

## CAMBIOS POLÍTICOS Y SOCIALES EN EUROPA (XIX)

# Instituciones políticas y consolidación democrática en los países de Europa Central y Oriental

## 1. La consolidación democrática como un proceso de niveles múltiples

«**U**na democracia está consolidada cuando, bajo ciertas condiciones políticas y económicas, un sistema determinado de instituciones políticas se convierte en el único juego posible.» Fue Adam Przeworski quien, en 1991, acuñó lo que probablemente sea la metáfora más célebre del mundo académico de la «consolidología». No obstante, la metáfora sólo describe el éxito final de la consolidación democrática y no el proceso de la consolidación democrática en sí. Además, la metáfora sólo nos permite expresar si un sistema político concreto está o no consolidado.



**Wolfgang Merkel** es profesor de Ciencia Política en la Universidad de Mainz. Investiga sobre partidos, políticas socialdemócratas, integración europea, transiciones y consolidaciones democráticas. Autor, entre otras obras, de *Entre la Modernidad y el Postmaterialismo* (ed.), Madrid, 1994; y *¿Final de la Socialdemocracia?*, Valencia, 1995.

\* BAJO la rúbrica de «Ensayo», el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración original y exclusiva de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a Ciencia, Lenguaje, Arte, Historia, Prensa, Biología, Psicología, Energía, Europa, Literatura, Cultura en las Autonomías, Ciencia moderna: pioneros españoles, Teatro español contemporáneo, La música en España, hoy, y La lengua española, hoy. →

No dice nada acerca de la vía ni del grado de consolidación, nada acerca de qué «niveles» del sistema político o qué «regímenes parciales» están, y hasta qué punto, consolidados y cómo se interrelacionan en el proceso de consolidación democrática. Para responder a alguna de estas preguntas propongo un modelo heurístico «de niveles múltiples» de consolidación democrática. (Véase Figura de página 5).

El primer nivel está formado por las instituciones constitucionales fundamentales, entre ellas el gobierno, el parlamento, la presidencia, el sistema judicial y el sistema electoral. Como regla general, éste es el primer nivel que se consolida en un sistema democrático joven. Dado que estas instituciones constitucionales representan las reglas básicas del juego político, tienen una enorme influencia sobre las posibilidades de consolidación en los

