, Sidney, y Norman H. Nie, *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, Nueva York, Harper & Row, 1972.
- Waisman, Carlos H., "Capitalism, the Market and Democracy", *Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Gary Marks y Larry Diamond (comps.), Newbury Park, Sage Publications, 1992, pp. 140-155.
- Weir, M., A. S. Orloff y T. Skocpol, "Introduction: Understanding American Social Politics", *The politics of Social Policy in the United States*, Margaret Weir, Ann S. Orloff y Theda Skocpol (comps.), Princeton University Press, 1988.
- Whitehead, Laurence, "The imposition of democracy", *Exporting democracy. The United States and Latin America. Themes and issues*, Lowenthal Abraham F., Johns Hopkins University Press, 1991.
- Wildavsky, Aaron, *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston, Little Brown, 1975.
- , *How to Limit Government Spending*, Berkeley, University of California Press, 1980.
- , *The New Politics of the Budgetary Process*, Glenview, Scott, Foresman-Little Brown, 1988.
- Wilensky, H., *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press, 1975.
- Wilson, Woodrow "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2, 1887, pp. 197-22.
- Williamson, J., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Washington, Institute for International Economics, 1990.
- Wolchink, Sharon L., "The Crisis of Socialism in Central and Eastern Europe and Socialism's Future", *The Crisis of Socialism in Europe*, Christiane Lemke y G. Marks (comps.), Durham, Duke University Press, 1992, pp. 84-113.

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	9
-------------------------------	---

Primera Parte

UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL FENÓMENO DE LA GOBERNABILIDAD DE LOS SISTEMAS POLITICOS

1. <i>Los conceptos de gobernabilidad, estabilidad y sistema político.</i>	23
Gobernabilidad y estabilidad	24
Los enfoques conceptuales del término gobernabilidad	29
Condiciones e indicadores de la gobernabilidad, 29; Explicaciones teóricas acerca de la gobernabilidad, 32; Gobernabilidad en países en vía de desarrollo, 36; El concepto de gobernabilidad, 38	
El sistema político	42
Corrientes explicativas en el estudio del sistema político, 43; Definición y elementos constitutivos de un sistema político, 54	
10 <i>El rendimiento del sistema político desde su operatividad procedimental</i>	60
La descentralización	62
La participación política	66
Las dimensiones de la participación, 66; La representación política, 69; Los partidos políticos, 71; Las elecciones, 79	
Gobiernos y parlamentos	87
La evolución histórica de las relaciones entre gobiernos y parlamentos, 88; La democracia consociacional. La	

desaparición de las formas de gobierno puras, 96; La discusión actual, 101

III. *El rendimiento del sistema político en relación con las políticas públicas* 105

Las políticas públicas como productos del sistema político 106

El concepto de políticas públicas y su estudio, 106; El lugar donde tienen su origen las políticas públicas, 109; Diferentes tipologías de las políticas públicas, 115; La agenda de las políticas públicas, 118

La política económica y las políticas públicas . . . 122

Política y economía, 122; Incrementalismo frente a inercia, 124; La elaboración del presupuesto nacional, 126

IV. *El papel de la democracia en un sistema político* . . . 129

La evolución del concepto de democracia 129

Las condiciones de la democracia 136

La consolidación democrática. 140

Segunda Parte

LA CRISIS Y EL CAMBIO COMO DETONANTES DE LA INGOVERNABILIDAD

V. *Los aspectos subjetivos y objetivos de la crisis* 151

Algunas precisiones conceptuales 151

Aspectos de la relación entre legitimidad y eficacia 157

VI. *La crisis del Estado de bienestar* 161

Algunas notas acerca del Estado de bienestar . . . 161

Origen y desarrollo del Estado de bienestar, 161; El problema del déficit presupuestario, 166

Los elementos de la crisis del Estado de bienestar 169

Corrientes explicativas de la crisis, 169; Tres modelos nacionales de la crisis, 172; La revisión del Estado de bienestar, 175

VII. <i>La crisis en los estados nacional popular y socialista.</i>	178
La gobernabilidad en regímenes políticos no democráticos	178
La legitimidad y la eficacia en los regímenes no democráticos, 179; Gobernabilidad y coyunturas críticas, 182; El mercado y los diferentes tipos de régimen, 184	
Las constricciones a la poliarquía en sistemas democráticos no consolidados	186
El legado histórico, 186; Interpretaciones de la debilidad de la poliarquía en América Latina, 192	
La coyuntura crítica de la década de 1980. El diagnóstico de la crisis	197
Un nuevo escenario tras el fin de la "guerra fría", 197; El agotamiento del modelo estadocéntrico, 199; La función del FMI en el marco de la crisis, 203; Los retos del cambio político, 204	
VIII. <i>Las transiciones y las dificultades en la consolidación democrática frente a la goberna/?ilidad</i>	209
Transiciones políticas y transformaciones económicas	210
Las transiciones políticas, 210; Las transformaciones económicas, 213	
Un modelo para el estudio de las transiciones políticas	215
Las características del régimen político anterior, 216; El colapso del régimen no democrático, 219; La estrategia del cambio, 222; Las características del nuevo régimen, 225; El escenario internacional, 227	
Los problemas de la consolidación democrática	228
Los países en vía de consolidación democrática	233
<i>Bibliografía</i>	239

Este libro se terminó de imprimir y
encuadernar en el mes de diciembre de
1995, en los talleres de Impresos
Universitaria, San Francisco 454,
Santiago de Chile

Se tiraron 1.000 ejemplares

FECHA DE DEVOLUCION[illegible]

INAD

No. DE ADQUISICION

05432

LIBRO DE CUENTA
DE LA OFICINA DE
CONTABILIDAD Y
FINANZAS DEL GOBIERNO

FECHA DE VENCIMIENTO	NOMBRE DEL LECTOR
1 AGO 1998	ELITO
1 AGO 1998	Gubacha Ruiz
1 AGO 1998	ELITO

25432

7020.2/R42

ALCONIAMA SAEZ, MANUEL

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE GUAYAMA

**SOLO PRESTADO
EN
SALDO**



AS profundas transiciones que los cambios de época traen consigo inciden de manera radical en el ya de por sí complicado y variante escenario de la política. En un momento histórico que ha visto virajes impredecibles, es inaplazable examinar el rendimiento del sistema político, partiendo de sus procedimientos operativos. Este libro analiza los vínculos entre los conceptos de gobernabilidad, estabilidad y sistema político, y se adentra en el estudio de las transiciones y las dificultades en la consolidación democrática de los países que han sufrido intensos cambios sociales; en la crisis de los Estados nacional-popular y socialista; en la del modelo del Estado de bienestar, que se ha visto afectado por limitaciones, reducciones en programas presupuestarios y una falta de credibilidad que lo hace insostenible, es decir, ingobernable.

Gobernabilidad; crisis y cambio es una contribución a la ciencia política mexicana que aporta una novedosa perspectiva a los estudios sobre la acción del gobierno y las políticas públicas, indispensables para arrojar luz sobre los procesos que experimentarán los sistemas democráticos en el intenso futuro político que nos aguarda.

Manuel Alcántara Sáez ha sido investigador becario de la Fundación Juan March en el Colegio de Europa, en Brujas; es doctor en ciencia política y sociología por la Universidad Complutense, y profesor de la misma entre 1980 y 1992. Ha sido también profesor invitado en la Universidad Imperial de Tokio y en la de North Carolina (Chapel Hill). Actualmente es catedrático de la Universidad de Salamanca, España.

En la portada: Fotografía de Carlos Franco