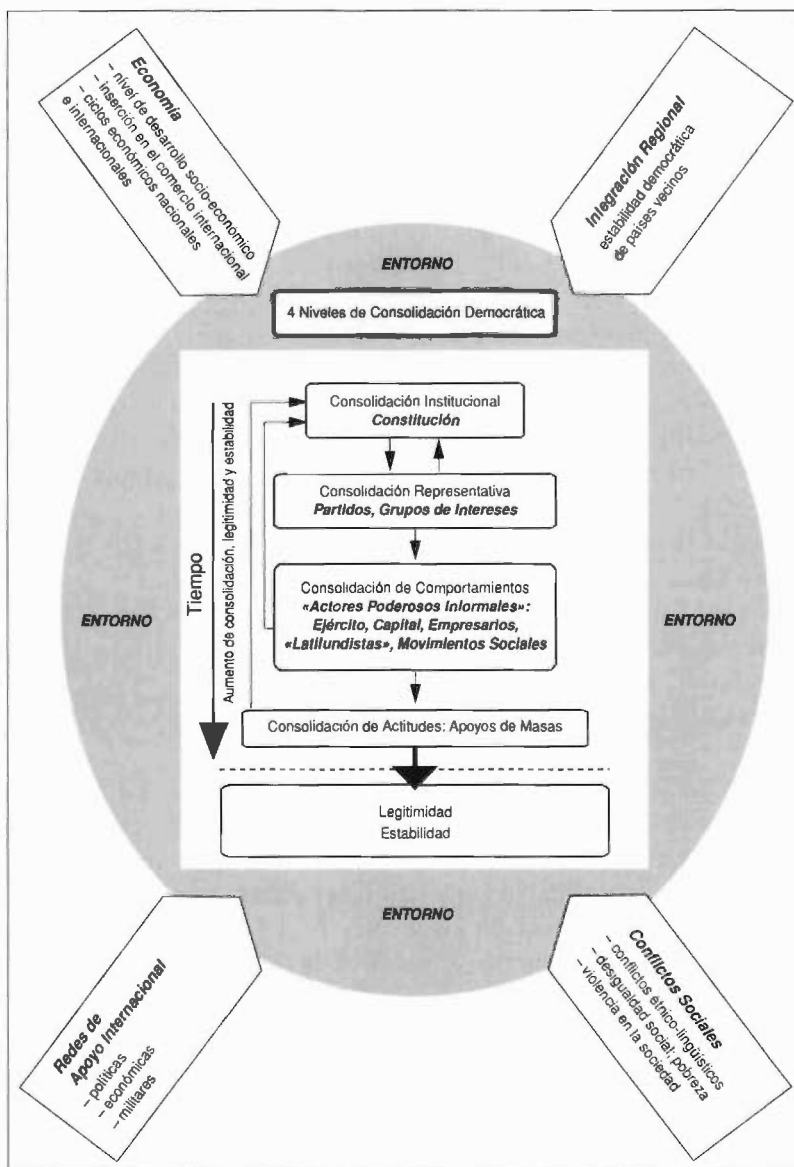
---

→ «Cambios políticos y sociales en Europa» es el tema de la serie que se ofrece actualmente, programada con la colaboración del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, organismo que complementa en el campo científico las actividades culturales que desarrolla la Fundación Juan March.

En números anteriores se han publicado ensayos sobre *Hacia una sociedad europea*, por Salvador Giner, director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, del C.S.I.C., y profesor de la Universidad Pompeu Fabra, de Barcelona; *Imaginando futuros para la Comunidad Política Europea*, por Philippe C. Schmitter, profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Stanford (Estados Unidos); *La integración europea y la liberalización de la economía española. Lo que queda por hacer*, por Miguel Ángel Fernández Ordóñez, ex presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia; *Políticas sociales del Estado del bienestar: Entre la continuidad y el cambio*, por Joan Subirats, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona; *Xenofobia ante la inmigración económica*, por Carlota Solé, catedrática de la Universidad Autónoma de Barcelona; *La política exterior alemana tras la unificación*, por Karl Kaiser, catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Bonn (Alemania); *El neoliberalismo en la Europa occidental: un balance*, por Vincent Wright, Fellow del Nuffield College, de Oxford (Inglaterra); *Las democracias europeas ante el desafío terrorista*, por Fernando Reinares, catedrático «Jean Monnet» de Estudios Europeos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia; *El descontento político en las sociedades informadas de Europa*, por Rafael López Pintor, catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid; *La población española, en el crecimiento cero*, por José Juan Toharia, catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid; *Sindicatos y empresarios en la Comunidad Europea*, por Wolfgang Streeck, profesor de Sociología y Relaciones Industriales de la Universidad de Wisconsin-Madison (Estados Unidos); *Socialdemocracia: realismo y utopía*, por Elías Díaz, catedrático de Filosofía jurídica, ética y política de la Universidad Autónoma de Madrid; *El declive desigual de las adhesiones partidistas en Europa occidental y en EE. UU.*, por Hermann Schmitt, investigador del Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung de la Universidad de Mannheim y director del Zentrum für Europäische Umfrageanalysen und Studien; *Ideologías en torno a la democracia: vocabularios liberales y vocabularios democráticos*, por Rafael del Águila, catedrático y director del departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Autónoma de Madrid; *Nacionalismos, xenofobia*, por Miguel Antola, emérito de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid; y *Escuelas actuales de pensamiento político: el comunitarismo*, por Fernando Vallespín Oña, catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Autónoma de Madrid; *Democratizaciones en Europa (1918-1996)*, por Edward Malefakis, profesor de Historia de la Universidad de Columbia (Estados Unidos); y *Dilemas de elección en la formación profesional*, por Colin Crouch, profesor de Instituciones Sociales Comparadas en el Instituto Universitario Europeo, de Florencia (Italia).

La Fundación Juan March no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores de estos Ensayos.

# INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSOLIDACIÓN...



Modelo de niveles múltiples de consolidación democrática

otros tres niveles del sistema político, a través de las restricciones normativas e institucionales que imponen a cualquier acción política.

El segundo nivel podría llamarse de «consolidación representativa». Se refiere a los regímenes intermedios de representación de intereses territoriales (partidos) y funcionales (grupos de inte-

reses, movimientos sociales, medios de comunicación). Mientras que el primer nivel representa la estructura de un sistema político dado, el segundo se refiere a sus actores principales. La aparición de las configuraciones y las acciones de estos actores colectivos influyen por sí solas en la consolidación de las instituciones y normas del primer nivel. Pero también determinan si el comportamiento de los «actores políticos principales» del tercer nivel representan un apoyo o una amenaza para el proceso de consolidación democrática.

El tercer nivel se refiere a la consolidación del comportamiento. En este nivel los poderosos actores políticos «informales» respecto a los «potenciales» —tales como el ejército, los latifundistas, empresarios, movimientos sociales y grupos terroristas— deciden si el proceso de consolidación en los niveles 1 y 2 promueve sus intereses vitales, o si al menos no los pone en peligro. Según sus propios criterios decidirán si quieren perseguir sus objetivos dentro o fuera del nuevo marco normativo democrático. Si los niveles 1 y 2 están ya consolidados y el proceso de consolidación democrática no ha sido amenazado por los «actores políticos informales» del nivel 3, éstos tendrán un efecto positivo sobre el nivel 4, el de la aparición de una vigorosa sociedad civil y cultura cívica.

El cuarto nivel, de consolidación de actitudes, lleva a su fin el proceso de consolidación del sistema político. En él se estabiliza la cultura cívica como base fundamental de cada sistema democrático. La consolidación en este nivel necesita mucho más tiempo que la consolidación en los niveles 1-3. Puede llevar décadas, como podemos comprobar a través de investigaciones empíricas sobre cultura política en Alemania Occidental, Italia y Japón tras 1945. Sin embargo, una vez que ha aparecido una vigorosa cultura cívica, ésta protegerá a los demás niveles de los efectos desestabilizadores causados por «amenazas externas» como la crisis económica o la guerra. Solamente podremos hablar de una democracia estable y legítima cuando están suficientemente consolidados los cuatro niveles de un determinado sistema político democrático.

A diferencia de la corriente principal de las teorías de transformación, yo propongo un concepto maximalista de consolidación democrática, si bien incluso esta democracia consolidada «maximalista» no es completamente inmune a las tendencias desestabilizadoras. Un sistema político democrático consolidado en los

## INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSOLIDACIÓN...

cuatro niveles lleva, no obstante, en sí mismo, un considerable «potencial defensivo» contra los choques exógenos desequilibradores, que pueden ser provocados por crisis económicas profundas o por turbulencias dramáticas en asuntos exteriores. Un proceso de desestabilización sólo puede poner en peligro la existencia de una democracia si persiste durante un período largo de tiempo y si erosiona la estabilidad de los niveles 4, 2 y 1 antes de que los actores informales del nivel 3 estén dispuestos, y puedan actuar con éxito, en contra del sistema democrático.

Para el proceso de consolidación democrática presento la hipótesis de *polity and politics first* (lo primero, el sistema y la política). «Lo primero» tiene aquí un doble significado en términos temporales y jerárquicos. Temporales, porque la creación de una constitución es el punto de partida de la consolidación democrática y, por tanto, tiene un efecto primordial sobre las posibilidades de consolidación en todos los niveles de un sistema político. Jerárquicos, porque la constitución determina las reglas básicas del juego político y limita el comportamiento de todos los actores social y políticamente relevantes. Pero la cuestión fundamental que se plantea aquí es la de saber qué tipos de constituciones —qué configuración de instituciones políticas— promueven, y cuáles impiden una consolidación rápida de la democracia. Los regímenes constitucionales democráticos cuentan con dos fuentes de legitimidad de importancia esencial para la consolidación democrática: la legitimidad «formal» y la «empírica».

### 2. Legitimidad «formal constitucional»

En la doctrina del Derecho constitucional, la legitimidad de una constitución democrática deriva principalmente del método de su promulgación. Esta cuestión de legitimidad formal puede referirse a dos aspectos:

— *La legitimidad desde arriba*: la constitución sólo puede considerarse legítima cuando la asamblea constituyente ha sido legítimamente formada. Si la asamblea constituyente no es democrática, la constitución resultante tampoco podrá considerarse democrática.

— *La legitimidad desde abajo*: una constitución ratificada por el pueblo puede afirmar de manera más convincente que representa la voluntad popular.

La redacción y la enmienda de las constituciones de los países de la Europa Oriental desde el principio de sus transiciones a la democracia en 1989 no se ajustan a este procedimiento formal-democrático ejemplar. En ninguno de ellos se eligió una asamblea constituyente con mandato explícito de redactar una constitución. Los gobiernos y parlamentos, que estaban involucrados al mismo tiempo en los conflictos cotidianos entre los partidos, determinaron la esencia de las nuevas constituciones y los procedimientos de la reforma constitucional. Ninguno de los textos de las constituciones de estos países, aprobados por el parlamento, fue legitimado por un referéndum. En otras palabras, los jugadores redactaron sus propias reglas del juego en el que tenían que participar. Ni siquiera se utilizó el arbitraje ratificador de los ciudadanos a través del referéndum. El pueblo, a quien hace 200 años el Abate Sieyès adscribió el término de *pouvoir constituant*, los atributos y derechos de *potestas constituens*, *norma normans* y *creatio ex nihilo*, apenas fueron escuchados por la élite política.

Por problemático que pueda resultar para las perspectivas teóricas normativo-constitucionales y participativo-democráticas, el mérito de la legitimación formal de una constitución no es sino de importancia secundaria, o incluso completamente irrelevante, para la consolidación, estabilidad y calidad del sistema democrático. Esto no sólo queda adecuadamente demostrado de forma empírica en los casos mencionados arriba, sino que esta aseveración puede ser defendida incluso por un argumento teórico. La incapacidad general de los procedimientos plebiscitarios a la hora de reducir conceptos complejos a dicotomías de sí-o-no aumenta la seriedad del dilema a la hora de redactar constituciones en la Europa Oriental post-comunista, ya que cada uno de los debates constitucionales anteriores al referéndum estaba o, mejor dicho, hubiera estado sometido a una inevitable presión, debido a la falta de tiempo y al escaso desarrollo de la cultura cívica en estos países. Las condiciones estaban muy lejos de parecerse a algún tipo de estructura conceptual de formación de opiniones que —según exigía Jürgen Habermas, basándose en muy buenas razones normativas— elevara el referéndum por encima de la ratificación manipuladora hasta la esfera más alta de «política deliberadora». Sin embargo, si el plebiscito constitucional se celebrase en un entorno poco ilustrado, manipulador o violento como en el caso de Rumanía (1992) o el de Rusia (1993), aquél resultaría irrelevante, e incluso destructivo, en cuanto a la calidad democrática del sistema y a su fuerza normativa simbólica.

**INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSOLIDACIÓN...**

### *3. La «legitimidad empírica» de las constituciones*

Las circunstancias en Europa Oriental (falta de tiempo, escaso desarrollo de la sociedad civil) hicieron casi imposible la celebración de un debate constitucional democrático y la redacción de una constitución con fuerza normativo-simbólica. La carga de la consolidación democrática, por tanto, pasa a depender casi exclusivamente del funcionamiento y eficacia de los órganos y de las instituciones políticas centrales.

Dos de los rasgos de la constitución son de considerable importancia:

1. Deben ser lo más inclusivos posible. Esto significa que ninguno de los grandes grupos sociales o políticos debe verse excluido ni obstaculizado en el acceso institucional al poder.

2. Deben contar con un potencial adecuado de resolución de los problemas esperados a causa de los conflictos políticos y sociales. En primer lugar, se debe evitar la polarización política y asegurar un grado suficiente de aceptación social sin que, al mismo tiempo, se desestabilicen las instituciones. Por último, la eficacia debe hacer posible la toma de decisiones políticas adecuadas. La inclusión imparcial y justa de las fuerzas sociales contribuye a un apoyo difuso, y a que el comportamiento de las instituciones busque un apoyo específico. Ambas fuerzas de apoyo están interrelacionadas, y ambas decidirán si un sistema democrático puede adquirir legitimidad para de ese modo ir poco a poco estabilizándose a sí mismo.

Puede analizarse la forma en que las nuevas democracias resuelven los problemas de inclusión y eficacia de dos maneras: primero, a través de la configuración del gobierno (en sentido estricto); y segundo, mediante el procedimiento de toma de decisiones políticas (el sistema político en un sentido más amplio). En el primer nivel puede tratarse la cuestión de si en los países de Europa Central y Oriental se han desarrollado gobiernos parlamentarios, presidencialistas o semipresidencialistas, y con qué consecuencias democráticas. El segundo nivel se refiere a la cuestión de si en estos sistemas gubernamentales las decisiones políticas se toman preferentemente según principios mayoritarios o consensuales.

Según los argumentos de Juan Linz, los gobiernos parlamentarios con un sistema electoral de representación proporcional cumplen los requisitos de inclusión y eficiencia más adecuada-

mente que los gobiernos presidencialistas o semipresidencialistas por las siguientes razones:

- Los sistemas parlamentarios tienen, como norma general, mayor número de partidos políticos que los sistemas presidencialistas. Esto permite la construcción de coaliciones más inclusivas y flexibles en sociedades que presentan complejos conflictos étnicos, económicos e ideológicos.

- Los gobiernos parlamentarios, como regla general, cuentan con mayorías parlamentarias más estables. En sistemas presidencialistas, el presidente frecuentemente gobierna apoyándose en mayorías parlamentarias *ad hoc*. Si éstas no existen, el presidente suele verse tentado a gobernar por decreto presidencial, en los límites de la legitimidad constitucional.

- La estrecha interdependencia de los poderes legislativo y ejecutivo en los sistemas parlamentarios, incluye procedimientos constitucionales que imposibilitan el bloqueo del proceso de toma de decisiones.

En cuanto al «segundo nivel», es decir, la forma que adopta la toma de decisiones políticas, Arend Lijphart argumenta que las democracias consensuales tienen varias ventajas sobre las mayoritarias:

- son más inclusivas y, por lo tanto, contribuyen en mayor medida a la integración;

- evitan giros de 180° y promueven la continuidad en la formulación de políticas;

- si se presentan acompañadas por las instituciones del federalismo, la proporcionalidad del sistema electoral, los derechos de las minorías, la separación, difusión y alternancia en el poder ejecutivo poseerán los procedimientos que fortalecen la inclusión social y la aceptación de las nuevas democracias por los ciudadanos;

- como resultado de la mayor inclusión, crean una mayor aceptación por parte de los actores políticos y sociales relevantes; gracias a esto, se reduce considerablemente el riesgo del bloqueo en el cumplimiento y en la adhesión a las decisiones políticas.

Los elementos consensuales del orden constitucional son mucho más inclusivos y eficientes en, sobre todo, sociedades fragmentadas en el plano étnico-lingüístico, religioso o regional. Es decir, que las sociedades altamente integradas y homogéneas pueden permitirse configuraciones mayoritarias pero, donde existan sociedades fragmentadas y heterogéneas, los procedimientos consensuales de toma de decisiones políticas tienen como objetivo la integración y la eficiencia.



**INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSOLIDACIÓN...*****4. Los casos de Hungría, Polonia y las Repúblicas Checa y Eslovaca***

La preferencia de Linz por los gobiernos parlamentarios encuentra cierto apoyo empírico en los sistemas políticos de Europa Oriental. De los cuatro sistemas políticos de Europa Central y Oriental, son los sistemas parlamentarios puros de Hungría y de la República Checa los que cumplen los requisitos institucionales más adecuados para una rápida consolidación constitucional. Sin embargo, los razonamientos teóricos de Linz no pueden emplearse para apoyar este argumento de supremacía «parlamentaria», ya que no fueron las posibilidades flexibles e inclusivas de formación de coaliciones, ni la estrecha interdependencia del ejecutivo y el legislativo, ni la limitada polarización política, los responsables de que los gobiernos de Hungría y de la República Checa resultasen estables y sus ejecutivos más eficientes que el gobierno (semi)presidencialista polaco. Ha sido la definición precisa de prerrogativas de los órganos constitucionales y la estabilización institucional del poder ejecutivo lo que ha reforzado las ventajas de estos sistemas en el proceso de consolidación democrática.

Sin embargo, en la República Eslovaca, la combinación de un parlamento fuerte, un poder ejecutivo relativamente débil y procedimientos mayoritarios de toma de decisiones no es suficiente para ajustarse al principio de la eficiencia en la toma de decisiones ni al principio de inclusión social en relación con las minorías étnicas del país. Las posibilidades de consolidación de la República Eslovaca son, por lo tanto, mucho menores que las de la República Checa o de Hungría, aunque presenta la característica institucional que Linz ha empleado para defender su preferencia por el sistema gubernamental parlamentario sobre los sistemas presidenciales. Al mismo tiempo, la República Eslovaca es un buen ejemplo de que incluso en los gobiernos parlamentarios existe un gran riesgo de volver a caer en un régimen (semi)autoritario. Un primer ministro fuerte, con rasgos autoritarios y populistas y una mayoría parlamentaria a su disposición, puede esconder el mismo y considerable «potencial regresivo» en democracias sin consolidar que Juan Linz atribuye al presidencialismo. En una situación así el claro retroceso hacia sistemas autoritarios no constituye una amenaza tan grande como el terreno resbaladizo que lleva hacia un sistema híbrido que O'Donnell defi-

ne certeramente como «democracia por delegación».

Las instituciones políticas y las élites actualmente en el poder tienen una incidencia negativa sobre la consolidación democrática de Eslovaquia. Pero, siguiéndole los pasos de cerca a la República Eslovaca, está el gobierno polaco, que también presenta un defecto fundamental en su construcción. El poder ejecutivo, encabezado por dos personas y con una especie de simetría de poder entre el presidente y el primer ministro, favorece la existencia de demasiadas reglas contradictorias, lo que permite que demasiados jugadores participen en demasiados juegos. La construcción constitucional del sistema parlamentario-presidencialista no tiene en cuenta la regla básica de la teoría de juegos: a saber, que el beneficio obtenido al obedecer las reglas debe ser mayor que el coste de infringirlas.

Sin embargo, el primer nivel de consolidación —las estructuras constitucionales— debe volver a acoplarse con los otros tres niveles y con las condiciones contextuales en las que éstos se desenvuelven. Si se pretende juzgar el efecto de las instituciones políticas sobre la consolidación del sistema democrático, deben tenerse en cuenta, sobre todo en sociedades post-comunistas, los contextos culturales, económicos y cívicos de las instituciones políticas. Es aquí donde mi teoría de «la política lo primero» encuentra sus límites. Las instituciones no sólo tienen una incidencia positiva o negativa sobre el entorno social y económico, sino que éste es, a su vez, necesario para el funcionamiento de aquéllas. Por tanto, las perspectivas considerablemente mejores para la consolidación de la democracia capitalista en la República Checa, en comparación con la República Eslovaca, se deben, en parte, a un consenso más amplio entre las élites políticas y a unas condiciones culturales, económicas y sociales más favorables. Eso significa que una organización constitucional que funciona bien para la República Checa, puede resultar una organización de alto riesgo para la consolidación de la democracia eslovaca, ya que ésta no está inmersa en un entorno favorable en términos socio-económicos y socio-políticos. Esto nos recuerda lo que escribió en 1772 Jean-Jacques Rousseau en sus *Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée*: «Hay que conocer con precisión la nación para la que se construye una constitución; de otra manera, el texto final, por perfecto que sea en teoría, resultará insuficiente en el momento de llevarlo a cabo» (Rousseau 1962: 425).

□